

Organizadores

Ignacio Cano
Doriam Borges
Eduardo Ribeiro

OS DONOS DO **MORRO**

UMA AVALIAÇÃO EXPLORATÓRIA
DO IMPACTO DAS UNIDADES DE
POLÍCIA PACIFICADORA (UPPs)
NO RIO DE JANEIRO



BANCO DE DESENVOLVIMENTO
DA AMÉRICA LATINA



‘OS DONOS DO MORRO’: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro

© LAV/UERJ, 2012. É permitida a reprodução total ou parcial dos textos aqui reunidos, desde que seja citado(a) o(a) autor(a) e que se inclua a referência ao artigo original.

EQUIPE DE PESQUISA

COORDENAÇÃO

Ignacio Cano

PESQUISADORES

Claudia Trindade

Doriam Borges

Eduardo Ribeiro

Lia Rocha

ASSISTENTES DE PESQUISA

Cintia Barros

Emanuelle Araújo

Marcele Frossard

Pedro Ansel

Sandra Andrade

REVISÃO

Marilene de Paula e Manoela Vianna

REALIZAÇÃO

Fórum Brasileiro de Segurança Pública

EM COOPERAÇÃO COM O

Laboratório de Análise da Violência – (LAV-UERJ)

FINANCIAMENTO

Corporação Andina de Fomento (CAF)

APOIO

Fundação Heinrich Böll

CATALOGAÇÃO NA FONTE
UERJ/BIBLIOTECA CCSA

G345

Os Donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro / Organização: Doriam Borges, Eduardo Ribeiro e Ignacio Cano. – São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Rio de Janeiro : LAV/UERJ, 2012.

232 p.

Bibliografia.

ISBN 978.85.65102.02.5

1. Unidade de Polícia Pacificadora (Rio de Janeiro, RJ). 2. Segurança pública – Rio de Janeiro (RJ). 3. Favelas – Rio de Janeiro (RJ). 4. Violência – Aspectos sociais – Rio de Janeiro (RJ). I. Cano, Ignacio.

CDU 351.74(815.3)

Apresentação

Nenhum outro projeto marcou mais a segurança pública do Rio de Janeiro nas últimas décadas do que as Unidades de Polícia Pacificadora. A sigla UPP tornou-se um termo comum nas ruas, nos debates acadêmicos e nas matérias jornalísticas. Tudo de bom e de ruim que aconteceu na segurança pública do Rio nos últimos cinco anos foi creditado pela opinião pública ao efeito das UPPs, muito embora os dados mostrassem a importância de outras políticas e o peso de outros fatores.

A se julgar pela cobertura da imprensa, durante um tempo pareceu que as UPPs talvez poderiam realizar o sonho de superar a cidade partida e deixar atrás o cenário da suposta ‘guerra urbana’, liberando finalmente a cidade maravilhosa, ou pelo menos algumas zonas dela, para exercer um poder de sedução nacional e internacional à altura das suas belezas naturais.

Infelizmente, as UPPs foram muito mais discutidas do que avaliadas, começando pelo fato de que a fase de avaliação que o próprio projeto contemplava nos seus documentos oficiais nunca chegou a se materializar. Muitas pesquisas se ocuparam das UPPs, mas a grande maioria o fizeram de forma parcial e não sistemática.

O trabalho aqui apresentado, realizado em 2012 com financiamento da Corporação Andina de Fomento (CAF) e publicado agora na sua versão em papel graças ao apoio da Fundação Heinrich Böll, veio para ajudar a preencher este vácuo. Mesmo sendo uma avaliação preliminar e incompleta, ela se esforçou para mensurar, com técnicas quantitativas e qualitativas, qual foi o impacto inicial da entrada das primeiras UPPs em várias dimensões centrais, como criminalidade e relação entre polícia e comunidade, ao tempo que tentava contribuir para a reflexão sobre os grandes dilemas do processo.

Em 2014, o clima é bem diferente daquele em que a pesquisa foi completada. As UPPs aparecem agora sumidas numa crise significativa, com o aumento aparente de vítimas de violência armada, tanto civis quanto policiais, em várias das suas unidades e a queda da credibilidade do projeto, particu-

larmente nas próprias comunidades beneficiadas. Nenhum outro caso exemplifica melhor a erosão dessa credibilidade do que o de Amarildo de Souza, preso, torturado, morto e desaparecido, ao que tudo indica, por policiais da UPP da Rocinha, em julho de 2013.

A tradicional questão relativa à sustentabilidade das UPPs a longo prazo foi substituída pelas dúvidas sobre a continuidade do projeto a curto prazo. Subitamente, as UPPs não parecem mais uma ‘nova polícia’, mas uma continuação dos velhos problemas, até o ponto de que alguns setores já estão pedindo o fim do projeto, algo impensável poucos anos atrás. Os mesmos meios que apresentaram uma visão edulcorada das UPPs são hoje os que as criticam de forma implacável. De certa forma, as UPPs estão pagando hoje pelo otimismo excessivo que geraram em muitos setores, agora confrontados com a dura realidade. Na verdade, o declínio das UPPs se inscreve numa crise mais ampla da segurança pública, com índices ascendentes de homicídios e de roubos nos últimos dois anos em todas as regiões do estado do Rio, que reverteram em boa parte os avanços dos anos anteriores. Mas, hoje como ontem, a metonímia das UPPs funciona a pleno vapor e a deterioração do quadro geral é percebida, basicamente, como uma crise das UPPs.

Paradoxalmente, o atraso nesta publicação talvez a torne de alguma forma mais atual, pois se, por um lado, os dados apresentados no estudo não são mais tão recentes, por outro lado, esse contexto de crise reclama ainda mais uma discussão séria sobre o projeto baseada em dados e reflexões, não em impressões ou impulsos.

Quase seis anos após o início das UPPs, algumas conclusões podem ser apontadas. Em primeiro lugar, o projeto ainda possui, a despeito da sua elevadíssima visibilidade, um baixo grau de normatização e sistematização, e ainda não foi avaliado sistematicamente nem sequer pelos seus próprios gestores. Nas UPPs como nos batalhões tradicionais, tudo depende da atitude do comandante local e o grau de institucionalização continua sendo bastante reduzido.

Em segundo lugar, uma vez esvaída a ilusão da ‘UPP Social’, a UPP se apresenta como um projeto basicamente policial, em boa parte reduzido à primeira fase de ocupação por parte da Polícia Militar. Inclusive, do ponto de vista estritamente policial, a iniciativa não conseguiu agregar novos atores, de forma que a Polícia Civil nunca se integrou ao processo de ‘pacificação’.

Em terceiro lugar, se essa saturação policial conseguiu de fato diminuir a violência armada, objetivo estratégico de qualquer política de segurança no Rio de Janeiro, ela não parece ter tido o mesmo sucesso na construção de uma nova relação com as comunidades pobres nem na evolução de uma

polícia que possa ser chamada de proximidade. Com efeito, o enorme potencial das UPPs como elemento transformador da polícia e das políticas de segurança parece ter sido frustrado em boa medida. A baixa legitimidade interna do projeto, desenvolvido por policiais que na verdade prefeririam estar trabalhando em batalhões convencionais para levar a cabo o ‘verdadeiro policiamento’, é tanto um sintoma do problema quanto uma causa do seu limitado avanço.

Em quarto lugar, essa frustração na sua missão estratégica de reformar a polícia ou sequer de inspirar o conjunto das políticas de segurança, que fora das UPPs continuam alheias à doutrina da ‘pacificação’, é tanto mais preocupante se pensarmos que essas mudanças são justamente a condição de sustentabilidade do processo transformador. Com efeito, a redução da violência letal nas comunidades poderia ser revertida em brevíssimo prazo se os policiais saíssem delas, só a mudança nas relações com a comunidade poderia produzir efeitos permanentes.

Em suma, está na hora de promover uma avaliação completa das UPPs, ainda não realizada, e de repensar os rumos do projeto. Convidamos a todos os leitores, acadêmicos, gestores de segurança e cidadãos em geral a refletir a partir dos dados apresentados aqui sobre os logros, limitações, adversidades e potenciais do projeto, de forma que a iniciativa possa ser reformada e que a oportunidade de reforma que se apresentou com a sua chegada não seja desaproveitada. Qualquer pessoa que conheça várias UPPs sabe que elas não são equivalentes e que a realidade muda significativamente de umas unidades a outras. Essa diversidade representa uma oportunidade única de aprender com o que foi realizado, identificando os fatores que aumentam a probabilidade de um desfecho positivo.

Na nossa visão, tão míopes são as posições que pretendem um continuísmo acrítico das UPPs, como se nada estivesse acontecendo, quanto as daqueles que querem derrubar a proposta sem ter pensado sequer no que colocariam no seu lugar. Não podemos aceitar de forma alguma o retorno pleno do paradigma da guerra ao crime, do qual ainda não conseguimos sair, onde todos matam e morrem num círculo infundável de violência e insegurança.

Só parando definitivamente essa maldita ‘guerra’ é que será possível sonhar um dia com um cenário em que os morros não tenham dono algum, para além dos seus próprios moradores.

Agosto de 2014.

Os autores

Conteúdo

1. Introdução	8
2. Objetivos	14
3. Fontes de dados e informações	16
4. Abordagem metodológica	18
5. O programa das UPPs de acordo com os documentos oficiais	21
6. O impacto das UPPs na criminalidade	30
6.1. O impacto das UPPs no crime registrado dentro das comunidades	30
6.1.1. Notas metodológicas	30
6.1.2. Resultados	34
6.2. O impacto das UPPs no crime registrado nas delegacias	55
6.2.1. Notas Metodológicas	55
6.2.2. Resultados	62
6.3. O impacto das UPPs no crime do entorno das comunidades	71
6.3.1. Notas Metodológicas	71
6.3.1.1. Descrição do processo de geocodificação	75
6.3.1.2. Banco de Dados Geocodificados	79
6.3.2. Resultados	81
6.3.2.1. Cidade de Deus (CDD)	82
6.3.2.2. Morro dos Macacos	94
6.3.2.3. Resumo das conclusões a partir das duas comunidades: CDD e Morro dos Macacos	106

7. A percepção dos moradores das comunidades	107
7.1. Notas metodológicas	107
7.2. A percepção de segurança	113
7.3. Impacto econômico e social: projetos, serviços e empregos	131
7.4. Associativismo e participação social	138
7.5. Integração com a cidade e estigma	141
8. A percepção dos policiais das UPPs	144
8.1. Notas metodológicas	144
8.2. Como os policiais vêem o projeto das UPPs	145
8.3. O policiamento nas UPPs	156
8.4. A relação entre policiais e moradores	176
9. Os registros de ocorrência feitos pelas UPPs	185
10. Conclusões	192
11. Recomendações	202
11.1. Inclusão da letalidade como critério de seleção de novas UPPs	202
11.2. Padronização operativa e doutrinária	202
11.3. Valorização dos policiais das UPPs	203
11.4. Formação dos policiais das UPPs	203
11.5. Legitimação do projeto de pacificação dentro da PM	203
11.6. Reconsideração do modelo de combate às drogas dentro das UPPs ...	204
11.7. Aprofundamento do componente comunitário das UPPs	205
11.8. Promoção de mecanismos comunitários de decisão para os conflitos internos	205
11.9. Promoção da participação política e relegitimação das estruturas de representação comunitárias	206
Referências	207
Anexo 1 – Códigos de R.O. (Registro de Ocorrência)	209
Anexo 2 – Delegacias de Polícia Civil da cidade do Rio de Janeiro	212
Anexo 3 – Mapas do entorno da circunscrição das UPPs (Cidade de Deus e Morro dos Macacos)	213
Anexo 4 – Perfil sócio-demográfico dos moradores entrevistados	225
Anexo 5 – Roteiro de entrevista semi-estruturada com morador	229
Anexo 6 – Roteiro de entrevista semi-estruturada com policial de UPP	231

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 chegaram a valores próximos de 80 vítimas por 100.000 habitantes, entre os piores do país. Para poder processar e vender a droga o varejo do narcotráfico se estruturou a partir do controle territorial das favelas. A feroz disputa pelo território entre diversas facções criminosas, 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 pautada por um modelo militarizado que contemplava invasões periódicas dos territórios, que se traduziam numa letalidade policial sem precedentes, mas que não desarticulavam as estruturas criminosas nem impediam o domínio do território por esses grupos.

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

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

Os resultados divulgados pelo governo e pela imprensa foram positivos: fim quase total dos tiroteios e perda do controle sobre o território por parte

dos grupos armados. Pesquisas de opinião pública mostraram apoio social e a iniciativa privada começou, pela primeira vez, a se engajar significativamente num projeto desta natureza.

A escolha do Rio de Janeiro para sediar os Jogos Olímpicos de 2016 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 vão sendo construídas de forma progressiva como é o caso que nos ocupa, não existia um plano de avaliação desenhado a priori. Portanto, não existe ainda uma avaliação interna e sistemática do projeto. O Instituto de Segurança Pública (ISP)¹ divulga através do seu site, por mandato legal, as ocorrências mensais registradas em cada uma das áreas de UPP correspondentes aos mesmos crimes que o governo divulga regularmente para as delegacias e para o conjunto do estado.

Em função da alta visibilidade e interesse público, muitos especialistas e acadêmicos começaram a estudar as UPPs, tendência que deve continuar por um bom tempo. Apesar de constituir um foco notável de pesquisa, as UPPs estão ainda longe de estar consolidadas na literatura especializada, por diversas razões. Muitas dessas pesquisas estão ainda em andamento, e outras foram veiculadas apenas por meio de relatórios de pesquisa ou resumos executivos. Algumas pesquisas foram encomendadas por instituições públicas ou privadas e respondem a um interesse específico ou a uma agenda política concreta. Muitas destas pesquisas consistem em *surveys* de opinião entre os moradores das comunidades incluídas no projeto. Já os estudos de cunho qualitativo costumam focalizar 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 têm como objetivo estimar o impacto do projeto na criminalidade.

Em suma, há ainda uma grande necessidade de estudos de avaliação do impacto das UPPs, especialmente daqueles que contemplem diversas fontes e estratégias metodológicas simultaneamente. O presente trabalho pretende

1. 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 a pedidos da mídia, pesquisadores e população em geral sobre estatísticas de eventos registrados que não são divulgados no Diário Oficial.

contribuir no preenchimento deste vácuo. Entretanto, seria ingênuo pretender avaliar de forma conclusiva um projeto que aguarda uma formulação definitiva e que é ainda muito novo. Portanto, o objetivo deste trabalho é levar a cabo uma avaliação provisória de impacto. Tal caráter provisório responde a vários elementos. O primeiro é que, apesar de tentar contemplar um número maior de dimensões do que outras pesquisas sobre UPPs já divulgadas, as limitações de tempo nos obrigam a limitar os impactos a um conjunto específico de variáveis, não sendo possível mensurar aqui o impacto global. Em segundo lugar, é patente que as UPPs só atingirão o seu impacto pleno depois de um intervalo mais longo e também que o projeto está ainda em fase de formação, de forma que poderia evoluir ainda de formas diversas.

Assim, este estudo pretende não apenas aumentar o conhecimento sobre as UPPs e seus efeitos, mas também contribuir com uma reflexão que possibilite, na medida do possível, aperfeiçoar o programa e, em última instância, a segurança e a inserção social dos moradores das áreas mais vulneráveis e dos cidadãos do Rio de Janeiro como um todo.

De qualquer forma, começaremos, a modo de contextualização, por resumir brevemente os resultados de alguns estudos e levantamentos que já foram divulgados. Alguns desses estudos foram obtidos através das nossas redes e contatos com colegas e instituições de pesquisa. Outros nos foram fornecidos diretamente pelo comando da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP). Em nenhum caso pretendemos ter a pretensão de exaustividade, porque partimos apenas das pesquisas às quais tivemos acesso.

Em maio de 2009, a *Fundação Getúlio Vargas* (FGV, 2009) aplicou um questionário a uma amostra de chefes de família moradores do Morro Santa Marta e Cidade de Deus – as duas primeiras UPPs –, bem como a residentes no seu entorno, embora o material a nossa disposição não permita especificar exatamente como este entorno foi definido. O número total de entrevistados foi de 1.200. Em torno de 60% dos entrevistados nas duas comunidades manifestaram que a segurança tinha melhorado como resultado da “recente intervenção policial”, e pouco mais da metade concordaram que a situação de direitos humanos e a violência policial também tinham melhorado. Entre 46% e 50% dos entrevistados, dependendo da comunidade, entenderam que a melhora era extensível aos negócios e às atividades comerciais na comunidade. Entre 55% e 58% reconheciam uma melhora na capacidade de ir e vir a qualquer hora, e nada menos que 70% consideravam que a “presença do tráfico” e os “homicídios” tinham melhorado. Em função disso, no mínimo 95 de cada 100 entrevistados apoiavam a expansão dessa política para outras comunidades e 90% desejava que a iniciativa continuasse indefinidamente na

sua região. Apesar dessa avaliação, os habitantes do entorno das duas comunidades mencionaram a existência de homicídios no local. Os entrevistados relataram dificuldades na relação com a polícia e moradores do Morro Santa Marta reclamaram do aumento dos furtos.

Em janeiro de 2010 o *Instituto Brasileiro de Pesquisa Social (IBPS)*, sob encomenda do jornal “O Globo”, realizou uma pesquisa telefônica a uma amostra de habitantes de sete UPPs (IBSP, 2010). Além das limitações da metodologia telefônica, a amostra possui 77% dos entrevistados de apenas duas comunidades (Batam e Cidade de Deus), o que representa potencialmente um viés considerável. Um total de 93% dos entrevistados considera a sua comunidade ‘segura’ ou ‘muito segura’ e 86% acreditam que a segurança tenha melhorado no último ano. Além disso, 79% disseram que os homens armados desapareceram, 62% afirmaram que a venda de drogas tinha acabado e 85% que os tiroteios terminaram. Curiosamente, apesar de 80% ter respondido que a imagem da PM ‘melhorou’ ou ‘melhorou muito’ após a implantação das UPPs, 84% não tinha tido nenhum contato direto com policiais da UPP. Quanto ao impacto em diversas atividades na comunidade, 12% dos entrevistados reconheceram ter tido acesso à TV a cabo legalizada apenas após a entrada das UPP e 17% afirmaram que passaram a receber entregas no domicílio. Quase três quartos (72%) se sentiam mais respeitados pelas pessoas de fora da comunidade e 75% acreditavam que a comunidade passou a ser mais ouvida pelo poder público. Uma proporção semelhante (71%) manifestou que a sua vida era melhor após a entrada da UPP, enquanto 26% não sentiram mudanças. Um total de 68%, entretanto, ainda tinha medo de que os “bandidos” voltassem a “comandar a sua comunidade” no futuro.

O Núcleo de Estudos, Pesquisas e Resultados do *Disque Denúncia*, pertencente à organização ‘Rio contra o Crime’, produziu em março de 2010 um relatório que comparava as denúncias recebidas pelo Disque Denúncia durante o ano anterior à implantação das UPPs com as registradas no período posterior até fevereiro de 2010 (Disque Denúncia, 2010). O levantamento dizia respeito a quatro comunidades: Batam, Chapéu Mangueira/Babilônia, Santa Marta e Cidade de Deus. Dessas quatro comunidades, as três primeiras experimentaram uma queda nas denúncias de tráfico de drogas recebidas após a implantação da UPP, enquanto houve um aumento em Cidade de Deus. O resultado é interessante, na medida em que sublinha a importância das dinâmicas locais relativas às denúncias sobre tráfico de drogas em cada comunidade e a impossibilidade de uma previsão genérica. Por um lado, espera-se que a chegada da UPP diminua o medo na população e, com isso, a necessidade de canais de denúncia anônimos como o Disque Denúncia.

Por outro lado, a presença da UPP também pode significar que a população poderia ter maior confiança na atuação policial e isso incentivaria denúncias que antes poderiam ser consideradas como inócuas ou até perigosas.

Em junho de 2010, o Instituto Mapear, sob encomenda do governo do estado do Rio de Janeiro, aplicou um questionário a uma amostra de 4.000 moradores de oito UPPs, selecionados segundo quotas de sexo e idade (Instituto Mapear, 2010). Um total de 71% dos entrevistados manifestou-se satisfeito com a UPP, uma proporção que oscilava de comunidade para comunidade, desde 92% no Batam a 61% no Borel. Este é um resultado interessante, na medida em que sublinha a diversidade do impacto do projeto nas diferentes comunidades. A satisfação do projeto parecia estar vinculada à percepção de melhoras socioeconômicas. Assim, na comunidade que mais valoriza a UPP, o Batam, 88% definem a ocupação como tanto policial quanto social, enquanto no Borel apenas 28% compartilham esta visão. Por outro lado, 87% de todos os entrevistados concordavam com a afirmação de que “a pacificação é uma medida importante para reduzir a violência” e 80% solicitavam a permanência das UPPs nas suas comunidades de forma indefinida ou, no mínimo, por muitos anos. Quase todo mundo concordava que a ocupação reduziu os tiroteios (94%), as “armas nas mãos de bandidos” (91%) e a presença de traficantes (87%). Uma proporção bastante alta (78%) acreditava também que houve redução dos assaltos na comunidade, embora 60% dos entrevistados considerassem que estes aumentariam no asfalto. Entre outros tantos efeitos do projeto nas vidas das pessoas, 71% afirmaram que as crianças brincavam mais nas ruas, 69% que tinha aumentado o preço dos imóveis, 47% que aumentaram as atividades de lazer e os cursos para jovens e crianças, 44% disseram que aumentaram as obras na comunidade e 36% que se incrementou a oferta de saúde pública. Embora 68% se declarassem satisfeitos com o comportamento dos policiais, 80% reconheciam a existência de tensões entre comunidade e polícia e um quarto dos jovens entrevistados (de 16 a 34 anos) denunciaram a existência de agressões durante as revistas. Em relação ao lazer, a grande maioria de moradores confirmou que o baile funk foi eliminado ou severamente restringindo após a entrada das UPPs, sendo que 48% foram favoráveis a essa restrição, 24% foram contrários e 25% foram favoráveis apenas em alguns casos. Porcentagens semelhantes foram encontradas quando se indagou sobre o apoio à restrição do som noturno, até o ponto de que 57% concordaram com a afirmação de que a pacificação traria também “um tipo de ordem que incomoda”. Sondados sobre a continuidade do projeto, 54% afirmaram que a ocupação seria temporária até as Olimpíadas e só um terço (35%) manifestou certeza de que os traficantes não voltariam a ocupar as co-

munidades. A metade dos entrevistados considerou que a corrupção policial poderia comprometer o sucesso do projeto.

Uma pesquisa realizada pelo *CESeC* aplicou, entre novembro e dezembro de 2010, um questionário a uma amostra de 359 praças que trabalhavam em nove UPPs (*CESeC*, 2011). Um total de 63% considerou apropriada a formação recebida para trabalhar nas UPPs, mas apenas uma minoria aprovou a formação em relação a dois temas específicos: uso de armas não letais (42%) e violência doméstica (43%). Entre as atividades realizadas com maior frequência pelos policiais das UPP destacavam abordagem e a revista de suspeitos (79%), recebimento de queixas (60%) e registro de ocorrências na delegacia (45%). Por outro lado, apenas 5% reconheceram participar com frequência em reuniões com os moradores. Por sua vez, as ocorrências mais frequentes registradas pelos policiais eram perturbação do sossego (75%), desacato (63%) e violência doméstica (62%). A incidência das diferentes ocorrências variava bastante entre comunidades: os casos de tráfico e de rixa eram muito mais comuns na Cidade de Deus, enquanto que os registros de desacato eram mais comuns no Santa Marta e na Cidade de Deus. Embora as ocorrências fossem praticamente todas de menor potencial ofensivo, quase todos policiais (94%) consideravam necessário portar fuzil no dia a dia do seu trabalho, uma proporção semelhante à que defendia a importância de armas não-letais (96%). No momento da implantação das UPPs, os policiais achavam que a população nutria sentimentos negativos em relação à Polícia; a situação tinha melhorado com o tempo, mas no momento da pesquisa 56% ainda percebiam este sentimento negativo. Quanto às condições de trabalho, quatro pontos mereceram a crítica da maioria dos policiais: dormitórios (80%), sanitários (65%), salários (60%) e a distância entre a UPP e o local de moradia (53%). O resultado mais destacado da pesquisa foi que, apesar de que apenas 31% dos policiais se declararam insatisfeitos com o seu trabalho, 70% preferiam estar lotados num outro tipo de policiamento diferente da UPP, o que revela falta de comprometimento com o projeto. Esta falta de identificação se manifestou também no endosso a críticas ao projeto: 70% concordava com a afirmação de que as UPPs foram criadas para garantir a segurança da Copa do Mundo e das Olimpíadas, 68% acreditava que a escolha das comunidades foi feita para tranquilizar a classe média, 65% achava que são um programa eleitoreiro e 57% pensava que as UPPs não resolveriam a criminalidade, mas apenas a deslocariam para outros lugares.

2

Objetivos

O presente estudo pretende mensurar, de forma exploratória, o impacto das UPPs nas seguintes dimensões específicas:

- a) **Criminalidade**, para comprovar quais crimes são influenciados pela instalação das UPPs e em que medida ocorrem estes efeitos. A expectativa é que diminuam os homicídios e os crimes armados, mas não há uma hipótese muito concreta em relação a outros tipos de crimes. Com efeito, se por um lado a presença policial na rua poderia inibir também algumas outras modalidades criminais, por outro lado ela poderia incentivar as pessoas a denunciarem crimes na delegacia, delitos que, tradicionalmente, permaneciam sem registro. Portanto, há possíveis efeitos contraditórios e de resultado incerto no que tange a vários tipos de crime.

Um elemento importante é que este estudo pretende estimar o impacto das UPPs nos registros criminais não apenas *dentro* das ‘comunidades pacificadas’², mas também *ao redor* delas. Isto 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.

- b) **Relação da polícia com a comunidade**, para estimar o que mudou após a entrada das UPPs na visão de ambos os atores, os moradores e os policiais. A pergunta por trás deste objetivo é saber em que medida as UPPs representam uma nova polícia ou uma continuidade dos padrões anteriores.

2. Como será abordado mais adiante o termo ‘pacificação’ desperta discussões e alguns setores são contrários a ele. Neste texto, sem prejudicar a adequação ou não da palavra, as expressões ‘pacificação’ e ‘comunidades pacificadas’ farão referência, apenas, a comunidades nas quais foi aplicado o programa das UPPs.

c) **Percepção dos moradores** das comunidades em relação aos seguintes pontos:

1. **Segurança** em termos de incidência criminal e de sensação;
2. Associativismo e **participação** social;
3. **Atividade econômica**;
4. **Integração** com a cidade e **estigma** associado às favelas.

Em suma, queremos saber em que medida o projeto das UPPs consegue influenciar, de acordo com a visão dos moradores, a percepção de segurança, a participação, a atividade econômica e a integração com a cidade. Considerando que um dos objetivos públicos da intervenção governamental é reduzir a distância entre asfalto e favela, explorar se as UPPs logram melhorar estas dimensões na visão dos supostos beneficiários torna-se de extrema relevância.

Fontes de dados e informações

O presente estudo está baseado nas seguintes fontes de informação:

- a) **Documentos Oficiais relativos às UPPs**, que são muito breves e servem, sobretudo, para conhecer os objetivos oficiais e as fases do projeto;
- b) **Registros Criminais da Polícia Civil**, que são essenciais para determinar se houve impacto na criminalidade. Estes registros estão referidos a duas unidades de análise, conforme será explicado mais adiante: comunidades com UPP e delegacias de polícia. Para testar o impacto das UPPs no entorno, serão georreferenciadas ainda as ocorrências criminais registradas no entorno de duas UPPs. Obviamente, os dados oficiais estão sujeitos a sub-registro, pois, como acontece no mundo inteiro, muitos delitos não são denunciados nas delegacias. Mais grave ainda é o fato de que a taxa de subregistro está vinculada ao serviço policial oferecido, de forma que uma intervenção na área de segurança pode modificar simultaneamente a incidência criminal e a tendência a registrar. Portanto, é bem possível que as UPPs tenham aumentado a tendência dos moradores de favela a registrar os crimes na delegacia. Seja como for, não dispomos das pesquisas de vitimização necessárias para contar com uma fonte alternativa sobre incidência criminal. Inclusive, uma pesquisa de vitimização que obtivesse resultados para cada área de UPP seria de alto custo. Portanto, dependeremos exclusivamente dos registros oficiais para mensurar a incidência criminal, a despeito das suas limitações;
- c) **Entrevistas semi-estruturadas a moradores**, para conhecer suas experiências e percepções relativas aos objetivos acima mencionados. Foram contempladas duas comunidades com UPP, uma com mais de 18 meses de instalação e outra mais recente, e duas comunidades sem UPP. Dentro de cada comunidade, a meta era realizar 20 entrevistas a moradores, incluindo as seguintes categorias: a) lideranças formais

e informais; b) adultos que trabalham na comunidade; c) adultos trabalhando fora da comunidade; d) adultos que não trabalham, como donas de casa e homens desempregados; e) jovens que estudam; f) jovens que trabalham; g) jovens que estudam e trabalham; h) jovens que nem estudam nem trabalham.

- d) **Resultados de outras pesquisas** divulgadas sobre UPPs, anteriormente mencionadas.

Além dessas fontes originalmente contempladas, o presente estudo se beneficiou de materiais disponibilizados por outros projetos sobre UPP desenvolvidos pelo Laboratório de Análise da Violência, particularmente de uma pesquisa desenvolvida pelo professor Ignacio Cano durante o segundo semestre de 2011 para pensar um sistema de monitoramento e avaliação para as UPPs. Esta pesquisa teve acesso ao **banco de ocorrências registradas pelas próprias UPPs (Talão de Registro de Ocorrência – TROs)**, sediado na Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) e **entrevistou, além do comando central da CPP, mais de 25 policiais de diversas patentes em sete UPPs**. Todo esse material será aproveitado aqui, embora ele não esteja coberto pelas cláusulas de confidencialidade da pesquisa, visto que não pertence ao presente projeto.

4

Abordagem metodológica

A metodologia mais adequada para avaliar impacto é a experimental ou quase-experimental (Shadish et al., 2002), na qual o efeito de um programa num determinado grupo (grupo experimental) é comparado com o resultado obtido num grupo equivalente, mas que não foi submetido à intervenção que vai ser avaliada (grupo de controle). Entretanto, a aplicação desta estratégia metodológica enfrenta sérias dificuldades práticas, políticas e operativas que fazem com que ela nem sempre seja possível.

De qualquer forma, a avaliação de projetos na área de segurança deve contar com algum grupo de comparação para poder estimar o impacto, mesmo que não seja exatamente um grupo de controle escolhido de forma aleatória. Em muitas ocasiões, os relatórios de avaliação se limitam a comparar, por exemplo, a incidência criminal antes e depois do programa implantado. Isto é manifestamente insuficiente para mensurar impacto, já que a evolução positiva ou negativa da incidência criminal pode responder a muitos outros elementos. No caso que nos ocupa, se há uma tendência geral no estado à redução dos homicídios, por exemplo, um resultado positivo nas áreas de UPP deve revelar uma redução nessas comunidades superior à obtida para o resto do estado. Se a diminuição nas áreas de UPP acontece no mesmo nível do que no conjunto do estado, deveríamos concluir pela ausência de impacto do programa. Assim, a avaliação do impacto local do programa deve considerar, necessariamente, a evolução no conjunto do território. De forma geral, o impacto deve ser estimado através de vários tipos de comparações:

- a) comparação dos indicadores nas áreas objeto de intervenção nos momentos anteriores e posteriores a ela;
- b) comparação dos indicadores posteriores à intervenção com a projeção estimada a partir dos valores anteriores, considerando a sua tendência. Ou seja, se existia uma tendência ao aumento previamente ao programa, por exemplo, o resultado posterior deve ser contrastado com o

- valor estimado para esse mesmo momento a partir da tendência preexistente;
- c) comparação dos indicadores anteriores e posteriores com os de outras áreas onde o programa não foi aplicado.

Especificamente na área de segurança, as dificuldades enfrentadas pela avaliação de impacto são ainda maiores (Cano, 2005), devido a algumas particularidades. Entre elas, destacam-se: a) existência de efeitos a médio e longo prazos; b) as limitações das fontes, principalmente dos registros oficiais por motivo de sub-registro e outros; e c) o deslocamento da atividade criminal da área da intervenção para outros locais.

Este último ponto merece atenção especial. Uma intervenção intensiva num local reduzido, por exemplo, através de saturação policial, pode fazer com que os criminosos deixem de agir neste ponto, mas continuem atuando em outros lugares. De fato, a literatura criminológica atesta a existência de deslocamento criminal, na medida em que os delinquentes enfrentam maior resistência nos seus padrões tradicionais de atuação, para outros lugares, outros horários, outras modalidades de crime ou outros perfis de vítima. É importante frisar, contudo, que o deslocamento ou a migração criminais *não são completos*. Isto é, na medida em que as condições para os delinquentes operarem no novo local ou na nova modalidade não são tão propícias como no caso anterior (supõe-se que é por isso que eles agiam tradicionalmente daquela forma e naquele local), a quantidade de crime que é deslocada deveria ser, necessariamente, inferior à cometida originalmente. A ‘taxa de perda’ ou proporção de queda nesse deslocamento é difícil de calcular e depende do contexto, mas devemos esperar algum grau de redução na criminalidade deslocada. De qualquer maneira, este deslocamento deve ser considerado em qualquer avaliação de impacto, pois, caso contrário, uma intervenção pode acabar reduzindo apenas uma pequena parte do crime e deslocando o resto, o que poderia ser ineficiente do ponto de vista de uma avaliação de custo-benefício.

Em função do anterior, é recomendável que os grupos de controle para avaliações de segurança pública sejam obtidos de duas formas: a) em áreas contíguas àquelas intervindas, para poder mensurar o presumível deslocamento; b) em áreas distantes às que são objeto da intervenção, onde o deslocamento é improvável. Assim, um projeto bem sucedido deveria mostrar uma diminuição local da incidência criminal que seja superior à observada no conjunto do território e que não seja compensada pelo aumento em áreas contíguas ou em outras áreas onde a migração seja mais provável.

Por outro lado, o estudo atual tenta explorar a questão do efeito num território mais amplo através do georreferenciamento dos crimes acontecidos em torno de duas comunidades com UPP: Cidade de Deus e Morro dos Macacos. A primeira comunidade recebeu a UPP num momento inicial (fevereiro de 2009) enquanto a segunda recebeu o projeto há menos tempo (novembro de 2010). Em ambos os casos, os crimes registrados nas delegacias da região foram georreferenciados pela nossa equipe para poder estimar a incidência criminal em áreas do entorno das comunidades, usando diferentes raios para estabelecer estas áreas: 250m, 500m, 1000m e 1500m ao redor das UPPs.

Contudo, apesar dos cuidados metodológicos, a estimativa do impacto das UPPs na criminalidade apresenta desafios notáveis. Por exemplo, quando usamos a incidência criminal no conjunto do território (estado, cidade) para balizar a evolução desta incidência nas áreas de UPP, com a finalidade de tentar isolar o seu impacto líquido, partimos do pressuposto implícito de que o resultado no conjunto do território é independente do que acontece nos locais estudados. Em outras palavras, supomos que o efeito local no conjunto do território é, no melhor dos casos, negligenciável. Entretanto, é difícil ter certeza desse suposto no nosso caso, não apenas pela possibilidade do deslocamento criminal (a diminuição de crimes nas UPPs poderia levar a algum aumento em outros locais do município ou do estado), mas também pela possível existência de um efeito difuso do programa. Por exemplo, o conhecimento do programa das UPPs e da sua expansão progressiva poderia provocar uma alteração na forma de atuar dos delinquentes do estado. Este efeito intangível e difícil de medir estaria impactando então nossas estimativas do efeito local de forma desconhecida.

Em suma, a estimativa do impacto das UPPs na criminalidade apresenta diversas dificuldades metodológicas, de forma que as conclusões devem ser interpretadas com cautela e consideradas provisórias. Ao longo do texto, explicaremos as decisões metodológicas que foram tomadas em cada caso, seus motivos e seus riscos.

Como já foi mencionado, a estimativa do impacto na criminalidade será realizada considerando dois tipos de unidade de análise: áreas de UPP e delegacias.

5

O programa das UPPs de acordo com os documentos oficiais

Entre dezembro de 2008 e janeiro de 2012 foram implantadas 19 Unidades de Polícia Pacificadora em diversas comunidades, conforme revela a tabela 1. 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.

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.

Os documentos que nos foram fornecidos e que foram estudados dentro do presente trabalho são os seguintes:

- Decreto-lei no. 41.650 de 21 de janeiro de 2009, promulgado pelo governador;
- Decreto-lei no. 41.653 de 22 de janeiro de 2009, promulgado pelo governador;
- Nota no. 0202 do Boletim da Polícia Militar de 5 de fevereiro de 2009, emitida pelo Comandante Geral, retificada num ponto pela Nota 0042 de 31 de julho do mesmo ano;
- Decreto-lei no. 42.787 de 6 de janeiro de 2011, promulgado pelo governador.

O decreto de 21 de janeiro de 2009 simplesmente cria a Unidade de Polícia Pacificadora dentro da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e o decreto do dia seguinte determina o pagamento de uma gratificação de R\$500,00 mensais para todos os policiais lotados nas UPPs.

Tabela 1:

Datadas de instalação das Unidades de Polícia Pacificadora até Jan. de 2012

Unidade de Polícia Pacificadora	Data de instalação
Santa Marta	19/12/08
Cidade de Deus	16/02/09
Jardim Batam	18/02/09
Babilônia/Chapéu Mangueira	10/06/09
Cantagalo/Pavão-Pavãozinho	23/12/09
Tabajaras/Cabritos	14/01/10
Providência	26/04/10
Borel	07/06/10
Formiga	01/07/10
Andaraí	28/07/10
Salgueiro	17/09/10
Turano	30/09/10
Macacos	30/11/10
São João/Matriz/Quieto	31/01/11
Coroa/Fallet/Fogueteiro	25/02/11
Escondidinho/Prazeres	25/02/11
São Carlos	17/05/11
Mangueira/Tuiuti	03/11/11
Vidigal/Chácara do Céu	11/01/12

Fonte: Coordenadoria de Polícia Pacificadora – CPP/PMERJ

A Nota 202 do Comandante Geral insere a UPP, na época existente apenas no Morro Santa Marta, dentro da Coordenadoria de Assuntos Especiais. A UPP, que tinha status de companhia na corporação, ficava vinculada para fins de controle administrativo e operacional ao comandante do Batalhão da área (2º BPM). Entretanto, para garantir a sua autonomia operativa, a Nota estabelecia que os policiais da UPP só poderiam ser movimentados para outras unidades (OPMs, ou Organizações Policiais Militares, na terminologia da PM) por ordem do Estado Maior Geral.

Por sua vez, o decreto de janeiro de 2011 é o único que avança minimamente na estrutura, nos objetivos e na organização do programa. Na prática, isto quer dizer que o projeto das UPPs avançou de forma experimental e pragmática, sem responder a um plano previamente desenhado. Dois anos depois

do seu nascimento no Santa Marta, os gestores sentiram a necessidade de um mínimo grau de formalização. De qualquer forma, ainda hoje poder-se-ia concluir que o grau de institucionalização do programa é bastante baixo.

Do ponto de vista doutrinário, o artigo 1 do decreto vincula as UPPs à “filosofia de polícia de proximidade”, enquanto que o artigo 6 estipula que os policiais destas unidades deverão ter formação com ênfase em “Direitos Humanos e na doutrina de Polícia Comunitária”. Na prática, embora o termo de Polícia Comunitária tenha sido usado no decreto e, inicialmente, na iconografia do programa – o prédio policial em Santa Marta mostrava originalmente um cartaz de “Companhia de Policiamento Comunitário” –, o conceito foi progressivamente substituído, na divulgação do programa, pela noção de “Polícia de Proximidade”.

O artigo 1 estabelece ainda três critérios para a seleção dos locais: a) comunidades pobres; b) de baixa institucionalidade e alto grau de informalidade; e c) com a presença de grupos criminosos ostensivamente armados.

Os objetivos centrais das UPPs, de acordo com este mesmo artigo (§ 2º), são dois:

- a. consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;*
- b. devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico.*

Em suma, as metas centrais são a recuperação por parte do estado de territórios dominados por grupos criminosos e o fim dos confrontos armados.

Além desses objetivos principais, podemos considerar outros secundários, alguns dos quais aparecem mencionados nesse decreto-lei, enquanto outros podem ser observados nas declarações públicas das autoridades responsáveis e nas ações desenvolvidas pelo poder público:

1. Permitir a entrada ou a expansão dos serviços públicos e da iniciativa privada, tradicionalmente limitada 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 caracteriza o Rio de Janeiro.

Talvez mais estratégicos que os objetivos declarados, e certamente mais revolucionários, sejam 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 o 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.

O decreto, no seu artigo 2, enumera quatro etapas no programa de pacificação:

- a) **Intervenção Tática**, desenvolvida preferencialmente por grupos de operações especiais (BOPE e BP Choque) que realizam ações táticas para a efetiva recuperação do controle territorial;
- b) **Estabilização**, que contempla ações táticas e de cerco para preparar o terreno para a implantação;
- c) **Implantação da UPP**, quando policiais especificamente designados e treinados para essa função ocupam o local;
- d) **Avaliação e Monitoramento**, fase que ainda não foi plenamente implementada.

Do ponto de vista organizacional, o artigo 3 determina que todas as UPPs dependem operativamente e doutrinariamente da Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP), cujo comandante se subordina diretamente ao Comandante Geral da Polícia Militar, devendo ainda estabelecer “articulações necessárias junto ao Comitê Estadual designado pelo Governador”. Isto significa que as UPPs estão operativamente desvinculadas do resto da estrutura territorial da Polícia Militar, composta por batalhões.

O artigo 5 diferencia dois tipos de UPPs: as de classe “A” que possuem mais de 400 policiais lotados; e as de classe “B”, com até 400 policiais, sendo que nenhuma unidade poderia a princípio contar com menos de 100 policiais (§ 2º).

Do ponto de vista da remuneração, os artigos 3 e 6 estabelecem as gratificações para cada cargo dentro do organograma das UPPs. Todo policial

lotado na UPP deve receber, no mínimo, uma gratificação de R\$500 mensais, além de auxílio transporte e auxílio alimentação ('desarrancho' na terminologia militar).

O mesmo artigo 6 estipula que os policiais lotados nas UPPs deverão ser recém formados. A ideia implícita por trás dessa iniciativa, comum em experiências semelhantes em outros países, é favorecer a introdução de uma nova doutrina, o que seria mais difícil com policiais habituados ao velho modelo, e tentar diminuir os níveis de corrupção.

Na prática, as UPPs implicam 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 mútuo por meio do qual tanto os policiais quanto os moradores se reconhecem individualmente ao invés de se relacionar por meio de categorias genéricas, com frequência, estereotipadas (Morales & Cano, 2007).

Além da permanência dos policiais, outro dos efeitos evidentes é o aumento da presença policial. A próxima tabela apresenta, para as primeiras 13 UPPs que serão objeto de análise em seções posteriores, 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 mais do que a média estadual.

Outro ponto destacado 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.

Tabela 2:
População residente e contingente policial por UPP

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

Fonte: Coordenadoria de Polícia Pacificadora – CPP/PMERJ e IBGE

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.

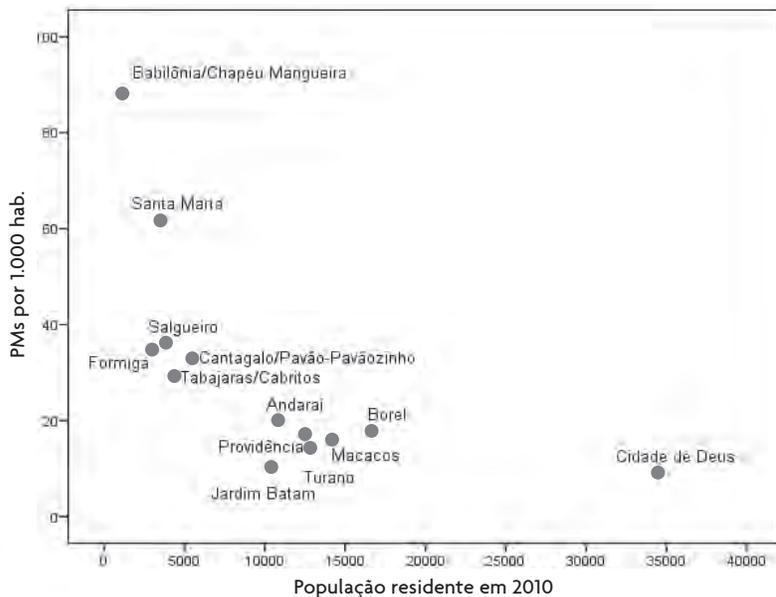
A *localização* das UPPs no tecido urbano da cidade é claramente seletiva. O mapa seguinte marca em vermelho o local das primeiras 17 UPPs. Este mapeamento das unidades foi possível graças à obtenção de arquivos de localização espacial fornecidos pela Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP) e pelo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

Como pode ser observado no mapa, essas 17 UPPs 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’.

Gráfico 1:

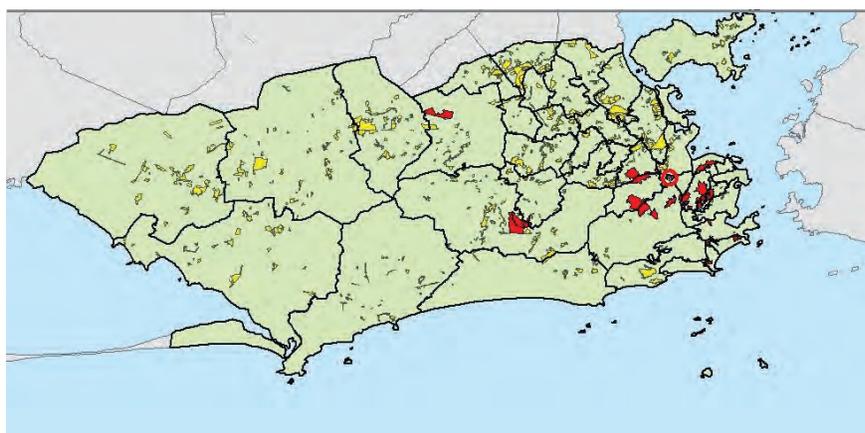
Relação entre população e razão de policiais por habitante, por UPP



Fonte: Coordenadoria de Polícia Pacificadora – CPP/PMERJ e IBGE

Mapa 1:

Localização das primeiras 17 UPPs

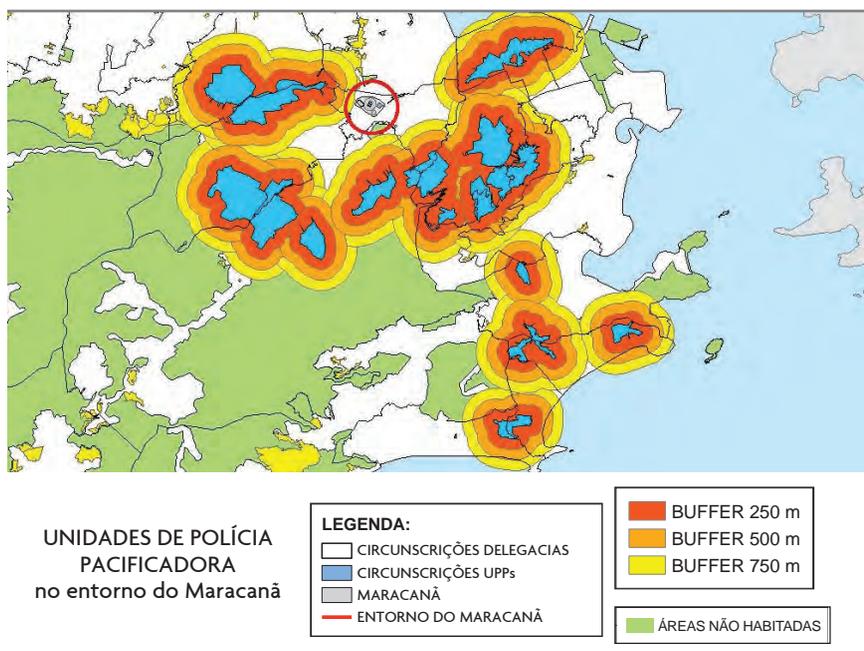


- Legenda:**
- CIRCUNSCRIÇÕES DELEGACIAS
 - ENTORNO DO MARACANÃ
 - CIRCUNSCRIÇÕES UPPs
 - FAVELAS

Circunscrições das delegacias e UPPs favelas

Este cinturão da Tijuca está localizado exatamente ao redor do estádio de futebol do 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 considerado neste sentido é que a gratificação aos policiais das UPPs é paga, segundo foi divulgado, pelo município do Rio de Janeiro.

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.

6

O impacto das UPPs na criminalidade

O impacto das UPPs na criminalidade ou, mais especificamente, nos registros criminais será mensurado de três formas:

- a) o impacto direto no crime acontecido *dentro* das comunidades atendidas, comparando a incidência criminal antes e depois do projeto num conjunto de 13 UPPs;
- b) o impacto nos delitos registrados nas delegacias, de acordo com o grau em que as UPPs estão presentes em cada uma delas ao longo do tempo. Esta análise inclui obviamente efeitos dentro das comunidades, mas também nas áreas ao redor;
- c) o impacto direto no crime no *entorno* imediato de duas UPPs (Morro dos Macacos e Cidade de Deus) através da localização exata no mapa (georreferenciamento) dos crimes cometidos em áreas concêntricas em torno dessas UPP.

Cada uma dessas três abordagens será apresentada separadamente.

6.1. O impacto das UPPs no crime registrado dentro das comunidades

6.1.1. Notas metodológicas

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 correspondentes a delitos registrados e 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, criada em novembro de 2010.

Este trabalho foi realizado a partir do banco de dados de todos os Registros de Ocorrência da Polícia Civil na cidade do Rio de Janeiro, para determinados crimes, obtido junto ao ISP. Obtivemos também a programação (*software*) que o ISP usa para selecionar, dentro deste banco de ocorrências, os casos correspondentes às áreas dessas 13 UPPs. Esta programação considera o nome do bairro, o nome da rua e o número da rua do local da ocorrência para identificar aquelas acontecidas dentro das áreas de UPP.

Entretanto, uma vez que fizemos a primeira análise comprovamos que os resultados eram diferentes daqueles divulgados pelo ISP. Em reunião com os técnicos do ISP, fomos informados que os dados são divulgados após uma revisão individual de cada ocorrência, para garantir que ela pertence às áreas definidas. A partir daí, estabelecemos um processo de cooperação técnica entre os técnicos do LAV e os do ISP para revisar todas as ocorrências inicialmente selecionadas nas 13 áreas com UPP e elaborar uma nova programação, que selecionasse os casos dessas UPPs de forma automatizada. Esse programa informático foi usado para a seleção final dos casos e esperamos que sirva também de ajuda para o trabalho futuro do ISP.

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 de Janeiro:
 - 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.

Os códigos específicos incluídos podem ser conferidos no Anexo 1.

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. Ainda foi considerada a possibilidade de inclusão de “Mortes sem

Assistência Médica” neste total, mas uma análise detalhada do perfil das vítimas deste tipo de ocorrência revelou que elas têm muito mais idade e uma proporção de mulheres também mais elevada, fatores que apontam a que estas são predominantemente vítimas de morte natural e não violenta. Por isso, essa tipologia foi descartada.

Além do total de mortes violentas, algumas subcategorias específicas foram também analisadas, entre elas:

- a1) Homicídios dolosos, tais como definidos pela Polícia Civil;
- a2) Homicídios provenientes de Autos de Resistência, ou seja, mortes por intervenção policial.

Os autos de resistência não estão contemplados dentro do total de homicídios dolosos, apesar de que a categoria seja hoje oficialmente denominada “homicídio por auto de resistência” e apesar também de que a tipificação penal do evento seja, de fato, homicídio doloso, independentemente das excludentes de ilicitude. Entretanto, historicamente as polícias não incluíram as mortes provocadas pelos seus agentes no total de homicídios e isto se mantém até hoje, mesmo após a categoria ter sido mudada de simples “auto de resistência” para “homicídio proveniente de auto de resistência”. Assim, do ponto de vista analítico, “homicídios dolosos” e “homicídios provenientes de autos de resistência” são duas subcategorias mutuamente excludentes dentro das mortes violentas; a primeira define os casos sobre os quais a polícia não possui dúvidas de que foram crimes dolosos contra a vida e a segunda mensura as vítimas fatais da intervenção policial.

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, que são contemplados na medida em que poderiam incluir alguns homicídios. Em outras palavras, trata-se, sobretudo, de um controle para evitar que homicídios possam ser classificados como desaparecimentos, seja por uma mudança no padrão criminal ou por fatores relacionados com os mecanismos de registro da polícia;
- c) Lesões Dolosas não Letais, cujos códigos específicos podem ser examinados no Anexo 1. Como já foi mencionado, diferentemente da violência letal, não há uma previsão muito clara para o impacto das UPPs nos registros de violência não letal;

- d) Violência Doméstica e Familiar, que contemplam um subconjunto das lesões dolosas, as que têm a ver com violência doméstica e familiar, e também as ameaças no mesmo contexto, de acordo com a lei 11.340/2006;
- e) Ameaças;
- f) Estupros;
- g) Roubos. Como acontecia em relação à violência não-letal, não há uma hipótese precisa em relação ao impacto das UPPs nos registros dos crimes contra a propriedade;
- h) Furtos;
- i) Crimes relativos a Drogas³, que contemplam desde as apreensões até tráfico, consumo, cultivo e compartilhamento. Neste caso, também não havia uma hipótese clara sobre o efeito da UPP. Por um lado, a presença da polícia certamente tenderá a diminuir o tráfico e o consumo, entretanto é provável que muitas destas condutas não fossem registradas anteriormente pela polícia, já que a entrada da polícia acontecia basicamente em operações armadas.

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. Excepcionalmente, o banco de dados continha alguns registros de ocorrências de crimes contra a pessoa sem registro de vítimas. Nestas situações, colocamos o número de vítimas igual a 1, pois não é possível a existência de crimes deste tipo sem 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. O ano de 2006 foi escolhido em função das regulações internas do ISP que permitem o fornecimento de microdados a pesquisadores para períodos de, no máximo, cinco anos. O mês de junho de 2011 era o último disponível no momento da coleta de dados. De qualquer maneira, considerando que a

3. Inicialmente não estava previsto na pesquisa contemplar estes tipos de delitos. No entanto, o trabalho qualitativo de campo revelou que muitas UPPs ainda possuíam ocorrências frequentes deste tipo, razão pela qual foi decidido incorporá-las na análise.

primeira implantação do que posteriormente seria chamado UPP aconteceu em dezembro de 2008, estimamos que o período contemplado inclui um intervalo suficiente antes e depois da introdução do programa. Nesta análise, o projeto da UPP é considerado presente no mês seguinte à sua implantação oficial em cada comunidade, independentemente de qual seja o dia do mês em que aconteceu a inauguração. Assim, por exemplo, no Santa Marta a variável registra a presença do projeto desde janeiro de 2009. A decisão de não considerar o projeto como presente no próprio mês da instalação respondeu justamente à diversidade nos dias de implantação, às vezes no início e outras no final do mês, e à opção por avaliar o projeto apenas a partir do seu estabelecimento pleno, desconsiderando os fatos possivelmente excepcionais que pudessem acontecer nos primeiros dias. Em outras palavras, trata-se de uma avaliação da presença do projeto mais do que uma avaliação da sua implantação.

A partir do banco de dados solicitado ao ISP e relativo ao conjunto de ocorrências anteriormente relatado (mortes violentas, desaparecimento, lesões dolosas, violência doméstica e familiar, ameaças, estupros, roubos, furtos e crimes relativos a drogas) foi elaborada uma série mensal para cada uma das 13 comunidades e para cada um desses delitos. 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 em momentos diferentes (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.

6.1.2. Resultados

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 comunidade e mês passa de 1 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 0,5 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 seis por mês a menos de três), 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.

Tabela 3:
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

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE

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 global. 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 cada uma das 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 possuem o mesmo peso na determinação dos efeitos finais.

De qualquer forma, os resultados são coincidentes para números absolutos e taxas. A taxa de mortes violentas cai, depois da implementação da UPP, a aproximadamente um quinto da anterior e a taxa de homicídios a um quarto. 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 furtos aumentam, mas de forma mais suave.

Entretanto, a partir desses dados não podemos interpretar tais 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 para que siga a mesma tendência que as áreas a serem avaliadas, mas também suficientemente ampla 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 nas áreas consideradas sejam paralelas ao que sucede 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 algumas análises, 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 completamente 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, os próximos capítulos trarão dados sobre efeitos no entorno das UPPs que poderiam ajudar a dimensionar estes possíveis deslocamentos criminais.

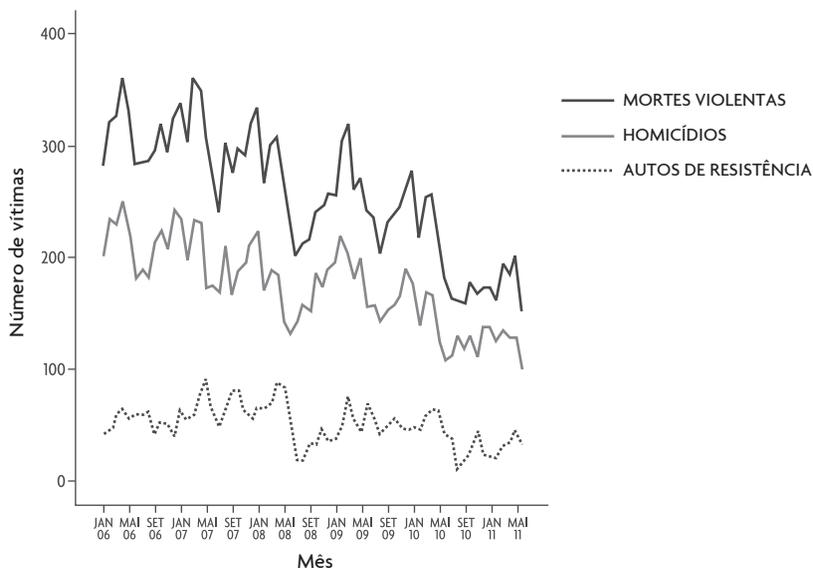
De fato, os homicídios estão numa trajetória descendente para a cidade como um todo nos últimos anos, como mostra o gráfico seguinte. Considerando que a tendência de diminuição parece começar antes de 2009, isto sublinha que é preciso ter cautela antes de atribuir a queda simplesmente às UPPs. Da mesma forma, os gráficos mostram que a tendência ao aumento de registros de lesões dolosas e ameaças é aparente também para o conjunto da cidade. Da mesma forma, a queda dos roubos e a elevação dos furtos podem ser percebidas desde 2009 considerando a cidade como um todo. 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 dentro

das comunidades, já que elas representam uma pequena proporção do território, mas talvez pudesse ser verossímil em relação ao efeito indireto no entorno;

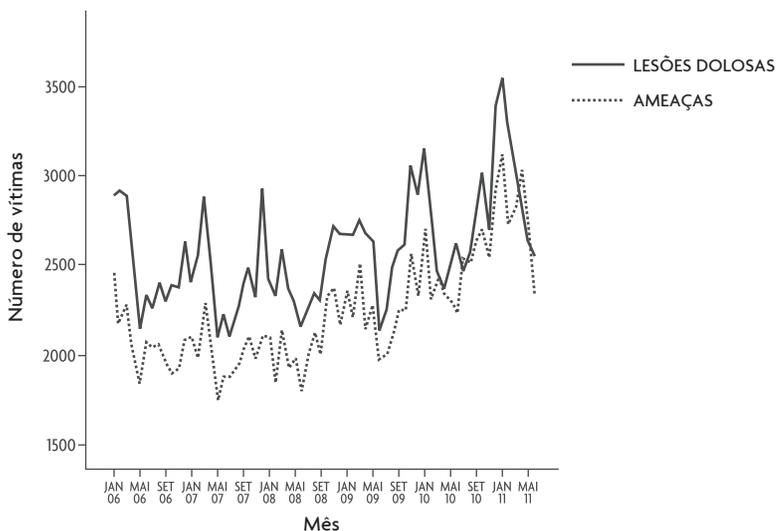
- b) o impacto sistêmico das UPPs na delinquência é tão grande que o programa impacta a incidência criminal no conjunto do território;
- c) as UPPs não possuem qualquer impacto, visto que a criminalidade dentro das comunidades beneficiadas segue a mesma tendência do conjunto da população.

Gráfico 2:
Vítimas de Mortes Violentas Intencionais Registradas por Mês no Município do Rio de Janeiro



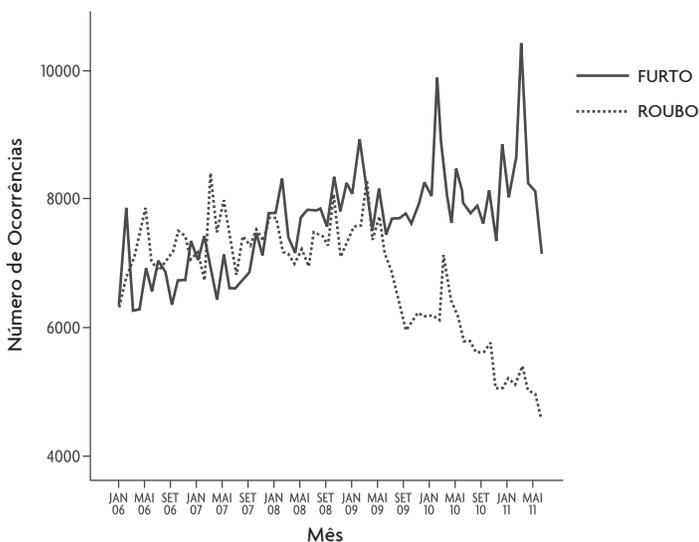
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

Gráfico 3:
Vítimas de Lesões Corporais Dolosas e Ameaças Registradas por Mês no Município do Rio de Janeiro



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

Gráfico 4:
Registros de Roubos e Furtos 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 dois tipos de análises. O primeiro é um conjunto de gráficos que mostram os registros mensais de criminalidade nas áreas de UPP e no resto da cidade, de forma que é possível acompanhar a evolução paralela nesses dois territórios. O segundo é um modelo estatístico que estima o impacto da presença das UPPs nestas comunidades, controlando pela evolução da criminalidade no resto da cidade.

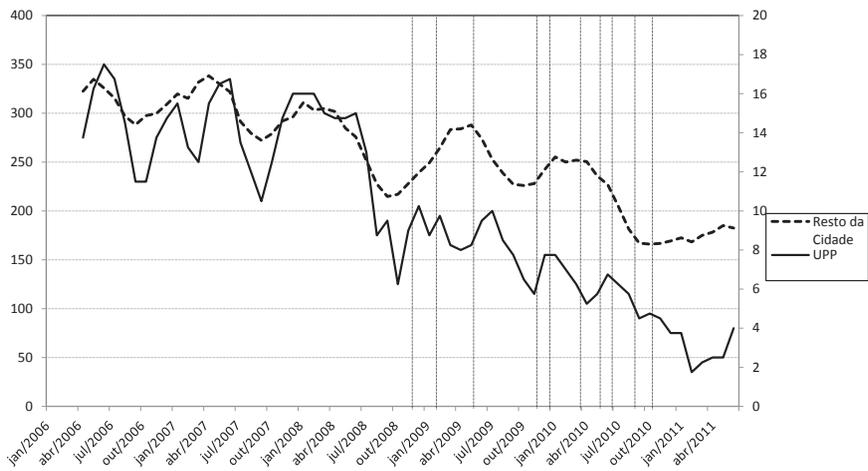
Na série de gráficos a seguir, os territórios são constantes ao longo do tempo, mas na linha vermelha, que representa as 13 comunidades com UPP, o projeto vai se implantando progressivamente. Cada linha vertical representa a inauguração de uma nova UPP. Assim, o impacto do programa é progressivo e cumulativo, e só deve ser plenamente sentido em novembro de 2010, com a instalação da última das 13 UPPs. Cada uma das duas linhas possui a sua escala correspondente, a referente às UPPs representada no eixo vertical da direita e a do resto da cidade no eixo vertical à esquerda. Para suavizar as séries temporais e evitar os picos, isto é, as oscilações bruscas a cada mês que dificultam a visualização, ambas foram suavizadas através da técnica da média móvel. Assim, o valor de cada mês é na verdade igual à média de 4 valores: o desse mesmo mês e os dos três meses anteriores. Com isso, as séries ficam suavizadas e a análise visual das tendências, facilitada. A desvantagem é que não há valores para os 3 primeiros meses, de forma que na prática o gráfico começa em abril de 2006.

Se as UPPs apresentam um impacto, ele deveria se refletir numa divergência progressiva das duas séries, que deveriam se diferenciar cada vez mais na medida em que novas UPPs são criadas no território. Por exemplo, se as UPPs realmente diminuem os homicídios dentro delas, a redução da curva de homicídios deveria ser mais pronunciada na linha das UPPs, comparada com a do resto da cidade. É isso que acontece justamente com o número de mortes violentas: o gráfico revela uma tendência à diminuição no resto da cidade, mas uma queda mais intensa nas áreas de UPP, nas quais o número passa de 12 a 14 por mês antes da intervenção a menos de 5 por mês no final do período. Esse gráfico sublinha o impacto das UPPs na redução da violência letal dentro dessas comunidades.

O resultado para os homicídios dolosos é paralelo, com uma tendência de queda geral, que se acentua claramente nas comunidades com UPP a partir de 2009. Nelas, os homicídios por mês passam de 4 ou mais a 2 ou menos.

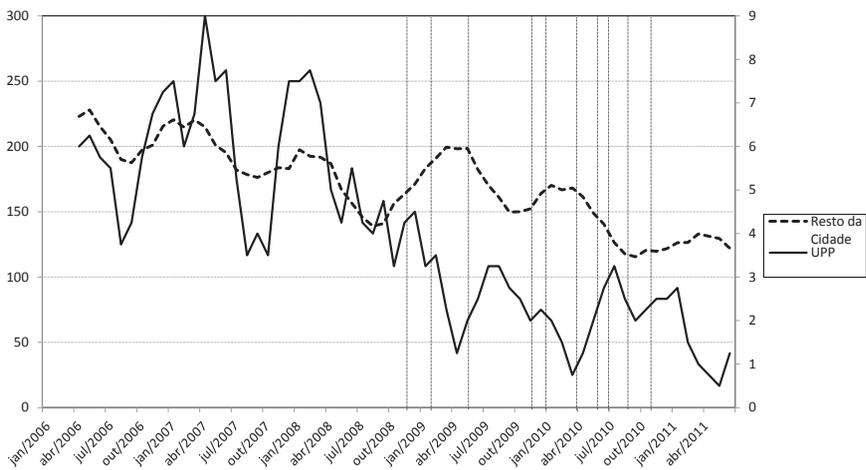
A redução mais drástica acontece nas mortes por intervenção policial, os chamados Autos de Resistência. Elas apresentam uma diminuição moderada no resto da cidade, mas quase desaparecem nas áreas de UPP. A validade in-

Gráfico 5:
Vítimas de Mortes Violentas Intencionais Registradas por Mês no Município do Rio de Janeiro: Comunidades com UPP Versus Resto da Cidade



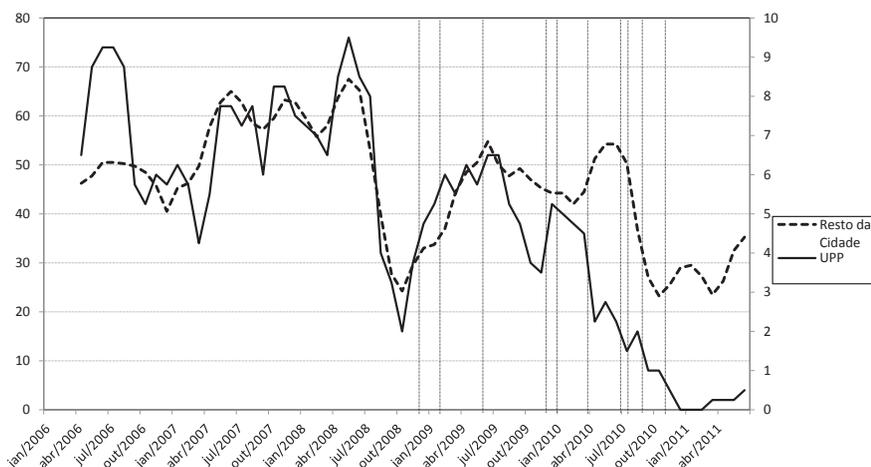
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP). Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

Gráfico 6:
Vítimas de Homicídio Doloso Registradas por Mês no Município do Rio de Janeiro: Comunidades com UPP Versus Resto da Cidade



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP). Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

Gráfico 7:
Vítimas de Autos de Resistência Registrados por Mês no
Município do Rio de Janeiro: Comunidades com UPP Versus Resto da Cidade



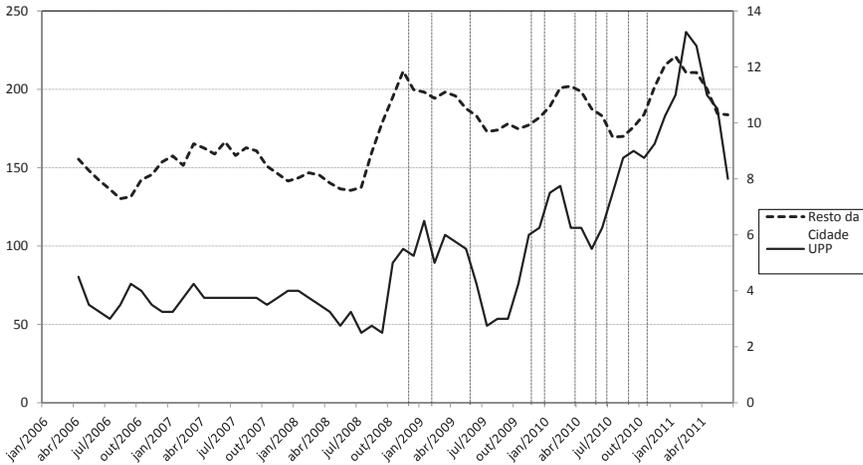
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP). Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

terna da atribuição causal da mudança às UPPs fica reforçada pelo fato de que a tendência de ambas as séries (UPPs e resto da cidade) parece ser paralela até 2009, a partir do qual as cifras despencam nas áreas de UPP. Isto condiz perfeitamente com a noção do fim da disputa armada pelo território entre a polícia e as facções criminosas e talvez com uma intervenção policial mais cuidadosa.

Estes resultados são bastante interessantes, pois confirmam que a redução das mortes violentas nas comunidades com UPPs corresponde, sobretudo, às mortes em confronto com a polícia, isto é, as mortes em confrontos armados pela disputa do território. Já os homicídios dolosos mais convencionais, como as execuções sumárias ou as mortes decorrentes de conflitos inter-individuais são reduzidos em menor medida pela presença da UPP. Isto encaixaria com a literatura criminológica tradicional, no sentido de confirmar a dificuldade de prevenir violência letal convencional através do patrulhamento.

Já os registros de desaparecimento aumentaram nas UPPs, desde 2009, em maior proporção do que no resto da cidade. Os desaparecimentos são um sinal de alerta para monitorar a possível subestimação de homicídios por esta via. Por outro lado, o aumento dos desaparecimentos também poderia responder a uma maior confiança na polícia e na sua capacidade de localizar as vítimas, visto que o registro de desaparecimento em geral está associado à esperança e à urgência de encontrar a pessoa. Uma pesquisa explorató-

Gráfico 8:
Vítimas de Desaparecimentos Registrados por Mês no
Município do Rio de Janeiro: Comunidades com UPP Versus Resto da Cidade



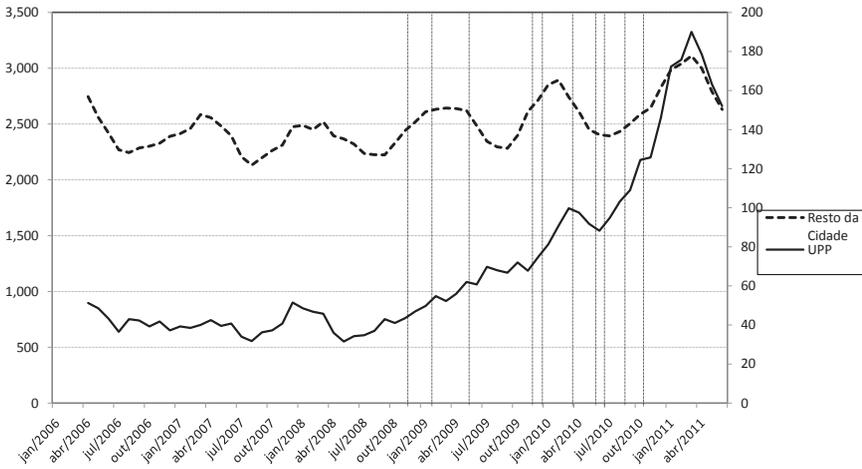
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP). Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

ria realizada pelo ISP (ISP, 2009) sobre os desaparecimentos registrados em 2007 revelou que, numa ampla proporção dos casos em que os denunciadores foram re-localizados, as vítimas tinham reaparecido (o ISP menciona 71%; Soares, 2009 menciona 86%). Por outro lado, a proporção de homicídios nos casos esclarecidos era de apenas 7% neste estudo. Contudo, o tamanho reduzido da amostra e algumas restrições metodológicas, tais como o fato de os contatos posteriores serem apenas via telefone, limitam a confiabilidade desses resultados. De qualquer forma, o perfil de gênero e idade das vítimas de desaparecimento (apenas 28% com idades entre 18 e 29 anos e mais de um terço de mulheres) é diferente das vítimas de homicídio – composto predominantemente por jovens de sexo masculino –, o que confirma que não é possível assumir que ambos os fenômenos são equivalentes. Assim, seria muito improvável que a queda dos homicídios nas áreas de UPP pudesse ser explicada simplesmente em virtude do aumento de desaparecimentos, mas isto não significa que não seja preciso ficar alerta.

O aumento de registros de lesões dolosas é comum ao resto da cidade, mas é muito mais intenso nas áreas de UPP, confirmando a existência de um impacto aparente do programa neste tipo de registros. O mesmo cenário aparece em relação à violência doméstica e familiar, que é quase um subconjunto das lesões dolosas, e em relação às ameaças.

Gráfico 9:

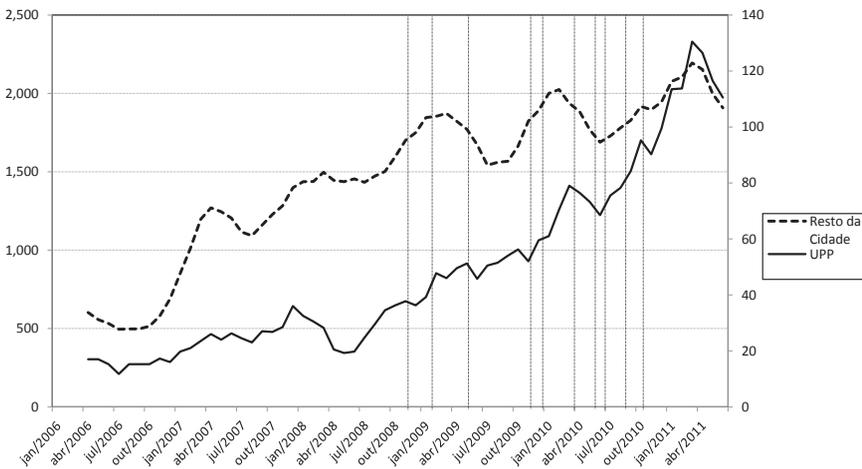
**Vítimas de Lesões Corporais Dolosas Registradas por Mês
no Município do Rio de Janeiro: Comunidades com UPP Versus Resto da Cidade**



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP). Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

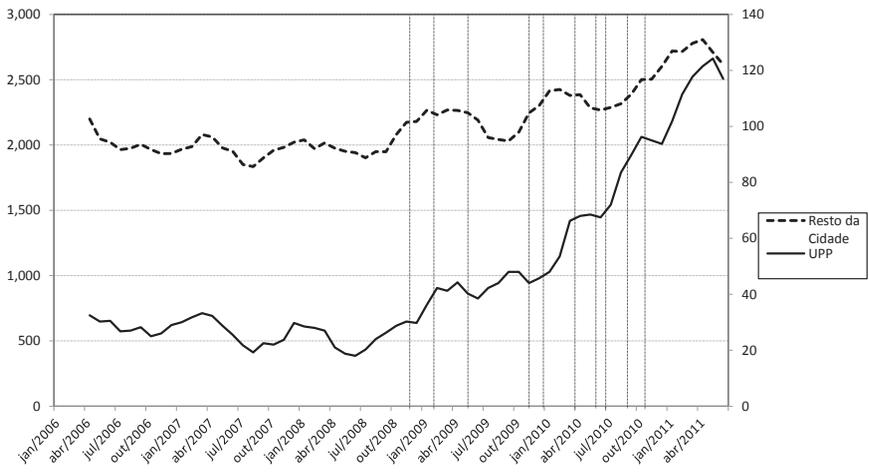
Gráfico 10:

**Vítimas de Violência Doméstica e Familiar Registradas por Mês
no Município do Rio de Janeiro: Comunidades com UPP Versus Resto da Cidade**



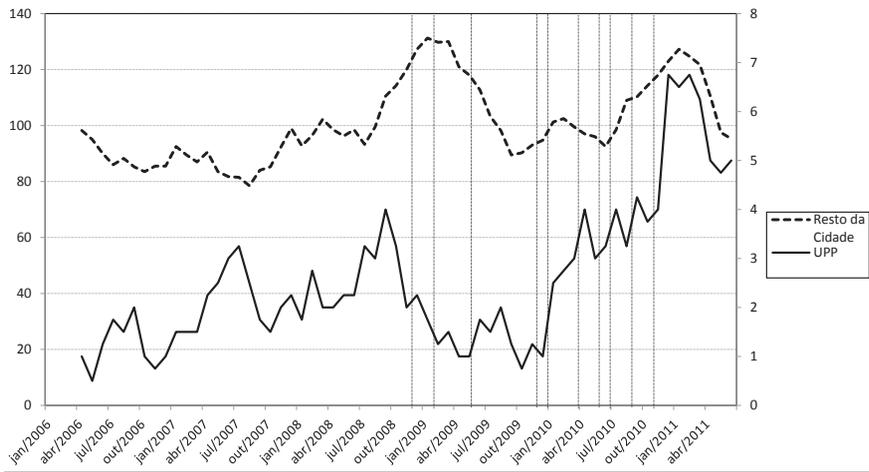
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP). Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

Gráfico 11:
Vítimas de Ameaças Registradas por Mês no Município do Rio de Janeiro:
Comunidades com UPP Versus Resto da Cidade



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP). Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

Gráfico 12:
Vítimas de Estupros Registrados por Mês no Município do Rio de Janeiro:
Comunidades com UPP Versus Resto da Cidade

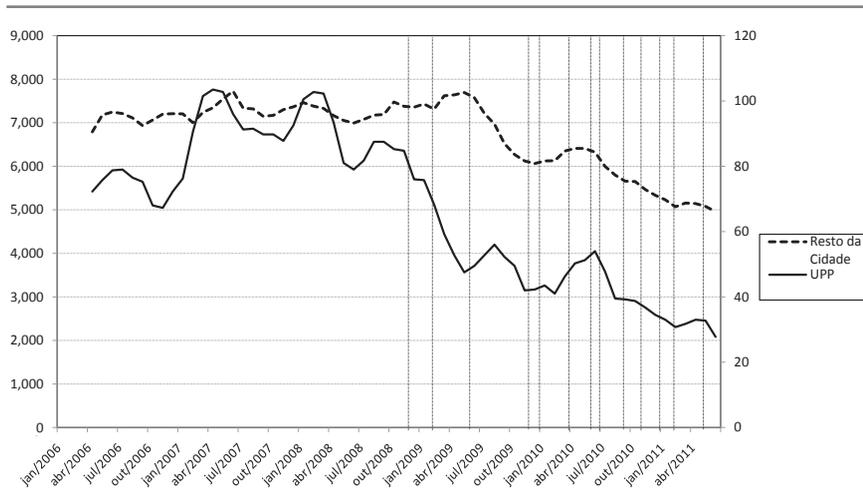


Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP). Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

O registro de estupros apresenta uma leve tendência de aumento na cidade, mas um crescimento muito mais claro nas áreas de UPP, a partir de 2010. A cifra passa de aproximadamente dois por mês em 2007, para o conjunto das 13 comunidades, a mais de cinco mensais a finais de 2010.

Por sua vez, os roubos registrados vão diminuindo progressivamente na cidade a partir de 2009, mas a queda parece mais acentuada nas áreas de UPP.

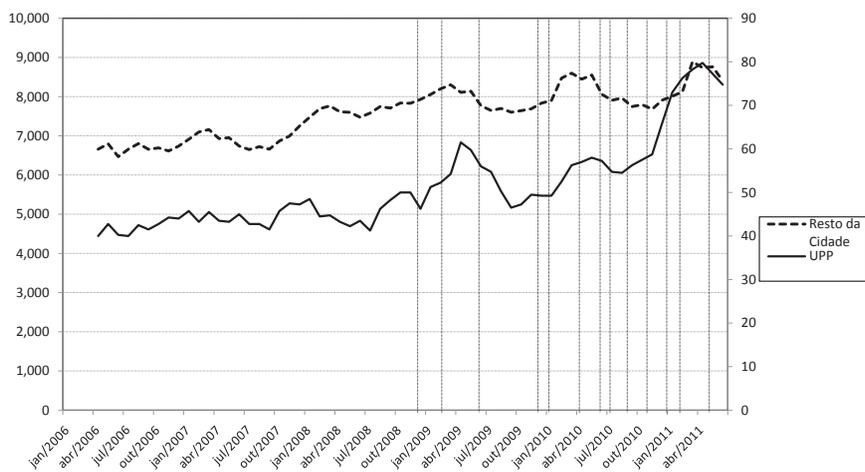
Gráfico 13:
Número de Roubos Registrados por Mês no Município do Rio de Janeiro:
Comunidades com UPP Versus Resto da Cidade



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP). Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

Em relação aos furtos acontece exatamente o contrário: há uma tendência moderada de ascensão na cidade, que não acompanha o rápido crescimento em comunidades com UPP, particularmente no ano de 2011.

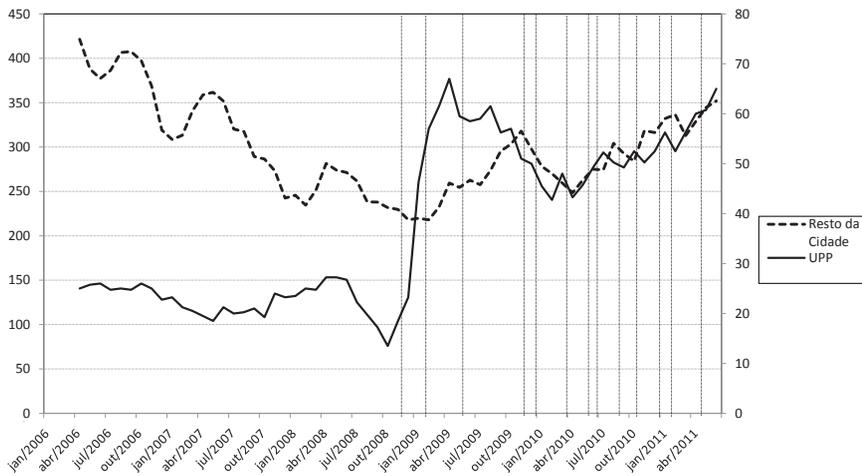
Gráfico 14:
Número de Furtos Registrados no Município do Rio de Janeiro:
Comunidades com UPP Versus Resto da Cidade



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP). Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

Por último, a evolução dos crimes relativos a drogas não é muito clara. Na primeira metade de 2009 sobem claramente os registros nas 13 áreas consideradas, mas eles descem na segunda metade desse mesmo ano, e a partir daí seguem uma tendência crescente comum ao resto da cidade. Isto talvez seja devido ao fato de que os registros destes delitos dependem muito mais da atividade policial do que da incidência real do crime, e por isso podem variar com rapidez conforme mudam as estratégias policiais.

Gráfico 15:
Número de Crimes Relativos a Drogas Registrados
no Município do Rio de Janeiro: Comunidades com UPP Versus Resto da Cidade



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP). Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

Em suma, a análise dos gráficos aponta que a presença das UPP consegue efetivamente reduzir drasticamente a violência letal nas comunidades ocupadas. Em particular, as mortes de civis por intervenção policial tornam-se muito raras, em função do fim dos confrontos armados pela disputa do território e, talvez, de uma estratégia policial mais contida. Da mesma forma, os roubos também caem numa proporção maior à do resto da cidade, indicando que a redução da criminalidade armada é um dos principais resultados locais das UPPs.

Já os registros de crimes não letais contra a pessoa, tais como lesões, ameaças e estupro, experimentam um aumento significativo nestas comunidades após a implantação das UPPs. Os crimes não violentos contra a propriedade, os furtos, também se incrementam após a entrada do projeto. Conforme será explicado mais adiante nas seções que analisam a percepção dos moradores e dos policiais, há duas explicações possíveis para este fenômeno. Uma é que os moradores, que não costumavam ir à delegacia, passam a denunciar quando sofrem um crime. Isto se deve tanto ao trabalho policial, que encaminha as pessoas para delegacia, quanto ao fim da intimidação dos grupos armados locais, que não aceitavam a presença policial nem o recurso dos moradores ao sistema de justiça criminal. Paralelamente, os chefes desses grupos criminosos (traficantes, milicianos, etc.) exerciam nas comunidades um forte con-

trole social autoritário, proibindo diversas condutas criminosas e punindo severamente os transgressores. Assim, quem cometia um furto na comunidade arriscava ser torturado, expulso ou morto pelo poder armado local, o que provavelmente contribuía para reduzir este tipo de conduta. Portanto, uma vez ausente este controle social autoritário e extralegal, é bem possível que a incidência destes crimes esteja aumentando. Infelizmente, o peso relativo destes dois fatores – diminuição do subregistro e aumento real dos crimes interpessoais – não pode ser determinado a partir dos materiais recolhidos.

Após o exame dos gráficos, passamos a modelar estatisticamente o impacto da entrada das UPPs na série mensal de crimes registrados em cada comunidade. 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 a população para o ano de 2010, o que não nos permite controlar a existência de dinâmicas demográficas próprias de cada comunidade.

Assim, 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 tamanho diferente. 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 na estimativa 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 distantes 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 micro-dados entregues pelo ISP apenas 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 relativa ao resto da cidade.

A inclusão da variável que mensura a incidência no 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 estes tipos 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. Todas as estimativas estatísticas de impacto realizadas neste trabalho, salvo aviso em contrário, seguirão este padrão de modelo.

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

Tabela 4:
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	g.l.	P	Coeficiente	Qui-Quadrado	g.l.	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

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE

é revelado na tabela 4. 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.

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 mensais a menos 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 estupros 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 à delegacia da própria polícia que antes não estava presente, e uma diminuição do controle social extralegal violento exercido pelos grupos armados irregulares.

Como foi mostrado no capítulo anterior, um dos impactos mais evidentes do projeto é o aumento da presença policial, com uma razão de policiais por habitante muito mais elevada do que no resto do território. Mesmo assim, essa

razão varia significativamente de uma UPP para outra. Nesse sentido, pretendíamos explorar em que medida o impacto na criminalidade poderia estar associado à intensidade diferencial da presença policial nestas 13 comunidades. Isto poderia acontecer tanto nos delitos cujos registros ficam reduzidos quanto naqueles em que há aumento. Em outras palavras, a pergunta que se quer responder é em que medida o impacto do projeto é mais intenso nas UPPs com mais saturação policial, isto é, naquelas com uma razão de policiais por habitante mais elevada. Sabemos que as comunidades menores tendem a ter uma razão maior e as de maior porte apresentam uma presença policial algo menor. Assim, a pergunta colocada se confunde com outra: o impacto do projeto é maior ou menor nas UPPs de maior população comparado com as pequenas? Pela natureza das informações, é impossível separar as duas questões. Para tanto, seria preciso contar com situações que não existem ainda: UPPs de grande porte e alta presença policial ou, vice-versa, UPPs pequenas com poucos policiais.

Em suma, esta é apenas uma análise exploratória em relação ao impacto da intensidade da presença policial e os resultados devem ser tomados com bastante cautela. De qualquer forma, para tentar abordar este ponto refizemos os modelos estatísticos para estimar o impacto das UPPs nas taxas criminais, com uma diferença: em vez de colocar uma variável que identificasse a comunidade incluímos a razão de policiais para cada 1.000 habitantes. Esta substituição de uma variável pela outra era uma necessidade estatística, pois há uma perfeita correlação entre ambas (a identificação da comunidade determina a razão de policiais por habitante, já que esta última é estática no tempo), de forma que o cálculo matemático das estimativas torna-se impossível se as duas variáveis forem introduzidas simultaneamente (Pedhazur, 1973).

Portanto, os modelos contam com as seguintes variáveis independentes: a) a presença ou ausência da UPP nesse mês; b) a razão de policiais por 1.000 hab.; e c) o registro desse crime ou a taxa para o resto da cidade. A tabela 5 apresenta os resultados. Como na tabela 4, cada linha representa na verdade um modelo estatístico diferente, mas seria entediante demais detalhar todos os coeficientes.

Como pode ser observado, o impacto da intensidade da presença policial revela-se significativo apenas para os crimes não-letais contra a pessoa, os crimes não-violentos contra o patrimônio e os relativos a drogas. Em todos esses casos, uma maior presença policial tende a aumentar o número de registros criminais. Este resultado apóia a interpretação de que são os policiais os que encaminham as pessoas à delegacia para fazer as denúncias de crimes não-letais, de forma que, quanto maior o número de policiais em atividade, maior tenderia a ser o número desse tipo de registros.

Tabela 5:
Impacto líquido do número de policiais por 1.000 hab. na taxa mensal de criminalidade por 100.000 hab. das comunidades com UPP

Tipos de Ocorrência	Impacto do Nº de policiais por 1.000 hab.			
	Coefficiente	Qui-Quadrado	g.l.	P
Vítimas de Morte Violenta	-0,008	0,035	1	0,851
Vítimas de Homicídio Doloso	-0,025	1,037	1	0,309
Vítimas de Auto de Resistência	-0,002	0,004	1	0,952
Vítimas de Desaparecimento	-0,001	0,001	1	0,981
Vítimas de Lesões Dolosas	1,217	51,99	1	0,000
Vítimas de Violência Doméstica	0,790	28,16	1	0,000
Vítimas de Ameaça	1,783	135,57	1	0,000
Vítimas de Estupro	0,079	8,636	1	0,003
Número de Roubos	-0,214	0,946	1	0,331
Número de Furtos	0,811	21,92	1	0,000
Número de Crimes de Drogas	1,518	115,03	1	0,000

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE

A interpretação contrária poderia ser ainda mais interessante, a saber, que a diminuição das mortes violentas em áreas de UPP não dependeria significativamente do tamanho do contingente policial, de forma que uma vez recuperado o território, a redução das mortes aconteceria independentemente do número de policiais presentes, pelo menos dentro dos limites observados nas UPPs. Obviamente, se o número de policiais fosse muito pequeno, isto poderia acabar resultando na perda do controle do território e na anulação da redução das mortes violentas, mas aparentemente os níveis contemplados pelo projeto até agora são suficientes em todos os casos. Este resultado também abriria a porta a uma futura reflexão sobre a redução dos contingentes em algumas UPPs, as que contassem com maior razão de policiais por habitante, considerando que a redução da letalidade poderia se manter mesmo assim, e que o impacto no aumento de registros de violência não-letal nestas comunidades pode não ser tão relevante do ponto de vista da política de segurança global.

De qualquer forma, qualquer interpretação desses resultados deve ser feita com cautela em função das limitações dos dados antes expostas e do reduzido número de UPPs analisadas.

6.2. O impacto das UPPs no crime registrado nas delegacias

6.2.1. Notas Metodológicas

A comparação dos crimes dentro das áreas de UPP, antes e depois da instalação do programa, nos permitiu estimar o efeito dentro das comunidades. Por sua vez, a comparação dos crimes registrados por delegacias, antes e depois da instalação de UPPs no seu território, possibilita mensurar o impacto de outra forma. Trata-se, por um lado, de uma estimativa mais imprecisa – já que amplas áreas das delegacias não estarão cobertas pelas UPP em momento algum –, mas também mais abrangente, já que permite explorar o impacto não apenas direto nas áreas das UPP, mas também no seu entorno.

A variável independente, ou seja, a dimensão cuja influência na criminalidade precisava ser testada era o grau em que cada delegacia estava coberta por UPPs em cada momento. Por exemplo, se várias UPPs iam sendo instaladas na área de uma delegacia concreta, precisávamos de um indicador que mensurasse como essa presença aumentava no tempo. Esse indicador de presença da UPP na delegacia pode ser calculado de duas formas:

- a) com base populacional, calculando a proporção da população da delegacia que mora em áreas atendidas por UPPs;
- b) com base territorial, mensurando a proporção da área total da delegacia correspondente às áreas cobertas pelas UPPs ou incluídas dentro do seu entorno, entendendo entorno como áreas desenhadas por raios diferentes ao redor das circunscrições das UPPs.

Para esta análise, construímos uma série temporal com os registros criminais mensais de cada delegacia na cidade do Rio de Janeiro, a partir de dados oficiais divulgados publicamente. O Estado do Rio de Janeiro divulga mensalmente, através do Instituto de Segurança Pública, um total de 38 títulos de ocorrências criminais (homicídios, estupro, vários tipos de roubos, furtos etc.) e não-criminais (desaparecidos, recuperação de veículos, número de registros de ocorrências, etc.), abrangendo todo o território do estado. Estes registros são divulgados desagregados por Área Integrada de Segurança Pública (AISP) e por delegacia de polícia, desde janeiro de 2003. Os dados são disponibilizados em arquivos que podem ser obtidos na página da internet www.isp.rj.gov.br e são também publicados em Diário Oficial.

O período estudado aqui foi de janeiro 2003 até setembro de 2011, e incluiu as 17 UPPs que foram instaladas nesse intervalo, desde a do Santa Mar-

ta em dezembro de 2008 até a do Morro São Carlos em maio de 2011. Por um lado, como os dados foram coletados diretamente da página oficial e não dependiam de uma solicitação específica ao ISP (que tem como política geral não fornecer séries de mais de 5 anos de microdados aos pesquisadores), foi possível analisar uma série mais longa, iniciando em 2003, o que é sempre recomendável na análise de séries temporais. Por outro lado, como os dados foram obtidos num momento posterior à solicitação de dados ao ISP, a série também se beneficiou de um prolongamento até setembro de 2011, em comparação a junho, que foi o último mês disponível para a análise do crime dentro das comunidades. Entre os registros criminais divulgados oficialmente, foram escolhidos para o presente trabalho os seguintes tipos de ocorrência:

- a) Morte violenta, que incluía as seguintes categorias da classificação oficial:
 - Homicídio Doloso
 - Homicídio por Auto de Resistência, isto é, mortes em confronto com a polícia
 - Lesão Corporal Seguida de Morte
 - Roubo seguido de Morte (Latrocínio)
 - Encontro de Cadáver
 - Encontro de Ossada

Observe-se que este indicador de mortes violentas é muito parecido com o usado na análise do impacto das UPPs dentro das comunidades na seção anterior, com a única diferença aqui da exclusão dos casos de estupro ou atentado violento ao pudor seguido de morte. A razão é que estes crimes sexuais não são divulgados na página do ISP. De qualquer forma, esses casos são muito raros, de forma que o indicador é praticamente idêntico ao usado na análise do crime *dentro* das UPPs.

Além do indicador global de mortes violentas, duas categorias específicas de mortes serão também monitoradas:

- a1) Homicídios Dolosos;
 - a2) Homicídios por Autos de Resistência.
- b) Desaparecimento. Como já foi indicado, a razão principal da incorporação deste indicador é o fato de que ele pode estar incluindo alguns homicídios e por isso é conveniente controlar sua evolução.
 - c) Lesão Corporal Dolosa.
 - d) Roubos.
 - e) Furtos.

Em relação aos delitos analisados no estudo da criminalidade dentro das comunidades, há algumas diferenças, basicamente a exclusão aqui de violência doméstica, ameaça, estupro e crime relativo a drogas. A violência doméstica e familiar e os crimes relativos a drogas não são divulgados periodicamente, portanto tiveram de ser descartados. Ameaças são divulgadas, mas a série não está disponível desde 2003, início do período desta análise. Os estupros também são publicados, mas houve uma legislação que incorporou o atentado violento ao pudor dentro do crime de estupro no ano de 2009. Por isso, para manter a comparabilidade da série, deveríamos somar estupros e atentados violentos ao pudor, mas estes últimos não estão acessíveis para toda a extensão do período considerado. Em suma, todos estes delitos tiveram de ser descartados para a presente análise.

Nos crimes contra a pessoa – mortes, lesões e desaparecimentos – a unidade é a vítima, enquanto para os crimes contra o patrimônio – roubos e furtos – a unidade é a ocorrência. Em todos os casos, tanto nos crimes contra a pessoa quanto contra o patrimônio, foram analisadas as taxas (de vítimas ou ocorrências) por 100.000 habitantes. É importante resenhar que a população das circunscrições das delegacias foi estimada para um único momento, o Censo de 2010, de forma que é estável no tempo. Isto significa que o denominador das taxas não muda de 2003 até 2011 e, portanto, não serve para acompanhar a evolução da população em cada local, apenas para colocar todas as estimativas de incidência das diferentes regiões numa métrica comum: eventos por 100.000 habitantes. Teria sido mais apropriado calcular taxas com uma população estimada a cada ano, mas as estimativas para estas pequenas áreas realizadas apenas em função de informações censitárias seriam pouco confiáveis, razão pela qual a ideia foi abandonada.

A razão principal para analisar aqui apenas as taxas e não monitorar também o número de registros, diferentemente do que foi feito no caso do impacto do crime dentro das comunidades, é que o presente modelo não estimará o impacto dicotômico da presença ou ausência das UPPs nos crimes registrados na delegacia, apenas o impacto relativo da proporção da população ou da área da delegacia coberta pela UPP. Assim, no modelo sobre crime dentro da UPP fazia sentido calcular o incremento ou decremento absoluto no número de crimes por comunidade atribuível à entrada da UPP. No caso atual, poderíamos apenas estimar o impacto absoluto no crime registrado da delegacia devido, por exemplo, a um incremento de 1% na população da delegacia contemplada pelas áreas de UPP, o que não constitui em si mesmo um número de grande interesse.

Analizamos apenas as delegacias do Município do Rio de Janeiro, 40 delegacias no total (ver Anexo 2), dado que o projeto das UPP está restrito por

enquanto à capital do estado. Na verdade, o número real de circunscrições territoriais analisadas foi de 38 e não de 40, pois duas das delegacias tinham sido criadas recentemente e não estavam presentes no início da série. Assim, a 42ª DP foi criada em abril de 2010 como uma subdivisão da área que pertencia à 16ª DP, de forma que somamos os registros das duas delegacias a partir da data de criação da primeira. O mesmo fenômeno ocorreu com a 43ª DP, que foi criada em julho de 2004 como uma subdivisão da área da 35ª DP. Portanto, a 42ª DP e a 16ª DP constituem uma única delegacia no nosso banco, da mesma forma que a 43ª DP e a 35ª DP.

A possibilidade de incorporar delegacias alheias ao município, em forma de grupo de controle, foi finalmente descartada na medida em que outros municípios poderiam seguir tendências diferentes ao Município do Rio de Janeiro em termos de evolução criminal.

Em algumas delegacias não existem UPPs, em outras há uma unidade e ainda outras possuem várias unidades que foram implantadas em diversos momentos do tempo. Nesse sentido, foram desenvolvidos indicadores para poder mensurar esta progressiva incorporação. Na tabela 6 apresentamos a lista das 13 Delegacias de Polícia onde foram introduzidas as 17 UPPs, bem como as datas dessas implementações.

A partir destas 38 unidades territoriais e dos 105 meses considerados (janeiro de 2003 a setembro de 2011) obtivemos um banco de dados com 3.880 registros, um para cada delegacia e cada mês. Em cada um deles, registramos, além dos registros criminais, os seguintes indicadores, que serviriam como potenciais variáveis independentes na análise:

- a) Percentual da população da circunscrição da delegacia que morava em área de UPP, nesse mês;
- b) Percentual da área da circunscrição da delegacia que era coberta pela área de influência da UPP, mensurando esta última de quatro formas possíveis: 1) a própria circunscrição da UPP; 2) uma área que inclui a UPP e o seu entorno num raio de 250 m; 3) a área da UPP mais o entorno num raio de 500 m; 4) a área da UPP mais o entorno em um raio de 750m. Em outras palavras, a ideia do entorno foi operacionalizada com áreas de influência diferentes para poder depois estimar qual era a mais adequada. Obviamente, este indicador também varia no tempo, na medida em que vão sendo implementadas novas UPPs na área de uma delegacia.

A estimativa da população da circunscrição da delegacia foi realizada através dos sistemas de informação espacial, representando simultaneamente

Tabela 6:
Delegacias de Polícia com UPP na sua circunscrição

Delegacia de Polícia	Unidade de Polícia Pacificadora	Mês da Criação
4ª DP	Providência	abril/10
6ª DP	Turano	setembro/10
	Escondidinho / Prazeres	fevereiro/11
	Coroa / Fallet / Fogueteiro	fevereiro/11
7ª DP	São Carlos	maio/11
	Escondidinho / Prazeres	fevereiro/11
10ª DP	Coroa / Fallet / Fogueteiro	fevereiro/11
	Santa Marta	dezembro/08
12ª DP	Tabajaras-Cabritos	janeiro/10
	Babilônia - Chapéu Mangueira	junho/09
13ª DP	Tabajaras-Cabritos	janeiro/10
14ª DP	Pavão-Pavãozinho / Cantagalo	dezembro/09
18ª DP	Pavão-Pavãozinho / Cantagalo	dezembro/09
19ª DP	Turano	setembro/10
	Borel	junho/10
	Formiga	julho/10
	Turano	setembro/10
20ª DP	Salgueiro	setembro/10
	Andaraí	julho/10
25ª DP	Macacos	novembro/10
	São João / Matriz / Quietos	janeiro/11
32ª DP	Cidade de Deus	fevereiro/09
33ª DP	Jardim Batam	fevereiro/09

no território as malhas das circunscrições das DPs (obtidas junto aos órgãos oficiais) e a malha dos setores do Censo Demográfico de 2010 do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE). Quando um setor censitário estava localizado na circunscrição de mais de uma delegacia, a sua população era distribuída entre essas delegacias de forma proporcional a área coberta por cada uma delas. Por exemplo, se a metade da área do setor ficava numa

delegacia e a outra metade na outra, a população do setor era dividida ao meio entre ambas. A estimativa de proporções de áreas da circunscrição de cada Delegacia também exigiu um trabalho específico com sistemas de informação espaciais, traçando áreas concêntricas (*buffers*) ao redor das UPPs e medindo a área de cada uma que se superpunha à circunscrição da DP.

Além desses dois tipos de indicadores outros foram considerados, mas finalmente descartados para a análise. Entre eles, a proporção de pessoas na circunscrição da DP que mora em favela (aglomerado subnormal, nos termos do IBGE). Entretanto, essa proporção é fixa no tempo, já que é calculada apenas em relação ao Censo de População de 2010, e, portanto, não pode ser incorporada numa análise de séries temporais. Um outro indicador que foi cogitado foi a proporção de residentes em favelas da circunscrição da DP que moravam em área de UPP. Esta variável é muito semelhante ao primeiro indicador (% da população da delegacia que mora em área de UPP), mas a ideia aqui foi circunscrever o denominador apenas aos residentes de favela, visto que eles eram os principais candidatos a receber uma UPP. Contudo, a correlação entre esses dois indicadores é muito elevada (coeficiente de correlação de Pearson igual a 0,87), razão pela qual não poderiam ser introduzidos ambos simultaneamente no modelo, sob risco de causar problemas de multicolinearidade (Pedhazur, 1973). Por outro lado, quando correlacionamos esses dois indicadores com as taxas de criminalidade, obtivemos resultados contraditórios: para alguns crimes, o primeiro indicador apresentava uma associação mais forte e, para outros crimes, o segundo mostrava correlações mais elevadas. Neste cenário, como as UPPs não contemplam exclusivamente áreas de favelas, optamos pelo indicador citado acima (% da população da delegacia que mora em área de UPP), que possui ainda a vantagem de uma maior simplicidade.

Uma decisão relevante era escolher o raio do entorno da área de influência em torno da UPP que iria ser utilizado na análise. Como foi descrito acima, quatro possibilidades foram calculadas, desde a exclusão de qualquer entorno até um entorno de 750 metros ao redor da circunscrição da UPP. Distâncias superiores a 750 metros foram imediatamente descartadas, pois estes entornos excessivamente amplos acabavam ocupando territórios de várias delegacias, retirando o sentido à associação entre o entorno da UPP e a delegacia de origem.

Para decidir entre as diversas possibilidades, foi calculada a correlação (coeficiente de Pearson) entre as taxas de criminalidade e a proporção da área da DP coberta pelo entorno da UPP, utilizando os diferentes raios. Como pode ser observado na tabela 7, o entorno de 750 metros ao redor da UPP

Tabela 7:
Correlação de pearson entre taxas de criminalidade e proporção das áreas de delegacias cobertas pelas áreas de influência das UPPs, segundo o raio da área de influência

		% da área da UPP	% da área da UPP com entorno de 250 m	% da área da UPP com entorno de 500 m	% da área da UPP com entorno de 750 m
Taxa de Mortes Violentas	Coeficiente	-,082	-,080	-,090	-,098
	Significância	,000	,000	,000	,000
Taxa de Homicídios	Coeficiente	-,080	-,086	-,097	-,107
	Significância	,000	,000	,000	,000
Taxas de Autos de Resistência	Coeficiente	-,099	-,109	-,117	-,123
	Significância	,000	,000	,000	,000
Taxa de Desaparecimentos	Coeficiente	,020	,045	,052	,061
	Significância	,215	,004	,001	,000
Taxa de Lesões não-Letais	Coeficiente	,026	,073	,091	,119
	Significância	,096	,000	,000	,000
Taxa de Roubos	Coeficiente	-,041	-,005	,010	,032
	Significância	,009	,754	,543	,044
Taxa de Furtos	Coeficiente	,011	,067	,091	,125
	Significância	,475	,000	,000	,000

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE

quase sempre apresenta correlações levemente superiores a todos os outros. A única exceção a este padrão é a taxa de roubo, que inverte o sinal da sua correlação em função do raio utilizado.

Em consequência, utilizaremos um raio de 750 metros ao redor da UPP para definir a extensão do seu entorno e, a partir dele, calcular a proporção do território da DP sob influência da UPP.

Em suma, dois tipos de operacionalização serão utilizados no modelo que estima a presença da UPP em cada delegacia, um de tipo demográfico e outro espacial: a) a proporção da população da DP que mora em comunidade de UPP; b) a proporção da área da DP coberta pelo entorno da UPP, considerando a circunscrição da UPP e um raio de 750 m em volta dela.

6.2.2. Resultados

Da mesma forma que na seção 6.1, relativa aos crimes registrados dentro das comunidades, aqui também apresentaremos dois tipos de análises: gráficos e modelos estatísticos.

Em primeiro lugar, desenhamos gráficos que mostram a evolução mensal das taxas criminais para dois grupos de delegacias: as que possuem UPPs (linha cinza) e aquelas outras sem UPPs no seu território (linha preta). No entanto, na linha que representa as delegacias com UPPs, a entrada destas 17 UPPs é progressiva. Cada nova UPP é marcada por uma linha vertical. Em consequência, o impacto das UPPs nessa linha deve ser progressivo e cumulativo, pois só nos meses finais estarão implantadas todas as 17 unidades.

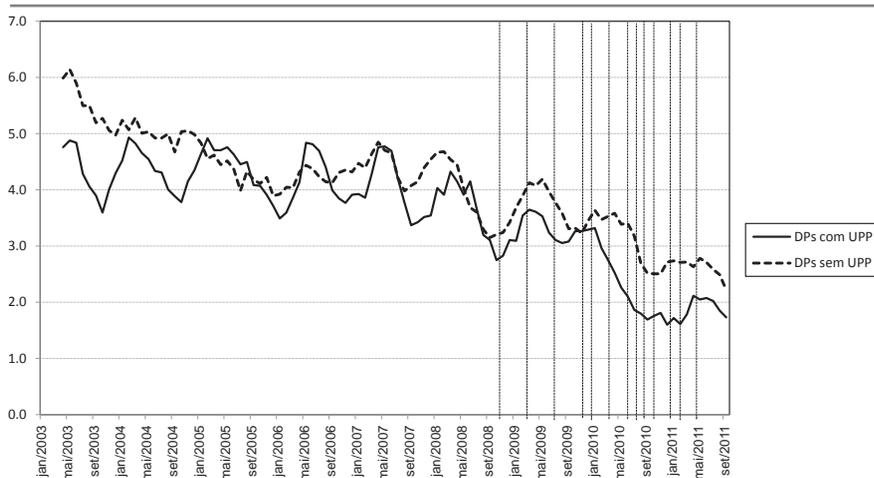
A escala do gráfico, refletida no eixo vertical, é comum para todas as delegacias: casos (vítimas ou ocorrências) por 100.000 habitantes. Tal como foi feito nas seções anteriores, as séries foram suavizadas usando, para cada mês, a média móvel dos valores do próprio mês e dos três meses anteriores. O resultado é uma série com muito menos picos, o que facilita a visualização de tendências, e a desvantagem é a perda dos três primeiros meses do intervalo (janeiro a março de 2003), que não contam com observações anteriores suficientes.

Como já foi advertido para gráficos anteriores, o possível impacto das UPPs deveria se refletir numa separação progressiva das duas séries (com e sem UPPs), que deveriam se afastar uma da outra na medida em que novas UPPs são criadas. Já sabemos que há uma tendência geral à diminuição da violência letal e ao aumento dos registros de vários crimes não letais. Portanto, o impacto das UPPs deveria produzir uma redução ainda maior da violência letal nas delegacias com UPP em comparação com as outras. O fenômeno contrário deveria acontecer em relação aos crimes não letais para confirmar o impacto do programa.

O gráfico 6, relativo a Mortes Violentas, apresenta justamente o padrão descrito. Há uma tendência global de diminuição das vítimas, mas ela é mais pronunciada nas delegacias com UPPs, principalmente a partir de 2010.

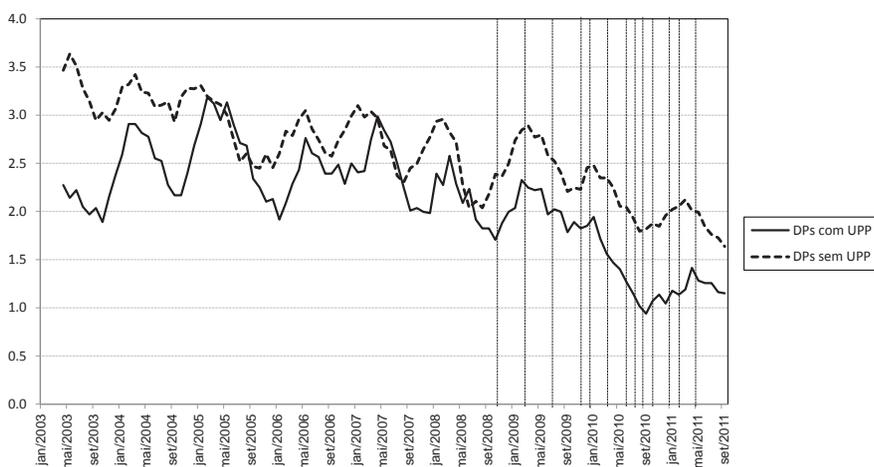
O cenário é semelhante em relação aos homicídios. As delegacias com UPP apresentam taxas mensais de homicídio mais baixas do que as outras, mesmo antes da existência do programa, mas essa diferença tende a crescer em 2009 e, sobretudo, em 2010, com taxas mensais ao redor de 2 homicídios por 100.000 habitantes para estas últimas em comparação a taxas de 1 a 1,5 nas delegacias com UPPs. No ano de 2011 a tendência à diminuição continua agindo nos dois tipos de delegacia.

Gráfico 16:
Taxa de Mortes Violentas na Cidade do Rio de Janeiro
Delegacias de Polícia com e sem UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE. Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

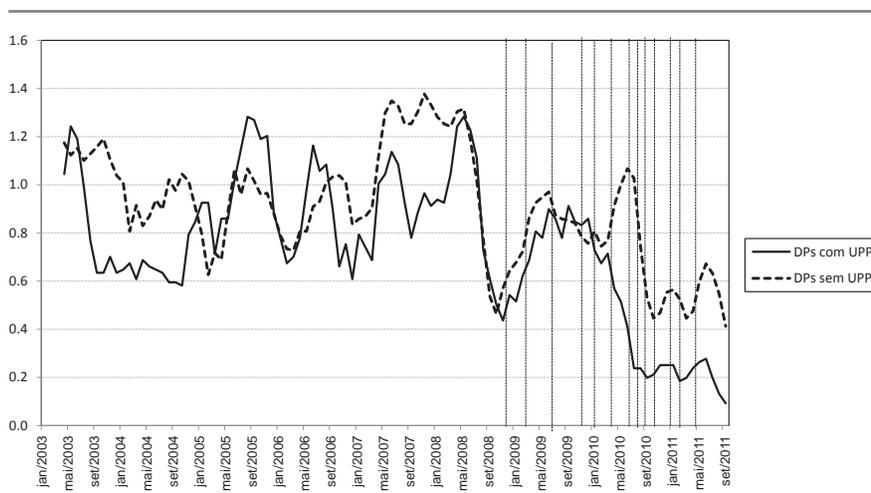
Gráfico 17:
Taxa de Homicídios Dolosos na Cidade do Rio de Janeiro
Delegacias de Polícia com e sem UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE. Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

O gráfico 18, apresenta mais picos do que os anteriores, devido ao fato de que seus números absolutos são mais reduzidos e, portanto, mais instáveis. De qualquer maneira, a tendência parece paralela nos dois tipos de delegacia até 2010, quando as delegacias com UPPs experimentam uma redução muito mais pronunciada do que as outras. Em outras palavras, as mortes por intervenção policial caem particularmente em delegacias com UPPs, como caberia esperar de uma redução dos confrontos armados com grupos criminosos que ocupam o território.

Gráfico 18:
Taxa de Autos de Resistência na Cidade do Rio de Janeiro
Delegacias de Polícia com e sem UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE. Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

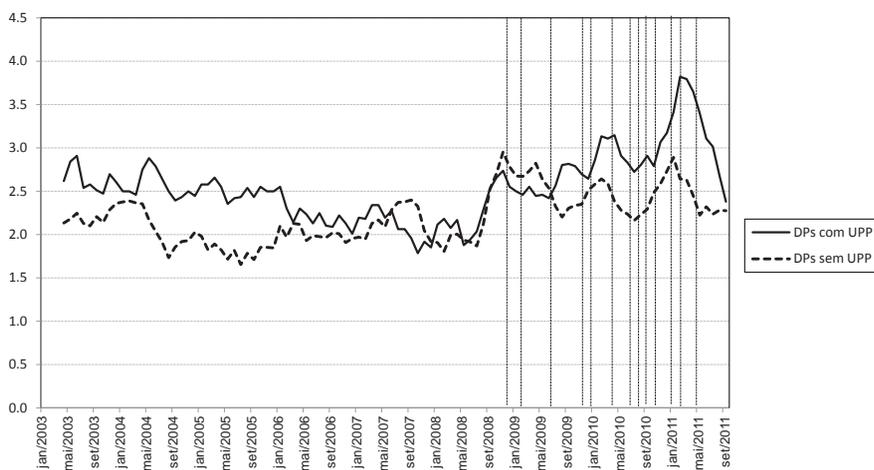
Os resultados relativos aos crimes letais coincidem em boa parte com a análise dos crimes dentro das comunidades de UPP, mas com algumas diferenças interessantes.

Se as mortes violentas dentro das comunidades com UPP caíam sobretudo em função da diminuição das mortes em intervenção policial e em menor medida no que tange ao resto dos homicídios dolosos, o que era compatível com um quadro de fim dos confrontos armados entre policiais e traficantes, nas delegacias onde existem UPPs diminuem numa proporção considerável os dois tipos de eventos, ou seja, também os homicídios dolosos tal como de-

finidos pela polícia. De forma mais simples, a queda dos homicídios dolosos convencionais parece mais clara no conjunto das delegacias com UPPs do que era no *interior* das comunidades onde elas foram implantadas. Este resultado teria várias interpretações possíveis, nenhuma delas conclusiva. Uma delas seria pensar que as UPPs têm um efeito redutor dos homicídios dolosos no seu entorno ainda mais claro do que o efeito interno na comunidade, que está mais concentrado no fim dos confrontos armados com a polícia. De qualquer forma, é necessário aguardar os modelos estatísticos para poder confirmar as impressões dos gráficos.

O gráfico 19 apresenta a evolução dos desaparecimentos. Embora as duas séries não sigam um padrão muito sistemático, parecem indicar uma leve tendência ao aumento em ambos os tipos de delegacias a partir de 2009. Desde 2010, entretanto, o crescimento das delegacias com UPP parece um pouco mais intenso. Em outras palavras, o gráfico indica a possibilidade de que exista um impacto das UPPs no aumento do número de desaparecimentos registrados. Como já foi comentado anteriormente, isto é um sinal de alerta na medida em que desaparecimentos podem estar incluindo homicídios, embora as evidências existentes, mesmo que parciais, indiquem que muitos desses registros provavelmente não são homicídios, pois as suas vítimas possuem um perfil muito diferente.

Gráfico 19:
Taxa de Desaparecidos na Cidade do Rio de Janeiro
Delegacias de Polícia com e sem UPP

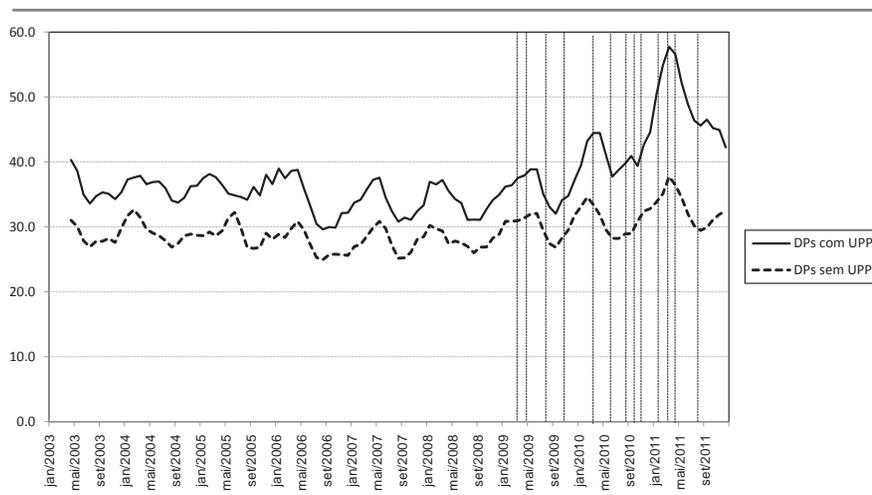


Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE. Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

O próximo delito apresentado é a lesão dolosa. O gráfico 20 parece muito claro nesta ocasião. As delegacias com UPPs apresentavam taxas maiores de lesão dolosa, inclusive antes da existência do programa. A correlação entre as duas séries é quase perfeita e o processo de sazonalidade também é muito evidente, com alta incidência no início e no fim do ano, e uma queda no meio do ano. As séries são mais suaves, pois o número de casos de lesões é muito superior ao de homicídios, o que diminui o erro aleatório e suaviza o perfil.

Em relação ao impacto das UPPs, fica evidente que, a partir de 2010, mesmo mantendo uma forte correlação temporal entre as duas séries, a curva das delegacias com UPPs cresce e vai se afastando progressivamente da outra. Portanto, o gráfico reforça a hipótese de um aumento dos registros de lesões após a entrada das UPPs.

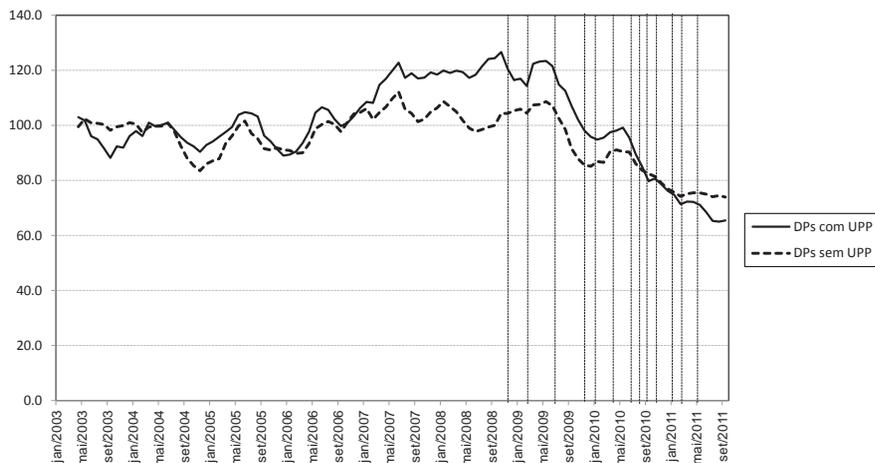
Gráfico 20:
Taxa de Lesão Corporal Dolosa na Cidade do Rio de Janeiro
Delegacias de Polícia com e sem UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE. Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

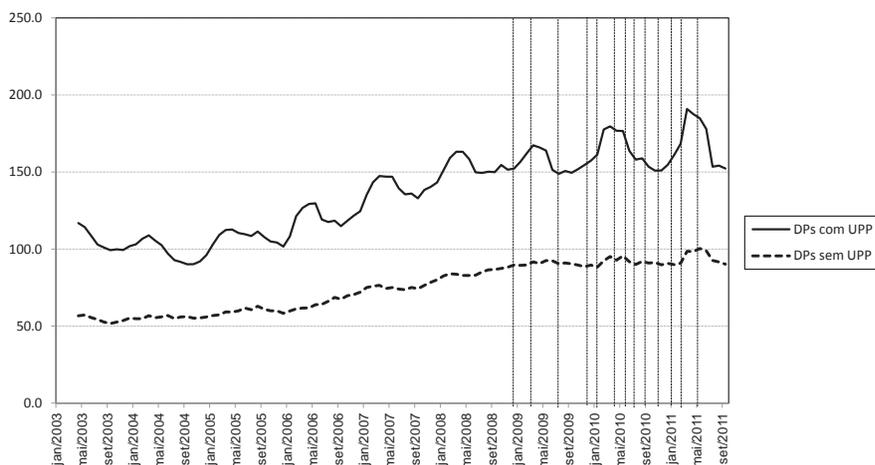
O gráfico 20, referente aos roubos, não permite uma inferência tão clara. As duas séries são extremamente próximas entre 2003 e 2009, com um breve intervalo de pequeno afastamento a meados de 2008. A partir de 2010, contudo, a queda dos roubos nas delegacias com UPPs é um pouco maior do que nas outras. Este resultado é condizente com a possibilidade de um impacto, embora pequeno, das UPPs na redução dos roubos.

Gráfico 21:
Taxa de Roubos na Cidade do Rio de Janeiro
Delegacias de Polícia com e sem UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE. Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

Gráfico 22:
Taxa de Furtos na Cidade do Rio de Janeiro
Delegacias de Polícia com e sem UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE. Nota: As linhas verticais representam a data de implantação das UPPs.

A evolução dos furtos também não é muito evidente. A incidência deste crime em delegacias com UPP foi historicamente superior à das delegacias sem UPPs. Curiosamente, enquanto as primeiras parecem sofrer um processo sazonal, com ciclos, o mesmo não pode ser dito das últimas. A tendência histórica é de um crescimento moderado das taxas de furtos. Aparentemente, este crescimento seria levemente superior nas delegacias com UPPs. Contudo, essa diferença pode já ter existido em 2008, antes da implantação do programa. Em suma, o gráfico 22 parece compatível com um pequeno efeito de aumento dos registros de furtos em áreas de influência das UPPs, embora isso não pareça conclusivo.

Por último, apresentamos os modelos estatísticos lineares que estimam os efeitos líquidos da UPP. Cada crime corresponde a um modelo diferente, no qual a variável dependente é a taxa de criminalidade por DP e mês e as variáveis independentes são as seguintes:

- a) a presença das UPPs na delegacia, operacionalizada com duas variáveis diferentes, uma referida à demografia e outra ao espaço:
 - a1. % da população residente na área da DP que mora em área de UPP, por mês. Esta proporção vai crescendo na medida em que novas UPPs são criadas na circunscrição da DP;
 - a2. % da área da circunscrição da DP que fica coberta pela área de influência das UPPs, entendida como a circunscrição de cada UPP e um raio de 750 metros em torno de cada uma delas;
- b) uma variável que identifica a DP em questão. Esta variável controla as diferenças nas taxas entre as diferentes delegacias, para facilitar a estimativa do impacto da presença das UPPs. Em termos práticos, é como se cada DP fosse comparada apenas consigo mesma;
- c) a taxa desse mesmo crime no conjunto do estado, como variável de controle para poder retirar a influência da tendência da criminalidade no resto da cidade, isolando então o impacto líquido das UPPs. Assim, para o modelo que estima o efeito sobre as taxas de lesões dolosas nas delegacias, a variável de controle é a taxa de lesões dolosas no conjunto do estado. Considerando que aqui controlamos a evolução no estado – e não na cidade como nos modelos da seção 6.1 –, o risco de deslocamento criminal entre áreas com e sem UPPs é menor ou, pelo menos, mais diluído. Por outro lado, levando em conta que aqui a presença das UPPs é mensurada de forma contínua e não dicotômica (presença versus ausência) como no caso dos modelos da seção 6.1, a ideia de “resto da cidade” ou “resto do estado” perdia parte do seu sen-

tido. Mesmo assim, poderia ter se optado por usar como controle apenas as delegacias estaduais sem UPPs ao invés do conjunto do estado, visto que o valor das DPs com UPP fazia também parte do total do estado, o que implica uma pequena circularidade. Entretanto, como a proporção de delegacias com UPP era bastante pequena no total (13 de 136 delegacias), concluiu-se que o problema de endogeneidade ou redundância entre ambas as variáveis era pequeno e negligenciável. Por outro lado, como já foi mencionado anteriormente, a inclusão desta variável apresenta vantagens adicionais, como o controle da possível sazonalidade.

Os modelos lineares estimados tentaram incluir os dois indicadores da presença da UPP, o indicador populacional e o espacial, mas com frequência só um deles era significativo, o que levava à retirada do outro indicador do modelo. Na tabela que apresenta os resultados dos modelos apresentamos apenas os coeficientes da presença das UPPs que são significativos, eliminando o resto para facilitar a visualização. Da mesma forma, não incluímos os outros coeficientes de cada modelo (intercepto, estimativas para cada DP, estimativa para o efeito do conjunto do estado) cuja apresentação simultânea seria extremamente entediante e não acrescentaria muito à compreensão dos resultados.

Em suma, cada linha é um modelo dedicado a cada tipo de crime, e os coeficientes indicam se a presença das UPPs nas delegacias, medida de forma demográfica ou espacial, apresenta um impacto nas taxas criminais.

O coeficiente pode ser interpretado como o acréscimo ou decréscimo na taxa de criminalidade por 100.000 habitantes decorrente de um incremento de 1% na população atendida ou no território coberto pela área de influência da UPP.

Os resultados indicam claramente uma redução da violência letal associada à presença das UPPs nas delegacias. A taxa de mortes violentas cai quase nove mortes em 100.000 hab. para cada percentual adicional da população da delegacia que passa a morar em UPPs. Isto significa uma redução anualizada de 108 mortes por 100.000 habitantes. Dentro dos componentes da morte violenta, caem de forma intensa tanto as mortes pela polícia quanto os homicídios dolosos. Isto parece confirmar que se a redução dentro das comunidades de UPP se dá sobretudo em função da diminuição das mortes em intervenções policiais, a queda das mortes nas áreas de influência contempla com uma intensidade parecida também os homicídios convencionais.

Tabela 8:
Impacto líquido das UPPs na Taxa de Criminalidade por Mês e Delegacia
Janeiro/03 a Setembro/11 – Cidade do RJ

Crime	Variáveis	Coefficiente	Qui-Quadrado	g.l.	P-valor
Morte Violenta	% de População da DP residente em UPP	-8,90	17,99	1	0,000
Homicídio Doloso	% de População da DP residente em UPP	-5,60	14,84	1	0,000
Auto de Resistência	% de População da DP residente em UPP	-3,50	22,20	1	0,000
Lesão Corporal Dolosa	% da Área da UPP incluída na DP - Buffer 750	13,98	32,84	1	0,000
Roubo	% de População da DP residente em UPP	130,11	4,21	1	0,040
	% da Área da UPP incluída na DP - Buffer 750	-61,98	18,08	1	0,000
Furto	% da Área da UPP incluída na DP - Buffer 750	105,15	31,43	1	0,000
Desaparecimento	% de População da DP residente em UPP	-1,91	0,83	1	0,363

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP) e IBGE

Por outro lado, lesões dolosas e furtos aumentam significativamente em função da presença das UPPs, muito especialmente os furtos. Curiosamente, para estes dois crimes não letais são as variáveis espaciais, e não as populacionais, as que melhor mensuram este impacto. Este último resultado parece interessante, embora o motivo não seja ainda claro.

O impacto no desaparecimento não é estatisticamente significativo e, portanto, não pode ser confirmado.

Por último, o roubo apresenta um padrão peculiar, para não dizer estranho. Enquanto a presença das UPPs em termos espaciais está associada a uma redução significativa da taxa, a presença em termos populacionais apresenta o sentido inverso. Quando só uma das duas variáveis é incluída no modelo, o coeficiente é sempre negativo, embora só o coeficiente espacial seja significativo. Isto poderia ser interpretado no sentido de que o efeito líquido da presença das UPPs tende a ser uma redução dos roubos nas suas áreas de influência, embora moderado.

O resumo destas análises usando as delegacias aponta às seguintes conclusões. A presença das UPPs tende a diminuir significativamente a violência letal nas delegacias da sua região, não apenas dentro das comunidades. Esta redução, inclusive, parece um pouco diferente da ocorrida dentro das comunidades, na medida em que afeta com forte intensidade também os homicídios dolosos normais e não apenas as mortes pela polícia. Ou seja, aparentemente as UPPs conseguem reduzir as mortes no seu entorno para além da diminuição dos confrontos armados entre a polícia e os traficantes. Há também uma redução aparente dos roubos nas delegacias com UPP, embora muito menos conclusiva. Paralelamente, a presença das UPPs parece estar associada a um aumento dos registros de vários crimes não letais nas suas respectivas delegacias, como lesões e furtos, pelos motivos já apontados. Por último, os registros de desaparecimento nas delegacias não parecem ter sido afetados pela chegada das UPPs.

6.3. O impacto das UPPs no crime do entorno das comunidades

6.3.1. Notas Metodológicas

As duas análises anteriores consideravam a influência da UPP na criminalidade dentro das comunidades e nas delegacias da sua região. Esta terceira 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 UPPs. 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, se na abordagem anterior a unidade de análise era a delegacia, de forma que se monitorava a evolução da criminalidade em diversas delegacias em função da chegada das UPPs, aqui a unidade de análise é a comunidade.

Em função desta proposta de análise, deve ficar claro que os crimes acontecidos dentro das áreas das 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. De fato, o efeito dentro das comunidades já foi estimado na primeira análise.

O trabalho de georreferenciamento é constituído por um conjunto de procedimentos sistemáticos que visam a geocodificação de determinadas informações, no caso, registros policiais. Geocodificar, por sua vez, consiste em atribuir a uma informação uma localização espacial pontual – com coordenadas geográficas precisas. Assim, a atribuição e a plotagem das coordenadas associadas às ocorrências ocorre com o processamento e a localização dos endereços presentes nos registros criminais.

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 por outro local onde a experiência já possui mais de 18 meses: a Cidade de Deus, cuja UPP existe desde fevereiro de 2009.

Os mapas seguintes representam a circunscrição de cada uma dessas duas UPP, a partir de arquivos espaciais fornecidos pela CPP no formato Google Earth. O mapa 3, da UPP de Cidade de Deus, mostra em cores diferentes cada uma das três sub-áreas da divisão interna: Apartamentos, Quadras e Caratê. Por sua vez, o mapa 4, da UPP do Morro dos Macacos, apresenta em azul a circunscrição dessa UPP, e em amarelo as de UPPs próximas, para que se possa ter uma visualização espacial da possível influência dessas outras unidades.

Uma descrição da história e das características socioeconômicas da Cidade de Deus e do Morro dos Macacos pode ser conferida nas Notas Metodológicas do próximo capítulo, dedicado à percepção dos moradores das comunidades.

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 im-

Mapa 3:
Circunscrição da UPP de Cidade de Deus e suas Subdivisões: Quadras,
Apartamentos e Caratê



Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) e Google Earth (Fotografia)

pacto 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; Desaparecimentos; Lesões Corporais Dolosas não-Letais; Violência Doméstica e Familiar; Ameaças; Estupros; Roubos; Furtos; e Crimes relativos a Drogas.

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.

Mapa 4:

Circunscrição e entorno da UPP do Morro dos Macacos, com as UPPs de São João/Morro da Matriz/Quieto, Andaraí, Borel e Salgueiro



Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) e Google Earth (Fotografia)

Assim, 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 15/02/2009⁴
- período posterior à UPP: 365 dias entre 16/02/2009 e 15/02/2010

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

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.

6.3.1.1. Descrição do processo de geocodificação

Para facilitar a compreensão do processo que gerou as bases de dados utilizadas nas análises dos entornos das UPPs, descreveremos brevemente as etapas do trabalho de geocodificação.

Etapa 1: Seleção dos casos e construção das bases de dados

O processamento da informação começou com a seleção dos casos que seriam analisados na pesquisa. Partimos dos microdados relativos aos Registros de Ocorrência da Polícia Civil, obtidos junto ao ISP, o mesmo banco de dados usado para o estudo dos crimes dentro das 13 UPPs. Nesta ocasião, foram selecionadas no banco as ocorrências presentes na vizinhança das circunscrições das duas unidades anteriormente definidas (Cidade de Deus e Morro dos Macacos), segundo os períodos previamente definidos – 24 meses e 14 meses, respectivamente.

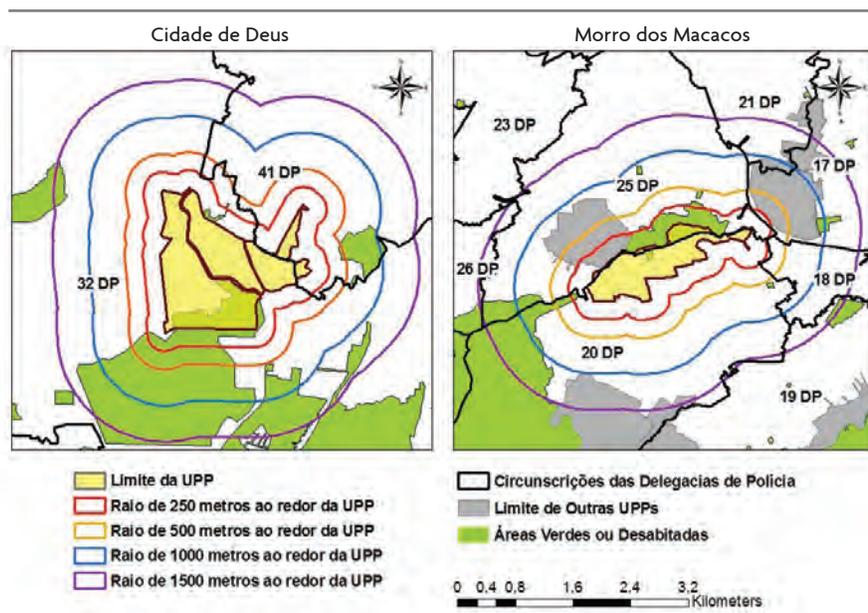
Uma questão pertinente à construção das duas bases de dados consistiu na definição de vizinhança. No caso da UPP da Cidade de Deus, esta definição foi mais simples, na medida em que seu território, assim como o maior raio definido para a análise (uma distância de 1.500 metros ao redor do limite da circunscrição), estava completamente contido nas circunscrições de duas delegacias (32ª DP e 41ª DP), como mostra o mapa 5.

Para a UPP do Morro dos Macacos a situação é mais complexa, a área coberta pela unidade está localizada na fronteira entre a 20ª DP e a 25ª DP e se estende até os limites da 17ª DP e da 18ª DP. Além disso, quando traçamos o raio de 1.500 metros a partir dos limites das UPPs, a área chega ainda a abarcar parte dos territórios das circunscrições da 19ª DP, da 21ª DP, ou mesmo da 26ª DP. Assim, considerando o custo envolvido nos procedimen-

tos de georreferenciamento e o tempo disponível para a pesquisa, optamos por concentrar nossos esforços nas circunscrições das duas principais DPs que conformam a vizinhança da UPP do Morro dos Macacos: a 20ª DP e a 25ª DP. Além de conter os territórios da circunscrição da UPP, estas duas delegacias possuem boa parte da área no entorno de todos os raios considerados, inclusive o de 1.500 metros, que é o máximo analisado. Esta escolha por duas delegacias para a UPP dos Macacos, e a conseguinte desconsideração de outras que contêm pequenas áreas dos entornos mensurados com os raios mais abrangentes, implica numa subestimação dos registros absolutos. No entanto, esta subestimação é constante para os dois momentos, anterior e posterior à UPP, razão pela qual não deve comprometer a análise da evolução e as inferências sobre o impacto do projeto.

Em suma, a base de dados utilizada como ponto de partida para o georreferenciamento das ocorrências de Cidade de Deus continha (na 32ª DP e na 41ª DP) um total de 26.166 registros. Já a base utilizada para a UPP do Morro dos Macacos era formada por 10.974 registros, correspondendo às ocorrências da 20ª DP e da 25ª DP.

Mapa 5:
Entorno das UPPs de Cidade de Deus e Morro dos Macacos - Delegacias e raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP



Etapa 2: Crítica, correção de informações e preparação para geocodificação.

Como já foi mencionado, os procedimentos de georreferenciamento passam pela localização pontual dos endereços em que ocorreram os crimes. O georreferenciamento foi realizado numa plataforma especialmente desenvolvida para esta pesquisa, gerada a partir do aplicativo denominado ARCGIS. Este aplicativo contém malhas territoriais de bairros da cidade do Rio, logradouros e números de porta dos endereços, além de outros pontos urbanos de referência espacial, como favelas e lotes irregulares, praças e escolas. Todas estas informações podem ser utilizadas para encontrar o local em que um evento criminal ocorreu.

A geocodificação pode ser realizada de forma automática ou manual, mas antes dela é preciso um trabalho de crítica e limpeza dos registros contidos nas bases, mais especificamente nos campos que registram dados sobre os endereços. Isto é importante na medida em que facilita posteriormente os procedimentos automáticos de geocodificação, aumentando a qualidade da informação espacializada e a velocidade do trabalho.

Neste processo foram reincorporadas informações geográficas relevantes que estavam registradas em campos errados da base do ISP ou em campos de endereçamento complementares (como ‘complemento do endereço’ ou ‘referência’, por exemplo). Para tanto, foi realizada inicialmente uma triagem, na qual eram separados os casos com informação parcial sobre endereço ou os casos em que a informação disponível possuía uma formatação que não seria válida para os procedimentos automáticos. Estes casos eram encaminhados diretamente para a geocodificação manual. Como exemplo, temos os registros que não continham endereços precisos, mas possuíam referências importantes como nomes de lojas, supermercados ou escolas, dados que permitem uma localização precisa, mas por vias diferentes do processo automático.

Etapa 3: Geocodificação automática

A geocodificação automática utiliza as informações do tipo e nome dos logradouros, bem como do número de porta e nome do bairro em que ocorreu o crime, para atribuir um ponto com a localização da ocorrência, que pode ser mais ou menos precisa conforme a qualidade dos endereços e da malha de logradouros. A partir destes campos, o programa informático escolhe a localização mais próxima do endereço procurado, calcula uma pontuação que estima o grau de certeza dessa atribuição espacial, e registra no banco as coordenadas correspondentes.

Os procedimentos automáticos ocorreram separadamente para cada UPP. As malhas espaciais foram recortadas mantendo-se apenas as informações

pertinentes aos territórios das delegacias consideradas e dos bairros imediatamente adjacentes. Deste modo, a localização automática é mais precisa e evita a alocação de pontos em localidades muito distantes da região de interesse por causa da semelhança dos nomes de algumas ruas em diversos bairros da cidade.

Quando as informações do banco eram suficientes para localizarmos espacialmente uma ocorrência, o ponto era marcado em frente ao logradouro em que o crime supostamente aconteceu. Quando não era possível encontrar o número exato na rua, o programa realizava interpolações espaciais, que estimavam a posição do número de rua procurado com base nos números de porta disponíveis na malha territorial para essa rua ou, como última opção, a partir dos limites dos trechos e segmentos. Por exemplo, se o trecho contém os números de 1 a 100, e o número buscado corresponde ao número 50, o local geocodificado será estimado exatamente na metade desse segmento.

Etapa 4: Geocodificação manual

Em paralelo à etapa da geocodificação automática começou o trabalho manual de localização de endereços das ocorrências selecionadas na triagem. Este trabalho, que é realizado em um módulo do aplicativo especificamente desenvolvido com essa finalidade, utiliza a triangulação de diferentes instrumentos auxiliares de localização e fontes de informação geográfica: guias de ruas, buscadores na Internet, imagens de satélite e fotos dos logradouros, além de outros bancos e sistemas de informações georreferenciados. Entre estes últimos se destacam: a) o *Mapa Digital da Cidade do Rio de Janeiro*, uma base de logradouros e endereços do Instituto Pereira Passos (IPP), atualizada em 2010 e disponível para consultas no chamado *PortalGeo* da página eletrônica do 'Armazém de Dados'; e b) a base de dados do *Cadastro Nacional de Endereços para Fins Estatísticos* (CNEFE) do IBGE, que traz os endereços listados pelos recenseadores no último Censo Demográfico de 2010.

As dificuldades de localização decorrentes de problemas no preenchimento dos Registros de Ocorrência, além de outras dificuldades resultantes da falta de atualização da malha geográfica da cidade, podem ser parcialmente superadas por estas outras fontes de informação. A geocodificação manual passa, portanto, pelo recolhimento de informações complementares para a localização exata do endereço. Para os casos em que era possível localizar o endereço exato, foi seguido o mesmo critério da geocodificação automática, atribuindo um ponto na frente do número de porta do logradouro correspondente.

Etapas 5: Separação dos casos na vizinhança das UPPs e conferência dos dados

Posteriormente à geocodificação, automática e manual, teve lugar a etapa de conferência e controle de qualidade dos dados. Esta foi realizada apenas para as ocorrências localizadas na vizinhança das UPPs, definida por uma área de influência estipulada como uma distância (*buffer*) de 1.500 metros no entorno da circunscrição da UPP. Todos os casos nesse raio foram conferidos um a um, visando encontrar e corrigir possíveis erros.

6.3.1.2. Banco de Dados Geocodificados

O procedimento automatizado permitiu a geocodificação de 23.352 ocorrências nas circunscrições das delegacias do entorno da UPP Cidade de Deus (aproximadamente 89% dos cerca de 26.000 registros) e de 10.005 ocorrências referentes às delegacias da vizinhança da UPP do Morro dos Macacos (91,5% das 10.974 ocorrências). Os casos restantes se dividiam entre registros enviados para geocodificação manual e casos sem endereço localizado.

Como as áreas contempladas não continham muita presença de favelas e loteamentos irregulares, locais em que a malha de endereços é mais precária e a qualidade da informação espacial tende a ser também mais baixa, a geocodificação automática obteve um alto percentual de sucesso. Desta forma, após os procedimentos de limpeza e correção dos endereços, foram poucos os registros que necessitaram de geocodificação manual: 235 casos na Cidade de Deus, dos quais a geocodificação manual localizou 83 (54,6%); e outros 446 casos no Morro dos Macacos, dos quais o processo manual encontrou apenas 44 (pouco mais de 10%).

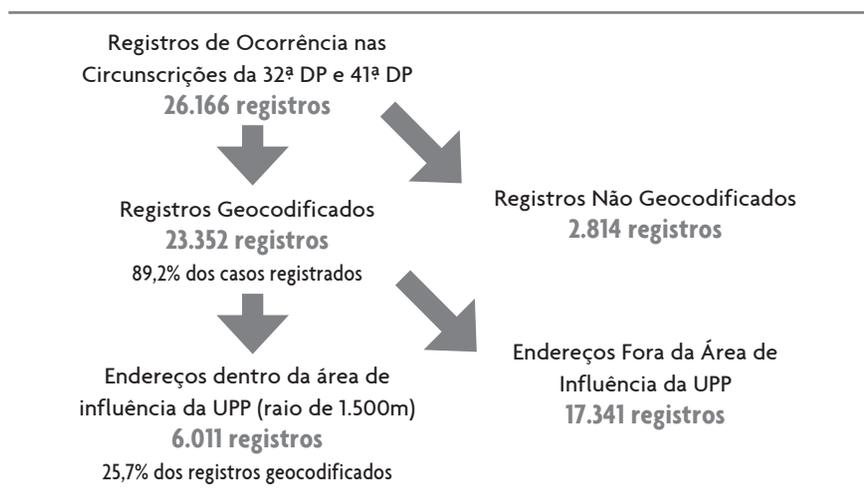
Ao trabalharmos apenas com as ocorrências localizadas dentro de um raio de 1.500 metros ao redor das circunscrições das UPPs, o número de ocorrências das respectivas delegacias foi reduzido significativamente, principalmente no que tange à UPP da Cidade de Deus. O conjunto final de ocorrências selecionadas para análise, após todos os procedimentos descritos, foi de 6.011 em Cidade de Deus (26% do total de crimes inicialmente georreferenciados nas circunscrições das delegacias da região) e de 7.821 no Morro dos Macacos (78% das ocorrências geocodificadas nas duas delegacias consideradas). A diferença nos percentuais de cobertura nas duas comunidades se deve ao tamanho relativo dos entornos das UPPs em relação às áreas totais das delegacias, que é maior para Macacos e menor em Cidade de Deus. Além disso, o entorno do Morro dos Macacos é mais urbano do que o entorno de Cidade de Deus e apresenta maior movimentação de pessoas e veículos.

Finalmente é necessário salientar algumas especificidades encontradas na vizinhança da UPP do Morro Macacos, que poderiam influenciar os resultados. Dentro do período analisado outras UPPs foram criadas nessa região, tanto antes como depois da implantação da UPP dos Macacos. Borel, Andaraí e Salgueiro foram inauguradas, respectivamente, nos dias 7 de junho, 28 de julho e 17 de setembro de 2010, ou seja, antes dos Macacos. Já a UPP de São João, Matriz e Quietinho, foi implantada depois, no dia 30 de janeiro de 2011. O território desta última está de fato totalmente dentro da área de influência da nossa unidade de interesse, como pode ser apreciado no mapa 5. Neste sentido, não seria possível separar o impacto da UPP do Morro dos Macacos no seu entorno da influência direta e indireta das outras unidades. Os efeitos se confundem e possivelmente interagem entre si, dada a superposição das suas áreas de influência.

Desta forma, enquanto o impacto da UPP da Cidade de Deus, uma unidade isolada, deveria responder apenas à sua própria dinâmica, o Morro dos Macacos sofre influências de diversas outras UPPs. Para tentar minimizar este problema, optamos por desconsiderar nas análises todas as ocorrências criminais, dentro do entorno do Morro dos Macacos, que aconteceram *dentro* das circunscrições das demais UPPs. Isto reduziu o número de ocorrências contempladas nesta UPP de 7.821 para 7.574.

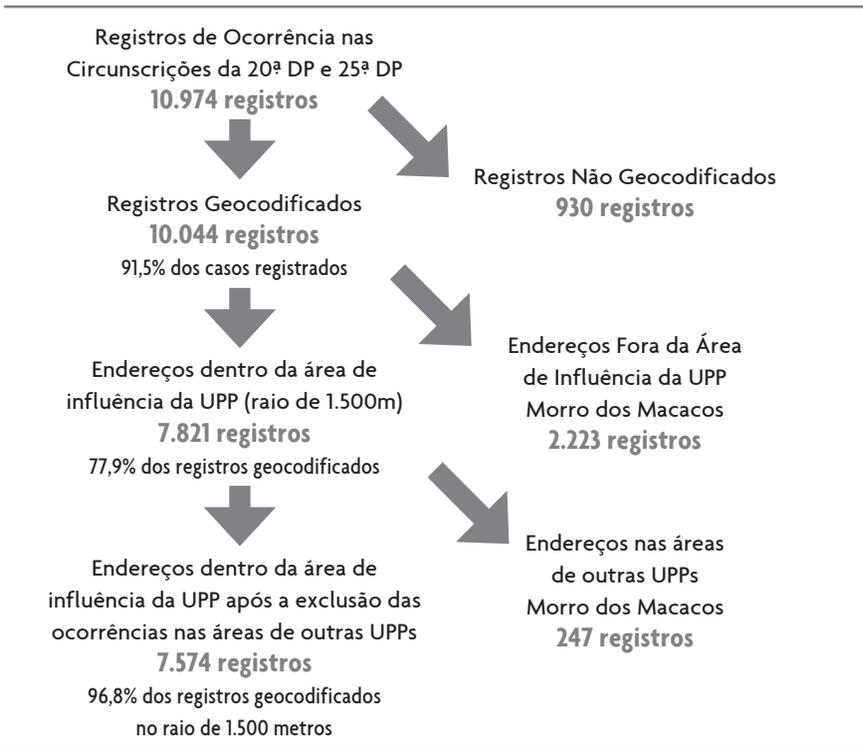
Os seguintes quadros de fluxo resumem o processo de georreferenciamento em cada comunidade.

Quadro 1:
Fluxo dos casos georreferenciados e analisados
UPP Cidade de Deus – Período: entre 17/02/2008 e 15/02/2010;



Quadro 2:

Fluxo dos casos georreferenciados e analisados – UPP Morro dos Macacos
Períodos: de 30/11/2009 a 30/06/2010 – de 30/11/2010 a 30/06/2011



6.3.2. Resultados

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 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 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 em outras análises, 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 que podemos considerar este problema irrelevante.

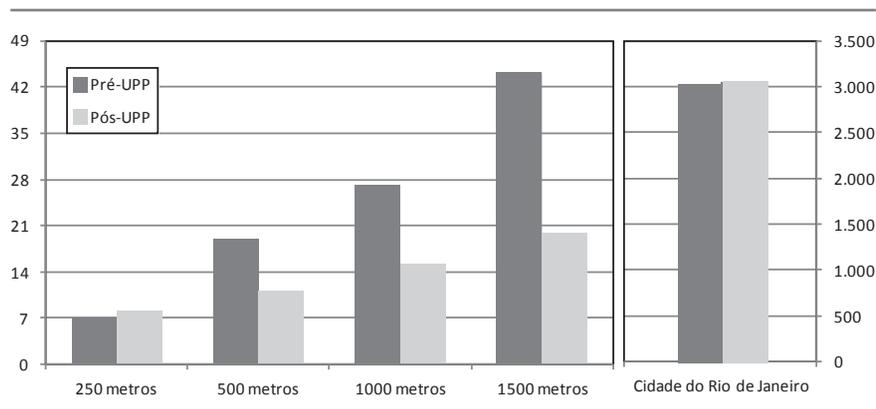
Considerando que não há certeza de que os efeitos sejam iguais nas duas comunidades estudadas, mostraremos cada uma delas separadamente.

6.3.2.1. 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 23:

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



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 9:

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

UPP Cidade de Deus	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	7	19	27	44	3.018
Pós-UPP	8	11	15	20	3.053
Diferença	1	-8	-12	-24	35

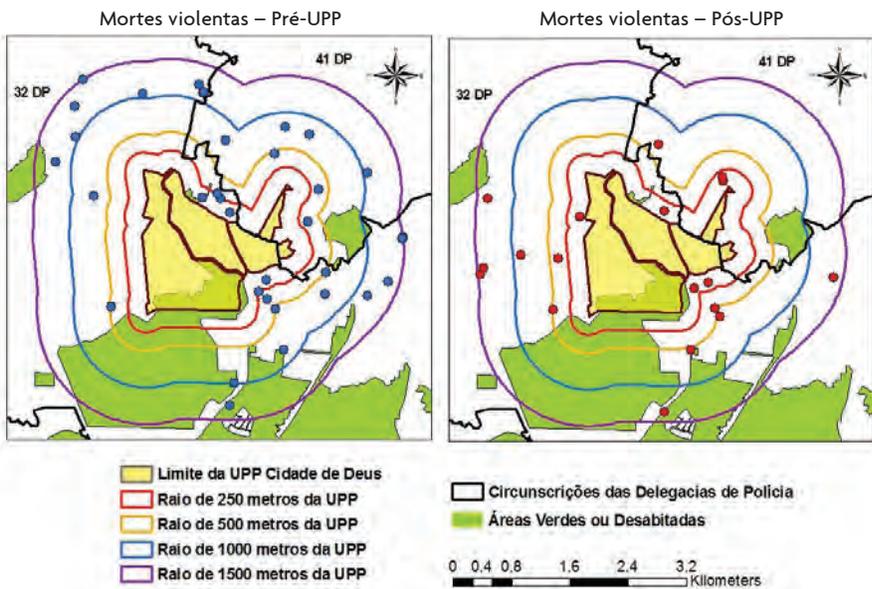
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

O fenômeno pode ser observado no mapa 6, 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.

Mapa 6:

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)

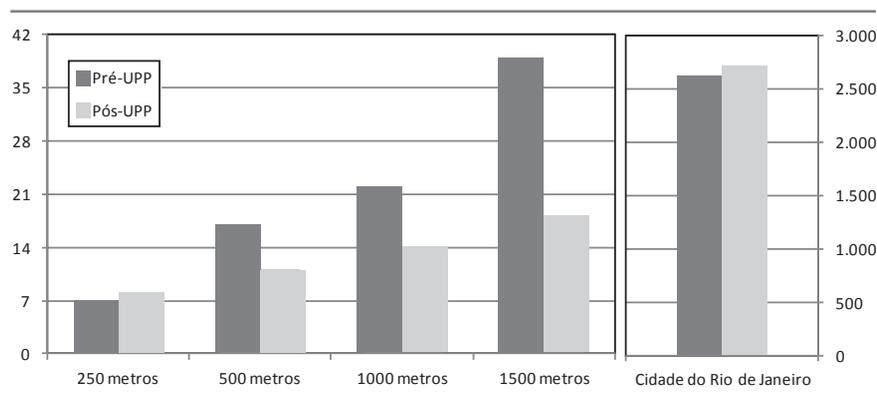
Os homicídios dolosos seguem exatamente o mesmo padrão, com uma diminuição considerável, inclusive no raio máximo de 1.500 metros. Como esta redução não tem paralelo na cidade, podemos, em princípio, pensar que resulta do impacto do projeto.

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.

Nestes casos, bem como nos futuros crimes, os mapas comparativos não serão apresentados no texto, mas podem ser encontrados no Anexo 3. 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 24:

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



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 10:

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

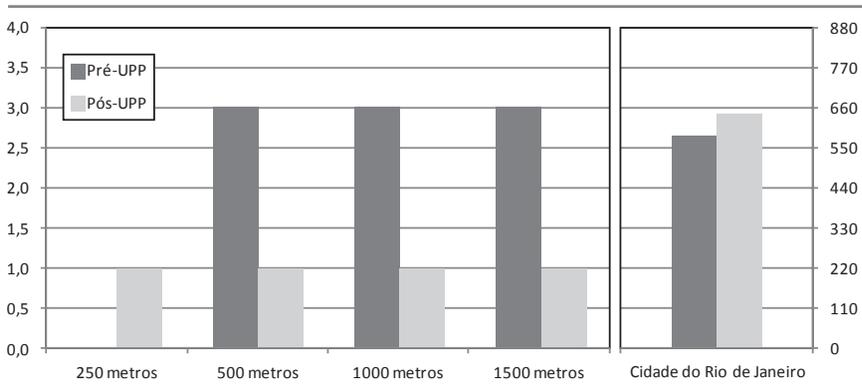
UPP Cidade de Deus	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	7	17	22	39	2.621
Pós-UPP	8	11	14	18	2.707
Diferença	1	-6	-8	-21	86

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Gráfico 25:

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



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 11:

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

UPP Cidade de Deus	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	0	3	3	3	581
Pós-UPP	1	1	1	1	644
Diferença	1	-2	-2	-2	63

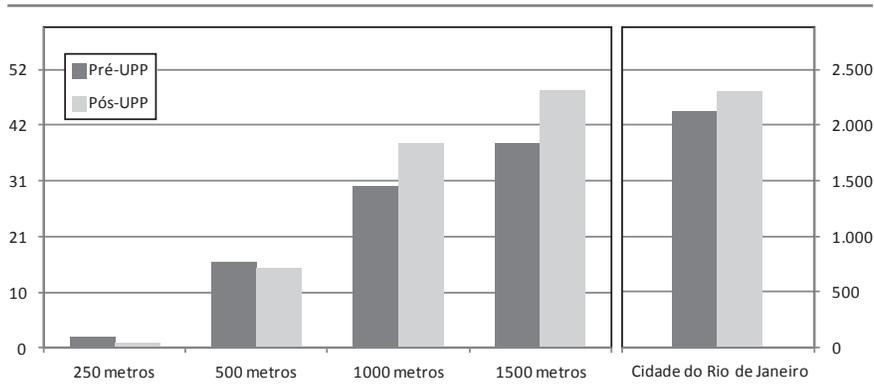
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

O número de vítimas de desaparecimento cresce moderadamente no entorno da comunidade, após a entrada da UPP. Entretanto, como na cidade a evolução é também positiva e os números absolutos na comunidade são pequenos, não é possível atribuir esta mudança necessariamente ao projeto.

Gráfico 26:

Vítimas de Desaparecimento no Entorno de Cidade de Deus de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 12:

Vítimas de Desaparecimento no Entorno de Cidade de Deus de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Cidade de Deus	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	2	16	30	38	2.112
Pós-UPP	1	15	38	48	2.298
Diferença	-1	-1	8	10	186

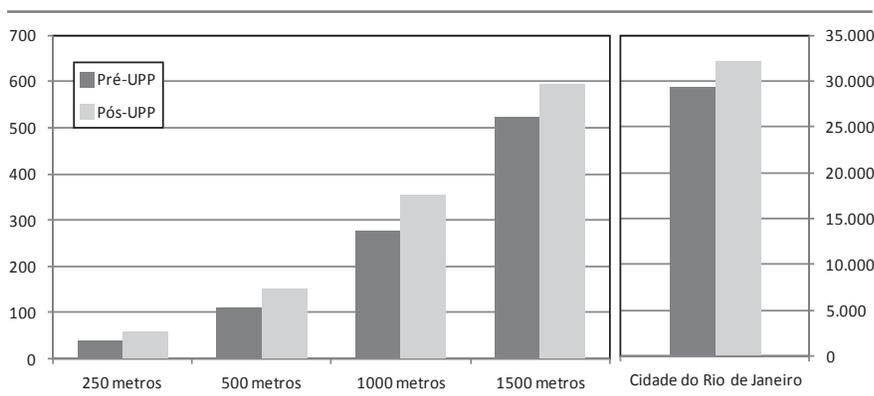
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

No caso das vítimas de lesões, elas aumentam no período pós-UPP, tanto mais quanto mais reduzido é o entorno, de forma que aos 1.500 metros o efeito é aproximadamente a metade do observado em áreas mais próximas. Como o crescimento na cidade é muito mais moderado, inferior a 10%, conclui-se pelo efeito das UPPs no aumento das denúncias de lesões no entorno da comunidade. Em relação à violência doméstica, o cenário é parecido, mas o efeito aparente da UPP é ainda mais intenso, com incrementos de 66% no entorno de 500 metros, por exemplo.

Gráfico 27:

Vítimas de Lesão Corporal Dolosa no Entorno de Cidade de Deus de acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 13:

Vítimas de Lesão Corporal Dolosa no Entorno de Cidade de Deus de acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

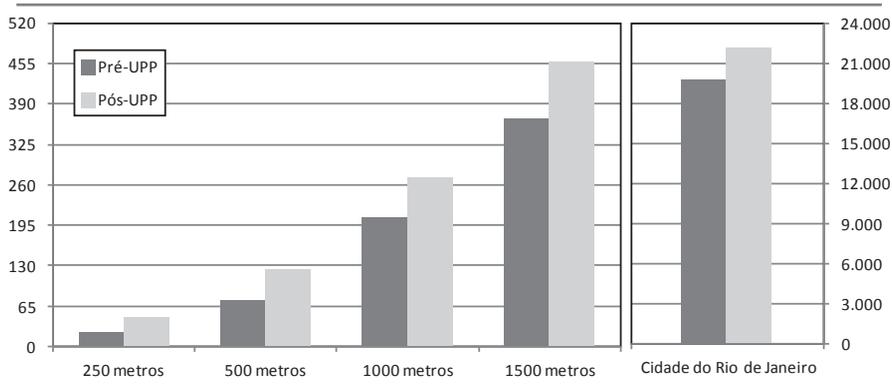
UPP Cidade de Deus	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	40	112	276	521	29.369
Pós-UPP	55	151	355	595	32.121
Diferença (%)	37,5%	34,8%	28,6%	14,2%	9,4%

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Gráfico 28:

Vítimas de Violência Doméstica e Familiar no Entorno de Cidade de Deus de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 14:

Vítimas de Violência Doméstica e Familiar no Entorno de Cidade de Deus de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Cidade de Deus					
Pré-UPP	22	74	207	365	19.746
Pós-UPP	47	123	271	458	22.125
Diferença (%)	113,6%	66,2%	30,9%	25,5%	12,0%

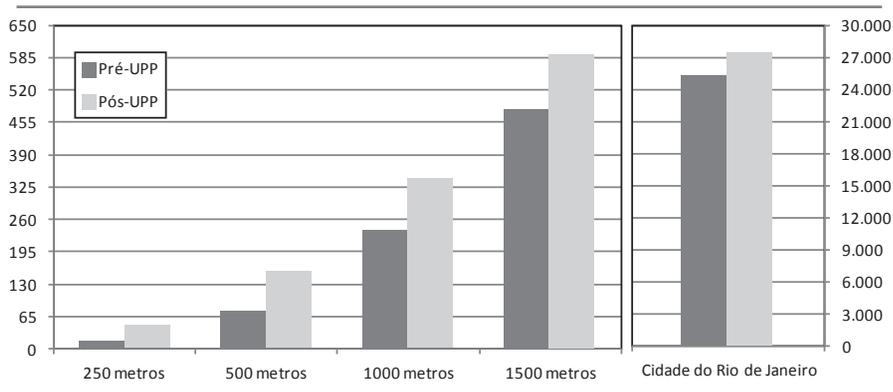
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

O número de pessoas ameaçadas cresce no segundo período, sendo que o crescimento relativo vai se enfraquecendo na medida em que aumenta o raio do entorno. Como o incremento no conjunto do município é menor, isto reforça de novo a hipótese de um impacto do projeto neste incremento.

Gráfico 29:

Vítimas de Ameaça no Entorno de Cidade de Deus de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 15:

Vítimas de Ameaça no Entorno de Cidade de Deus de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Cidade de Deus	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	16	76	238	480	25.271
Pós-UPP	47	153	342	591	27.376
Diferença (%)	193,8%	101,3%	43,7%	23,1%	8,3%

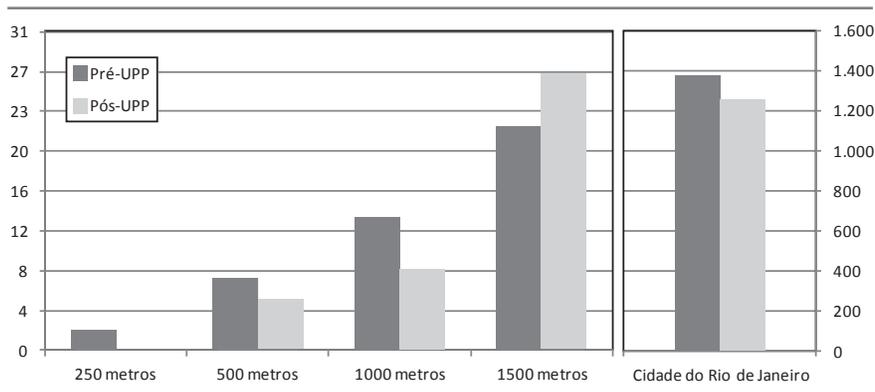
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

O número de estupros não oferece um perfil consistente, pois há ganhos e perdas em função do raio do entorno. O número de casos é pequeno demais para estabelecer conclusões firmes.

Gráfico 30:

Vítimas de Estupro no Entorno de Cidade de Deus de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 16:

Vítimas de Estupro no Entorno de Cidade de Deus de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Cidade de Deus	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	2	7	13	22	1.379
Pós-UPP	0	5	8	27	1.254
Diferença	-2	-2	-5	5	-125

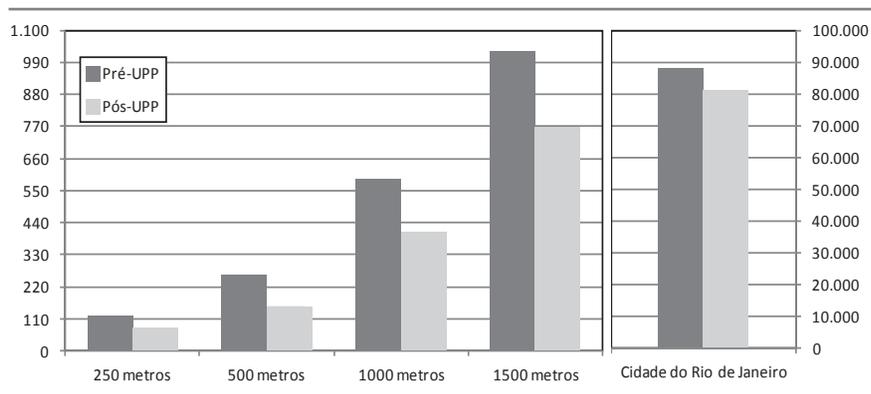
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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 de 30 a 40% entre 250 metros e 1.000 metros, e começa a declinar a partir dos 1.000. Existe uma queda também para o conjunto do município, mas muito mais moderada, o que apóia a interpretação de um efeito das UPPs na redução dos roubos no seu entorno.

Gráfico 31:

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



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 17:

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

UPP	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Cidade de Deus					
Pré-UPP	121	261	587	1.029	87.955
Pós-UPP	78	154	404	768	81.051
Diferença (%)	-35,5%	-41,0%	-31,2%	-25,4%	-7,8%

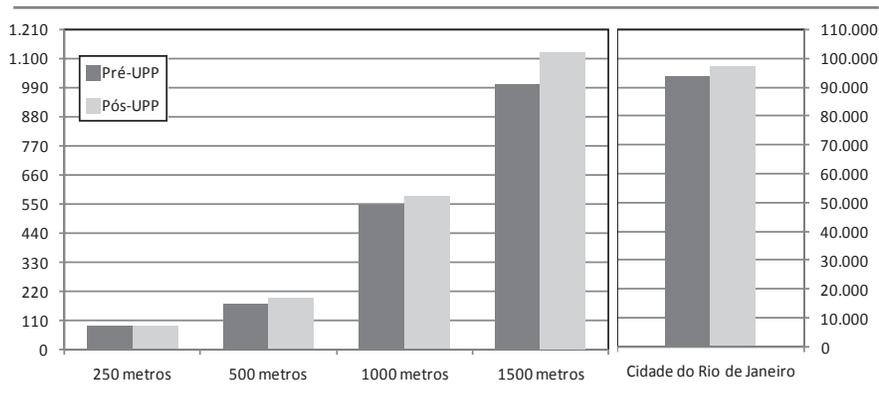
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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 se esse crescimento se deve à implantação do projeto.

Gráfico 32:

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



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 18:

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

UPP Cidade de Deus	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	87	173	547	1.002	93.500
Pós-UPP	85	192	579	1.121	96.840
Diferença (%)	-2,3%	11,0%	5,9%	11,9%	3,6%

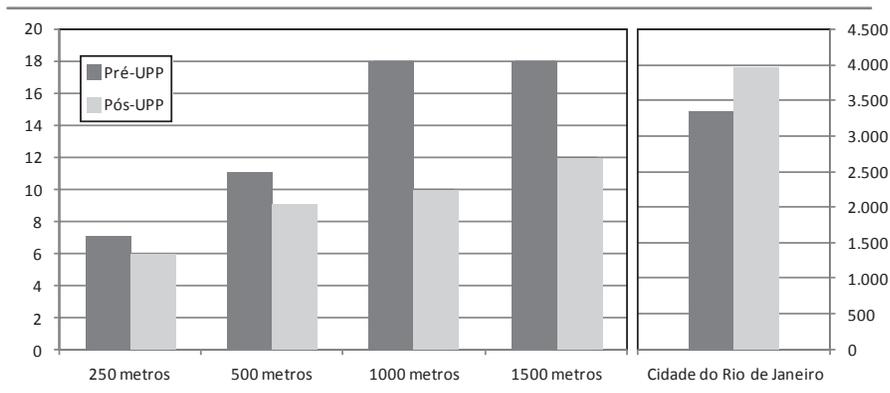
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Os crimes relativos a drogas caíram no entorno da Cidade de Deus, comparados com um aumento na cidade do Rio. Mesmo assim, o reduzido número de casos impede conclusões sólidas.

Gráfico 33:

Ocorrências de Crime relativo a Drogas no Entorno de Cidade de Deus de acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 19:

Ocorrências de Crime relativo a Drogas no Entorno de Cidade de Deus de acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Cidade de Deus	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	7	11	18	18	3.324
Pós-UPP	6	9	10	12	3.963
Diferença	-1	-2	-8	-6	639

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

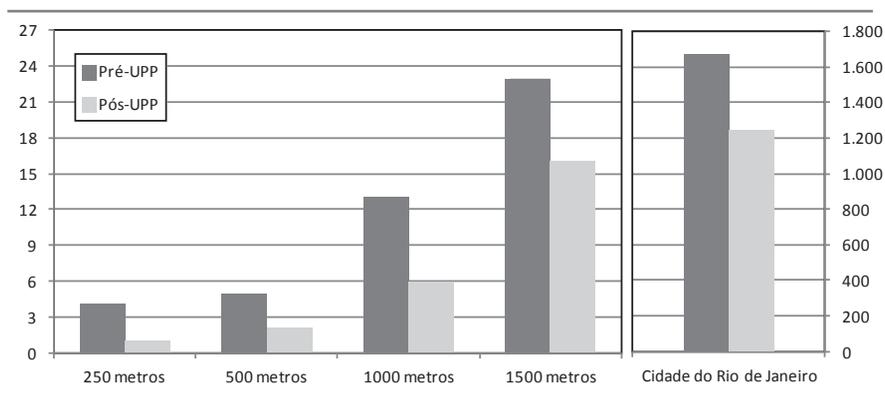
Nota: Período de Análise: Pré-UPP - Fevereiro/2008 a Fevereiro/2009; Pós-UPP - Fevereiro/2009 a Fevereiro/2010.

6.3.2.2. Morro dos Macacos

As mortes violentas no entorno do Morro 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 34:

Vítimas de Morte Violenta no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 20:

Vítimas de Morte Violenta no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Macacos	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	4	5	13	23	1.671
Pós-UPP	1	2	6	16	1.237
Diferença	-3	-3	-7	-7	-434

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

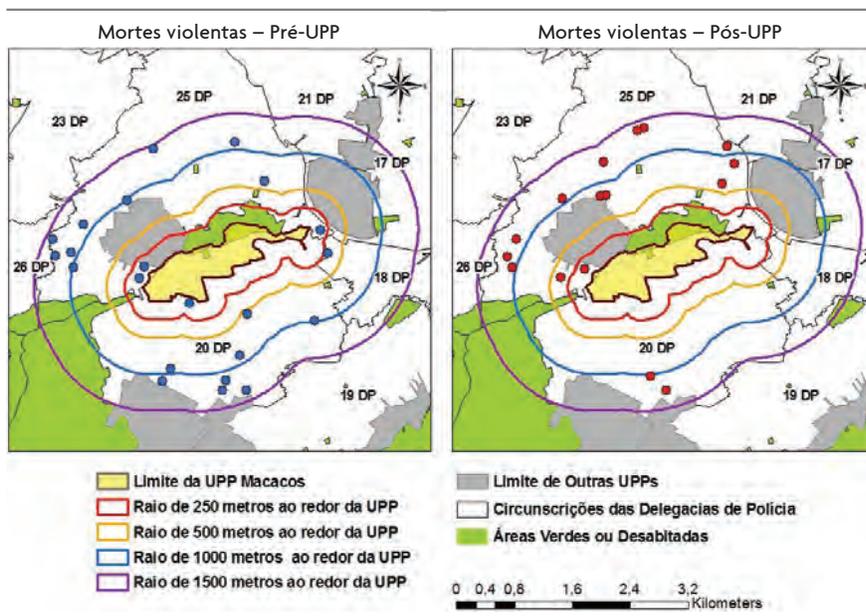
Nota: Período de Análise: Pré-UPP – Novembro/2009 a Junho/2010; Pós-UPP – Novembro/2010 a Junho/2011.

No mapa 7, as mortes parecem ficar mais rarefeitas no período posterior, essencialmente na região Sul. Isto é muito provavelmente devido à criação de três 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 provavelmente reflete não apenas o impacto indireto 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 do Morro 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).

Mapa 7:

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



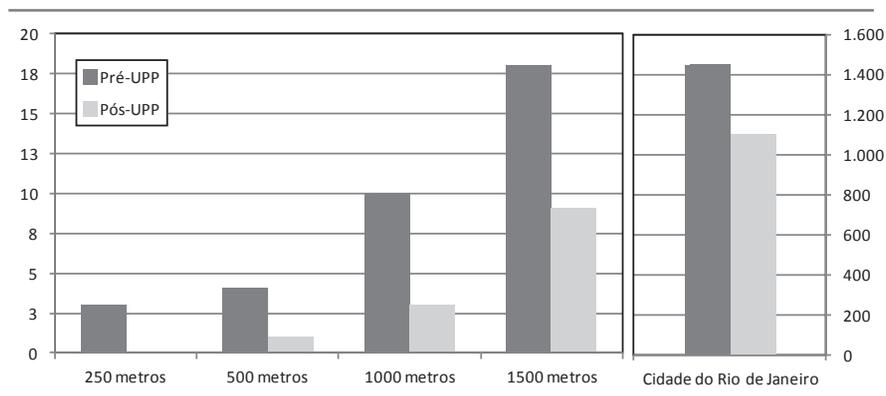
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)

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 se ter certeza.

Por fim, as vítimas fatais de intervenções policiais ficam reduzidas no segundo período, mas as cifras são mínimas e não permitem qualquer atribuição causal.

Gráfico 35:

Vítimas de Homicídio Doloso no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 21:

Vítimas de Homicídio Doloso no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

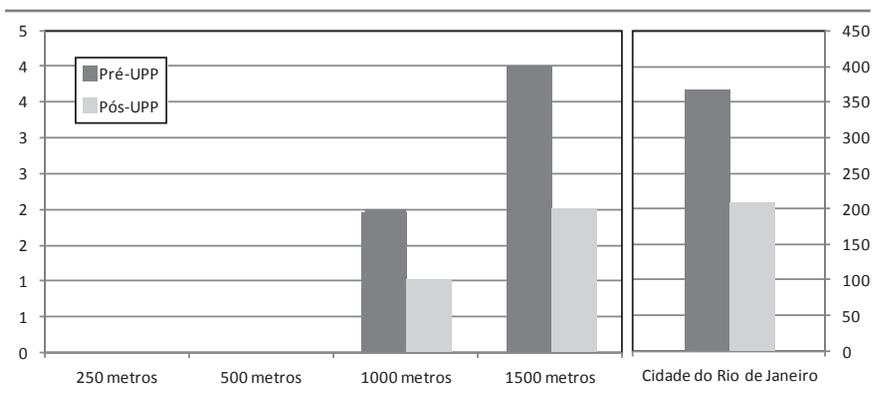
UPP Macacos	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	3	4	10	18	1.449
Pós-UPP	0	1	3	9	1.101
Diferença	-3	-3	-7	-9	-348

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Gráfico 36:

Vítimas de Auto de Resistência no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 22:

Vítimas de Auto de Resistência no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Macacos	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	0	0	2	4	366
Pós-UPP	0	0	1	2	207
Diferença	0	0	-1	-2	-159

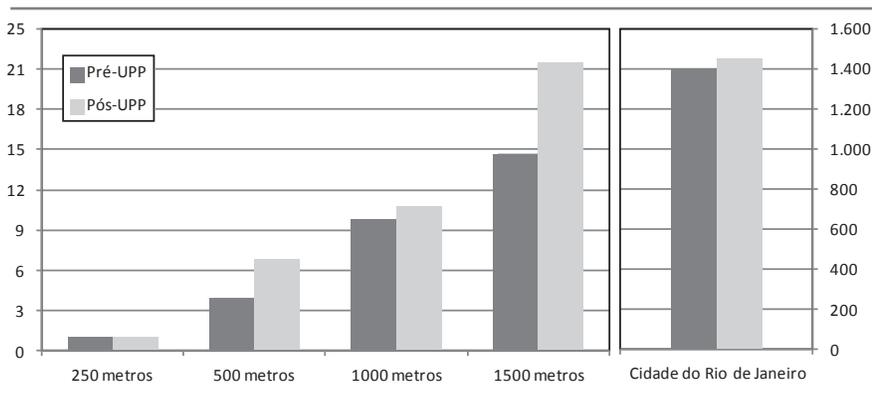
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Os desaparecimentos no entorno tendem a aumentar após a entrada da UPP, mas o número total também é pequeno e limita as interpretações.

Gráfico 37:

Vítimas de Desaparecimento no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 23:

Vítimas de Desaparecimento no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Macacos	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	1	4	10	15	1.400
Pós-UPP	1	7	11	22	1.449
Diferença	0	3	1	7	49

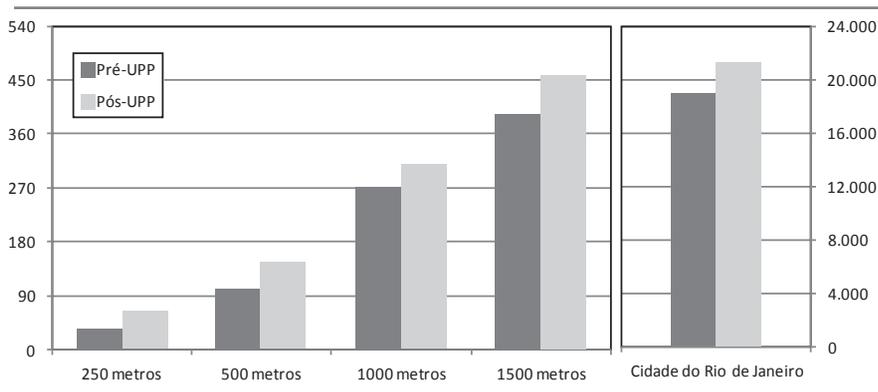
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

As lesões dolosas no entorno do Morro dos Macacos crescem no período pós-UPP e o diferencial vai diminuindo com a distância, como caberia esperar. Com um raio de 1500 metros, o incremento já não é muito diferente do observado no município. No caso da violência doméstica, o aumento no entorno é ainda mais marcado em comparação ao da cidade, reforçando a interpretação de um impacto da UPP.

Gráfico 38:

Vítimas de Lesão Corporal Dolosa no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 24:

Vítimas de Lesão Corporal Dolosa no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

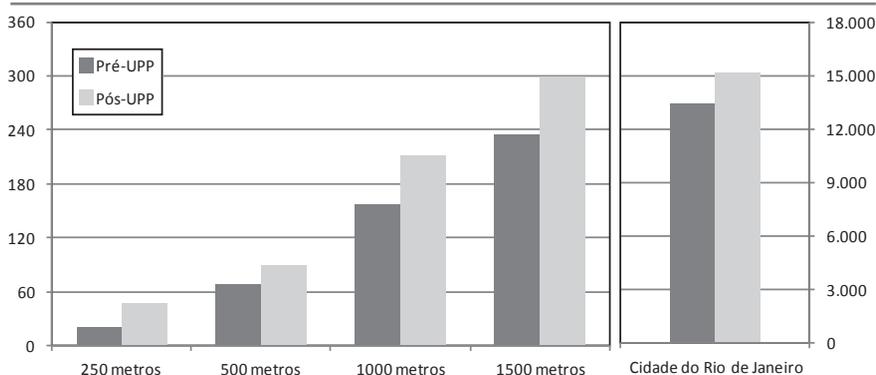
UPP Macacos	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	34	101	270	394	18.948
Pós-UPP	64	147	309	459	21.374
Diferença (%)	88,2%	45,5%	14,4%	16,5%	12,8%

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Gráfico 39:

Vítimas de Violência Doméstica e Familiar no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 25:

Vítimas de Violência Doméstica e Familiar no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Macacos	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	20	67	157	234	13.383
Pós-UPP	47	89	212	299	15.138
Diferença (%)	135,0%	32,8%	35,0%	27,8%	13,1%

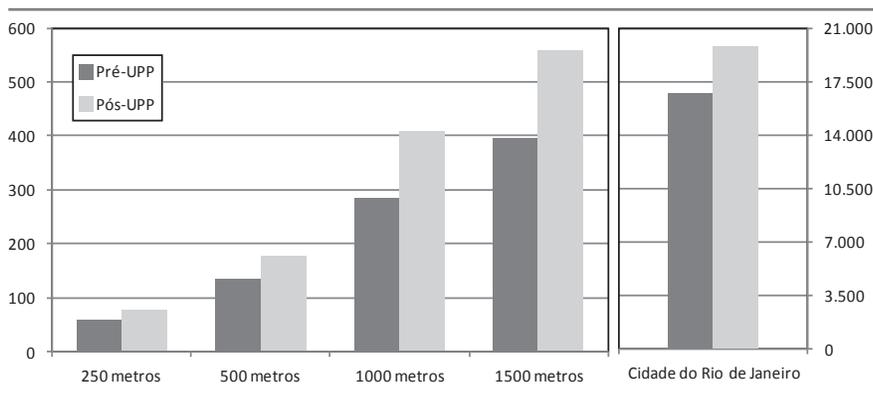
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Os casos de ameaça experimentam um incremento de 30 a 40% no entorno após a entrada da UPP: o dobro do crescimento registrado na cidade. Mais uma vez, isto reforça a interpretação de impacto da UPP, embora o fato de que o crescimento no entorno não diminua com a distância enfraquece um pouco esta conclusão.

Gráfico 40:

Vítimas de Ameaça no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 26:

Vítimas de Ameaça no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Macacos	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	59	134	284	396	16.781
Pós-UPP	76	178	407	559	19.811
Diferença (%)	28,8%	32,8%	43,3%	41,2%	18,1%

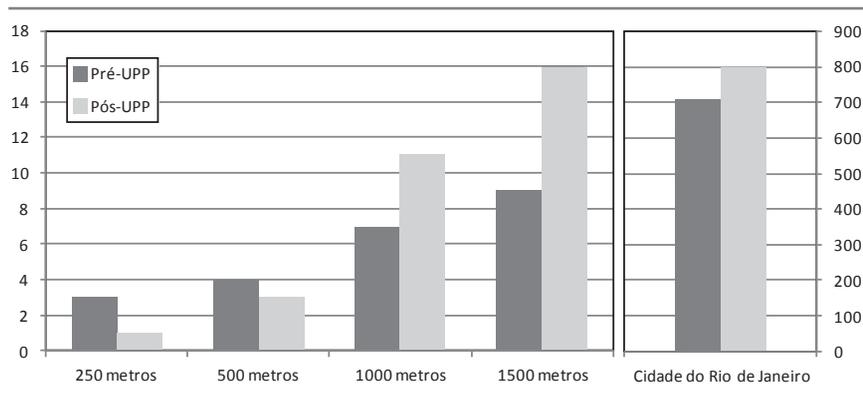
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Os registros de estupro variam em função do raio do entorno, com pequenos decrementos nos raios menores e alguns incrementos nos maiores. De qualquer forma, as cifras são muito pequenas e não possibilitam interpretações conclusivas.

Gráfico 41:

Vítimas de Estupro no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 27:

Vítimas de Estupro no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Macacos	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	3	4	7	9	706
Pós-UPP	1	3	11	16	797
Diferença	-2	-1	4	7	91

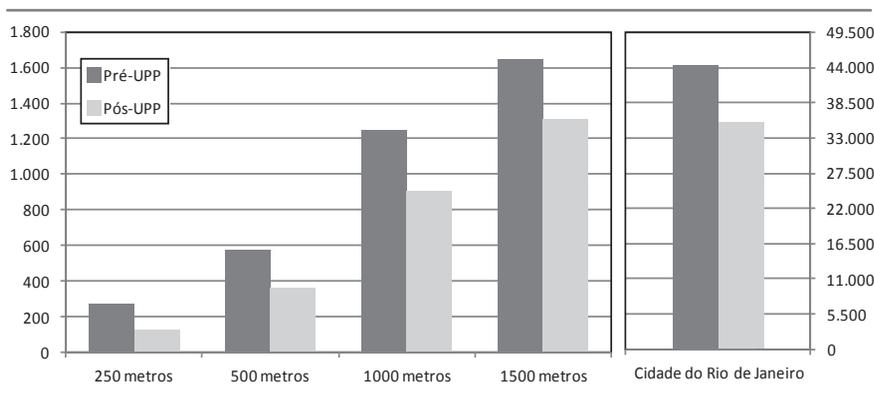
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

O gráfico 42 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 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 na região em torno da favela.

Gráfico 42:

Ocorrências de Roubo no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 28:

Ocorrências de Roubo no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Macacos	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	274	566	1.244	1.647	44.220
Pós-UPP	124	361	906	1.302	35.439
Diferença (%)	-54,7%	-36,2%	-27,2%	-20,9%	-19,9%

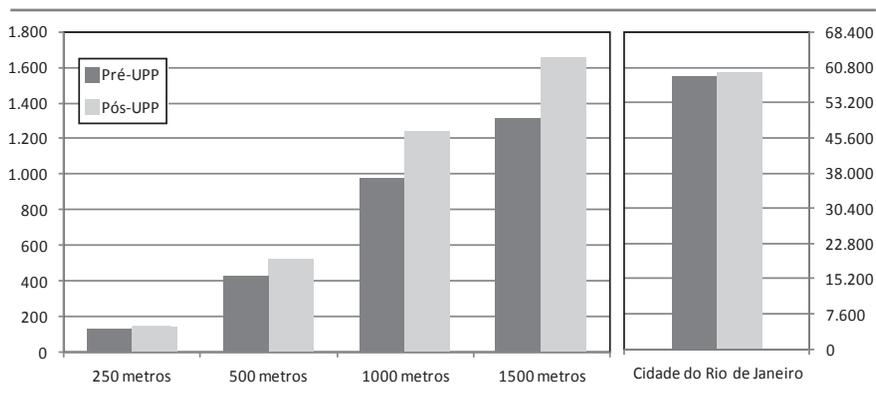
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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 crescimento do registro de furtos.

Gráfico 43:

Ocorrências de Furto no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 29:

Ocorrências de Furto no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Macacos	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	127	426	973	1.312	58.970
Pós-UPP	146	522	1.235	1.654	59.612
Diferença (%)	15,0%	22,5%	26,9%	26,1%	1,1%

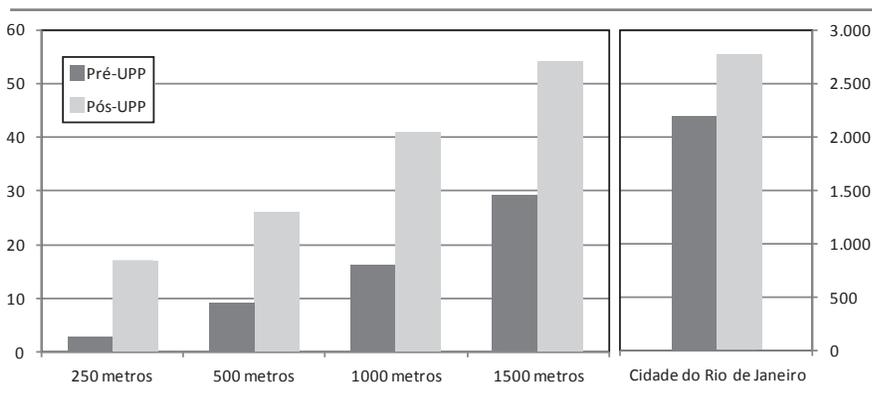
Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

As ocorrências de crimes relativos a drogas parecem crescer claramente no entorno da comunidade depois que a UPP foi criada, ainda mais do que acontece no município, o que reforçaria a ideia de que a UPP está associada a um incremento dos registros criminais de drogas no entorno do Morro dos Macacos. Contudo, os números totais são pequenos demais para atingir conclusões muito confiáveis.

Gráfico 44:

Ocorrências de Crime Relativo a Drogas no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP



Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

Tabela 30:

Ocorrências de Crime Relativo a Drogas no Entorno do Morro dos Macacos de Acordo com o Raio em Volta da Comunidade, Antes e Depois da Instalação da UPP

UPP Macacos	250 metros	500 metros	1000 metros	1500 metros	Cidade do Rio de Janeiro
Pré-UPP	3	9	16	29	2.196
Pós-UPP	17	26	41	54	2.763
Diferença	14	17	25	25	567

Fonte: Instituto de Segurança Pública (ISP)

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

6.3.2.3. Resumo das conclusões a partir das duas comunidades: CDD e Morro dos Macacos.

Considerando os dois locais, Cidade de Deus e Morro dos Macacos, a evolução dos registros criminais do entorno apontam as seguintes conclusões. 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. Por sua vez, o número de desaparecimentos registrados aumenta em alguma medida, mas os números absolutos são pequenos para extrair conclusões sólidas.

Diminuem também, os roubos no entorno da comunidade após a introdução do programa. Já os registros de violência não letal produto de conflitos no cotidiano, traduzidos em lesões, violência doméstica e ameaças, crescem claramente depois da chegada das UPPs. Os dados sobre estupro não permitem chegar a uma interpretação clara, enquanto que as evidências apontam a um aumento dos furtos registrados.

Os delitos relacionados a drogas não seguem um padrão comum, com quedas aparentes em Cidade de Deus e aumentos nos Macacos.

Em suma, as UPPs parecem conseguir uma diminuição da violência letal e dos crimes armados no entorno, na mesma medida em que aumentam os registros da criminalidade não-letal. Neste último caso, o efeito pode ser devido a dois elementos: a) uma diminuição do sub-registro 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.

Os crimes relativos a drogas não apresentam um padrão claro nem comum às duas comunidades, o que reforça a interpretação de que esses registros dependem basicamente da atuação policial em cada caso e, portanto, de dinâmicas locais.

De qualquer forma, 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 apenas através dos registros dentro das comunidades constituirá uma subestimação dos seus efeitos.

7

A percepção dos moradores das comunidades

7.1. Notas metodológicas

Para poder explorar as percepções dos moradores sobre as UPPs e seus impactos reais ou potenciais, a pesquisa entrevistou moradores e lideranças de quatro comunidades, escolhidas da forma que se segue:

- a) Uma comunidade com UPP em que o projeto já tivesse mais de 18 meses de implantação: Cidade de Deus.
- b) Uma comunidade com uma UPP mais recente: Macacos.
- c) Duas comunidades sem UPP: Manguinhos e Caju.

A ideia era usar estas duas comunidades sem UPP para comparar com as contempladas pelo programa, a modo de grupo de controle, com um propósito duplo: a) analisar a situação nas dimensões objeto de estudo, particularmente na percepção de segurança, comparando-as com as áreas de UPP; b) mensurar a percepção e as expectativas em relação ao projeto de UPP por parte de pessoas externas, mas moradoras de áreas semelhantes àquelas onde o programa foi implantado.

A meta era realizar, dentro de cada uma das quatro comunidades, um total de 20 entrevistas a moradores e lideranças. As subcategorias contempladas foram as seguintes: a) lideranças, tanto formais, isto é, que desempenhavam cargos em organizações e instituições representativas, quanto informais, que se destacavam pela sua influência na comunidade a despeito de não assumir nenhum cargo; b) adultos que trabalhavam na comunidade; c) adultos trabalhando fora da comunidade; d) adultos que não trabalhavam, como donas de casa e homens desempregados; e) jovens que estudavam; f) jovens que trabalhavam; g) jovens que estudavam e trabalhavam; h) jovens que nem estudavam nem trabalhavam. A ideia era contar com um espectro

amplo e representativo de moradores, para poder explorar as visões dos diferentes grupos que formam a comunidade e suas diferentes sensibilidades. Na prática, a distribuição entre estas categorias variou de comunidade para comunidade em função das características locais e das facilidades de acesso. O perfil sócio-demográfico de cada entrevistado pode ser consultado no Anexo 4. O número total foi de 82 entrevistas realizadas, pois na Cidade de Deus foram realizadas duas a mais do total estipulado.

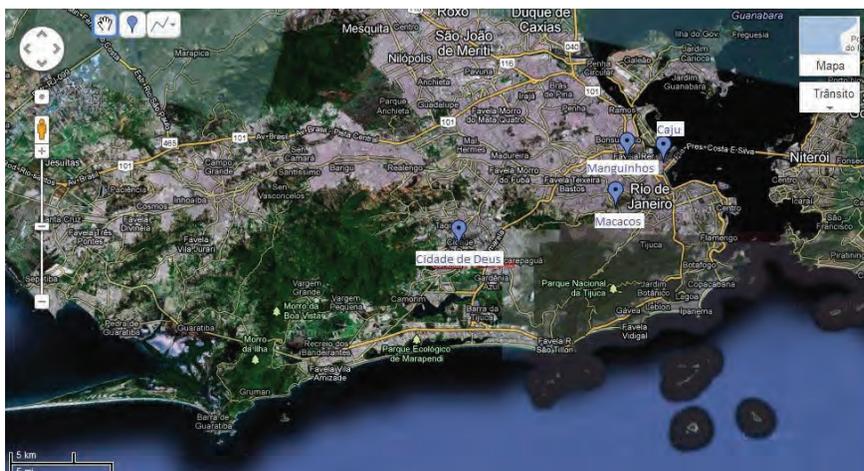
Conforme já foi descrito, o roteiro gira em torno dos seguintes temas: a) segurança; b) percepção de outros possíveis impactos do programa das UPP; c) associativismo e participação; c) atividade econômica; e d) integração na cidade e estigma. O roteiro de entrevista pode ser conferido no Anexo 5.

A eleição das comunidades sem UPP não foi tarefa simples. A ideia era escolher locais com condições de vida semelhantes às encontradas nas áreas de UPP. De fato, a primeira comunidade em que pensamos, Nova Holanda no complexo da Maré, teve de ser descartada em função de conflitos e problemas de segurança enfrentados naquele local no período da pesquisa. Vale a pena destacar a dificuldade em fazer pesquisa de campo em locais dominados por grupos armados em que os tiroteios são frequentes e os problemas de segurança que os pesquisadores devem enfrentar nestas situações. Por isso, a escolha desses locais dependia criticamente da disposição de contatos ou canais de acesso a essas comunidades que permitissem realizar a pesquisa de forma expedita e segura. Assim, em função também do curto período disponível para um trabalho de campo de corte mais etnográfico, foram selecionados locais em que membros da equipe já tinham realizado pesquisas anteriormente ou, no mínimo, conheciam moradores que poderiam facilitar a entrada.

A seguir, apresentamos a localização das quatro comunidades no mapa da cidade e uma breve descrição de cada uma delas.

A *Cidade de Deus*, localizada na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, foi criada na década de 1960 no bojo da política de remoção de favelas, iniciada pelo governo de Carlos Lacerda (1960-1965). O projeto original contava 6.658 unidades habitacionais, distribuídas entre casas unifamiliares, blocos de apartamentos e casas de triagem. Foi ocupada inicialmente por moradores de favelas removidas especialmente da Zona Sul, e recebeu também desabrigados pelas enchentes de 1966. O Conjunto Cidade de Deus (1ª, 2ª, 3ª e 4ª gleba), foi inaugurado em 1966 e, posteriormente, o Conjunto Gabinal em 1969. Identificada nas bases cartográficas e urbanísticas da prefeitura do Rio de Janeiro como Conjunto Habitacional, a Cidade de Deus é percebida como uma favela no imaginário popular e na mídia. Conhecida internacio-

Mapa 8: Comunidades Escolhidas para Entrevistas a Moradores



Fonte: Google Maps. Elaboração própria.

nalmente através do filme ‘Cidade de Deus’, a localidade foi estigmatizada como símbolo de violência e criminalidade. A sua população conta entre 30 e 40 mil habitantes. Recebeu a segunda UPP depois do Santa Marta.

A UPP dos *Macacos* abrange o Morro dos Macacos, Parque Vila Isabel, o Morro do Pau da Bandeira e Alto Simão, localidades sobre as quais se debruçou a pesquisa. A ocupação da área data dos anos 1920 por trabalhadores da indústria têxtil, que se desenvolvia como um importante pólo industrial deste ramo, no bairro de Vila Isabel. Segundo dados da Secretaria Municipal de Habitação, a ocupação começou pela parte alta do morro devido ao valor alto das partes mais baixas e com isso a maior possibilidade de expulsão dos primeiros moradores. Uma segunda leva de ocupação, ainda na década de 1950, é descrita como resultado das ameaças de remoção da Favela do Esqueleto.

A favela do Esqueleto teve episódios de remoção de 1961 até sua erradicação completa em 1965, durante vários momentos de construção da Avenida Radial-Oeste (Leeds & Leeds, 1978). No terreno da extinta favela foi construído o Campus da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). Os antigos moradores ocuparam o hoje denominado Parque Santa Isabel. A população da área está estimada em torno de 14.000 pessoas.

Manguinhos, localizado na zona norte da cidade do Rio de Janeiro, foi delimitado como bairro em 1988. Está localizado entre a Avenida Brasil, a Avenida dos Democráticos, a Linha Amarela e o Ramal da Linha Ferroviária

de Minério do Arará. É cortado pelos rios Faria Timbó, Jacaré e Canal do Cunha, pela Rua Leopoldo Bulhões e a estrada de ferro que opera no ramal Saracuruna, ligando o centro da cidade à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Além da denominação de bairro, a localidade é conhecida como Complexo de Manguinhos. Oficialmente, a área do Complexo compreende as localidades CHP-2, Mandela de Pedra, Parque Carlos Chagas, Parque João Goulart, Vila União, Vitória de Manguinhos (Conab) e Vila Turismo, identificadas como favelas pela Prefeitura da cidade do Rio de Janeiro. A Vila União e parte de Vitória de Manguinhos encontram-se fora das delimitações do bairro, pertencendo ao bairro de Benfica. Os moradores consideram como parte de Manguinhos também os conjuntos habitacionais Nelson Mandela e Samora Machel, construídos na década de 1990, e o Parque Oswaldo Cruz (Morro do Amorim). A população é de aproximadamente 26 mil moradores. Atualmente, está em curso uma grande intervenção do Programa de Aceleração do Crescimento (chamado de PAC das Comunidades ou das Favelas⁵), cujo desenvolvimento tem impactado significativamente a vida associativa da comunidade, com conflitos entre diversas associações de moradores e inclusive com prisões e assassinatos de lideranças. A eleição de Manguinhos respondeu, além da facilidade de acesso, ao interesse em estudar espaços populares que sofrem intervenções do estado, como o PAC, desvinculadas das UPPs. Durante a realização da pesquisa houve numerosas operações policiais convencionais nesta área.

A comunidade do *Caju* localiza-se no bairro do mesmo nome, na zona portuária. Diferentes favelas compõem o complexo de favelas do Caju: Parque Alegria, Parque Vitória, Parque Boa Esperança, Parque São Sebastião, Ladeira dos Funcionários, Parque Conquista, Parque Nossa Senhora da Penha e Quinta do Caju. Apesar de termos entrevistado lideranças em diferentes favelas, as entrevistas com moradores foram realizadas apenas no Parque Boa Esperança, pelas limitações do trabalho de campo. A população estimada é de aproximadamente 15 mil habitantes. Diferentemente de Manguinhos, não há nenhum projeto público de grande porte em curso nesta comunidade.

Nas comunidades com maior dificuldade de acesso foram contratados moradores como ‘recrutadores’ de entrevistados. O recrutador recebia uma descrição do tipo de perfil procurado e elaborava uma lista de possíveis candidatos, estabelecendo contato com eles. O pesquisador escolhia os entrevis-

5. O Programa de Aceleração do Crescimento, do Governo Federal inclui diversos projetos de infraestrutura, nos setores de transporte, habitação, saneamento, energia, etc. Parte desses projetos está sendo realizada em favelas cariocas.

tados potenciais dentro dessa lista e, posteriormente, o recrutador recebia certa quantidade de dinheiro para cada entrevista que se concretizava. O risco dessa estratégia é que os recrutadores procuram pessoas da sua rede pessoal, e isso pode acarretar algum viés de seleção. O critério aplicado foi tentar evitar candidatos pertencentes às mesmas organizações ou instituições daquele que os recrutava ou das próprias instituições que facilitaram o acesso ao campo.

Em alguns casos, como em Cidade de Deus, foi aplicada a estratégia amostral de “bola de neve”, solicitando a uns entrevistados o contato dos próximos candidatos. Esta opção mostrou-se eficaz, mas bastante demorada. Algumas das entrevistas, particularmente a jovens, foram realizadas em grupo, contexto que não é o ideal para a pesquisa. Vários dos adultos foram entrevistados no seu local de trabalho, o que facilitou o acesso.

Entrevistas sobre temas de segurança são delicadas em comunidades dominadas pelo tráfico e os pesquisadores tiveram de enfrentar estas dificuldades. O roteiro de entrevista, tanto por razões metodológicas – para não influenciar as respostas – quanto por razões de segurança e para estabelecer uma relação de confiança com o entrevistado, começava por questões genéricas e só adentrava posteriormente em perguntas sobre segurança. Mesmo assim, nem sempre foi possível obter respostas abertas e espontâneas.

Tentou-se gravar as conversas, mas isso nem sempre foi viável, fosse pela falta de condições do local da entrevista (barulho etc.), fosse pelo temor do entrevistado. No fim, um total de 56 das 82 entrevistas realizadas foram gravadas. Na ausência de gravação, a análise foi feita a partir das anotações no diário de campo do pesquisador. A comunidade de cada entrevista será explicitada, para permitir a compreensão do contexto, mas o nome de cada entrevistado será substituído por uma letra, escolhida ao acaso, com a finalidade de preservação do sigilo. Quando duas falas pertencerem ao mesmo entrevistado, a mesma letra de identificação será usada, para confirmar que se trata da mesma pessoa. Um breve resumo das características sócio-demográficas do entrevistado será acrescentado em cada citação para que o leitor possa conhecer o seu perfil e interpretar melhor a sua fala.

7.2. A percepção de segurança

Um primeiro dado de pesquisa, de grande importância, é a maior liberdade percebida para falar sobre estes temas nas comunidades com UPP em comparação com as comunidades dominadas pelo tráfico. Nestas últimas, alguns entrevistados manifestavam reservas em falar sobre certos assuntos ou se expressavam com evasivas.

[Entrevistador: Você não comenta, não escuta falar, as pessoas dizem se aqui vai ter UPP se não vai ter UPP?]

- *Não.*

[Entrevistador: E na sua opinião, o que você acha? Você acha que vai ter?]

- *Não sei* [risos].

[Entrevistador: E você gostaria que tivesse?]

- *Normal.*

[Entrevistador: Então se viesse pra cá, tudo bem?]

- *Entrevistada: Normal.*

[Entrevistador: O que você acha que ia mudar se viesse a UPP pra cá?]

- [baixinho] *Eu não posso responder sobre isso...*

(G, 34 anos, dona de comércio dentro do Caju e moradora da localidade).

O clima para poder falar abertamente, inclusive para tecer críticas à polícia, é um indicador de sucesso do programa. Provavelmente, um tempo atrás não teria sido possível para os moradores se expressarem de forma livre, muito menos crítica, em relação aos grupos armados ou até à própria polícia.

Em boa parte das entrevistas em comunidades com UPP, assuntos relativos à violência e à segurança eram mencionados de forma espontânea quando se perguntava sobre os elementos positivos e negativos da vida no local ou quando se indagava sobre mudanças recentes:

Eu sei lá, não sei o que eu poderia dizer que não gosto na Cidade de Deus. Eu não consigo identificar o que é que eu não gosto. Eu não gostava era da época dos tiros, das balas perdidas, dos fogos, não gostava de nada disso dessa época [...]. Então, dessa época realmente, eu não gostava. Agora, eu amo muito a Cidade de Deus, gosto muito. Agora, dessa época, acho que ninguém gostava.

(Q, liderança de Cidade de Deus).

Os benefícios mais evidentes da presença da UPP são, em primeiro lugar, o fim dos confrontos armados e as mortes e, em menor medida, a liberdade

de locomoção, de ir e vir e visitar qualquer comunidade, independentemente das facções que antigamente limitavam o acesso.

Está mudando, está mudando porque a gente está tendo mais segurança, antigamente... Eu já passei por varias situações com minha mãe numa troca de tiros, a gente não sabia onde se enfiar! Pensei que fosse morrer várias vezes nessa vida.

(G, 21 anos, participante de projetos sociais, morador de Cidade de Deus).

Então, também você não vê mais mortes, né? Porque uns três anos atrás o lado que eu morava era um lado, assim, que cheirava a sangue, sabe? Que você sentia aquela comunidade obscura, sentia cheiro de sangue na comunidade. Mesmo que não tivesse você sentiria assim que a qualquer momento aconteceria alguma coisa. Nossa! Morreram muitos jovens, muito. E muitas marcas de tiro! (...) Então morriam muitos meninos, de você escutar gritar “não me mata”!

(E, 24 anos, estudante, trabalha em uma ONG local, moradora do Morro dos Macacos).

Hoje a gente vê que algumas coisas, mudando né, até mesmo a liberdade, entendeu? Agora a gente tem mais liberdade de transitar, entendeu, nos lugares. Em certos lugares, como aqui.

(B, 36 anos, desempregado, morador do Morro dos Macacos).

[Entrevistador: Que outra coisa você não fazia antes e faz agora?] *Sair pra outros bairros, conhecer outras regiões da cidade, uma coisa que tinha certo medo, talvez se eu sáísse da Cidade de Deus e fosse pra outra comunidade que era de uma facção diferente. Mas eu acho que tá mudando, agora a cidade é pra todos.*

(F, 18 anos, vendedor e participante de projetos sociais, morador de Cidade de Deus).

O fim dos tiroteios e das mortes violentas está intimamente ligado ao fim do controle territorial por parte dos grupos criminosos, que aparece em geral de forma implícita e, às vezes, explícita. A violência previamente existente é atribuída tanto à ação dos traficantes quanto às intervenções da polícia.

[Contando sobre o período em que havia ameaça de invasão da favela por uma quadrilha de traficantes rivais] *Não, não saía(...) ficava dentro de casa, trancava tudo. Eu não queria nenhum barulho, nem luz ligada! (...) Então eu tinha pavor de alguém passar e ver a luz acesa e querer*

bater na porta, esmurrar sei lá, querer entrar. E eu fiquei desesperada, eu fiquei um bom tempo, até a minha mãe conversar comigo e explicar que não era bem assim. Mas isso durou uns seis meses de pânico total, às vezes nem xixi eu fazia de madrugada, com medo de levantar. (...) De tão desesperada que eu fiquei por causa de invasão.

(E, 24 anos, estudante, trabalha em uma ONG local, moradora do Morro dos Macacos)

[Extraído do Caderno de Campo – entrevista não gravada] *Ao comentar como a UPP teve um impacto positivo, o entrevistado contou que ali, na rua principal de Cidade de Deus, na época em que ainda havia uma feira no local, ele viu uma senhora de idade ser alvejada no peito por um tiro de fuzil dado por policiais civis que entravam na favela para realizar uma operação policial. O entrevistado comentou, bastante emocionado, que a rua estava cheia de gente, barracas e toldos, e que os policiais vinham em cima dos carros, usando os fuzis para derrubar os toldos e as barracas, e dando tiros. Ele viu a senhora ser alvejada na frente dele, e cair com um buraco no peito, na calçada da principal avenida de Cidade de Deus. Ao terminar o relato o entrevistado comentou: “Agora aqui está uma maravilha”.*

(Entrevista realizada com S, 46 anos, empresário local, morador de Cidade de Deus).

Vários moradores parecem ter compreendido e assumido o sentido exato do programa das UPPs, que não possui mais o objetivo de derrotar o tráfico, mas de retirar as armas e o poder de coação e a insegurança que elas acarretam.

Tem tráfico, tem bandido, mas não tem arma. O pior de tudo é ter tráfico, bandido, e armas, armas de fogo. Agora pode ter tráfico, tem o bandido, mas não tem arma, então acho que diminui em setenta por cento o medo das pessoas de estar entrando na comunidade, né?

(I, 22 anos, estudante do ensino superior e participante de projetos sociais, morador de Cidade de Deus).

Olha, se eu falar pra você que o tráfico acabou é mentira. Tem tráfico em todos os lugares (...) No entanto, assim, a violência, sabe? A maneira como... A violência também visual, porque crianças vendo, sabe, a galera andar armada. Porque... Tráfico sempre teve aqui. Só que no finalzinho, antes de entrar a UPP, eles tavam escrachando demais, eles tavam perdendo a linha, eles tavam começando a perturbar. Tá gravando isso gente? Pelo amor de Deus, vocês não vão falar isso! Eu não vou

ser identificada, né? [sons de concordância] Eles estavam começando a incomodar moradores, entendeu? Então assim, a entrada da UPP mudou bastante. Mudou bastante! Nossa!

(A, 26 anos, estudante, trabalha em ONG, moradora de Cidade de Deus).

De fato, o termo nativo utilizado para definir o novo cenário é o de ‘paz’, o que comprova indiretamente o sucesso do conceito de ‘pacificação’ encarado pelas UPPs.

[Entrevistador: O que você identifica como mudança em Cidade de Deus?] *A paz, né? É a maior mudança. Porque antigamente você não tinha liberdade dentro da comunidade. Você não tinha (...) o direito de ir e vir. Porque era violência constante, e o perigo. E agora não, agora que teve a ocupação da UPP ficou mais tranqüilo, você pode sair, voltar, transitar pela comunidade sem ter medo.*

(I, 22 anos, estudante do ensino superior e participante de projetos sociais, morador de Cidade de Deus).

Contudo, como é notório, há também algumas críticas ao uso do termo. Se alguns participantes do debate público rejeitam a palavra ‘pacificação’ pelo fato de ela confirmar retrospectivamente a existência de uma suposta guerra, nas comunidades o desconforto procede da interpretação de que os residentes possam ser considerados responsáveis por essa guerra, como se houvesse uma guerra civil entre os moradores que precisasse de intervenção externa. A crítica é mais aguda entre os que responsabilizam a polícia pelo conflito anterior e, portanto, consideram que a tal ‘pacificação’ equivale basicamente a uma polícia mais contida. De qualquer forma, as vozes que rejeitam o projeto das UPPs procedem, sobretudo, de residentes em comunidades sem UPP.

A palavra pacificação é a pior coisa do mundo. Parecia que cada território desse era um conflito civil, entre os próprios moradores. Pacificou o território de quem? Pra quem é essa pacificação? Para o Estado, para a opinião pública, ou pra aquele povo que mora ali? Aquele povo ali era um povo desunido entre si? Nós estamos aqui discutindo nós dois. Vem alguém aqui pacificou. Já não há mais uma briga. Mas essa pessoa vai ficar aqui, vai morar aqui pra gente não brigar mais? Como é que é isso?

(O, liderança de Manguinhos).

A impressão que eu tenho é que a gente muda de dono. Acho que muda a mão que segura o chicote.

(R, liderança e morador de Manguinhos).

Esse temor de que a UPP seja uma continuação de um controle social autoritário e arbitrário que os moradores conhecem desde sempre é central para entender o processo pelo qual passam as comunidades, e será retomado na análise mais adiante.

A contrapartida do fim dos tiroteios, em termos da percepção de segurança, é o incremento de outros crimes. Crimes que antes eram reprimidos, com frequência brutalmente, pelos líderes do grupo armado local. Assim, se as balas perdidas não constituem mais uma ameaça constante, cresce o medo de sofrer crimes contra a propriedade ou de outro tipo, pois a sanção rápida e expeditiva do ‘dono do morro’ não existe mais. Isto condiz com o resultado das análises dos registros criminais, que revelava um aumento nos crimes não letais que não fazem uso de arma, tanto contra a pessoa quanto contra a propriedade, após a entrada da UPP.

Todo dia eu desço e eu olho aqui pra ver se está tudo no lugar. Eu durmo, e de manhã cedo “ai, meu Deus, será que alguém invadiu {a loja que tem dentro da favela}?” [Entrevistador: Você tem medo?] Sério, tenho. Essa semana já entraram no bar do senhor ali da frente, já levaram as coisas dele. Ele deixa sempre um trocado para o sobrinho dele abrir de manhã. E depois que vieram pra cá, a Unidade de Polícia Pacificadora, o que mais acontece é isso, assalto nas casas, nos comércios. O que mais tá tendo é isso. (F, 30 anos, dona de loja dentro da favela, moradora do Morro dos Macacos).

O temor gerado pela ameaça destes crimes, mesmo que não provoquem mortes, é tanto maior quanto ampla é a sensação paradoxal de segurança nas comunidades dominadas pelo narcotráfico. Pois se por um lado existe sempre o medo dos tiroteios, ele coexiste com a sensação de que outros crimes não acontecem pelo simples motivo de que não são tolerados.

[Entrevistador: Você não tem o sentimento de insegurança?]

– Não, nenhum. A partir do momento que eu entro ... Não tem aqueles motos? Quando vocês vieram aqui não tem aquele ponto de moto-taxi? Quando eu entro ali, pronto, pra mim está ótimo. É mais fácil eu ter medo lá em Copacabana, na Lagoa, entendeu? Às vezes você fica ali no ponto de ônibus, eu sei que ali é perigosíssimo.

[Entrevistador: Por que você tem mais medo na Lagoa e em Copacabana do que aqui?]

– Ah, sei lá! Acho que é porque as pessoas ficam falando “aqui tem muito assalto”. Na semana passada mesmo, eu estava na Lagoa seis horas da

tarde a moça falou assim: “olha, tem mais ou menos uns dois meses que eu tava nesse ponto aqui da Lagoa, passou um carro preto com quatro homens dentro e saíram do carro e levaram a minha bolsa”. Eu falei assim “caramba, eu sou acostumada a ficar nesse ponto aqui até meia-noite”. Ai eu fiquei com medo, eu falei “aqui comigo nunca aconteceu”. Por aqui eles não fazem isso, eles não roubam morador. É mais fácil vir alguém de outras comunidades pra assaltar, e aqui dentro não faz isso, entendeu? Então eu não tenho medo, a não ser isso que eu estou te falando, uma bala perdida, um tiroteio, polícia entrar, mas assim, passo por eles ai...
(D, 38 anos, doméstica, moradora do Caju)

Querendo ou não o tráfico local acaba sendo a segurança local. Pra ter uma ideia, na pista, nego dorme com tudo trancado. Aqui a gente dorme de porta aberta. E se alguém roubar alguma coisa é cobrado.
(C, 37 anos, dono de comércio dentro da favela e morador de Manginhos).

[Sobre brigas entre vizinhos] *Isso, exatamente, quando chega à agressão, aí... Não é que tem que chamar, não sei como rapaz... rapidinho, é como se passasse um telégrafo... Aí chega, vê, procura ver o que está acontecendo, o que tá havendo, quem é que tá com a razão, quem é que não tá. Nesse ponto assim, eles são até compreensivos, porque normalmente eles conversam, “é isso, não quero que aconteça mais, por que se acontecer...”. Porque é como se diz, é igual propaganda, é uma propaganda negativa pra eles de alguma forma, aí nesse ponto eles são bem compreensivos. Mas tem uns que realmente se exaltam, aí não tem outra solução a não ser dar uns tapinhas na orelha... (...) Isso, esse negócio, não sei se é ética deles, né? Mas acredito que seja. Assalto, e seja lá quem for, roubar aqui dentro, se roubar lá fora e vir aqui correndo pra dentro, não é aceitável. Negócio de estupro, também, nada disso, é regra mesmo.*
(A, auxiliar de escritório, 48 anos, morador do Caju).

Como diversas pesquisas já mostraram, essa regulação violenta da ordem gera adesão por parte de muitos moradores, que nunca viram ou conceberam outra forma de controle social, até o ponto de que sentem falta dela.

Todo lugar tem regra. Você não pode entrar num mercado, pegar um danone e sair, você tem que pagar. Se você não pagar o que acontece? Você vai presa, então em todo lugar tem que ter uma ordem. Se eu roubasse o meu vizinho ou eu tomava uma surra de pau pra servir de exemplo pros outros não fazerem a mesma coisa, ou se eu mexer com a filha do

vizinho eu vou ser morto... Porque se o lugar não tem uma ordem, fica aberto, acontece de tudo, sabe?

(E, 24 anos, estudante, trabalha em uma ONG local, moradora do Morro dos Macacos).

Nessas comunidades onde não há UPP, a regulação dos conflitos interpessoais pelo tráfico é descrita de forma muito clara.

Ai já quer arrumar uma confusão, dá confusão vai pra boca de fumo, e a história daqui é se brigar ou raspa a cabeça ou apanha... A mulher que raspa a cabeça, eles [os traficantes] pegam e raspam a cabeça. Aí o lema é esse, se brigar ou apanha ou raspa a cabeça, as duas. Pode ter uma certa e outra errada, o problema do baile é todo esse aqui, que ninguém respeita ninguém.

(E, 18 anos, desempregada, moradora do Caju).

[Ao contar sobre a briga da mãe com uma vizinha] *Aí... a lei da comunidade é essa, né? A gente vai nos traficantes e fala com eles. Aí minha mãe falou: “Pô! Não vai ficar por isso”. Eu também não vou chegar em cima dela e não vou bater nela porque... (...) Aí minha mãe falou com eles e tal, aí não sei se eles falaram pra ela pra ela não sair durante um mês, não sei.*

(F, 17 anos, estudante, moradora do Caju).

Nas favelas com UPP, embora a percepção do fim do domínio do tráfico seja amplamente dominante, registram-se ainda algumas falas que apontam resquícios do passado, à ideia de que o poder paralelo conserva ainda alguma influência.

Aconteceu há uns cinco meses atrás, um indivíduo que andou roubando ali fora. Aí teve um que também roubou umas casas ali pra dentro. Tinha um que estava roubando ali pela 13. Só que são coisas muito... Não aquela coisa assim constante, são coisas muito pontuais. Até mesmo porque os meninos estão por aí, né? Se eles ficam sabendo dá problema ainda....

(B, 29 anos, trabalha em ONG local, morador de Cidade de Deus).

[Sobre se iria a uma reunião na sede da UPP] *Talvez sim, talvez sim, talvez não. Se fosse uma coisa que me favorecesse muito, e eu tivesse que ir, eu iria sem problema. E tipo assim, vem me cobrar depois. Vou explicar, vou explicar que é um projeto social: “Vocês sabem que a UPP*

Social está envolvida em muitos projetos da Cidade de Deus, vocês sabem muito bem disso”. E tipo assim, né? Vai me expulsar da comunidade? Pô, não tem sentido. [Entrevistador: Poderia ter alguém que viesse te cobrar?] Com certeza, isso é óbvio, sempre tem um. (...) É como tem uma gíria das pessoas mais antigas aqui: tem muito pau de bosta, tem muito pau de bosta na comunidade. Pau de bosta é o quê? São pessoas que não são envolvidas, ou que já foram envolvidos, e que ficam aqui, entendeu? Achando que são os bam bam bam, que fala pelo nome do cara, entendeu? Vários santos que falam por nome de Deus, entendeu? (C, 29 anos, trabalha em ONG local, morador de Cidade de Deus).

Isso mostra o enraizamento histórico do domínio dos grupos armados e a dificuldade de mudar para um novo momento. Assim, a ideia de um espaço aberto para todos os cidadãos, não sujeito à propriedade ou ao controle de ninguém, custa a ser assimilada.

É interessante. Veio um pessoal da Secretaria de Esporte, porque eles queriam colocar um projeto para meninas, de futebol e inglês. Ai eles amaram a praça, porque fazia o inglês aqui e ali o futebol. (...) Aí a gente foi na praça aqui do lado, que é de areia, e eu falando para o secretário: “Essa praça aqui deve ter um dono”. Aí ele: “Um dono? Mas como assim?”. Eu disse: “Não sei, a gente tem que perguntar quem é o dono da praça”. “Ah, tá, entendi, entendi”. Aí tinha um grupo de meninos, ele foi lá, ele mesmo foi lá perguntar. “Não, pode contar com a gente, a gente vai organizar os dias que vocês vão poder utilizar...” Assim, na maior. Então, sempre tudo tem um dono. (Q, liderança de Cidade de Deus).

Se em relação ao presente, encontramos ainda alguns resquícios do poder passado, em relação ao futuro o medo do retorno desse poder armado é nítido e ainda determina a vida das pessoas. O cenário de intimidação que predominou durante décadas possui efeitos psicossociais profundos que não podem ser transformados de um dia para outro. As falas dos entrevistados condizem com a narrativa dos policiais, que serão apresentadas na próxima seção, no sentido de que uma das razões do distanciamento das pessoas é o medo de futuras represálias contra todos aqueles percebidos como próximos da polícia, se o projeto acabar.

Eu não iria não, na Unidade de Polícia Pacificadora aqui não. Eu iria na [delegacia...] mesmo. (...) Com medo de alguém ver e ter contato com os

meninos... “Fulano de tal está se enfiando lá dentro, isso e aquilo”... As pessoas não sabem o que é que está acontecendo... “Tem alguma coisa, tá direto...” Você acaba ficando com medo de fazerem alguma coisa com as pessoas.

(I, 22 anos, desempregada, moradora do Morro dos Macacos).

E agora com essa entrada da UPP, eles saíram, mas eles começaram a aterrorizar a comunidade, eles ficam dizendo, “olha quem tiver assim com a UPP vai morrer, nós vamos dar tiro, vamos matar a faca”.

(H, liderança do Morro dos Macacos).

Bem, você sabe que as pessoas ainda têm medo de dizer como se sentem na Cidade de Deus, né? Muitas pessoas. Vocês vão encontrar, assim, ainda com um certo medo, porque rola uma história de que tem uma lista de que quando sair a UPP.. Eu falei: “Ai! Meu nome está nessa lista! Senhor, meu Deus!”

(Q, liderança de Cidade de Deus).

Embora o projeto tenha merecido uma confiança crescente da população, em função da sua visibilidade e do apoio político recebido, a percepção de irreversibilidade das mudanças está ainda longe de estar consolidada. Alguns confiam na manutenção da iniciativa, mas muitos outros duvidam. A percepção é que tudo o que mudou poderia ainda retroceder. A trajetória pessoal e comunitária destas pessoas, abandonadas historicamente pelo poder público, reforça a desconfiança perante o estado como um traço central. A conquista plena dessa confiança, se acontecer, se dará apenas através de um longo processo.

Eu acho que vai acabar. Eu acho que colocaram só por causa do PAN, essas coisas todas. Eu acho que quando acabar isso tudo, eles vão des-cuidar, não sei... Pode ser que não, né? Mas é o que eu acredito, o que as pessoas acreditam. Acho que não vai ficar muito tempo não. Mas, vamos ver no que vai dar. [Entrevistador: O que você acha que aconteceria se acabasse?] Os garotos com certeza iriam voltar, cada um iria voltar para os seus postos. Acho que ia ter muita maldade, porque ia ter muita gente que eles iam querer fazer maldade. Tem muita gente que pegou amizade com os policiais. Acaba pegando, você acaba cumprimentando, “Bom dia, boa tarde”. Eles iam voltar [e] ia ter muita maldade. Muita gente, a palavra é até meio chata de falar, ia morrer. Eles não têm coração. Coração só lá na sola do pé. Para eles matarem é só piscar o olho.

(I, 22 anos, desempregada, moradora do Morro dos Macacos).

Os moradores estão apoiando. Porque a gente aqui na associação é quem faz a parte principal, o morador vem aqui conversar com a gente, o interesse que está... “Será, [nome da liderança], que vai acabar a UPP?”. Não vai acabar, isso aí é um processo político que não tem condição de acabar agora.

(P, liderança Cidade de Deus).

As dúvidas quanto ao futuro do projeto, tanto em relação a sua continuidade quanto à possibilidade de que ele degenere em algo negativo, são compartilhadas também por moradores de áreas que não possuem UPPs.

Eu não sei, vai depender muito de quem governa né? Se quem governa que seja um cara de pulso que na verdade não fique tapando sol com a peneira. Porque todo mundo sabe, o tráfico não para, então se o tráfico não para o pessoal vai entrar aqui pra acabar com o confronto, pra não ter confronto. (...) De repente vai ser o que as pessoas comentam mesmo, vai ser até os Jogos, a Copa, porque claro a gente sabe perfeitamente que com a chegada de turista, turista também gosta de tráfico. Então, entre aspas, todo mundo sai ganhando, não tem confronto, o gringo vai lá e compra o pó dele, tá tranquilo, e vai pro jogo porque não tem confronto na pista.

(C, 37 anos, empresário local, morador de Manguinhos).

Eu tenho a impressão de que daqui a alguns anos a gente vai ter uma espécie de... Entre aspas, acabam os comando, as facções, as duas grandes facções que a gente conhece. Eu acho que vai se formar algum tipo de nova milícia armada que mistura policial... vai ser uma coisa muito pior até. (...) Eu acho que é algo, uma espécie de corrupção de dentro da UPP formando um novo organismo que eles, sei lá, vão tentar combater.

(L, 24 anos, estuda e trabalha em projeto social, morador de Manguinhos)

É revelador que a ideia de processo, de mudanças que só poderão ser atingidas lentamente, está presente em muitos dos discursos, especialmente das lideranças das comunidades com UPP. Depois de décadas de viver uma realidade diferente, muitos têm consciência de que os avanços precisarão de esforço e persistência.

O momento é de desconfiômetro, de ambos os lados. Eu vejo - como eu estou dentro - os moradores dizendo “ah! Isso só vai até 2016. Aí depois a [limpeza] acaba.” Mas têm outros que não. E tem gente que vem do poder público que diz “Isso é coisa pra ficar!” e se der certo vai ficar. Mas

os moradores não sabem. E tem a questão da influência dos traficantes, dos familiares que ficaram aqui dentro da comunidade. Tem toda uma questão que faz com que os moradores fiquem desconfiados sobre essa política aí, de pacificação. E do lado de fora também, as pessoas ficam “Como é que está lá dentro? Será que ficaram os familiares?”, “Será que existe, será que não existe tráfico ainda?”, “A violência, será que está incubado?” A gente sabe que essa política vai ter [que] esconder alguma coisa, no início vai ter que esconder alguma coisa pra falar que está dando certo. A gente sabe que ao mesmo tempo não é assim, as coisas não mudam de uma hora pra outra. É só com trabalho, eu acho que é isso que tem que haver.

(A, liderança do Morro dos Macacos)

[Sobre a diferença de tratamento da polícia no asfalto e na favela] Diferente é que lá eles tratam as pessoas como cidadão, e aqui no morro nós éramos traficantes. Se não fôssemos traficante éramos coniventes com aquela situação. Esse era o erro, e aí a gente percebe o quanto a polícia militar é despreparada, a polícia militar só não, tudo que é aparelho repressor discrimina mesmo, é diferente. [Entrevistador: E hoje em dia?] Essa relação esta sendo construída, como te falei. A gente vai melhorando aqui, os policiais que vieram para a UPP não são pessoas que não tiveram muita convivência na polícia, são jovens, eles também por seu lado constroem a relação deles. Está sendo positivo até então, tem um probleminha aqui ou ali mas a gente vai corrigindo isso, e tal. E tudo que é problema a gente... serve para a discussão dos moradores, eles também formam os grupos deles para discutir. Isso não foi legal, essa postura.

(M, liderança do Morro dos Macacos).

Se há um entendimento consensual do período posterior à entrada da UPP como uma ‘nova realidade’, com mudanças substanciais positivas na maioria dos casos e negativas em outros, a percepção dos policiais da UPP como uma ‘nova polícia’ está mais sujeita a debate. Para setores importantes da população local, os policiais da UPP são diferentes da polícia tradicional na medida em que deixam para trás velhos vícios, como a truculência, e procuram uma relação mais harmônica com os moradores.

(...) esses daí da UPP são mais amigos, procuram falar, dar bom dia, chamam de tia, dão boa tarde, são educados. Uma coisa a gente sabe, eles não estão aqui para bater, para espancar ninguém, não era o caso do começo quando entrou o BOPE aqui (...)

(N, 57 anos, empresária local e moradora do Morro dos Macacos).

Até [que] o tratamento que essa policia tem é muito melhor do que o do anterior. O pessoal é mais educado, eles abordam com mais educação, eles são bem informados. Agora tem sempre um [morador] que está sempre na retaguarda, né? Vira as costas, não confia muito.
(H, liderança do Morro dos Macacos).

– Então assim, outro dia uma coisa que eu achei legal também foi... Eu recebi um grupo de professores dos Estados Unidos, quinze professores dos Estados Unidos que estavam visitando a comunidade. Eu dei uma palestra para eles à tarde, mas de manhã eu andei com eles pela comunidade, para eles conhecerem a Cidade de Deus. Ai a gente estava chegando ali no Jardim do Amanhã, vinha uma patrulhinha da UPP. Eles me chamaram, eu respondi: “Sim, pois não?”. “A senhora que é responsável pelo grupo?”. Eu falei “Sim.”. “A senhora é da onde?”. “Eu sou moradora aqui da Cidade de Deus, meu nome é [nome da liderança] e faço parte da [nome da organização]. Ele, “Ah, tá, já ouvi falar dessa instituição. Mas o que é que a senhora está fazendo?”. Eu falei: “Estou mostrando a comunidade para os professores, eles são americanos”. “A senhora quer anotar meu telefone, caso a senhora precise de algo?”. Eu disse “Está tranquilo, tudo bem, eu posso anotar, mas graças a Deus está tranquilo, nenhum problema até o momento”. Ai ele: “Não, mas é bom a senhora anotar”. Tudo bem, anotei o telefone dele. Eu achei assim, diferente né? Por quê? Antigamente, quando a gente trazia um grupo, a gente avisava...”Eu tenho um grupo entrando na comunidade, não sei o quê, não sei o quê, não sei o quê... Dessa vez eu pensei “Não preciso avisar para ninguém, né? Nós vamos entrar, conhecer a comunidade, não estamos fazendo nada”. Pode tirar foto, gente? Pode, alguns lugares a gente deixa, outros não. Você não sabe onde estão as bocas, ai eles não deixam entendeu? Mas vir carro e se oferecer para ajudar, né?

[Entrevistador: Você está contando a história como se fosse uma coisa diferente, depois interessante, mas você achou que foi alguma forma de controle ou você acha que foi um cuidado?]

– Forma de controle, foi uma forma de controle.

(Q, liderança de Cidade de Deus).

A última citação revela as interessantes contradições provocadas pela nova intervenção e a presença constante da polícia. Por um lado, os policiais parecem agir de uma forma cortês e considerada, por outro, a presença deles não deixa de gerar certo desconforto ao ser considerada uma forma de controle. Em última instância, os policiais inadvertidamente frustraram a aspiração da liderança local de, finalmente, ‘não precisar avisar a ninguém’

na hora de trazer visitantes para dentro da comunidade. Em outras palavras, a presença policial paradoxalmente inibiu a plena apropriação do espaço pela moradora, a sensação de que o território era seu e, portanto, não precisava informar ninguém do que fazia dentro dele.

Se muitos moradores diferenciam a atuação dos policiais da UPP do proceder da polícia tradicional, outros reclamam da persistência de abusos e de uma abordagem agressiva em relação às comunidades. Para estes últimos, a noção de uma ‘nova polícia’ não se justificaria na prática.

É isso que eu te falei, na UPP tem bom e ruim. O bom é que tem a paz, o ruim é que são policiais despreparados que vem com um pensamento completamente errado sobre quem mora em comunidade e continua agindo como os policiais de antigamente que entravam. Eles são novos, são novinhos. (...) [Entrevistador: Mas existe todo um discurso de que esses policiais são novos policiais, com outra formação.] Mas com as velhas safadezas.

(I, 22 anos, estudante do ensino superior, morador de Cidade de Deus).

Porque eles chegam pra revistar as pessoas, já chegam batendo. Já presenciei isso perto da minha casa, já chegam batendo. Já falam, falam direito... “Encosta aí, acabou.” E, ficam aí catucando, eles pegam a identidade e ficam... Olham e reolham até achar. Eles querem é achar alguma coisa, não conseguem...

(I, 22 anos, desempregada, moradora do Morro dos Macacos).

Na realidade, após décadas de uma relação extremamente conflituosa e de mútua hostilidade entre a polícia e as comunidades populares, talvez fosse ingenuidade esperar uma mudança drástica e uma harmonia perfeita em curto prazo. Não há dúvidas de que os receios e os conflitos persistem de ambos os lados, como ficará claro também na visão dos policiais na próxima seção.

[Falando sobre violência policial] *Então por isso que mais com as pessoas da comunidade, acredito eu, porque se você ver que é um mauricinho, filhinho de papai, eles não vão fazer uma coisa dessas. Por isso eu acho que a comunidade tem uma visão ruim da UPP. Eu vejo criança passarem perto do carro e falarem “pé preto tem que morrer!” Criança, você tem uma noção? Isso seis e sete anos, fala “A UPP vai morrer!” e sai correndo, pra eles escutarem.*

(E, 24 anos, estudante, trabalha em uma ONG local, moradora do Morro dos Macacos).

Aquilo ali foi baile de carnaval, acabou... Acho que tinha acabado. Ai ligaram o som de um carro e eles mandaram desligar e teve toda aquela confusão. Tiro, spray de pimenta. Aqui, se tiver muita aglomeração eles jogam spray na cara dos outros. Se eles vêem, assim, muita gente reunida, brigando, aí começa spray de pimenta pra tudo quanto é lado...

(E, 17 anos, estudante, trabalha em um restaurante de fast-food, participante de projeto social, moradora de Cidade de Deus).

Entretanto, apesar das tensões, há inúmeras evidências de que a relação de poder entre policiais e residentes mudou numa direção favorável a estes últimos, de forma que a sua capacidade de controle social sobre a polícia nas UPPs é muito superior ao que era antes. Inclusive, nas próprias denúncias de abusos policiais é possível encontrar indícios de que a velha sensação de desamparo nas comunidades não é mais a mesma. Nesse sentido, as duas próximas citações são muito reveladoras. Na primeira, a liderança reclama de violações cometidas por policiais nos fins de semana, na ausência do capitão, o que implicitamente remete a ideia de que seria possível apelar ao comando para reverter a situação. Na segunda, a moradora relata que um policial da UPP teria chamado colegas do batalhão para torturar o seu irmão dentro de um veículo oficial. A denúncia é extremamente grave, mas o fato de que o acusado tivesse que chamar policiais de fora e que a agressão acontecesse longe da comunidade sugere que essas condutas não poderiam acontecer dentro da UPP.

Uma vez mesmo, uma reunião com um assessor do Lula, em maio do ano passado, a gente teve uma reunião para organizar a vinda dele para a inauguração da UPA. A gente estava com o assessor do Lula, na região administrativa, com umas secretarias e tal, e o [nome da liderança] falou: “Olha só, nós temos que resolver um problema, a UPP aqui na Cidade de Deus está cometendo alguns atos que não é para cometer. Assim, de sexta feira a noite até segunda feira de manhã a comunidade fica nas mãos deles, eles fazem o que eles querem. O capitão vai embora e eles fazem o que eles querem”. Ele falou isso no grupo, todo mundo escutou: “Segunda feira de manhã chega aqui a mãe reclamando que o policial roubou o MP3 do filho, entrou na casa, e não sei o que lá”.

(Q, liderança de Cidade de Deus)

O que aconteceu, esse policial que pediu cerveja pro meu irmão, ele ficou marcando o meu irmão a semana toda na rua. Isso foi um dia de domingo depois do ano novo, ficou marcando meu irmão... ele é alto e forte, moreno, tudo grandão, chama atenção. Ai teve um dia (...) de

chegar um carro que não era daqui, era de outro batalhão, e perguntar o nome dele, não, o apelido dele: “você é fulano!” Ele “Não! Meu nome é tal”, “entra aqui no carro”, ele “pô, eu não fiz nada!”, “não tem querer, vai entrar por bem ou por mal!”. Colocaram no carro e ficaram andando pelo Rio de Janeiro metendo a porrada, (...) a gente sem conseguir falar com ele, com medo de alguma coisa acontecer com ele, de vender pra outra facção, que eles fazem isso, eles vendem pessoas da comunidade por dinheiro ou então por puro prazer de matar, mata aí! Maldade mesmo. E aí depois de uma hora mais ou menos, aí largaram o meu irmão (...) com o rosto inchado, cheio de hematoma, e aí foi pra casa. E aquela questão, vai na delegacia dar queixa ou vai deixar isso pra lá, porque você vai lá dar queixa e quem vai te proteger depois?

(E, 24 anos, estudante, trabalha em uma ONG local, moradora do Morro dos Macacos).

Em outras ocasiões, os entrevistados relatam diretamente ter feito uma reclamação pelo abuso e, na maioria das vezes, um resultado positivo como consequência. Isto pode parecer um aspecto menor, mas representa na verdade um avanço histórico na relação entre favela e polícia. Talvez o objetivo mais realista do programa deveria ser não a eliminação a curto prazo dos abusos, mas a meta de que, quando aconteçam, eles gerem uma denúncia por parte da vítima e que esta denúncia seja investigada e levada em consideração.

A gente só estava testando o som, porque tinha um amplificador quebrado e ele estava testando aquele amplificador. E aí tinha um carro de policia parado lá desde a hora que a gente ligou o som. (...) Eles chegaram lá... Isso eram nove e meia, não eram nem dez horas. Só que ele foi e falou meia dúzia de palavras. Meu amigo falou “se o senhor está falando... Qual é a base, qual a lei que imprime a gente a fazer isso?”. Aí ele “Ah! Eu não sou obrigado a informar vocês”. Ai a gente “É, de fato o senhor não é obrigado, mas desde o momento que o cidadão pede uma informação o senhor pode sim dar esta informação.”. Aí ele “eu não vou falar nada, não”. (...) A gente já tinha desligado o som ele saiu falando “não gostou? Reclama lá na UPP. Vai dar queixa na delegacia. Vamos ver o que vai acontecer.”. Aquela coisa assim... “estou acima de tudo”. Então pegamos o número da viatura e fomos prestar queixa na UPP. [Entrevistador: Vocês foram? E aí?] O sargento ficou p. da vida, anotou tudo e mandou voltar segunda feira. (...) Nós saímos e a viatura não estava mais lá. Eu pelo menos nunca mais vi esses caras lá.

(B, 29 anos, trabalha em ONG local, morador de Cidade de Deus)

Mais tarde, queria que o baile fosse até as 4 horas. Entendeu? Aí não pode, festa de quinze anos. E isso aqui, na época dos bandidos (...), o baile acabava cinco horas, seis horas. Já pensou, vocês que iam trabalhar na segunda-feira, ter que estar enfrentando com duas equipes Furacão 2000, aí na praça? Aí ninguém podia reclamar nada, ninguém podia reclamar nada, é isso que eu me refiro desse aspecto, é dessa situação em si. Entendeu? Hoje você já pode falar. “Capitão, polícia que está em tal setor hoje fez uma abordagem dando um tapa na cara do cara. Ah, quem é o cara, foi no horário de tantas horas, assim, assim”. E isso ele manda pra cá um documento dizendo qual foi a providência que foi tomada.
(P, liderança de Cidade de Deus).

Alguns entrevistados da Cidade de Deus mencionaram casos de corrupção policial e um citou a presença de milicianos. Além da gravidade do fato em si, este tipo de situações lembra às pessoas os velhos vícios do modelo de policiamento tradicional em favela e impede a percepção de uma ‘nova polícia’. Entretanto, como mostra a última das citações, aparece mais uma vez a nova abertura que os moradores têm hoje para denunciar.

[Extraído do Caderno de Campo – entrevista não gravada] *Quando a pesquisadora perguntou se não era uma nova Polícia então, eles falaram que os novos policiais são acompanhados por policiais antigos, porque tem que ter alguém que saiba quem é trabalhador e quem é bandido e familiar de bandido. Porque muitos familiares de bandidos foram expulsos e ainda estão sendo expulsos, e tem muita gente sendo presa pela Polícia por conta de ser parente de bandido. Então esse Policial antigo serviria pra identificar quem são as pessoas. Eles falaram o nome do policial, que é um cara “das antigas”, já atuou em Cidade de Deus há muitos anos e agora voltou. Depois de um pouco de conversa eles explicaram que esse policial não é lotado na UPP, e que ele é miliciano, controlando algumas das muitas favelas em torno de Cidade de Deus. Mas ele está sempre em Cidade de Deus, e com os policiais da UPP.*
(Caderno de campo sobre entrevista realizada com U, 25 anos, e V, 24 anos, ambos ex-moradores de Cidade de Deus e motoboys em uma empresa).

[Sobre a fala de uma liderança local em um Fórum da UPP Social realizado em Cidade de Deus] (...) *foi um constrangimento geral! (...) A [nome da liderança] chegou e falou: (...) “Eu tenho uma última coisa a dizer, a UPP está arregada”. Na cara do capitão. Porque ela levantou para falar, e ele estava sentado lá na frente com vários secretários, o Ricardo Henriques*

do IPP, não sei mais quem... (...) Ela estava sentada do meu lado. Eu disse, “O que é que você disse? Mulher, que coragem! Nunca ninguém teria coragem de falar um negócio desses!”. Aí ele veio (...) falar: “Realmente, eu não sei qual é o seu nome, qual o seu nome?” Aí ela repetiu, aí ele falou assim: “Olha...” Muito assim sério né? Um silêncio geral, ele falou assim: “Olha, a senhora não está errada não, nós temos sim profissionais desse tipo, mas eu garanto para a senhora que eu não estou arregado, essas pessoas que estão aqui não estão arregadas, mas infelizmente nós temos essa cultura, e não é só na polícia não, em qualquer lugar a gente tem essa cultura, agora como que a gente pode mudar isso? A gente precisa de pessoas assim que nem a senhora”. Aí depois eu soube que ele ficou p. da vida com ela.
(Q, liderança de Cidade de Deus).

De qualquer forma, a percepção que as comunidades têm dos policiais não é homogênea e varia consideravelmente em função do perfil e do histórico do morador. Como a entrada da UPP significa uma restrição inédita a determinadas formas de lazer, basicamente o som alto de noite e a realização de bailes, a posição de cada um em relação a esta proibição é uma das clivagens que determinam a avaliação da UPP. Aqueles que têm o seu lazer restrito, em geral os mais jovens, tendem a rejeitar a presença policial, enquanto os que almejam sossego, que costumam ser pessoas de mais idade, tendem a estar mais satisfeitas. O conflito em torno da regulação de música e bailes será retomado na próxima seção.

[Extraído do Caderno de Campo – entrevista não gravada] *Além do fim dos bailes funk o entrevistado contou que na rua onde mora tinha um bar bastante frequentado por famílias, onde não havia venda ou consumo de drogas, e que foi fechado há algumas semanas. Os donos colocavam som, o que atraía muitos fregueses, mas segundo ele não era em uma altura que incomodasse os vizinhos, pelo contrário, os vizinhos eram os fregueses mais assíduos, o entrevistado inclusive. Para ele, o fechamento de bares em Cidade de Deus é um impacto ruim da UPP porque, além de diminuir as possibilidades de lazer dos moradores, acaba com a fonte de renda de muitos moradores.*
(Entrevista realizada com N, 33 anos, empresário local, morador de Cidade de Deus).

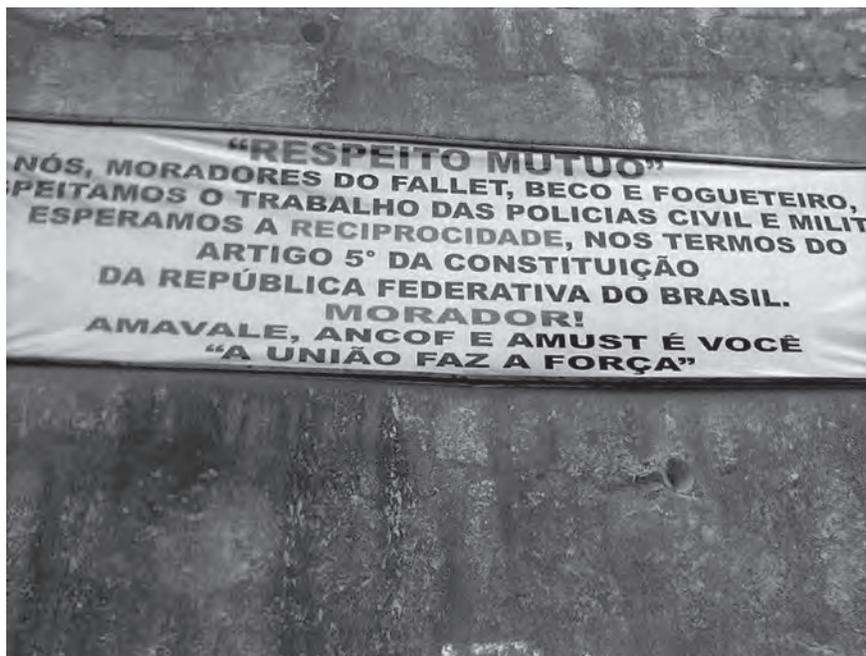
Mas também, em pleno domingo, tinha dia que eles colocavam funk aqui. E tinha gente que [precisava] descansar pra trabalhar no dia seguinte. Só quem não faz nada mesmo que gosta.
(I, 22 anos, desempregada, moradora do Morro dos Macacos).

De uma forma geral, o termo nativo que permeia os discursos tanto dos moradores quanto dos policiais em relação aos conflitos mútuos é o de ‘respeito’. A necessidade de ser tratado com respeito é universal e todos os atores reclamam que o outro lado, por motivos diversos e nem sempre coincidentes, não lhes reconhece suficientemente a sua dignidade. É claro que a sensação de ser ou não respeitado depende das expectativas e dos valores sociais importantes em cada grupo social. A visão dos policiais sobre este ponto será analisada na próxima seção. No trabalho de campo de entrevista de policiais na UPP do Fallet, foi fotografado este cartaz de uma associação de moradores, colocado estrategicamente na frente da UPP, exigindo respeito e oferecendo em troca a mesma moeda.

O termo nativo que se contrapõe ao respeito é o de ‘abusado’, alguém que extrapola seus direitos e prerrogativas até o ponto de fazer com que os outros se sintam desrespeitados. O abusado, se não for contido, acaba sempre provocando conflitos e tensões.

Fotografia 1:

Tomada na parede em frente à base da UPP do Fallet – 07/12/2011



Os policiais de antes eram mais abusados, os de hoje já não. Os de hoje, eles já batem na sua porta: “Posso entrar?”. Antes não. Antes eles metiam o pé na sua porta (...).

(E, 17 anos, estudante. trabalha em um restaurante de fast-food, participante de projeto social, moradora de Cidade de Deus).

[Os policiais] Já pararam meu irmão já... Até falei: “Meu irmão não!” (...) Mas, eles não sabem chegar, eles não sabem falar, não sabem conversar. Tudo é na ignorância. Aí, os garotos daqui já são abusados, eles falam uma coisa, respondem, eles já revidam. Aí, enfim, acaba gerando aquela violência básica.

(I, 22 anos, desempregada, moradora do Morro dos Macacos).

O desafio é propiciar uma negociação entre os padrões de conduta de moradores e policiais de modo que ambos se sintam respeitados. Em suma, a relação entre residentes e policiais é um processo em construção.

7.3. Impacto econômico e social: projetos, serviços e empregos

Como já foi mencionado, as UPPs, para além da sua promessa da ‘pacificação’, acena com a entrada dos serviços públicos e da iniciativa privada.

A partir das entrevistas com moradores e com policiais – a serem reveladas na próxima seção –, uma das conclusões centrais que emerge é que o investimento social e as oportunidades econômicas geradas variam muito de comunidade para comunidade. Em alguns lugares, as obras públicas, os projetos sociais e as chances de emprego cresceram significativamente, enquanto a situação permanece quase inalterada em outras comunidades. Nesse sentido, os três elementos mais citados são a melhoria dos serviços urbanos e as obras de infra-estrutura, a proliferação de cursos de formação para os residentes, principalmente através da parceria com o SEBRAE, o Sistema S e a FIRJAN, e as ofertas de empregos para moradores.

Em Cidade de Deus, há um consenso sobre a melhora das oportunidades em todos os sentidos. Em primeiro lugar, aumentou muito a atividade comercial e econômica. Os próprios pesquisadores puderam perceber diretamente a abertura de novas lojas nas suas visitas a campo. É provável que esta comunidade tenha se beneficiado do seu tamanho e da sua localização, distante de outros centros comerciais, para estimular o mercado local. Em segundo lugar, os cursos de formação e as ofertas de emprego têm se multiplicado no local, até o ponto de que parece ter mais oferta do que demanda.

Nunca teve tanto comércio quanto está tendo agora. Está desenvolvendo a economia. A quantidade de comércio cresceu. (...) Lojinha de roupa, de qualquer tipo de coisa. Antes não tinha, por causa do poder paralelo do tráfico. Acho que os próprios moradores agora tão fazendo seus próprios comércios, botando sua barraquinha aqui, às vezes no quintal, colocam uma mesinha, bota seus próprios produtos, uma flor, artesanato, arte, loja de roupa ou esse tipo de comércio que tem crescido na comunidade, bastante gente abrindo lojas de roupas.

(G, 21 anos, participante de projetos sociais, morador de Cidade de Deus).

[Entrevistador: A gente começa perguntando o quê é que tem de bom e o quê é que tem de ruim em morar aqui].

– Eu acho que não só aqui na Cidade de Deus, mas em qualquer comunidade, são as oportunidades. Eu acho que o governo, os órgãos, estão sempre olhando para os jovens da comunidade. Muitas pessoas falam que não têm oportunidade, mas têm. Aqui na Cidade de Deus tem milhares de cursos de capacitação, milhares de escola para as crianças estudarem. [Entrevistador: E sempre foi assim?]

– Não, tinha bem menos, agora tem bastante; antigamente era só voltado para os jovens, e eram poucos. (...) agora tem pra jovens, adultos e idosos. Tem pra todo mundo, para todas as idades.

(I, 22 anos, estudante do ensino superior e participante de projetos sociais, morador de Cidade de Deus).

Agora tem menos receio. (...) É, eles ligam [as empresas contratantes], agora estão pedindo pra gente mandar dez empregados, (...) essa coisa toda. (...) Antes não acontecia isso. Outro dia ela [mulher que trabalha em uma das empresas contratantes] estava reclamando que só conseguiu quinze pessoas, ela tava “Pô, pois é, eu fui na comunidade pra conseguir 50, na outra eu consegui 70”. Ela estava reclamando... Quer dizer, eu acho que a demanda está até sendo pouca.

(P, liderança de Cidade de Deus).

O aquecimento do mercado de trabalho é tal que há relatos de jovens que pertenciam ao narcotráfico e que estariam agora se engajando em empregos legais e formais. Embora as referências a este tema fossem pontuais, este é um ponto de grande importância, pois a inserção social e econômica dos ‘meninos de tráfico’ foi sempre um dos objetivos estratégicos de muitos projetos sociais nas comunidades que, se bem sucedidos, teriam o potencial de interromper o círculo vicioso da exclusão e da violência.

Outra coisa, está todo mundo trabalhando, aquela turma de bandido, da boca de fumo, tá todo mundo trabalhando. Tô dizendo a senhora, porque eu tenho assinado carta aqui pra eles trabalhar. (...) Agora tá todo mundo indo procurar trabalho. E antes não tinha nada disso, ele ia vender maconha na boca de fumo e ia ganhar um dinheirinho ali e acabou, daqui à pouco tinha que ir preso. Agora acabou esse problema. (P, liderança de Cidade de Deus).

No Morro dos Macacos, além das oportunidades de formação e de emprego, as obras públicas e as melhoras em infra-estruturas são elementos destacados pelos moradores. Entretanto, diferentemente de Cidade de Deus, a percepção de melhora urbana e econômica não é unânime e há vozes críticas e insatisfeitas quanto ao ritmo dos projetos e do investimento social.

A nossa ideia é que isso continue, ficou muito tempo sem ter projeto aqui, projeto bom. Dessa vez não, a gente contou com a ajuda da UPP, é muito importante a entrada deles. Eu sempre falava que aqui não tinha nada, do outro lado tem o [nome da entidade], e a gente não tinha nada. Tem uma ONG [nome da entidade] que atua muito lá, tem muitos projetos, e aqui a gente ficava sem, e o Capitão [nome do capitão] foi uma pessoa que disse “... vamos fazer de tudo pra colocar aí o SESI [Serviço Social da Indústria] e SENAC [Serviço Nacional de Aprendizagem Comercial]”.

(H, liderança do Morro dos Macacos).

[Entrevistador: Quando você pensa assim, da época da comunidade quando você era pequena e hoje, o que você acha que mais mudou?]

– O saneamento e oportunidade. O saneamento, porque antigamente a comunidade era muito feia, não era, como é que se fala, asfaltado, era aqueles paralelepípedos, faltando um, faltando outro, carro muito mal passava. Lá em cima, no morro, não era asfaltado, as pessoas subiam no barro. (...) Eu acho que a oportunidade de quando eu era criança e a oportunidade de agora... eu acho que a de agora é bem melhor. Veio oportunidade de emprego, saneamento, Morar Bem [Programa da Prefeitura para urbanização de favelas]. Então, eu acho que está ficando muito boa a comunidade, tanto que não tem casa para alugar.

[Entrevistador: E você acha que essas mudanças que você está falando, saneamento, as oportunidades, as obras, é por causa do que?]

– Eu acho que a UPP trouxe isso com ela.

(G, 20 anos, participante de projeto social, moradora do Morro dos Macacos).

E a gente fala muito dessa questão mesmo, porque a gente viu aí o comandante fez reuniões, reuniões esvaziadas porque as pessoas ficaram com medo aqui dentro. Aí trazia o poder público, mas o poder público vinha mais e aí? Também não resolvia o problema. Eu acho que eles têm que vir primeiro. Aí entrou? Entrou a Unidade de Polícia Pacificadora? Aí vinha o poder público massificando mesmo, fazendo as melhorias mesmo, na educação na infra-estrutura, saúde, políticas públicas. Aí sim, que eles vão falar “Não, então tá certo!” porque a política de pacificação é só o início, agora tem que vir as outras coisas. Só que não veio isso, ainda não está vindo. Então a população está muito desconfiada.
(A, liderança do Morro dos Macacos).

De qualquer forma, fica evidente que os moradores julgarão o projeto a longo prazo não apenas pelo fim da violência letal e da presença de fuzis, mas por uma melhora das condições urbanas, sociais e econômicas da vida cotidiana. Se o círculo virtuoso com o qual o próprio programa acena – pacificação, investimento e integração – não acontecer, é provável que persista a insatisfação, mesmo na ausência de violência e intimidação.

[Entrevistador: Então o que você notou você acha que já tem alguma diferença?] *Bastante, só que o morador ainda não sabe como canalizar isso tudo, verbalizar. Tá muito, tipo assim... Já conquistamos bastantes coisas; hoje a gente está com muito curso para as crianças, para os adolescentes, para jovens e adultos. Tem muita coisa, assim, esportiva (...). Então a gente espera melhorar isso. A gente está incluído nas obras do PAC, nas próximas do PAC 2, e a nossa preocupação é discutir bastante com a comunidade para ser uma obra boa. Que seja boa para todo mundo e a gente se inserir cada vez mais na vida do bairro. Nós já fomos considerados a comunidade com maior relação com o bairro. Isso foi constatado através de pesquisas de universidade.*

(M, liderança do Morro dos Macacos).

O poder público acha que o problema é só o tráfego. Aí, nós começamos a sinalizar para eles que o nosso problema de segurança não era só o tráfego. Poderia ser também. Mas, que na verdade, era falta de educação, falta de saúde, falta de saneamento básico, falta de tudo que nós tínhamos aqui. E, mais o tráfego, os confrontos que eles tinham com a polícia.
(R, liderança de Cidade de Deus).

Paralelamente, nas comunidades onde não existe UPP, a expectativa em relação à possível chegada do programa está pautada tanto pelo fim da

violência quanto por oportunidades urbanas e econômicas. Os entrevistados no Caju e em Manguinhos se posicionaram de diversas formas em relação a esta expectativa. Alguns manifestaram de forma mais ou menos clara que não podiam falar abertamente sobre este tema, por causa da intimidação do tráfico no local. Outros mencionaram os possíveis inconvenientes das UPPs: restrições ao lazer, críticas ouvidas ou lidas na imprensa sobre abusos cometidos por policiais das UPPs, aumento dos custos pela regularização dos serviços, resistência da comunidade à regulação do som etc. Ao mesmo tempo, muitos moradores aspiravam a receber o programa tanto para se ver livres dos tiroteios quanto para receber investimento social que, na sua visão, prioriza justamente as áreas que são ou serão contempladas pelas UPP.

Eu acho que vai mudar... Assim, só não ter tiroteio, você poder sair numa boa, voltar numa boa. Porque, assim, a gente sai numa boa e volta numa boa, mas é o que eu tô te falando, tem hora que tem aquele tiroteio, e aí? Você não pode ir pro trabalho, você não pode nem ir, se você tiver indo você não pode ir, se tiver entrando também não pode entrar.
(D, 38 anos, diarista e moradora do Caju).

O legal dessa coisa de ter UPP é que não vai ter confronto. Não vai ter um filho meu que vai estar brincando na rua e vai tomar um tiro.
(C, 37 anos, empresário local e morador de Manguinhos)

[Sobre uma possível UPP na favela do Caju] O que eu acho também disso? Nada bom. Porque é o que eu falei, se for pra ficar com polícia ou bandido é melhor ficar com bandido. Porque bem ou mal... Eu vejo jornal, o que eu vi no jornal assim é que a UPP estava na favela né, tá na favela e outros morros, mas não tá respeitando. Não tá respeitando os moradores, então pra vir pra cá pra desrespeitar, e pelo visto eles tão sendo pior do que eles aqui, então deixa eles [os traficantes]
(E, 18 anos, desempregada, moradora do Caju).

[Falando de outras favelas que já tem UPP] Aqui eu acredito que seja no mesmo caminho. Em termos de segurança as pessoas se sentem mais seguras, mas realmente nesse sentido de festa e de farra... Se for a mesma regra, não vai funcionar porque aqui, às vezes as pessoas aqui fazem uma brincadeira e fica até duas horas da manhã ou até de manhã.
(A, auxiliar de escritório, 48 anos, morador do Caju).

[Extraído do Caderno de Campo – entrevista não gravada] Disse que tinha certeza que, com a entrada da UPP, agora eles seriam notados.

Pelo que estava vendo na Rocinha, toda a estrutura da Prefeitura de Iluminação Pública, manutenção, tapa-buraco, etc., estava sendo mobilizada para atuar na Rocinha. Até serviços da Secretaria de Conservação que estavam agendados para a localidade tinham sido adiados por conta da ênfase na Rocinha, e sem previsão para serem realizados no Caju. Em suas palavras: “Tem que ser assim para a gente ser notado? E o nosso voto, não vale nada?”
(Q, liderança do Caju).

A intervenção da UPP é complicado porque tem aquele morador que fica receoso, tem policiais abusados também, a gente já viu em alguns lugares. Eu fico mais feliz por entrar a questão da UPP por entrar determinados serviços na comunidade porque as ruas ficam mais seguras, né? E entram e a vida passa a ser melhor. Agora, quanto a esse negócio de UPP, sinceramente... Na prática o tráfico não acaba, o tráfico não acaba..
(C, 37 anos, empresário local, morador de Manguinhos).

Da mesma forma que no Morro dos Macacos e, particularmente, em Cidade de Deus as UPPs parecem ter conseguido atrair investimentos sociais públicos e privados, aumentando as oportunidades, em outras comunidades visitadas durante as entrevistas a policiais, a situação era diferente e os níveis de investimento variavam consideravelmente. Em algumas UPPs, como os próprios policiais destacavam, a situação em termos de projetos sociais e urbanos era muito semelhante à existente antes da chegada das UPPs.

Um elemento que chama a atenção é que se para os policiais os cursos de esportes e as atividades de lazer organizadas pelas próprias UPPs eram uma atividade destacada, não há praticamente menções a elas nas entrevistas a moradores.

Para pensar o impacto socioeconômico do projeto das UPPs não basta considerar os projetos sociais e urbanos nem as oportunidades de formação e emprego. Há dois outros elementos centrais nesta avaliação.

Um é o associado à regularização das atividades econômicas e dos serviços públicos, que antes eram clandestinos ou no mínimo irregulares e que, em várias UPPs, vão sendo progressivamente absorvidos pela economia legal. De fato, além da presença policial, um dos sintomas da chegada de uma UPP é a chegada de empresas de comunicações (telefonia, televisão a cabo) ofertando seus serviços. Este processo representa vantagens e desvantagens. Entre as primeiras, a possibilidade de exigir uma qualidade mínima pelo serviço recebido e de se inserir na economia formal, que é considerada um componente da cidadania. Entre as segundas, o incremento dos custos tanto para

o comerciante que quer regularizar o seu negócio quanto para o consumidor que agora precisa pagar mais caro pelo serviço que era antes oferecido de forma irregular. Nesse sentido, é comum encontrar nas comunidades vozes preocupadas com o aumento dos custos, bem como entrevistados satisfeitos com a sua regularização.

(...) tinha esse problema, todo dia de manhã eu era obrigado a dar o lanche para o pessoal do tráfico, como muitos comerciantes daqui. Mas graças a Deus, Deus foi abençoando, eu fui trabalhando. E hoje a gente conta com a pacificação da comunidade, e estamos trabalhando. Eu já tinha o desejo há anos de registrar todos os funcionários, nunca consegui, mandava pra Região Administrativa, consulta prévia negatizada, por que não tínhamos IPTU, RGI. Não tinha condição (...) E hoje em dia graças a Deus, conseguimos o alvará, que foi uma luta de muitos anos. Isso aí pra mim é motivo de muita alegria.

(S, 38 anos, empresário local e morador do Morro dos Macacos).

É responsabilidade do Estado e do setor privado facilitar procedimentos burocráticos e opções de mercado que permitam aos residentes nas comunidades a realização desta regularização a preços condizentes com a realidade econômica local. Caso contrário, as pessoas serão obrigadas a permanecer na informalidade ou sofrerão uma diminuição no seu nível de vida, justamente o contrário do objetivo pretendido.

O segundo ponto adicional a ser considerado na avaliação do impacto econômico das UPPs é a perda da renda associada ao narcotráfico, que em algumas localidades era muito importante. Por um lado, os traficantes eram grandes consumidores, pois eles pediam sempre “tudo do bom e do melhor, em grande quantidade”. Injetavam dinheiro no comércio local já que muitos deles sustentavam várias famílias e evitavam sair da favela por motivos de segurança. E não somente as pessoas vinculadas ao tráfico tiveram sua renda reduzida, os comerciantes que vendiam para o pessoal que vinha para os bailes, agora severamente restringidos ou proibidos, também sofreu uma queda dos ingressos. Assim, a relação custo-benefício da entrada da UPP varia de uma comunidade para outra, mas este balanço deve ser considerado na hora de entender a reação de cada comunidade. Nos locais em que a chegada de recursos associados à entrada da UPP é modesta e a perda da renda associada ao tráfico é considerável, a reação da comunidade tende a ser mais negativa do que no caso contrário. Vários dos policiais entrevistados eram muito conscientes da existência destas dinâmicas.

7.4. Associativismo e participação social

Numerosas evidências e diversos estudos (ver, por exemplo, Zaluar, 1998; Leeds, 1998) mostraram que a capacidade de articulação política das favelas estava severamente restringida pela presença dos grupos criminosos. O tráfico, a milícia ou qualquer outro grupo armado com domínio territorial submetia às associações de moradores ao seu controle. No mínimo, os representantes das comunidades precisavam ter cuidado para não cruzar certas ‘linhas vermelhas’ nem interferir nos interesses do crime. Em outros casos, os traficantes colocavam nas associações pessoas da sua confiança. Durante décadas, presidentes de associações que incomodavam o tráfico foram expulsos ou mortos para acabar com qualquer resistência.

Esse cenário, além de cercar a possibilidade de uma representação independente, colocava os líderes formais numa posição insustentável. Por um lado, eram eles que precisavam fazer a mediação com o tráfico, essencial para a entrada de obras e projetos sociais, até o ponto de que o estado e a sociedade civil solicitavam deles explicitamente esta mediação. Por outro lado, o resultado desta posição intermediária era um forte estigma e a suspeita permanente de ser um membro do tráfico (Machado, 2008).

Tudo isso tornava o trabalho de presidente de associação extremamente difícil, num espaço reduzido e ambivalente, espremido entre a intimidação do poder armado e a rejeição do resto da sociedade. Nas palavras de um líder comunitário:

A família do menino que era dono aqui da boca de fumo estava toda aqui na praça [jogando pedra na UPP]. Do [nome do traficante], que era dono de boca de fumo, entendeu? Tinha vezes que ele mandava me chamar para ir lá no Complexo do Alemão, por que as coisas aqui não estavam correndo do jeito que eles queriam. Aí eu tinha que ir daqui lá para conversar com ele. [nome do assistente da presidência da Associação] também chegou a ir lá, porque foi na campanha política, que ele trabalhava na campanha política. Tinha que trabalhar com os candidatos que eles queriam. Entendeu? Ou a coisa aqui não era assim, não? (P, liderança de Cidade de Deus).

O conceito costumeiramente usado para vincular os presidentes de associações ao tráfico é o de ‘convivente’. Para se contrapor a ele, surge o termo nativo de ‘convivente’, que tenta refletir esta posição intermediária, de contato com os criminosos, necessária para a mediação, mas rejeitando a acusação de apoiar suas atividades.

(...) até a nossa relação com polícia, que é um fato novo. A polícia sempre nos viu como coniventes [com os traficantes]. Na verdade nós não fomos coniventes com o tráfico e nem com nada de ruim, nós fomos coniventes, a palavra certa é convivente, nós convivemos. Então esse novo olhar da Polícia Militar com relação a gente, e de nós com relação a eles, eu acho super positivo. Nós sabemos que ainda vai ter conflito aqui e ali, mas isso é normal, mas a gente vai construindo essa relação.
(M, liderança do Morro dos Macacos).

Em função dessa configuração tradicional, as UPPs poderiam ser consideradas como uma grande oportunidade para mudar o papel dos representantes das associações, bem como a percepção pública sobre eles, e para incrementar a participação social e associativa dos moradores em geral, a princípio coibida pela intimidação dos grupos armados.

De fato, os presidentes das associações não precisam mais exercer o difícil ofício de mediador e isto é reconhecido por eles.

A principal mudança foi a entrada da UPP, eu não tenho dúvida de dizer que foi isso, o poder paralelo aqui influiu muito nas coisas da associação, na vida da comunidade, né? Isso contribuiu pra deseducar o pessoal. Hoje, esse pessoal aqui da nossa comunidade, todos eles, eles perderam a capacidade de resolver os seus problemas, porque tinha alguém que “vai na associação”. (...) Enfim, tudo que era considerado aí do poder público e que não podia entrar aqui. Eles [os funcionários das prestadoras de serviço] tinham uma certa dificuldade porque eles ficavam aterrorizados, porque às vezes tinha que ficar aqui trabalhando e era preciso um presidente pra acompanhar eles aí. Mesmo assim não se evitava o tiroteio, então largavam tudo, saíam e não queriam mais voltar aí. Era ameaça, o cara [o chefe do tráfico local] queria saber o que ia fazer, aquelas coisas todas né, e querer impor a autoridade deles, né? Isso acabou, agora eles podem entrar e subir, se chegasse aqui um vendedor tinha que identificar ele pra dizer que ele ia vender um produto qualquer, eles não permitiam. Tinha que entrar com autorização nossa e tal, então a coisa era constrangedora, entendeu?
(H, liderança do Morro dos Macacos).

No entanto, não há indícios, nem nas entrevistas a moradores nem aquelas a policiais, de que o associativismo e a participação social tenham se incrementado significativamente nas comunidades com UPP. Os líderes comunitários continuam sendo os mesmos, com a exceção de alguns locais em que houve eleições recentes, e a desconfiança entre os policiais e os repre-

sentantes persiste. De fato, diversos policiais mencionaram as conexões entre os presidentes das suas comunidades com o tráfico. Por outro lado, a UPP não é uma polícia comunitária, o que se reflete em diversos aspectos da sua atuação. As suas instâncias de interlocução comunitária são pouco estruturadas e não muito diferentes dos velhos ‘Cafés Comunitários’ dos batalhões. As prioridades da comunidade não são, necessariamente, as prioridades do acionar policial.

O resultado desta conjuntura é que as lideranças nem sempre se sentem contempladas nas decisões que são tomadas em relação à sua comunidade, particularmente as referentes aos projetos.

Nós temos várias reuniões, inclusive com a própria Unidade de Polícia Pacificadora. (...) E nós questionamos as pessoas responsáveis pelas obras, porque foi uma decisão deles. Não foi o que a comunidade queria. Eles foram bastante questionados. Por exemplo, nós apontamos para eles que o nosso saneamento básico é bastante precário. (...) Eu perguntei para ele: “e aí, e o saneamento básico, onde fica isso?” Ele não me respondeu, ele saiu da reunião e não me respondeu. Entende como é que é? Então, eles planejam, o governo planeja e faz aquilo que ele planeja. A Unidade de Pronto Atendimento não foi um desejo nosso. Tá ali... (R, liderança de Cidade de Deus).

[Entrevistador: Enquanto liderança comunitária, que você tem uma representação, como é que se decidem quais as obras, quais as prioridades da CDD (Cidade de Deus)?]

– Eu não sei, é sempre...eu não sei como é que fica isso aí...

[Entrevistador: Vocês nunca são consultados?]

– Eu não sou chamada, como também eu sei que muitas outras lideranças que não são. Às vezes, quando vai acontecer alguma coisa, a Região Administrativa me manda um e-mail para colocar no portal, a coisa vai ser daqui a pouco... Três horas, ela me manda dez horas da manhã, ou na véspera, ou seja, eu não tenho tempo de avisar a ninguém. (Q, liderança de Cidade de Deus).

De qualquer forma, persiste ainda a esperança de que o projeto revigore a participação nas comunidades e contribua para melhorar a representação e a ação política.

A gente está pensando nessa pacificação chamada pelo governo, que ainda não está bem pacificado, é um processo. Que a gente abra um campo

muito maior para discutir com a comunidade e [que] as pessoas mais jovens voltem a participar da vida comunitária, [vamos] ver se a gente muda isso.

(M, liderança do Morro dos Macacos).

7.5. Integração com a cidade e estigma

A longo prazo, um objetivo estratégico das UPPs, como de muitos outros programas dirigidos a favelas, é a maior integração das comunidades no tecido urbano e social da cidade, ou seja, o fim da segregação. O sonho explícito ou implícito de muitos desses projetos é abolir a diferença entre favelas e bairros ou, em outras palavras, integrar plenamente as primeiras nos segundos, acabando com essa realidade urbana dual. A ninguém escapa, entretanto, a dificuldade da tarefa.

A segregação tradicional no Rio de Janeiro apresenta contornos peculiares, atrapalhando os fluxos entre as favelas e o resto da cidade. Contudo, esses filtros não são simétricos, pois os moradores de comunidades costumavam ter acesso físico ao resto da cidade, enquanto os residentes no asfalto consideravam as favelas como ‘áreas proibidas’. Mesmo entre os moradores das favelas, havia severas restrições quanto às comunidades que podiam ser visitadas, pois as pertencentes a uma facção eram com frequência proibidas para quem morava nos territórios de outra, numa lógica perversa de sujeição territorial das pessoas. Esse é o quadro que encontramos até hoje em numerosas favelas do Rio.

[Entrevistador: Você se sente livre pra andar em qualquer comunidade?]

– Não. A minha tia ela mora num lugar que (...) não é a mesma coisa que é aqui [outro comando controla o tráfico no local], então não pode... Você não pode ficar indo daqui pra lá. [Você visita a sua tia?] Visito, mas com medo, morrendo de medo. Eu estava visitando ela todo fim de semana, só que como os traficantes de lá estavam vindo pra cá, então eu parei.

(F, 17 anos, estudante, moradora do Caju).

A entrada das UPPs possui obviamente um impacto nesse cenário, começando pela ruptura do pertencimento territorial obrigatório. Se, por um lado, os jovens de comunidades de UPP reclamam das limitações ao seu lazer impostas pelo programa, sobretudo do fim do baile funk, agora eles têm a opção de procurar esse lazer noutras comunidades sem restrições de facção.

Junto com a entrada de projetos e investimentos nas áreas de UPP, os moradores relatam também a entrada livre de pessoas que nunca antes tinham coragem de se aproximar, num movimento que poderíamos denominar como de ‘entrada da cidade na favela’.

Ok, eu tenho noção de como que era isso daqui, entendeu? Como esse bairro aqui, que era mal falado, né? Mas hoje, a gente vê que está bem mais tranquilo. Entendeu? (...) Ah! Antigamente tinha esse medo de se aproximar da comunidade, de chegar perto de uma comunidade, tinha medo. Até de passar por perto. Mas hoje não. Hoje [você] vê as pessoas andando tranquilas, entendeu? [Entrevistador: E você acha que isso é por quê?] É por aquilo que ela acabou de falar, né? Agora tem uma Unidade Pacificadora. Então acho que, tem tirado aquele poderio, né? Tem tirado aquele poderio. Então, quer dizer, hoje está bem mais tranquilo. (B, 34 anos, desempregado, morador do Morro dos Macacos).

– [Sobre o filme Cidade de Deus] (...) *O filme denegriu muito a imagem, né? Nós aqui fomos para vários Fóruns Mundiais, (...) e sempre que você tava lá a primeira pergunta era essa: “E o filme é verdade? É assim mesmo, Cidade de Deus é assim mesmo?” Eram perguntas que nós sempre ouvíamos.*

[Entrevistador: E o que é que você respondia?]

– *Que não. É o que eu falei para vocês, aqui está a polícia, aqui está o tráfico. E o meio? Porque no meu entendimento são cidadãos de bem. Pessoas que trabalham, que estudam, que vão por aí a fora... Onde ficou isso no filme? (...) Não só tem os dois extremos. E o meio? Sempre minha resposta era essa.*

[Entrevistador: E você acha que a opinião das pessoas sobre Cidade de Deus tá mudando?]

– *Sim, com certeza.*

[Entrevistador: Como é que você repara isso?]

– *Pela tranquilidade que as pessoas andam mais aqui. Pessoas de fora. (R, liderança de Cidade de Deus).*

Nesse sentido, parece estar surgindo uma nova dualidade, para além da tradicional entre favela e asfalto. A nova polaridade se manifesta em relação às ‘favelas pacificadas’ e às tradicionais. As primeiras permitiriam uma livre entrada e a tranquilidade de não ter de enfrentar tiroteios, enquanto

as outras estariam ainda condenadas a serem territórios proibidos, *locus* da violência, do perigo e, em última instância, do “mal”.

Assim, diversos testemunhos apontam uma clara redução do estigma das favelas, no caso das ‘favelas pacificadas’. Vários entrevistados contaram que moradores estão agora, pela primeira vez, revelando o seu verdadeiro local de moradia na hora de solicitar um emprego, ao invés de ocultá-lo atrás de um endereço próximo ou de um gentílico mais impreciso, como o bairro.

Tem gente que teve que mentir que mora na Cidade de Deus. Meu irmão mesmo, ele trabalha no trem, ele falou que morava na Freguesia (...). Acho que agora, chegando mais coisas, mais investimento, as pessoas já sentem mais confiança em usar seu próprio endereço. Antes isso era bastante comum.

(F, 18 anos, vendedor, morador de Cidade de Deus).

Então, eu acho que antigamente as pessoas tinham aquela coisa assim, para um emprego, “você mora onde?”, “eu moro em Jacarepaguá”. Se falar Cidade de Deus... Hoje em dia o emprego vem para a pessoa na Cidade de Deus, entendeu? É uma coisa diferente, que a gente vê de como era antigamente.

(Q, liderança de Cidade de Deus).

Este constitui, sem dúvida, um dos indicadores mais marcantes de sucesso do programa, com grandes implicações psicossociais. Entre elas, o indivíduo pode ter acesso pela primeira vez a uma identidade espacial positiva e pode se relacionar com a sua origem territorial não de forma envergonhada como uma fonte de rejeição, mas como algo que faz parte da sua imagem pública.

8.1. Notas metodológicas

As entrevistas semi-estruturadas com policiais seguiram um roteiro que pode ser examinado no Anexo 6. Como está refletido no roteiro, o objetivo da pesquisa que realizou essas entrevistas era pensar um sistema de avaliação para as UPPs. Contudo, elas trouxeram muitos elementos de grande relevância para entender o programa e refletir sobre seus impactos presentes e potenciais, que serão analisados aqui.

No total foram entrevistados mais de 25 policiais lotados em 7 UPPs: Cidade de Deus, Macacos, Tabajaras, Batam, Fallet, Borel e Providência. Essas UPPs incluem tanto unidades com mais tempo de implantação e outras mais recentes, Zona Sul, Zona Norte e Zona Oeste, unidades consideradas mais bem sucedidas e outras mais problemáticas, e a única UPP em área de milícia. Em suma, elas são de certa forma representativas da variedade de situações enfrentadas pelas UPPs.

Em cada UPP foram entrevistados o comandante ou subcomandante, um sargento supervisor ou algum outro policial de patente intermediária e/ou função especializada, e um ou vários soldados que realizavam o patrulhamento a pé.

Nas citações, as respectivas comunidades dos entrevistados serão identificadas apenas por um número para preservar a identidade dos indivíduos. De qualquer forma, o mesmo número será sempre usado para a mesma comunidade, de forma a poder identificar as falas procedentes do mesmo local. Se mencionássemos o nome real da comunidade, seria fácil identificar os autores das falas, particularmente no caso de comandantes e subcomandantes.

As entrevistas foram realizadas por um único pesquisador, prévio contato telefônico com o comandante ou sub-comandante da unidade. De forma geral, a seleção dos praças entrevistados foi feita pelo pesquisador de forma quase aleatória, dentro da disponibilidade dos agentes no momento da visita,

para evitar que os superiores direcionassem a escolha dos subordinados a serem entrevistados. As entrevistas aos policiais que faziam a patrulha foram realizadas, via de regra, no próprio local do policiamento na comunidade. Isto permitiu ao pesquisador uma pequena observação das condições de trabalho e da interação com a comunidade. Ocasionalmente, foram feitas fotografias de lugares nas comunidades que possuíam especial significância para o programa.

A maioria dos policiais não teve inconvenientes para gravar a entrevista. No total, foram feitas 21 gravações de entrevista. Contudo, alguns policiais optaram por não gravar ou manifestaram desconforto perante a gravação. Nestes casos, as respostas foram apenas registradas a mão no caderno de campo.

8.2. Como os policiais vêem o projeto das UPPs

Quando perguntados sobre os objetivos do projeto, todos mencionavam a pacificação e a recuperação do controle territorial que estava em mãos dos grupos armados. Alguns citavam também a melhora dos serviços urbanos, as parcerias para melhorar a formação e a empregabilidade dos residentes (com a FIRJAN ou o Sistema S.), as escolinhas de esportes e lazer, muitas vezes protagonizadas pelos próprios policiais, e as visitas escolares a lugares de interesse cultural.

De forma geral, os comandantes e sub-comandantes possuem uma visão doutrinária do projeto bem afinada com as diretrizes oficiais. As UPPs estariam nas comunidades para pôr um fim à ‘guerra’ e ao domínio dos traficantes e não para acabar com o crime ou com o tráfico. Como já foi abordado anteriormente, estes “não-objetivos do projeto” são tão importantes quanto as metas explícitas. Uma vez que se admite que terminar com o narcotráfico não é um objetivo viável, pelo menos não para uma unidade policial, está aberta a porta a uma intervenção que pretende conter a violência ao invés de derrotar o inimigo.

“Tiroteio na [nome da comunidade]???”chegou a esse ponto né? De achar, a gente já tá passando a achar uma coisa natural que. caramba! Uma coisa anormal, né? Agora a normalidade é não ter... 364 dias por ano não vai ter e aí pode ser que tenha um e vai ser uma aberração.”
(Subcomandante Comunidade 4)

Alguns capitães e tenentes possuem uma visão ainda mais avançada no sentido de compreenderem a oportunidade que as UPPs representam para desconstruir a lógica da guerra dentro da própria instituição e assim reformar a própria polícia.

a ideia é transformar a Polícia, até hoje a gente tem UPP e a UPP vai transformar a polícia, o modelo que a gente faz de proximidade, vai ser o modelo que a Polícia vai fazer. (Subcomandante, Comunidade 4)

Eu acho que o objetivo principal é resgatar a cidadania, trazer uma perspectiva diferente para essas crianças, esse que é o combustível da gente de ver a criança daí que fica ociosa e até reclusa em casa, uma veio me perguntar qual é a palavra chave da UPP, para eu resumir com um palavra, eu fiquei pensando e falei liberdade, as pessoas tem liberdade para ir e vir, até pra se expressar, pra brigar, antigamente não tinha isso. Então, desconstruir aquela lógica de guerra, aquilo que eu sempre atribuo quando eu falo, que eu faço as minhas apresentações também para ponte, mas é aquilo, desconstruir lógica de guerra, resgatar território, é muito abrangente. (Comandante, Comunidade 3)

Se os superiores apresentam uma visão alinhada com o projeto, os sargentos e especialmente as praças possuem uma percepção muito diferente e diversificada. Alguns aprovam o projeto e incorporam em alguma medida a sua doutrina, valorizando as mesmas coisas que a comunidade: a tranquilidade e o fim dos tiroteios, que se traduzem num risco profissional menor.

E o nosso papel aqui é diferente. Nosso papel é resolver o problema deles, e não resolver o problema do tráfico que não existe mais. Só que como eles são escravos do tráfico há 30 anos, pra mudar isso aí, eu acho muito prematura ainda um ano de UPP. (Soldado, Comunidade 3)

Eu gosto daqui para mudar a imagem do policial truculento. Isso é o X da UPP. Policial como braço amigo, não só pra matar ou prender, mas pra ajudar. A comunidade via que polícia só subia para matar. (Soldado, Comunidade 4)

Por outro lado, muitas praças se manifestam de forma crítica ou cética em relação ao projeto. Uma das críticas que surge é a vinculação do projeto com cálculos políticos, entendendo política no sentido pejorativo de defesa de interesses particulares, partidários, ou eleitorais.

Porque a polícia hoje é política nada mais do que isso pra mostrar pra sociedade vai ser instalada agora a UPP da Mangueira dia 3, e a sociedade vai sair em todos os jornais, ah está pacificada, o que não é verdade, não é realidade o que acontece.

(Soldado, Comunidade 3)

Uma reclamação conectada com esta visão do projeto como uma ferramenta política é a queixa sobre o tipo de uniforme utilizado, que segundo alguns policiais seria apenas apropriado para oferecer uma boa imagem, mas inadequado para um trabalho intensivo de policiamento. Esta visão é compartilhada inclusive por alguns oficiais.

[Entrevistador: Quais são, na sua opinião, os principais objetivos das UPPs?]

– *Principal objetivo?*

[Entrevistador: É.]

– *Aproximação com a comunidade, fazer com que eles enxerguem a polícia de uma forma diferente, por isso que mudaram o uniforme também.*

[Entrevistador: Qual é a diferença do uniforme?]

– *O MUG que é o uniforme que os policiais andam no asfalto, e esse aqui que é o uniforme para cerimônia...*

(Soldado, Comunidade 5)

– *O uniforme é totalmente inviável pra trabalhar num morro, porque a gente sobe, desce escada, pula, vai numa laje.*

(Soldado 1)

– *É calça social cara, como é que tu vai andar com uma calça social no meio do mato, olha a minha calça toda desfiada, que apresentação é essa daqui? Pô, isso daí também, é condições em geral, nós não temos condições nenhum em geral, nenhuma, nenhuma.*

(Soldado 2)

(Soldados, Comunidade 3)

– *O fardamento deles aqui é o único que eles ganham, e quando são soldados nós não podemos cobrar a compra de fardamento. Porque o fardamento é dado pela Polícia Militar. Então se rasga a gente não tem como cobrar, a polícia tem que dar, tem que fornecer a eles. Então recai sobre a gente, a gente tem usar de subterfúgio ao poder para eles conseguirem trabalhar, a gente faz uma variedade em relação a um outro uniforme, que no caso seria o MUG que é até mais operacional e até mais difícil de rasgar.*

[Entrevistador: Eles andam de MUG, não?]

– *Alguns andam, esses que não tem como vir com o fardamento tradicional, no caso seria o terceiro.*

[Entrevistador: O uniforme que o pessoal leva normalmente é uniforme assim...]

– *Calça preta e camisa social. Quando há algumas operações sociais assim, não é uma farda operacional, é social, então não é projetada pra gente usar no dia-a-dia como é usado, pra subir escadas íngremes, adentrar, pular muros. A farda que seria mais específica seria o muge realmente para poder ser mais operacional.*

(Subcomandante, Comunidade 7)

Se a pesquisa do CESeC (2011) que aplicou questionários a uma amostra representativa dos policiais de UPP revelou que 70% prefeririam trabalhar em batalhões, ou seja, fora do projeto, as entrevistas realizadas aqui confirmaram esta conclusão.

[Entrevistador: Teve uma pesquisa há um tempo atrás... O resultado foi que 70% dos policiais da UPP na verdade preferiam trabalhar no batalhão, como é que é a situação aqui?]

– *Acho que é uns 99%..*

(Soldado, Comunidade 7)

Devido a isso, devido a todas essas circunstâncias aí os moradores aí tanto eles como a gente ninguém está satisfeito, eles não queriam que a gente estivesse aqui e a gente não queria estar aqui.

(Soldado, Comunidade 3)

Neste sentido, um dos calcanhares de Aquiles da iniciativa é a falta de legitimidade interna do projeto, isto é, a falta de apropriação e de compromisso demonstrada pelos seus protagonistas principais do lado do estado: as praças.

As razões para este distanciamento são variadas, algumas têm a ver com as condições de trabalho e outras com questões simbólicas e valorativas. Em primeiro lugar, as condições de trabalho nas UPPs são mais difíceis do que no resto da polícia, por diversos fatores. Entre eles:

- a) o policiamento é mais intenso e mais duro nas UPPs, com frequência subindo e descendo morros a pé para patrulhar de forma regular;
- b) muitos policiais precisam ir para o Batalhão da área antes de começar a sua jornada, para pegar a arma e a viatura, considerando que quase

- todas unidades dependem administrativamente ainda dos batalhões. Este deslocamento faz com que os policiais percam mais tempo do que se trabalhassem diretamente no BPM (Batalhão da Polícia Militar);
- c) as condições de infra-estrutura e equipamento variam de umas unidades a outras, mas em alguns casos ainda deixam muito a desejar. Este é o caso, sobretudo das UPPs que funcionam ainda em ‘containers’. A visão do esgoto saindo do container da polícia em alguns locais não condiz muito bem com a imagem de progresso que o projeto pretende passar e, por outro lado, frustra os policiais. Em várias comunidades, as praças reclamaram de dificuldades para usar o banheiro, que só estaria disponível na sede;
 - d) a maioria das UPPs encontra-se na Zona Sul, no Centro e na Tijuca, enquanto que as praças costumam viver em regiões distantes, como a Zona Oeste, o que aumenta o seu tempo de deslocamento. O alojamento é precário ou inexistente na maioria das UPPs;
 - e) a gratificação de R\$500,00 mês às praças que integram as UPPs não funciona como incentivo, pelo motivo seguinte. Os policiais lotados em unidades diferentes das UPPs também estão recebendo uma gratificação, de R\$350,00 por mês. Pior ainda, a gratificação de R\$500,00 é paga pela Prefeitura do Rio e praticamente todos os agentes reclamaram de atrasos do pagamento. Além do atraso, o importe sofre descontos de imposto de renda a cada mês, descontos que são variáveis e que impedem saber a cada mês qual será o valor recebido, o que gera um impacto psicológico muito negativo, mesmo quando a redução do valor for pequena. Comparada com a gratificação nos batalhões que, segundo eles, não atrasa e é paga integralmente, o que era para ser um incentivo positivo, tornou-se algo inócuo ou até negativo. Por outro lado, muitos policiais reclamam de não receberem Vale Transporte, diferentemente do que aconteceria nos batalhões.

Somando todos estes elementos, não pode causar surpresa a falta de empolgação dos agentes de segurança pública com o projeto, a despeito do seu forte impacto político e social, bem como nos meios de comunicação. Mas as fontes da insatisfação dos policiais vão muito além das questões práticas.

A principal delas é que muitos policiais continuam identificados com um ideal de polícia representado pela repressão aos criminosos e, inclusive, pelo confronto armado. Comparados com este velho modelo de polícia, que continua atraindo os aspirantes, o policiamento das UPPs é considerado como de *segunda classe*, um tipo de atividade que não poderia ser considerada po-

liciamento verdadeiro. Nessa visão, o policial da UPP precisaria deixar de ser, em alguma medida, policial para desempenhar esse novo papel. Em algumas entrevistas a vários soldados simultaneamente, eles próprios encenam o debate entre a visão tradicional, ainda dominante, e o novo modelo.

[Entrevistador: E como é que compara a situação aqui com trabalhar lá no [batalhão]?)

– *É diferente. Lá o trabalho é policial militar mesmo, aqui é mais de policial pacificador, é diferente, a diferença é essa.*

[Entrevistador: Qual é a diferença entre os dois?]

– *O policial ele age como policial, ele faz, ele age, ele transforma, como é que eu vou te dizer? Ele resolve as ocorrências do jeito do policial militar, que aqui não. Aqui você tem que tentar pacificar, para agir da melhor forma possível pra ambas as partes ficarem satisfeitas.*

(Soldado, Comunidade 1)

– *A comunidade acha que a gente não é policial. ... Na UPP a gente finge que é polícia.* (Soldado 1)

– *Meu pai é PM e ele prefere isso aqui. [...] Todo mundo entra pra polícia pra trocar tiro e prender. Acham que isso aqui não é bem polícia, mas eu vejo que as ocorrências são iguais.* (Soldado 2)

[Extraído do Caderno de Campo – entrevista não gravada. Comunidade 4]

Na percepção dos defensores do modelo tradicional, a própria comunidade, como mostra a citação anterior, lhes devolve uma imagem no espelho na qual eles não se reconhecem. Vários policiais relatam que os moradores não chamam eles de policiais, apenas de ‘UPPs’, o que eles entendem de forma pejorativa. Isso questionaria frontalmente a sua identidade policial e confirmaria o que eles já sentem, que não são uma verdadeira polícia, mas algo diferente.

Porque o batalhão é mais trabalho de polícia, né. Tem um sistema melhor, uma liberdade pra se trabalhar. As pessoas te respeitam mais, na verdade. Aqui é muita política. Aqui, você não é tratado como polícia, aqui você é tratado como ‘UPP’. Eles nem te chamam de polícia, eles te chamam de UPP. Nós somos os UPPs. No batalhão, você tem um respeito maior, as pessoas te respeitam.

(Soldado, Comunidade 1)

– *É. Eles falam que é UPP, não chamam a gente de policial, é UPP, então você já vê que eles enxergam essa diferença.*

[Entrevistador: Isso é bom ou é ruim?]

– *Ruim, em partes, não totalmente, porque eles não respeitam, o respeito que eles têm por policiais de batalhões é bem diferente, eles acham que nós estamos aqui para ficar de guarda, como um soldado na guarita tomando conta de quem entra e de quem sai, só. E os da rua não, eles vêem os policiais dos batalhões como policiais que combatem o crime, todos os tipos de delitos, e nós não, eles nos chamam aqui de enfeite.*

[Entrevistador: É assim que as pessoas lhes vêem?]

– *Vi isso, mas, em compensação nós temos a proximidade, eles conseguem se aproximar mais da gente do que dos policiais do batalhão...*

(Soldado, Comunidade 5)

Tal como acontecia com os moradores, surge no discurso policial uma demanda insatisfeita por respeito. Um respeito que receberiam os policiais do batalhão, embora, como veremos mais adiante, esse tipo de respeito almejado se sobrepõe em boa parte com o temor. Poder-se-ia concluir que está ainda pendente uma negociação simbólica entre policiais e moradores, que só poderia ser feita a partir da interação cotidiana, uma negociação que resulte em modelos de conduta que sejam aceitáveis por ambos os lados e que gerem a sensação de respeito e de reconhecimento mútuo.

A última citação é particularmente interessante porque o entrevistado, longe de uma visão maniqueísta, consegue enxergar com clareza o que na sua opinião são as vantagens e desvantagens dos dois modelos: por um lado, proximidade e tranquilidade, talvez a promessa de uma maior legitimidade futura, mas em troca de uma erosão do ‘respeito’ e de dúvidas em relação à sua identidade profissional; por outro lado, o velho ‘fazer policial’ que provoca esse tipo de respeito associado ao temor, e que vem acompanhado de tensão e distância em relação às pessoas que, em tese, se pretende proteger.

Não há dúvidas de que as UPPs representam uma ruptura em relação a abordagens tradicionais, tanto para os agentes de segurança pública quanto para os moradores, e que ambas a partes ainda estão tentando assimilar essas mudanças. Os policiais descrevem com precisão a diferença entre o trabalho nas UPPs e nos batalhões.

– *Coisas que na rua funcionam de uma maneira, aqui são vistas de outra. Aqui, qualquer coisa que você fizer, eles puxam o celular pra filmar. Por exemplo, aqui... Na rua, se você vai abordar um carro, você acha que o carro é suspeito, você mete a mão na arma, porque você não sabe quem tá dentro, tem insufilme muito escuro. Aqui, não pode ser assim, porque aqui nego filma e vê que tem mão na arma, aí já vai pra televisão. Por*

quê? Justamente por causa dessa política toda. Aqui tem que agir diferente. Bem diferente do que é na rua. Eu nunca trabalhei na rua, mas já trabalhei em outro morro. Já trabalhei em [nome da comunidade]. Fiquei desde que me formei lá, fiquei quase um ano e meio.

[Entrevistador: Na UPP?]

– É na UPP de [nome da comunidade]. Quase um ano e meio. É basicamente a mesma coisa, basicamente funciona da mesma maneira. O comando pedindo “olha, todos os problemas que tiverem, tenta apaziguar, tenta resolver no local pra não dar problema, pra não ir pra mídia...” Entendeu? Basicamente a UPP se instalou no morro pra aguentar... Pra reinar a paz. Então, isso é o que tem que aparecer. Nem sempre é o que é, mas é o que tem que aparecer. Então é muito trabalho de política também.
(Soldado, Comunidade 1)

A fala do soldado é extremamente reveladora do conflito interno vivenciado pelos policiais. A palavra chave talvez seja ‘apaziguar’. Do ponto de vista de uma polícia de inspiração comunitária ou de proximidade, ela nos remete às noções de mediação, negociação e contenção de conflitos. Já do ponto de vista de um policiamento mais tradicional e autoritário, ‘apaziguar’ significa, na esfera individual, aceitar uma nova posição de poder que já não provoca a obediência automática dos policiados, mas que precisa negociar com eles. Um policial que apazigua deve inclusive resistir provocações e, com isso, dispensar a velha noção de ‘respeito’, cuja perda foi tão lamentada. Tanto é que, nas palavras do policial, a paz reina nas UPPs só porque os policiais “aguentam”. Na esfera institucional, esta contenção é, às vezes, identificada com a omissão, isto é, com deixar de cumprir com sua missão.

– Quem trabalha sério é transferido, por quê? Quando tem uma festa dessas realmente tem que exercer o serviço de policial mesmo e isso não é bem visto....

(Soldado 1)

– Na maioria das vezes tem que ser omissos, 90% você tem que se omitir.
(Soldado 2)

[Entrevistador: Por exemplo, em que é que vocês acham que é melhor se omitir pra não ter problemas?]

– Briga de bar, confusão, você tem que agir, tem que levar pra delegacia, até mesmo quando você terminar, acabar com um evento. Quando tem evento, quando tem som, você pensa duas, três vezes antes de ir lá e mandar abaixar o som, porque eu sei que isso vai gerar problema. A

pessoa te desacata, você leva pra delegacia, na delegacia não procede, libera a pessoa.

(Soldado, Comunidade 3)

De fato, o que muitos policiais identificam como perda de respeito e de status pode ser interpretado, da ótica das relações com a comunidade, como um reequilíbrio na relação entre moradores e policiais. Tudo o que os soldados reclamam que “não pode mais” ser feito revela um aumento do controle externo exercido pela comunidade sobre a instituição policial. Para pessoas que durante décadas viveram com medo da polícia e denunciaram abusos cometidos por policiais, este é um avanço significativo.

Temos policiais nossos que estão à disposição da CPP (Coordenadoria de Polícia Pacificadora) em razão de estarem envolvidos em determinadas ocorrências de denúncias e tudo. Porém não foi pedido nosso, foi ordem da própria CPP que pegou o nosso policial e movimentou pra lá. Que hoje nós temos, até tem umas fotos desses três policiais que estão à disposição, a respeito de uma ocorrência que aconteceu um desentendimento numa área de patrulhamento nossa. Esses policiais foram até submetidos a Conselho. Mas deu pela permanência o conselho. No qual, assim resumindo, só pra você entender mais ou menos, os policiais eles, a própria população se voltou contra os policiais, porque eles acabaram com um evento que estava tendo, aí tinha um MC, que era cantor de funk, que incitou a população a atacar os policiais e eles começaram a atacar, e o policial ele efetuou um disparo pro chão. Aí esse disparo que foi pro chão acabou ferindo algumas pessoas, outro policial efetuou dois disparos para o alto. Então esses policiais foram afastados. O que nós tomamos de medida aqui, a primeira medida que nós tomamos é o seguinte, nós tiramos ele do policiamento ostensivo, da rua, até pra preservar o policial e apurar o que aconteceu, mas a situação de transferência não partiu de nós, partiu da CPP, tá? Retirar da rua aí partiu daqui.

(Comandante, Comunidade 1)

O policial deu um tiro para o alto e foi punido. Aqui o policial é mais repreendido [...] No batalhão é só conversar com o coronel.

(Soldado, Comunidade 2)

Essa última citação é reveladora de uma tendência a um aumento também no controle interno em comparação com os padrões tradicionais da instituição, na medida em que nas UPPs já não seria suficiente “conversar com o coronel” para resolver informalmente os possíveis erros cometidos.

No limite, quem vive ainda na lógica da guerra não consegue entender que um dos lados, a própria polícia, seja submetido a restrições e controles que o outro lado, o tráfico, não precisa sofrer. A próxima fala é muito reveladora da incapacidade de compreender que os integrantes de uma instituição pública devem ser submetidos a exigências e parâmetros mais rigorosos do que o resto da população.

O tráfico mandava aqui, os familiares dos traficantes, os traficantes que não têm passagem criminal estão todos aqui e todos eles odeiam a gente. Dificultam a nossa vida de serviço aqui, entendeu? E a gente não pode fazer nada, a gente não pode fazer nada, e qualquer atitude que a gente toma errônea, nós somos punidos. Coisa que eles podem tomar atitude e ninguém é punido, entendeu? O morador aqui da comunidade, ele pode fazer qualquer tipo de atitude que nada vai acontecer com ele. A gente não, a gente é tudo em dobro, qualquer fato meu errado, eu pago em dobro, eu tenho que responder o crime militar e civil e a gente fica aqui e não pode fazer nada, nós somos fantoche do Estado.
(Soldado, Comunidade 3)

A ambivalência em relação à concorrência entre os dois modelos é clara no discurso de muitos policiais. Por exemplo, o mesmo policial que deseja abandonar as UPPs e ir para um batalhão, onde se faz o ‘policimento de verdade’, usa o termo ‘vício de rua’ para definir este mesmo tipo de policiamento. Ou seja, ele quer voltar para o velho modelo, mas a sua linguagem o trai no reconhecimento das contradições.

Estou tentando [trabalhar em batalhão] desde que me formei, mas é ruim de sair da UPP.
[Entrevistador: Por que é ruim? Eles não...?]
Não sei se é o governador, não sei quem é... Mas eles querem o máximo de policiais nos morros. Ainda mais policial novo. Eu tenho... No início do mês, agora, fazem só dois anos que eu entrei. Então, esse tipo de policial eles querem que trabalhe na UPP, porque não tem vício de rua. Não tem os vícios que os policiais mais antigos têm. Então, é entre aspas sangue novo, e eles querem ‘sangue novo’ tudo no morro.
(Soldado, Comunidade 1)

Em suma, as UPPs constituem um modelo inovador dentro da polícia, quase revolucionário, e os policiais se posicionam de diversas formas frente a esta nova realidade. Alguns abraçam o projeto como uma promessa de

melhores tempos, definidos por uma melhor relação com a comunidade e menores riscos de violência. A maioria resiste, em maior ou menor grau, à mudança de paradigma e sente saudades da “verdadeira polícia”, que não por acaso é o tipo de polícia que habitava no seu imaginário quando decidiu se candidatar para integrar a corporação. Neste processo, muitos entrevistados manifestam diversos graus de ambivalência, apresentando fatos e argumentos a favor e contra, que são sintomáticos do conflito interno que o novo cenário coloca.

Assim, um sargento com uma visão a princípio favorável ao projeto, que pediu para integrar uma UPP localizada perto da sua residência, relata o episódio em que, segundo ele, aconteceu finalmente uma ‘ocorrência boa’ na área da sua UPP: apreensão, tiroteio, um morto e um ferido em confronto com a polícia.

Teve uma ocorrência boa nossa. Patrulhamento ali, ô. Foram três elementos, vieram lá do [nome de outra comunidade] pra assaltar ali. A viatura estava fazendo uma abordagem ali, eles passaram voados. A viatura foi até trocar tiro com a minha viatura. Resumindo: morreu um, morreu um elemento e foram dois presos, e dois carros recuperados e duas armas apreendidas. [...] o capitão veio, chegou duas horas da manhã. Comuniquei “ô, chefe, ô, matamos um aqui, duas armas apreendidas, dois carros roubados, e tem dois presos”. Aí, apareceu uma porção de repórter, né? ... Rápido, né? Tudo repórter, apareceu tal ... O capitão duas da manhã estava lá. Falei: “tudo tranquilo aqui, o que eu tinha que fazer, já fiz.” Foi um socorrido aí, que estava machucado, parece que ficou uma custódia lá do [nome do hospital]. O outro foi preso, o outro morreu, foi socorrido, mas morreu no hospital. Então, foi feita aquela ocorrência boa, deu até manchete porque era uma coisa boa. E é feito TRO (Talão de Registro de Ocorrência), tudo legal.
(Sargento, Comunidade 1)

Em contraposição, em outra comunidade encontramos uma outra definição de ‘ocorrência boa’, mais afinada com o espírito do projeto.

Uma ocorrência boa é flagrante, apreensão de armas e pessoas, sem disparar um tiro. Você evita a ocorrência patrulhando...
(Sargento, Comunidade 6)

Assim, se o velho modelo transparece no discurso de muitos policiais, também encontramos opiniões que valorizam as transformações acontecidas.

Um dos relatos mais tocantes é o de policiais que, no novo clima reinante, levaram suas famílias para conhecer o seu local de trabalho e as pessoas que lá moram.

Trouxe minha mulher e o meu filho para cá, e ele ficou brincando com as crianças daqui.

[Extraído do Caderno de Campo – entrevista não gravada. Soldado. Comunidade 4]

Eu já trouxe minha família aqui, apresentei pra alguns moradores, comerciantes que tenho mais contato, sem problema algum, vim com a minha esposa, meus filhos.

(Cabo, Comunidade 6)

Essa interpenetração entre a vida privada e a profissional dos policiais, que acontece em algumas comunidades em que a relação com os moradores é mais positiva, é de extraordinária relevância. Ela revela, obviamente, um clima de tranquilidade, mas, sobretudo uma identificação e um compromisso do policial com a população local.

8.3. O policiamento nas UPPs

O trabalho dos policiais das UPPs consiste basicamente no patrulhamento a pé das comunidades, para exemplificar o controle territorial e evitar o retorno dos grupos criminosos. A forma como este policiamento é realizado varia de comunidade para comunidade; em alguns casos os policiais entram nas vielas, em outros permanecem apenas em locais centrais. Em algumas UPPs eles têm um horário restrito em que precisam estar em pontos determinados, em outras há mais flexibilidade quanto à sua movimentação. Em qualquer caso, como já foi mencionado, a razão de policiais por habitante é bastante elevada e a sua presença muito ostensiva.

Embora não exista um conceito unânime de policiamento comunitário (Skolnick & Bailey, 2002) há vários elementos comuns nas experiências com esse nome que estão notoriamente ausentes nas UPPs. Entre eles podemos mencionar:

- a) Descentralização. As UPPs são fortemente centralizadas, de forma semelhante ao modelo geral da PMERJ. A descentralização acontece entre as UPPs e os batalhões da área, em relação aos quais a dependência

é apenas administrativa, mas não operativa. Nesse sentido, a existência destes grupamentos, que seriam equivalentes a companhias, chefiados por capitães relativamente autônomos, pois prestam contas apenas ao comando da CPP, parece uma novidade institucional. Porém, dentro de cada UPP a estrutura é fortemente hierárquica e centralizada, como em qualquer outra unidade da Polícia Militar;

- b) Instâncias formalizadas de interlocução com a comunidade. Nas UPPs existem apenas reuniões, semelhantes aos tradicionais Cafés Comunitários, em que a polícia chama as lideranças e a comunidade, junto a representantes de outros órgãos públicos, para ouvir as demandas da população. Mas este foro não está claramente regulamentado nem formalizado. Em algumas comunidades ele acontece mensalmente, mas em outras só ocasionalmente. Nestas reuniões participam, do lado da polícia, apenas o comandante ou subcomandante e alguns policiais com função específica. A grande maioria dos policiais nem participa nem fica sabendo dos resultados, o que reforça a centralização acima mencionada. Nos últimos tempos, em algumas UPPs a liderança destas reuniões com a comunidade tem sido tomada pela chamada UPP SOCIAL, que é um órgão da Prefeitura encarregado do investimento social que deveria complementar a intervenção policial. Nas UPPs costuma existir um ou vários sargentos ou cabos que personalizam a função de contato com a comunidade, chamados de “articuladores comunitários” ou de PM-5 (relações públicas). Estes agentes mantêm contato com as associações de moradores, visitam escolas, colocam anúncios etc. Outros são professores em cursos de esportes, artes, etc. O que significa que a imensa maioria dos policiais está rigorosamente afastada de qualquer contato com a comunidade para além das pessoas que encontram na rua durante o policiamento. A relação com os líderes de associações comunitárias varia de uma comunidade para outra, mas a desconfiança dos comandantes em relação a líderes que teriam sido próximos ao narcotráfico não ajuda na aproximação.

Teve um presidente de associação de moradores, que ele terminou com uma aula lá de um projeto social, um projeto da SUDERJ, pra fazer a reunião deles com os moradores. A aula tava acontecendo, uma aula de judô, e ele acabou com a aula pra poder fazer a reunião deles lá, que era interesse deles. Os policiais foram e entrevistaram, a aula tava acontecendo, uma aula do projeto, daqui a meia hora vai acabar, não custa nada esperar acontecer a aula. Mas ele tava meio alcoolizado: “só respeito o

capitão e o tenente”. A gente teve que ir lá e prendê-lo, porque além disso ele falou outras coisas, desacatou três policiais, desobedeceu, a gente teve que prendê-lo.

(Subcomandante, Comunidade 5)

[Entrevistador: Como funciona a associação de moradores? Foi eleita há pouco tempo atrás? ...] – *Foram todas eleitas antes da UPP, quando a gente chegou aqui já encontrou um quadro assim.*

[Entrevistador: Menos em [nome do local?]

– *Em [nome do local] não tinha, tá começando até agora. Então não tem uma legitimidade com toda a comunidade, só com [uma] parcela da comunidade. Também tem seus inimigos. Tinha convivência com o tráfico, a gente não pode ser hipócrita e falar que não tinha relação com o tráfico, que tinha. Era da época do tráfico. Então a gente mandou relatórios de inteligência para Secretária de Segurança e tal, o CPP, para que essas pessoas fossem investigadas.*

[Entrevistador: E deu alguma coisa isso?]

– *Até agora não tive retorno.*

(Comandante, Comunidade 3)

- c) Adoção pela polícia das prioridades de segurança da comunidade. Se na seção anterior mostramos que vários líderes comunitários reclamaram que as opiniões das comunidades não eram suficientemente levadas em consideração em relação às obras e aos projetos, a possibilidade de que os moradores participem na decisão sobre as prioridades na área de segurança pública não está sequer em cima da mesa. O projeto das UPPs continua sendo um projeto de cima para baixo e de fora para dentro. As comunidades não foram consultadas sobre a sua implantação, nem poderiam ser com facilidade em função da intimidação dos grupos armados, mas depois da implantação continua a mesma realidade de um projeto que alguém de fora determinou para eles e sobre o qual têm uma incidência muito limitada.

Em suma, apesar de o projeto se dizer inspirado pela filosofia da polícia comunitária e de proximidade, a realidade é que seus traços estão distantes do modelo comunitário.

Uma das constatações mais importantes que surgem do trabalho de campo nas sete comunidades é que o clima de segurança difere significativamente entre umas e outras. Em algumas poucas, acontecem ainda tiroteios armados ou disparos de intimidação contra instalações policiais, embora menos

do que antigamente, e o clima é de tensão e hostilidade em relação à polícia, quase que uma continuação da guerra tradicional, numa intensidade mais moderada. Em outras, a polícia parece ter sido aceita e incorporada ao cotidiano, e o clima é de total tranquilidade. Na maioria, a situação é intermediária em relação a estes dois pólos extremos: não há confrontos armados, mas subsistem resquícios das velhas tensões.

Mesmo nos casos de mais tensão, a presença policial conseguiu evitar a presença ostensiva dos grupos armados, interrompendo o modelo tradicional do narcotráfico baseado no controle territorial dos pontos de venda, as ‘bocas de fumo’. No entanto, há consenso entre policiais e moradores no sentido de que o tráfico continua em outros moldes: sem pontos de venda estáveis ou notórios, em pequenas quantidades (o chamado ‘tráfico formiguinha’ ou ‘de estica’), sem armamento à mostra e sem o controle ostensivo do território. A única exceção talvez seja o Batam, onde a presença anterior da milícia já teria eliminado o tráfico e não há indícios de que ele tenha retornado.

Os policiais descrevem em detalhe as redes locais do tráfico e as diferenças delas entre comunidades. Nos locais onde o tráfico opera através de redes familiares, inclusive com transmissão de pais para filhos, o enfrentamento seria muito mais difícil do que em favelas cansadas de invasões de criminosos externos.

Nesse cenário, as UPPs variam também no grau em que elas priorizam a continuação da luta contra o tráfico, mesmo quando ele não é violento ou ostensivo. A posição de cada comandante é também muito importante neste sentido. Há uma UPP, por exemplo, em que os policiais afirmaram que aqueles agentes que apreendem drogas, em qualquer quantidade, ganham folga. Com toda probabilidade, isto deve estimular os policiais a fazerem buscas e revistas mais intensivas com a esperança de encontrar entorpecentes. Nesta mesma UPP, quando os policiais que participam em projetos infantis ocasionalmente ouvem de um menino que seus familiares usam drogas, batem na porta da família e interrogam o suspeito.

A gente sabe dos problemas de dentro da casa deles através das crianças, a gente sabe que um pai bate na mãe através da criança, a gente sabe que tem um pai ali que usa droga porque a criança confia. Fala pro [sargento que faz trabalho comunitário], fala assim: “olha meu pai usa droga”. Aí o [sargento que faz trabalho comunitário] vem aqui, fala pra mim, pega o endereço. O policiamento vai lá conversar com o pai, o pai nega, lógico, nunca é pego no flagrante. Vai negar, diz que não usa, mas ele jamais vai desconfiar que o filho dele é quem tá dando essas informações (Comandante, Comunidade 2)

Já em outras comunidades, quando se dá a mesma situação a orientação é justamente a contrária.

– Falam de briga dos pais, alguns, né? Saliento muito isso, é...de parentes que são usuários de drogas, por exemplo, quando eu toco de repente, às vezes, em um assunto, falo de uma determinada droga, “É mas o meu primo, o meu tio, meu...usa droga e tal.”

[Entrevistador: E aí vocês fazem alguma coisa com isso, ou não?]

– Não, porque assim, ali o meu trabalho é mesmo com eles ali, não extra escola.

[Entrevistador: Então você não repassa isso pra...pro policial que tá na rua?]

– Não, não. Só no caso assim, até porque, assim...no...exatamente pra gente não ter essa coisa lá, nós somos orientados a pedir às crianças que não falem o nome de pessoas. Se elas quiserem falar alguma coisa, que às vezes elas precisam, falar alguma coisa, elas...a gente pede que elas falem “alguém que eu conheço”. Pra gente também não ter essa...esse contato mesmo com a situação.

(Soldado, Comunidade 4)

Em muitas UPPs, um esforço significativo é ainda dedicado a perseguir pequenos traficantes e usuários de drogas. O pesquisador em campo pôde presenciar os policiais correndo para tentar interceptar alguém que, de longe, parecia estar vendendo drogas e que inevitavelmente desaparecia em algum beco, num jogo de gato e rato que parecia fazer parte do cotidiano desses locais. Por outro lado, é também frequente que as UPPs recebam dos próprios moradores denúncias de tráfico ou consumo, seja através do telefone da unidade ou do Disque Denúncia, e que dediquem um tempo considerável a correr atrás delas.

Esse clima, comum em várias UPPs, implica a continuação da guerra contra as drogas, mas desta vez sem confrontos armados, num cenário que poderíamos caracterizar como ‘*guerra fria contra as drogas*’. Por outro lado, algumas vozes se levantam questionando os custos relativos a levar essa abordagem até as últimas consequências, e perguntando até onde é conveniente continuar essa guerra, mesmo que seja sem derramamento de sangue.

Muitas das vezes eu oriento aqui os policiais também quando da abordagem, da situação de valer a pena. Às vezes, um garoto corre assim com o saco de drogas. Tá vendendo drogas e corre, o tráfico não acabou, em [nome da comunidade], não acabou. A gente tem diariamente prisões

aqui. Homicídio, ontem teve aqui um homicídio aqui lá no [nome do local], a paulada. Mataram um cara a paulada, acerto de conta, possível acerto de conta do pessoal do tráfico de drogas. E corre esse garoto com um saco de drogas, o policial vai atrás, botar numa viatura que custa 100 mil reais, uma viatura, jogando ela no meio fio, na calçada, vale a pena isso as vezes? Valeu a pena destruir um bem público pra correr atrás de um garoto?

(Comandante, Comunidade 2)

A guerra que continua sendo travada contra o tráfico acontece também no terreno simbólico, onde os policiais aspiram a substituir os traficantes como modelos para a infância. Nada parece alegrar mais alguns agentes do que a percepção de que crianças mostram sinais externos de quererem se espelhar nos policiais ou, quem sabe, de pretenderem virar policiais um dia.

– A mentalidade deles aqui, porque nós mudamos a mentalidade deles aqui que antes era o traficante e agora é do policial. O que eles admitiram que está mudando numa geração, é a longo prazo. Mas a gente está mudando, já não é mais tão bom ser traficante. [...]

[Entrevistador: Você estava dizendo que eles já admiravam antes o traficante, e hoje?]

– É, e hoje é o policial. A referência deles hoje é o policial. Tem muita gente aqui [...] algum projeto funcionando aí, que as crianças passam e fazem continência. O corte de cabelo, o senhor viu o corte de cabelo das crianças? Antes era amarelo, deixavam eles pintarem o cabelo de amarelo. Hoje não, hoje o corte é igual ao meu.

(Subcomandante, Comunidade 4)

– A retribuição nossa aqui vem de várias formas, entendeu? Eu tenho certeza que há dois anos atrás, há dois anos atrás eu tenho certeza que não tinha uma criança querendo ser policial e hoje tem. Vejo que isso aí é uma forma de retribuição da comunidade, crianças e jovens querendo ser policiais, hoje eles estão se espelhando hoje na polícia. Antes infelizmente eles se espelhavam no tráfico.

(Soldado, Comunidade 3)

Esta vitória simbólica é muito significativa, na medida em que o policial pode se tornar a imagem do ‘homem forte’ na comunidade, em substituição do traficante. A literatura especializada descreve a atração que a figura do traficante armado exerce sobre o imaginário dos jovens de muitas favelas. O traficante conseguiria não apenas um nível de consumo inacessível através de

um trabalho legal (embora haja evidências que questionem a magnitude desse incremento de renda, ver Observatório de Favelas, 2006), mas também a visibilidade e o temor, que eles traduzem como respeito, conferidos pelo cano da sua arma. Por outro lado, a imagem do traficante com numerosas namoradas confirmaria o apelo que ele teria no público feminino e contribuiria, por sua vez, para atrair novos garotos para esse papel de vida curta e aparentemente intensa. Assim, uma vez desaparecido o tráfico na sua modalidade tradicional, os únicos homens que passeiam armados nestes territórios são os policiais, que poderiam então usufruir em alguma medida a posição dos seus antigos inimigos. Ao mesmo tempo, a admiração das crianças, ou de algumas delas, reforça nos policiais a ideia de um futuro sucesso, na ‘próxima geração’ nas palavras do subcomandante, não importa quais sejam as dificuldades e resistências que os jovens de hoje apresentam ao projeto.

Além dos entorpecentes, o outro grande tema que ocupa os policiais das UPPs são os conflitos do cotidiano. Na medida em que a luta contra o tráfico, embora persistente, perdeu fôlego, e levando em conta a sua presença permanente na comunidade, os agentes adotam cada vez mais esta nova função, a de regulação dos conflitos cotidianos. Os casos de violência doméstica e as brigas entre vizinhos, particularmente nos fins de semana, são ocorrências frequentes, como mostram os Termos de Registro de Ocorrência que serão analisados na próxima seção.

Tradicionalmente, as polícias, tanto civis quanto militares, consideram estes pequenos conflitos como problemas secundários, quase irritantes, aos quais seria melhor não dedicar muita atenção (o termo tradicional nas polícias do Rio de Janeiro para se referir a estes episódios é *feijoada*). Certamente, eles representam exemplos de uma atividade policial considerada de baixo status quando comparada à luta contra delinquentes profissionais ou contra o chamado ‘crime organizado’, mesmo que estas rixas possam resultar em lesões graves e inclusive em mortes. Se todas as polícias do mundo que iniciam uma abordagem comunitária ou de proximidade enfrentam dificuldades para persuadir seus agentes da importância da nova tarefa, isto é obviamente mais problemático para uma polícia que vivia, e ainda vive em muitas áreas da Região Metropolitana, sob o paradigma da guerra. Nesse sentido, a ubiquidade destas intervenções no cotidiano confirma, na visão de muitos policiais, a ideia de um ‘policimento de segunda divisão’.

Esta desvalorização do seu novo papel se complementa com o tratamento negativo aos policiais das UPPs por parte dos policiais dos batalhões, isto é, por parte da ‘verdadeira polícia’. Na maioria das comunidades, os policiais desprezaram um relacionamento conflituoso com os colegas dos batalhões,

definindo a relação com termos como ‘rixa’, ‘preconceito’ ou ‘ciúme’. Isto confirma a existência de resistências na corporação ao projeto das UPPs e problemas para a sua integração com o resto do aparato de segurança pública.

– É um batalhão que já está necessitando de uma reforma. Então, mesmo motivo, você mistura ali a tropa com bastante tempo de polícia com policiais novos e tal, e existe aquela barreira, existe aquela barreira.

[Entrevistador: Como funciona esta barreira?]

– Preconceito mesmo da tropa convencional com a UPP. Infelizmente, essa situação de dividir a polícia com gratificações, isso vai gerar um reflexo no futuro negativo.

(Comandante, Comunidade 3)

A orientação que os policiais das UPPs recebem para os incidentes na rua é tentar conciliar e, se isso não for possível, levar os protagonistas para delegacia. Vários policiais entrevistados reclamaram das dificuldades enfrentadas nestes episódios. Uma reclamação comum é que as pessoas não querem ir à delegacia ou acabam retirando a queixa. Outro motivo de desgaste é que a atitude inicial de mediação e conciliação entre duas partes pode acabar trazendo os policiais para dentro do conflito. A impressão dos policiais é que se trata de ocorrências que dão muito trabalho, que colocam o policial em situação desconfortável, e ainda têm um alto risco de ‘não darem em nada’. Não podemos esquecer que ‘dar em alguma coisa’ significa, em termos tradicionais, conseguir prisões e apreensões. Em outras palavras, os agentes percebem estes incidentes como situações em que têm pouco a ganhar e muito a perder.

São coisas hilárias que acontecem. Já aconteceu situações da mulher chegar aqui sangrando e pra tu ajudar ela a prender o marido. A gente vai e prende o marido com “Maria da Penha”. Quando chega na delegacia... Aí, o cara sempre resiste. Você acha que tu vai falar pra ele “cidadão, vem cá, entra na viatura e vamos lá...” Ele vai? Vai nada. Ele quer brigar contigo. Está transtornado, está com a cabeça quente, ameaça, desacata. Aí temos que usar os meios necessários pra conduzir o cidadão até a delegacia. Chega na delegacia, a mulher dele não quer dar mais ficha dele e ainda te bota por ‘abuso de autoridade’. Aí o policial, em vez de ajudar, ele só sai com a ficha suja, podendo responder processos e até se prejudicar na própria ficha, profissionalmente.[...] Eu sou o tipo de policial que se me chamarem pra esse tipo de ocorrência, eu não vou... Pra que? Eu vou me prejudicar? Não estou aqui pra isso.

(Soldado, Comunidade 3)

Foi uma briga entre duas mulheres na saída de um pagode, as mulheres já alcoolizadas, os policiais foram intervir naquela briga e acabou que todo mundo se voltou contra os policiais. Os policiais foram intervir na briga das mulheres, daqui a pouco todo mundo começou a tacar pedra, garrafa nos policiais, quer dizer, é aprendendo com a experiência. Hoje em dia nesse tipo de ocorrência a gente já tem um outro protocolo, a gente já acaba agindo de outra forma pra evitar que isso aconteça.
(Subcomandante, Comunidade 5)

A transformação de uma polícia repressiva numa polícia preventiva é de fato um processo lento, a ser construído dentro das UPPs.

Então, a gente não estudou para ser de UPP, a gente foi construindo isso ao longo do tempo. No início a gente ainda tinha aquela mentalidade de batalhão, quem tinha folga meritória era aquele camarada que tinha feito alguma boa prisão ou apreensão. Hoje em dia, a gente já, não só folga meritória, né? como o elogio... o camarada que desempenha bem aquele serviço de GPP, que é o serviço de prevenção, basicamente. Só que a gente com aquela mentalidade de batalhão operacional, convencional... a gente tinha, pelo menos eu, a gente tinha aquela mentalidade que, não, tem que premiar aquele cara que prendeu, que apreendeu, e fez e aconteceu. Só que com o tempo eu fui ver, nosso trabalho é basicamente de prevenção, então a gente tem que premiar também aqueles policiais que têm uma boa aceitação da comunidade, que fazem uma boa mediação dos conflitos, o policial que ta sempre bem fardado, bem educado, atende bem às ocorrências.
(Subcomandante, Comunidade 5)

Para os moradores trata-se também de uma situação nova, pois não estão acostumados a esta regulação policial dos conflitos, nem a acudirem a delegacia para procurar uma resolução formal.

Primeiro lugar, eles a ocorrência de fato, delegacia e tal a gente tem que ter a vítima, se não tiver vítima, porque é... É de praxe a pessoa liga pra polícia, informa que está tendo som alto, mas não quer registrar, não quer se expor, não quer fazer nada, só quer que a polícia vai lá e resolva o problema, então sem ter uma vítima não tem como fazer a ocorrência. Então normalmente o que é que o policial faz? O policial vai lá, explica, pede pra baixar o som, negocia ali mesmo. Muitas destas ocorrências acabam em desacato, desobediência, resistência. O policial pede para abaixar o som, o pessoal abaixa naquele primeiro momento, depois au-

menta novamente. O policial volta para reclamar, mas o pessoal tá ali num evento qualquer, responde mal ao policial, desacata, o policial vai para prender, ele desobedece e daí para a resistência é um pulo.

(Comandante, Comunidade 6)

Como já foi analisado na seção 7 que abordava a opinião dos moradores, eles estão habituados a que a ordem local seja mantida pelo chefe local do grupo armado, tráfico ou milícia, a quem as pessoas recorrem para dirimir seus conflitos. Como não poderia ser de outra forma, há pessoas que sentem falta dessa forma de regulação extralegal que reputam como mais expeditiva e eficiente.

Pro senhor ter um exemplo de como funciona a cabeça de um morador da favela, no último serviço noturno nosso teve uma briga entre duas meninas, aí nós fomos ali apartar. Nem procedemos com a ocorrência, só fomos ali pra apartar e o relato da menina envolvida na confusão é que na época em que o tráfico estava aqui era melhor, porque na época eles levavam pra boca de fumo e lá eles resolviam do jeito deles.

(Soldado, Comunidade 3)

Uns 15% aqui que não aceita a polícia. Tem gente que acha que era melhor com a milícia, porque a milícia dava, daria logo um jeito em alguém que tivesse fazendo algo de errado, de ilícito. E a gente, como se eles acham que a gente tá passando a mão na cabeça, de pegar, conduzir até a DP. Depois aquela pessoa, se é usuário, vai tá usando de novo. Na época da milícia isso daí já teria um final diferente.

(Cabo, Comunidade 6)

A regulação do lazer, especificamente, é o ponto que suscita mais atrito entre policiais e residentes, especialmente os mais jovens. Nesse sentido, podemos mencionar dois episódios relacionados entre si: a redução do volume do som e a celebração de bailes.

Tradicionalmente, os moradores de favela não possuíam nenhuma limitação quanto ao som que era usado na rua, em festas ou em celebrações. Como já foi verificado na seção anterior, isso incomodava a alguns, mas satisfazia a outros. A chegada da UPP implica uma mudança drástica, com o controle do volume do som por parte dos policiais a partir de um determinado horário. Em algumas unidades, isto é realizado apenas quando há uma reclamação de algum vizinho, em outras os policiais intervêm diretamente quando consideram o som excessivo. O grau de tolerância neste ponto muda de comunidade

para comunidade e de policial para policial. Desprovidos de qualquer aparelho que possa mensurar objetivamente o volume do som, os agentes aplicam seu próprio critério. Do ponto de vista de quem simplesmente ouve música do jeito que sempre fez, essa é uma intervenção arbitrária e autoritária, que confirma que a polícia está lá para limitar direitos e não para promovê-los. Como ficou patente em várias citações tanto de policiais quanto de moradores, estes incidentes resultam com alguma frequência em confrontos abertos, com a utilização de pedras, garrafas e spray de pimenta. Sobretudo, estes episódios minam a legitimidade policial em importantes setores da população local.

A polícia defende que está cumprindo a lei municipal, a chamada 'Lei do Silêncio' (que proíbe som alto entre as 22 horas e as 7 horas da manhã), e também argumenta, com razão, que muitos moradores querem descansar à noite.

Na verdade, há dois conflitos em um. O primeiro é a contradição entre a lei formal, que nunca foi aplicada às favelas, e o costume das comunidades. Essa função de defesa da lei por parte dos policiais está enfraquecida pela ausência de aparelhos que possam objetivamente confirmar a infração e, em segundo lugar, por uma questão de competência. De fato, em outras áreas da cidade não é incomum que a questão do barulho seja remetida a autoridades municipais (a Guarda Municipal), que seriam as responsáveis por fazerem respeitar a lei municipal. Apenas nas comunidades com UPP parece que a responsabilidade nesta seara é exclusivamente dos policiais, o que contribui para a percepção de arbitrariedade.

O segundo conflito é um conflito intra-comunitário entre os partidários do sossego e os que preferem um lazer mais barulhento, normalmente os jovens. De fato, com exceção de algumas comunidades onde existem queixas de vizinhos do 'asfalto', como na Ladeira dos Tabajaras, na maior parte das UPPs as reclamações provêm dos residentes da própria comunidade. Infelizmente, a polícia não consegue em geral sair do papel de regulador autoritário nem devolver para a comunidade a resolução do conflito interno, isto é, a decisão sobre quando e quanto som deve ser tolerado. A contraposição interna acaba vindo a tona então como um confronto entre moradores e policiais, ficando estes últimos com o ônus da intervenção repressiva. Por outro lado, a base legal da intervenção é, como vimos, questionável, e a lei defendida carece de legitimidade local.

Claramente, há diferenças entre as UPPs quanto à abordagem deste ponto. Em algumas, a atuação em relação ao problema do som é mais flexível e há, de fato, um processo de negociação com setores interessados. Em outras, a postura dos policiais é mais rígida e causa mais atrito.

Então, questão do som, então a gente reuniu todos os donos de bares, a gente procurou passar pra eles, “por mais que o seu bar esteja cheio, o senhor esteja lucrando e seja bom pra você e botar cem pessoas no seu bar, tem milhares de pessoas em volta, a gente tem que pensar na coletividade. Então vamos ajustar um horário? É termo de ajuste de conduta, bem informal mesmo, mas eu não vou estipular o horário, eu estou aqui, mas não vou impor nada, parte de vocês mesmo”. Aí o pessoal “ok, ok, beleza”. E foi feito, alguns bares diferenciados, comunidades diferenciadas, mas chegou num acordo que de semana as 10 horas da noite não tem mais som, final de semana o som se estende e o fechamento do bar também. “Então, a gente vai fechar o bar em tal horário, esse é o horário que a gente costuma fechar”. Teve problemas pontuais, nem tudo é perfeito. [Entrevistador: E qual foi o combinado pra final de semana? Até que horas?]

Agora não me recordo porque são horários diferenciados para final de semana aí, lá em [nome do local] é até 4 horas da manhã (Comandante, Comunidade 3).

[Entrevistador: E som alto qual é a orientação?]

– Som alto é a mesma coisa, de imediato é acabar com o sol alto. Isso tem sido uma das maiores denúncias nossas, tem sido essa. Agora até que diminuiu, o pessoal está tomando consciência que realmente não pode, tanto de dia quanto de noite não tem horário. Não é a Lei do Silêncio, porque se tiver te incomodando, pode ser de dia ou de noite. Se ligar, a gente vai lá, baderna, pode ser de dia ou de noite, a gente vai lá, o policiamento é feito no local pra realmente acabar com aquilo ali.

[Entrevistador: Mas não tem um horário que pode, outro horário que não pode?]

– Tem, a partir de 10 horas é claro que existe a diminuição por completo. Mas se durante o dia tiver denuncia que está tendo baderna em algum lugar, som alto, bagunça, tudo é reprimido no mesmo momento. Realmente nosso papel aqui é manter a ordem, independente se é pequena a ocorrência, se é grande a ocorrência.

(Sargento, Comunidade 7)

O outro cenário de disputa, fortemente relacionado com este do som, é a celebração de bailes e festas. Além do som alto, na visão de muitos policiais os bailes são lugares de tráfico e consumo de drogas, de músicas que fazem apologia do tráfico (o famoso *proibidão*) e de outros comportamentos associados com a degradação e a delinquência. Esta visão de *locus do mal* é atribuída particularmente aos bailes funks, enquanto outras músicas são

contempladas com mais benevolência. Para além da possibilidade de condutas delitivas, o funk é, simbolicamente, a música do inimigo, e o fim do baile funk é um troféu simbólico para muitos policiais, que mostram quem manda agora na comunidade, como se arriassem a bandeira inimiga depois da conquista do território. Quando o funk toca ‘proibições’, se torna não apenas simbólica, mas também literalmente, a música do inimigo. Com efeito, em muitas UPPs, os policiais dedicam um tempo considerável a perseguir estes proibições.

A maioria das vezes quem faz baile está vinculado com sexo e crime e nem pede autorização.

(Subcomandante, Comunidade 4)

Assim, os bailes funks foram proibidos na maioria das comunidades de UPP. Em algumas, contudo, eles continuam existindo, enquanto em outras há uma regulação conturbada, com permissões e proibições sucessivas em função dos incidentes observados nas últimas celebrações. Os bailes, para além da sua função lúdica, também movimentam dinheiro tanto para os organizadores quanto para os comerciantes que se beneficiam da afluência de jovens, razão pela qual são um tema importante nas comunidades.

Esse cenário não deixa de suscitar ambivalência nos policiais, que se reflete, por exemplo, nas contradições dos discursos. Há comunidades onde o comandante declara ampla tolerância a qualquer tipo de baile, mas seus subordinados afirmam que baile funk lá não é autorizado de jeito nenhum.

Eu avalio o local e digo tem condições, não tem. Por exemplo, fazer uma festa a gente orienta quanto ao som, eu oriento ao policial ir lá no local, passar algumas vezes, conversar com o responsável, cobrar o horário de término, trazer alguma coisa dos moradores do entorno. Quando é em praça, vamos ver se os moradores do entorno querem esta festa aí. Se ele quer ficar com o portão dele com cheiro de urina. Vamos no local, aí eu vou no local, peço o morador, olha o senhor me apresente aí. Existe aqui a praça [nome da praça], o pessoal fazia um evento, jogo de queimado, com caixa de som, com funk e tal. Esse jogo de queimado o morador reclamava, um morador me apresentou um abaixo assinado, que os moradores não queriam, porque o pessoal urinava no portão. Aí quando o vice-presidente da associação veio aqui solicitar eu disse que o pessoal não quer. Ele falou: mas como? Eu disse ‘tá aqui um abaixo assinado, arranje um outro local pra fazer’. Ali o pessoal não quer. Então, minha participação é esta, mas eu não, dificilmente eu chego aqui, bato

o martelo proibindo um evento simplesmente porque não quero, não. O morador tem o direito de se divertir. Isso aí, não, se divertir respeitando o direito dos outros,
(Comandante, Comunidade 2)

[Entrevistador: Tem algum critério para quais são autorizadas e quais não?]

- Baile funk em hipótese nenhuma. Geralmente, o [comandante] sempre permite aí festas das igrejas nas praças, porque é pras crianças.
(Sargento, Comunidade 2)

A base normativa que autoriza a intervenção da polícia militar na autorização e proibição de eventos é uma Resolução da Secretaria de Segurança (Resolução 013 de 23 de janeiro de 2007, que regulamenta o Decreto Estadual 39.355 de 24 de maio de 2006) que exige uma longa lista de requisitos ao organizador, muitos deles impossíveis de cumprir para um evento de pequeno porte. Com efeito, em muitas UPPs existem formulários de solicitação de autorização de eventos endereçados ao Comandante da Unidade. Embora essa normativa ofereça uma aparência de ato objetivo de natureza legal, a realidade é que a decisão não poderia ser mais discricionária, considerando que, como foi mencionado, é humanamente impossível, exceto para eventos de grande porte e vultosos recursos, cumprir com todas as exigências. Portanto, tudo fica ao critério do Comandante local da UPP, embora em teoria também seriam necessárias a autorização da Polícia Civil e do Corpo de Bombeiros. Na prática, essa discricionariedade é usada contra eventos considerados perigosos ou suspeitos, como o funk, enquanto outros tipos de festas são tratados com maior tolerância, como os próprios policiais reconhecem.

Pagode é o seguinte, a bem da verdade que pagode não cumpre à resolução, só que a gente faz o seguinte, a gente flexibiliza de acordo com o que é previsto na própria legislação. Quando o evento é de pequena monta, e oferece pouco ou nenhum risco à segurança pública, alguns itens podem ser dispensados, aí é a critério da autoridade. Então quando vem alguém procura a gente e fala ó “estou querendo realizar um evento assim, por exemplo...”, exemplo clássico, evento religioso em tal horário em tal lugar, a gente de pronto já autoriza porque a gente sabe que é um evento que geralmente não apresenta riscos. Agora o pagode a gente libera, mas se houver alguma coisa, a gente tenta acertar; se não acerta, o evento não acontece. Tinha um baile de pagode aqui e nós recebemos reclamações de que estava fechando a rua, nós chamamos eles aqui e avisamos

que se continuar fechando a rua não vai ter mais. Baile funk a gente exige mais porque existe todo um histórico de fomento à violência, e aqui tem uma agravante que é uma rivalidade histórica dos jovens daqui com os jovens do [nome de outra comunidade]
(Comandante, Comunidade 6)

Além de regular os conflitos e o lazer, as UPPs costumam supervisionar outros aspectos da vida diária, como o trânsito. Os agentes funcionam como guardas de trânsito em numerosas comunidades e controlam a aplicação das leis neste âmbito. Mais uma vez, existe certo vazio normativo, pois em outras partes da cidade é comum que guardas e agentes municipais sejam responsáveis por estas competências. Um tema particularmente sujeito a regulação é a presença de mototaxis nas favelas, um serviço essencial nas comunidades considerando as dificuldades de acesso para os carros. Trata-se justamente de uma área de vazio normativo quase completo, pois não há uma normativa legal conhecida para este tipo de serviço.

De forma geral, o número de mototaxis é limitado e cada um deles é cadastrado e identificado com colete. Quem não cumpre estes requisitos, é impedido de circular na comunidade. No cenário de ausência normativa, cada comandante aplica seus critérios pessoais. Assim, em algumas UPPs, houve uma negociação com os moradores para decidir o número de mototaxis que seria autorizado. Em outros lugares, os policiais decidiram não intervir por falta de base legal. Em ainda outras comunidades, o comandante decidiu unilateralmente sobre o número, numa situação não apenas de grande fragilidade normativa, mas também, a princípio, de desconhecimento técnico sobre temas de circulação.

Na questão do moto táxi, ele cobrava uma taxa de R\$ 100 de cada moto táxi, semanalmente pra poder passar pra família do traficante que tá preso. Fora que o pessoal que tinha que trabalhar, ele tinha que pagar uma vaga, uma espécie de autonomia do táxi, uma vaga ali no ponto por R\$ 10.000,00. Aí agente chegou, o moto táxi andava todo mundo uniformizado, só que a agente começou a receber muita denuncia a respeito disso: “a gente tem que dar R\$ 100, a gente tem que dar R\$ 100” Aí o que é que a gente fez? A gente tirou essa liderança, ele passou a não liderar mais nada, e o controle passou a ser feito por nós. Mas como assim, controle? Questão das motos, nem todo mundo que trabalhava era habilitado, os documentos das motos, nem todos estavam em dia. A gente não criou regras, a gente só fez cumprir as leis de trânsito, habilitação em dia, o veículo estar em dia. A gente propôs um modelo de colete pra

eles, [...] Só posso andar com aquele colete e aquela motocicleta, porque eu sei que aquela motocicleta não é produto de roubo, não é produto de furto, ela tá em dia, entendeu? E assim foi feito, claro que é assim uma atribuição que não é regulamentar nossa. A gente não tem essa competência legal, mas de acordo com a necessidade. Pelo fato de não ter também uma regulamentação específica da atividade de moto táxi, uma cooperativa, eles não podem ainda criar uma cooperativa. Foi um jeito, foi uma solução que a gente encontrou para evitar aqueles abusos. Hoje em dia como é que funciona? A gente fez uma reunião com eles, passando as novas diretrizes, eles decidiram manter o número antigo. São 50 moto táxi, eles que decidiram, não foi a gente que decidiu, eles decidiram manter 50 e assim foi feito.

(Subcomandante, Comunidade 5)

Não tem. Pra falar a verdade, a gente tem um problema seriíssimo. A polícia ela é muito dividida, a gente aqui não tem nem, bloco de autuação de trânsito. Só se a gente pudesse pelo menos autuar esses mototaxistas que andam sem habilitação, andam sem capacete, a gente conseguiria tirar eles daqui, eles não passariam. A população precisa de mototáxi pra poder subir. Tem idoso que pra subir o morro precisa, tem criança que sai da escola, precisa de mototáxi, mas a gente não tem como autuar.

(Soldado, Comunidade 7)

– Tinha caos de moto táxi aqui. Só em [nome da comunidade] eram 70 mototaxis. Moto roubada, moleque de doze anos e tal, trafegando por becos e tal. A gente reuniu todos os moto táxis, o que é que eu fiz [na comunidade]? Eram setenta, bom, trinta e cinco vagas.

[Entrevistador: E essas vagas são autorizadas por quem?]

– Passa por todo procedimento aqui. Tem que ser, o cara, tem que ter uma...

[Entrevistador: Foram vocês que decidiram as trinta e cinco vagas. Quem decidiu?]

– Eu que decidi. Eu que decidi por conta própria acerca de moto táxi era o caos, era um caos aqui. Setenta motos para cima e para baixo e acidentes acontecendo e tal. Não. Trinta e cinco vagas.

(Comandante, Comunidade 3)

Curiosamente, há menções em várias comunidades à venda de varejo de drogas através dos mototaxis que levariam a droga para o cliente, o que provoca uma vigilância maior sobre este tipo de serviço.

Em relação a esta função reguladora da vida social que os policiais exercem nas UPPs, um dos maiores riscos é o de perpetuar o controle autoritário tradicional. De forma gráfica, o perigo é o comandante local se tornar o ‘*novo dono do morro*’, substituindo a figura associada ao crime por uma nova, investida de legalidade, mas igualmente impositiva. A favor deste risco conspiraram dois elementos poderosos: um é a demanda de muitos moradores para uma resolução expeditiva, e até violenta, dos conflitos e das transgressões, como ficou refletido em citações anteriores; o outro é a própria tradição autoritária da Polícia Militar no seu contato com moradores de áreas populares.

Um escalão abaixo do ‘dono do morro’, existe ainda o risco de o policial adotar uma posição paternal em relação à comunidade, talvez mais benigna do que a do ‘chefe do morro’, mas também autoritária. Esta figura paterna adotaria decisões pelo bem dos moradores, mas concentraria para si um amplo poder regulatório e decisório. De fato, algumas falas de comandantes transmitem a impressão de um pai impaciente com seus filhos, benevolente às vezes e severo outras, sempre disciplinador, alternando prêmios e castigos na tentativa de educar os moradores.

Então, não proibi nada de início. Tinham festas, foi na época da festa junina, era tudo liberado. Então, a gente só observou, analisou e começou a dar problemas, porque todas as brigas que tinham marido e mulher, briga porque o cara mexeu com a mulher do outro, briga porque um não foi com a cara do outro, a polícia intervia. Virava tudo pra polícia, esquecia aquela briga, e o problema é a polícia e tal. E aí foram quatro, cinco viaturas minhas quebradas, policiais meus machucados; aí utiliza pimenta, bomba, aquele estresse, aquele conflito. E aí foram feitas várias reuniões com a comunidade, com os policiais e eu cheguei a proibir um tempo as festividades até a turma tomar uma consciência que aquilo era deles mesmo, que a vida é deles, ter responsabilidade pelo evento. Então eles têm que tomar consciência que se não colaborar pro bem estar da coletividade, tem que intervir como se fosse público. Então proibi até janeiro, aí em janeiro chamei todas as pessoas que organizavam festas, todos os moradores daqui e vamos ajustar aqui como é que a gente pode melhorar.

(Comandante, Comunidade 3)

Com efeito, em algumas falas surge a ideia de ‘impor limites’, dos quais os moradores estariam tão necessitados quanto qualquer criança. Por outro lado, em várias UPPs os policiais levam as crianças a fazerem passeios culturais (museus, orquestra etc.), o que reforça também esta imagem paternal.

Quando os policiais assumem também a função de procurar projetos sociais e investimentos para a comunidade, o que acontece em várias comunidades, temos ainda a figura do pai provedor.

Embora não haja nada de errado em ter uma visão pedagógica, que é de fato necessária para qualquer transformação social efetiva, não pode ser esquecida a importância de procurar, sempre que possível, empoderar os moradores, ao invés de decidir por eles. Afinal, o objetivo deste tipo de projeto, como a própria comandância da CPP afirmou nas entrevistas, é gerar as condições para que um dia ele não seja mais necessário. Em outras palavras, não haveria melhor indicador de sucesso do programa que lograr que um dia a UPP na sua comunidade fosse desnecessária, sem que a violência e o domínio dos grupos armados retornassem. Para tanto, seria conveniente que os moradores fossem tomando cada vez mais a responsabilidade sobre a regulação e o governo da sua própria comunidade, dispensando tanto a figura do dono do morro quanto a do pai protetor e deixando atrás uma fase que poderíamos caracterizar como ‘infantil’ para tomar conta do seu destino.

Por fim, um escalão abaixo da figura do pai protetor surge, nas próprias falas dos policiais, a ideia da UPP como ‘síndico’ da comunidade. Este modelo é melhor do que os anteriores, na medida em que suprime a referência autoritária, mas ainda apresenta a comunidade como um grupo de pessoas que precisa de um agente externo que resolva todos seus problemas.

Querida dizer que a UPP no morro é a síndica do morro. Os moradores precisam de uma reclamação de qualquer coisa, vêem a UPP como síndico.
(Soldado, Comunidade 3)

Uma questão intimamente ligada à da regulação autoritária das relações sociais é a existência de um *projeto moral* que embasa parte das intervenções policiais. Assim, podemos concluir que os policiais não estão apenas regulando os conflitos existentes entre moradores, mas também promovendo um certo padrão moral, do qual eles seriam exemplo, padrão que inclui também elementos da esfera privada. Esta é uma questão universal, que afeta desde a formulação dos Códigos Penais ao comportamento das agências de segurança pública, mas ela se manifesta de forma particular nas favelas cariocas, em função da sua história e das suas relações com os agentes do estado. Entre os componentes deste projeto moral local, podemos citar, o tipo de música (o fim do funk e dos proibidões), a abstinência em relação às drogas, um tipo de lazer ‘bem comportado’, o cabelo curto, e a valorização do trabalho e do estudo. Observe-se que a polícia não tem nem a possibilidade nem o plano

de tentar impor este projeto moral aos jovens de classe média-alta, em boa parte fora do seu alcance, mas sonha com fazê-lo em relação aos jovens das comunidades populares.

É assim, a gente não faz isso porque a gente quer mídia, a gente quer é elevar a auto-estima do jovem, pro jovem ver que tem outras coisas na vida melhor do que droga, do que baile, do que novinha, do que esse negócio de baile de novinha, ver que tem outras mais saudáveis, pra ele se ocupar na vida dele.

(Comandante, Comunidade 2)

A insistência na aproximação das crianças e no sucesso do programa a longo prazo condizem com este espírito proselitista e redentor.

...até 2016 como o senhor fala assim, já é uma outra geração. E hoje as crianças que vem aqui, adolescente de, vai ser uma outra geração que vai tar aí. Ele já não vai aceitar, ele vai internalizar que é anormal a criminalidade, então já não vai mais aceitar. Até quem é traficante já não vai esperar mais tanto tempo pra voltar com isso. A verdade é essa que o objetivo vai ser alcançado.

(Subcomandante, Comunidade 4)

Essa pacificação aqui a gente não está visando os ex traficantes e os adolescentes não. A gente está visando as crianças, as crianças que estão mudando um pouco essa mentalidade, os heróis dela. Mas pra quem já tem certa idade já não serve mais, isso é um projeto de longo prazo.

(Soldado 1)

Isso é um projeto pra daqui 10, 15, 20 anos.

(Soldado 2)

SOLDADO: Em curto prazo a gente não vai ter resultado não.

(Soldado 1)

SOLDADO: Eu penso mais de quinze anos.

(Soldado 3)

SOLDADO: As crianças de 10 anos pra cá que talvez a gente consiga salvar.

(Soldado 1)

(Soldados, Comunidade 3)

O último ponto a ser abordado nesta seção é a corrupção policial. Nas entrevistas a moradores, vários deles descreveram a persistência da corrupção em alguns casos. Nas entrevistas a policiais, no entanto, não se esperava

que surgisse o tema, considerando como o assunto é delicado e as naturais reservas a expor uma questão como essa perante estranhos. Mesmo assim, houve um entrevistado que decidiu abordar a questão em toda sua crueza, confirmando que este continua sendo um problema que deve ser monitorado com atenção.

– Pra falar a verdade cara, isso aqui é uma bagunça, falar o que ... eu posso falar mais ou menos aí. Porque esse colega que foi baleado aí, era povo bom, gostava de trabalhar pra caramba, parceiro, gente boa. E o comando antigo, que até caiu, ele era arregado pelo tráfico, não deixava a gente trabalhar, não deixava quem trabalhasse. Ele botava baseadão, botava baseado aqui e não podia sair daqui. Quem ele pegasse lá embaixo até a boca, o sargento, por exemplo, aquele antigo, dava punição, te anotava. Muitos colegas tomaram punição por isso, Teve colega que ameaçou atirar no sargento e tudo, por causa de uma babaquice. Aí o comando, começou a achar que era pouco, aí chamaram uns colegas aí que eram junto à UPP, gostavam de trabalhar junto à UPP. O caras vibrando pra caramba, querendo trabalhar, prender. Aí falaram “bate aí, o que você conseguir dispor de guerra é seu”. Beleza, o povo batia, batia, batia, só que numa dessas, ficaram vendidos, porque o comando queria que, ele era regado, mas queria que os caras batessem pra renda aumentar. E ao mesmo tempo que ele mandava o cara dar porrada pra subir o arrego. Aí numa dessas o colega aí se deu mal, em um negócio disso aí. [O que é que o pessoal fazia?]

– O que queria trabalhar direito ficava acuado, parado, não podia fazer nada. Teve coisa feia pra caramba aí, ô. Teve uns colegas meus que foram fazer apreensão de drogas, pegaram os lances, pegaram as drogas. O supervisor veio e falou: “devolve”. Os policiais devolveram. O pessoal todo recém-formado, ficaram com medo. O certo seria proceder à delegacia, independente de ter um supervisor.
(Soldado, Comunidade 7)

Os comandantes, por outro lado, parecem estar convencidos de que os desvios de conduta são muito menores nas UPPs do que no resto da polícia, em função das características do projeto.

O desvio de conduta em UPP é muito menor do que nos batalhões. Eu já estive [em batalhões] em situações em que houve desvios graves. [...] A gente tende a consolidar um clima policial saudável entre os novos policiais das UPPs.

(Comandante, Comunidade 6. Comentários feitos depois de desligar o gravador e anotados no caderno de campo)

De acordo com informações divulgadas na imprensa, a UPP de Fallet, uma das UPPs em que a violência tem sido mais intensa até o ponto de que policiais foram seriamente feridos por disparos de armas de fogo, é justamente um local onde as evidências de corrupção eram, na época, mais generalizadas. Isto deve levar a uma reflexão sobre o grau em que corrupção e violência poderiam estar associadas.

8.4. A relação entre policiais e moradores

Depois de muitas citações e diversas análises, o leitor já deve ter, a esta altura, uma ideia da relação entre os policiais e os vizinhos. Assim, o objetivo desta seção é apenas fazer uma recapitulação da natureza desta relação e aprofundar em alguns pontos.

A primeira conclusão clara é que a relação entre policiais e moradores muda de uma UPP para outra, em função do histórico da comunidade, das redes de relações dentro dela, do tipo de grupo criminoso que a ocupava e da conduta dos policiais nesta nova fase, começando pelo comandante. Em alguns lugares, há uma impressão nítida de uma convivência aprazível e positiva para ambos os lados, como nos casos já citados em que os policiais levam suas famílias para conhecer a comunidade onde trabalham. Em ocasiões, a proximidade entre policiais e residentes adota formas peculiares.

A UPP aqui tem mais de dois anos e meio e tem policiais aqui que inauguraram a UPP aqui. Tem policial que é morador daqui. Eu acho que esse é o nosso ponto mais forte. Nesse sentido há até algumas reclamações, às vezes, como por exemplo policial se relacionando com mulher casada, coisas desse gênero.

(Comandante, Comunidade 6)

Por outro lado, em várias comunidades há uma tensão na relação com a polícia e em alguns casos poderia se falar em aberta hostilidade, que só difere da situação prévia à entrada da UPP pela diminuição da letalidade de ambas as partes. Na próxima foto, tomada na comunidade do Fallet, pode se observar uma pichação de conteúdo inequivocamente ameaçador contra os policiais.

Nesse sentido, é revelador que em situações de alta tensão existe a possibilidade de reduzir essa letalidade mesmo em casos em que há uso de arma de fogo com intenção de intimidar.

Fotografia 2:

Tomada na comunidade do Fallet – 13/12/2011



No começo a gente recebeu informações de que eles estavam armados... Não tem ostentação de arma não, mas toda vez que nós fazemos apreensões, até pouco tempo, eles revidavam, realizando disparos contra o container, para o alto, mas ultimamente não tem tido esse tipo de reação não. (Subcomandante, Comunidade 7)

Em geral, não parece haver dúvidas de que a relação com os policiais das UPPs é significativamente melhor do que a existente com a polícia tradicional. A despeito disso, há muitas resistências de ambos os lados. Se muitos moradores ainda não confiam na polícia, muitos policiais ainda consideram que boa parte dos moradores está aliada com o narcotráfico, ou seja, com o inimigo, seja pelos vínculos familiares com traficantes, seja por uma afiliação mais geral com essa forma de vida.

O policial tá muito receoso devido aos acontecimentos anteriores, que tivemos um soldado aqui que amputou as duas pernas e outro tá internado, então ele ainda tá na cabeça dele que a população aqui é como se fosse inimigo. Ele não tá conseguindo diferenciar e eu realmente até

entendo ele, por causa disso ainda, esse paradigma instalado dessa aproximação de ambas as partes.

(Comunidade)

– A sociedade tem uma falsa visão da comunidade, qual é essa falsa visão? Os bandidos do morro representam um ou 2% da população na favela, mas isso não é verdade. Pode representar um ou 2%, mas tem os associados com o tráfico, por quê? O bandido, como a gente fala, é cria da comunidade, sendo cria da comunidade, eles têm parente aqui tem pai, mãe, primo. Então quando acontece alguma confusão, esses associados vão ficar do lado de quem? Da polícia ou do bandido? O cara que cresceu na favela, com certeza vai ficar do lado de quem cresceu na favela, então você joga aí que 60% da população é contra pacificação.

(Soldado 1)

[Entrevistador: Aqui [na comunidade]

– Isso, enquanto 40% fica neutra, não é a favor nem de um nem de outro porque tem medo da UPP acabar e voltar o que era.

(Soldado 2)

[...]

– Se a comunidade é o berço da criminalidade, porque os vagabundos descem, né? Geralmente, os vagabundos descem daqui pra cometer crimes no asfalto, aqui é que está o foco do problema, como é que você vai andar de calça social aqui, vai botar você no meio do ninho, com uma pistola, com uma calça social, com um uniforme de você trabalhar em um escritório?

(Soldado 3)

(Soldados, Comunidade 3)

De fato, algumas dessas falas revelam um tom claramente preconceituoso em relação aos moradores de comunidades. Paralelamente, nas UPPs em que a relação é mais tensa, os soldados reclamam de que as pessoas que se aproximam deles e fazem amizade sofrem ameaças e perseguições por parte de outros moradores.

O melhor termômetro da relação entre policiais e vizinhos é a existência de ocorrências de desacato, que é um crime que tipifica situações em que os cidadãos desobedecem ou resistem as determinações da autoridade. Trata-se de um crime com uma base legal controversa em vários países do mundo, pois está intimamente relacionado com o equilíbrio de poder entre os cidadãos e os agentes do estado e com o poder outorgado às figuras de autoridade.

Na prática, quando há um enfrentamento e os moradores resistem às determinações dos policiais, o caso é levado à delegacia e tipificado como desacato. Quando os policiais são agredidos fisicamente, outros tipos penais podem ser agregados, obviamente, mas o desacato é o denominador comum a todos eles. Como se trata de um crime de menor potencial ofensivo, ele segue para os juizados especiais e os policiais possuem a percepção de que os resultados penais desta acusação são muito brandos ou inexistentes. De qualquer forma, o fato de levar as pessoas para delegacia, e apresentar os cargos perante a Polícia Civil, fornece uma oportunidade temporária de apaziguamento das tensões nos casos de conflito agudo.

Decerto, a linha que separa o desacato do desacordo legítimo em relação às determinações policiais é muito tênue na prática e depende da sensibilidade de cada policial. Insultos a um policial costumam ser processados como desacato, mas um mesmo comentário ou atitude pode não ser enquadrado como tal dependendo da relação entre os participantes. Num clima de tensão, a probabilidade de escalada até o desacato é sempre maior.

Por um lado, os policiais consideram a tipificação por desacato como uma ferramenta necessária para afirmar sua autoridade, ainda mais num ambiente hostil, e reclamam quando o comando limita esta prerrogativa.

No começo aconteceu isso, às vezes um morador aí, pô, queria desacatar um policial, a gente ia pra delegacia. Agora nem tanto, mas o sargento no início ah não, não posso fazer isso e tal, aí ficava sempre tirando a moral dos policiais da UPP, que queriam proceder e tal por desacato.

(Soldado, Comunidade 7)

Por outro lado, o desacato é um claro indicador de perda da legitimidade policial, sobretudo numa polícia de inspiração comunitária, e revela que a relação com a comunidade não funciona. Em outras palavras, a existência do desacato representa um fracasso da proposta policial. A equação é simples: quanto maior o número de desacatos, pior o clima entre agentes e moradores. Nesse sentido, vários comandantes reconhecem o problema da proliferação dos desacatos e tentam induzir seus comandados a apaziguar as diferenças antes de chegar nesse ponto. Alguns, inclusive, sublinham a responsabilidade dos policiais na dinâmica que leva ao desacato. O diagnóstico deste subcomandante é extremamente lúcido.

Pra falar a verdade pro senhor, o que a gente percebe é que muitas vezes o policial provoca o desacato, ele dá margem pra que a pessoa desacate ele. Não digo nem que tem intenção, mas a forma dele abordar o cidadão

acaba gerando aquele estado de espírito mais acirrado, e a pessoa acaba desacatando. Normalmente, a gente observa isso, que é uma forma não muito correta do policial conduzir a ocorrência que acaba forçando o cidadão a desacatá-lo. Isso hoje em dia é um dos nossos maiores trabalhos, de colocar isso na cabeça dos policiais, de não provocar esse tipo de coisa, de tentar conduzir a ocorrência de uma forma mais tranqüila, de uma forma que uma coisa pequena não se transforme em algo muito maior. E normalmente começa com uma ocorrência não criminal, de natureza não criminosa, né? O cidadão que aparentemente está numa postura inadequada, o policial sem muito tato, vai falar, vai chamar a atenção do cidadão, mas acaba verbalizando de uma forma não muito legal, né?, E aquilo vira uma bola de neve e daqui a pouco tá todo mundo na delegacia. Hoje em dia esse é o nosso maior trabalho, é bater na cabeça deles, evitar, né?, que coisas pequenas, que coisas que não são de natureza policial, né?, não é uma ocorrência policial se transforme numa ocorrência policial. Até por aquela questão que eu falei com o senhor, da imagem, que isso reverte na nossa imagem. Pode trazer consequências pra eles também, né?, questão de responder a um procedimento operatório. E toda é a questão da imagem, da confiança da população que a gente não pode perder, né?.

(Subcomandante, Comunidade 5)

No fundo, a questão se traduz numa negociação entre a obediência esperada pelos policiais e a obediência que os moradores estão dispostos a entregar, diretamente relacionada com a legitimidade outorgada à corporação policial e às suas intervenções. Se o parâmetro simbólico desta negociação era a noção de respeito, que ambas as partes reclamam, o parâmetro legal é justamente a tipificação de desacato.

Quando a relação entre polícia e comunidade é positiva e percebida como mutuamente satisfatória, não só há menos conflitos, mas a probabilidade de que estes conflitos desemboquem em desacato é provavelmente menor.

Um ponto revelador é a convicção de vários policiais de que a UPP do Batam funciona melhor, e a relação com a comunidade mais positiva, em função de a comunidade ter sido ocupada previamente por milícia e não por tráfico.

Batam, pô, lá todo mundo fala que lá é uma maravilha aquela UPP lá, por que? Lá era uma área de milícia, e numa área de milícia a comunidade tinha uma aceitação melhor com polícia e não viu a UPP que entrou como alguém que ia atrapalhar no negócio ali nem nada. Aí já tinha uma aceitação. Pô, quem tá lá, não quer sair de lá. [...] o policial que tá lá não quer sair de lá e não adianta sair pedindo que não tem

vaga. Eu até fui tentar falar com ele [o capitão da UPP do Batam] pra poder ir pra lá, que é mais perto de casa também, aí ele falou. Acredito que seja por isso, a comunidade interagindo melhor com a polícia.
(Soldado, Comunidade 7)

Isso pode ser atribuído a vários fatores, o primeiro deles é que a milícia parece ser mais fácil de desarticular pela presença ostensiva da UPP do que o tráfico. Embora existam no Batam pessoas associadas com a milícia, elas não possuem uma rede comparável à do tráfico que possa resistir a presença da polícia da mesma forma. Em segundo lugar, a milícia nunca foi hostil em relação à polícia, pois muitos dos seus membros são policiais. Em terceiro lugar, relacionado com a afirmação anterior, o verdadeiro inimigo da polícia é tradicionalmente o tráfico e não a milícia, e o próprio projeto das UPPs está dirigido a áreas de tráfico com a única exceção do Batam. E em quarto lugar, a milícia pareceria ter realizado já, durante o seu domínio, parte do ‘projeto moral’ da polícia anteriormente citado, acabando com o consumo de drogas, os bailes funks e outras condutas reprovadas.

Um elemento positivo para o programa é que, com exceção de algumas crises pontuais, a impressão de todos os entrevistados é que a relação entre polícia e comunidade tende a melhorar com o tempo, inclusive nos locais onde ela é mais tensa.

– Hoje em dia a gente tem a plena confiança, mas no início não era assim, no início ainda tinha muita desconfiança, o pessoal estava muito os policiais. O pessoal jogava pedra, jogava ovo... [...]

[Entrevistador: Quando as pessoas jogavam pedra, ovo, o que é que acontecia?]

– Eles não tinham nem como fazer nada, porque nem sabiam de onde vinham os ovos, as pedras, o pessoal jogava de dentro de casa mesmo. O pessoal não dava um bom dia, não dava um boa tarde, acredito até pelo medo, de ser uma coisa recente. Hoje em dia ainda escuto muita gente falar assim: “Pô, a gente fica muito ressabiado de estar muito próximo e daqui a pouco vocês irem embora e o tráfico voltar e a gente ficar depois tachado de que era amigo de policial”. Mas, aos poucos, a gente tá quebrando isso, acho que aqui a gente está num estado bem avançado quanto a isso. Mas no início assim que eu cheguei, a gente tinha essa percepção, era mais clara, as pessoas evitavam muita proximidade conosco, com medo de ser uma coisa passageira, que em um ano a gente poderia ir embora, eles iam ficar mal vistos, por alguns moradores aí, ligados à marginalidade.

(Subcomandante, Comunidade 5)

Assim, além da natural acomodação depois da mudança, podemos concluir que a aproximação entre polícia e comunidade é um longo processo que precisa vencer uma inércia histórica, baseada na desconfiança mútua e nos estereótipos negativos. Os resultados plenos, como já indicaram as lideranças sociais entrevistadas e também muitos policiais, só poderão ser colhidos a longo prazo.

A despeito de as UPPs não constituírem, como já foi explicado, um programa de polícia comunitária no sentido estrito do termo, encontramos muitas iniciativas de aproximação entre os policiais e a comunidade. O seguinte diálogo, entre cabos, por exemplo, é digno de figurar em qualquer manual de policiamento comunitário.

– Acontece de...de moradores, comerciantes, chamar a gente nos nossos dias de folgas pra participar de algum evento, aniversário, alguma coisa. Isso acontece, se tiver uns de folgas e der pra vir, estamos aí.

[Entrevistador: E os policiais costumam ir, os senhores vão nas festas?]

– Vou, tranquilo. Aqui não tem problema nenhum em participar de festa.

[Entrevistador: E é bom?]

– Tranquilo, normal. Com respeito mútuo...

– É bom, porque por um lado, por um lado, é... eu vejo assim, as pessoas vêm você de farda, acham que você é um monstro, que você é isso, que você é aquilo. Só que por trás da farda...

– Nós somos pessoas.

– Têm pessoas de família, eu tenho meu filho, minha esposa.

– Eu já trouxe minha família aqui pra conhecer o local.

– Eu tenho meu irmão, eu tenho também meus problemas particulares, eu pago conta também, as pessoas às vezes falam assim “Eu pago meus impostos e exijo...”.

– Eu também pago.

– Eu também pago. Então, por trás dessa farda aqui, existe também um cidadão que paga os seus impostos, que cumpre os seus deveres, que tem deveres e direitos dentro da sociedade, então esse é o entrosamento com a comunidade e a polícia, ele bom porque as pessoas vêm você paisana sem farda e vê que você é um cidadão comum também que ...

– É de carne e osso, igual eles.

– Isso aí, você tem emoções, você tem sentimentos, isso aí ajuda a pessoa a entender um pouco o policial.

– E também interage até mais, o nosso plano de policiamento. Realmente a verdadeira polícia de aproximação acontece aí.

– É verdade.

(Cabos, Comunidade 6)

Dado que, na maioria dos casos, o contato entre policiais e moradores se limita a coincidir na rua, visto que não há muitas instâncias oficiais de interlocução nem estratégias de contato com a população, em algumas comunidades os policiais adotam estratégias locais para aumentar a interação. Em alguns casos, chegam inclusive a contemplar uma aproximação denominada como “forçada”.

[Entrevistador: Quais são as principais diferenças entre [nome de comunidade] e [nome de outra comunidade] em termos de funcionamento das UPPs?

Aqui as pessoas são muito mais receptivas, lá eu sinto que não tem tanta afinidade, a comunidade se afasta um pouco do policial, tem medo de falar com o policial, não sei se é devido ao tempo de implantação da UPP, porque aqui tem mais tempo... eu sinto que eles têm mais dificuldade de se aproximar, e aí a gente tem que forçar um pouquinho mais a barra, se aproximar, tentar conversar, usar alguns artifícios para poder se aproximar mais, já aqui, não, aqui é bem mais fácil esta aproximação. (Soldado, Comunidade 5)

O GPP, ele ali dentro do setor dele, no horário de serviço dele, fazer visita aos moradores, podia fazer um questionário até pra meio que forçar essa aproximação dos policiais com a comunidade e vice versa, ir lá, bater na porta do morador, conversar, aproveitar e dar um questionário pra eles responderem, dentro em breve a gente já vai estar começando a fazer isso. (Subcomandante, Comunidade 5)

Alguns comandantes tentaram, em alguma medida, adotar o modelo de policiamento comunitário japonês (modelo Koban), que é uma referência por ser o modelo adotado e ensinado pela Polícia Militar de São Paulo, com ajuda da cooperação internacional japonesa. Com efeito, vários oficiais já realizaram o curso de polícia comunitária em São Paulo. No entanto, o modelo Koban responde a uma realidade cultural muito diferente. Por exemplo, é comum no Japão, e em outros países asiáticos, que a polícia da área bata na porta de cada morador para cadastrá-lo e conversar com ele. Como era de se esperar, os moradores das comunidades cariocas não reagiram muito bem ao fato de os policiais baterem na sua porta sem motivo aparente.

Aí, aproximar do morador de bater de porta em porta, eu já tentei fazer isso aqui. É difícil, ainda não tá, o morador ainda não recebe assim... recebe a gente já com a mão na maçaneta querendo fechar a porta, até

atende mas... Então, quem faz a articulação com militar mesmo são esses pessoal, esses policiais aí de projetos, entendeu?

(Comandante, Comunidade 6)

Uma iniciativa que já foi tomada em várias UPPs é mandar os policiais para o local das ocorrências, um ou dois dias depois de elas terem acontecido. Quando se trata de casos de violência doméstica, esta 're-visita' pode ser utilizada para verificar que tudo está bem e ver se as vítimas precisam de alguma coisa. Nesse sentido, a estratégia pode ser enquadrada dentro do conceito de apoio a vítima e também tem algum parentesco com a noção de policiamento orientado a problemas. Já quando a ocorrência foi relativa a drogas, a 're-visita' é simplesmente uma tentativa de aumentar a vigilância, o que certamente não intensificará o contato com a comunidade nem a proximidade com ela.

Outra iniciativa, muito interessante, que surgiu em alguma UPP é a realização de pesquisas, por parte dos policiais, aplicando um questionário a uma amostra de moradores para conhecer sua percepção. Embora os resultados não sejam muito confiáveis, pois metodologicamente estes questionários que perguntam sobre UPP não deveriam ser aplicados pelos próprios policiais, mas por um agente externo, a ideia reflete muito bem a preocupação com a legitimidade social e a concepção da população local como clientela. Neste sentido, ela condiz perfeitamente com uma polícia de proximidade ou comunitária.

– A gente aqui chegou até a fazer uma pesquisa, digamos assim, até mesmo de uma forma improvisada. Que a gente não tem conhecimento metodológico de fazer, mas a gente chegou a fazer uma pesquisa de opinião na comunidade.

[Entrevistador: E como é que foi feito?]

– Acho que tem até aqui... os dados não estão aqui... acho que salvo aqui, enfim, nós ouvimos cem pessoas. A gente tentou fazer, a amostrar [...] chutando, a quantidade de jovens, de adultos, de idosos, masculino, feminino. A gente tentou fazer mais ou menos proporcionalmente, os dados que a gente teve da UPP, e a gente fez num universo de cem pessoas, ouvindo diversas fontes da comunidade.

[Entrevistador: Foi feito como?]

– Um policial nosso que trabalha na articulação da comunidade conosco, ele foi a campo entrevistar as pessoas. Juntou umas dez perguntas, na primeira parte teve questões de escolaridade, renda, esse tipo de coisa. E depois a gente ouviu a opinião deles acerca do nosso trabalho, como classificaria o nosso trabalho, se melhorou ou se piorou depois da instalação da UPP, se havia alguma diferença do nosso trabalho para com o trabalho do batalhão convencional, enfim, foi mais ou menos isso aí.

(Subcomandante, Comunidade 5)

9

Os registros de ocorrência feitos pelas UPPs

Quando há um incidente destacado numa UPP, a ocorrência é registrada através de um formulário denominado Talão de Registro de Ocorrência (TRO), preenchido pelos policiais. Essas ocorrências estão também anotadas a mão no Livro de Ocorrências que existe em cada base de UPP. Além deste Livro, cada UPP deve enviar os TROs para o comando central, a Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP). A CPP possui uma página na internet onde as diferentes UPPs podem registrar a ocorrência. Aquelas UPPs que não podem acessar esta página (algumas não têm acesso a internet) devem enviar a ocorrência por outros canais (fax etc.).

Existe inclusive uma página na web da CPP, embora incipiente, para registrar atividades de prevenção, mas poucas UPPs preenchem realmente este sistema.

Não há uma coincidência plena entre todas as UPPs sobre as circunstâncias em que o TRO deve ser lavrado, mas há critérios comuns. Assim, lavra-se um TRO quando:

- a) a ocorrência é encaminhada para delegacia;
- b) ocorreu um crime, o que praticamente equivale ao ponto anterior, pois os crimes devem ser encaminhados para a Polícia Civil;
- c) os policiais respondem a um chamado do 190 ou de outra fonte externa. Neste caso, a ocorrência já foi registrada pela PM e, portanto, deve ter um encaminhamento e um fechamento;

As discrepâncias entre UPPs dizem respeito a se elaborar ou não um TRO quando o incidente é resolvido no local, especialmente se os policiais se deparam com ele durante o patrulhamento ao invés de responder a um chamado. De forma geral, se o caso é menor e resolvido sem maiores problemas (como uma solicitação de redução do volume do som que é atendida), não

é feito o TRO. Quando há um conflito aberto entre policiais e cidadãos, o padrão é elaborar um TRO, que é visto pelos policiais até como uma forma de se preservar e de ter um registro escrito do que aconteceu. Em casos intermediários, alguns policiais manifestaram que preenchiam um TRO e outros que o faziam só nos casos mais graves.

A partir destes TROs, a CPP mantém um banco em formato Excel com todas as ocorrências registradas pelas suas unidades, o que facilita o objetivo de manter o comando informado e de permitir uma supervisão das atividades das UPPs. Embora a qualidade do preenchimento do banco não seja a ideal e ignoremos o seu grau de cobertura, isto é, em que medida todas as UPPs realmente enviam todas suas ocorrências, o banco serve bem ao propósito duplo de: a) conhecer quais são os crimes e os incidentes mais comuns em áreas de UPP; b) explorar a que atividades se dedicam prioritariamente os policiais.

Em seções anteriores já analisamos ocorrências criminais que tinham acontecido em áreas de UPP e tinham sido registradas nas delegacias respectivas. Este outro banco, porém, oferece uma perspectiva diferente e complementar, pois incorpora fatos e incidentes que não são de natureza criminal. Em todas as pesquisas sobre polícias em diversos países, uma constatação sistemática é que a maioria do tempo das polícias preventivas e de patrulhamento é dedicada a atividades e funções não relacionadas com a criminalidade, a despeito da imagem clássica do policial como alguém que se dedica a combater o crime. Entre essas outras esferas destaca a assistencial e a de regulação (trânsito, etc.).

O banco analisado contém 5.714 ocorrências registradas entre 1 de janeiro de 2011 e 21 de maio de 2012, ou seja, num período de quase ano e meio.

A distribuição das ocorrências por UPP pode ser conferida na tabela seguinte. A comparação deve ser feita com cuidado, porque cada UPP começou num momento diferente e, portanto, cada uma corresponde a um intervalo temporal também diferente. De qualquer forma, o período de registro começa em 2011. Em alguns, poucos, casos, a ocorrência aparece atribuída diretamente ao BPM ou à CPP.

Aparentemente, o tamanho do contingente policial não é determinante para o número de ocorrências, pois Batam, uma das unidades com menos policiais, aparece na frente, e Cidade Deus, a que tinha maior número de policiais na época, não está nos primeiros lugares.

As unidades com maior número de ocorrências são Borel, Macacos, São Carlos e Batam, que sozinhas concentram mais da metade dos casos. Chama a atenção o caso de São Carlos, que só foi criada em maio de 2011 e, apesar disso, registra o terceiro lugar.

Tabela 3I:
Ocorrências registradas (TROs) pelas UPP, por unidade
Jan 2011 a Mai 2012

UPP ou Unidade	Frequência	%	% acumulado
UPP Borel/6º BPM	984	17,2	17,2
UPP/6º BPM – Macacos	762	13,3	30,6
UPP/1º BPM - São Carlos	658	11,5	42,1
UPP/14º BPM - Jardim Batam	616	10,8	52,9
UPP/6º BPM – Formiga	405	7,1	59,9
UPP Andaraí/6º BPM	404	7,1	67,0
UPP/19º BPM – Tabajaras	337	5,9	72,9
UPP/5º BPM – Providência	290	5,1	78,0
UPP/1º BPM – Turano	256	4,5	82,5
UPP/3º BPM - São João	239	4,2	86,6
CPP	190	3,3	90,0
UPP/18º BPM - CDD Quadras	120	2,1	92,1
UPP/2º BPM - Dona Marta	87	1,5	93,6
UPP/18º BPM - CDD Apartamentos	79	1,4	95,0
UPP/19º BPM – Pavão	60	1,1	96,0
UPP/18º BPM - CDD Caratê	43	,8	96,8
UPP/1º BPM - Coroa/Fallet/Fogueteiro	32	,6	97,3
UPP/6º BPM – Salgueiro	28	,5	97,8
UPP/6º BPM – Borel	24	,4	98,2
UPP/23º BPM – Vidigal	22	,4	98,6
UPP/1º BPM - Prazeres/Escondidinho	20	,4	99,0
6º BPM	17	,3	99,3
UPP/6º BPM – Andaraí	15	,3	99,5
UPP/19º BPM – Babilônia	11	,2	99,7
CFAP	5	,1	99,8
4º BPM	3	,1	99,9
UPP/16ºBPM - Nova Brasília	3	,1	99,9
19º BPM	1	,0	99,9
1º BPM	1	,0	100,0
3º BPM	1	,0	100,0
5º BPM	1	,0	100,0
Total	5714	100,0	

Fonte: Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP)

A maior parte dessas ocorrências se origina nos GPPs, que são os Grupos de Patrulhamento nas ruas e, em segundo lugar, nas Rádios Patrulhas. Em terceiro lugar, mas a muita distância, os Grupos Táticos também registram um número significativo de ocorrências. Isto faz sentido na medida em que eles são chamados para dar cobertura quando há incidentes e os policiais do policiamento a pé precisam de apoio.

Tabela 32:
Ocorrências registradas (TROs) pelas UPP, por Tipo de Policiamento
Jan 2011 a Mai 2012

Tipo de Policiamento	Frequência	%
Grupo de Policiamento de Proximidade (GPP)	2261	39,6
Radio Patrulha (RP)	2082	36,4
Grupo Tático de Policiamento de Proximidade (GTPP)	987	17,3
Policiamento em Bicicleta (PB)	239	4,2
POG	112	2,0
Moto Patrulha	21	,4
Desconhecido	12	,2
Total	5714	100,0

Fonte: Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP)

A variável mais importante para a nossa análise é, de fato, o tipo de ocorrência, o que nos permitirá conhecer a natureza aproximada dos incidentes registrados e do trabalho policial. No total, há 164 tipos de ocorrências diferentes, o que revela o escasso grau de codificação deste material. A próxima tabela apresenta todos os códigos que possuem pelo menos 60 casos, que são um total de 20. Estes 20 tipos concentram três quartos de todas as ocorrências registradas.

Destacam em primeiro lugar as intervenções em agressões físicas, que incluem vários códigos (lesões corporais, rixa, vias de fato) que concentram 17% de todos os casos. A estes poder-se-ia acrescentar os 3,8% de casos de ameaça. Em segundo lugar, aparecem as atividades assistências, que compõem 13% do total e incluem condução de enfermos, acidentes, partos, tentativas de suicídio e outros problemas de saúde. Em terceiro lugar, figuram os casos de perturbação do sossego, com aproximadamente 6% do total. Os registros relativos a entorpecentes incluem 5% do total, menos do que o es-

Tabela 33:
Ocorrências registradas (TROs) pelas UPP, por Natureza
Jan 2011 a Mai 2012

Natureza da ocorrência	Frequência	%	% acumulado
5120 NADA CONSTATADO	823	14,4	14,4
1120 LESÕES CORPORAIS	521	9,1	23,5
4920 CONDUÇÃO DE ENFERMO	452	7,9	31,4
1135 RIXA	354	6,2	37,6
5840 ENTORPECENTES (POSSE, PORTE E USO)	290	5,1	42,7
5130 ENCERRADAS NO LOCAL	256	4,5	47,2
2008 PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO	247	4,3	51,5
1152 AMEAÇA	218	3,8	55,3
2007 CONDUTA INCONVENIENTE	171	3	58,3
5401 ABORDAGENS DE PESSOAS SUSPEITAS	159	2,8	61,1
5900 OUTRAS OCORRÊNCIAS	119	2,1	63,2
1424 DESACATO	105	1,8	65
2001 DESORDEM / PERTURBAÇÃO SOSSEGO	88	1,5	66,6
3300 ACIDENTES DE TRÂNSITO SEM VÍTIMA	86	1,5	68,1
4110 AUXÍLIO AO POLICIAL MILITAR EM SERVIÇO	84	1,5	69,5
2002 VIAS DE FATO / AGRESSÃO	81	1,4	70,9
4930 MAL SÚBITO	80	1,4	72,3
4940 PARTURIENTE	62	1,1	73,4
5600 APREENSÃO DE MATERIAL	60	1,1	74,5
5980 TENTATIVA DE SUICÍDIO	60	1,1	75,5

Fonte: Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP)

perado. Por último, registram-se 105 casos de desacato, que como já foi explicado é um termômetro das relações com a comunidade.

Embora não aprofundemos nos resultados por UPP, já que o objetivo deste trabalho não é realizar uma avaliação do projeto em cada comunidade,

apenas mencionaremos que as unidades com maior número de desacatos são Borel (19), Macacos (19), São Carlos (12) e Andaraí (11). Elas quatro congregam quase 60% de todos os registros deste tipo, revelando que existe uma crise de legitimidade no relacionamento com a população nestes locais. Com a exceção do Batam, que tinha muitas ocorrências e não possui nenhum caso de desacato, podemos observar que as unidades com mais ocorrências são também aquelas com maiores números de desacato. Ou seja, que a lavratura de ocorrências parece possuir uma relação, de fato, com a qualidade da relação com a comunidade.

Para comparar se os desacatos aconteciam, sobretudo, nas primeiras fases da implantação do projeto, conforme esperado, para ceder depois, selecionamos apenas aquelas 13 UPPs que estavam presentes desde o começo de 2011, de modo que o período comparado fosse o mesmo. Considerando estas 13 comunidades, observamos que o número de desacatos registrados entre janeiro e maio de 2011 foi de 22, enquanto que no mesmo período de 2012 o número foi de 21. Em outras palavras, há uma continuidade no número de desacatos, o que é uma má notícia em termos de ausência de evolução no relacionamento com a população neste último ano.

Por último, examinamos as prisões e apreensões resultado destas ocorrências policiais. O número de prisões é razoavelmente elevado, 471 nesse período de ano e meio. Já os dados sobre apreensões são promissores, na medida em que apresentam 449 apreensões de drogas contra apenas 68 de armas.

Tabela 34:
Prisões e Apreensões nas Ocorrências registradas (TROs) pelas UPP,
Jan 2011 a Mai 2012

TIPO DE RESULTADO	Número de Ocorrências que incluem...	
	Frequência	% sobre o total de ocorrências
PRISÕES	471	8,2
APREENSÃO DE QUALQUER TIPO	708	12,4
APREENSÃO DE ARMAS	68	1,2
APREENSÃO DE DROGAS	449	7,9
APREENSÃO DE VEÍCULOS	103	1,8
APREENSÃO DE OUTROS MATERIAIS	246	4,3
TOTAL DE OCORRÊNCIAS	5.714	100

Fonte: Coordenadoria de Polícia Pacificadora (CPP)

Isto condiz com a conclusão de que boa parte do tráfico de drogas que continua acontecendo nas UPPs é realizado agora sem armas ou com um número bem menor delas. Esse padrão é bem diferente do obtido nas investidas policiais tradicionais nas operações contra o narcotráfico nas favelas, imbuídas do paradigma da guerra contra as drogas. Uma pesquisa sobre letalidade policial nos anos 90 no município do Rio (Cano, 1997) revelava que em 29% dos episódios de morte de civis em intervenção da polícia havia também apreensão de drogas.

Quanto à evolução no tempo, as apreensões tanto de armas quanto de drogas aumentaram nos últimos meses, contra o que era esperado na medida em que o projeto vai se consolidando. Usando apenas as 13 comunidades em que a UPP já tinha sido instalada até o final de 2010, contamos 7 armas apreendidas entre janeiro e maio de 2011 e 11 armas no mesmo período de 2012. Em relação às drogas, foram registradas 46 apreensões entre janeiro e maio de 2011 e 100 no mesmo intervalo de 2012. Considerando que o aumento na apreensão de drogas foi muito mais intenso do que o de armas, isto confirma o padrão de uma venda de entorpecentes progressivamente dissociada do uso de armas.

As Unidades de Polícia Pacificadora são um projeto que nasceu e foi se conformando a partir da experiência prática, sem formulação 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 nestes locais (melhora dos serviços urbanos, infra-estrutura, projetos sociais e oportunidades de emprego, etc.), 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.

Neste sentido, o projeto pode ser equiparado do ponto de vista conceitual à ideia da redução de danos: não se trata de buscar erradicar a suposta causa última dos males, o crime ou a droga, mas de diminuir seus efeitos deletérios, como a violência e o domínio sobre as comunidades.

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.

O termo ‘pacificação’ criou raízes até se tornar um termo amplamente aceito e também um termo nativo no discurso dos moradores de comunidades populares. Entretanto, ele é criticado por alguns setores. Por exemplo, alguns residentes em favela sentem que ele transmite a visão de que haveria uma guerra entre os moradores, que deveria ser interrompida pela intervenção externa, quando, na sua visão, era a polícia a principal responsável por

esta guerra. Outros rejeitam o conceito de pacificação porque ele confirma retrospectivamente a percepção errada de que a crise da segurança pública do Rio era, ou é, uma guerra. De fato, a despeito do seu enorme custo em vidas humanas, do uso de armamento pesado e de outros sintomas semelhantes aos encontrados em conflitos armados, a deterioração da segurança no Rio não era nem poderia ser uma guerra, e a entorpecente metáfora bélica só serviu para militarizar as políticas públicas e agravar a situação.

Contudo, talvez a força do termo ‘pacificação’ resida, justamente, na sua inexatidão. De acordo com a máxima clássica da sociologia enunciada por W.I Thomas em 1928, o que os indivíduos definem como real, é real nas suas consequências. Assim, se diferentes atores (policiais, políticos, jornalistas e amplos setores da população) acreditam que vivemos numa guerra, talvez o conceito de pacificação seja o mais útil para transformar essa percepção e as políticas concomitantes, isto é, para acabar com essa visão bélica. Na mesma linha, se a ‘pacificação’ pode ser apresentada ao público em geral e aos policiais como uma vitória nessa suposta guerra, reconhecível em primeiro lugar pela recuperação de territórios antes dominados pelo ‘inimigo’, será provavelmente mais fácil desmontar as estruturas práticas e simbólicas que estão por trás dessa militarização. Uma imagem muito vinculada a essa idéia é a cerimônia de hasteamento da bandeira que o BOPE celebra em cada ocupação de comunidade prévia à UPP, como símbolo da reconquista do território e da derrota do inimigo.

O projeto das UPPs 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 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.

Há várias diferenças entre o modelo da UPP e os princípios tradicionais do policiamento comunitário. Entre elas, o funcionamento interno da UPP

é fortemente centralizado, o projeto não possui instâncias formalizadas de interlocução comunitária para além do Café Comunitário comum em muitos batalhões, e não adota as prioridades da comunidade na área de segurança como próprias. Em suma, o projeto das UPPs é vertical, de cima para baixo, e de fora para dentro das comunidades, que não possuem muita influência na sua concepção e na sua aplicação.

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, Batam 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, Batam é a única UPP em território de milícias, o que confirma que se trata basicamente de um projeto contra o narcotráfico.

Os policiais participam diretamente em alguns projetos sociais, como aulas de esportes e atividades culturais para crianças, e tentam articular a presença de outros serviços e órgãos públicos. Aparentemente, esta tarefa de intermediação tem sido progressivamente assumida em vários casos pelo projeto do município denominado UPP SOCIAL, embora este último não tenha sido estudado dentro do presente trabalho.

Além do componente policial, os setores público e privado tentaram aumentar as obras de infra-estrutura, os serviços públicos e as ofertas de formação (através do Sistema S) e de emprego. O setor privado entra por um lado com uma contribuição direta ao financiamento do programa, fato novo nas políticas de segurança do Rio, e também com iniciativas locais, como a oferta de empregos. Paralelamente, há uma tentativa de formalização das atividades econômicas e dos serviços oferecidos, como a TV a cabo, que antes eram irregulares. Se, por um lado, isto tem vantagens para os usuários,

que podem desfrutar do status de cliente, por outro tende a incrementar os custos dos serviços e das atividades econômicas, em suma, o custo de morar nestas comunidades. Outras pesquisas têm apontado o aumento dos preços dos aluguéis e dos imóveis tanto como um indício positivo de tranquilidade e confiança das pessoas, quanto como um impacto negativo na medida em que dificulta a permanência das populações que habitam estes locais.

É preciso afirmar que o investimento social e econômico nas comunidades varia muito de umas a outras, sendo significativo em alguns lugares e quase inexistente em outros. Da mesma forma, o impacto econômico da intervenção também parece muito díspar. A chegada dos investimentos e o fim do controle do tráfico abrem possibilidades econômicas antes inexistentes, mas o fim do comércio aberto das drogas também elimina uma fonte de renda não apenas para os que participavam diretamente destas redes, mas para muitos comerciantes que se beneficiavam desta movimentação. Assim, na Cidade de Deus, houve um grande crescimento no número de empreendimentos comerciais e de opções de emprego, em função da sua localização. Já no Morro dos Macacos a atividade comercial e econômica não mudou muito, provavelmente em função da sua localização próxima a muitos outros pontos comerciais no bairro da Tijuca.

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 nas comunidades. O efeito líquido do projeto na mortalidade violenta representa uma queda de 60 mortes por 100.000 habitantes ao ano, dentro das comunidades, como consequência da entrada da UPP, uma redução muito significativa.

Esses resultados confirmam que não há mais disputa armada pelo território. Além disso, todos os entrevistados, tanto moradores quanto policiais, corroboram com a afirmativa de que não há mais armamento pesado à mostra. Ainda assim, em algumas comunidades há ainda resquícios do passado, como o temor da intervenção dos traficantes em pequenos delitos internos, e episódios ocasionais de disparos contra policiais com a finalidade de intimidá-los. Mesmo nos raros casos de disparos entre policiais e traficantes, o nível de letalidade é muito baixo. Há também consenso sobre a continuidade do tráfico, mas com um perfil diferente, sem armamento ostensivo e quase sem controle territorial. Ou seja, o tipo de tráfico que pode ser encontra-

do em qualquer lugar do mundo. Os TROs dos policiais das próprias UPPs confirmam a existência de muitas apreensões de drogas e poucas de armas. Inclusive, a razão entre as primeiras e as segundas vai crescendo com o tempo. Em suma, os objetivos do programa parecem ter sido atingidos em um alto grau, considerando que o fim da venda de drogas não era uma meta contemplada. Além disso, o descenso dos roubos reafirma a contração da criminalidade armada. De alguma forma, o resultado central do projeto pode ser traduzido numa mudança do acionar policial, que troca o seu foco das drogas para as armas e a violência.

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 extralegal 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. Testemunhos dos policiais confirmam a vigência da primeira hipótese e os relatos dos moradores a da segunda. Com os dados existentes, não é possível esclarecer o peso relativo desses dois fatores, mas não há dúvida da veracidade de cada uma. Um setor dos moradores sente falta daquela regulação mais expeditiva do tráfico ou da milícia, que, mesmo ilegal e violenta, eles reputavam como mais efetiva.

Quando correlacionamos os impactos com a intensidade da presença policial em cada UPP (a razão de policiais para cada 1.000 habitantes), verificamos que o aumento da presença policial tende a aumentar o registro dos crimes não letais, mas não parece afetar a mortalidade. Este resultado, por um lado, fortalece a hipótese da diminuição do subregistro para explicar o aumento de crimes não letais registrados e, por outro, indica que basta um contingente policial mínimo para reduzir significativamente a violência letal.

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 re-

gistros de violência não letal e de furtos. Os crimes relativos a drogas não seguem um padrão claro, pois aumentam numa comunidade e diminuem na outra, o que condiz com a interpretação de que os registros de drogas dependem mais da atuação policial em cada local do que da incidência real. Assim, a mensuração do impacto das UPPs não pode ser limitada apenas à área das comunidades intervindas, pois ele se estende também ao entorno dessas comunidades.

O clima em áreas de UPP é muito mais aberto do que em locais controlados pelo tráfico e as pessoas se sentem mais a vontade para expressar sua opinião, mesmo quando é crítica em relação ao projeto. Este é um dos sucessos paradoxais das UPPs, o de gerar um ambiente que permite críticas e denúncias contra a polícia.

Os moradores das comunidades com UPPs em geral valorizam o projeto pelo fim dos tiroteios e do domínio do tráfico, bem como pela maior liberdade de ir e vir. Porém, muitos temem a descontinuidade da iniciativa e, com ela, as represálias contra aqueles que se aproximaram da polícia. Há entrevistados que também destacam os projetos sociais e as oportunidades econômicas. De qualquer forma, apesar destes temas aparecerem em segundo plano com respeito ao fim da violência, é muito provável que a avaliação final do projeto a ser realizada pelos vizinhos não dependa apenas do fim dos conflitos armados, mas da melhora efetiva da qualidade de vida, o que parece em curso de acontecer apenas em alguns locais, mas não em outros.

Se uma parte dos moradores considera os policiais das UPPs mais próximos e cordiais do que a velha polícia, ainda há setores que consideram os policiais como agentes hostis, e as denúncias de abusos cometidos por policiais não são infrequentes. A diferença é que agora parece mais possível apresentar queixas contra violações cometidas por policiais e mais provável que elas resultem em alguma medida. O próprio relato dos policiais sobre as limitações que eles têm no seu trabalho nas UPPs em comparação com o que acontece nos batalhões, que eles vivenciam como uma perda de poder e de respeito em face da comunidade, confirma que existe agora um maior controle social das comunidades das UPPs sobre a polícia local.

De forma geral, a relação entre vizinhos e policiais ainda está carregada de desconfiança, quando não de estereótipos mútuos fortemente negativos, mas ela tende a melhorar com o tempo. Na verdade, as UPPs são um começo de um longo processo de aprendizado para ambas as partes, que envolve por um lado uma nova convivência mais estreita dos policiais com moradores de espaços populares e por outro a forma como os dois lados lidam com questões de segurança. Se os moradores precisam aprender a ir a delegacia

para resolver conflitos internos, por exemplo, os agentes do estado precisam mudar de uma ação basicamente repressiva para um trabalho de prevenção e mediação. Do ponto de vista simbólico, ambas as partes se queixam de uma demanda de respeito não satisfeita pela outra parte, o que compromete a sua honra e, no caso dos policiais, a sua identidade profissional. É preciso que os termos mútuos do respeito esperado sejam renegociados através da interação.

Os jovens são os que mais apresentam atrito com os policiais de UPP, entre outras coisas pela função reguladora que estes últimos exercem sobre atividades de lazer, isto é, sobre o volume do som e sobre os bailes. Particularmente o funk, alvo histórico da repressão dos aparatos de segurança, costuma ser proibido com base numa Resolução da Secretaria de Segurança que exige requisitos inviáveis para eventos de pequeno ou médio porte. Dessa forma, os policiais, como eles mesmos reconhecem, acabam exercendo uma discricionariedade que favorece outras músicas e discrimina o funk. Em relação ao volume do som, acontecem dois conflitos em um. O primeiro se dá entre a lei formal ('Lei do Silêncio') e o costume da favela. A lei formal nunca foi aplicada na favela e também não é aplicada sistematicamente no resto da cidade, razão pela qual os jovens das comunidades consideram esta intervenção como uma arbitrariedade. O segundo conflito é intra-comunitário, entre os vizinhos que desejam sossego e os jovens que querem badalação e, portanto, deveria ser resolvido pela própria comunidade. Em algumas UPPs se desenvolveu um processo de negociação sobre os horários do som, mas em muitas outras a polícia não consegue sair do papel de regulador autoritário, tomando as decisões em exclusiva e carregando com todo o ônus da intervenção.

A situação é semelhante em relação aos mototaxis. Em alguns lugares, houve uma negociação com os afetados, em outros o comandante local da UPP tomou unilateralmente a decisão sobre quantos mototaxis seriam aceitos, com os agravantes da falta de base legal que regulamente esta atividade e da falta de conhecimento técnico sobre matérias de trânsito por parte do comando local.

Neste processo de regulação exercido pela polícia, existe um risco de que o comandante local assuma, nem que seja em parte, a posição do novo 'dono do morro', exercida ainda desde o autoritarismo embora com a roupagem da legalidade. Nessa direção conspiram a demanda local por uma resolução rápida e violenta dos conflitos, visto que essa é a única forma de regulação que os moradores já experimentaram, e a tradição autoritária da relação da Polícia Militar com a população das favelas. O discurso de muitos coman-

dantes locais transparece uma atitude paternal em relação à comunidade, que precisa de 'limites' e, em última instância, de educação. Embora a visão pedagógica em relação ao controle social seja de fato necessária, é importante não esquecer da importância de empoderar, sempre que possível, a própria comunidade, de forma que ela aprenda a regular a vida social por si mesma.

Um dos efeitos mais positivos do programa parece ser a diminuição do estigma das favelas com UPP, que se traduz numa entrada do resto da cidade nestas comunidades e no fato de que os seus moradores não precisam mais esconder o seu local de moradia quando procuram emprego. Este fortalecimento da identidade e da auto-estima local possibilitariam uma maior integração destas comunidades no tecido urbano da cidade.

Os níveis de participação social não parecem ter mudado muito depois da entrada das UPPs. Os antigos líderes das Associações de Moradores em geral continuam na sua função e a relação com a polícia não é fácil, entre outras coisas pelas suspeitas tradicionais dos policiais relativas ao envolvimento destes últimos com o tráfico. No debate público, o programa tem recebido algumas críticas no sentido de que os policiais poderiam estar usurpando a função representativa dos próprios moradores e, nesse sentido, inibindo a participação das pessoas no seu autogoverno. Na verdade, tanto a representação quanto a participação já estavam seriamente comprometidas pela coação imposta pelos grupos armados, de forma que elas não são hoje piores do que eram antes, mas a crítica serve como alerta para a necessidade de empoderar as comunidades.

A despeito dos seus impactos positivos, o projeto convive com baixos níveis de legitimidade interna na polícia. Se os comandantes locais estão todos afinados com a nova visão doutrinária e muitos deles consideram a iniciativa como uma grande oportunidade de mudança estratégica para a Polícia Militar, as praças se mostram muito reticentes. Como pesquisas anteriores revelaram e este estudo confirma, a maioria delas preferiria trabalhar em batalhões convencionais. As razões são múltiplas, entre elas, a dureza do trabalho de patrulhamento constante a pé em locais íngremes, o deslocamento adicional desde e até o batalhão da área no início e no fim da jornada, as deficiências na infra-estrutura em muitas das sedes, um local de trabalho longe da sua moradia, e todos os problemas relativos à gratificação de R\$500,00. De fato, em função dos atrasos no pagamento, dos descontos por impostos e da ausência de auxílio transporte, o um incentivo econômico teórico se tornou um desincentivo real, se comparado à gratificação de R\$350,00 recebida pelos policiais dos batalhões, pagos em dia e sem descontos no próprio contracheque. Mas talvez a razão central da relutância dos policiais seja a persistência da velha

doutrina do policiamento definido como ‘combate aos criminosos’, cuja produtividade é medida em prisões e apreensões, e, em última instância, a prevalência da cultura do policial guerreiro. Em comparação a isso, a atividade nas UPPs é considerada como policiamento de segunda divisão, centrado na mediação de pequenos conflitos do cotidiano. De fato, os TROs registrados pelos policiais das UPP confirmam que as ocorrências mais comuns estão relacionadas com agressões entre indivíduos e violência doméstica, assistência a pessoas necessitadas e perturbação do sossego.

Se todas as forças policiais do mundo que introduzem uma iniciativa de policiamento comunitário ou de proximidade enfrentam estas resistências, o que esperar de uma corporação fortemente imbuída do modelo da guerra? Os argumentos racionais de que a política do confronto só trouxe vítimas e não resolveu o problema da segurança e de que a vocação da polícia é justamente proteger e não combater ainda não conseguiram preencher o vazio deixado pelo ‘fim da guerra’. Não contribui para melhorar a situação o fato de que a formação específica para UPP dure apenas uma ou duas semanas, em comparação com os seis meses da formação geral das praças. Outro elemento que pesa neste quadro é a relação entre os policiais das UPPs e seus colegas dos batalhões, considerados como a “verdadeira polícia”, que está marcada por tensões.

Por outro lado, as vantagens de trabalhar nas UPPs também são claras: menor risco, maior tranquilidade e uma legitimidade muito maior entre a população das áreas policiadas. Esta opção pela legitimidade local pode garantir aos policiais o respeito que eles reclamam, mas um respeito diferente daquele que a polícia tradicionalmente infundia na favela, baseado no temor.

De qualquer forma, há diferenças muito marcantes entre as UPPs no que se refere à relação entre polícia e comunidade. Em alguns locais, a relação entre moradores e policiais aparece como positiva e relaxada, até o ponto de que vários policiais mencionaram que traziam sua família para participar nas festas da comunidade. Esta interpenetração entre a esfera privada e a profissional confirma um alto grau de integração nestes casos. Em outras comunidades, pelo contrário, a situação é de hostilidade aberta. Nestes casos, muitos moradores continuam vendo a polícia como uma organização inimiga e muitos policiais ainda consideram os favelados como filiados, em maior ou maior grau, à criminalidade. Em várias UPPs, a situação poderia ser definida como ‘guerra fria contra o tráfico’, com um número muito inferior de vítimas, mas com a continuidade dos velhos mecanismos: a polícia priorizando sempre o combate às drogas e jovens provocando a polícia através de músicas proibidas. Nestes contextos de tensão, a intervenção dos policiais enfrenta muitas

vezes a resistência dos moradores que, no limite, leva a conflitos abertos e processos por desacato. O registro por crime de desacato, que é considerado essencial pelos policiais para a manutenção da autoridade, acaba na verdade enfraquecendo-os na medida em que erode a sua legitimidade na população, como vários comandantes percebem com clareza.

A guerra também é travada no terreno simbólico, e os policiais se sentem triunfadores quando as crianças cortam o cabelo curto e batem continência. Em muitos agentes da lei, é perceptível o objetivo de difundir um *projeto moral*, que vai muito além da regulação de conflitos ou da aplicação da lei. Assim, eles esperam induzir os jovens das comunidades populares a se afastarem das drogas e a adotarem uma estética e uma música diferentes às associadas com o tráfico e com o mal. Dessa forma, o discurso de muitos policiais sublinha a expectativa de um sucesso a longo prazo, através das novas gerações educadas num novo ambiente. A percepção generalizada de que a favela do Batam, previamente ocupada por milícias, é a UPP mais bem sucedida condiz com esta interpretação, na medida em que a milícia já teria aplicado em parte este projeto moral antes da entrada do programa, facilitando assim sua intervenção.

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 limitações 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 desativar este círculo vicioso. Os desafios e as dificuldades são gigantescos, mas está mais do que na hora de que os morros fiquem sem dono.

O escopo deste estudo é muito amplo e os dados coletados são de uma riqueza extraordinária. Em função disso, a possibilidade de formular recomendações muito específicas precisaria talvez de outra pesquisa junto aos atores centrais sobre a viabilidade de diferentes alternativas. Mesmo assim, serão oferecidas algumas sugestões com o objetivo de incentivar o debate nos gestores públicos e na sociedade sobre como o programa e seus objetivos estratégicos poderiam ser aprimorados.

11.1. Inclusão da letalidade como critério de seleção de novas UPPs

Até agora as UPPs têm se concentrado nas Zona Sul, Centro e na região da Tijuca. As áreas mais violentas do estado, a Baixada Fluminense, a Zona Oeste e, em menor medida, a Zona Norte ficaram em segundo plano até o momento atual. A incorporação da taxa local de homicídios como um dos critérios, junto aos atualmente existentes, para a seleção das novas áreas de UPPs serviria para mandar um sinal para as organizações criminosas no sentido de que quem atuar com mais violência perderá o território. Isto poderia induzir os grupos criminosos a operar com menores níveis de violência e, dessa forma, poderia ajudar o programa a atingir um efeito sistêmico mais amplo para além das suas áreas diretas de intervenção.

11.2 Padronização operativa e doutrinária

O cenário da UPP varia de um lugar para outro, e critérios diferentes são aplicados por comandantes diferentes para as mesmas situações. A despeito da tradição de autonomia dos comandantes locais na Polícia Militar e da necessidade de se ajustar ao contexto local, acreditamos que o programa se be-

neficiar de uma maior homogeneidade nos critérios e procedimentos. Isso poderia se concretizar através da elaboração de Procedimentos Operativos Padrões (POP), que são comuns nas PMs brasileiras, desta vez especificamente orientados às UPPs, ou de algum outro material que servisse de referência tanto para a formação de novos policiais quanto para a intervenção nas comunidades. Assim, como lidar com as perturbações do sossego, o que fazer com crianças que relatam uso de droga no seu domicílio, como regular os mototaxis ou que tipo de desempenhos policiais devem ser premiados, por exemplo, deveriam estar especificados em documentos escritos e difundidos entre oficiais e tropa.

11.3. Valorização dos policiais das UPPs

Nesta seara, duas medidas concretas são urgentes. Uma é a melhora da infraestrutura das sedes das UPPs, para que as condições de trabalho sejam condizentes com o status atribuído ao projeto e com a importância do trabalho dos policiais. A segunda é a reformulação das gratificações de forma que elas representem um ganho significativo em relação às obtidas pelos oficiais dos batalhões e que sejam pagas em dia, sem descontos, e como parte do contracheque. O efeito psicológico negativo dos descontos e dos atrasos na gratificação é devastador na moral da tropa.

11.4. Formação dos policiais das UPPs

A formação deve ser intensificada e melhorada, pois não é possível esperar que uma ou duas semanas de treinamento desconstruam uma doutrina que foi formada em vários meses e que ecoa a visão de polícia que os aspirantes já traziam antes de entrar na corporação. Neste sentido, estamos cientes da intenção da PM de aproximar a formação de todos os policiais dos conceitos e doutrinas relativos à pacificação, ao invés de gerar dois modelos paralelos. Isso seria de fato muito adequado, mas os resultados da pesquisa mostram que os objetivos estão por enquanto longe de serem atingidos.

11.5. Legitimação do projeto de pacificação dentro da PM

Este ponto está muito ligado aos anteriores. A ideia central é reforçar a doutrina da pacificação não apenas nas UPPs, mas no conjunto das políticas,

diminuindo a esquizofrenia entre duas políticas concorrentes e a rejeição do resto dos agentes aos policiais das UPPs. Gratificações e mudanças no treinamento, por exemplo, poderiam reforçar a legitimação interna do projeto. Numa outra direção, a introdução de *metas de redução da letalidade policial* seria outro instrumento estratégico na consolidação do conceito de pacificação. A introdução das mortes pela polícia no total de mortes a ser minimizada por cada Área Integrada de Segurança Pública (AISP) já constituiu um avanço significativo neste sentido, mas a criação de metas específicas de redução de letalidade policial, num estado onde os policiais já foram premiados pelos confrontos letais durante os anos 90, ajudaria a consolidar o novo paradigma.

11.6. Reconsideração do modelo de combate às drogas dentro das UPPs

Se o projeto significa a mudança de foco das drogas para as armas, a transição plena neste processo ainda não foi completada em muitas UPPs. Atitudes como premiar policiais que apreendem pequenas quantidades de drogas, estimular as crianças para que denunciem parentes que são usuários, etc. deveriam ser descartadas em prol de outras mais próprias de uma polícia preventiva. O combate ao consumo de drogas deveria deixar de ser uma prioridade da atuação policial, desde que ele não esteja associado à violência e não gere outros problemas na comunidade. Na esfera simbólica, seria conveniente deixar de depreender esforços em reprimir os símbolos do ‘inimigo’, como os proibidões e o funk. Em relação aos proibidões, o melhor que a polícia poderia fazer seria simplesmente ignorá-los, ao invés de tentar aplicar o elástico tipo penal de ‘apologia do crime’. Provavelmente, isto levaria à diminuição da sua atração como algo proibido, e ao fim das provocações dos jovens em relação à polícia através destas músicas. Somos cientes da dificuldade que muitos policiais têm em aceitar este ponto, mas a resposta condicionada dos policiais a esta música acaba só colocando-os numa armadilha na qual têm muito pouco a ganhar. Afinal, não deixa de parecer estranho numa sociedade democrática que a reprodução de uma música em si mesma possa ser considerada crime. Se os indivíduos que se manifestam abertamente defendendo que ‘bandido bom é bandido morto’ não são processados por apologia do homicídio, fica difícil de justificar a aplicação destes tipo penal a pessoas que escutam certas músicas. Em relação ao funk, a polícia deveria não só tolerar, mas inclusive fomentar este tipo de baile, para mostrar para a juventude das

favelas que a instituição não é contrária às suas manifestações culturais. A aplicação discricionária de leis impossíveis de cumprir para autorizar o funk sublinha a percepção de arbitrariedade entre os jovens.

11.7. Aprofundamento do componente comunitário das UPPs

Embora as UPPs não sejam um projeto de policiamento comunitário, elas poderiam se beneficiar de uma evolução nessa direção. Entre outras medidas possíveis podemos mencionar o estabelecimento de canais formais de interlocução comunitária para além da reunião mensal, e a tentativa de incorporar as prioridades dos moradores em termos de segurança como objetivos prioritários da atuação policial. Paralelamente, os contatos com a comunidade não deveriam ficar restritos a um ou poucos agentes com esta missão específica, mas deveriam ser estendidos a todos os policiais que participam do projeto, aumentando com isso também o grau de apropriação dos policiais em relação ao programa.

11.8. Promoção de mecanismos comunitários de decisão para os conflitos internos

O exemplo mais claro é o problema do som e do baile. Se cada comunidade decidisse coletivamente, através de assembléias ou de votações entre propostas concorrentes ou de alguma outra forma, qual seria o limite de tolerância para o som alto nos fins de semana, a polícia poderia então aplicar a *norma da comunidade*, e orientar os descontentes a promover uma resolução diferente na próxima instância decisória ao invés de arcar com o ônus de impor uma solução autoritária e unilateral. Mais uma vez, a aplicação rigorosa de leis municipais que não são nem mesmo cumpridas sistematicamente em outras áreas da cidade não parece o melhor caminho a seguir.

Nesta linha, há muito que os outros atores públicos poderiam fazer. O município, por exemplo, poderia modificar a lei sobre o som para contemplar a especificidade das comunidades populares e para abrir espaço legal para incorporar mecanismos decisórios locais que ajudassem a determinar estes limites. Isto seria uma revolução legal e cultural para um estado que sempre considerou as favelas como uma excrescência temporária e ilegal, e contribuiria para a sua integração no tecido da cidade. A integração das favelas e do asfalto não pode estar baseada na sujeição automática das primeiras

a um arcabouço normativo do qual sempre estiveram afastadas e que ignora suas peculiaridades. O mesmo pode ser dito em relação à sua integração no mercado formal.

11.9. Promoção da participação política e relegitimação das estruturas de representação comunitárias

Este é o ponto mais difícil de formular e de aplicar, e por isso cabem aqui apenas algumas reflexões, em ausência de uma recomendação concreta. Os objetivos são claros: o empoderamento das comunidades, uma governança local mais democrática, uma tentativa de superar o estágio atual que poderíamos denominar como ‘infância’ das comunidades, pois os moradores de comunidades populares são tratados como crianças que precisam de um braço forte que as cuide e as controle.

Os meios, entretanto, são muito menos óbvios. Pareceria claro que depois de décadas em que as lideranças comunitárias viveram sobre a sombra real ou figurada do tráfico, seria conveniente celebrar novas eleições nas Associações de Moradores após a entrada das UPPs, num clima sem intimidação, de modo a relegitimar seus líderes e estimular a participação dos moradores. Contudo, claramente não poderia ser a polícia quem organizasse estas eleições, sob risco de comprometer justamente a independência dessas lideranças. Outros órgãos do estado poderiam tentar assumir esse papel, mas o risco de interferência dos partidos políticos e de reprodução das velhas práticas clientelistas é evidente. Por outro lado, se as Associações de Moradores são instituições de direito privado reguladas por seus próprios estatutos, o espaço para a intervenção do poder público é limitado. Talvez poder-se-ia pensar em alguma iniciativa que incentivasse a celebração de eleições nessas associações em troca de projetos comunitários ou financiamentos dessas estruturas associativas. Trata-se do velho dilema de como estimular de cima processos participativos que se pretendem que surjam de baixo. Definitivamente, não é uma questão simples, mas a sua importância não pode ser superestimada. A voz dos moradores deve ter um peso muito maior na direção de qualquer projeto de transformação da sua realidade.

Referências

- 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
- 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) Policimento 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

Códigos de R.O. (Registro de Ocorrência)

Códigos de R.O. incluídos na categoria morte violenta

- 1 Homicídio (outros)
- 18 Homicídio Provocado por Projétil de Arma de Fogo
- 24 Lesão Corporal Seguida de Morte (outros)
- 106 Roubo Seguido de Morte (outros)
- 290 Homicídio Provocado por Emprego de Arma Branca
- 291 Homicídio Provocado por Asfixia
- 292 Homicídio Provocado por Paulada
- 293 Homicídio Provocado por Pedrada
- 294 Homicídio Provocado por Queimaduras
- 295 Homicídio Provocado por Veneno
- 337 Lesão Corporal Seguida de Morte Provocada por Projétil de Arma de Fogo
- 338 Lesão Corporal Seguida de Morte Provocada por Emprego de Arma Branca
- 339 Lesão Corporal Seguida de Morte Provocada por Paulada
- 340 Lesão Corporal Seguida de Morte Provocada por Pedrada
- 341 Lesão Corporal Seguida de Morte Provocada por Queimaduras
- 513 Lesão Corporal Seguida de Morte - Violência Doméstica e Familiar (outros)
- 514 Lesão Corporal Seguida de Morte Violência Doméstica e Familiar provocada por Emprego de Arma Branca
- 522 Lesão Corporal Seguida de Morte Violência Doméstica e Familiar Provocada por Socos, Tapas ou Pontapé
- 665 Homicídio Proveniente de Auto de Resistência
- 775 Encontro de Cadáver
- 776 Encontro de Ossada
- 954 Roubo Seguido de Morte Provocado por Arma Branca

- 955 Roubo Seguido de Morte Provocado por Projétil de Arma de Fogo
- 1003 Lesão Corporal Seguida de Morte Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés
- 1099 Atentado Violento ao Pudor com Resultado Morte
- 1160 Estupro com resultado morte
- 1288 Lesão Corporal Seguida de morte - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés
- 1307 Lesão Corporal Seguida de Morte (outros) - Violência Doméstica
- 1322 Lesão Corporal Seguida de Morte - Violência Doméstica provocada por Emprego de Arma Branca

Códigos de R.O. incluídos na categoria lesão corporal dolosa

- 25 Lesão Corporal (outros)
- 26 Lesão Corporal Provocada por Projétil de Arma de Fogo
- 214 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar (outros)
- 220 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Emprego de Arma Branca
- 223 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Paulada
- 231 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Pedrada
- 241 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Projétil de Arma de Fogo
- 256 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Queimadura
- 322 Lesão Corporal Provocada por Emprego de Arma Branca
- 323 Lesão Corporal Provocada por Paulada
- 324 Lesão Corporal Provocada por Pedrada
- 325 Lesão Corporal Provocada por Queimadura
- 328 Lesão Corporal de Natureza Grave (outros)
- 329 Lesão Corporal de Natureza Grave Provocada por Projétil de Arma de Fogo
- 330 Lesão Corporal de Natureza Grave Provocada por Emprego de Arma Branca
- 331 Lesão Corporal de Natureza Grave Provocada por Paulada
- 335 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés
- 346 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica e Familiar (outros)

- 462 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés
- 469 Lesão Corporal de Natureza Grave Violência Doméstica e Familiar Provocada por Emprego de Arma Branca
- 992 Lesão Corporal de Natureza Grave Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés
- 1001 Lesão Corporal Provocada por Socos, Tapas e Pontapés
- 1193 Lesão Corporal - Violência Doméstica (outros)
- 1303 Lesão Corporal - Violência Doméstica Provocada por Queimadura
- 1305 Lesão Corporal - Violência Doméstica Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés
- 1309 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica (outros)
- 1340 Lesão Corporal - Violência Doméstica Provocada por Paulada

Códigos de R.O. incluídos na categoria crimes relativos a drogas

- 20 Compartilhamento de Droga com Pessoa de seu Relacionamento (Lei 11.343/06)
- 37 Cultivo de Droga para Consumo Próprio (Lei 11.343/06)
- 176 Associação para Tráfico de Droga (Lei 11.343/06)
- 179 Compra de Droga para Consumo Próprio (Lei 11.343/06)
- 202 Financiar o Tráfico de Droga (Lei 11.343/06)
- 205 Lei de Drogas (Outros) (Lei 11.343/06)
- 510 Tráfico envolvendo ou visando criança ou adolescente (Lei 11.343/06)
- 528 Porte de Droga para Consumo Próprio (Lei 11.343/06)
- 533 Tráfico com o Exterior (Lei 11.343/06)
- 536 Tráfico com Uso de Violência, Grave Ameaça ou outro Processo de Intimidação (Lei 11.343/06)
- 541 Tráfico de Entorpecente (Lei 11.343/06)
- 561 Tráfico nas Dependências ou Imediações de Sedes de Entidades Estudantis, Sociais e Outras (Lei 11.343/06)
- 648 Lei de Entorpecentes (outros)
- 654 Compra de Entorpecente para Consumo Próprio
- 679 Tráfico com Associação
- 905 Tráfico de Entorpecente
- 910 Uso de Entorpecente
- 915 Apreensão de Substância Entorpecente
- 1023 Porte de Entorpecente para Consumo Próprio

Delegacias de Polícia Civil da Cidade do Rio de Janeiro

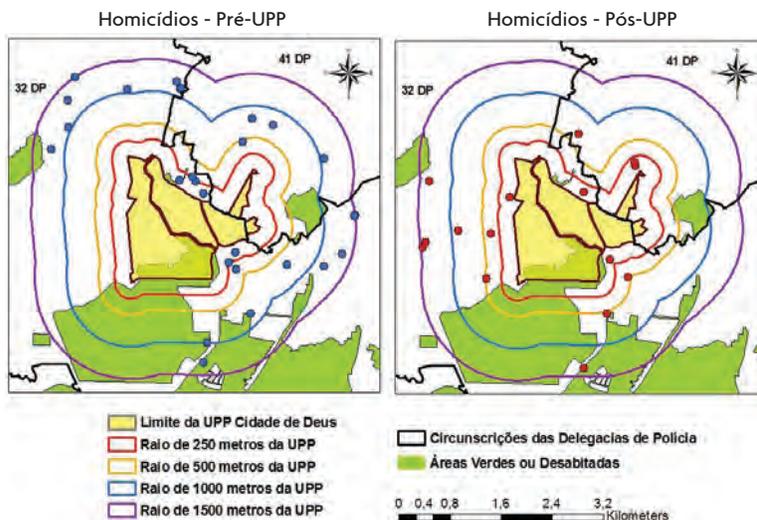
1ª Delegacia de Polícia
4ª Delegacia de Polícia
5ª Delegacia de Polícia
6ª Delegacia de Polícia
7ª Delegacia de Polícia
9ª Delegacia de Polícia
10ª Delegacia de Polícia
12ª Delegacia de Polícia
13ª Delegacia de Polícia
14ª Delegacia de Polícia
15ª Delegacia de Polícia
16ª Delegacia de Polícia
17ª Delegacia de Polícia
18ª Delegacia de Polícia
19ª Delegacia de Polícia
20ª Delegacia de Polícia
21ª Delegacia de Polícia
22ª Delegacia de Polícia
23ª Delegacia de Polícia
24ª Delegacia de Polícia

25ª Delegacia de Polícia
26ª Delegacia de Polícia
27ª Delegacia de Polícia
28ª Delegacia de Polícia
29ª Delegacia de Polícia
30ª Delegacia de Polícia
31ª Delegacia de Polícia
32ª Delegacia de Polícia
33ª Delegacia de Polícia
34ª Delegacia de Polícia
35ª Delegacia de Polícia
36ª Delegacia de Polícia
37ª Delegacia de Polícia
38ª Delegacia de Polícia
39ª Delegacia de Polícia
40ª Delegacia de Polícia
41ª Delegacia de Polícia
42ª Delegacia de Polícia
43ª Delegacia de Polícia
44ª Delegacia de Polícia

Mapas do entorno da circunscrição das UPPs

Cidade de Deus

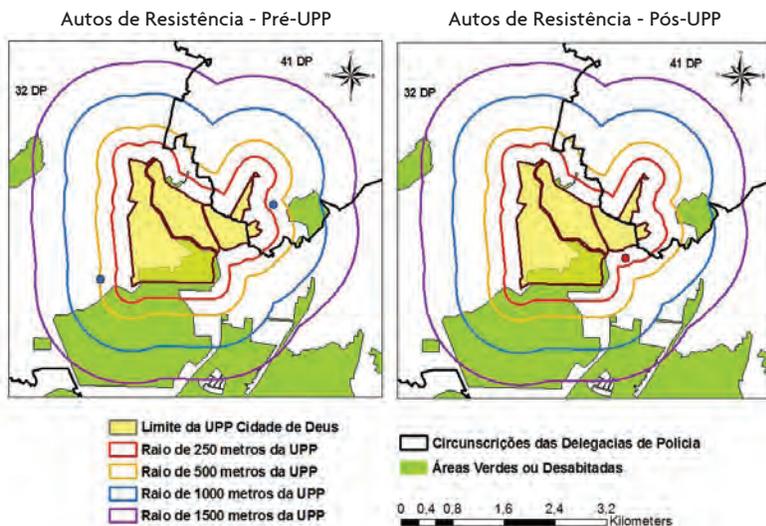
Homicídios dolosos⁶ no Entorno da Circunscrição da UPP de Cidade de Deus (Quadras, Apartamentos e Caratê)



Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

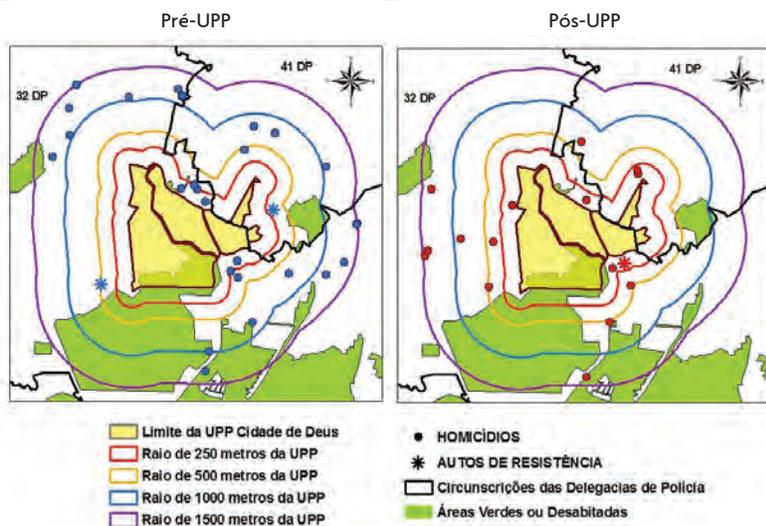
6. Não foram considerados neste mapa os Homicídios provenientes de Autos de Resistência.

Autos de Resistência no Entorno da Circunscrição da UPP de Cidade de Deus (Quadras, Apartamentos e Caratê)



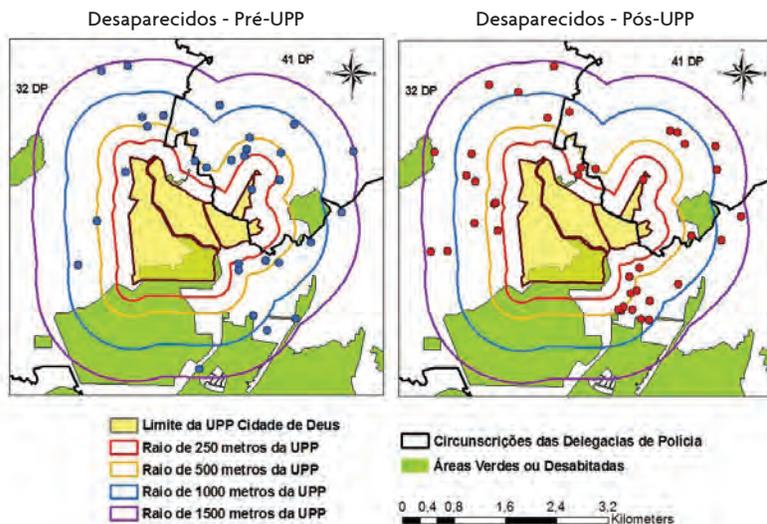
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Homicídios e Autos de Resistência no Entorno da Circunscrição da UPP de Cidade de Deus (Quadras, Apartamentos e Caratê)



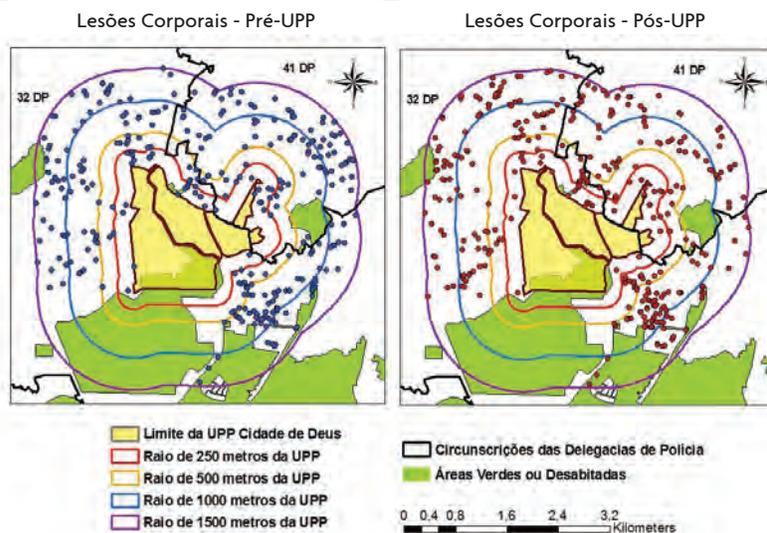
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Pessoas Desaparecidas no Entorno da Circunscrição da UPP de Cidade de Deus (Quadras, Apartamentos e Caratê)



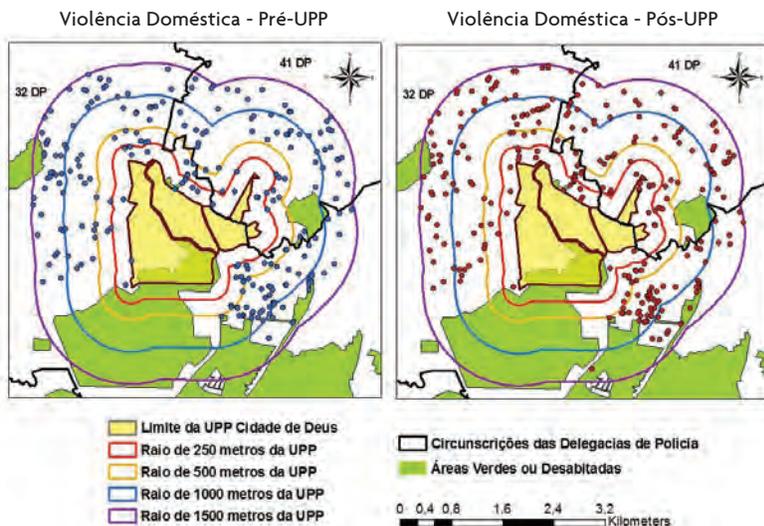
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Lesões Corporais Não Letais no Entorno da Circunscrição da UPP de Cidade de Deus (Quadras, Apartamentos e Caratê)



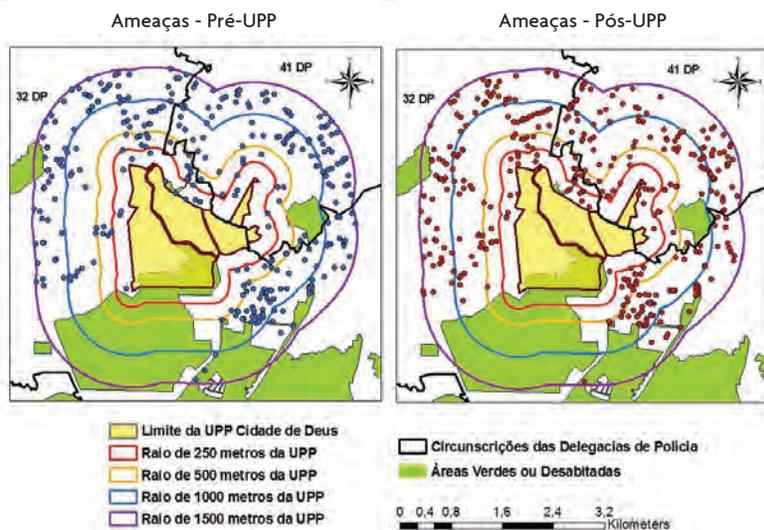
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Casos de Violência Doméstica no Entorno da Circunscrição da UPP de Cidade de Deus (Quadras, Apartamentos e Caratê)



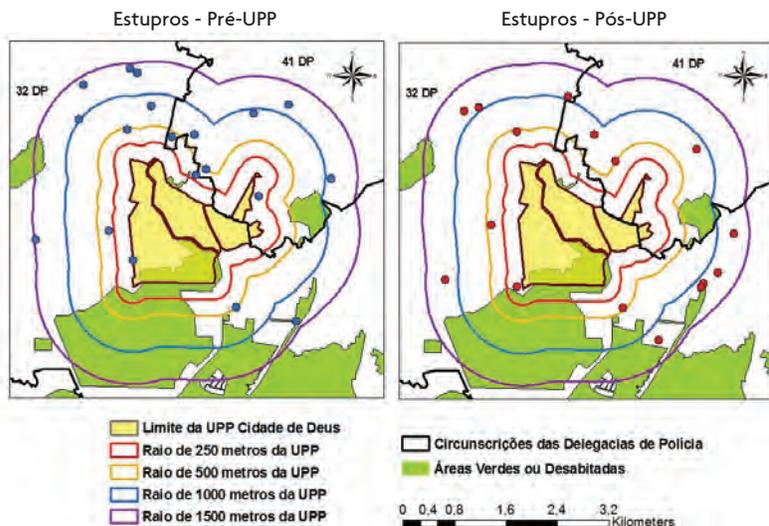
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
 Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Ameaças no Entorno da Circunscrição da UPP de Cidade de Deus (Quadras, Apartamentos e Caratê)



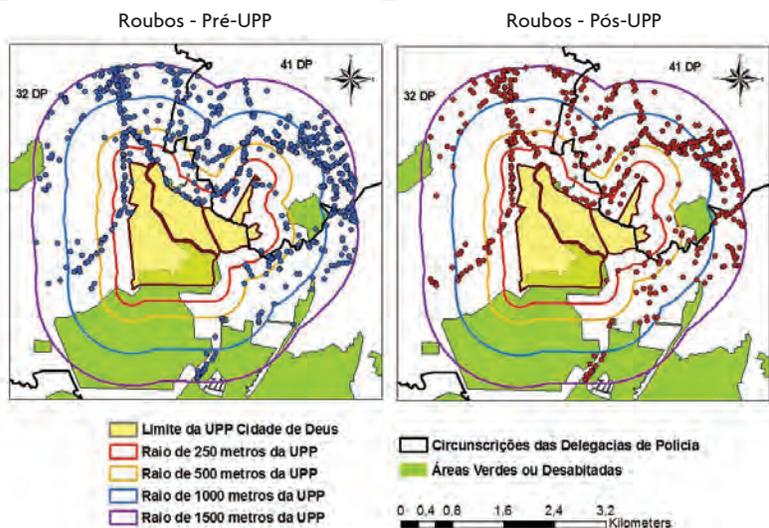
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
 Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Estupros no Entorno da Circunscrição da UPP de Cidade de Deus (Quadras, Apartamentos e Caratê)



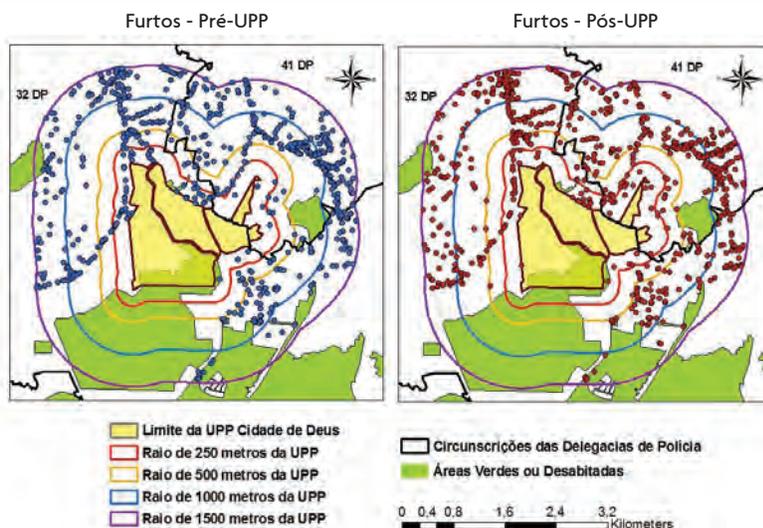
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Roubos no Entorno da Circunscrição da UPP de Cidade de Deus (Quadras, Apartamentos e Caratê)



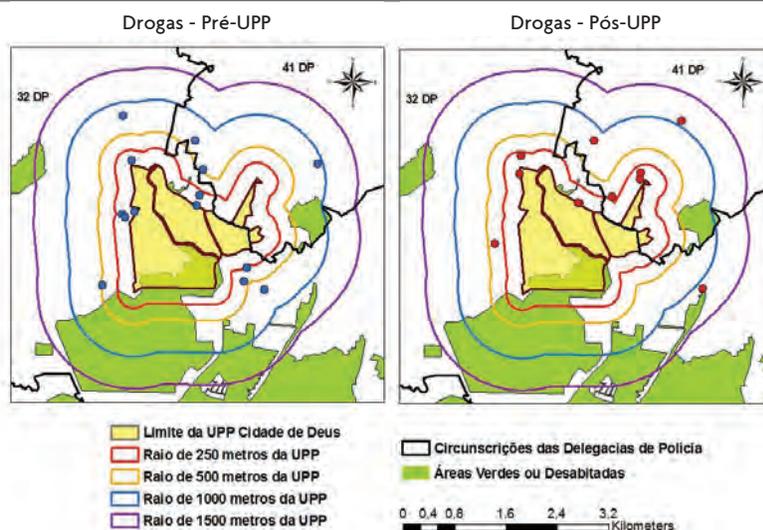
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Furtos no Entorno da Circunscrição da UPP de Cidade de Deus (Quadras, Apartamentos e Caratê)



Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

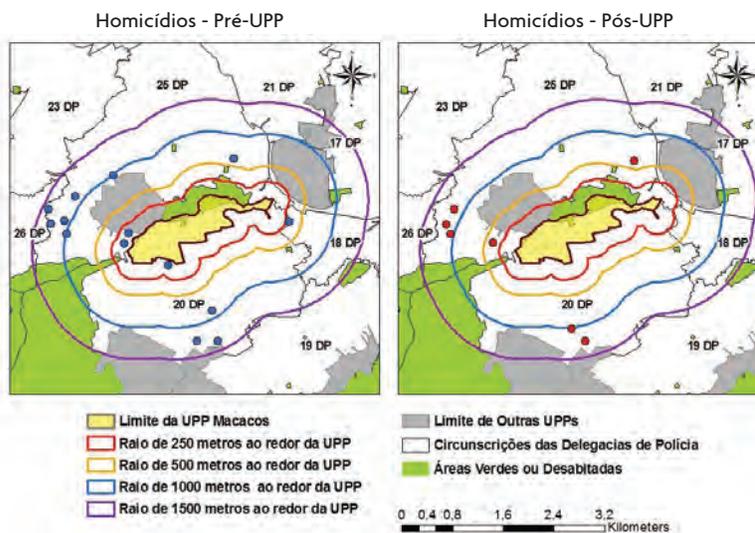
Ocorrências envolvendo Drogas no Entorno da Circunscrição da UPP de Cidade de Deus (Quadras, Apartamentos e Caratê)



Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Morro dos Macacos

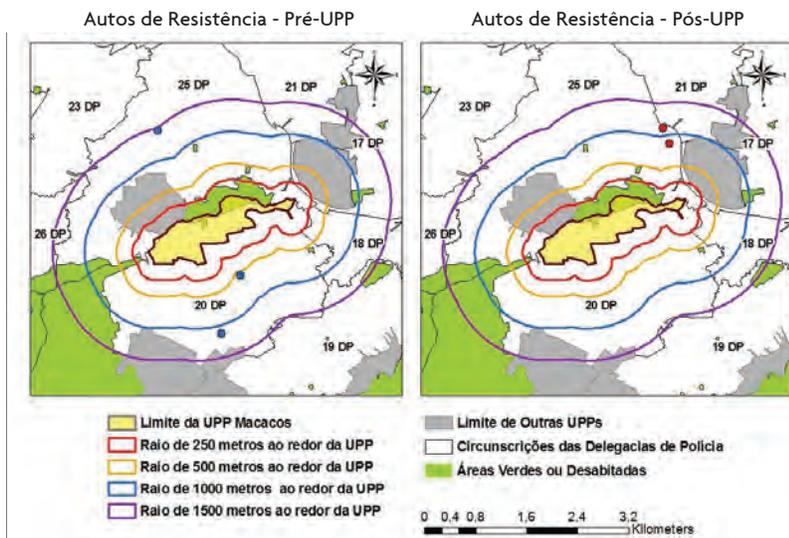
Homicídios dolosos⁷ no Entorno da Circunscrição da UPP do Morro dos Macacos



Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

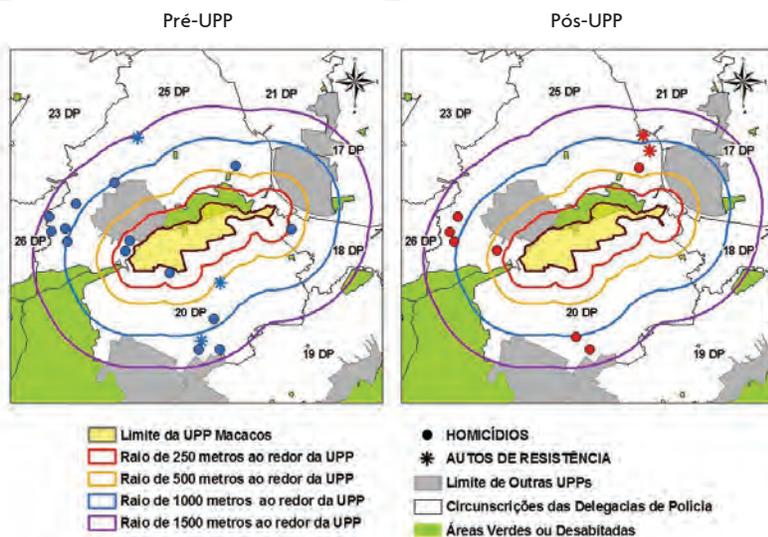
7. Não foram considerados neste mapa os Homicídios provenientes de Autos de Resistência.

Autos de Resistência no Entorno da Circunscrição da UPP do Morro dos Macacos



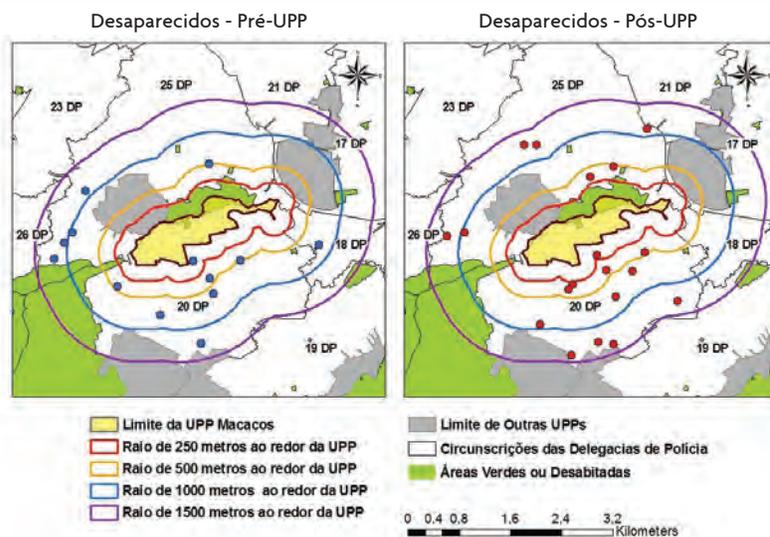
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
 Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Homicídios e Autos de Resistência no Entorno da Circunscrição da UPP do Morro dos Macacos



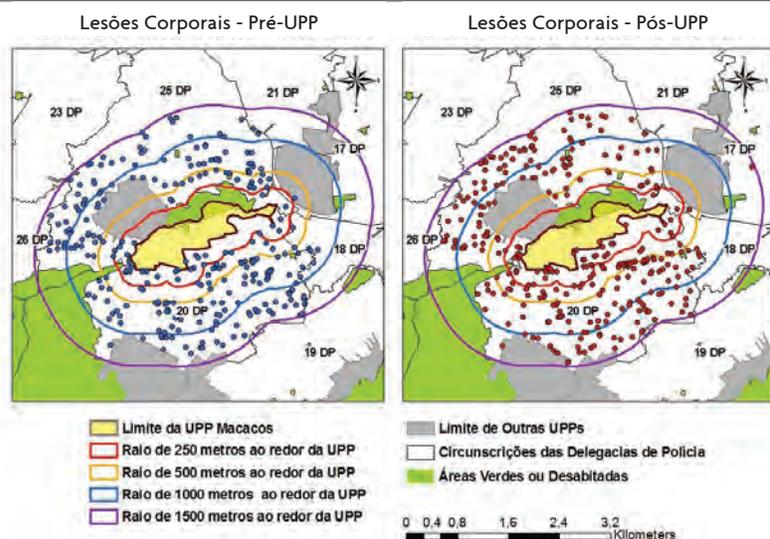
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
 Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Pessoas Desaparecidas no Entorno da Circunscrição da UPP do Morro dos Macacos



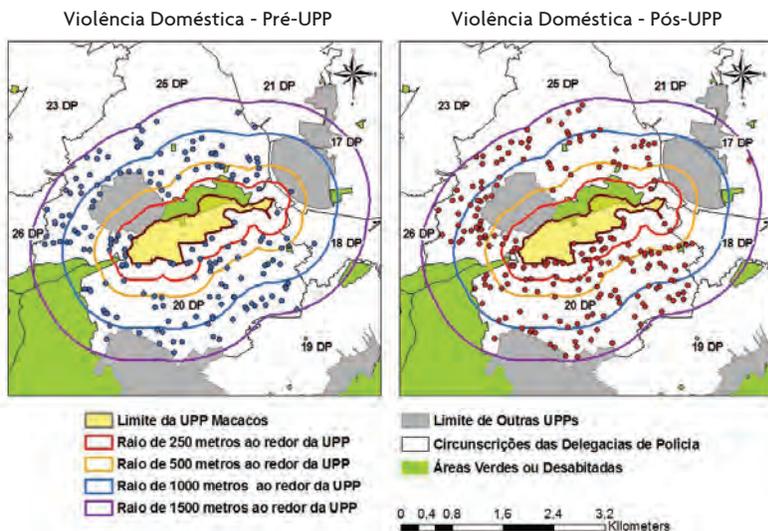
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Lesões Corporais Não Letais no Entorno da Circunscrição da UPP do Morro dos Macacos



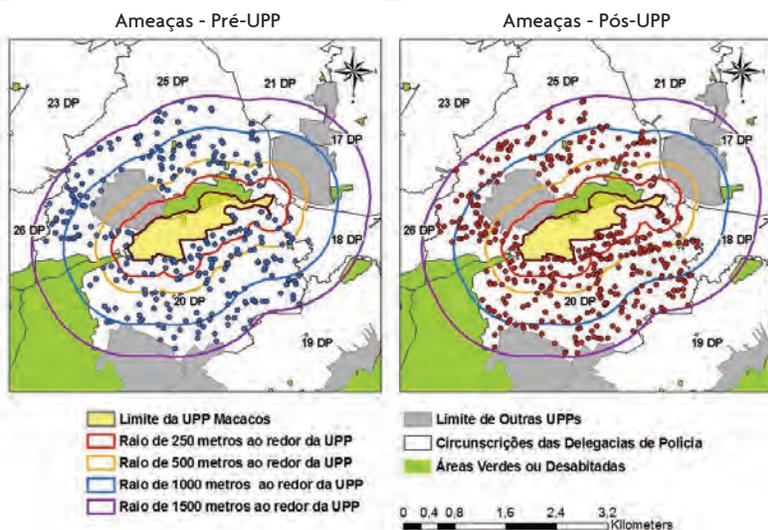
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Casos de Violência Doméstica no Entorno da Circunscrição da UPP do Morro dos Macacos



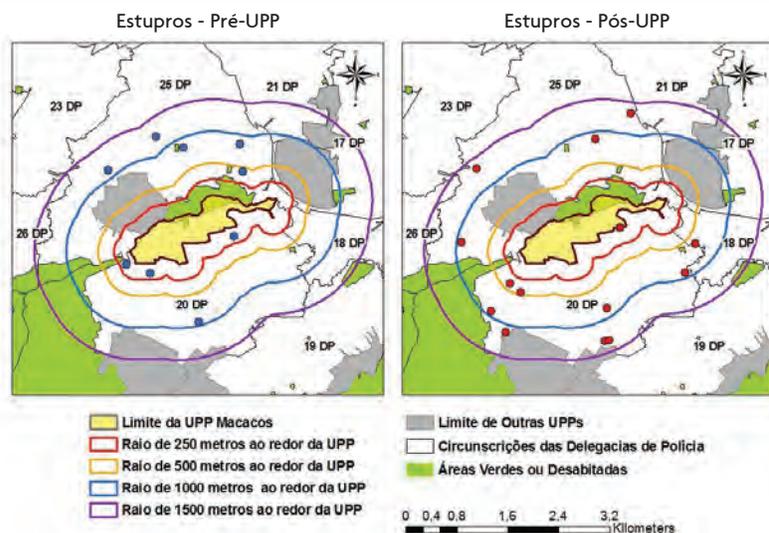
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
 Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Ameaças no Entorno da Circunscrição da UPP do Morro dos Macacos



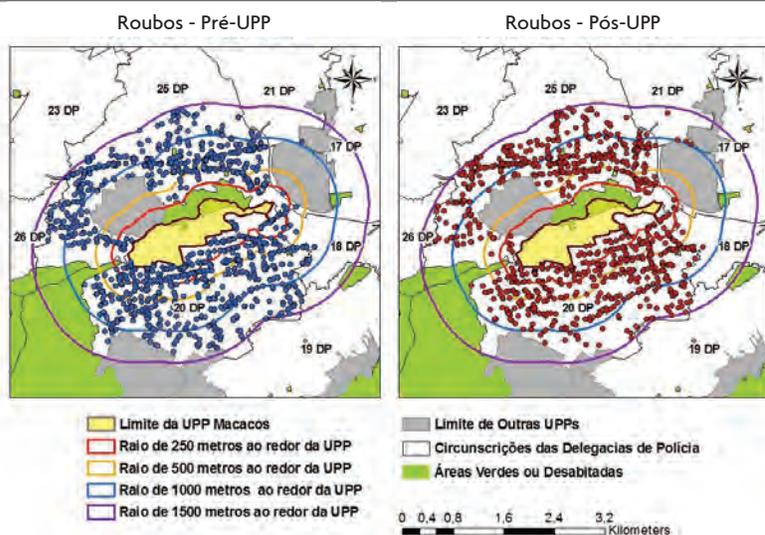
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
 Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Estupros no Entorno da Circunscrição da UPP do Morro dos Macacos



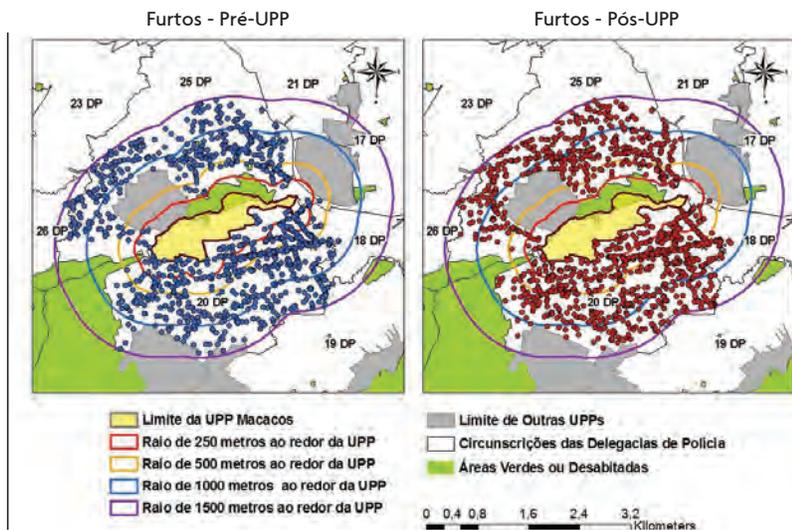
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Roubos no Entorno da Circunscrição da UPP do Morro dos Macacos



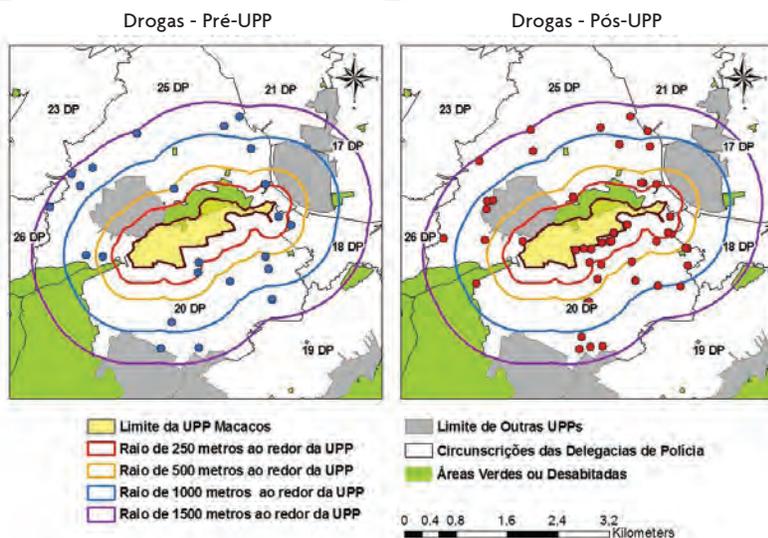
Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Furtos no Entorno da Circunscrição da UPP do Morro dos Macacos



Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
 Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Ocorrências envolvendo Drogas no Entorno da Circunscrição da UPP do Morro dos Macacos



Fonte: CPP/Governo do Estado do RJ (Limite das UPPs) / ISP (Ocorrências Criminais) / LAV-UERJ (Geoprocessamento)
 Raios de 250, 500, 1.000 e 1.500 metros ao redor da UPP – Antes e Depois da Implementação da UPP

Perfil sócio-demográfico dos moradores entrevistados

Comunidade Macacos

#	Identificação nas Citações	Sub-categoria	Idade	Sexo	Escolaridade	Ocupação
1	A	Liderança				
2	B	Adulto	36	homem	não informou	autônomo
3	C	Adulto	33	mulher	não informou	empregada doméstica
4	D	Jovem	27	homem	médio completo	funcionário de ONG
5	E	Jovem	25	mulher	Superior Incompleto	estudante e instrutora de ONG
6	F	Adulto	30	mulher	Superior Incompleto	empresária local
7	G	Jovem	20	mulher	médio completo	desempregada
8	H	Liderança				
9	I	Jovem	22	mulher		desempregada
10	J	Adulto	35	mulher	Superior Incompleto	estudante e assistente em consultório
11	K	Adulto	45	mulher	médio completo	vendedora
12	L	Liderança				
13	M	Liderança				
14	N	Adulto	57	mulher	médio incompleto	empresária local
15	O	Liderança				
16	P	Jovem	20	homem	médio incompleto	desempregado
17	Q	Jovem	19	homem	médio incompleto	estudante e Instrutor em ONG
18	R	Liderança				
19	S	Adulto	38	homem	Superior Completo	empresário local
20	T	Jovem	18	homem	médio incompleto	estudante e técnico

Comunidade Cidade de Deus

#	Identificação nas Citações	Sub-categoria	Idade	Sexo	Escolaridade	Ocupação
1	A	Jovem	26	mulher	Superior incompleto	estudante e monitora de projeto social
2	B	Jovem	29	homem	médio incompleto	trabalha em ONG
3	C	Jovem	29	homem	médio completo	instrutor de dança em projeto social.
4	D	Jovem	28	homem	médio incompleto	desempregado
5	E	Jovem	17	mulher	médio incompleto	estudante e atendente de loja
6	F	Jovem	18	homem	médio incompleto	estudante e balconista
7	G	Jovem	21	homem	médio completo	desempregado
8	H	Jovem	16	homem	médio incompleto	estudante
9	I	Jovem	22	homem	Superior incompleto	estudante
10	J	Jovem	24	mulher	médio completo	cozinheira
11	K	Jovem	22	homem	não informou	pedreiro
12	L	Jovem	18	homem	não informou	desempregado
13	M	Adulto	43	mulher	não informou	empresária local
14	N	Adulto	33	homem	não informou	empresário local
15	O	Adulto	29	mulher	não informou	balconista
16	P	Liderança				
17	Q	Liderança				
18	R	Liderança				
19	S	Adulto	46	homem	não informou	empresário local
20	T	Adulto	27	homem	médio incompleto	estudante e balconista
21	U	Jovem	25	homem	não informou	motoboy
22	V	Jovem	24	homem	não informou	motoboy

Comunidade Cajú

#	Identificação nas Citações	Sub-categoria	Idade	Sexo	Escolaridade	Ocupação
1	A	Adulto	48	homem	Médio Completo	técnico gráfico
2	B	Jovem	19	homem	Médio Incompleto	estudante e auxiliar de escritório
3	C	Jovem	26	homem	Não informou	garçom
4	D	Adulto	38	mulher	Ensino Fundamental	empregada doméstica
5	E	Jovem	18	mulher	Médio Incompleto	desempregada
6	F	Jovem	17	mulher	Médio Incompleto	estudante
7	G	Adulto	34	mulher	Não informou	empresária local
8	H	Adulto	40	homem	Não informou	vendedor ambulante
9	I	Jovem	17	mulher	Médio Incompleto	estudante e atendente em loja local
10	J	Liderança				
11	K	Jovem	27	mulher	Não informou	diarista
12	L	Adulto	40	mulher	Não informou	diarista
13	M	Jovem	17	homem	Médio Incompleto	estudante e auxiliar de escritório
14	N	Adulto	49	mulher	Fundamental Incompleto	empregada doméstica
15	O	Liderança				
16	P	Adulto	45	homem	Médio Incompleto	empresário local
17	Q	Liderança				
18	R	Liderança				
19	S	Adulto	32	mulher	Fundamental Incompleto	cozinheira
20	T	Adulto	50	mulher	Não informou	diarista

Comunidade Manguinhos

#	Identificação nas Citações	Sub-categoria	Idade	Sexo	Escolaridade	Ocupação
1	A	Adulto	34	Mulher	Fundamental incompleto	dona de casa
2	B	Adulto	58	Mulher	Não informado	costureira
3	C	Adulto	37	homem	Não informado	empresário local
4	D	Adulto	42	Mulher	Fundamental incompleto	catadora de recicláveis
5	E	Adulto	27	Mulher	Fundamental incompleto	diarista
6	F	Adulto	33	homem	Superior Completo	advogado
7	G	Adulto	28	homem	Superior Incompleto	estudante
8	H	Adulto	56	homem	Analfabeto	empresário local
9	I	Jovem	15	Mulher	Médio incompleto	estudante
10	J	Jovem	14	homem	Médio incompleto	estudante
11	K	Jovem	16	homem	Fundamental incompleto	desempregado/a
12	L	Jovem	24	Mulher	Superior Incompleto	estudante e funcionária
13	M	Jovem	19	homem	Médio Completo	desempregado/a
14	N	Liderança				
15	O	Liderança				
16	P	Liderança				
17	Q	Liderança				
18	R	Liderança				
19	S	Jovem	25	Mulher	Superior Incompleto	estuda e trabalha em projeto social
20	T	Jovem	22	Mulher	Médio Completo	trabalha em empresa

Roteiro de entrevista semi-estruturada com morador

1. Apresentação do Pesquisador:

- Nome e instituição
- Objetivo da pesquisa: Políticas Públicas e Qualidade de vida (impacto e proposições).
- Como funciona uma pesquisa acadêmica?
- Anonimato e Confidencialidade [permissão para gravar a conversa, desligar o gravador quando quiser].

2. Apresentação do(s) entrevistado(s):

- Nome [lembrar anonimato] e idade.
- O que faz? Estuda? Qual o ano? Trabalha? Fazendo o quê? [*tentar saber a escolaridade*]
- Onde mora? E com quem mora? [*casado, solteiro, mora com a mãe, tem filhos, etc.*]
- Há quanto tempo mora em [NOME DA LOCALIDADE?]

3. Como é viver em [NOME DA LOCALIDADE]?

- O que há de bom e de ruim?
- O que faz dentro e fora? [*Compras, consumo, lazer, estudo, trabalho. Por onde circula? áreas dentro da localidade e também outros bairros do Rio de Janeiro*].
- Por que faz algumas coisas em [NOME DA LOCALIDADE] e outras não? [*limitações a circulação? Circulação maior ou menor interfere na avaliação que faz da localidade? E no impacto das mudanças experimentadas?*]

4. Aqui em [NOME DA LOCALIDADE] existem diferentes áreas [por ex. Pau da Bandeira, Parque Vila e Macacos]? Onde você mora? É diferente ser morador dessa área em relação às outras áreas de [NOME DA LOCALIDADE]? Por quê?

- O que é [NOME DA LOCALIDADE]? [*bairro, favela, comunidade, conjunto*]?
- Quantas subáreas têm? Qual a diferença entre elas? Há diferenças entre os moradores delas?

5. [NOME DA LOCALIDADE] tem mudado nos últimos tempos?

- O que mudou?
- [Quando tem UPP, identificam a UPP como uma mudança? Como descrevem a localidade antes da UPP?]
- E a polícia, na relação com moradores, é uma nova polícia? A abordagem policial dentro e fora da localidade é diferente? Como é a sua relação com os policiais? Cumprimenta, conversa, reclama, xinga?
- Os policiais impuseram novas regras para a comunidade? Quais?
- Quando não tem UPP, quais mudanças são percebidas, e o que não mudou?
- Para ambos: como são resolvidos os problemas da comunidade – roubos, brigas, violência? Quem você chamaria para te ajudar se sua televisão fosse roubada?

6. Como avalia as mudanças? Avaliação é positiva ou negativa? Qual a percepção de segurança, de risco, de vigilância ou controle? Dimensões a serem exploradas:

- Segurança,
- Participação/associativismo,
- Atividade econômica,
- Integração com a cidade,
- Estigma.

7. Que impacto essas mudanças tiveram na sua vida? E dos moradores em geral? [Diferenças entre idade e gênero; existem diferentes percepções a respeito da UPP?]

8. O que você acha da UPP?

- E você acha que ela vai continuar? [*expectativa da duração do programa após 2016*]

Roteiro de entrevista semi-estruturada com policial de UPP

1. Qual é a sua patente?
2. Há quanto tempo trabalha aqui? Onde trabalhava antes?
3. Quais são, na sua opinião, os objetivos centrais das UPP?
4. E quais são, na sua opinião, os principais impactos da UPP nesta comunidade até agora?
5. Qual foi a reação da comunidade à implantação da UPP?
6. Como é planejado o trabalho dentro da UPP?
7. Qual é a sua atividade no dia a dia?
8. Existe algum tipo de registro sobre as atividades dos policiais no dia a dia?
9. Qual é o seu contato com os membros da comunidade? Existem reuniões/encontros marcados?
10. Como quantas ocorrências policiais acontecem por mês? Como elas são registradas?
11. De que outras informações sobre a comunidade/UPP o/a Sr.(a) dispõe no seu trabalho?
12. Que informações a UPP produz de forma regular, além das ocorrências/permanências?
13. Que dimensões o Sr. acha que deveriam ser consideradas para avaliar a UPP?
14. Que outras fontes de informação (além da polícia) poderiam ser consideradas para avaliar a UPP?
15. Já houve denúncias contra policiais? Como são tratadas?

