

**FUNDAÇÃO EDUCACIONAL MACHADO DE ASSIS
FACULDADES INTEGRADAS MACHADO DE ASSIS
CURSO DE DIREITO**

JARDEL ABEGG

**A (IN) EFICIÊNCIA DA FORÇA REPRESSIVA ESTATAL NO COMBATE ÀS
ESTRUTURAS SOCIAIS PARARELAS NAS FAVELAS DA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Santa Rosa
2017

JARDEL ABEGG

**A (IN) EFICIÊNCIA DA FORÇA REPRESSIVA ESTATAL NO COMBATE ÀS
ESTRUTURAS SOCIAIS PARARELAS NAS FAVELAS DA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades Integradas Machado de Assis como requisito parcial para obtenção de título de Bacharel em Direito.

Orientadora: Prof.^a Me. Renê Carlos Schubert Júnior

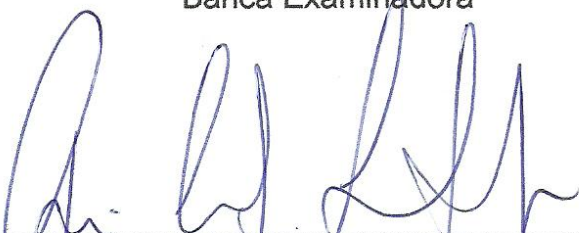
Santa Rosa
2017

JARDEL ABEGG

**A (IN) EFICIÊNCIA DA FORÇA REPRESSIVA ESTATAL NO COMBATE ÀS
ESTRUTURAS SOCIAIS PARALELAS NAS FAVELAS DA CIDADE DO RIO DE
JANEIRO
TRABALHO DE CONCLUSÃO DE CURSO**

Monografia apresentada às Faculdades
Integradas Machado de Assis, como
requisito parcial para obtenção do Título
de Bacharel em Direito.

Banca Examinadora



Prof. Ms. René Carlos Schubert Júnior – Orientador



Prof. Ms. Lairton Ribeiro de Oliveira



Prof. Ms. Marcelo Mendes Lech

Santa Rosa, 26 de junho de 2017.

DEDICATÓRIA

Dedico este trabalho primeiramente a Deus, senhor de todas as coisas, à minha família, base da minha existência, responsável pelo incentivo e apoio em todos os momentos, em especial ao meu filho Arthur, inspiração da minha vida, aos professores, aos colegas e aos amigos, que de alguma maneira contribuíram para minha chegada até o presente momento.

AGRADECIMENTO

Agradeço aos meus pais pela irrepreensível educação a mim despendida, por mostrar o caminho a ser percorrido, servindo de exemplo nas mais diversas ocasiões da minha vida.

“Não é preciso ter olhos abertos para ver o sol, nem é preciso ter ouvidos afiados para ouvir o trovão. Para ser vitorioso você precisa ver o que não está visível”.

Sun Tzu

RESUMO

O tema desta monografia tem por escopo o estudo da segurança pública na cidade do Rio de Janeiro, tendo como delimitação temática o estudo dos reflexos para a população das comunidades segregadas do Rio de Janeiro das ações dos órgãos estatais observados na última década, nos complexos de favelas cariocas, a partir de uma análise da (in) efetividade das ações públicas no combate à erradicação da marginalização. Diante da temática exposta, o presente trabalho objetiva responder ao seguinte questionamento: O combate repressivo estatal face às estruturas de poder não estatais reduz a marginalização nas favelas cariocas? O referente estudo tem como objetivo geral pesquisar sobre a segurança pública em comunidades carentes do Rio de Janeiro, especificamente no intuito de analisar a efetividade das ações estatais nos referidos locais, a fim de demonstrar o quão delicado é a intersecção pública naquele espaço, visando descrever os conflitos existentes na busca do equilíbrio entre a segurança pública e a garantia da liberdade e dos direitos fundamentais. O tema abordado tem uma considerável importância social, podendo ser considerado, quiçá, como a principal preocupação do Estado contemporâneo. Ao se falar em Estado Democrático de Direito, no qual é dever do ente público prestar segurança aos indivíduos radicados em seu território, nota-se uma ineficaz gestão dos instrumentos estatais perante as comunidades dos complexos de favelas do Rio de Janeiro. Trata-se de um pequeno espaço geográfico onde se presencia um diversificado encontro de interesses por parte do Estado, sociedade e a população local. A pesquisa, metodologicamente será realizada de modo indutivo, trazendo ideias e conceitos específicos. O estudo tem por objetivo ser exploratório e explicativo, tendo como suporte, uma pesquisa bibliográfica realizada em artigos, teses, revistas e livros. Corroborando, ainda, utilizou-se o procedimento histórico para o mesmo, por se tratar de um assunto norteado de peculiaridades advindas de acontecimentos históricos, servindo como embasamento e afirmação das informações sustentadas. O trabalho será composto por dois capítulos, ambos subdivididos em três seções, sendo que o primeiro capítulo tratará sobre o Estado, a Constituição e a Favelização, e o segundo capítulo abordará sobre a resposta estatal diante da formação de estruturas sociais paralelas. Ao final da pesquisa, com base no estudo realizado em doutrinas e obras, pode-se dizer que a utilização da força repressiva estatal nas favelas cariocas não reduz a criminalidade e a marginalização, mas sim, acentua a segregação social nestes locais.

Palavras-Chave: segurança pública – favelização – ferramentas repressivas.

ABSTRACT

The theme of this monograph is the study of public safety in the city of Rio de Janeiro, having as thematic delimitation, the study of the reflexes for the population of the segregated communities in Rio de Janeiro from the actions of state organs observed in the last decade in the complexes of Favelas, based on an analysis of the (in) effectiveness of public actions in combating the eradication of marginalization. Faced with the exposed theme, the present work aims at answering the following question: Does state repressive combat against non-state power structures reduce marginalization in Rio's slums? The main objective of this study is to research about public safety in poor communities in Rio de Janeiro, specifically to analyze the effectiveness of state actions in these places, in order to demonstrate how delicate the public intersection in that space is, aiming to describe the existing conflicts in the search for the balance between public security and the guarantee of freedom and fundamental rights. The subject addressed has considerable social importance, and may be considered, perhaps, as the main concern of the contemporary state. When talking about a Democratic State of Law, where it is the duty of the public entity to provide security to individuals encompassed in its territory, there is an ineffective management of the state instruments in front of the communities of the slum complexes of Rio de Janeiro. It is a small geographic space where there is a diversified meeting of interests on the part of the State, society and the local population. The research, methodologically, will be conducted by inductive mode, bringing specific ideas and concepts. The study aims to be exploratory and explanatory, having as support a bibliographical research done in articles, theses, magazines and books. In addition, the historical procedure was used for the same, because it is a matter guided on peculiarities arising from historical events, serving as a basis for and assertion of sustained information. The work will be composed of two chapters, both subdivided into three subheadings, the first chapter will explain about the State, the Constitution and Favellization, and the second chapter will talk about the state response to the formation of parallel social structures. At the end of the research, based on the study of doctrines and works, it can be said that the use of state repressive force in Rio de Janeiro' slums does not reduce crime and marginalization, but rather, it accentuates social segregation in these places.

Keywords: public security - slums - repressive tools.

LISTA DE ABREVIações E SIGLAS E SÍMBOLOS

abr. - Abril

Art. – artigo

Arts. – artigos

CONSEG – Conselho de Segurança

ed. - edição

inc. – inciso

incs. – incisos

FEMA – Faculdades Integradas Machado de Assis

nov. - Novembro

ONG – Organização Não Governamental

PIB – Produto Interno Bruto

p. – página

§ – Parágrafo

UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	10
1 O ESTADO, A CONSTITUIÇÃO E A FAVELIZAÇÃO.....	13
1.1 O SURGIMENTO DO ESTADO	13
1.2 O APARECIMENTO DAS CONSTITUIÇÕES E O ESTADO BRASILEIRO: UM PRISMA DEMOCRÁTICO.....	18
1.3 ESTRUTURAS SOCIAIS PARALELAS: O FENÔMENO DA FAVELIZAÇÃO	24
2 RESPOSTA ESTATAL DIANTE DA FORMAÇÃO DE ESTRUTURAS SOCIAIS PARALELAS.....	35
2.1 O BRASIL E A SEGURANÇA PÚBLICA..	35
2.2 A UTILIZAÇÃO DA FORÇA REPRESSIVA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	40
2.3 A (IN) ENEFICIÊNCIA DA FORÇA REPRESSIVA ESTATAL NO COMBATE ÀS ESTRUTURAS SOCIAIS PARALELAS.....	47
CONCLUSÃO	55
REFERÊNCIAS.....	58

INTRODUÇÃO

Atualmente, uma das maiores preocupações da sociedade brasileira é enfrentar a insegurança atrelada ao cotidiano do povo brasileiro, em especial nos grandes centros. Necessário se faz estudar os caminhos para solucionar as mazelas enfrentadas na área da Segurança Pública, e em especial os reflexos para a população das comunidades carentes do Rio de Janeiro em razão das ações dos órgãos estatais de segurança, observados na metade da última década nos complexos de favelas cariocas, a partir de uma análise da (in) efetividade das ações públicas no combate à erradicação da marginalização. Diante disso, o presente trabalho procura pesquisar se o combate repressivo estatal face às estruturas de poder não estatais reduz a marginalização nas favelas cariocas?

Assim sendo, a intenção do estudo em uma visão geral é o de pesquisar sobre a segurança pública em comunidades carentes do Rio de Janeiro, especificamente no intuito de analisar a efetividade das ações estatais nos referidos locais, a fim de demonstrar o quão delicado é a intersecção pública naquele espaço, visando descrever os conflitos existentes na busca do equilíbrio entre a segurança pública e a garantia da liberdade e dos direitos fundamentais. Para tanto, ter-se-ão como propósitos específicos estudar do papel inerente ao Estado como mantenedor da ordem social, principalmente no que se refere à pacificação social, tratar sobre as raízes do Constitucionalismo e do Estado Constitucional de Direito, identificar o aparecimento de estruturas sociais nos complexos de favelas do Rio de Janeiro, paralelas ao Estado Democrático de Direito e analisar a eficácia das ações repressivas do Estado, basicamente, por meio da utilização das Forças Armadas e de instalações de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs).

O tema abordado tem uma considerável importância social, podendo ser considerado, quiçá, como a principal preocupação do Estado contemporâneo. Ao se falar em Estado Democrático de Direito, no qual é dever do ente público prestar segurança aos indivíduos englobados em seu território, nota-se uma ineficaz gestão dos instrumentos estatais perante as comunidades dos complexos de favelas do Rio de Janeiro. Trata-se de um pequeno espaço geográfico onde se presencia um

diversificado encontro de interesses por parte do Estado, sociedade e a população local.

A pesquisa, metodologicamente será realizada de modo indutivo, trazendo ideias e conceitos específicos, com o intuito de apresentar de forma analítica os conflitos vivenciados no contexto temático, vislumbrando-se a busca do conhecimento e embasamento teórico do tema objeto deste trabalho, técnicas procedimentais, geração e interpretação de dados. O estudo tem por objetivo ser exploratório e explicativo, seguindo este breve resumo do caminho percorrido para confecção do trabalho, com uma sintática apresentação do surgimento histórico do Estado e seu dever de manter a ordem social, as raízes da Constituição brasileira, mostrando em seguida o aparecimento de estruturas sociais paralelas e o fenômeno da favelização. Posterior a isso, serão abordadas as ações repressivas do estado diante de tal cenário, bem como possíveis propósitos diversos à solução destes conflitos, refletindo ainda, sobre a real possibilidade da garantia da segurança pública, juntamente com a defesa da liberdade e dos direitos fundamentais em ambiente pacificados, tendo como suporte, uma pesquisa bibliográfica realizada em artigos, teses, revistas e livros.

A pesquisa seguirá padronizações observadas no Guia de Formatação de Projeto de Monografia da FEMA, bem como as normas da ABNT. Assim sendo, sua estrutura estará sob regras e prescrições padronizadas para tal. A parte teórica substancial será retirada de pesquisas realizadas de forma indireta, onde levantar-se-á dados de livros e artigos, e de forma direta intensiva, colhendo-se informações pela leitura e análise, com o escopo de organizá-las e adequá-las com o pensamento do trabalho. Para alcançar uma adequada organização, análise e interpretação das informações apresentados no trabalho, por meio da abordagem pelo método indutivo, dar-se-á de forma a colher os dados das fontes de consultas elencadas, trazendo-os para a linha de pensamento do trabalho ora apresentado. Corroborando ainda, utilizar-se-á o procedimento histórico para o mesmo, por se tratar de um assunto norteador de peculiaridades advindas de acontecimentos históricos, servindo como embasamento e afirmação das informações sustentadas.

O trabalho será composto por dois capítulos, ambos subdivididos em três seções, sendo que o primeiro capítulo tratará sobre o Estado, a constituição e a favelização. Será apresentado um breve histórico acerca da construção do Estado, bem como o surgimento das constituições, terminando por apresentar um fenômeno

que ocorre nos grandes centros e que causa preocupação ao governo carioca: a favelização.

No segundo capítulo abordar-se-á sobre a resposta estatal diante da formação de estruturas sociais paralelas, por meio de uma apresentação da estrutura de segurança pública brasileira, passando a abordar as formas repressivas de atuação do estado nas favelas do Rio de Janeiro, e sua (in) eficiência frente a formação de estruturas sociais paralelas nas comunidades cariocas.

1 O ESTADO, A CONSTITUIÇÃO E A FAVELIZAÇÃO

O modo pelo qual o ser humano encontrou para conviver foi por meio da sociedade. A partir daí sua constante evolução veio por intermédio da criação de institutos capazes de garantir esse convívio. As figuras do Estado e da Constituição merecem um estudo mais apurado com intuito de compreender melhor sua trajetória e desenvolvimento, detalhando um fenômeno que assola os grandes centros de aglomeração social: a favelização.

1.1 O SURGIMENTO DO ESTADO

A constante transformação social do ser humano nos últimos séculos fez surgir a sociedade, idealizada como uma defesa do homem para sua subsistência, a qual sofre mudanças desde que se tem notícia das primeiras agremiações informais entre seres humanos. A trajetória humana no decorrer dos tempos pode ser resumida assim:

No princípio era força. Cada um por si. Depois vieram a família, as tribos, a sociedade primitiva. Os mitos e os deuses – múltiplos, ameaçadores, vingativos. Os líderes religiosos tornam-se chefes absolutos. Antiguidade profunda, pré-bíblica, época de sacrifícios humanos, guerras, perseguições, escravidão. Na noite dos tempos, acendem-se as primeiras luzes: surgem as leis, inicialmente morais, depois jurídicas. Regras de conduta que reprimem os instintos, a barbárie, disciplinam as relações interpessoais e, claro protegem a propriedade. (BARROSO, 2015, p. 27).

O convívio em grupos surge como uma necessidade natural a partir da evolução do ser humano. O homem encontra na comunidade o que lhe falta como indivíduo, buscando, assim, satisfazer suas demandas individuais, as quais, com o passar do tempo, já não são mais as mesmas. Jean-Jacques Rousseau discorre desta forma acerca da relação social:

Encontrar uma força de associação que defenda e proteja de toda força comum a pessoa e os bens de cada associado, e pela qual, cada um, unindo-se a todos, não obedeça portanto senão a si mesmo, e permaneça tão livre como anteriormente. (ROUSSEAU, 1965, p. 30).

A figura do indivíduo singular dá lugar ao sujeito social, arrodado de seus pares, com reivindicações que, em muitas vezes, vêm de encontro às suas. Os

conflitos e disputas de interesses remetem o homem a uma inevitável desordem. Surge a necessidade natural de uma organização onde o ser humano se integre, de forma a suprir os interesses gerais, minimizando os atritos decorrentes da pluralidade de grupos. Para Rousseau, “[...] uma vez que homem nenhum possui uma autoridade natural sobre seu semelhante, e pois que a força não produz nenhum direito, restam pois as convenções como base de toda autoridade legítima entre os homens.” (ROUSSEAU, 1965, p. 25).

Posto que o homem não reconheça no seu semelhante, ou não o quer reconhecer, como alguém com ascendência sobre si, a ideia de colocar o poder de decisão nas mãos de uma entidade, a qual buscaria o equilíbrio entre todas as demandas de determinado grupo, começa a ganhar força. Surge a figura que mais a frente se conceitua como Estado representativo.

Essa transferência dos poderes individuais é abordada de maneira diferenciada por diversos pensadores, como Hobbes, Locke e Rousseau. Este, em sua obra “O Contrato Social”, defende que o controle social é realizado pelo povo sobre o Estado. O referido controle se faz por meio de um contrato, composto por cláusulas de responsabilidade mútua, de forma que: “Todas essas cláusulas, bem entendido, se reduzem a uma única, a saber, a alienação total de cada associado, com todos os direitos, em favor de toda comunidade [...]” (ROUSSEAU, 1965, p. 25).

O conceito do controle exercido por este ente, o controle social, é dado por Maria Valéria Costa Correia como “[...] os mecanismos que estabelecem a ordem social disciplinando a sociedade e submetendo os indivíduos a determinados padrões sociais e princípios morais.” (CORREIA, p. 66)

Em contrapartida, incumbe ao Soberano, assim chamado por Rousseau o poder exercido pelo Estado que é emanado do povo, garantir os direitos dos indivíduos e fazer com que os deveres sejam cumpridos, dentre os quais o direito à segurança.

A obsessa ordem social é colocada em um patamar diferenciado por Rousseau, porquanto: “[...] a ordem social é um direito sagrado que serve de alicerce a todos os outros.” (ROUSSEAU, 1965, p. 22)

O convívio pacífico entre as pessoas é uma das premissas da sociedade. Para tanto, a intersecção entre o público e privado se faz necessária. A respeito deste dilema, Luiz Roberto Barroso define que: “[...] as relações sociais e os

interesses coletivos situam-se no espaço entre a vida exclusivamente privada e a vida pública.” (BARROSO, 2015, p. 86).

A passagem do Direito Natural, no qual o homem não seguia regras pré-definidas, ao Direito Positivo, baseado em uma legislação que regularia o cotidiano dos indivíduos, trouxe consigo uma grande incidência de violência e infrações. As convenções e a codificação foram necessárias para substancializar aquilo que deveria ser seguido pela sociedade, e do contrário, as respectivas sanções. Desde os exemplos mais arcaicos, como a legislação Mosaica constante nos livros da Bíblia e o Código de Hamurabi, demonstram uma preocupação muito grande com os crimes, os castigos, as punições.

Por muito tempo, mais precisamente do início do pacto social até o período conhecido como o Iluminismo, o eixo central da atuação estatal na tentativa de pacificação social foram os castigos e punições. Michel Foucault, em sua obra *Vigiar e Punir*, aborda como era visualizada a execução pública da época:

[...] mais uma manifestação de força do que uma obra de justiça; ou antes, é a justiça como força física, material e terrível do soberano que é exibida. A cerimônia do suplício coloca em plena luz a relação de força que dá poder à lei. (FOUCAULT, 2014, p. 52).

A partir do período das Luzes, que teve início na França em meados do século XVII, uma corrente de cunho político, liberal e humanitária, veio se contrapor à ideologia arbitrária da época. Conforme Giovanni de Paula, a corrente Iluminista defendia o fim do excesso no ato de punir, com castigos corporais e pena de morte, e também da arbitrária e desigual aplicação da lei conforme a condição social do acusado (PAULA, 2011).

Juntamente com essa corrente, começa a criar força a ciência da Criminologia. Cesare Beccaria e Cesare Lombroso foram dois expoentes da época. O primeiro, influenciado por Voltaire e Rousseau, imagina um sistema jurídico no qual cada um deve ceder uma parcela da sua liberdade ao soberano, em troca da manutenção da ordem pelo referido elemento.

[...] só a necessidade constringe os homens a ceder uma parte de sua liberdade; daí resulta que cada um só consente em pôr no depósito comum a menor porção possível dela, isto é, precisamente o que era preciso para empenhar os outros em mantê-lo na posse do resto. O conjunto de todas essas pequenas porções de liberdade é o fundamento do direito de punir. (BECCARIA, 2001, p. 10).

Contudo, foi Cesare Lombroso, criador da tese do “criminoso nato”, em seu livro “O Homem Delinquente”, que começou a trabalhar as possíveis causas da criminalidade, tentando explicar o que tornava o homem um criminoso. Defendia, a partir de experimentos em internos de hospitais e prisões, que existia a pessoa incomum, propícia à prática de crimes e que não possuía controle sobre sua vontade. (PAULA, 2011).

Inúmeras críticas foram realizadas à tese de Lombroso. Sebastião José Roque, ao discorrer sobre o trabalho lombrosiano, defende o seguinte:

A reação desfavorável à teoria lombrosiana baseia-se na consideração de que ele despreza o livre-arbítrio e não deve o criminoso ser responsabilizado, uma vez que ele não tem forças para lutar contra seus ímpetos. (ROQUE, 2013, p. 07).

Apesar da reação adversa a essa ideia, sua obra contribuiu para elucidar características comportamentais dos criminosos, e aspectos ligados às suas atitudes, como a insensibilidade à dor, o cinismo, a vaidade, a falta de senso moral, a preguiça e o caráter impulsivo. Suas descrições serviram, e até hoje servem, no combate preventivo de crimes, sendo esta, uma das ferramentas mais eficazes de que dispõe o Estado.

Cabe-se ressaltar, portanto, que a violência e a criminalidade, vêm acompanhando o homem desde as primeiras organizações sociais. Do mesmo modo, a resposta para tal mazela por parte do ente estatal vem sendo diferente conforme o cenário histórico, político e econômico.

A evolução histórica da formação de grupos sociais, e principalmente, da representatividade de alguns perante os demais, no que tange a tomada de decisões, se consolidou como algo inerente do convívio humano. A cada relevante momento presenciou-se uma forma de disposição coletiva, a qual delineava os hábitos e costumes de cada povo. Do mesmo modo, aspectos da raça, da cultura e da religião de cada grupo, diferenciavam suas estruturas de organização.

Desde as entidades mais arcaicas, como as tribos e os clãs, passando pelos antigos impérios e o sistema feudal, chegando então à formação do Estado moderno, a organização política foi distinta na gerência cada sistema. A sociedade como fora pensada nos primórdios, ganha nova forma, deixando de ser o povo o detentor direto do poder discricional. Barroso traz da seguinte forma essa mudança:

A ideia do poder limitado e da existência de um espaço de participação e deliberação política foi continuada por Roma, até o colapso da República e a consagração do Império Romano, às vésperas do início da era cristã. O despotismo se impôs a partir de então, com suas características inafastáveis: vontade arbitrária do governante, medo dos governados e apropriação privada do que é comum ou público. (BARROSO, 2015, p. 87).

A queda do Império Romano foi um marco histórico para o início de uma nova disposição social. O poder disperso entre os proprietários de terra foi característico do período Feudal, no qual, o rei, duques, condes e barões eram os detentores dos bens, e conseqüentemente, do quase total poder de decisão. O interesse privado foi responsável por reger as relações sociais, restando somente a Igreja Católica como espécie de instituição pública. O controle social, deste modo, se exercia dentro do feudo pelo senhor feudal diante de seus vassallos.

O avanço da ordenação social não cessou. Rousseau resume assim essa metamorfose:

A pessoa pública, formada assim pela união de todas as outras, tomava outrora o nome de *cidade*, e toma hoje o de *república* ou *corpo político*, o qual é chamado por seus membros: *Estado*, quando é passivo; *soberano* quando é ativo; *autoridade*, quando comparado a seus semelhantes. No que concerne aos associados, adquirem coletivamente o nome de *povo*, e se chamam particularmente *cidadãos*, na qualidade de participantes na autoridade soberana, e *vassallos*, quando sujeitos às leis do Estado. (ROUSSEAU, 1965, p. 31).

O sistema feudal deu lugar à representatividade na forma do Estado: patrimonial, absolutista, liberal, social, neoliberal; até chegar ao Estado de Direito. As mudanças entre as diversas fases decorreram dos objetivos políticos de cada regente estatal. Indiferente da ideologia, o Estado passou a buscar o incessante equilíbrio entre o público e o privado, algo que até hoje se torna difícil consolidar.

Além disso, a afirmação e o reconhecimento perante o cenário externo passou pela garantia da integridade de seus elementos: o povo, o território e a soberania. Faz-se necessário organizar em uma espécie de regimento, de acordo com os costumes e princípios de cada povo, a identidade de cada Estado: surge, então, a figura da Constituição.

1.2 O APARECIMENTO DAS CONSTITUIÇÕES E O ESTADO BRASILEIRO: UM PRISMA DEMOCRÁTICO

A ideia de constituição do Estado, em um sentido mais amplo, vai além da codificação escrita a qual se conhece hoje. Refere-se a toda estrutura social de cada povo, afirmando um ideal de soberania e integridade, por meio de suas regras, hábitos e costumes. Neste sentido, José Afonso da Silva, conceitua Constituição:

A constituição do Estado, considerada sua lei fundamental, seria, então, a organização dos seus elementos essenciais: um sistema de normas jurídicas, escritas ou costumeiras, que regula a forma do Estado, a forma de seu governo, o modo de aquisição e o exercício do poder, o estabelecimento de seus órgãos, os limites de sua ação, os direitos fundamentais do homem e as respectivas garantias. Em síntese, a constituição é o conjunto de normas que organiza os elementos constitutivos do Estado. (SILVA, 2005, p. 37).

O dever de obediência à suprema legislação se faz necessário. Destarte, Jorge Miranda ensina:

Para lá dos elementos histórico, geográfico, económico, político, moral e afectivo, encontra-se sempre um elemento jurídico traduzido na criação de direitos e deveres, de faculdades e vinculações. Os governantes têm de ter o *direito* de mandar e os governados o *dever* de obedecer. Não bastam a força ou a conveniência: não há uma ideia de Poder sem uma ideia de Direito e a autoridade dos governantes em concreto tem de ser uma autoridade constituída - *constituída* por um conjunto de normas fundamentais, pela *Constituição*, como quer que esta se apresente. (MIRANDA, 2005, p. 5).

A Carta Magna do rei João Sem Terra, de 1215, é conhecida como a primeira constituição de um Estado moderno. Ela traz consigo a base do constitucionalismo contemporâneo, apesar do sistema inglês ter sofrido inúmeras transformações nos séculos subsequentes. As instituições britânicas alternaram à frente do poder, partindo de um período monárquico, comandado pelo rei, passando por instantes aristocráticos, liderado pelo Parlamento, chegando, enfim, ao momento democrático, tendo um governo como sede principal de liderança.

O sistema constitucional inglês se resume às palavras de Barroso:

Precisamente por não se materializar em um texto escrito, a constituição inglesa tem natureza *flexível*, podendo ser modificada por ato do Parlamento... Vale dizer: não há uma lei superior à vontade do Parlamento

e, conseqüentemente, não existe controle de constitucionalidade. (BARROSO, 2015, p. 37).

Percebe-se que, por mais que possua um governo puro à frente do país, o Parlamento e também o Rei, possuem poderes formais no que diz respeito à aprovação ou não das leis. Poderes estes indiscutíveis, propiciando um equilíbrio político à nação, e desempenhando uma função social e pública insubstituível. Baseado, ainda, no *rule of law*, alicerce de um Estado Democrático de Direito, garante as prerrogativas dos indivíduos e a proteção contra qualquer exercício arbitrário de poder.

Já a primeira Constituição escrita do mundo moderno foi a Constituição dos Estados Unidos da América. Inconformados com “ações intoleráveis” por parte da coroa inglesa, os estados americanos organizaram-se de forma a constituir os artigos da Confederação, que, mais a frente, em 1787, viriam a ser ratificados e consolidados como a Constituição Americana.

A moderada quantidade de artigos, sete no total, somados às vinte e sete emendas incluídas desde a sua ratificação, formam a mais duradoura Constituição escrita do mundo moderno. O *Bill of Rights* fora inserido com as dez primeiras emendas, assegurando as liberdades de expressão, religião, reunião e os direitos ao devido processo legal e a um julgamento justo.

Traz consigo a ideia do Federalismo, dando uma autonomia legislativa aos Estados-Membros, e o *common law*, com o importante papel do juiz nas decisões. Acerca desta técnica, Barroso aponta a mudança constitucional americana:

É certo que o sistema jurídico americano, fundado na tradição do *common law*, dá aos tribunais um amplo poder de criação e adaptação do Direito e que, por isso mesmo, a Constituição tem hoje um sentido e um alcance que se distanciam de sua concepção original. (BARROSO, 2015, p. 43).

Outro modelo constitucional expoente foi o Francês. A Revolução Francesa serviu não somente para impulsionar as mudanças ocorridas na França, mas também, para mostrar ao mundo expressivos ideais revolucionários, superiores quando comparados à Revolução Inglesa e Americana. Foi o marco do constitucionalismo francês, com a promulgação da Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão, em 1789, a qual ganhou proporções universais. Dalmo de Abreu Dalari explana sobre o conteúdo abordado na Declaração:

Declara-se, então, que os homens nascem e permanecem livres e iguais em direitos. Como fim da sociedade política aponta-se a conservação dos direitos naturais e imprescritíveis do homem, que são a liberdade, a propriedade, a segurança e a resistência à opressão. Nenhuma limitação pode ser imposta ao indivíduo, a não ser por meio da lei, que é a expressão da vontade geral. E todos os cidadãos têm o direito de concorrer, pessoalmente ou por seus representantes, para a formação dessa vontade geral. Assim, pois, a base da organização do Estado deve ser a preservação dessa possibilidade de participação popular no governo, a fim de que sejam garantidos os direitos naturais. (DALARI, 1998, p. 56).

Comparada com outras cartas constitucionais, a Constituição francesa caracterizou-se pela abrangência global alcançada, inspirando outras nações pela ruptura do Estado absoluto em face do Estado constitucional. Todavia, a instabilidade política assolou a França nos anos subsequentes. Jorge Miranda elucida a situação, comparando com a realidade americana:

Ao passo que, por exemplo, os Americanos tiveram até agora só uma Constituição e todas as transformações políticas e sociais ocorreram à sua sombra, os Franceses já experimentaram mais de dez Constituições e têm vivido em regimes de liberdade e de restrição de liberdade política, de concentração e de desconcentração do poder, de monarquia e de república, por mais de uma vez. (MIRANDA, 2005, p. 64).

Cabe ressaltar, ainda, a relevância da Constituição Alemã, principalmente nas últimas décadas, para o cenário jurídico internacional. É caracterizada pela defesa dos direitos fundamentais, tais como o direito de liberdade, inviolabilidade corporal, liberdade de locomoção, de expressão e de consciência. Apesar de não haver disposição expressa sobre o assunto, é considerada um marco no constitucionalismo social, baseada na teoria dos deveres de proteção.

Barroso conceitua a ascensão constitucional alemã como um caso de sucesso da segunda metade do século XX, decorrente da utilização de suas práticas por inúmeras cortes julgadoras estrangeiras, influenciando o pensamento e a prática jurisprudencial de diferentes nações do mundo. (BARROSO, 2015).

Acompanhando as transformações socioeconômicas mundiais, influenciados pela ascensão dos ideais dos movimentos constitucionais antes expostos, os Estados modernos se consolidaram como “Estados de direito”, alicerçados em suas constituições escritas. Ademais, outro conceito que surge com as discussões políticas, acerca da representatividade e da fonte legítima do poder, é o da democracia. Barroso traz a concepção conclusiva do cenário:

Apenas quando já se avançava no século XX é que seriam completados os termos da complexa equação que traz como resultado o Estado Democrático de direito: *quem decide* (fonte do poder), *como decide* (procedimento adequado) e *o que pode e não pode ser decidido* (conteúdo das obrigações negativas e positivas dos órgãos de poder). (BARROSO, 2015, p. 65).

O autor refere-se à democracia, em sentido material, como aquilo “[...] que dá alma ao Estado constitucional de direito, é, mais do que o governo da *maioria*, o governo para *todos*”. (BARROSO, 2015, p. 66).

Ainda sobre a intersecção das evoluções constitucionais e os Estados modernos, Dalari alude:

Foram esses movimentos e essas idéias, expressões dos ideais preponderantes na Europa do século XVIII, que determinaram as diretrizes na organização do Estado a partir de então. Consolidou-se a idéia de Estado Democrático como o ideal supremo, chegando-se a um ponto em que nenhum sistema e nenhum governante, mesmo quando patentemente totalitários, admitem que não sejam democráticos. (DALARI, 1998, p. 56).

É este Estado Democrático de Direito que, nos tempos de hoje, faz parte da realidade brasileira. Contudo, igualmente a inúmeras outras nações, houve uma conturbada evolução social do Estado brasileiro, a qual caracterizou a história tupiniquim e propiciou chegar-se ao cenário constitucional do momento atual.

Como colônia portuguesa desde o seu descobrimento, o Brasil passou aproximadamente trezentos anos sob o domínio extrativista de Portugal. A chegada da família real, no início do século XIX, deu início à transformação geopolítica brasileira. Barroso sintetiza a mutação social do Brasil:

O Império de viés autoritário, fundado em uma Carta outorgada, converteu-se em um Estado constitucional democrático e estável, com alternância de poder e absorção institucional das crises políticas. Do regime escravocrata, restou-nos a diversidade racial e cultural, capaz de enfrentar – não sem percalços, é certo – o preconceito e a discriminação persistentes. Não foi uma história de poucos acidentes. Da independência até hoje, tivemos oito Cartas constitucionais: 1824, 1891, 1934, 1937, 1946, 1967, 1969 e 1988, em um melancólico estigma de instabilidade e de falta de continuidade das instituições (BARROSO, 2015, p. 482).

A Constituição Brasileira de 1988 deixa para trás a história de um País marcado pelas mais diversas formas de governo: o Império, oriundo da colonização portuguesa citada anteriormente; passando pela Proclamação da República, em 1889, e posteriormente sua queda com as revoluções regionalistas em meados da

década de 1930; os governos ditatoriais de Vargas e dos presidentes militares; chegando, então, à transição democrática que culminou na atual Constituição brasileira.

O Magno Texto de 1988 traz em seu preâmbulo o seguinte enunciado:

Nós, representantes do povo brasileiro, reunidos em Assembleia Nacional Constituinte para instituir um Estado democrático, destinado a assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos, fundada na harmonia social e comprometida, na ordem interna e internacional, com a solução pacificadas controvérsias, promulgamos, sob a proteção de Deus, a seguinte Constituição da República Federativa do Brasil. (BRASIL, 1988).

O Poder Constituinte da época, composto inclusive por membros do senado, teve a preocupação de iniciar o texto constitucional enfatizando a instituição de um Estado Democrático, de acordo com as inspirações constitucionais estrangeiras, ao mesmo tempo em que já elenca uma série de direitos sociais, dentre os quais o da segurança, que será oportunamente trabalhado.

No seu artigo terceiro, traz os objetivos fundamentais:

Art. 3º Constituem objetivos fundamentais da República Federativa do Brasil:
I – construir uma sociedade livre, justa e solidária;
II – garantir o desenvolvimento nacional;
III – **erradicar** a pobreza e **a marginalização** e reduzir as desigualdades sociais e regionais;
IV – promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação. (BRASIL, 1988) [grifo nosso].

O objetivo constitucional do inciso terceiro é uma das maiores preocupações da sociedade brasileira atual, e até mundial, estando na pauta dos governos das diversas esferas estatais. A marginalização brasileira será vista de forma esmiuçada no decorrer da monografia, sendo este, o enfoque principal do presente trabalho.

Conhecida pela doutrina como a “Constituição Cidadã”, a Constituição de 1988 abrangeu uma quantidade considerável de direitos fundamentais à população, sendo que para a sua efetivação, seria preciso mais que a simples previsão. Barroso aborda o tema da seguinte forma:

No plano dos *direitos fundamentais*, a despeito da subsistência de deficiências graves em múltiplas áreas, é possível contabilizar realizações. A centralidade da dignidade da pessoa humana se impôs em setores diversos. Para que não se caia em um mundo de fantasia, faça-se o registro indispensável de que uma ideia leva tempo razoável entre **o momento em que conquista corações e mentes até se tornar uma realidade concreta**. Ainda assim, no âmbito dos direitos individuais, as liberdades públicas, como as de expressão, reunião, associação e direitos como o devido processo legal e a presunção de inocência incorporaram-se com naturalidade à paisagem política e jurídica do país. É certo que ainda não para todos. (BARROSO, 2015, p. 501). [grifo nosso].

A ideia arrolada pelo autor e grifada na citação é a lacuna existente entre o “dever ser” e o “ser” da Constituição brasileira, qual seja “[...] o momento em que se conquista corações e mentes [...]”, caracterizado pela positivação das normas constitucionais através do poder constituinte, e “[...] até se tornar realidade concreta [...]”, que é a efetivação dos objetivos vislumbrados e dos direitos garantidos na letra da lei.

Ao debater sobre o Estado Democrático de Direito, citado anteriormente como dogma da sociedade brasileira atual, José Afonso da Silva alude que é um tipo de Estado que tende a realizar a síntese do processo contraditório do mundo contemporâneo, superando o Estado capitalista para configurar um Estado promotor de justiça social que o personalismo e monismo político das democracias populares sob o influxo do socialismo real não foram capazes de construir. A Constituição Federal de 1988 apenas abre as perspectivas de realização social profunda pela prática dos direitos sociais que ela inscreve e pelo exercício dos instrumentos que oferece à cidadania e que possibilita concretizar as exigências de um Estado de justiça social, fundado na dignidade da pessoa humana (SILVA, 2005).

À luz do que é previsto nesta organização de Estado, as decisões públicas que afetam a sociedade devem estar em consonância com a Constituição Federal, tendo o propósito de fazer valer o que nela está previsto. Assim sendo, as disposições das instituições estatais, por mais independentes que sejam perante as demais, devem fazer cumprir a Constituição, sob risco de ferir o direito constitucional considerado sagrado, incorrendo em inconstitucionalidade.

Entretanto, a consumação jurisdicional, em algumas searas, passa longe de ser concretizada. As incorreções constitucionais à realidade brasileira, somadas à incompetência gerencial contínua de anos, remetem a presenciar-se um cenário de ineficiência e ineficácia constitucional, conhecida como “letra morta de lei”. O que se vê, é uma realidade social longe de estar em conformidade com os objetivos do

texto constitucional, no que se refere à garantia dos direitos sociais, aqui destacados o direito à segurança e a erradicação da marginalização.

Desse modo, alguns espaços do território brasileiro destacam-se por apresentar particularidades distintas àquelas vislumbradas em um Estado Democrático de Direito. Trata-se de ambientes singulares, caracterizados pela segregação socioespacial, mundialmente conhecida como o fenômeno da favelização.

1.3 ESTRUTURAS SOCIAIS PARALELAS: O FENÔMENO DA FAVELIZAÇÃO

Ao mesmo passo da transformação da ordem social mundial, a população vem sofrendo alterações em sua disposição no que se refere à distribuição e organização socioespacial. Segundo o Instituto Nacional de Estudos Demográficos (INED)¹, da França, a população mundial no final do ano de 2016 passava de 7,4 bilhões de pessoas, e esse número vem aumentando, podendo chegar aos 11 bilhões no final do século XXI.

O aumento populacional global é abordado por Mike Davis como uma das causas da desigualdade social nas cidades, pois “[...] o preço dessa nova ordem urbana será a desigualdade cada vez maior, tanto dentro de cidades de diferentes tamanhos e especializações econômicas quanto entre elas”. (DAVIS, 2006, p. 18).

Corroborando com este aumento e acompanhando a evolução industrial mundial, a distribuição humana acontece de forma a suprir a demanda de pessoal nos grandes centros de produção. O deslocamento forçado da população oriunda dos campos, em busca de oportunidades nos grandes centros, caracteriza um fenômeno ocorrido nas últimas décadas, conhecido como migração urbana.

Destarte, o avanço tecnológico de algumas cidades na área industrial, aliado à intensa força de mão de obra por elas absorvida, formam regiões conhecidas como corredores urbanos, onde as pessoas acabam por fixar moradia devido à oferta de atividades laborais para sua subsistência.

¹ Instituto Nacional de Estudos Demográficos - INED (Institut national d'études démographiques). Disponível em: <<https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/tous-les-pays-du-monde/>>.

De acordo com a Base de dados de Indicadores Urbanos da ONU², do site População das Cidades, são exemplos de formação desses eixos de aglomeração populacional aqueles encontrados nos países do oeste asiático, tidos como desenvolvidos ou em desenvolvimento nos últimos anos, como as cidades de Guangzhou e Shangai na China, Tóquio no Japão, e Délhi e Mumbai na Índia. Distantes, porém com as mesmas características, destacam-se os exemplos da Cidade do México, no México, e o eixo Rio-São Paulo no Brasil.

Apesar de essa explosão populacional ter acompanhado o crescimento industrial e econômico mundial, esse fenômeno nos países do “Terceiro Mundo”, como são intitulados por Davis os países pobres e subdesenvolvidos, está sim associada às implicações desastrosas para a comunidade geral, dentre elas a pobreza.

A ‘superurbanização’, em outras palavras, é impulsionada pela reprodução da pobreza, não pela oferta de empregos. Essa é apenas uma das várias descidas inesperadas para as quais a ordem mundial neoliberal vem direcionando o futuro. (DAVIS, 2006, p. 26).

O excesso habitacional urbano trouxe consigo uma série de problemas sociais, além da pobreza já mencionada. A organização fundiária da cidade tornou-se um transtorno frequente e incessante. A alternativa encontrada pela sociedade perante as dificuldades foi à informalidade na ocupação de espaços urbanos. Davis aborda que “[...] o crescimento urbano rápido no contexto do ajuste estrutural, da desvalorização da moeda e da redução do Estado foi a receita inevitável da produção em massa de favelas”. (DAVIS, 2006, p. 27).

Percebe-se que, além dos fatores de desordem pública, o *boom* industrial e posterior recessão econômica mundial da década de 1980, agregados ao crescimento populacional urbano, sem o devido planejamento estrutural das cidades migradas no que tange a organização fundiária, impulsionou a formação de aglomerados habitacionais nas grandes cidades. Estes acúmulos residenciais com características próprias, encontrados em todos os cantos do mundo, ficaram conhecidos como favelas.

² População das Cidades (City population). Disponível em: <<https://www.citypopulation.de/world/Agglomerations.html>>

O Desafio das Favelas (*The Challenge of Slums*)³ apresenta uma definição clássica de favela, apontando como características físicas deste ambiente, o excesso de população, habitações pobres ou informais, acesso inadequado à água potável, condições sanitárias e insegurança da posse da moradia; e as dimensões sociais, que seriam as marginalidades econômica e social.

Apesar de existirem conceitos acerca deste fenômeno, os ambientes das favelas diferenciam-se muito em relação à Região, País e até o Continente em que se localiza. As favelas situadas na China, país com a maior taxa de crescimento populacional informal, são distintas daquelas encontradas nas regiões inóspitas da África Subsaariana.

Davis traz as particularidades que levaram aos processos de formações e materialização das diversas favelas:

Desde o início, essas populações refugiadas e estabelecidas em favelas dependiam intensamente de benfeitores políticos e das máquinas corruptas dos partidos. Em consequência, tanto na Índia quanto no Paquistão o desenvolvimento das favelas ficou famoso por sincronizar-se com os ciclos eleitorais [...] (DAVIS, 2006, p. 65).

Na África, a característica predominante que forçou o processo de transformação urbana era outra, destacado por Davis que até a década de 1980 o crescimento das cidades na maioria dos países foi subsidiado por políticas coercitivas que forçavam os camponeses a fornecer produtos hortigranjeiros a preço abaixo do mercado e tributavam os habitantes rurais com alíquotas desproporcionais. (DAVIS, 2006).

Enquanto isso, na América Latina:

[...] a derrubada das ditaduras criou oportunidades temporárias de invasão e de ocupação de terras, ao mesmo tempo em que as fortes rivalidades entre os guerrilheiros e a ameaça implícita da revolução forneciam aos imigrantes urbanos chances episódicas de trocar votos por terra e infraestrutura. (DAVIS, 2006, p. 67).

Percebe-se que a existência das favelas nas diversas áreas do planeta ocorreu como um fenômeno político, econômico e social, sem haver razões

³ O Desafio das Favelas (*The Challenge of the Slums*), relatório global sobre assentamentos humanos das Nações Unidas do ano de 2003.

específicas gerais, porém, sempre com alguma influência negativa por parte do respectivo ente estatal.

Além disso, as influências por parte de grandes instituições econômicas, como o Fundo Monetário Internacional e o Banco Mundial, modelaram diversas nações, por meio de empréstimos de acesso restrito às classes média e alta, de acordo com seus interesses, e estes, por sua vez, sempre fomentaram a massificação imobiliária informal.

Quando os governantes do Terceiro Mundo abdicaram da batalha contra a favela na década de 1970, as instituições de Bretton Woods – com o FMI como o ‘mau policial’ e o Banco Mundial como o ‘policial bonzinho’ – assumiram um papel cada vez mais predominante na determinação de parâmetros para a política habitacional urbana. (DAVIS, 2006, p. 79).

A situação fundiária de que cada nação dispõe, representa, hoje, obviamente, a sequência de atos realizados e fatos ocorridos nas últimas décadas, em cada um de seus respectivos territórios. Porém, evidencia-se uma grande interferência internacional, tanto pelas transformações ocorridas nos cenários econômicos, industriais e tecnológicos, quanto no que se refere à políticas de acesso aos recursos das grandes instituições, ocasionando uma acentuada desigualdade socioespacial.

Não diferente de outros problemas sociais, o Brasil também possui um histórico acentuado de segregação socioespacial. De acordo com Renato Meirelles e Celso Athayde, no Brasil o termo favela surgiu na Guerra dos Canudos, depois de os soldados envolvidos na batalha se alocarem de forma precária em um morro do Rio de Janeiro, hoje conhecido como Providência, por não terem recebido as moradias prometidas após o embate. A transitoriedade destes assentamentos sempre foi uma de suas características, a qual, com o passar dos tempos, acabou se mostrando uma simples literatura. (ATHAYDEMEIRELLES, 2014).

As primeiras favelas brasileiras, em Santos e no Rio, certamente surgiram como recursos provisórios. Num lugar, era reduto de escravos foragidos. No outro, compunha o reduto provisório desses e também dos soldados esquecidos depois da renhida disputa bélica. Por causa da inércia do Estado, no Estado, converteram-se em lugares definitivos do viver (ATHAYDEMEIRELLES, 2014, p. 39).

O que se vê, desde o aparecimento das primeiras estruturas urbanas informais até os dias atuais, é a indiferença por parte das autoridades públicas e da

sociedade, diante da discriminação que ocorre com a favelização. Davis aponta que nos países do Terceiro Mundo:

[...] a ideia de um Estado intervencionista muito comprometido com a habitação popular e a criação de empregos parece alucinação ou piada de mau gosto, porque há muito tempo os governos abdicaram de qualquer iniciativa séria de combater as favelas e remediar a marginalidade urbana. (DAVIS, 2006, p. 70).

Englobado neste grupo de países, o desdém do Brasil perante as comunidades segregadas ocorre da mesma maneira. Contudo, é válido analisar alguns números expressivos, em relação às favelas, que causam estranheza diante da situação.

Se compusessem um estado, as favelas seriam o quinto mais populoso da federação, capaz de movimentar 63 milhões de reais a cada ano. Ainda sim, o universo da favela parece invisível à grande mídia, aos intelectuais e à boa parte dos planejadores de negócios, que ignoram e desprezam seu poder transformador. (ATHAYDEMEIRELLES, 2014, p. 28).

Apesar do grande volume econômico, perante o olhar de uma elite social, as favelas tornaram-se descabidas no cenário urbano. Segundo Davis, melhorar as favelas em vez de substituí-las tornou-se a meta menos ambiciosa da intervenção pública e privada (DAVIS, 2003).

A ideia remocionista, que visa à realocação dos favelados em áreas estratégicas, não se consolida, pois os novos assentamentos acabam por se localizar mais distantes das áreas que demandam da mão de obra barata. Destaca-se um histórico político de tentativa de remoção, ao invés de melhoramento e adequação da estrutura já massificada.

Com frequência, as autoridades públicas procuram apagar as consequências do descompasso e da desarmonia, obviamente contribuindo para deitar estigmas sobre os excluídos. Mais fácil lhes parecia remover um cortiço ou uma favela do que construir polos de educação e habitação profissional para esses indivíduos. (ATHAYDEMEIRELLES, 2014, p. 43).

Associados à falta de ação estatal no combate à segregação socioespacial e os pensamentos equivocados quanto às políticas públicas de melhorias fundiárias, acabam por serem os principais propulsores do fenômeno da favelização na cidade do Rio de Janeiro. Sobre a inoperante atuação pública, o Desafio das Favelas (The

Challenge of the Slums)⁴, cita que “[...] a principal causa do aumento da pobreza e da desigualdade das décadas de 1980 e 1990 foi a retirada do Estado.”

Este período transitório, marcado pelo final do regime militar e a redemocratização brasileira, foi um marco para o crescimento da favelização, principalmente no Estado carioca. A turbulência social causada pela instabilidade política somente acentuou um distúrbio mundialmente conhecido, demarcadas as características peculiares adquiridas pelas favelas do Rio de Janeiro. Dentre elas, destacam-se a precária prestação dos serviços públicos básicos, a deficiente mobilidade urbana e a criminalidade.

Ao se falar na carência de prestação básica dos serviços públicos é inerente mencionar o problema do saneamento básico e do recolhimento de lixo nas comunidades segregadas, porquanto são visualizadas consequências como acúmulo de lixo pela população, causando entupimento de canais e redes de saneamento, e, por conseguinte, proliferação de insetos e roedores nos locais. Davis se refere a estes lugares como “favelas lixo”, pois apresentam um índice de sanidade muito inferior ao restante da cidade. (DAVIS, 2006).

Novamente a indiferença estatal frente ao problema, associada à dificuldade de acesso às comunidades para realizar o recolhimento dos resíduos sólidos, remetem a uma situação precária de salubridade. Ressalta-se, ainda, a falta de uma estrutura apropriada de escoamento do esgoto sanitário, que acaba por não receber um destino apropriado.

O desencadeamento desta situação resulta numa série de problemas pandêmicos, existentes desde as gerações mais antigas, em diversos lugares o globo terrestre.

Em geral, os impérios europeus recusavam-se a oferecer infraestrutura moderna de água e rede de esgoto aos bairros nativos, preferindo usar, em vez disso, o zoneamento racial e os cordões sanitários para isolar as guarnições e os bairros brancos das doenças epidêmicas. (DAVIS, 2006, p. 143).

A discrepância existente entre as áreas faveladas e as regiões de classes média e alta se torna aparente, principalmente quanto à preocupação estatal no que se refere à paisagem urbana. Os resquícios dos pensamentos remocionistas

⁴ O Desafio das Favelas (The Challenge of the Slums), relatório global sobre assentamentos humanos das Nações Unidas do ano de 2003.

remetem as favelas a permanecer num “[...] ambiente da impermanência, sob o vento das mudanças urbanísticas engendradas para tornar o Rio de Janeiro o cartão postal do Brasil” (ATHAYDE/MEIRELLES, 2014).

Nota-se que a preocupação estatal se mantém voltada para interesses escusos, não se comprometendo de forma efetiva com a população carente da periferia.

A segregação urbana não é um status quo inalterável, mas sim uma guerra social incessante na qual o estado intervém regularmente em nome do ‘progresso’, do ‘embelezamento’ e até da ‘justiça social para os pobres’, para redesenhar as fronteiras espaciais em prol de proprietários de terrenos, investidores estrangeiros, a elite com suas casas próprias e trabalhadores de classe média. (DAVIS, 2006, p. 105).

A má qualidade do transporte de massa e vias expressas transformou o trânsito numa catástrofe para a saúde pública, fazendo com que os habitantes tenham consciência aguda do perigo enfrentado diariamente (DAVIS, 2006). Restou à população encarar a realidade social que se apresenta e buscar meios para perfazer sua subsistência, fazendo de seu dia a dia uma jornada desgastante e perigosa. A mobilidade dos indivíduos favelados se mostra deficiente, no sentido de que na grande maioria das comunidades carentes, não ter havido um prévio planejamento da malha rodoviária urbana.

Os pobres urbanos têm de resolver uma equação complexa ao tentar otimizar o custo habitacional, a garantia de posse, a qualidade de abrigo, a distancia do trabalho e, por vezes, a própria segurança. Para alguns, o terreno gratuito, ou quase isso, compensa viagens épicas da periferia para o trabalho no centro. E para todos a pior situação é um local ruim e caro sem serviços públicos nem garantia de posse. (DAVIS, 2006, p. 37).

A partir de um histórico de mazelas enfrentado pela população favelada, as novas gerações acabam por ser influenciadas pela falta de atitude estatal. O não investimento nas áreas formadoras e transformadoras de caráter, como a educação, cultura e o lazer, acaba por afastar a possibilidade de aproximar as futuras gerações das favelas segregadas.

Os jovens, em particular, são filhos e netos daqueles cidadãos abandonados e maltratados pelo estado. Criados a partir dessa memória familiar recente, ainda não enxergam o governo, qualquer que seja, como provedor de bem-estar (ATHAYDE/MEIRELLES, 2014, p. 32).

Enquanto o papel do Estado como intermediário reduz-se, as grandes instituições internacionais instauraram a sua própria presença na base por meio de ONGs dependentes em milhares de favelas e comunidades urbanas pobres (DAVIS, 2006). Por mais que não tenham uma efetividade tão grande, a ideia da integração de esforços de diversas fontes é válida para se pensar em um futuro com mais dignidade aos moradores das favelas.

As diversas falhas evocadas na transformação socioespacial urbana da cidade do Rio de Janeiro, as quais foram responsáveis pelo aparecimento e massificação do fenômeno da favelização carioca, provocaram também o nascimento de uma criminalização concentrada nestes ambientes, responsável por atrair a preocupação estatal de forma acentuada.

[...] no Rio de Janeiro, salvo exceções, os espaços populares, sobretudo aqueles que aderiram à nomenclatura canônica, digamos assim, oscilaram entre três despotismos concorrentes, cada qual com sua perversidade específica, mas todos com o mesmo efeito desmobilizador tráfico, polícia, milícia (ATHAYDEMEIRELLES, 2014, p. 12).

A realidade vivida nas favelas da cidade do Rio de Janeiro pode ser retratada por estar sob a égide destes três braços armados. A imagem do Estado como mantenedor da ordem social, respaldado pelo pacto do contrato social, realizado desde a formação das primeiras civilizações, se faz ausente nas comunidades segregadas, abrindo espaço para atuação e controle de forças ilegítimas.

[...] cabe admitir que o negócio antigo do delito também funciona na favela, e que ele representa poderoso entrave a seu desenvolvimento social e econômico. No caso do Rio de Janeiro, há décadas, as organizações criminosas assumiram o controle dos territórios abandonados pelo Estado (ATHAYDEMEIRELLES, 2014, p.135).

O comércio ilícito de drogas nas favelas pode ser considerado como o sistema propulsor da criminalidade carioca. O poder existente nas mãos dos traficantes acaba por se legitimar para os moradores locais, pois é esta a principal fonte de renda e aquilo que faz a economia da comunidade movimentar. Por meio do tráfico seus líderes compram no comércio local, patrocinam eventos de entretenimento, além de praticar assistencialismo, auxiliando a mãe desesperada a comprar um antibiótico para o filho ou pagando um táxi para que o idoso pudesse se deslocar até o hospital. (ATHAYDEMEIRELLES, 2014).

A autoridade dos traficantes é um fato indiscutível. O funk, estilo musical que se espalhou pelo Brasil, é originário das comunidades carentes do Rio de Janeiro. Caracteriza-se por apresentar as histórias oriundas destes lugares, detalhando uma cultura bastante própria. Assim sendo, é costumeira a realização de festas ao som deste estilo musical, os chamados bailes funk, além de outras atividades festivas.

Eventos dessa natureza dependem de autorizações que frequentemente precisam ser obtidas da polícia e também dos líderes do tráfico. Afinal, de maneira silenciosa, as organizações criminosas seguem presentes nas comunidades. (ATHAYDEMEIRELLES, 2014, p. 114).

Além da atuação dos traficantes, exercem poder sobre os territórios marginalizados cariocas as chamadas milícias, poder este objeto de disputa principalmente com os já citados traficantes. Inicialmente, as milícias eram grupos formados por policiais e bombeiros, sem estarem atuando oficialmente, que realizavam patrulhas em busca de traficantes. Com o passar do tempo, apesar de ainda serem compostas por policiais, transformaram-se em gangues motivadas basicamente pelo lucro.

Em certo momento, as milícias cometiam crueldades de modo ostensivo, em celebrações públicas macabras. O intuito era constituir afirmações de poder e, ao mesmo tempo, enviar mensagens convincentes àqueles eventualmente interessados em praticar a desobediência. (ATHAYDEMEIRELLES, 2014, p.143).

A mudança do *modus operandi* das milícias transformou-as em outra força paralela ao Estado, tendo muita influência no cotidiano da população favelada. Sob a proposta inicial de manter a segurança local, não proporcionada pelo ente estatal, estes grupos passaram a obter lucros em outras atividades exploratórias. A novidade está na “venda” de produtos e serviços, por meio de extorsões apresentadas como proteção contra assaltos, que marcaram também o início da máfia italiana no século XIX e, posteriormente, das máfias estadunidenses. São os novos milionários da tragédia da segurança pública no Rio de Janeiro. (ZALUAR/CONCEIÇÃO, 2007).

As milícias continuam ativas, mas adotaram outros métodos de ação. Visadas pelo olhar da cidadania, elas agem com discrição. Continuam matando, mas sem alarde, cuidando de fazer sumir os cadáveres. São, sem dúvida, responsáveis pelo crescente número de desaparecidos nas estatísticas da segurança pública (ATHAYDEMEIRELLES, 2014, p.144)

Cabe ressaltar que a disputa entre os traficantes e os grupos paramilitares gera uma verdadeira guerra nas periferias cariocas. O principal braço armado estatal, responsável pela segurança pública ostensiva, se mostra outra ineficiente peça de manobra frente à criminalidade das favelas. Além da ineficiência, a corrupção é uma característica usual atribuída à polícia, explicando a presença destes na composição dos grupos criminosos.⁵ “Ainda que existam muitos oficiais sérios e honestos nas corporações, a velha estrutura institucional determina um padrão de conduta para os agentes, em que o pensamento crítico é frequentemente qualificado como traição ou sedição.” (ATHAYDEMEIRELLES, 2014).

Assim, é visualizada a desídia histórica do Estado perante a sociedade no que tange a garantia dos direitos sociais e individuais. O caminho percorrido pelas civilizações, partindo da formação das primeiras sociedades, passando pela estruturação dos Estados representativos e a codificação de suas normas, chegando às constituições modernas contemporâneas, teve uma série de incorreções que levaram à sociedade que se apresenta hoje.

O fenômeno da favelização, proveniente desta sequência de erros, se encontra massificado nas comunidades carentes do Rio de Janeiro. Perante este cenário e, ciente do pacto entre sociedade e Estado trazido pelo contrato social, é obrigação estatal assegurar a todos, independente de classe social, os direitos básicos que garantem uma vida digna e segura à população. O não cumprimento desse dever remete a deparar-se com uma situação ponderosa: a existência de lugares dentro do território brasileiro subordinados à forças não estatais.

Não é inimaginável citar que a estrutura de uma favela carioca se assemelha a um Estado moderno, pois em analogia à teoria de seus elementos constitutivos, possui território, governo e soberania. Seu território, demarcado pela segregação espacial urbana de décadas, ocorrida por interesses imobiliários e políticas públicas de embelezamento da cidade; sua soberania visualizada pela subordinação da população favelada aos chefes do tráfico e das milícias, acatando suas ordens, pagando “impostos” pela garantia de segurança e de outros serviços; e seu povo

⁵ A corrupção da polícia militar do Rio de Janeiro ficou nacionalmente conhecida por meio dos filmes *Tropa de Elite*, do diretor José Padilha. Neles é retratado de forma bastante contundente como funciona a sistemática de subornos e deturpação das ações policiais de alguns batalhões nas favelas cariocas.

caracterizado por sua cultura própria, a cultura do favelado, exprimida nas letras de músicas funk e pela maneira de portar-se e vestir-se.

Para Rebeca Riga Guedes da Rocha, as organizações paraestatais existentes nos grandes centros são chamadas de *novas ameaças*, apontando como razão do aparecimento das mesmas o desenvolvimento de ações ostensivas de agentes do crime organizado, especificadamente o narcotráfico, nos grandes centros urbanos brasileiros, combinado ainda com a deterioração da capacidade do Estado em responder de forma eficaz a esta questão (ROCHA, 2010). Cita ainda que “[...] temos na prática áreas em que o Estado de Direito não vigora, por decorrerem da ausência física e não funcional do aparelho estatal [...]”. (ROCHA, 2010, p. 26).

Absurda realidade em que se encontra o Rio de Janeiro, e inúmeras outras cidades latino-americanas nas quais a sociedade fragmenta-se pela concentração de renda, pela desigualdade de acesso a certos serviços, e por essas e outras razões uma parcela da população vê sua cidadania limitada por uma realidade paralela que não é o Estado de Direito. (ROCHA, 2010, pag.27).

Ressalvadas as proporções e diferenças entre um Estado moderno constituído e a favela, torna-se oportuno nominar as organizações segregadas da cidade do Rio de Janeiro de Estruturas Sociais Paralelas ao Estado, pelas peculiaridades supracitadas. Caracterizam-se por estruturas paralelas, uma vez que não se vêm coagidos a seguir os regulamentos impostos ante a sociedade em geral, e sim seu próprio regramento. Demonstram poder, pois afrontam de forma abrupta a força armada estatal. Transformam-se, por fim, em comunidades apartadas da jurisdição estatal.

2 RESPOSTA ESTATAL DIANTE DA FORMAÇÃO DE ESTRUTURAS SOCIAIS PARALELAS

O caminho pelo qual a civilização mundial e em tempos mais recentes a sociedade brasileira, seguiram até chegar aos dias atuais está longe de ser exaurido neste breve apanhado histórico que fora apresentado.

Contudo, é permissivo mencionar que ele é útil para demonstrar os aspectos relevantes que materializam o cenário atual dos aglomerados urbanos brasileiros, o que é importante para o deslinde do presente texto.

Assim, ao reiterar que as favelas cariocas são o foco temático do trabalho, torna-se oportuno discorrer preliminarmente acerca da segurança pública brasileira como um todo e questões a ela relacionadas, para obter-se melhores condições de responder o problema proposto: a utilização das ferramentas repressivas do Estado é eficiente no combate à favelização?

2.1 O BRASIL E A SEGURANÇA PÚBLICA

Além de figurar no seu preâmbulo como garantia individual e social, a Constituição Federal de 1998 menciona, ainda, nos arts. 5º e 6º de seu texto, a inviolabilidade ao direito à segurança ao povo brasileiro, reforçando o caráter social do referido direito. Sua previsão de forma expressa no Magno Texto, como já aludido no trabalho, não o assegura verdadeiramente no cotidiano da população brasileira, especialmente nas áreas que abrangem os grandes aglomerados populacionais. Não obstante, é verídico que o assunto aparece de maneira cada vez mais frequente na pauta das ações estatais.

A magnitude dada às políticas nacionais de segurança pública é visualizada nos gastos anuais previstos no orçamento público federal. De acordo com os dados do 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública⁶, o qual traduz de forma bastante elucidativa os números anuais referentes ao tema, aponta que a União, Estados e Municípios gastaram cerca de R\$ 76,3 bilhões em políticas de segurança pública no

⁶ 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, publicado através do Fórum Nacional de Segurança Pública de 2016. Disponível em: http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf

ano de 2015. Comparados aos gastos do ano de 2002 representam um aumento de 62 %, equivalendo, na época, a 1,38 % do PIB do Brasil.

Estes números demonstram uma crescente preocupação com os problemas que a criminalidade desenfreada ocasiona para a sociedade em geral, transformando a segurança pública numa das principais demandas públicas dos últimos anos.

A segurança da sociedade surge como o principal requisito à garantia de direitos e ao cumprimento de deveres, estabelecidos nos ordenamentos jurídicos. A segurança pública é considerada uma demanda social que necessita de estruturas estatais e demais organizações da sociedade para ser efetivada. Às instituições ou órgãos estatais, incumbidos de adotar ações voltadas para garantir a segurança da sociedade, denomina-se sistema de segurança pública, tendo como eixo político estratégico a política de segurança pública, ou seja, o conjunto de ações delineadas em planos e programas e implementados como forma de garantir a segurança individual e coletiva. (CARVALHO E SILVA, p. 60).

Essa cultura de violência aliada à desídia crônica dos governos fez com que o Brasil se tornasse um país com números alarmantes no que se refere a vítimas letais da criminologia. Ainda de acordo com o 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública, enquanto que entre os anos de 2011 a 2015 na Síria, um dos países mais violentos do mundo na atualidade, morreram em torno de 256 mil pessoas vítimas de mortes violentas intencionais (ou pessoas assassinadas), no Brasil, na mesma época, morreram mais de 279 mil pessoas nas mesmas condições. Quando os níveis de mortalidade ultrapassam os de um país cogitado até de ser o possível estopim da 3ª Guerra Mundial, tem-se ideia do quão expressivos são os índices de letalidade atingidos no país.

Assinale-se também que a insegurança pública é, hoje, uma tragédia nacional, que atinge o conjunto da sociedade, e tem provocado um verdadeiro genocídio de jovens, sobretudo pobres e negros, do sexo masculino. A criminalidade letal atingiu patamares dantescos. Além disso, tornou-se problema político, sufocando a liberdade e os direitos fundamentais de centenas de comunidades pobres. (SOARES, 2006, p. 91).

Garantir à sociedade o que é seu de direito, como aparece descrito na Constituição Federal, é um dos árduos objetivos buscados não somente pelo Brasil. Países com melhor desenvolvimento socioeconômico já buscam caminhos para combater a insegurança pública há décadas, visando assim assegurar ao povo seus direitos fundamentais.

A criminalidade e a violência têm íntima relação com o grau de concretização dos direitos fundamentais e, por isso, notadamente em países de modernidade tardia como o Brasil, têm alcançado índices alarmantes. (ARANÃO, 2007, p. 228).

O direito individual e social de segurança é mais complexo do que possa parecer. Nazareno Marcineiro apresenta uma estrutura organizacional que divide a segurança em: interna, a qual se entende defesa da pátria, sob responsabilidade das Forças Armadas; e Pública. A primeira refere-se à soberania nacional. A segunda subdivisão terá mais duas instâncias: a informal, a qual tem a família, igreja, escola, ONGs, mídia e os conselhos comunitários de segurança como agentes transformadores. A referida instância não é constituída, *a priori*, para promover a segurança pública, entretanto, exercem um papel decisivo no resultado final. (MARCINEIRO, 2011).

A segunda instância da segurança pública é a formal, a qual efetiva as funções dos órgãos de segurança pública no âmbito operacional. É composta pelas polícias, Ministério Público, Defensoria Pública, Judiciário e Sistema Penitenciário. (MARCINEIRO, 2011). Sobre o tema o autor ensina:

A instancia formal de segurança pública é formada pelo conjunto de servidores públicos, distribuídos pelas diversas organizações públicas interessadas em promover a justiça e a segurança, sistematicamente constituídas para garantir que o interesse do coletivo por segurança pública seja preponderante aos interesses pessoais. (MARCINEIRO, 2011, p. 98).

Corroborando com a ideia do autor, a Constituição da República Federativa do Brasil trata da segurança pública de forma individualizada em seu artigo 144, trazendo o seguinte em seu texto:

Art. 144 - A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:
I – polícia federal;
II – polícia rodoviária federal;
III – polícia ferroviária federal;
IV – polícias militares e corpos de bombeiros militares. [...] (BRASIL, 1988).

Conhecido o organograma teórico de segurança brasileiro é oportuno debater sobre o órgão responsável pela coordenação dos programas na área e pelo gerenciamento, junto aos Estados membros, das ações que efetivamente são

responsáveis, ou deveriam ser, por combater a criminalidade, em especial ao fenômeno da favelização.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) é subordinada hierarquicamente ao Ministério da Justiça e se relaciona diretamente com os órgãos de segurança pública estaduais, gerenciando as instituições da instância formal do organograma citado anteriormente.

A SENASP foi criada em 1995, porém, só começou a atuar efetivamente a partir de 2000 após a criação do Plano Nacional de Segurança Pública, em que foram celebrados diversos convênios com os estados com o intuito de repassar verbas para investimentos em cursos, equipamentos, armamentos dentre outros. (MARCINEIRO, 2011, p. 106).

O Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP) é conhecido como a maior tentativa de unificar as forças dos entes estatais no combate à violência do país. Lançado em 2000, buscou traçar metas a serem alcançadas, por meio de compromissos e ações preestabelecidas, objetivando mobilizar a população, unir as forças policiais, avaliar desempenhos e denunciar indiferenças.

Surgiu, então, o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), voltado para o enfrentamento da violência no país, especialmente em áreas com elevados índices de criminalidade, tendo como objetivo aperfeiçoar as ações dos órgãos de segurança pública. (CARVALHO E SILVA, 2011, p. 62).

O plano visou um verdadeiro mutirão entre os órgãos governamentais, Ministério Público e demais setores da sociedade com intuito de homogeneizar pensamentos sobre o tema. Para Silva Junior, a partir do PNSP, passou a preponderar a concepção de que a qualidade de políticas e programas de prevenção do crime e da violência e da melhoria da segurança pública dependeria, sobremaneira, da existência de uma base de informações e dados sobre os principais crimes e violências que se deseja prevenir, bem como sobre as características do meio ambiente físico e/ou social nos quais estes crimes e violências acontecem, dos grupos em situações de risco e/ou vulnerabilidade, e das pessoas que efetivamente praticam e/ou são vítimas de crimes e violências. (SILVA JUNIOR, 2007).

Nessa concepção, o PNSP possibilitou a institucionalização de significativos encaminhamentos de diretrizes para ações de gestão, porém poucos avanços práticos. Sem recursos definidos, sem delineamento de metas e de

processos de avaliação de eficácia, eficiência e efetividade, fracassou nos seus principais objetivos. (CARVALHO E SILVA, 2011, p. 63).

Com o escopo de buscar uma maior aproximação entre os agentes de segurança pública, outro programa proposto pela secretaria foi o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que visa à integração e coordenação dos órgãos citados no artigo 144, da Constituição Federal de 1988. Silva Júnior cita que o SUSP propõe um conjunto sistêmico de políticas preventivas, voltadas principalmente para a juventude, e reformas profundas nas instituições de segurança pública, particularmente nas polícias. (SILVA JUNIOR, 2007).

Em uma nova tentativa de reformulação na atuação estatal frente às mazelas de segurança, foi lançado em 2007 o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), que segue um viés de articulação das políticas de segurança com ações sociais.

Em sua estrutura, o Pronasci apresenta-se como uma política de segurança pública, baseada em princípios democráticos, interdisciplinares e humanitários, tendo em vista a participação da sociedade na construção de uma cultura de paz, a médio e a longo prazo. Adota um conjunto de medidas que objetivam a imediata diminuição da violência e da criminalidade, por meio da implementação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em áreas urbanas consideradas de elevados índices de criminalidade e violência. (CARVALHO E SILVA, 2011, p. 65).

Para Soares, o contexto institucional, na esfera da União, caracteriza-se pela fragmentação no campo da segurança pública. O problema maior não é a distância formal, mas a ausência de laços orgânicos, no âmbito de coordenação das políticas públicas. O que se está enunciando é grave: os respectivos processos decisórios são incomunicáveis entre si. (SOARES, 2006).

Passados os anos e apesar de o Estado, por intermédio da SENASP, apresentar programas visando o combate à criminalidade, a efetividade pretendida das referidas ações não se consumaram na realidade dos grandes centros. Os programas nacionais de segurança pública, teoricamente eficientes, não tiveram resultados na prática. A violência continua a aumentar, principalmente nas áreas segregadas dos grandes centros.

Daí questiona-se: como fazer para associar à postura do Estado o desenvolvimento econômico e a concretização dos direitos sociais; a soberania da nação nos seus aspectos sociais, culturais e econômicos e a influência mercadológica de outras culturas? Qual o papel do Estado diante

da atual violência e exclusão social vivenciada pelos indivíduos das diferentes camadas da sociedade? (NUNES, 2009, p. 119).

Além das ações da instância formal de segurança pública não apresentarem os resultados esperados, os atores da instância informal, dentre os quais se podem citar a família, a igreja, ONGs e CONSEGs, têm apresentado pouca influência no que tange a solução do problema da criminalidade nos aglomerados urbanos. Essas instituições informais se fazem presentes no cotidiano dos jovens favelados, tendo um papel fundamental na construção intelectual da população local, por meio da educação ética e moral, e pela persuasão capaz de convencer corações e mentes.

Até dentro de uma só cidade, a população favelada pode apresentar variedade enlouquecedora de reações à privação e à negligência estruturais, que vão das igrejas carismáticas e cultos proféticos às milícias étnicas, gangues de rua, ONGs neoliberais e movimentos sociais revolucionários. (DAVIS, 2006, p. 201).

A incógnita diante de tal situação se faz presente: qual seria a maneira mais eficiente de intersecção nas favelas, diante do aparecimento de estruturas sociais paralelas ao Estado Democrático de Direito?

O monopólio estatal da violência é um dos maiores desafios da instauração do Estado de Direito, tanto pelo lado do efetivo controle, por parte da sociedade civil e do governo, das forças repressivas de estado, na imposição responsável de lei e ordem, quanto pelo do controle da violência endêmica na sociedade civil, que faz valer a vontade do mais forte pelo uso de armas. (NUNES, 2009, p. 119).

Ao debruçar-se sobre o recorte temático, vê-se que a resposta governamental nas favelas da cidade do Rio de Janeiro tem sido a utilização das ferramentas repressivas do Estado. Os órgãos de segurança pública da instância formal, principalmente as polícias, são os meios escolhidos para realizar o acesso estatal nos ambientes segregados, e em casos mais extremos, até mesmo a utilização das Forças Armadas, demonstrando um caráter um tanto quanto desesperado da atuação estatal nestes ambientes.

2.2 A UTILIZAÇÃO DA FORÇA REPRESSIVA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

As ações estatais de segurança na cidade do Rio de Janeiro, analisadas as últimas décadas do século passado, caracterizaram-se por apresentar ideologias

políticas oriundas dos governos populistas, os quais influenciaram as práticas governamentais nessa seara até os dias atuais. Diversas intervenções pontuais, na estrutura e organização dos órgãos de segurança da cidade, contribuíram para moldar o cenário das favelas cariocas.

Essa política teve pelo menos uma grande consequência que talvez não tenha sido diretamente antecipada pelos que a executaram: os grupos criminais que se dedicavam ao tráfico de drogas ampliaram e consolidaram, no espaço de uma década, o controle territorial das principais favelas na região metropolitana do Rio de Janeiro (MISSE, 2007 apud CARNEIRO, 2012 p. 9).

O “comodismo” encontrado pelos chefes das organizações criminosas nos territórios favelados propiciou a expansão de suas atividades, passando a desempenhar, além do tráfico de drogas, o de armas, sequestros e extorsão de comerciantes e empresas locais. A onda de crimes cresceu de maneira diretamente proporcional à desídia das ações estatais de combate à criminalidade.

A representação do Rio de Janeiro como “uma cidade em guerra” foi gestada a partir de uma série de episódios violentos (arrastões, assaltos, sequestros, tiroteios, “balas perdidas”, chacinas, rebeliões em presídios e instituições de jovens infratores, paralisações do comércio, escolas e serviços públicos por ordens de bandidos, muitas vezes emitidas do interior de prisões de “alta segurança”), que produziram um forte sentimento de insegurança diante das crescentes ameaças à integridade física e patrimonial de seus habitantes. (LEITE, 2012, p. 379).

Visualizada a problemática da segurança que assola a sociedade carioca é inerente ao Estado utilizar-se de ferramentas necessárias para fazer cessar as ‘novas ameaças’ que vão de encontro ao Estado Democrático de Direito.

Calcado nesse fundamento, o ente estatal percebe que sua estrutura idealizada apresenta a anormalidade citada, voltando as atenções da agenda pública para o combate da criminalidade e da violência, com o foco central nos locais favelados da cidade. As ferramentas utilizadas para alcançar tal objetivo são as repressivas.

Diante deste quadro de penúria, em que o povo se sente desrespeitado e livre para desrespeitar as regras éticas do convívio social, o Governo investe em políticas públicas de segurança que privilegiam a repressão ao invés da prevenção, tentando combater as consequências e não as causas da criminalidade. (ARANÃO, 2008, p. 223).

Ao analisar os números da criminalidade e a resposta estatal diante dos mesmos, percebe-se que os investimentos estatais ficam muito aquém do necessário para satisfazer a “demanda” da violência. Os valores repassados para modernização dos equipamentos policiais diversos e para a atualização das novas tecnologias utilizadas em ações de cunho preventivo, não são o suficiente para acompanhar o progresso que o crime organizado tem nas favelas cariocas.

Apesar de o Rio de Janeiro ser o sexto Estado que gastou com segurança no Brasil em 2008 (R\$ 309,00 por habitante, contra R\$ 218,40 em São Paulo), os salários dos policiais militares estão entre os mais baixos do país e a infraestrutura dos batalhões está comprometida: não há conexão à Internet, e-mail e os serviços de rádio são precários. É evidente que esse quadro de penúria material tem uma série de efeitos negativos sobre o atendimento ao público e o trabalho de policiamento. (CARNEIRO, 2010, p. 49).

O governo estadual, responsável pela polícia militar, se utiliza deste órgão para fazer frente à criminalidade emergente nos locais segregados. O contato entre o morador da favela e o ente estatal se dá por meio do seu braço armado, transparecendo uma imagem estatal equivocada daquela que realmente deve ser.

Assim, ao invés de reconhecer o Estado como seu tutor legal, emerge uma espécie de antipatia dos moradores das comunidades perante as polícias que ali operam. “Na transição democrática, todas as instituições públicas e seus procedimentos passaram por uma revisão e reajuste ao novo momento. Uma destas instituições, entretanto, acabou esquecida: a polícia.” (SOARES, 2003, p. 75).

O policial não é propriamente qualificado e valorizado. Busca novas formas para obter um acréscimo em seu soldo, operando na ilegalidade, ocasionando a aparição da segurança ilegal das milícias, apontada no capítulo anterior. Afirma-se, assim, outra força paralela ao Estado, composta em sua grande maioria, pelos próprios agentes de segurança pública.

O agente de segurança pública, sob várias circunstâncias, não se vê detentor desta importância ou então a questiona, por não ver retratado em matéria o reconhecimento do seu trabalho, bem como, por não sentir o cuidado do Estado e, até mesmo, da sociedade com a sua pessoa. E quando este se vê detentor da deferência que lhe é peculiar, depara-se com um sistema complexo, cheio de nuances, estratégias, enfim, por vezes, a inclusão não ocorre, o que é vivenciado é aderência ao modelo já posto. Logo, a postura do agente de segurança pública na comunidade dificilmente será de inclusão social, ou seja, de incluir o cidadão no procedimento operacional, de integração com a comunidade. (NUNES, 2009, p. 123).

Mesmo sem satisfazer os objetivos propostos pelos programas de segurança pública nacionais e estaduais, estes acabaram por encontrar uma nova maneira de intersecção estatal nos ambientes historicamente segregados, com o intuito de se fazer presente nestes locais e retirar o poder paraestatal dos criminosos nas favelas da cidade.

A implantação das Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs, no âmbito do Programa de Pacificação de Favelas do governo estadual, parece representar um ponto de inflexão nessa estratégia, uma mudança no modo de gestão estatal desses territórios, no que se refere à segurança pública. Seu objetivo é recuperar, por meio das bases de policiamento militar situadas nas favelas, o controle desses territórios para o Estado, impedindo o domínio armado dos mesmos por bandos de traficantes de drogas [...](LEITE, 2012, p. 382).

A referida pacificação por intermédio das Unidades de Polícia Pacificadora é baseada na instalação de postos policiais nos ambientes segregados com o escopo de viabilizar e facilitar a presença dos mesmos em meio às comunidades, tentando corrigir a ausência de anos do Estado no espaço comunitário.

O anúncio da criação das UPPs, ao mesmo tempo em que trouxe esperança para as favelas, trouxe também desconfiança. Esperança de uma mudança em relação ao descaso secular vivido pelos favelados que convivem sob a égide do tráfico de drogas, e dos grupos milicianos cada vez maiores. Por outro lado, desconfiança em relação às estratégias adotadas para a retomada desses territórios e a reconstrução de uma relação nada amistosa entre a polícia e a favela. (SILVA, 2012, p. 47).

Marcia Pereira Leite cita que a partir de 2008 foi lançado o projeto estadual de “pacificação” das favelas, por meio da implantação de UPPs (seguido pelo programa municipal UPP Social) em algumas dessas localidades, com o objetivo de retomar o controle armado desses territórios e, assim, “civilizar” seus moradores como condição para a integração desses territórios à cidade. (LEITE, 2012).

De acordo com os números do governo do Estado do Rio de Janeiro⁷, a primeira unidade foi instalada no final de 2008, no morro Santa Maria. Hoje, totaliza-se 38 UPPs implantadas na cidade, englobando quase 10 mil policiais com treinamento de polícia de proximidade.

Apesar dos números do efetivo policial, para Leite “[...] deve-se ressaltar, desde logo, que a implementação deste programa está longe de se generalizar para

⁷ Site do Governo do estado do Rio de Janeiro. Disponível em: http://www.upprj.com/index.php/o_que_e_upp

as mais de mil favelas existentes no Rio de Janeiro.” (LEITE, 2012, p. 382). Além disso, destaca:

A ocupação militar desses territórios pela polícia seria a condição para o acesso dos favelados às instituições e serviços públicos por meio do programa municipal UPP Social, que começou a ser implantado, em agosto de 2010, em localidades com UPPs. (LEITE, 2012, p. 382).

Um dos objetivos deste programa foi o acesso dos serviços sociais que há tempo não eram disponibilizados aos moradores das favelas. Este viés denominado UPP Social tem o papel de garantir que as iniciativas públicas e privadas atuem em meio às comunidades. Contudo, essa intersecção social não teve uma grande continuidade até então, tornando, de fato, os policiais como as figuras estatais presentes.

Enquanto iniciativa como a UPP Social, que é a outra parte do Programa, responsável pelos projetos sociais, não forem implantadas de fato, cabe aos capitães da polícia o papel de únicos representantes do Estado na mediação de conflitos e reivindicações sociais, desta maneira, corre-se o risco de uma forte personificação do Estado na figura do capitão ou da capitã responsável pela UPP local, o que já vem acontecendo. (SILVA, 2012, p. 50).

O longo período de desleixo estatal, aliado à política repressiva de segurança em locais específicos, demonstram interesses diversos ao de combate à favelização. As ações governamentais desenvolvidas com objetivos de embelezamento e remoção de moradores para outras áreas da cidade, só aumentam a segregação espacial das comunidades faveladas.

Constrói-se uma espécie de “cinturão sanitário” em torno das áreas pobres das regiões metropolitanas, em benefício da segurança das elites. Nesse sentido, poder-se-ia afirmar que o negligenciamento para com a polícia, no momento da repactuação democrática, em certa medida, acabou contribuindo para a perpetuação do modelo de dominação social defendido pelos setores mais conservadores. Ou seja, essa negligência apresenta-se muito mais como estratégia do que uma indiferença política propriamente dita. (SOARES, 2003, p. 76).

Outra forma de atuação repressiva do Estado na tentativa de combater as estruturas paralelas de poder nas favelas é a utilização das Forças Armadas. Previstas na Constituição Federal de 1988, o artigo 142, estabelece que as elas “[...] destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. (BRASIL, 1998).

Como visto no desdobramento apresentado por Marcineiro, as Forças Armadas são originariamente responsáveis pela defesa da Pátria, ou seja, pela soberania nacional frente a inimigos externos da nação. Sua atividade fim sempre foi a guerra, possuindo doutrina de treinamento e logística voltadas para conflitos transfronteiriços internacionais. Entrementes, o emprego da Marinha, Exército e Aeronáutica tem sido distinto àquilo que historicamente eram empregados.

Verificada a situação da segurança pública nos aglomerados urbanos da cidade do Rio de Janeiro, tornou-se frequente a utilização dessa ferramenta armada nacional como tentativa de retomar o poder dos ambientes segregados cariocas.

Em novembro de 2010, várias tropas de segurança do Estado federativo, as polícias e as Forças Armadas, invadiram o complexo de favelas do Alemão e da Vila Cruzeiro no grande Rio de Janeiro. A imprensa divulgou, em tempo real, as investidas das tropas do estado e a fuga dos suspeitos pelas encostas que dividem os vários complexos das comunidades cariocas. (NÓBREGA, 2011, p. 20).

Embasado no Decreto nº 3.897, de 24 de agosto de 2001, o governador do Estado do Rio de Janeiro, solicitou ao Presidente da República a utilização das Forças Armadas em locais da cidade do Rio de Janeiro, recebendo a autorização do mesmo para o prosseguimento do “[...] emprego temporário de militares das Forças Armadas, para a preservação da ordem pública nas comunidades do Complexo da Penha e do Complexo do Alemão”⁸.

Apesar de não ter sido o primeiro emprego de tropas federais em ambientes favelados, a pacificação dos Complexos do Alemão e da Penha transformou-se em um símbolo da ação repressiva estatal no combate ao poder paralelo que os traficantes exerciam nesses locais, pois serviam de refúgio para criminosos de outras comunidades em que já havia se instalado as UPPs. “Diante da gravidade da situação, foi tomada uma decisão que marcou um câmbio importante na execução da Política de Segurança Pública Brasileira: o emprego das Forças Armadas para combater o crime organizado.” (CARVALHO, 2013, p. 43).

O Tenente Coronel do Exército Fabiano de Lima de Carvalho, porta-voz da operação de pacificação quando da ocupação em 2010, resumiu a operação sob um enfoque militar como um sucesso, por questões como a experiência do contingente

⁸ Site do Ministério da Defesa.

Disponível em: <http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3587-04122010-defesa-diretriz-ministerial-no-152010>.

utilizado, princípio estratégico da “massa” na ocupação e, principalmente, pelas garantias jurídicas da tropa em relação ao seu emprego, muito pelo conhecimento do então Ministro da Defesa Nelson Jobim, ex-ministro do Supremo Tribunal Federal. (CARVALHO, 2013).

Outro caso emblemático deste tipo de utilização das Forças Armadas foi à ocupação do Complexo da Maré, ocorrido no ano de 2014. Aos mesmos moldes de 2010, as forças de segurança do Estado do Rio de Janeiro receberam apoio de militares da Marinha e do Exército, com o intuito de retomar o poder até então exercido pelos chefes do tráfico de drogas. No entanto, as ações dos militares na Maré não se desenvolveram com a mesma proteção judicial como na ocupação anterior.

O então Comandante Militar do Leste, General Fernando Azevedo e Silva, citou as dificuldades enfrentadas pela força de ocupação: “O Exército não entrou porque quis. Entrou para cooperar com a pacificação daquela região, que é estratégica para o Rio. Só que ali nossas ações foram limitadas, tornando a ação muito mais difícil que em outras ocasiões.”. A dificuldade citada referiu-se à proibição de adentrar em residências, falta de poder de revistar determinadas localidades utilizadas como bases do tráfico e da proibição do engajamento com traficantes. (AMORIM, 2015).

Exploradas as principais ações do Estado no que tange ao combate da criminalidade existente nas áreas faveladas da cidade do Rio de Janeiro, afloram à percepção da sociedade interesses distintos àqueles enunciados ante as implementações das UPPs e ocupações dos complexos de favelas.

As ações repressivas estatais da última década, frente aos grandes eventos sediados na capital carioca, demonstram uma preocupação pública e privada de isolar os locais tomados até então pelo poder paralelo. “Portanto, é nesse contexto que “repressão” assume seu sentido mais usual de imposição, pela força, da vontade do Estado, ou de contenção, sempre pelo emprego da força, de ações individuais ou coletivas.” (SOARES, 2003, p. 86).

A mudança na organização e disposição das ferramentas estatais de segurança pública na eminência dos Jogos Pan-Americanos de 2007, da Copa do Mundo de futebol de 2014 e das Olimpíadas de 2016, todos sediados ou com grande presença na cidade do Rio de Janeiro, manifestaram objetivos políticos nas operações militares citadas.

A urgência da definição de terrorismo é colocada em razão dos grandes eventos no país. E os limites entre Forças Armadas, polícia, segurança e mecanismos privados de vigilância são obliterados. Neste sentido, nas duas últimas décadas, o país vem adotando de forma generalizada as guardas municipais uniformizadas, armadas, com comando militar e organizadas em linhas militarizadas. O Brasil tem investido menos em instituições permanentes e civis de segurança e mais em instrumentos de intervenção pontuais, cuja definição, identidade, estatuto jurídico e formas de controle são ambivalentes. (SOUZA, 2015, p. 208).

A saída encontrada pelo Estado diante do caos vivenciado na segurança pública na última década foi de utilizar seu braço armado, por meio da implementação de unidades policiais em territórios esquecidos por uma geração inteira, onde não se fez presente a prestação da grande maioria dos serviços sociais de responsabilidade estatal.

Diante da grande resistência encontrada nestes ambientes, devido à presença de estruturas de poder paralelas massificadas pelo crime organizado, o ente estatal lançou mão de seu último meio de segurança, a utilização das Forças Armadas nas favelas, e vem empregando as costumeiramente diante de ameaças ou para garantir os interesses público-privados.

2.3 A (IN) EFICIÊNCIA DA FORÇA REPRESSIVA ESTATAL NO COMBATE ÀS ESTRUTURAS SOCIAIS PARARELAS

Inserido em um Estado Democrático de Direito a sociedade tenciona gozar dos direitos a ela garantidos, dentre eles à segurança. No caso brasileiro atual, como visto anteriormente, a Constituição Federal de 1998 assegura este como uma de suas prerrogativas primordiais. Diante disso, será por intermédio das ações estatais e das políticas públicas que se definirá o caminho pelo qual o Estado seguirá para garantir o direito à segurança pública à população.

Ocorre que, analisada a última década, a atuação das diferentes esferas governamentais no que concerne à garantia da segurança pública nas áreas das favelas dominadas por estruturas paralelas de poder, tem se caracterizado por uma maçante utilização dos meios coercitivos de manobra, o denominado braço armado do Estado.

A adoção de políticas de segurança pública centradas na repressão representa os interesses hegemônicos da classe detentora do poder político, social e, notadamente, econômico. De outro lado, o Estado Democrático de Direito substancial exige urgente redefinição do foco das políticas públicas de segurança para, ao invés de centradas na repressão, buscarem a prevenção da criminalidade e da violência através da realização dos direitos fundamentais. (ARANÃO, 2008, p. 229).

Esta utilização quase que exclusiva das forças de manobras armadas no período citado, se tornou a principal ação pública governamental na tentativa de pacificar os lugares até então tomados pelo tráfico. O foco estatal foi direcionado na tentativa de impor-se pela força diante da imponente estrutura criminosa formada, sendo em muitos casos, a única forma de intersecção do Estado nos ambientes favelados.

Qualquer política séria e consistente de segurança pública envolve essa dimensão positiva da repressão, tem de preparar seu emprego, compreendê-la e valorizar sua qualidade legal e legítima. Tem de trabalhar o do uso da força e entender o papel do seu uso comedido na construção da paz e na manutenção da ordem pública democrática. (SOARES, 2003, p. 88).

Provavelmente não será por meio do diálogo que o Estado retomará o controle das áreas que por anos foram segregadas de direitos sociais. A ausência estatal propiciou a consolidação do poder paralelo, tornando-o absoluto dentro do território das favelas. Assim sendo, preliminarmente, torna-se necessário aliar às políticas sociais à força policial para que as mesmas se consolidem nos ambientes favelados. Por intermédio do contato Estatal, não somente pelo uso do braço armado, se estreitam os laços entre governo e população, capaz de retomar a confiança do povo em seu representante legalmente constituído.

Para que intervenções preventivas logrem êxito, frequentemente, têm de ser acompanhadas por iniciativas policiais que garantam, por exemplo, a liberação dos territórios, quando eventualmente estiverem sob domínio de grupos armados. O poder público não pode permitir que espaços sociais sejam subtraídos à vigência do Estado Democrático de Direito. Todos os exemplos conhecidos de sucesso exigiram a colaboração estreita entre ações policiais qualificadas e intervenções sociais focalizadas. (SOARES, 2003, 90).

Ao se fazer presente novamente nas favelas por meio de ações de apoio social, o Estado começa a retomar para si a figura de ente protetor idealizado no pacto social. A população da favela prende-se àquele que supre a carência que

porventura a assola, e substituir a proteção até então dada pelo chefe do tráfico pela custódia estatal, fará com que o morador da comunidade seja um aliado na busca por um futuro melhor.

Não se trata de um assistencialismo exacerbado, mas sim, da garantia de alguns dos direitos assegurados pelo Estado, previstos nos artigos 5º e 6º, da Constituição da República Federativa do Brasil, e até então fornecidos pelos chefes do tráfico das favelas. Direitos estes básicos para a vida da população das comunidades carentes, porém, de uma volumosa importância para uma vida digna da referida população.

Nesta linha de uma ação enérgica contra o crime e respeitosa com a população, a atividade policial e a defesa dos direitos humanos são ações aliadas, pois certamente o cidadão tendo seus direitos humanos fundamentais respeitados, entre eles, direito à saúde, educação, emprego, alimentação, lazer, será mais fácil para o exercício da atividade do agente de segurança pública, além de se possibilitar a este exercer outras atividades junto à comunidade dentro de uma visão pedagógica e solidária. A concretização dos direitos humanos se constitui em uma ação fundamental de enfrentamento à criminalidade e à violência, logo, deve caminhar lado a lado com as ações voltadas para a efetivação da segurança pública. (NUNES, 2009, p. 124).

Ao encontro dessa ideia, os próprios programas nacionais de segurança pública citam as medidas e compromissos necessários para prevenção da violência. O Programa Nacional de Segurança Pública, responsável por uma série de outros programas nas esferas federal e estadual, prevê, além de outras dinâmicas relacionadas às políticas públicas, a realização de ações conjuntas de cunho repressivo e de assistência social.

Qualquer que seja o diagnóstico local sobre a dinâmica da criminalidade, será sempre indispensável reconhecer a multiplicidade de dimensões envolvidas: desde a economia à saúde, da estrutura familiar às escolas, do cenário urbano à disponibilidade de transporte, das condições habitacionais ao acesso ao lazer, das oportunidades de emprego às relações comunitárias, do perfil psicológico predominante, em cada situação típica, ao potencial cultural presente nos movimentos musicais ou estéticos da juventude. (SOARES, 2006, p. 96).

Apesar de teoricamente parecem eficientes, hoje os programas de segurança pública somente representam dados, números e estatísticas, não se concretizando na realidade. Silva Júnior aborda a falta de efetividade dos programas sugerindo um histórico de sistemas de estatísticas, arquiteturas, e inovações para bases de dados

e modos de tratamento das informações. Ampliam-se processos inacabados, superações, referências, acomodações, reformas. (SILVA JÚNIOR, 2007).

A integração entre instituições das instâncias formais e informais de segurança é imprescindível para o sucesso do combate à criminalidade. Para Carvalho e Silva, trata-se de uma questão significativamente complexa que impõe a necessidade de aproximação entre diversas instituições e sujeitos. (CARVALHO E SILVA, 2011).

Entende-se, portanto, a segurança pública como um processo articulado e dinâmico que envolve o ciclo burocrático do sistema de justiça criminal. Sem articulação entre polícias, prisões e judiciário, inclusive sem o envolvimento da sociedade organizada, não existe eficácia e eficiência nas ações de controle da criminalidade e da violência e nas de promoção da pacificação social. (CARVALHO E SILVA, 2011).

O crime organizado ultrapassa fronteiras e tem suas atividades exercidas com mais flexibilidade devido ao alto grau de burocracia do serviço público, onde cada órgão tem limites de atuação bem definidos. Somente a integração dos meios e dos estudos sobre o crime organizado poderá conseguir os esforços necessários desenvolvidos em cada um dos campos, para que estes se dirijam de forma coordenada e com os mesmos objetivos, a erradicação do tráfico. (ROCHA, 2010, p. 39).

Cresce de importância que as políticas públicas na área observem a integração entre as diversas instituições que possuem importante influência no cotidiano da população. Os agentes de instância informal de segurança participam de maneira pouco produtiva, não desenvolvendo o poder de dissuasão que possuem diante da comunidade. As famílias, as igrejas e as escolas são exemplos de modeladores de caráter, que podem desempenhar papel importante na formação cognitiva desta e de futuras gerações.

A participação da sociedade por meio de suas instituições representativas torna-se crucial para o delineamento de qualquer política pública. A complexidade da questão implica na necessidade de efetiva participação social, como forma de democratizar o aparelho estatal no sentido de garantia de uma segurança cidadã. (CARVALHO E SILVA, 2011, p. 60).

Já na instância formal, as políticas públicas devem observar a preparação técnica profissional da polícia militar. Uma contínua e efetiva preparação importará na qualidade do serviço prestado perante a comunidade. O Estado como garantidor

do bem estar social deve primar pela dignidade da pessoa humana, tendo como norte de sua atuação, o respeito aos direitos humanos.

A tese fundamental que marca a originalidade dessas novas políticas de segurança sustenta que é possível e necessário combinar respeito aos direitos humanos com eficiência policial. Durante duas décadas de disputas políticas, desde o início da transição democrática, esses dois polos foram antepostos, como se se contradissem: os defensores dos direitos humanos negligenciaram a questão relativa à eficiência do aparelho policial, pressupondo, tacitamente, a correlação entre eficiência e brutalidade. (SOARES, 2003, p. 80).

A simples implantação de postos policiais nos ambientes favelizados, com regramentos impositivos na tentativa de coibir o tráfico, pode não ter um resultado positivo diante da população. Marcelo Baumann Burgos alude que “o fato de a instalação da UPP ter sido acompanhada da interrupção da principal atividade de fazer dos jovens da favela contribui para fragilizar seu apoio interno junto à população, muito especialmente entre os jovens”. O autor se refere ao fato da polícia proibir a realização de alguns “bailes funk” nas áreas de atuação, prática essa encarada como repressiva principalmente pelos jovens das comunidades. Cita ainda que “considerando sua importância simbólica, e a relevância do segmento juvenil para uma política de segurança pública, tal questão não pode de modo algum ser subestimada.” (BURGOS, 2011).

A massa de manobra utilizada pelo crime organizado das favelas é a camada de jovens que cresce nos locais, vendo a ostentação do poder inabalada pela pouca ação governamental. A inúmeras dificuldades enfrentadas no que se refere a inserção educacional, mobilidade urbana e a situação financeira familiar diminuem em muito as chances do adolescente seguir um caminho melhor. Essa escassez de opções da camada jovem das favelas é o convite para a entrada no mundo estigmatizado do uso de drogas, do tráfico e da criminalidade.

Seria necessário instituir fontes alternativas de atração ou recrutamento dos jovens, capazes de competir com o tráfico, oferecendo pelo menos as mesmas vantagens proporcionadas por ele. Em outras palavras, para competir com a fonte de sedução criminosa, o poder público municipal teria de proporcionar benefícios materiais, como emprego e renda, e simbólico-afetivos, como valorização, acolhimento e pertencimento, restituindo visibilidade e auto-estima, o que, por sua vez, exigiria uma espécie de “customização” das políticas públicas. (SOARES, 2003, p. 78).

A imagem policial como um protetor social em meio às comunidades ainda não é uma unanimidade. O histórico vivido pelos moradores torna a presença policial algo “difícil” de se habituar. Burgos aponta que:

[...] ainda prevalece entre os moradores certa perplexidade em face de uma polícia que ocupa de forma ostensiva e permanente seus territórios, e que em forma de panóptico vigia todos os seus espaços, submetendo sua rotina a amplo controle. Mas que, ao mesmo tempo, substituiu as velhas práticas truculentas por um tipo de abordagem que, salvo em alguns casos isolados de abuso, tem se pautado pelo respeito aos direitos básicos do cidadão. Em síntese, a opressão do tráfico foi substituída por uma vigilância estatal ostensiva. Se a isso acrescentamos a desconfiança mútua que marca, historicamente, a relação entre esses dois sujeitos, o morador da favela (“favelado”) e o policial, podemos compreender melhor sua condição de perplexidade. (BURGOS, 2011, p. 72).

Os contrapontos existentes partem de dois tipos de ações estatais: a curto ou a longo prazo; medidas repressivas ou medidas sociais? Esse antagonismo entre os pensamentos das diferentes esferas governamentais e das instituições ligadas à segurança faz com que as ações se contrapõem, não formando uma opinião unânime sobre as políticas a serem desenvolvidas. A discussão sobre pontos de vista se torna maior do que a verdadeira pretensão de abordar e solucionar as problemáticas relacionadas ao tema.

É indispensável e urgente reformar as estruturas sociais, em benefício da justiça social, impondo uma inflexão nas desigualdades, reduzindo a miséria, expandindo a integração à cidadania e radicalizando a democracia, em todos os níveis. É igualmente indispensável e urgente interceptar as dinâmicas geradoras da violência, para salvar vidas, hoje. As duas metas são imprescindíveis e absolutamente necessárias, mesmo que a primeira não implique a produção dos efeitos visados pela segunda – ponto em torno do qual há forte controvérsia na comunidade acadêmica. (SOARES, 2003, p. 90).

A utilização das Forças Armadas nas favelas e suas imediações é outro ponto delicado no que tange ao combate das estruturas sociais paralelas das favelas. As três instituições, Marinha, Exército e Aeronáutica, não têm uma preparação adequada para o emprego em localidades urbanas, tampouco armamento, equipamentos e viaturas apropriados. Uma utilização precipitada dessas instituições traz uma ideia de desespero por parte do ente estatal, simbolizando a última alternativa armada de defesa diante da criminalidade que o próprio povo dissemina em pontos específicos.

Com isso é de extrema importância que se utilize o emprego das Forças Armadas nesse campo apenas em caráter emergencial e temporal. Devem ser lançadas em apoio e de maneira a seguir rígidas normas legais, com a criação de normas estratégicas de combate ao crime organizado, justamente por que a nova realidade de ameaças multidimensionais desafia a soberania do estado. (CARVALHO, 2013, p. 38).

Utilizar pretextos como o tráfico de drogas, considerado um problema de segurança global, e tido como a válvula propulsora da criminalidade que assola as favelas do Rio de Janeiro, como uma justificativa aceitável para que as Forças Armadas continuem a ser uma ferramenta habitual em ambientes segregados, deve ser repensada. Thiago Rodrigues intitula esse comportamento estatal de “vício de guerra”, e explica a maneira pela qual ocorreu, nas últimas décadas, essa mudança de foco na utilização das forças bélicas.

O uso de Forças Armadas contra próprios concidadãos parece ter sido, então, uma constante na história latino-americana, e a adoção entre nós da militarização do combate ao narcotráfico talvez possa ser compreendida como um redimensionamento contemporâneo desse processo, especialmente quando se nota que tal política permanece voltada à repressão seletiva de grupos sociais historicamente visados pelas táticas de controle social. (RODRIGUES, 2012, p. 34).

Destarte, de acordo com o descrito no artigo 144 da Constituição Federal de 1988, a segurança pública é um dever do Estado, porém de responsabilidade de todos. Ao passo que eclode em meio à sociedade estruturas de poder paralelas ao Estado Democrático de Direito nas favelas cariocas, se faz necessária uma integração social de todos os agentes, das instâncias formais e informais, públicos ou privados.

Indispensável é compreender que segurança pública é matéria de Estado, não apenas de governo. Para ser responsabilidade superior precisa constituir-se como responsabilidade de todo o governo, não só das polícias e das secretarias de Segurança e de Justiça. A participação da sociedade civil é outro componente fundamental. (SOARES, 2003, p. 81).

A violência e a criminalidade são mazelas que crescem em uma velocidade muito grande. A resposta do Estado e da sociedade diante destes distúrbios são diretamente proporcionais ao estrago que eles proporcionam à população. Possuir locais dentro do território brasileiro, onde imperam forças paralelas ao poder constituído do Estado é uma falha histórica, porém que pode e deve ser corrigida.

Ainda há tempo para evitar que se repitam em outros estados as tragédias que se banalizaram no Rio de Janeiro, mas para isso é imperioso reconhecer que já há fortes indícios de que a matriz mais perigosa e insidiosa, que cresce mais velozmente, instalando-se nas vilas, favelas e periferias, e adotando o domínio territorial e a ameaça a comunidades como padrão, a matriz mais apta a recrutar jovens vulneráveis e a se reproduzir, estimulada pela crise social e pela fragilidade da auto-estima, é o tráfico. (SOARES, 2006, p. 92).

Diante do que fora apresentado é evidente o hiato crônico existente entre a prestação jurisdicional do Estado diante de seu povo, no que tange a assegurar o convívio social pacífico, ao passo que não garante à totalidade da sociedade o direito à segurança pública descrito em sua Constituição Federal. As favelas da cidade do Rio de Janeiro não são os únicos locais do Brasil nos quais a ação estatal se dá de maneira inadequada, porém se apresentam com um potencial enorme de se tornar o centro das atenções da segurança pública para iniciar uma reforma de políticas governamentais.

CONCLUSÃO

O trabalho procurou abordar o surgimento e a organização das sociedades, e conseqüentemente o aparecimento de conflitos decorrentes deste convívio, mostrando que o Estado passou a ter legitimidade e papel fundamental para interferir diretamente na solução das problemáticas sociais existentes, visando restabelecer a paz social. Ao se tratar dos diferentes conflitos resultantes da organização em sociedade, a violência aparece como umas das grandes preocupações do Estado como garantidor dos direitos dos cidadãos, vez que é de sua incumbência a ordem e a segurança, estabelecidas desde o preâmbulo até os arts. 5º, 6º e 144, da Constituição Federal de 1988.

Contudo, há décadas no Brasil presencia-se o crescimento do índice de episódios estigmatizados pela violência, principalmente em lugares que historicamente sofrem o descaso estatal, o que faz com que a desordem pública ocupe o cume da agenda estatal. A partir de um cenário de acentuada criminalidade e o desenfreado tráfico de drogas que emergem nas favelas da cidade do Rio de Janeiro, o Estado se vê obrigado a agir de forma a garantir uma estabilidade público-social, por meio, quase que exclusivo, da utilização da força repressiva estatal nos ambientes favelados.

No primeiro capítulo, passou a descrever-se o caminho percorrido pelas primeiras sociedades até chegar à disposição social que se encontra o Brasil nos dias atuais. Procurou-se expor desde o aparecimento do Estado e suas diferentes formas de estruturação, mostrando o surgimento das principais constituições, e por fim, os fatores que levam à formação das favelas em um Estado Moderno. Não obstante, buscou-se apresentar o fenômeno da favelização, mazela que assola os grandes centros urbanos, em especial a cidade do Rio de Janeiro, denominando as organizações existentes nesses ambientes de Estruturas Sociais Paralelas ao Estado Democrático de Direito.

Já no segundo capítulo, buscou-se apresentar a disposição da segurança pública brasileira de uma forma geral, passando à detalhar as formas de atuação estatal nas favelas cariocas, em especial por meio da implantação das Unidades de Polícia Pacificadora e da utilização das Forças Armadas. Nesse sentido, discutiu-se,

ao final desta etapa, acerca da (in) eficiência da utilização das ferramentas repressivas estatais no combate às Estruturas Sociais Paralelas ao Estado nas favelas do Rio de Janeiro.

Destarte, conclui-se que o combate repressivo estatal face às estruturas de poder não estatais não reduz a marginalização, mas sim, acentua a segregação social nas favelas cariocas. A utilização quase que exclusiva dos agentes de segurança pública nas comunidades segregadas faz aumentar o hiato existente entre a sociedade e o Estado, ao passo que essa ferramenta não oferece o suporte necessário nas mais diversas necessidades da população.

A saída encontrada para a problemática é repensar a forma pela qual estão sendo praticadas as políticas públicas de segurança nos referidos locais. Estudar a apropriada utilização do policiamento nas favelas, ressaltando que, nos dias atuais e em se tratando de ambientes tomados pela criminalidade, a ferramenta repressiva estatal é indispensável, porém, não deve ser a principal, muito menos a única forma de intersecção do Estado nos ambientes favelados.

Outra importante mudança é que as políticas públicas na área devem seguir linhas de ações de modo a unificar os pensamentos das diferentes esferas governamentais, incluindo as instituições que possuem importante influência no cotidiano da população. Os agentes de instância informal de segurança devem agir nas suas respectivas esferas, ou seja, a família em sua casa, a igreja na sua comunidade religiosa, as ONGs e os CONSEGs em toda a favela. A participação da sociedade como agente integrante do sistema de prevenção e combate a violência é primordial.

A polícia militar, principal ferramenta armada do Estado utilizada nas favelas, deve ser o foco primordial das políticas públicas. A permanente preparação técnica profissional, a valorização do profissional por meio de remuneração atualizada, a contínua modernização dos armamentos, equipamentos e tecnologias utilizadas nos ambientes favelados, se fazem necessários para o agente garantir uma eficiente utilização desta força, quando necessário. Essa contínua preparação importará na qualidade do serviço prestado perante a comunidade. O Estado como garantidor do bem estar social deve primar pela dignidade da pessoa humana, tendo como norte de sua atuação, o respeito aos direitos humanos.

A utilização das Forças Armadas, por intermédio da Marinha, do Exército e da Aeronáutica, é uma opção a ser utilizada em casos de extrema necessidade. A

banalização dessa ferramenta armada, considerada como último recurso do Estado nacional, implica em desgastar tanto as comunidades das favelas quanto as instituições permanentes responsáveis pela soberania da nação. Apesar de, nas ocasiões em que foram usadas, terem tido um relevante sucesso em suas operações militares, essa ferramenta armada deve ser utilizada em benefício da União de diferentes formas e ocasiões.

O trabalho deve ser realizado de modo a resgatar os jovens 'subtraídos' pelo mundo do tráfico de drogas e evitar que as futuras gerações sigam pelo mesmo caminho. O jovem morador da favela deve ter opções que o convença a não seguir uma vida de crime, abrindo as portas da comunidade para que tenha acesso aos estudos e condições de trilhar uma carreira profissional, enfraquecendo as estruturas criminosas existentes nesses locais.

As ações estatais de segurança pública de curto prazo, quais sejam as medidas de intersecção repressivas e as de longo prazo, como o investimento abrupto em educação e cultura, não devem ser antagônicas, mas sim, interligadas. Logo, a meta a ser alcançada pelas políticas públicas de segurança nas favelas da cidade do Rio de Janeiro será encontrar a intersecção desses dois vieses.

Por fim, destacando-se as ações acima iluminadas, finaliza-se com a menção de que a principal contribuição da temática abordada foi a de buscar o rompimento do estereótipo das favelas cariocas como espaço colateral à sociedade. Contudo, inegável que englobar os ambientes historicamente segregados com o restante da comunidade carioca é o desafio a ser encarado pelo Estado e pelas camadas sociais mais favorecidas.

REFERÊNCIAS

- AMORIM, Carlos. **Ocupação das Favelas da Maré**. Site oficial do jornalista Carlos Amorim. Disponível em: <<https://carlosamorim.com/2015/05/02/exercito-diz-que-ocupacao-das-favelas-da-mare-no-rio-e-mais-perigosa-do-que-no-haiti-comandantes-entregam-relatorio-ao-ministro-da-defesa-pode-ocorrer-uma-tragedia/>> Acesso em: 29 abr. 2017.
- ARANÃO, Adriano. **Estado Democrático de Direito, Criminalidade e Violência: O desrespeito aos direitos fundamentais e o papel da educação**. Revista do Programa de Mestrado em Ciência Jurídica da Fundinopi. 2008.
- BARROSO, Luís Roberto. **Curso de Direito Constitucional Contemporâneo**. 5.ed. São Paulo: Saraiva, 2015.
- BEATO, Cláudio. **Assuntos de Segurança Pública**. Revista Preleção: Publicação Institucional da Polícia Militar do Estado do Espírito Santo, 2008.
- BECCARIA, Cesare. **Dos Delitos e das Penas**. Edição eletrônica: Ebooklibris, 2001.
- BRASIL. **Constituição**. Brasília: Senado Federal, 1988.
- BURGOS, Marcelo Baumann; PEREIRA, Luiz Fernando Almeida; CAVALCANTI, Mariana; BRUM, Mario; AMOROSO, Mauro. **O Efeito UPP na percepção dos moradores das Favelas**. Desigualdade e diversidade. Revista das Ciências Sociais da PUC. Rio de Janeiro, 2011.
- CARNEIRO, Leandro Piquet. **A fabricação das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro: um estudo sobre inovação e liderança**. São Paulo: Instituto Brava, 2012.
- CARNEIRO, Leandro Piquet. **Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro**. São Paulo, Revista Brasileira de Segurança Pública, 2010.
- CARVALHO, Fabiano de Lima de. **O Emprego das Forças Armadas Brasileiras no Combate ao Crime Organizado do Rio de Janeiro (2010): Um Câmbio na Política de Segurança Pública Brasileira**. Revista Militar, 2013.
- CARVALHO, Vilobaldo Adelídio de; SILVA, Maria do Rosário de Fátima e. **Política de segurança pública no Brasil: avanços, limites e desafios**. Florianópolis, 2011.
- CORREA, Maria Valéria Costa. **Controle Social**. Dicionário da Educação Profissional da Saúde.
- DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Editora Boitempo, 2006.

DALARI, Dalmo de Abreu. **Elementos de Teoria Geral do Estado**. São Paulo: Saraiva, 1998.

_____. DEFESA, Ministério. **Diretriz Ministerial nº 15/2010**. Brasília, 2010. Disponível em: <<http://www.defesa.gov.br/index.php/noticias/3587-04122010-defesa-diretriz-ministerial-no-152010>>. Acesso em: 29 abr. 2017.

_____. DÉMOGRAPHIQUES, **Institut national d'études démographiques**. (Instituto nacional de estudos demográficos). Disponível em: <https://www.ined.fr/fr/tout-savoir-population/chiffres/tous-les-pays-du-monde/>. Acesso em: 23 nov. 2016.

FOUCAULT, Michel. **Vigiar e Punir – Nascimento das Prisões**. São Paulo: Editora Vozes.

LEITE, Márcia Pereira. **Da “metáfora da guerra” ao projeto de “pacificação”**: favelas e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. São Paulo: Revista Brasileira de Segurança Pública, 2012.

MARCINEIRO, Nazareno. **Introdução ao estudo da Segurança Pública**. Palhoça: Unisul Virtual, 2011.

MASCARENHAS, Paulo. **Manual de Direito Constitucional**. Salvador, 2010.

MEIRELLES, Renato; ATHAYDE, Celso. **Um país chamado favela**. São Paulo: Editora Gente, 2014.

MIRANDA, Jorge. **Teoria do Estado e da Constituição**. Rio de Janeiro, 2005.

_____. NATIONS, United. **The Challenge of Slums**: global report on human settlements (O Desafio das Favelas: relatório global sobre assentamentos humanos). United Nations Human Settlements Programme, 2003. Disponível em: <[file:///C:/Users/Jardel/Downloads/1156_alt%20\(2\).pdf](file:///C:/Users/Jardel/Downloads/1156_alt%20(2).pdf)>. Acesso em: 23 nov. 2016.

NÓBREGA, José Maria. **Segurança Pública e Democracia**: o uso das Forças Armadas nas operações do Rio de Janeiro em 2010. Belo Horizonte: Em Debate, 2011.

NUNES, Andrine Oliveira. **Estado, Segurança Pública e Mediação**. Dourados: Videre, 2009.

PAULA, Giovani de. **Ciências Criminais**. Palhoça: Unisul Virtual, 2011.

_____. POPULATION, City. **População das Cidades**: Estatísticas populacionais para países, áreas administrativas, cidades e aglomerações. Disponível em: <<https://www.citypopulation.de/world/Agglomerations.html>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

_____. PÚBLICA, Fórum Brasileiro de Segurança. **Anuário Brasileiro de Segurança Pública**. São Paulo: 10ª ed., 2016. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/01/Anuario_Site_27-01-2017-RETIFICADO.pdf>. Acesso em: 23 nov. 2016.

_____. RIO DE JANEIRO, Governo do Estado do. **UPP: Unidade de Polícia Pacificadora**. Governo do Estado do Rio de Janeiro. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/historico>>. Acesso em: 27 abr. 2017.

ROCHA, Rebeca Riga Guedes da. **A Ascensão das novas ameaças no Estado Brasileiro**: uma análise do Comando Vermelho. Trabalho de conclusão de curso apresentado junto à Universidade Estadual de João Pessoa, João Pessoa, 2010.

RODRIGUES, Thiago. **Narcotráfico e militarização nas Américas**: Vício de Guerra. Contexto Internacional – PUC. Rio de Janeiro, 2012.

ROQUE, Sebastião José (Trad. e Sel.). **O Homem Delinquente**. Cesare Lombroso. São Paulo: Ícone, 2013.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. **O Contrato Social e outros escritos**. 1. ed. São Paulo: Cultrix, 1965.

SILVA, Francisco Marcelo da; SILVA, Kelly Regina Santos da. **O novo modelo de segurança pública no Rio de Janeiro**: violação ou garantia de direitos humanos nas favelas cariocas? Pós, v. 11, 2012.

SILVA, Jose Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros Editores, 2005.

SILVA JUNIOR, Edson Lopes. **Política e segurança pública**: uma vontade de sujeição. Pontifícia Universidade Federal de São Paulo. São Paulo, 2007.

SOARES, Luis Eduardo. **Novas políticas de Segurança Pública**. Rio de Janeiro: Estudos avançados, 2003.

SOARES, Luis Eduardo. **Segurança Pública**: presente e futuro. Rio de Janeiro: Estudos avançados, 2006.

SOUZA, Luís Antônio Francisco de. **Dispositivo militarizado da segurança pública. Tendências recentes e problemas no Brasil**. Marília: Revista Sociedade e Estado, 2015.

ZALUAR, Alba; CONCEIÇÃO, Isabel Siqueira. **Favelas sob o controle das milícias no Rio de Janeiro**: que paz? São Paulo em Perspectiva. São Paulo: Fundação Seade, 2008.