



**Universidade do Estado do Rio de Janeiro**

Centro Biomédico

Instituto de Medicina Social

Rachel Guimarães Vieira Pitthan

**Violência e saúde: uma análise sob a perspectiva da política de  
pacificação na cidade do Rio de Janeiro**

Rio de Janeiro

2018

Rachel Guimarães Vieira Pitthan

**Violência e saúde: uma análise sob a perspectiva da política de pacificação na cidade do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política, Planejamento e Administração em Saúde.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Henrique de Almeida Rodrigues

Rio de Janeiro

2018

CATALOGAÇÃO NA FONTE  
UERJ/REDE SIRIUS/CB/C

P688	<p>Pitthan, Rachel Guimarães Vieira</p> <p>Violência e saúde: uma análise sob a perspectiva da política de pacificação da cidade do Rio de Janeiro / Rachel Guimarães Vieira Pitthan – 2019. 157 f.</p> <p>Orientador: Paulo Henrique de Almeida Rodrigues</p> <p>Dissertação (Mestrado) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Instituto de Medicina Social.</p> <p>1. Segurança – Teses. 2. Saúde pública – Teses. 3. Violência – Teses. 4. Política pública – Teses. 5. Rio de Janeiro, RJ – Teses. I. Rodrigues, Paulo Henrique de Almeida. II. Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Instituto de Medicina Social. III. Título.</p> <p>CDU 316.485.2(815.3)</p>
------	---

Bibliotecária: Joice Soltosky Cunha – CRB 7 5946

Autorizo, apenas para fins acadêmicos e científicos, a reprodução total ou parcial desta dissertação, desde que citada a fonte.

---

Assinatura

---

Data

Rachel Guimarães Vieira Pitthan

**Violência e saúde: uma análise sob a perspectiva da política de pacificação na cidade do Rio de Janeiro**

Dissertação apresentada, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre, ao Programa de Pós-Graduação em Saúde Coletiva, da Universidade do Estado do Rio de Janeiro. Área de concentração: Política, Planejamento e Administração em Saúde.

Aprovada em 4 de julho de 2018.

Orientador: Prof. Dr. Paulo Henrique de Almeida Rodrigues

Banca Examinadora:

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Luciana Dias de Lima

Fundação Oswaldo Cruz

---

Prof. Dr. Ruben Mattos

Instituto de Medicina Social - UERJ

---

Prof. Dr<sup>a</sup>. Laura Lowenkron

Instituto de Medicina Social - UERJ

Rio de Janeiro

2018

## DEDICATÓRIA

Para minha filha Diana, o maior presente da vida, que chega cercada de amor, no momento certo e me faz renovar a esperança de viver num lugar mais justo e feliz.

Para meu companheiro e grande incentivador dessa jornada, meu melhor amigo, o amor que eu sempre quis, Daniel.

Para o meu amuleto da sorte, minha mãe, Lisete, que ousou criar dois filhos nas condições sociais mais desfavoráveis da sua vida com garra e muita dedicação

## AGRADECIMENTOS

Os últimos anos foram de muitas mudanças na minha vida. Hoje, quando olho todo o percurso sinto orgulho de todos os encontros e parcerias que floresceram. A elaboração desta dissertação constituiu um trabalho de grande introspecção, solidão, reflexões, sendo instigante e incômodo ao mesmo tempo. Esse ciclo se encerra de uma forma muito especial, pois foram dois anos de muitas leituras, aprendizado, erros, acertos, lutas internas e de reencontro com as minhas bases, minhas histórias e de tudo o que me fortalece.

Ao longo deste trabalho enfrentei perdas importantes que me fizeram refletir ainda mais sobre o meu compromisso e o caminho que devo seguir daqui por diante uma, espécie de retomada de rédeas. Deposito aqui muita esperança porque, ao final de tudo, ganhei o presente mais importante da vida, minha filha Diana, que desde o momento que soube da sua existência em meu ventre quis fazer tudo melhor e onde havia certo pessimismo pela dureza dos dias difíceis que vivemos hoje, passou a brotar muita alegria apenas por imaginar que esses dias estão contados.

Sou grata por aprender a olhar pelas mulheres que passaram por mim, que me compõem e me fizeram encontrar a força necessária e motivadora. No núcleo familiar, agradeço à minha mãe, minha pantera negra, meu amuleto de sorte, como costumam dizer, e às minhas tias e prima que, juntas, me fizeram ver quão bonita fica a vida quando nos juntamos para enfrentar as dificuldades. Sinto muito orgulho de ser a primeira mulher nessa família a assumir esse compromisso; de seguir a vida acadêmica e de concluir um curso de mestrado, com inspiração em toda a trajetória das nossas vidas; uma família majoritariamente composta por mulheres negras, que enfrentaram inúmeros tipos de adversidades sociais, tanto das injustas faltas de oportunidades de trabalho e de estudos, como na vida privada, cuidando dos filhos como lobas solitárias, com garra, amor, firmeza e a nossa marca registrada: a alegria de viver.

Agradeço às mulheres amigas que fizeram essa caminhada mais leve, com tantas risadas, controlaram minha inquietude, aturaram meus incontáveis resmungos, me deram conselhos, ouviram meus áudios longos de whatsapp na madrugada, criticaram com atenção meu trabalho e me deram dicas valiosas: Michele Souza, Thais Vidaurre, Cristiane e Flavia, vocês foram fundamentais. Assim também, às amigas Paula Bortolon e Izabel Saenger, pela admiração que temos, cumplicidade, respeito e pela alegria dos nossos encontros.

Àquelas que foram presentes que ganhei quando entrei na Fiocruz e seguimos juntas,

tocando o barco como podemos e povoando o mundo de gente linda e amor: Livia Fraga, Carla e Ana Luisa. Minhas inspirações acadêmicas, queridas, que desde o convívio de alguns anos na ENSP me incentivaram muito: Kalú, Adelyne, Tatiana e Cristiani, grande carinho e admiração que tenho por vocês.

Agradeço ainda àquelas que fazem da minha vida melhor e me permitiram o privilégio da cumplicidade eterna: Livia Nascimento, Sol e Regina e àquelas com quem eu construí uma história de vida incrível, que torcem por mim, mesmo sem entender o que faço da vida depois que nos formamos em Fisioterapia: Luciana Nery, Luciana Carvalho, Elaine, Sabrina e Carolina, amo vocês, demais.

Ao amor que eu sempre quis, meu companheiro, pai da minha filha, meu parceiro em todos os crimes, Daniel Pitthan, obrigada por tanto amor, por me incentivar sempre e acreditar em mim, mesmo quando eu não dou conta disso. Ao meu irmão, que só sabe me dar carinho e amor, ver o homem que ele se tornou me enche de orgulho; e ao meu pai que, mesmo com sua ausência dos últimos tempos, me faz entender como determinado tipo de amor é necessário e faz falta.

Sou muito grata pelo apoio da secretaria do IMS, em especial à Eliete, por toda sua paciência e dedicação conosco. Sem o apoio de vocês, o negócio não evolui.

Agradeço ao meu orientador Paulo Henrique Almeida, pois mesmo com todos os nossos desencontros, soubemos dar a volta por cima e nos reencontrar. Agradeço sinceramente por todos os ensinamentos e pelo carinho que teve comigo em momentos cruciais ao longo desses dois anos, por abrir a porta de sua casa e me receber para discutir os textos e por ter entendido como estar no IMS fez parte de um ciclo importante para mim.

Agradeço às professoras Luciana Dias de Lima e Laura Lowenkron pelo interesse e por aceitarem, de pronto, participar da minha banca. Com o mesmo afeto, agradeço a composição da banca pelos professores, que tanto admiro, Ruben Mattos, André Mendonça, Carlos Henrique Paiva e Martinho. Com alegria, agradeço ao reencontro com a minha querida professora Ana Paula Alves Ribeiro, que sempre me deu muita força; e ao professor Ronaldo Teodoro, que participou com contribuições importantes na minha banca de qualificação, pelo cuidado e afeto no trato e pela forma comprometida como passa seus ensinamentos e, ainda, ao professor Kenneth Camargo, por todo o carinho com que sempre se dirigiu a mim, e a sua disposição às trocas e receptividade.

Agradeço pelo apoio financeiro concedido pelo meu vínculo com a CAPES e espero contribuir para reflexões pertinentes à pesquisa.

A humanidade entrou em choque.  
Ninguém se entende mais  
Os homens na face da terra  
Não querem paz, só pensam em guerra  
Querem alcançar o infinito  
Querem conseguir o que não está escrito  
O mal suplantou a bondade  
A mentira superou a verdade  
Quem tem muito quer ter mais  
Quem não tem resta sonhar  
Quem não estudou é escravo  
De quem pôde estudar  
Os direitos humanos são iguais  
Mas existem as classes sociais  
Eu não sou de guerra, sou de paz  
Quero trabalhar para poder ter  
É tendo que a gente pode dar  
Eu quero ser livre e liberar  
Eu quero estudar e aprender  
Eu só quero aprender para ensinar

(A Humanidade - Velha Guarda do Império Serrano)



## RESUMO

PITTHAN, Rachel Guimarães Vieira. **Violência e saúde**: uma análise sob a perspectiva da política de pacificação na cidade do Rio de Janeiro. 2018. 157f. Dissertação (Mestrado em Saúde da Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

A recente política de segurança pública, aplicada na Cidade do Rio de Janeiro - conhecida como política de pacificação é o objeto almejado nessa pesquisa. A intenção seria de observar a articulação e como o setor de saúde refletiu a perspectiva de uma política tão abrangente, ousada, inovadora e com o mesmo objetivo: o alcance de melhores condições de vida através da justiça social. Para obter essa compreensão, a pesquisa descreve o processo de 'pacificação' em relação a história do processo de urbanização da Cidade do Rio de Janeiro, compreende e contextualiza a relação entre violência e saúde e, por fim, analisa como ocorreu o desenvolvimento da política pública de segurança pública e suas interfaces com a saúde na Cidade do Rio de Janeiro. O método que mais facilitou essa análise foi a realização de um estudo descritivo e exploratório, com características qualitativas e quantitativas com base em revisão bibliográfica acerca do tema, busca de dados secundários de órgãos oficiais e mídia jornalística e, ainda, com observações assistemáticas, o que facilitou maior proximidade com o tema proposto e na perspectiva exposta diretamente por profissionais de outras áreas, população e sociedade. Contudo, observou-se que a entrada das UPPs foi um marco na gestão da segurança pública do Estado, apesar de só aplicada no município do Rio de Janeiro. Os indicadores de homicídios apresentaram melhora temporária. No entanto, para a saúde, provocou fechamento de unidades, devido aos confrontos no local de ação para pacificação, manteve os altos níveis de gastos hospitalares por conta do atendimento às vítimas da violência armada, o que resultou na necessidade de implantação de novas estratégias para a área da saúde no intuito de mitigar a violência no território.

Palavras-chave: Saúde. Violência. Segurança Pública. Políticas Públicas. Saúde Pública.

## ABSTRACT

PITTHAN, Rachel Guimarães Vieira. **Violência e saúde**: uma análise sob a perspectiva da política de pacificação na cidade do Rio de Janeiro. 2018. 157f. Dissertação (Mestrado em Saúde da Coletiva) – Instituto de Medicina Social, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2018.

The recent policy of public security applied in the City of Rio de Janeiro - known as a policy of pacification is the object sought in this research. The intention was to observe the articulation and how the health sector reflected the perspective of a policy so comprehensive, bold, innovative and with the same objective as it: achieving better living conditions through social justice. In order to meet this objective, the research sought to describe the process of 'pacification' in relation to the history of urbanization in the City of Rio de Janeiro, to understand and contextualize the relationship between violence and health, and to analyse how development of public safety and its interfaces with health in the City of Rio de Janeiro. The method that facilitated this analysis was the accomplishment of a descriptive and exploratory study, with qualitative and quantitative characteristics based on a bibliographical review about the subject, search of secondary data of official organs and journalistic media and also counted on unsystematic observations, the which facilitated greater understanding about the theme proposed in the perspective exposed directly by professionals from other areas, population and society. However, it was observed that the entry of the UPPs was a milestone in the management of public security in the State, although it was only applied in the city of Rio de Janeiro. The indicators of homicide showed improvement, however, temporary, however, for health, caused closure of units, due to confrontations in the place of action for pacification, maintained the high levels of hospital expenses due to the assistance to victims of armed violence, which resulted in the implementation of a new program in order to mitigate violence in the territory.

Keywords: Violence. Social Inequity. Public Safety. Social Policies and Public Health.

## LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1- Número de óbitos por arma de fogo na Cidade do Rio de Janeiro, em comparação com os demais municípios do Estado, 2007 a 2016 .....	86
Gráfico 2 -. Número de Unidades de Pronto Atendimento segundo localização e momentos da implantação da política, Estado do Rio de Janeiro, 2007 a 2012 .....	90
Gráfico 3 - Localidades contempladas com as UPPs e o início de suas atividades. 2008 a 2015 .....	101
Gráfico 4 - Total desembolsado em investimentos (% orçamento anual) para saúde e segurança 2013 a 2016.....	110
Gráfico 5 - Letalidade violenta decorrentes de crimes cometidos por arma de fogo na Cidade do Rio de Janeiro para os anos de 2014 a 2016 .....	115
Gráfico 6 - Óbitos decorrentes de agressões por arma de fogo e intervenção legal 2007 a 2016 na cidade do Rio de Janeiro .....	115
Gráfico 7 - Letalidade violenta na Cidade do Rio de Janeiro. 2000 a 2017 .....	120
Gráfico 8 - Internações hospitalares para vítimas de agressão na cidade do Rio de Janeiro 2000 a 2017 .....	121
Gráfico 9 - Óbitos por internação hospitalar proveniente de agressões e disparos por arma de fogo 2000 a 2017 .....	122
Gráfico 10 - Valor total de internação hospitalar proveniente de agressões e disparos por arma de fogo 2000 a 2017 .....	123
Gráfico 11 - Número de notificações por eventos de violência de janeiro a dezembro de 2017 em unidades de saúde do AMS .....	124

## LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Governadores eleitos diretamente no Estado do Rio de Janeiro 1983 – 2018 .....	49
Quadro 2 - Principais teses sobre as raízes e configurações da violência. ....	57
Quadro 3 - Efeitos visíveis e invisíveis da violência por Galtung (2004):.....	61
Quadro 4 - Nomenclatura utilizada na área da saúde .....	67
Quadro 5 - Nomenclatura Segurança.....	67
Quadro 6 - Comparações entre os dados de segurança e saúde .....	68
Quadro 7 - Agregações recomendadas para comparação entre dados da Segurança Pública e da Saúde acerca de mortes violentas intencionais .....	69
Quadro 8 - Perspectivas dos Estudos da Paz por Galtung.....	83
Quadro 9 - Documentos oficiais analisados na pesquisa.....	92
Quadro 10 - Objetivos das UPPs entre 2011 e 2015. ....	93
Quadro 11- Estado do Rio de Janeiro, gastos com a subfunção ‘Informação e Inteligência’, 2007 a 2016 .....	112

## LISTA DE FIGURAS

Figura 1- A reforma urbanística de Pereira Passos.....	41
Figura 2 - Morro da Providência ontem e hoje.....	42
Figura 3 - Mapeamento dos aglomerados subnormais no Brasil. 2010.....	44
Figura 4 - Mapeamento dos aglomerados subnormais do Estado do Rio de Janeiro. 2010. ....	45
Figura 5 - O estigma dos favelados ontem e hoje em charges publicadas na imprensa .....	47
Figura 6 - Mapeamento triangular da violência por Galtung .....	60
Figura 7 - Resultantes do equilíbrio entre economia e saúde no território .....	73
Figura 8 - Resultantes do desequilíbrio entre economia e saúde no território .....	73
Figura 9 - Como a violência afeta a saúde.....	76
Figura 10 - Componentes para a construção de uma Educação para a Paz.....	84
Figura 11 - Jornal O Globo. Capa e contracapa de outubro de 2007 .....	89
Figura 12 - UPP: paz e guerra?.....	97
Figura 13 - Distribuição espacial das organizações criminosas e UPPs em favelas na Cidade do Rio de Janeiro entre 2006 e 2009 .....	98
Figura 14 - Delimitação das áreas de favela e das áreas com cobertura das UPPs .....	99
Figura 15 - Charge crítica ao governo e sua atuação pacífica nas favelas. ....	100
Figura 16 - Eike Batista – ex businessman.....	103
Figura 17- Relação UPP e UPP social.....	107
Figura 18 - Mapa das unidades de atenção básica à saúde da Cidade do Rio de Janeiro (a) em comparação com as comunidades servidas por UPPs (b).....	108
Figura 19 – Letalidade violenta decorrente de crimes cometidos por arma de fogo na Cidade do Rio de Janeiro. 2014 .....	113
Figura 20 - Letalidade violenta decorrente de crimes cometidos por arma de fogo na Cidade do Rio de Janeiro. 2015 .....	114
Figura 21– Letalidade violenta decorrente de crimes cometidos por arma de fogo na Cidade do Rio de Janeiro. 2016 .....	114
Figura 22 - Violência e saúde na mídia 1. 2016 .....	117
Figura 23 - Violência e saúde na mídia 2. 2016 .....	117
Figura 24 - Reconfiguração das UPPs com a intervenção militar na Cidade do Rio de Janeiro, 2018 .....	127

## LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AB	Atenção Básica
AISP	Área Integrada de Segurança Pública
AMS	Acesso Mais Seguro
BNH	Banco Nacional de Habitação
BO	Boletim de Ocorrência
BOPE	Batalhão de Operações Especiais
CICV	Comitê Internacional da Cruz Vermelha
CID	Classificação Internacional de Doenças
CISP	Circunscrição Integrada de Segurança Pública
NUQUALI	Núcleo de Qualificação de Estatísticas de Mortes por Causas Externas (ISP)
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PM	Polícia Militar
PMAQ	Programa de Melhoria e Acesso da Qualidade da Atenção Básica
PNAB	Política Nacional de Atenção Básica
PNRMAV	Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violência
PSF	Programa Saúde da Família
RISP	Região Integrada de Segurança Pública
RO	Registro de Ocorrência
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SES	Secretaria Estadual de Saúde (RJ)
SESEG	Secretaria de Estado de Segurança (RJ)
SMS/SP	Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo
SUBPAV	Subsecretaria de Atenção Primária, Vigilância e Promoção da Saúde
SUS	Sistema Único de Saúde
UPA	Unidade de Pronto Atendimento
UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
USAID	<i>United States Agency for International Development</i>

## SUMÁRIO

INTRODUÇÃO .....	14
1 ASPECTOS METODOLÓGICOS .....	18
2 ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA .....	24
2.1. Estado como monopólio da força física .....	24
2.1.1. <u>As características conflitivas da relação entre Estado e sociedade no Brasil</u> .....	27
2.1.2. <u>Da perspectiva da segurança pública como direito e o seu uso repressivo no Brasil</u> .....	31
2.2. <b>A saudosa maloca do Belle Époque e do Rio Olímpico: uma atualidade histórica da legião de miseráveis e excluídos</b> .....	37
2.3. <b>Segurança pública no Rio de Janeiro</b> .....	48
3 VIOLÊNCIA E SAÚDE .....	56
3.1. <b>Paz x Violência</b> .....	58
3.1.1. <u>Diferenças conceituais da abordagem da violência nas áreas da saúde e da segurança pública</u> .....	62
3.1.2. <u>Diferenças do tratamento dos dados nas áreas de saúde e segurança pública</u> .....	67
3.2. <u>Violência estrutural e determinantes sociais da saúde</u> .....	70
3.3. <u>Violência urbana e seus efeitos sobre a saúde</u> .....	74
4 ASCENSÃO E QUEDA DAS UPPS: UM MONÓLOGO EM TRÊS ATOS .....	80
4.1. <b>Pacificação como ideia</b> .....	80
4.2. <b>ATO 1 – E Cabral ‘descobriu’ a pacificação (2007 e 2008)</b> .....	86
4.2.1. <u>Breve contexto político e institucional</u> .....	88
4.2.2. <u>Pacificação, território e violência</u> .....	91
4.3. <b>ATO 2 – Subindo as colinas - Implantação e expansão das UPPs (2009 a 2013)</b> .....	100
4.3.1. <u>O aspecto social das UPPs e a saúde</u> .....	102
4.4. <b>ATO 3 – E agora, José? O retrocesso da política de segurança pública no Rio de Janeiro (2014 a 2016) e os impactos na saúde</b> .....	109
4.5. <u>CENAS EXTRAS – Descendo as colinas (relação virtuosa entre austeridade e escalada da violência)</u> .....	117
CONSIDERAÇÕES FINAIS .....	130
REFERÊNCIAS .....	135
ANEXO A – METODOLOGIA UTILIZADA PELO ISP PARA DE TÍTULOS DE OCORRÊNCIAS POLÍCIAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO (“METODOLOGIA DE AGREGAÇÃO DE CÓDIGOS PARA PUBLICAÇÃO EM DOERJ”) .....	144
ANEXO B– ETAPAS DE IMPLANTAÇÃO DAS UPPS ENTRE 2011 .....	151
ANEXO C- DATA DE OCUPAÇÃO E INAUGURAÇÃO DAS UPP NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	154

<b>ANEXO D – RELATORIA FÓRUM CASA FLUMINENSE – DEZEMBRO DE 2017.....</b>	<b>156</b>
--	------------



## INTRODUÇÃO

O presente estudo tem como objeto a recente política de segurança pública da cidade do Rio de Janeiro, conhecida como política de pacificação, e a relação do desenvolvimento dessa política na área da Saúde. A ideia inicial surge do mal-estar que é pertencer a uma cidade que me causa estranhamento por conta das escolhas políticas sofridas, que opta pelo sucateamento das suas estruturas de grande valia em detrimento da justiça social. O pensamento subsequente tem origem na relação entre território, justiça e saúde e na reflexão se há, e como há, a articulação entre essas políticas públicas.

O embrião desse estudo começou em 2012, quando, ao entrar em campo<sup>1</sup> para pesquisar sobre o Programa de Avaliação da Atenção Básica (PMAQ), situações adversas no território foram identificadas, tais como: restrição de horário para as visitas nas unidades, que só poderiam ser realizadas até o meio da tarde - antes do horário oficial de encerramento; da necessidade de avisar ao ‘dono do território/traficante’ quem eram as pessoas uniformizadas da pesquisa entrando nas unidades de saúde; do medo e insatisfação dos profissionais e usuários de estarem atuando/vivendo naquele lugar e das marcas de balas por tiro nas paredes das unidades. Na segunda edição da pesquisa – PMAQ 2014 -, quando retorno ao campo, me deparo com outras situações, relacionadas aos conflitos por arma de fogo nos territórios, que ocasionaram a suspensão de algumas atividades e até o impedimento, durante alguns dias, do acesso dos usuários nas unidades.

Quando participei de nova pesquisa, também em 2014 - sobre a Análise de Implantação das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs) do Estado do Rio de Janeiro, um dos dilemas dos gestores, que me intrigou, era a não fixação de profissionais em territórios com violência. Ao longo das leituras realizadas, considerei fundamental a maior compreensão do papel do Estado frente às condições de vida dos cidadãos e passei a entender, assim, a relevância de o assunto ser aprofundado no campo da Saúde Coletiva.

A proposta inserida ao longo do texto é de refletir em possíveis diálogos, mais articulados, entre as áreas da Saúde e da Segurança Pública que visam o mesmo propósito: justiça social.

É possível afirmar que há décadas o estigma de conviver em uma cidade dividida

---

<sup>1</sup> Todas as pesquisas mencionadas foram desenvolvidas no núcleo de estudos da escola Nacional de Saúde Pública/Fiocruz. O PMAQ com supervisão regional da professora e pesquisadora Marcia Cristina Fausto e a pesquisa de Análise e Implantação das UPA no estado coordenado pela professora e pesquisadora Luciana Dias de Lima.

entre a ‘beleza’ do mar e o ‘medo’ da favela se fortifica e consolida ainda mais a condição de um local dúbio, que acolhe e exclui ao mesmo tempo. Como pensar políticas públicas eficientes com esse dilema e como a área da saúde assiste esses enfrentamentos? As ondas de violência são recorrentes e a demanda para uma resolução através de novas estratégias de combate pelo Estado é complexa, ocasionando numa sociedade amedrontada e adoecida.

De acordo com os dados do Ministério da Saúde (Sistema de Informação sobre Mortalidade – SIM-MS), no ano de 2017, ocorreram mais de 65 mil homicídios no Brasil, o que caracterizou o maior nível de letalidade violenta no país, quando comparado aos anos anteriores (IPEA, 2019).

Para Minayo et al (2017), a violência que caracteriza o Brasil é estrutural e histórica, pois tem como base as lacunas profundas das desigualdades sociais, do não acesso aos direitos fundamentais, da desordem da formação urbana, de um sistema de proteção social aquém das necessidades básicas e, ainda, do influência de uma elite dominadora e patrimonialista no sistema político. E é justamente nessa linha de raciocínio que se fundamenta a pesquisa, ou seja, em busca de uma perspectiva de reflexão que aproxime o caos e a bossa de se viver na Cidade do Rio de Janeiro ‘pacificada’.

O discurso da política pública de pacificação no Rio de Janeiro foi viabilizado através do clamor social e da aprovação imediata da mídia, o que gerou uma grande expectativa de articulação entre as esferas federativas, suscitando questionamentos mais profundos acerca do tema violência e de seus impactos na saúde. Na época, o governador do Estado Sérgio Cabral – que hoje está detido em uma penitenciária na Cidade do Rio de Janeiro - e seu secretário de Segurança Pública – José Mariano Beltrame – afirmaram que a política de pacificação viabilizaria a garantia de direitos sociais no território e que sem sua execução, tais direitos estariam seriamente comprometidos e sua viabilidade no território seria nula ou perto disso. A partir dessa afirmação, buscou-se refletir como a política pública de pacificação no Rio de Janeiro, nos moldes como foi desenvolvida, foi capaz de interferir de forma tão relevante na área da saúde.

Alguns estudiosos, principalmente das Ciências Sociais, como Alba Zaluar e Ignacio Cano, têm se debruçado sobre o tema das favelas e da violência nos últimos anos. Algumas das principais referências encontradas serão discutidas ao longo do texto, entretanto, vale destacar que existe uma crescente produção sendo realizada na área da saúde pública/coletiva sobre o tema, como realiza a pesquisadora Maria Cecília Minayo.

Essa pesquisa trata de ser um estudo descritivo e exploratório, com metodologia abrangente e análises de estudos recentes, o que ajudará na compreensão mais livre e coerente

da linha de raciocínio abordada. O estudo traz como pano de fundo a distribuição injusta e negligente do território carioca, desde a formação da primeira favela, com o estopim de toda a questão social comprometida. O problema habitacional, associado aos altos índices de violência letal vem, conseqüentemente, gerando impactos tanto nos serviços de saúde quanto da qualidade de vida dos cidadãos que sofrem direta ou indiretamente a violência, fatores estes, que abarcam o conceito ampliado de saúde.

Considera-se ainda compreender os sentidos de paz, ou seja, pacificar a cidade do Rio de Janeiro, e da valorização dos direitos sociais como agente resolutivo para estancar essa sangria.

A pesquisa busca articular dois eixos que influenciam a análise da política de pacificação: primeiro, trata da escolha política em privilegiar espaços específicos, diferentemente do que ocorreu em países centrais, quando, no pós-Guerra, houve uma certa preocupação em ampliar e melhorar as condições de vida dos centros urbanos<sup>2</sup> O outro eixo está voltado para as formas como têm sido vinculadas as temáticas da violência e da saúde.

Além disso, a moldura teórica apresentada busca analisar os sentidos do uso político do ato de “pacificar”, que permeia as estruturas sociais e destacar a política de pacificação aplicada na cidade do Rio de Janeiro entre os anos de 2007 a 2017. Essa compreensão possibilita articular as reais necessidades de saúde do território e a necessidade de adaptação da área da saúde para a demanda que surge, tanto no seu sentido ampliado quanto no acesso aos serviços implantados.

Assim, a pesquisa está estruturada da seguinte forma: No primeiro capítulo, intitulado Estado e Segurança Pública, busca-se compreender o papel do Estado e sua relação com o uso e monopólio da força como um padrão de ação e como isso tem persistido ao longo dos tempos. A ideia de uso da força para defesa e conflitos principia os estudos sobre a pacificação e as possibilidades de desenvolvimento dessa ideia, à medida em que tais conflitos são desenvolvidos e o impacto na vida cotidiana dos indivíduos se torna imensurável. Na sequência, busca-se compreender como o padrão de coerção adotado pelo Estado foi desenvolvido no Brasil, mais especificamente na Cidade do Rio de Janeiro, e como o desenrolar dessa condição favoreceu o surgimento dos cortiços e favelas e a atuação do Estado nesses lugares.

O segundo capítulo, denominado Violência e Saúde, buscou explorar essa relação, tanto compreendendo a tipologia da violência quanto sua associação aos aspectos

---

<sup>2</sup> Uma boa análise acerca dessa relação pode ser feita baseada na história de reconstrução da Inglaterra no pós guerra, contada no documentário “O espírito de 45” do cineasta Ken Loach.

multifacetados da saúde, entendendo que a especificidade dessa relação pode influenciar a formulação de políticas públicas para ambos os setores.

O terceiro capítulo trata dos aspectos metodológicos da pesquisa e revela as estratégias metodológicas utilizadas na pesquisa, o caminho seguido com base no referencial de análise do estudo – que teve como contribuição a abordagem das ciências sociais, ciências políticas e ciências da saúde, inspirados no institucionalismo histórico.

Por fim, no quarto capítulo, intitulado Ascensão e queda das UPPs, um monólogo em três atos, apresenta temporalmente – os atos - uma fase da política de pacificação entre os anos de 2007 a 2017. Procura-se relacionar, em cada etapa, a interferência da política pública de segurança pública do período em associação com os das políticas públicas para a Saúde. O sentido dessa pesquisa está na busca de compreender em qual momento ocorre a integração das políticas, desde o cenário apresentado, ao planejamento e as ações consequentes. Ao fim, pretendo contribuir para que se articulem novos diálogos acerca de temas caros, geradores de imensa barganha política, que estão sempre em pauta, de resolução complexa e que geram custos inestimáveis.

## 1 ASPECTOS METODOLÓGICOS

A pesquisa teve como objetivo geral analisar a política de ‘pacificação’ na Cidade do Rio de Janeiro e sua possibilidade de ser uma política pública que articulasse com os outros setores sociais, em especial a saúde. Por sua vez, ele teve como objetivos específicos: (a) descrever o processo de ‘pacificação’ com relação à história do processo de urbanização da Cidade do Rio de Janeiro; (b) compreender e contextualizar a relação entre violência e saúde; e (c) investigar como ocorreu desenvolvimento da política de segurança pública e suas interfaces com a saúde na cidade do Rio de Janeiro.

A bibliografia utilizada foi selecionada a partir do objetivo principal e da escolha metodológica encontrada, o que auxilia e suporta a fundamentação teórica analítica do estudo. Para isso, autores como Sidney Challoub, José Honório Rodrigues, José Murilo Carvalho, Raymundo Faoro, Johan Galtung, Maria Cecília Minayo, Alba Zaluar e Ignacio Cano auxiliam na articulação dos temas propostos e no desenvolvimento das ideias aqui presentes.

O período escolhido para a realização do estudo compreende os anos de 2007 a 2017. A escolha desse período ocorre diante da implantação, desenvolvimento e declínio de uma política de segurança pública - marco político do ex governador Sérgio Cabral e seu sucessor Luiz Fernando Pezão – que seria capaz de mudar para melhor, em teoria, as condições de vida dos cariocas.

Trata-se, portanto, de um estudo descritivo desenvolvido por meio da combinação de diversas estratégias e fontes de pesquisa. Para Gil (2008, p. 28) esse tipo de pesquisa objetiva a descrição de determinada população ou fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis. O autor afirma ainda que esse tipo de pesquisa é comum aos que pretendem estudar “o nível de atendimento de órgãos públicos, das condições de vida dos indivíduos, sendo inserido nesse contexto questões como saúde, habitação e índices de criminalidade. Nessa categoria, Gil (2008) afirma que ainda estão presentes elementos que visam levantar opiniões, atitudes e crenças de uma população, sendo possível até descobrir a existência de associação entre variáveis.

De acordo com o desenho e objetivos que aqui apresentados, trata-se ainda de um estudo de caráter exploratório pois permite que outras possibilidades acerca do tema ‘pacificação’ sejam analisadas.

As pesquisas descritivas são, juntamente com as exploratórias, as que habitualmente realizam os pesquisadores sociais preocupados com a

atuação prática. São também as mais solicitadas por organizações como instituições educacionais, empresas comerciais, partidos políticos etc. (GIL, 2008, p 28).

As pesquisas exploratórias buscam desenvolver, esclarecer e modificar conceitos e ideias e tem como objetivo ainda, promover uma visão geral e aproximação com o tema escolhido.

Muitas vezes as pesquisas exploratórias constituem a primeira etapa de uma investigação mais ampla. Quando o tema escolhido é bastante genérico, tornando-se necessários seu esclarecimento e delimitação, o que exige revisão de literatura, discussão com especialistas e outros procedimentos. O produto deste processo passa a ser um problema mais esclarecido, passível de investigação mediante procedimentos mais sistematizados (GIL, 2008 p 27).

Inicialmente, foram priorizadas a viabilidade e a familiaridade com o tema, até então pouco estudado na minha trajetória. A preocupação nessa fase era se seria possível fazer as articulações necessárias com os temas propostos. Para tal, foi realizada uma densa e profunda análise bibliográfica, incluindo aqui algumas leituras não utilizadas, mas que foram essenciais para a compreensão acerca do tema. Destaco assim livros como: “O Estado e a ordem pública” de Antonio Pedro Ribeiro dos Santos (1999), que trata da origem da polícia e suas características em Portugal; “Bandidos” de Eric Hobsbawn (2015), sobre a resistência e a não obediência do bandido social; Brasil, cidades de Ermínia Maricato (2002), sobre os desafios dos arquitetos urbanos no Brasil urbano; “Cidade participada: arquitectura e democracia” organizado por Ricardo Santos (Portugal, 2016), que trata do projeto de habitação democrática e a características urbanas e sociais que contaram com equipes multidisciplinares para a execução de um projeto urbanístico e inclusivo em Portugal, entre outros vários livros do campo das ciências sociais e políticas.

Também foram realizados levantamentos e revisões de publicações como artigos, livros, teses e outras pesquisas que tratavam de discussões e temáticas que atravessam toda a pesquisa. Temas que incluem a história da cidade do Rio de Janeiro, políticas de urbanização, as políticas de segurança e saúde na cidade. Buscou-se ainda estudos referente à violência e saúde, com destaque para utilização de autores com grande relevância para a área como Cecilia Minayo e Alba Zaluar, além de outras referências como Johan Galtung (referência aos

estudos de paz e compreensão do termo pacificação).

Especialmente sobre a produção acadêmica voltada para a violência em consonância com a saúde, foi possível observar uma robustez na área tanto em quantidade quanto em abordagem temática e data a partir dos últimos 30 anos. No entanto, ao buscar produções que se aproximasse com a temática aqui pretendida, ou seja, que conformasse os eixos principais da pesquisa – a violência urbana e pacificação – a facilidade de encontrar essas produções não foi tão exitosa como se esperava.

Inicialmente debruicei-me nos estudos realizados em um dos mais importantes e produtivos núcleos de pesquisa sobre o tema, o CLAVES da Fundação Oswaldo Cruz (FIOCRUZ). Lá, foram encontrados temas como: violência doméstica ou familiar, violência contra a mulher, crianças e adolescentes, idosos e outros grupos; prevenção à violência; promoção à saúde; atenção a vítimas da violência; associados à atenção da saúde. A violência urbana aparece somente quando associada a seus efeitos sobre um grupo específico (jovens e negros).

O aumento da produção sobre violência social no Brasil só passou a acontecer após a ditadura militar, nos anos de 1980, porém desde os anos de 1970 que epidemiologistas alertam para a amplitude do tema e seus agravos na morbimortalidade (Minayo, 2017). Cecilia Minayo, ao comparar a produção existente na década de 1990 com a apreciada em seu último livro<sup>3</sup>, destaca o incremento de 5x mais de aproximação com o tema do que há 26 anos atrás. Destaca ainda a tendência interdisciplinar e mais integradas aos serviços e com políticas setoriais e intersetoriais, mas que, no entanto, têm sido difíceis pois:

[...] para um campo eminentemente dominado pela racionalidade biomédica, conceder espaço para um problema de origem social que afeta a saúde [grifos meus] (provocando agravos e lesões físicas e mentais, exigindo cuidados de mais diversa complexidade, afetando a organização e os custos de todo o sistema); trata-se de um fenômeno de origem difusa, social e tradicionalmente tratado pela segurança pública. O grande esforço de diferentes agentes – dentre eles o CLAVES – [...] tem sido a legitimação do tema dentro do sistema por meio da incorporação de políticas, planos de ação e normas técnicas que se apoiam em documentos oficiais internacionais e aprofundam questões nacionais (MINAYO, 2017, p.49).

---

<sup>3</sup> Novas e velhas faces da violência no século XXI.

No entanto, uma vasta produção no campo das ciências sociais e das ciências políticas e econômicas abarcam um número maior de produções mais relacionadas com o tema, talvez pela justificativa mencionada por Minayo anteriormente. Vale destacar que fora da saúde coletiva, foi encontrada uma vasta produção oriunda da pesquisadora Alba Zaluar.

A busca dos materiais bibliográficos foi realizada em vários bancos de dados e plataformas de busca como o Scielo, Google Acadêmico, Biblioteca Virtual em Saúde e ainda o portal CAPES. Diversas combinações de descritores foram utilizadas, em português e inglês, entre eles: violência; violência urbana; violência social; violência por arma de fogo; violência no Rio de Janeiro; políticas de segurança pública; pacificação; e letalidade violenta.

Foram utilizados ainda, recursos de mídia, como reportagens em jornais de grande circulação como o Acervo O Globo, portal G1 e Extra, e relatos da observação assistemática<sup>4</sup> referente à participação em dois eventos. O primeiro foi um debate promovido entre jornalistas, pesquisadores pela Casa Pública a respeito do uso do termo “guerra” que um jornal de grande circulação passou a utilizar para se referir à política de segurança promovida na cidade (e que chamou atenção num contexto onde uma política de pacificação estava em vigência). O segundo evento, em que participei foi como relatora de uma mesa, foi no X Fórum Estadual do Rio de Janeiro, na mesa intitulada: “Como garantir direito à vida nas favelas e periferias? Como superar a narrativa de guerra no Rio de Janeiro?” e que contou com a participação de representantes da associação de moradores da Maré, pesquisadores e profissionais de justiça<sup>5</sup>. A terceira observação foi uma conversa que ocorreu com a gestora do Programa Acesso Mais Seguro na Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro.

No que se refere ao referencial teórico, o presente estudo está situado no campo de análise de políticas públicas sob a ótica do institucionalismo histórico. Esse tema envolve um complexo debate conceitual, o que o caracteriza como um campo denso e com várias dimensões metodológicas e analíticas. O estudo sobre as políticas públicas teve seu início nos Estados Unidos da América, por volta dos anos de 1970, no campo da ciência política (HALL & TAYLOR, 2003; SOUZA, 2006; e PERES, 2008). Souza (2006) analisa a visão de diversos teóricos, sobre as definições de políticas públicas, destacando a abordagem de Laswell, em que o teórico questiona: quem ganha o quê, por quê e que diferença faz a implementação de determinada política pública, o que sugere um bom ponto de partida para o pensamento em torno de uma análise.

---

<sup>4</sup> Selltiz et al denominam a técnica de ‘observação assistemática’, afirmando, ainda que a denominação de participante seria mais adequada para estudos antropológicos “em que o observador assume até certo ponto o papel de um membro do grupo e participa de sua atuação” (1974: 232).

<sup>5</sup> Consta no Apêndice 3, a relatoria completa dessa mesa.



A abordagem conceitual, aqui tratada para análise e políticas públicas, está respaldada na orientação política do Estado e do interesse público, ou seja,

Um Estado existe em função de um interesse maior, da própria sociedade, e será a expressão daquilo que cada sociedade almeja. Nesse sentido, falar de política pública, é falar de Estado, de pacto social, de interesses e de poder. A política pública é o Estado em ação, o processo de construção de uma ação governamental para um setor, o que envolve recursos, atores, arenas, ideias e negociação (VIANA e BAPTISTA, 2012, pg. 60: grifos meus).

Assume - se no estudo, a ideia de que a política pública faz parte de um processo integrado e flexível, fundamentado na incerteza inerente a todas as decisões, a racionalidade limitada dos agentes, as relações de poder nos sistemas sociais e a condução ideológica que norteia os gestores, sobrepondo ênfase nas relações interpessoais e contextuais do processo político (DUSSAULT e DUBOIS, 2003).

Para dar conta da abordagem pretendida, optou-se por olhar o histórico das instituições que orientam as políticas públicas. Um conceito central para o estudo das públicas é o de instituição, definida pelos neoinstitucionalistas, como um conjunto de procedimentos, protocolos, normas e convenções oficiais e oficiosas inerentes à estrutura organizacional da comunidade política ou da economia política (HALL e TAYLOR, 2003. p 196).

Teóricos, como Theda Skocpol e Paul Pierson, da vertente histórica do neoinstitucionalismo, caracterizam-no por tratar de uma abordagem em que as historicidades dos eventos demonstram como os resultados anteriores impactam e estabelecem parâmetros para ocorrências futuras:

By bringing the state and state-society relationships to the fore in the definition of important, substantive problems for research, and in the search for explanatory hypotheses, we were trying to highlight, without descending into functionalist holism, the interconnections of institutions and organizations that other scholars tended to treat separately from one another (SCOKPOL, 1995 p. 103).

Assim, a fim de contemplar as demandas analíticas do institucionalismo histórico, foram desenvolvidas algumas ferramentas para o estudo de fenômenos complexos, como a

equifinalidade (muitos caminhos para o mesmo resultado), a multifinalidade (muitos resultados diferentes para o mesmo valor de uma variável independente, por influência do contexto) e uma ferramenta fundamental para análise institucionalista, o path dependence, ou dependência da trajetória que está vinculado com a dinamicidade das ações e seus mecanismos de retroalimentação na instituição e seus altos custos para modificações ao longo do tempo, estabelecendo assim a estrutura de um padrão futuro e arranjos, com limitadas escolhas no campo de atuação da política (CÉSARIS, 2010; LIMA; GERASSI e MACHADO, 2011; PIERSON & SKOCPOL, 2008).

Para Eduardo César Marques:

O neoinstitucionalismo, por sua parte, pretende se constituir em uma teoria de médio alcance, reintroduzindo as variáveis institucionais nos debates sobre a política e a economia. Acredito que não estaríamos longe da realidade se definíssemos o neoinstitucionalismo como um lugar analítico e metodológico para o qual tem convergido estudiosos descontentes com os enfoques correntes em suas disciplinas e áreas temáticas respectivas, sejam elas a economia, a política, a sociologia, os estudos históricos ou a política comparada. Como consequência, a perspectiva é marcada por uma postura teórica muito aberta, onde a hierarquia dos fatores mais importantes para o estudo de cada caso é dada a posteriori segundo as conjunturas encontradas. Assim, embora considere os argumentos neoinstitucionalistas de grande importância para a realização de uma crítica construtiva da perspectiva marxista, a perspectiva não se constitui como teoria (visto que quase tudo importa), mas como um ferramental analítico de grande valia para o estudo do Estado e suas políticas públicas (1996, p. 2).

Nesse sentido, a pesquisa buscará apoio no neoinstitucionalismo histórico para compreender os aspectos ligados a violência, urbanização, segurança e de que forma essa trajetória prévia ajuda entender a configuração atual da política pública de segurança e dos direitos sociais na cidade.

## 2 ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA

Desde 1500 tem mais invasão do que descobrimento  
 Tem sangue retinto pisado  
 Atrás do herói emoldurado  
 Mulheres, tamoios, mulatos  
 Eu quero um país que não está no retrato'

(História pra ninar gente grande. G.R.E.S. Mangueira, 2019).

A formação do Estado brasileiro constituiu o ponto de partida para relacionar a questão da violência e suas implicações na área da saúde e da segurança pública. Assim, procura-se nesse capítulo inicial, compreender como uma das teorias Hobbes de formação do Estado pode ter influenciado na estrutura do Estado que temos hoje e principalmente, nas suas características mais marcantes. A reflexão paira sobre a percepção de um grande acordo – contrato – para a manutenção de uma ordem social, acordado entre os membros da sociedade, para que as pessoas dispusessem de seus direitos para um governo reconhecidamente capaz de exercer sua autoridade em prol da segurança e do não confronto entre os indivíduos.

Sendo assim, o capítulo foi dividido em duas partes. Na primeira busca-se compreender a ação do Estado e sua dinâmica a partir do uso da força, no sentido de utilizá-la para garantia de paz e oferta de direitos para sociedade. Na segunda parte busca-se compreender como essa dinâmica se expressa no Estado brasileiro, e assim, como a relação entre Estado e sociedade influenciou a formulação (ou o vazio) de políticas públicas como aquelas de habitação, saúde e segurança pública na Cidade do Rio de Janeiro. Cabe destacar que a trajetória do Estado, no que tange o uso da força para manutenção da ordem na sociedade/cidade tem impactos fundamentais na discussão que aqui se pretende desenvolver.

### 2.1. Estado como monopólio da força física

A investigação sobre o papel do Estado nas questões relacionadas à segurança abordada na pesquisa foi pautada pelo marco de análise do Estado Moderno. Para o presente estudou, priorizou-se compreender uma concepção de Estado a partir da leitura contratualista<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Para os contratualistas a Guerra é uma tensão permanente, uma preocupação constante com a sobrevivência diante da ameaça de morte violenta que caracteriza a vida de maneira “sórdida, pobre, embrutecida e curta” como o destaca no Leviatã. Guerra seria simplesmente uma sensação permanente de medo o que implica uma preocupação constante com a autoproteção. Se nesse estado permanecesse, sem noção de justo e injusto, sem definição da propriedade e sem a força da espada do soberano, ou seja, a força da lei, para obrigar o

hobbesiana e seu estado de natureza.

Na análise de Renato Janine Ribeiro, para Hobbes, “todo homem é igual, mas entre eles, dois ou mais podem querer a mesma coisa, o que os torna seres imprevisíveis”. Por serem imprevisíveis, o sentimento de insegurança em relação ao outro domina pois um não sabe o que o outro deseja, o que os leva a premeditarem uma possível ação, para sua própria segurança, como se o ataque fosse a melhor defesa. Nesse sentido, surge a necessidade de se pensar num Estado capaz de controlar e reprimir o ímpeto da guerra, uma vez que esse ato limite os homens no exercício de suas liberdades.

Ribeiro (2006) afirma que nesse período o homem já deixou de ser um selvagem e suas ações são conscientes o suficiente para se prever o risco de um conflito. O autor ainda chama atenção para três formas de condições de conflito: a) que permite os homens a atacarem uns aos outros visando a vantagem do lucro “e para isso usam da violência para se tornarem senhores de pessoas, mulheres, filhos e rebanhos de outros homens”; b) a desconfiança –pois podem vir a atacar tendo em vista a sua própria segurança e; c) atacam para obter como retorno um gesto que satisfaça a sua condição direta ou indireta, como a sua honra.

O direito a natureza, a que os autores geralmente chamam de *jus naturale*, é a liberdade que cada homem possui de usar seu próprio poder, da maneira que quiser, para a preservação de sua própria natureza, ou seja, de sua vida, e conseqüentemente de fazer tudo aquilo que seu próprio julgamento e razão lhe indiquem como meios adequados a esse fim (RIBEIRO, 2006, pg. 59).

Então, para Hobbes, como resolver essa questão? Se por um lado existe um homem livre, por outro, essa mesma liberdade o põe em risco, em situações de conflitos uns com os outros. Para o autor, o controle deve estar concentrado nas mãos do Estado e somente este deve exercer tal controle sob a ordem, o monopólio da força e o controle coercitivo em prol da ordem e da segurança dos indivíduos.

Para Tilly (1996), a definição de estado já parte do princípio dos mecanismos e coerção, como a seguir segue descrito:

Lembre-mos da definição de estado: um a organização distinta que

---

cumprimento da lei civil estabelecida pelo poder político, diz Hobbes, todo o gênero humano em pouco tempo seria extinto (BAPTISTA, 2011).

controla os principais meios concentrados de coerção dentro de um território bem definido, e em alguns aspectos exerce prioridade sobre todas as outras organizações que operam dentro do mesmo território [...]. Homens armados formam os estados por intermédio da acumulação e concentração de seus meios de coerção dentro de um determinado território, da criação de uma organização que seja distinta pelo menos em parte daquelas que com andam a produção e reprodução no território, da apropriação, cooptação ou liquidação de outras concentrações de coerção dentro do mesmo território, da definição de fronteiras e do exercício do poder dentro dessas fronteiras (TILLY, 1996, p. 199).

Os estados foram por mais de cinco mil anos as organizações mais extensas e mais poderosas do mundo. Definamos os estados como aquelas organizações que aplicam coerção, distintas das famílias e dos grupos de parentesco e que em alguns aspectos exercem prioridade manifesta sobre todas as outras organizações dentro de extensos territórios. O termo abrange, portanto, as cidades-estado, os impérios, as teocracias e muitas outras formas de governo, mas exclui como tais as tribos, as linhagens, as firmas e as igrejas (TILLY, 1996: 46).

A natureza humana e os conflitos oriundos dela estão na origem das guerras e a sua compreensão é a base para que possa encontrar os meios necessários à paz. Para Tilly (1996),

Os homens que controlavam os meios concentrados de coerção [grifos meus] (exército, marinha, força de polícia, armas e seus equivalentes) tentaram comumente usá-las para aumentar a faixa da população e dos recursos sobre os quais podiam exercer poder. Quando não se defrontaram com alguém que tivesse um domínio comparável da coerção, fizeram conquistas; quando encontraram antagonistas, entraram em Guerra” (TILLY, 1996: 61).

“Alguns conquistadores tentaram exercer um controle estável sobre as populações de extensos territórios, e obter um acesso rotineiro a parte dos bens e serviços produzidos no território: tornaram-se governantes”

(TILLY, 1996: 61).

O pensamento em torno da formação do Estado e sua relação com a força, em Hobbes, o caracteriza como sendo um Estado que controla os ímpetus naturais de seus indivíduos com fins de evitar um confronto. Para Tilly, o Estado é uma organização que controla, através da coerção a sua dominação em determinado território. Com a convergência desses dois pensamentos, seguimos no item a seguir no esforço de compreender como seriam possíveis a pacificação e a ideia por trás dela em relação aos indivíduos que compõem uma sociedade e o processo de alcance dessa condição.

### 2.1.1. As características conflitivas da relação entre Estado e sociedade no Brasil

O Brasil pensado por Sérgio Buarque de Holanda em “Raízes do Brasil” como uma terra ‘sem guerras, com povo pacífico, alegre, cordial, receptivo e pacato’ traz em sua formação, intensas histórias de conflitos armados de toda ordem – étnicos, classistas, econômicos, sociais e etc. Contrapondo-se a essa visão de uma sociedade cordial, o historiador José Honório Rodrigues e o antropólogo Darcy Ribeiro chamam a atenção, em suas obras, para um padrão que caracteriza os conflitos sociais brasileiros: a tática de conciliação entre as elites em momentos de crise para impedir as mudanças vindas de baixo – classes sociais -, buscando assegurar sempre o controle da sociedade a partir de cima. Para o primeiro:

Insurreição era de negros; bernarda, rebelião e revolta, de gente miúda popular e sertaneja, sem princípios políticos, como a Balaiada, a Cabanagem e a Praieira, embora esta tivesse líderes socialmente classificados, mas com apoio popular; revolução é sempre liberal, de gente socialmente classificada, como os Farrapos, a paulista-mineira de 1842 e a de 1930. Desta data em diante só há golpes de Estado, pois o temor de envolver o povo, cheio de reivindicações sociais, ensina as facções divergentes a procurar o assalto rápido e, se possível, sem derramamento de sangue. ‘Façamos a Revolução, antes que o povo a faça’, frase de Antonio Carlos, no começo do movimento de 1930, significa isto, o assalto do Poder sem o povo, para que não sejam as facções oposicionistas da minoria dominante obrigadas a maiores concessões sociais (RODRIGUES, 1982, p. 135).

Cabe destacar, ainda que brevemente, que o conceito de “elite” utilizado é baseado na definição do sociólogo Charles Wright Mills e está diretamente ligado à tomada de decisões envolvendo grandes consequências. O autor afirma que a elite seria conformada por uma minoria no poder – denominada pelo autor como homens que transcendem o ambiente comum - e que ocupam postos de comando estratégicos na estrutura social concentrando poder e riqueza. Para o autor:

A elite do poder é composta de homens cuja posição lhes permite transcender o ambiente comum dos homens comuns e tomar decisões de grandes consequências. Se tomam ou não tais decisões é menos importante do que o fato de ocuparem postos tão fundamentais: se deixam de agir, de decidir, isso em si constitui frequentemente um ato de maiores consequências do que as decisões que tomam. Pois comandam as principais hierarquias e organizações da sociedade moderna. Governam as grandes companhias. Governam a máquina do Estado e reivindicam suas prerrogativas. Dirigem a organização militar. Ocupam os postos de comando estratégico da estrutura social, no qual centralizam atualmente os meios efetivos do poder e a riqueza e a celebridade que proporcionam (MILLS, 1962, p. 14).

Chama-se atenção para o fato de que a forma de condução da política por essas elites se expressava na captura dos bens e recursos públicos, o que configura uma característica histórica e estrutural do Brasil. Mais adiante, essa compreensão será válida para compreensão do modus operandi de determinadas políticas públicas. Destaque-se outra característica do Estado brasileiro, o patrimonialismo, que imprime uma maneira peculiar de administrar o país. Faoro (2001) conceitua:

O patrimonialismo, organização política básica, fecha-se sobre si próprio com o estamento, de caráter marcadamente burocrático. Burocracia não no sentido moderno, como aparelhamento racional, mas de apropriação do cargo – o cargo carregado de poder próprio, articulado com o príncipe, sem a anulação da esfera própria de competência. O Estado ainda não é uma pirâmide autoritária, mas um feixe de cargos, reunidos por coordenação com respeito à aristocracia dos subordinados (FAORO, 2001, p. 102-103).

Darcy Ribeiro, no livro “O povo brasileiro”, discorre sobre os conflitos existentes que tinham em sua essência o clamor pela dignidade e a liberdade. Exemplifica, trazendo relatos (incluindo um de Euclides da Cunha (data) ao fim da Guerra de Canudos) e análises de conflitos armados em que muito sangue foi derramado em prol da “[...] insistência dos oprimidos em abrir e reabrir as lutas para fugir do destino que lhes é prescrito [...]” (2012, p.175). Compreende-se assim que a recorrência desses eventos, não foi capaz de interromper, em nenhum momento da história, os ciclos de subserviência, – com demandas diretas que propiciaram acúmulo de capital –, e da luta pelo território o que conforma até hoje as raízes dos conflitos sociais brasileiros.

Em “Conciliação e Reforma no Brasil”, José Honório Rodrigues (1982) defende que a política de conciliação para os conflitos existentes possui características injustas para a maioria da população pois está no cerne da lógica do Estado, ou seja: uma conciliação desenhada e articulada por uma minoria dominante a fim de se evitar fazer concessões às maiorias. Trata-se de um traço marcante do conservadorismo político das elites, sendo combatido com violência toda e qualquer tentativa de desacordo dessas concessões.

O autor complementa, afirmando que o fato de haver uma divisão política partidária não significou uma solução para a resolução dos conflitos sociais, pois os partidos da época tinham interesse em manter um revezamento no poder a fim de garantir seus próprios interesses e não necessariamente o enfrentamento de injustiças sociais. Assim, resistiam às mudanças necessárias, ainda que urgentes, procrastinando possíveis resoluções para problemas crônicos de uma maioria. Para Rodrigues (1982, p. 135), “a política brasileira, encarnada em lideranças retardatárias, é assim, dominada pela continuidade da vagareza, pelos momentos de recuo e não pelos instantes de impulso”.

Os historiadores Sidney Chalhoub (1999) e José Murilo Carvalho (2015) destacam os conceitos desenvolvidos no Brasil - após o processo inacabado de abolição da escravatura - de ‘classes pobres’ e ‘classes perigosas’ (grifos meus). Tais noções tiveram origem na Europa, no início do século XIX para caracterizar um grupo social formado ‘à margem’ da sociedade civil.

[...] os pobres carregam vícios, os vícios produzem os malfeitores, os malfeitores são perigosos à sociedade; juntando os extremos da cadeia, temos a noção de que os pobres são, por definição, perigosos (CHALLOUB, 1999, p.22).

Na França, ‘classes perigosas’ foi uma expressão criada para rotular os indivíduos que



já haviam sido presos ou para aqueles que, para garantir seu sustento, se valiam de pequenos furtos. Segundo os mesmos autores, o chefe da polícia francesa na época, Fréiger, escreveu um livro que norteou as análises dos políticos brasileiros, acerca da experiência parisiense de combater às ditas ‘classes perigosas’, enquadrando neste cenário as pessoas que viviam em condições de vida precárias na cidade. Assim, o autor não deixou claro o que fazia distinguir os pobres dos ‘malfeitores’.

Justamente, nesse ínterim, o segundo governo imperial brasileiro, respaldado nas ideias de Fréiger, vislumbrou possibilidades de combater a ociosidade dos negros, oriundos da abolição da escravidão. De acordo com Challoub (1999,p.21),

“A comissão parlamentar encarregada de analisar o projeto de lei sobre a repressão à ociosidade vai buscar os fundamentos teóricos de sua guerra santa contra os vadios como uma questão de salvação nacional”.

A ideia articulada pelos parlamentares para combater a ociosidade (tida como um dos maiores vícios do ser humano) era a de que os trabalhadores, dignos de fazer poupança, fruto de seus honorários, teriam uma condição ilustre e confortável garantida a todo cidadão. Logo, aqueles que não trabalhavam e não acumulavam poupança, os pobres, eram encaixados nesse rótulo, do vício, que funcionava de sinônimo para ‘perigosos’, aos olhos da lei.

Essa ideia de que a pobreza, nesses preâmbulos, passa a ser condição de risco de vida, podendo o indivíduo perder sua liberdade por estar sujeito a esse estigma de classe social, é a base de estratégia de atuação da polícia nos grandes centros urbanos nas primeiras décadas do século XX. Citando Lima Barreto em Cemitério dos Vivos de 1921, Challoub retrata assim essa questão:

A polícia, não sei como e por que, adquiriu a mania das generalizações, e as mais infantis. Suspeita de todo sujeito estrangeiro com nome arrevesado, assim os russos, polacos, romaicos são para ela forçosamente cáftens; todo o cidadão de cor há de ser por força um malandro; e todos os loucos hão de ser por força furiosos e só transportáveis em carros blindados (1999, p. 23).

A herança escravagista – pois os ex escravos conformavam a grande massa de desempregados/pobres - deixou marcas profundas na população brasileira e nesse contexto, as

políticas públicas tinham o dilema de controlar a ‘vadiagem dos pobres’ e impor a ética do trabalho. A associação da imagem dos pobres como ‘classes perigosas’ capilarizou para as classes de maior nível socioeconômico e serviu como justificativa para a primeira intervenção pública contra o território dos pobres – os cortiços da cidade.<sup>7</sup>

### 2.1.2. Da perspectiva da segurança pública como direito e o seu uso repressivo no Brasil

O sistema político moderno, majoritário dos governos contemporâneos, determina que o Estado, assim como as organizações políticas, sejam fortalecidos e reestruturados com o objetivo de atender o movimento dinâmico da sociedade. Para além disso, determina a consolidação do processo civilizacional, que destaca a necessidade da segurança como garantia do exercício da cidadania. A conjuntura atual, globalizada, tem influência, principalmente no âmbito econômico nas transformações da estrutura do Estado e no cumprimento de suas funções como organização política (CARVALHO e SILVA, 2011).

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, 2011)

Na contramão do reducionismo do Estado no aspecto econômico e social, a segurança pública se destaca por uma ampliação de mecanismos de controle social que impactam a sociedade. No entanto, para Luis Saporì (2007), tem sido perturbador perceber que a criminalidade e a violência na sociedade brasileira têm avançado muito, num momento de plena consolidação do estado democrático, porém afirma que não é atribuída a esta a causa deste aumento e aponta para maior necessidade de estudos e pesquisas sobre o tema.

O instrumento utilizado para fazer valer o estado penal e dar condição de existência

---

<sup>7</sup> Ver mais em A invenção da favela, por Lícia Valadares (2005).

para as questões sociais, é conformado por toda estrutura policial. Sendo assim, por que tais instrumentos, mantem características claramente repressivas durante tanto tempo no Brasil? Para buscar essa resposta recorre-se aos estudos que sinalizam para a origem da polícia o Brasil e sua atuação ao longo do tempo. Pretende-se assim, compreender a lógica de atuação e do desafio de implantar alguma política pública no viés de pacificação numa estrutura como essa.

Primeiramente, chama-se atenção para o fato de que a literatura histórica sobre a origem das polícias no Brasil ainda é relativamente recente e escassa. Segundo Marcos Luiz Bretas e André Rosemberg, “o tema da história da polícia é bastante recente na historiografia” (2013, p. 163). Esses autores mostram ainda que a literatura sobre a polícia civil é ainda menor do que a existente sobre a polícia militar e que a literatura brasileira é mais profícua no que diz respeito ao papel repressivo desempenhado pelas polícias nos períodos ditatoriais do que sobre o papel e o funcionamento das mesmas.

A origem da polícia é abordada por autores de formas distintas. Essa pesquisa segue o momento estabelecido no referencial teórico de Thomas Holloway (1997), que utiliza como marco a chegada da família real no Brasil. A organização social e burocrática da realeza no Brasil criou a Intendência Geral da Polícia em 1808 e a Guarda Geral da Polícia em 1809 (VALENTE, 2015 e BRETAS & ROSEMBERG, 2013). A Intendência Geral da Polícia cumpria o objetivo de manutenção da ordem, zelo e abastecimento da capital, na época o Rio de Janeiro, enquanto a Guarda Geral da Polícia, organizada militarmente, era subordinada ao Intendente geral de polícia e tinha amplos poderes para manter a ordem. Estas instituições deram origem ao que temos hoje conhecidas respectivamente como Polícia Civil e Polícia Militar.

Durante o Império foi criada a Guarda Nacional, em agosto de 1831, para a manutenção da ordem interna, pelo Pe. Diogo Feijó, regente do Império, que delegava a poderosos locais o controle da ordem no interior do país, essa guarda permaneceu até os anos de 1922 (LIMA SOBRINHO, 1997, p. 13; IZECKSOHN, 2009, p. 403). A polícia era responsável pelo estabelecimento de ordem (imperial e, em seguida, burguesa) das classes urbanas e pelo processo civilizatório para garantir a segurança e a comodidade dos habitantes. Isto, aliado a boa ordem, cultura, urbanidade, boas maneiras e cortesia, caracterizando, assim, uma ideia pacífica, de bom convívio social e negativa de crimes (VALENTE, 2015).

Após a Guerra do Paraguai, houve uma reorganização da polícia, atrelada aos poderes centrais, seja os presidentes das províncias, seja o

ministro da guerra, assumindo a polícia uma característica cada vez mais burocrática do ponto de vista weberiano, inclusive com maior autonomia gradual das corporações (BRETAS e ROSEMBERG, 2013, p. 169-170). A Guarda Nacional é um capítulo à parte, e se relaciona com a estrutura do poder oligárquico no Brasil imperial e da Primeira República, Segundo Raymundo Faoro:

O coronel recebe seu nome da Guarda Nacional, cujo chefe, do regimento municipal, investia-se daquele posto, devendo a nomeação recair sobre pessoa qualificada, em regra detentora de riqueza, à medida que se acentua o teor de classe da sociedade. Ao lado do coronel legalmente sagrado prosperou o ‘coronel tradicional’, também chefe político e também senhor dos meios capazes de sustentar o estilo de vida de sua posição. O conceito entrou na linguagem corrente por via do estilo social, inclusive na vida urbana, com predominância sobre sua função burocrática e política. ‘Homens ricos, ostentando vaidosamente os seus bens de fortuna, gastando os rendimentos em diversões lícitas e ilícitas – foram os tais coronéis os que deram ensejo ao significado especial que tão elevado posto militar assumiu [...]. E, assim, penetrou o vocábulo coronelismo na atividade partidária dos municípios brasileiros. [...] O coronel, antes de ser um líder político, é um líder econômico, não necessariamente, como se diz sempre, o fazendeiro que manda nos seus agregados, empregados ou dependentes. [...] o coronel, economicamente autônomo, formará o primeiro degrau da estrutura política, projetada de baixo para cima. [...] Ocorre que o coronel não manda porque tem riqueza, mas manda porque se lhe reconhece esse poder, num pacto não escrito [grifos meus] (2001: 699-700).

O advento do Estado Novo a partir de novembro de 1937 (RODRIGUES, 1982, p. 105) exacerbou a rejeição à ideologia liberal, e passou a utilizar de forma mais ampla as forças de segurança pública na repressão política, que incluía a perseguição aos comunistas. A partir do final da II Guerra Mundial, as relações com os Estados Unidos passaram a ser constantes e cada vez mais importantes, fazendo com que a lógica da Guerra Fria intensificasse a repressão contra comunistas, anarquistas e demais ‘politicamente

indesejáveis’.

Rodrigo Patto Sá Motta mostra que antes mesmo do golpe militar de 1964, houve uma assessoria United States Agency for International Development (USAID) no Brasil: para treinamento e modernização técnica das corporações policiais, que durou entre 1960 e 1972 (2010, p.267). O período em que se deu essa assessoria da USAID – iniciado pouco antes do golpe e que segue por oitos após o mesmo – sugere que ela deve ter contribuído para reforçar as políticas da Guerra Fria e seu conteúdo repressivo no Brasil. Segundo Fico (2004), durante a ditadura militar, tanto as polícias civis como militar foram chamadas a cumprir um papel na política repressiva do regime, integrando o que se conheceu como ‘comunidade de segurança’:

[...] à implantação do Sistema Codi-Doi [sic] (1969 em diante). Como se sabe, esse sistema implantou uma polícia política bastante complexa no país — que mesclava polícia civil, polícia militar, militares das três forças e até mesmo bombeiros e polícia feminina — e foi responsável pelos principais episódios de tortura e extermínio (FICO, 2004, p. 35).

Segundo este historiador, a participação das polícias civil e militar nesse sistema repressivo, serviu para a formação de estereótipos sobre as mesmas:

[...] tornou-se comum afirmar-se a existência de certa homogeneidade dessas instâncias repressivas, que comporiam os “porões da ditadura”. Embora fossem todas articuladas, tinham suas diferenças e funcionavam segundo parâmetros diferenciados (FICO, 2004, p. 36).

Opinião semelhante é expressada por Bretas e Rosemberg: “As conjunturas conflituosas dos anos 1960 não ajudavam a imagem da polícia, e isto talvez de forma mais radical num país como o Brasil, sob o controle de uma ditadura militar (2013, p. 163). Para Thomas Holloway (1997), a herança que temos é a de uma instituição escravocrata, clientelista e autoritária, reconhecida facilmente no tratamento diferenciado entre os substratos sociais em que está inserido o indivíduo.

As mudanças constitucionais para o Estado democrático de 1988 trouxeram inovações ao modelo de segurança pública, tornando este um caminho para o exercício da cidadania. Esperava-se que, com essa mudança constitucional e seus instrumentos de diretrizes sociais, conformassem viver numa sociedade mais igualitária, justa e com respeito à

dignidade da pessoa humana (CARVALHO, 2007). Desde então, o Ministério da Justiça, conforma a Segurança Pública numa atividade inserida no plano do sistema de Defesa Social, e as polícias Civil e Militar e os corpos de bombeiros militares são órgãos deste sistema no nível dos estados, subordinados aos respectivos governadores.

A Constituição Federal define a segurança pública da seguinte maneira:

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:

– polícia federal;

– polícia rodoviária federal; III – polícia ferroviária federal; IV – polícias civis;

V – polícias militares e corpos de bombeiros militares. [...]

§ 4º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais [grifos meus], exceto as militares.

§ 5º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército [grifos meus], subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

É importante destacar que as disposições constitucionais vigentes sobre a Segurança Pública mantiveram os moldes herdados da ditadura militar, assim continuou havendo duas estruturas policiais separadas, e de certa forma rivais, a civil e a militar, e esta continuou como força auxiliar e de reserva do Exército. Para Gabriela da Rosa Bidiniuk, essa situação, aliada às características da Lei de Anistia de 1979 caracterizam o período iniciado em 1985,

como a emergência de uma ‘Justiça de Transição’:

No ano de 1979, iniciou-se através da promulgação da Lei de Anistia [a qual ...] possui uma redação que durante muitos anos deu margem à interpretações dúbias [...].

No entanto, sempre prevaleceu a interpretação adotada pelo Estado de que a referida lei representou um perdão aos agentes do Estado que cometeram violações aos direitos humanos e por este motivo muitas questões ocorridas durante o período denominado obscuro da Ditadura civil-militar permanecem sem esclarecimentos [grifos meus].

A partir desta fase emerge-se a Justiça de Transição, que tem por base quatro características primordiais, quais sejam, a reparação das vítimas daquele período, a busca pela verdade e construção da memória, a reforma de instituições do Estado e, por fim, o restabelecimento da igualdade dos indivíduos perante a lei [grifos meus].

Isso significa que os processos e a metodologia característicos dos órgãos de segurança pública não sofreram um processo de adaptação ao regime democrático, comprometendo a abordagem dos direitos humanos, inclusive.

[...] a presunção de que o governo necessitaria de todas as suas forças para controlar contestadores da ordem social continua vigente, mesmo no Estado Democrático de Direito. Porém, ordem não é um conceito neutro, envolve escolhas que refletem as estruturas políticas e ideológicas dominantes (BENEVIDES et al, 2011, p. 89).

Todo o aparato da segurança pública – as forças armadas, as polícias civis e militares estaduais, o sistema judiciário – permaneceram praticamente idênticas em termos de estrutura e funções que tiveram durante a ditadura militar (1964-1985).

## 2.2. A saudosa maloca do Belle Époque e do Rio Olímpico: uma atualidade histórica da legião de miseráveis e excluídos

Eu só quero é ser feliz  
Andar tranquilamente na favela onde eu nasci, é  
E poder me orgulhar  
E ter a consciência que o pobre tem seu lugar  
(Cidinho e Doca)

O ponto de partida do referido tópico tem como pano de fundo a questão do território como premissa para disputas entre os interesses do capital e a cidadania. Alguns geógrafos buscaram estudar e definir a noção de território convenientes, partindo do entendimento do que ele é e do que ele significa socialmente. Tal definição é importante para a compreensão das políticas públicas e suas consequências espaciais. Bordo e colaboradores (2012) demonstram que autores clássicos como Claude Raffestein, Rogerio Haesbaert, Milton Santos, entre outros, utilizam um eixo comum ao analisar o território: as relações de poder entre os indivíduos, grupos e instituições, no sentido de que as relações de poder ‘territorializam’ o espaço. Desta forma, pode-se dizer que a utilização do termo território diz respeito ao exercício do poder sobre um espaço delimitado e as populações que o habitam, seja por parte do Estado, ou de outra forma de autoridade legítima, ou não. Para Raffestein (1993, p. 40), por exemplo: “O Estado é um ator sintagmático por excelência quando empreende uma reforma agrária, organiza o território, constrói uma rede rodoviária etc.”.

Tratar de território implica considerar a questão do poder e a forma de exercício do mesmo. As concepções sobre o poder estão em geral associadas ao poder do Estado, ao monopólio do uso da força física estabelecida por este, o qual está associado, também ao monopólio sobre a capacidade de tributação, que serve de meio de financiamento do poder militar. O poder é, neste sentido, fundamentalmente originário de uma relação social de coerção, que envolve relações entre grupos, classes sociais e essas relações se impõem gradualmente aos indivíduos, a despeito do conhecimento desses sobre as mesmas.

Nesses territórios estão incorporados, de forma regular ou não, o lugar de residência de muitos cidadãos. A moradia, reconhecida como um direito básico, fundamental e inalienável, com a função de proteção, reprodução e abrigo que exerce na vida social, enfrenta numa sociedade capitalista, a distorção do seu uso em mercadoria, e uma das mais valiosas, pois

[...] trata-se portanto, de uma mercadoria complexa, a comercialização



envolve o capital específico de incorporação além dos capitais de construção e de financiamento, [...] de um bem imóvel que se valoriza a partir dos atributos do entorno e à renda da terra [...] tornando-a objeto de disputas acirradas (ROYER, 2014 apud ABREU, 2016, p. 192).

As ideias remetidas até então conformam a perspectiva do papel do Estado em relação a sua ação no território, que tanto se caracteriza pela dominação e utilização da força para manter sua presença, quanto pela estreita relação com os interesses das elites minoritárias em detrimento da condição de um Estado de bem-estar social que defende os interesses de uma sociedade e garante a cidadania. Tal ideia determina um paradoxo entre os interesses do Estado, elites e classes médias. No entanto, o papel do estado como protetor das garantias sociais está atribuído, segundo Milton Santos em *O Espaço do cidadão*, uma vez que:

A Constituição deverá estabelecer as condições para que cada pessoa venha a ser um cidadão integral e completo, seja qual for o lugar em que se encontre. Para isso, deverá traçar normas para que os bens públicos deixem de ser exclusividade dos mais bem localizados. O território, pela sua organização e instrumentalização, deve ser usado como forma de se alcançar um projeto social igualitário. [...] Há desigualdades sociais que são, em primeiro lugar, desigualdades territoriais, porque derivam do lugar onde cada qual se encontra. [...] O cidadão é indivíduo no lugar (2002.p.151).

Milton Santos destaca, ainda no mesmo texto, que as desigualdades sociais são antes de mais nada, desigualdades territoriais pois o cidadão é um indivíduo num lugar, completando que a República será de fato democrática quando passar a enxergar todos os cidadãos como iguais, independente do lugar que estejam.

Em “A Evolução urbana do Rio de Janeiro”, Abreu (2013) demonstra como os interesses econômicos podem impactar na (re)organização de um território e de sua população. De acordo com este autor, o desenvolvimento econômico trazido em meados do século XIX para a cidade como o grande atrativo do capital estrangeiro subsidiou o transporte, o esgoto, o gás, entre outros serviços, através de concessões obtidas pelo Estado. Desta forma, com o passar do tempo, a diferenciação entre as classes foi desenhando a cidade na lógica capitalista de funcionamento de herança escravagista. A necessidade de crescimento da recém metrópole, tendo em vista as necessidades reais de criação, concentração e acumulação de

capital, exigiu uma nova organização do espaço social.

O centro do Rio de Janeiro, local de grande desenvolvimento, era também a região das residências mais humildes, os chamados cortiços<sup>8</sup>. Ali era a zona comercial e a facilidade do deslocamento urbano não atingia as classes menos favorecidas. Para manter em controle a “salubridade” da cidade, em 1855 foi criada a Junta Central de Higiene Pública, órgão do governo imperial responsável por zelar pela saúde pública (VALENTE, 2015). Surge assim, o pensamento de que a higiene se vinculava estreitamente com a ideia de que o foco das doenças estava nas populações pobres, residentes nos cortiços. Estes, cada vez mais numerosos, devido à especulação imobiliária, tinham arquitetura precária, eram insalubres e constituíam o grande foco de preocupação dos higienistas da época, o que justificava as intervenções nas ditas “classes perigosas”<sup>9</sup> em seu território de moradia.

Para Valente (2015), a concepção de saúde estava relacionada à ordem da cidade e atribuiu ao higienismo a origem do urbanismo. Por essa perspectiva, as questões sociais estavam diretamente vinculadas aos problemas urbanos que tinham como causa o crescimento descontrolado das cidades.

Daí para se resolver questões como desemprego, a precariedade das moradias, a enorme incidência de doenças sobre as classes populares, a criminalidade, etc. era preciso controlar o crescimento das cidades a partir do enquadramento das práticas populares, intervindo em seu ambiente, “saneando” seus bairros e reformulando seu modo de vida (PECHMAN, 1999 apud VALENTE, 2015 p. 381)

Nesse contexto, os pobres já representavam um duplo ‘perigo’ para as classes dominantes: o primeiro, de estarem expostos ao convívio com pessoas que tinham o estigma de ‘classe perigosa’ e o segundo, o risco associado ao perigo de contágio direto de doenças (CHALLOUB, 1999). Ainda, de acordo com o historiador, a aproximação da ideologia sanitarista com a administração pública corroborou para que as práticas de remoções e uso da força fossem aplicadas e, assim, o início de novas lutas. Soma-se à motivação por dignidade, estopim de inúmeras lutas, a questão do direito à cidade pela classe pobre, que era vítima direta da especulação imobiliária na fase de remodelação da cidade.

No início do século XX, mais precisamente no governo de Pereira Passos, os cortiços foram removidos. A população pobre, sem ter para onde ir, ocupou as encostas e o Morro de

---

<sup>8</sup> Segundo o dicionário Aurélio, os cortiços são habitações coletivas de pessoas pobres, também conhecidos como cabeças de porco

<sup>9</sup> Discussões sobre esse termo serão melhores abordadas e aprofundadas adiante.

Favela, que logo iria se tornar um substantivo genérico para aquelas moradias<sup>10</sup>. A reforma Pereira Passos simbolizou uma opção clara do Estado brasileiro pelo ordenamento urbano de uma parte das cidades onde viva a população privilegiada em detrimento às demais áreas, onde viviam os pobres. Para tanto, a reforma precisou remover os pobres para a periferia, o que seria repetido pelo menos nos governos Carlos Lacerda, nos anos sessenta e Eduardo Paes, mais recentemente, para a realização dos grandes eventos na cidade do Rio de Janeiro em 2016.

Um corolário dessa opção do poder público foi a forma de organização das primeiras campanhas de vacinação que culminou com a Revolta da Vacina (1904), um momento de grande enfrentamento entre a polícia, por ordem do prefeito, e as classes mais pobres sujeitas ao uso da força para a vacinação compulsória, liderada pelo médico sanitário Oswaldo Cruz. Lícia Valadares afirma o seguinte a respeito:

No Rio de Janeiro, assim como na Europa, os primeiros interessados em detalhar minuciosamente a cena urbana e seus personagens populares voltaram seus olhos para o cortiço. Considerado o locus da pobreza, no século XIX era local de moradia tanto para trabalhadores quanto para vagabundos e malandros, todos pertencentes à chamada ‘classe perigosa’. Definido como um verdadeiro ‘inferno social’, o cortiço carioca era visto como antro da vagabundagem e do crime, além de lugar propício às epidemias, constituindo ameaça à ordem social e moral. Percebido como espaço propagador da doença e do vício, era denunciado e condenado através do discurso médico higienista, levando à adoção de medidas administrativas pelos governos das cidades (2005, p. 24)

As imagens abaixo ilustram a reforma de Pereira Passos na cidade e a outra, a forma como o equipamento representativo da saúde, na figura de Oswaldo Cruz, enfrentou as condições das doenças nos locais reconhecidos como favela, lugar de vida das ‘classes pobres e perigosas’.

---

<sup>10</sup> A autora do projeto sugere, para compreensão de maiores detalhes do processo histórico, a leitura de Cidade Febril de Sidney Challoub (1999) e “Os bestializados” de José Murilo Carvalho (2015).

**Figura 1-** A reforma urbanística de Pereira Passos



Fonte: Revista Lemos Cunha, 2016. Acesso em julho de 2017.

Na introdução de seu livro “Um século de Favela”, Zaluar e Alvito (2006) retratam a construção do movimento de formação das favelas como o ponto de partida para tratar da história do Brasil na virada do século XIX. Através de leituras de jornais da época e relatos escritos em documentos oficiais, nota-se que essa sempre foi uma grande questão ‘não resolvida’ dos governos. Com o passar dos anos, as favelas não seriam mais apenas o local das ‘classes perigosas’, mas também um espaço de resistência e composição de um Rio de Janeiro com suas reais características brasileiras e não europeias.

A imagens a seguir destacam, quase um século depois, as características da primeira favela da Cidade do Rio de Janeiro. O desafio de comparar essas imagens é justamente a incredulidade de imaginar esse espaço temporal de 100 anos no mesmo local.

Figura 2: Morro da Providência ontem e hoje



Fonte: Museu Morro da Providência. Acesso em agosto de 2017.

A não resolução da questão da pobreza e da moradia nas favelas foi se tornando um problema cada vez mais complexo ao longo do tempo, e outros fatores (políticos, econômicos e sociais) foram inseridos neste contexto. Até hoje, estas demandas represadas impactam de forma negativa no bem-estar físico e social dos cidadãos.

No capítulo primeiro de *A invenção da favela*, Valadares (2005) propôs uma sucessão de etapas temporais dos vários regimes políticos<sup>11</sup> que, ao ser considerada nesse momento, auxilia no processo de compreensão da relação política nas favelas até os anos de 1990. A divisão dela continha seis etapas, às quais acrescento uma:

- Etapa 1: anos 1930 – início do processo de favelização do Rio de Janeiro e reconhecimento da existência da favela pelo código de obras de 1937<sup>12</sup>;
- Etapa 2: anos 1940 – a primeira proposta de intervenção pública corresponde à criação dos parques proletários durante o período Vargas;
- Etapa 3: anos 1950 e início dos 1960 – expansão descontrolada das favelas sob a égide do populismo;

---

<sup>11</sup> O acordo estratégico em um estado-nação em desenvolvimento é o acordo entre empresários industriais e a burocracia do Estado que inclui também políticos, trabalhadores e classes médias. Ver mais em: Carlos Bresser-Pereira, 2008)

<sup>12</sup> No Estado Novo, foi promulgado o Código de Construção que decretou a ilegalidade das favelas e dos cortiços. Nesse contexto, ao mesmo tempo em que reconhece como um espaço urbano, a condena à precariedade do modo de vida dos que ali habitam (COCO, 2016) livro à resistência à remoção das favelas cap 1)

- Etapa 4: de meados de 1960 até o final de 1970 <sup>13</sup>– tentativa de eliminação das favelas e suas remoções durante o regime autoritário;
- Etapa 5: anos 1980 – urbanização das favelas pelo Banco Nacional de Habitação (BNH) e pelas agências de serviço público após o retorno à democracia;
- Etapa 6: anos 1990 – urbanização das favelas pela política municipal da Cidade do Rio de Janeiro, com o programa Favela Bairro; e
- Etapa 7: meados dos anos 2000 até 2016 – processo de reurbanização da cidade (e também de mais remoções) para acolhimento dos grandes eventos que o Rio de Janeiro sediou, entre eles a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016).

Vimos até aqui, que no Brasil, os interesses conflitantes sobre o uso do território e mais especificamente, a habitação é o cerne das lutas sociais no contexto urbano desde a formação da cidade e constitui um enorme desafio para a demanda de saúde, segurança e bem-estar da sociedade ainda hoje, seja pelas mazelas provenientes da falta de estrutura ou pelo estigma de “ser favelado”.

De acordo com o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), desde o censo de 2010, as favelas passaram a ser consideradas ‘aglomerados subnormais’<sup>15</sup>, sendo consequências de um déficit em políticas habitacionais e de uma desigualdade social

---

<sup>13</sup> Período que eclodiu a guerra do tráfico na Cidade de Deus. “Nos anos de 1960, quando o Brasil era um país rural, as desigualdades de renda e de oferta de serviços e infraestrutura eram pequenas. A característica da época era a relativa igualdade na pobreza, na qual pesa a condição da baixa renda e na homogênea ausência dos serviços públicos essenciais no território nacional. Nesse período, mais da metade da população era funcionalmente analfabeta e as universidades mantinham acesso restrito a homens brancos originários da classe mais abastada da sociedade. A pouca oferta de profissionais qualificados no mercado garantia vantagens aos trabalhadores formais que estavam inseridos no mercado de trabalho, pois o sistema de proteção social da época estava diretamente vinculado ao emprego formal, logo, o direito à previdência e à saúde produziam uma importante desigualdade social no país” (ARRETCHE, 2015)

<sup>14</sup> A referência utilizada para a caracterização dessas etapas oriundas de Valladares (2005) foram complementadas pela autora do projeto quando descreve apenas a Etapa 7.

<sup>15</sup> É um conjunto constituído de, no mínimo, unidades habitacionais (barracos, casas, etc.) carentes, em sua maioria de serviços públicos essenciais, ocupando ou tendo ocupado, até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular) e estando dispostas, em geral, de forma desordenada e/ou densa. A identificação dos aglomerados subnormais é feita com base nos seguintes critérios: a) Ocupação ilegal da terra, ou seja, construção em terrenos de propriedade alheia (pública ou particular) no momento atual ou em período recente (obtenção do título de propriedade do terreno há dez anos ou menos); e b) Possuir pelo menos uma das seguintes características: • urbanização fora dos padrões vigentes - refletido por vias de circulação estreitas e de alinhamento irregular, lotes de tamanhos e formas desiguais e construções não regularizadas por órgãos públicos; ou • precariedade de serviços públicos essenciais, tais quais energia elétrica, coleta de lixo e redes de água e esgoto. Os aglomerados subnormais podem se enquadrar, observados os critérios de padrões de urbanização e/ou de precariedade de serviços públicos essenciais, nas seguintes categorias: invasão, loteamento irregular ou clandestino, e áreas invadidas e loteamentos irregulares e clandestinos regularizados em período recente (IBGE, 2013)



estrutural. Aproximadamente, cerca de 11,4 milhões de pessoas (6% da população) vivem em aglomerados subnormais, no Brasil.

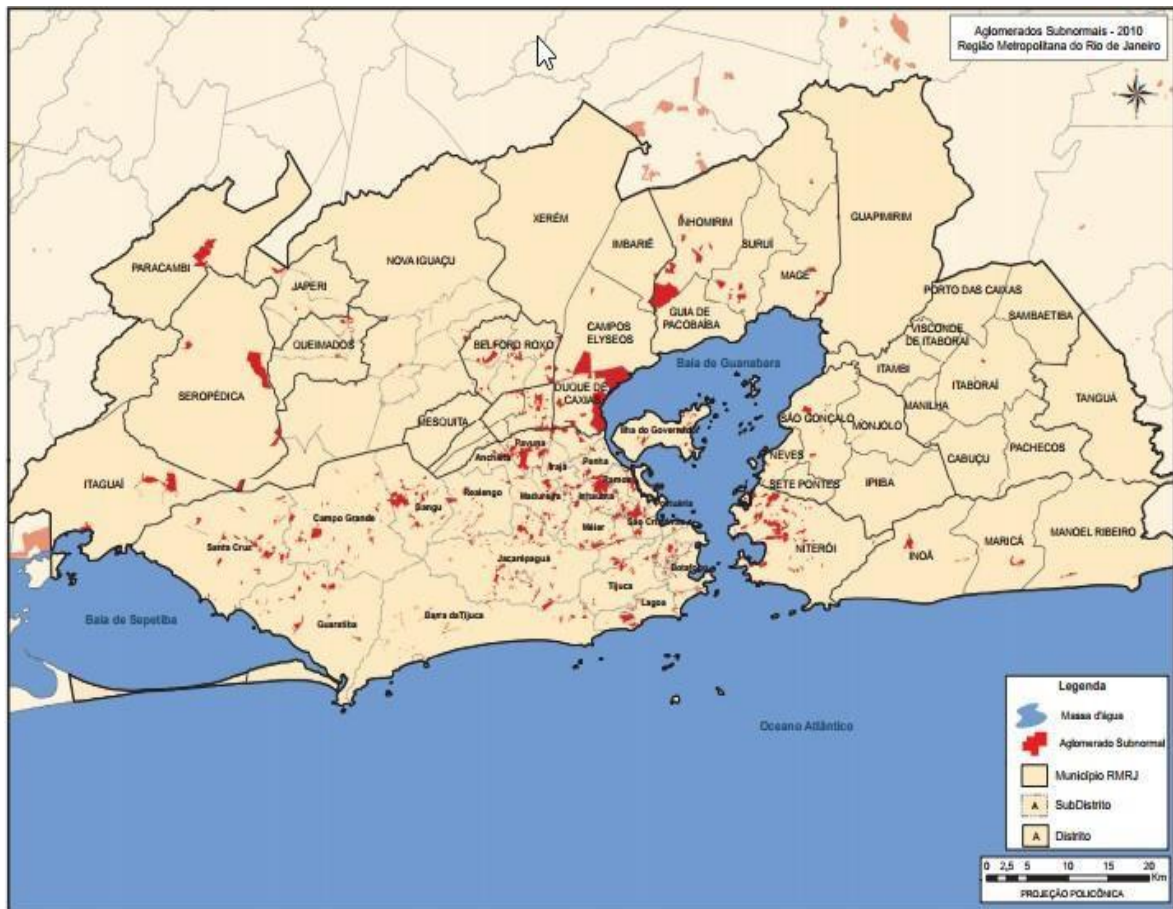
Figura 3: Mapeamento dos aglomerados subnormais no Brasil. 2010



Fonte: IBGE, 2010.

No estado do Rio de Janeiro, essa proporção representa quase 1.700.000 de pessoas residentes em aglomerados subnormais, o que significa que cerca de 15% da população vivem em favelas.

Figura 4: Mapeamento dos aglomerados subnormais do Estado do Rio de Janeiro. 2010.



Fonte: IBGE, 2010

A Cidade do Rio de Janeiro é a cidade com a maior população vivendo em aglomerados subnormais do país, sendo mais de 1.400.000 moradores em 763 favelas, ou seja, aproximadamente 22,03% dos quase 6,5 milhões de habitantes no Estado (IBGE, 2010). Em paralelo à sua história de construção, teve seu histórico de remoções, em cada momento por questões que fugiam às suas reais necessidades sociais de atenção, para o alcance de melhores acomodações de uma lógica econômica excludente. Em torno dessas ideias, o processo de urbanização da cidade, tanto no século passado como hoje, vem sendo implantado. Em sua tese, Nunes (2013) chama atenção para o fato de que a mudança de conceito pode alterar a bel prazer político ambiental o número de favelas na cidade e assim influenciar a condução de uma política pública, a pesquisadora destaca ainda a necessidade de estudos que aprofundem essa questão.

Em 1991 foram contabilizadas 440 favelas na Cidade do Rio de Janeiro. Vinte anos depois surgiram mais 159, o que equivale a quase oito (7,95)



favelas novas a cada ano. Sabe-se que obter informação sobre essas áreas não é fácil e acompanhar os dados ao longo do tempo é mais complicado ainda, entre outras razões, porque a própria definição de favela, conforme mencionado acima, variou bastante ao longo do tempo e continua sendo um tema complexo. Por exemplo, o Morro São João, localizado na zona norte da cidade, é uma favela que reúne duas comunidades com importantes diferenças de infraestrutura e oferta de serviços (equipamentos públicos, presença de associações, etc.) - a comunidade São João e a comunidade do Queto. No entanto, a administração pública entende que ambas correspondem a uma única favela, o que mostra que os números sobre favelas devem ser considerados com cautela. Além disso, informações sobre essas áreas estão muito sujeitas aos interesses e ao ambiente político do momento. Por exemplo, a partir de 2012, por determinação do Prefeito do Rio de Janeiro, Eduardo Paes, o IPP passou a distinguir favelas de comunidades urbanizadas. Em 2010, segundo dados do IPP, o município do Rio de Janeiro contava com 599 favelas e 87 comunidades urbanizadas (NUNES, 2013 p 59).

As remoções ocorridas na cidade e suas justificativas conformam um triste e praticamente insuperável episódio de manutenção das ‘classes pobres e classes perigosas’ nesses territórios. Desde o seu surgimento até o processo contínuo de expansão, as favelas<sup>16</sup> são espaços da reconhecida pobreza, das doenças negligenciadas, de uma cultura tradicional e respeitosa às suas raízes históricas, de luta contra o seu desaparecimento, resistência, e busca por dignidade.

As favelas cariocas existem justamente porque seus moradores resistiram às tentativas de expulsão, muitas delas conduzidas pelas instituições do Estado. Seus moradores resistiram a partir porque preferiram permanecer articulados com seu entorno, sua rede de contatos, próximos dos locais de trabalho (LACERDA, 2012 apud NUNES, 2013).

A historicidade dessa condição social, como dito anteriormente, é causa de incredulidade, por conta do espaço temporal de sua existência. Outro fator que potencializa

---

<sup>16</sup> Após apresentada a forma atual de denominação do substantivo favela como ‘aglomerados subnormais’ como conceito oficial do IBGE, a autora pretende utilizar o termo já reconhecido – favela- pois compreende que dele partem estigmas e que dele surgem os significados mais relevantes para a condução do estudo, entre eles o ato de resistir

esse sentimento é a condição cada vez mais precária das condições de vida, da exclusão social e marginalização da pobreza. As charges a seguir representam essa condição e o higienismo presente na ideia presente na favelização e sua justificativa para remoções, nesse mesmo intervalo temporal de aproximadamente 100 anos.

Figura 5. O estigma<sup>17</sup> dos favelados ontem e hoje em charges publicadas na imprensa



Fonte: a) Revista Lemos Cunha, 2016 b) Carlos Latuff (2011).

Nos itens apresentados buscou-se discorrer sob a perspectiva de formação do Estado brasileiro tendo como perspectiva a e da violência que dela aflora. Para além desse entendimento, através da narrativa apresentada, compreende-se que a luta pelo território e os modos de andar a vida ali representam um risco inerente e um estigma para quem é “cria” desses espaços. A compreensão histórica dos conflitos remete às questões sociais que ainda nos são tão custosas hoje. O desenvolvimento da violência no território impacta diretamente nos direitos sociais, tanto dos cidadãos das favelas quanto os cidadãos do asfalto, se é que dá para nos diferenciar assim, de forma tão simplista e polarizada.

<sup>17</sup> No contexto de resistência para tentar combater o estigma do território das favelas vale destacar a iniciativa descoberta ao longo dessa pesquisa: o “Rolé dos favelados”. Trata-se de um grupo de moradores e ativistas que realizam “tours” nas favelas e seu entorno com o objetivo de apresentar de forma crítica o porquê da estigmatização das favelas e porque devemos combatê-la, ainda fruto da cruel adjetivação das “classes pobres e classes perigosas”. Ali um novo mundo se abre, novas perspectivas de iniciativas culturais, educacionais e de cuidado são apresentadas com o objetivo de romper os estereótipos negativos que prevalecem sobre o território – favela – e seus cidadãos – favelados - em toda narrativa da mídia, que são largamente utilizadas para a formulação de políticas públicas.

### 2.3. Segurança pública no Rio de Janeiro

Minha cara autoridade, eu já não sei o que fazer, com tanta violência eu sinto medo de viver. Pois moro na favela e sou muito desrespeitado...A tristeza e alegria aqui caminham lado a lado...Eu faço uma oração para uma santa protetora, mas sou interrompido à tiros de metralhadora (...) (Cidinho e Doca).

Quando se pensa em segurança pública, muitas vezes o primeiro sentimento que vem à tona é o de sua associação com o combate à violência existente na sociedade. A proteção da vida e a forma política como essa questão será abordada é um ponto nevrálgico e que pressupõe a ação do estado democrático de direito e dos ajustes entre a sociedade e o estado para que limites e deveres sejam estabelecidos, garantindo essa proteção com dignidade e como um direito. Nessa linha de pensamento o presente item busca compreender a perspectiva do direito e da origem repressiva do instrumento policial da segurança pública e em seguida, como essa foi caracterizada na Cidade do Rio de Janeiro nas vias da redemocratização nacional, tendo como marco a primeira eleição direta para governador do estado em 1983.

Para Sérgio Adorno (1996), certamente o crime organizado é datado historicamente<sup>18</sup>, algo corroborado a partir dos achados pela Europa central, Itália e Espanha desde a Idade Média. Ao longo do tempo as modalidades foram sendo modificadas de acordo com o contexto. Desde os primórdios, algumas características que o crime organizado possui nos dias de hoje conformaram a base de organizações criminosas do passado, tais como: recrutamento de jovens; valorização da posse de arma de fogo, que, para o autor, decorre uma disposição gratuita para matar; monopólio altamente concentrado das atividades criminais, a manutenção de milícias particulares em moldes militarizados, composição de uma rede de informantes e espiões. Dessa forma, o meio estratégico e ideal para a disseminação de tal estrutura criminológica está na corrupção, desde os agentes públicos até burocracia estatal.

A ideia de combater a criminalidade no estado e na cidade do Rio de Janeiro foi tema de inúmeras plataformas políticas dos governos desde os anos de 1980. E por associar o aumento da violência letal nesse período com a violência oriunda do tráfico de drogas, início

---

<sup>18</sup> Sua versão moderna está profundamente marcada pelas organizações da Itália meridional, em particular a “Cosa Nostra”, pelas organizações do sul da França (Marselha e Córsega), em fins do século XIX e início do XX, e sobretudo pelas organizações americanas sediadas em Chicago e New York entre as décadas de 1910 e fins da década de 1930. Ver mais na tese intitulada A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea, (Trecho retirado de Adorno, 1996).

uma breve análise sobre os governos eleitos de forma direta no estado do Rio de Janeiro após a ditadura militar dos anos de 1960/70, num processo de redemocratização do país.

No quadro 2 a seguir são apresentados os governantes estaduais eleitos de forma direta no período pré redemocratização e na sequência uma breve conjunção do núcleo de ideias que permearam a segurança pública nos governos entre 1983 a 2007. Vale destacar que todas as análises a seguir são respaldadas no livro “Testemunhos da Maré” que foi baseado na pesquisa de Eliana Souza Silva (2015) sobre a segurança pública no Rio de Janeiro.

Quadro 1 – Governadores eleitos diretamente no estado do Rio de Janeiro 1983 – 2018

Governadores eleitos diretamente no estado do Rio de Janeiro		
Governadores	Período	Partido
Leonel Brizola	1983 - 1987	Partido Democrático Trabalhista – PDT
Moreira Franco	1987 - 1991	Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB
Leonel Brizola – renunciou	1991 - 1994	Partido Democrático Trabalhista – PDT
Nilo Batista – vice	1994 - 1995	Partido Democrático Trabalhista – PDT
Marcello Alencar	1995 - 1999	Partido Social Democracia Brasileira – PSDB
Anthony Garotinho – renunciou	1999 - 2002	Partido Democrático Trabalhista - PDT / Partido Socialista Brasileiro – PSB
Benedita da Silva – vice	2002 - 2003	Partido dos Trabalhadores – PT
Rosinha Garotinho	2003 - 2007	Partido Socialista Brasileiro - PSB / Partido do Movimento Democrático Brasileiro – PMDB
Sérgio Cabral Filho	2007 - 2011	Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB
Sérgio Cabral Filho – renunciou	2011 - 2014	Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB
Luis Fernando Pezão – vice	2014 - 2015	Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB
Luis Fernando Pezão	2015 - até o momento	Partido do Movimento Democrático Brasileiro - PMDB

Fonte: Elaboração própria com base nos dados oficiais disponíveis na internet.

### Leonel de Moura Brizola I

No início dos anos de 1980, o Brasil já estava no rumo da redemocratização, saindo de uma ditadura que pôs abaixo a questão dos direitos fundamentais e o estado do Rio de Janeiro vivia um dilema. O governador recém-eleito trouxe propostas de mudança na segurança pública, criando a secretaria de polícia judiciária e direitos civis – responsável pela polícia civil – e a secretaria de polícia militar, que coordenava a polícia militar. Criou ainda quatro conselhos: Segurança pública, Justiça e direitos humanos, Conselho Superior da polícia Militar e Superior de polícia, que reuniam representantes do estado e defesa civil, com o objetivo de criar uma articulação as ações da polícia com os interesses do cidadão.

A escolha dos secretários, obedeciam à nova forma de do governo, com vistas a abertura à sociedade e sua participação, com foco de atuação baseado nos direitos humanos. Esse governo acabou com as promoções por bravura e instruiu sobre a necessidade de mudanças na abordagem policial nas favelas ao exigir educação e tratamento das pessoas que ali habitavam com dignidade e respeito. Os depoimentos abaixo destacam duas falas antagônicas sobre essas retiradas do livro “Testemunhos da Maré”, de Eliana Silva:

Na época do Brizola não tínhamos essa coisa de caveirão. Certamente ele não aceitaria isso. No governo dele havia muita possibilidade de diálogo, eles conversavam primeiro antes de fazer as coisas na favela. O presidente da associação de moradores era respeitado. Eles ouviam a gente. Outra coisa é que não havia o que acontece hoje de a polícia entrar de maneira violenta como entra. O Brizola proibiu que a polícia esculachasse (sic) ou humilhasse o morador [ex-presidente da associação de moradores da Maré] (2015, p.152).

A época do Brizola foi terrível para nós, policiais. Na realidade, o aumento do crime no Rio de Janeiro vem dessa época. Nós, policiais, não podíamos trabalhar direito nas favelas. Ouvíamos que para abordar um morador tínhamos que primeiro se apresentar e falar de maneira bem-educada. As batidas, comuns nas favelas, não podiam mais ser feitas, somente se houvesse ordem policial. Essa dificuldade, criada para que o policial não trabalhasse, fez com que os bandidos se sentissem à vontade para cometer crimes e andar despreocupados na favela. Isso gerou o que temos hoje: o policial não pode entrar na favela à paisana, somente em carro blindado [policial militar do 22

batalhão da polícia militar] (2015, p.155).

De acordo com Silva (2015) os pesquisadores que tratam do tema destacam que a coincidência que aconteceu no Rio de Janeiro – o governo de caráter menos repressivo nas favelas e o aumento das mortes violentas - perpassa um fator externo, ‘pouco relevante’ quando se trata do governo Brizolista: o fortalecimento do tráfico. Esse evento foi originário do fato de a cidade ter se tornado eixo estratégico na rota internacional de drogas, especialmente a cocaína, e da organização de facções criminosas em disputa pelo mercado e pelos espaços.

Para além dessa conjuntura, vale destacar que politicamente, Brizola foi acusado de estabelecer alianças políticas suspeitas com políticos do ex-governador Chagas Freitas (1979 – 1983), acusados de corrupção, sendo criticado, inclusive, por receber dinheiro da contravenção.

#### Moreira Franco

Assumiu o poder em meio ao clamor dos setores dominantes da sociedade e na promessa por um governo diferente do anterior, ou seja, que reprimisse e punisse as pessoas envolvidas com atividades ilícitas. O discurso do governador seguiu a linha de combate à violência na ótica do cumprimento da lei, preservação da vida e retomada da autoridade dos órgãos da polícia, na prática o governador retornava aos moldes tradicionais de segurança pública. A nomeação dos secretários seguiu um critério político e não sobre a competência profissional deles. Para Silva (2015) esse foi o início do uso marqueteiro da política de segurança pública.

O foco dos investimentos do governo em questão foi a compra de veículos e armas, ampliando assim as condições que tendem a gerar letalidade em cenários de conflitos. Somase a isso ao aumento de incursões em territórios específicos, com destaque para morros e favelas, com objetivo de capturar os chefes do tráfico, recuperando a imagem de uma cidade bélica, reforçando nesse período, portanto, aquela imagem de classes perigosas. Os depoimentos abaixo refletem a nova situação:

A volta da chegada da polícia sem avisar na favela foi algo muito ruim para nós, moradores. Saímos de uma situação em que a polícia tinha que respeitar o trabalhador para a total falta de respeito com quem mora na favela. Um dia eu vi isso na minha família. Eu tinha um irmão que era alcohólico e que vivia na rua até de madrugada. Um dia ele viu a polícia e saiu correndo. Ele tava ‘doidão’. Quando ele entrou em casa,

a polícia foi atrás e subiu até a laje. Quando o meu irmão viu a polícia subindo atrás dele dentro de casa, ele ficou desesperado, o que acabou acordando a minha mãe e outro irmão meu. Quando o policial chegou na laje começou a atirar e o meu irmão foi baleado. Com a confusão instalada e o meu irmão sendo operado no hospital, foi se ver que ele era trabalhador e que aquilo tudo era um absurdo de ter acontecido [relato de um morador da Vila dos Pinheiros, parente de vítima de violência policial] (SILVA, 2015, p.162).

Um incidente desse período, que ilustra bem o fortalecimento dos grupos armados, foi quando um chefe do tráfico de drogas, do Morro do Adeus, em Ramos, chamado Uê, atacou a 21 delegacia de polícia, em Higienópolis. Ele passava em grupos, distribuídos em vários carros, num bonde, como chamamos e atiravam em direção à delegacia. Vários policiais ficaram feridos nesse episódio. Tenho um amigo que anda na cadeira de rodas, decorrente desse ataque [relato de um policial] (SILVA, 2015, p.163).

Essas duas falas apresentadas refletem a fragilidade de ambos os lados – do morador da favela e sua família e dos policiais. Com a violência crescente na cidade, o governo de Moreira Franco pouco contribuiu para alguma modificação nesse setor. Vale salientar que no próximo capítulo, o poderio bélico e o confronto - num contexto onde a política que facilita esses eventos não poupa ninguém -, será melhor analisado.

### Leonel de Moura Brizola II

O ex-governador retorna ao poder com o objetivo de retomar as ideias já proclamadas no primeiro governo e ressalta como a segurança pública passa a ser uma pauta definitiva de sua agenda eleitoral. Com o advogado Nilo Batista ao seu lado, Brizola aparelhou a polícia e deu prioridade ao combate de crimes que atingiam diretamente a camada mais privilegiada da sociedade como assaltos e sequestros criando a Divisão Anti-Sequestro (DAS). Contrariamente à sua primeira gestão, Brizola aprofundou a prática de que o morador das favelas não tem os mesmos direitos dos moradores de outras partes da cidade<sup>19</sup>.

Ainda assim, Brizola estruturou alguns instrumentos que procurou estabelecer

---

<sup>19</sup> Um fato de grande destaque desse período foi a chacina de Vigário geral, em 1993, quando policiais militares assassinaram mais de vinte pessoas, moradores da favela, como manifestação de um ato de vingança

alguma aproximação com a sociedade, como foi o caso da Central de denúncias, o conhecido ‘Disque Denúncia’ e o Centro Comunitário de Defesa da Cidadania nas favelas.

### Marcello Alencar

O governador foi eleito com a promessa de combater a questão da criminalidade e da violência assim como seu antecessor. Alencar unificou as polícias civil e militar em uma única estrutura, a Secretaria Estadual de Segurança Pública. O objetivo dessa ação seria definir uma direção única e maior articulação nas ações de ambas. Um detalhe que chama atenção é que uma polícia investigativa que não se articula com uma polícia que executa, o que caracteriza uma peculiaridade somente vista no Brasil.

Com a ocorrência de um grande evento na Cidade, a Conferência das Nações Unidas sobre o Meio Ambiente e o Desenvolvimento (ECO 92), o governador resolveu passar o controle da pasta de Segurança Pública para o Exército, e assim este assumiu o controle de patrulhamento nas ruas e favelas. O recrudescimento da violência gerou um aumento da violência e a sensação de insegurança só aumentava. Com a troca de secretário de segurança, entra o general Nilton Cerqueira, remanescente da época da ditadura<sup>20</sup>. Para Silva (2015) esse general apresentava um forte discurso de ordem social e via as favelas como o foco de toda a violência e local de origem de todos os males que atingia a população carioca. Um fato que chamou atenção nesse período foi o convite do general ao delegado Hélio Luz – defensor dos direitos humanos – para assumir o controle da DAS e em seguida da chefia da polícia civil.

### Anthony Garotinho

Iniciou o governo mantendo a estrutura anterior e a promessa de combater o crime utilizando de condutas estratégicas inteligentes e no reconhecimento do direito à segurança pública para todos os fluminenses. O formulador das propostas foi o sociólogo Luiz Eduardo Soares e esse momento foi de oportunidade para articulação entre pesquisadores e políticos. Garotinho, com o suporte da equipe de pesquisa, criou novas unidades de polícia militar e valorizou os profissionais da segurança e ainda, desenvolveu o programa Mutirão pela Paz, quando reuniu várias secretarias (ação social, saúde, educação e ministério público) com objetivo de integrar as demandas dos moradores das favelas. Talvez esse tenha sido o movimento inicial de articular polícia e ações sociais, de forma articulada num mesmo local.

Seu governo deu início programa de informatização e modernização das delegacias policiais da Polícia Civil do Estado, denominado Delegacia Legal. Também criou o Grupo de

---

<sup>20</sup> O oficial do Exército Nilton Cerqueira, foi o responsável pela operação Pajuçara que cercou e matou o guerrilheiro e ex-capitão Lamarca no sertão da Bahia.



Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), criado em 2000, propunha o policiamento comunitário e criava espaços de convivência entre policiais e moradores das favelas. A ONG Viva Rio atuou em parceria com o programa buscando a sua inserção nesses espaços e o programa foi ampliado para várias favelas na Cidade do Rio de Janeiro. No entanto, por conta de atritos políticos entre os representantes da polícia civil, militar e o secretário de segurança, o governo recuou na proposta do GPAE e lançou mão da política resgatada por Marcello Alencar.

### Rosinha Garotinho

Foi a primeira mulher a assumir o cargo de governadora e tinha como um de seus objetivos continuar os feitos já deixados por seu marido no governo anterior. No plano estratégico para o combate à violência, passou a utilizar de grandes carros pretos e blindados – os ‘caveirões’ – com o objetivo de garantir a vida dos policiais. Silva (2015) afirma que se por um lado as mortes de policiais caíram drasticamente depois da entrada do veículo, por outro aumentaram os casos de ferimentos e mortes nos moradores das favelas. Nesse período, há de se destacar a identificação de uma outra organização criminosa composta pela ‘banda podre da polícia’<sup>21</sup>: as milícias. Ao logo desse mandado, a organização aumentou seu território, elegeu políticos e aumentou a sua influência, tanto na questão da corrupção policial quanto nos moradores das favelas.

De forma geral, o que se observa no período destacado é que a segurança pública sempre manteve o mesmo esquema de funcionamento por parte dos seus gestores. A herança de uma instituição fragmentada e repressiva com o histórico de políticas que nunca foram desenvolvidas com a real intenção de modificar os problemas estruturais - que só se agravaram ao longo do tempo -, vieram corroborar a ideia de que ‘não existem salvadores da pátria’. Infelizmente, o uso da política de segurança e a promessa de solucioná-la se assemelha mais a um engajamento de marketing político eleitoral do que a real pretensão de que algo seja, de fato, modificado de forma mais profunda. O que se observou entre os governos, de forma geral, é que apesar das agendas públicas terem buscado, em teoria, coadunar com as demandas da sociedade – e a segurança é um elemento fundamental para a população-, não foram desenvolvidas estratégias e reformas mais aprofundadas e estruturais. A instituição policial, por exemplo, prosseguiu com seus hábitos como violência a pobres e negros, humilhação, extorsão e toda sorte de arbitrariedade. A manutenção dessas

---

<sup>21</sup> Apelido dado por Luiz Eduardo Soares.

características históricas e estruturais se expressaram na manutenção do medo e da violência, sobretudo em zonas caracterizadas por suas vulnerabilidades sociais como as favelas. Este panorama sugere impactos significativos para a área da saúde e como são conformados os tipos de violência e a necessidade de interrupção de seu ciclo é que se discorre o capítulo seguinte.

### 3 VIOLÊNCIA E SAÚDE

Em aula proferida em 2014, no Núcleo de Estudos da Violência (NEV / USP), o sociólogo Sérgio Adorno fez um resgate histórico do contexto de violência no Brasil e descreveu, através de historiadores clássicos, a sua origem. Ele destaca que a prática da violência e seus diferentes modos mudam de significado ao longo do tempo e impactam nas comunidades (indivíduos também) em que é sofrida. O pesquisador destaca ainda que, no período colonial, as crianças (através da educação que lhes era imposta), as mulheres (que sofriam a violência doméstica) e os escravos (grupo reprimido a partir do uso excessivo da força, além das violências física e moral) eram os mais atingidos por atos violentos. Contudo, isso não significa que esses tipos de violência não perdurem até os dias de hoje.

Inúmeras são as formas como a violência é conceituada e caracterizada, uma vez que diversas áreas transversalizam e alcançam o tema.

O Relatório Mundial sobre Violência, consagrado pela Organização Mundial de Saúde (OMS), conceitua a violência como sendo:

The intentional use of physical force or power, threatened or actual, against oneself, another person or against a group or community, that either results in or has a high likelihood of resulting in injury, death, psychological harm, maldevelopment or deprivation (KRUG et al, 2002, p.5).

Tendo como ponto de partida esse conceito da OMS, vale destacar que a configuração do “uso intencional do uso da força física ou poder” caracteriza, antes de tudo, a coerção, a intenção da vontade do outro que desponta o sofrimento, seja do opressor para a vítima e desta, que por circunstâncias, vira o opressor transformando a violência num ciclo vicioso. Para Crettiez (2011, p.11) a “violência não é somente uma ação de coerção; é também uma pulsão que pode ter como finalidade apenas sua expressão, satisfazendo assim certa cólera, ódio, um sentimento negativo que buscam se concretizar”.

Sendo a violência um fenômeno não estranho às sociedades, inerente à vida humana para estabelecimento de regras, ordem, associações e culturas, ela faz parte do contexto social e muda o seu formato de acordo com o processo histórico (WIEVORKA 1997, 2006; MINAYO et. Al, 2017). Essa noção é importante pois permite compreender os limites dos atos de violência em determinadas culturas e sociedades. Apesar disso, o sociólogo norueguês, Johan Galtung (2004), rejeita essa ideia da violência como ato intrínseco à vida

humana, e afirma que tal condição não passa de um grande mal entendido popular pois a natureza humana está baseada no amor e na solidariedade.

Na intenção de adotar uma linguagem mais pragmática e acessível aos sistemas de saúde, a OMS passou a classificar a natureza da violência em cinco categorias: abusos ou maus tratos físicos, psicológicos, sexuais; negligências e privação de cuidados. Entretanto, essa forma de classificação não dá conta de abarcar todas as possibilidades que caracterizam situações de violência.

Buscando resgatar as principais discussões sobre causas e configurações da violência, as pesquisadoras Minayo, Assis e Souza (2017) revisitaram as discussões sobre o tema já tratadas em trabalhos anteriores e destacaram teses e referenciais teóricos que poderiam contemplar as lacunas acerca do tema, como disposto no quadro 3 abaixo:

Quadro 2: Principais teses sobre as raízes e configurações da violência.

<b>Tese</b>	<b>Autor</b>
Não existe sociedade sem violência.	Chesnais (1981) e Franco (1999)
A violência toma as formas e as medidas de cada tempo histórico e de cada local onde ela corre.	Wieviorka (1997 e 2006), Castells (1999), Franco (1999)
A violência se insere no contexto das desigualdades políticas, econômicas, sociais e culturais.	Fanon (1961), Sartre (1961), Engels (1981), Domenach (1981), Denisov, (1986), Franco (1991), Sorel (1992), Burke (1995)
A violência se assenta na luta pela dominação de pessoas, grupos, instituições e países.	Denisov (1986), Arendt (1994)
A violência se introduz e reproduz na cultura.	Freud (1980), Chesnais (1981), Burke (1995), Zaluar (1995), Soares e Piquet Carneiro (1996)
A violência não é um atributo apenas do outro, pois todos os seres humanos a produzem em suas relações e ela integra a sua subjetividade.	Hegel (1980), Freud (1980), Domenach (1981), Arendt (1994)
A violência é um fenômeno biopsicossocial que unifica as questões biológicas, psicológicas e sociais de forma recursiva.	Klinberg (1981), Laborit (1981), Vygotski (1994)
As expressões mais invisíveis da violência se articulam com suas formas mais espetaculares.	Chesnais (1981) e Domenach (1981)

A consciência sobre a violência corresponde ao avanço da consciência sobre direitos humanos, sociais, político e de quarta geração.	Chesnais (1981 e 1999), Burke (1995), Franco (1997), Minayo (2003a, 2005a, 2012a)
A história mostra que é possível reduzir a violência pelo avanço dos direitos de cidadania, pelo aumento da igualdade e pela inclusão social.	Chesnais (1981), Burke (1995)

Fonte: Elaboração própria, adaptado de Minayo et. al. 2017.

A partir das teses resgatadas pelo referido estudo, percebe-se a legitimidade das questões sociais e de direitos como uma condição capaz de mitigar os efeitos da violência. Assim, na tentativa de assimilar os tipos de violência que impulsionam as estratégias tanto das micropolíticas quanto das macropolíticas e buscar articulá-las com saúde, é preciso destrinchar de forma mais ampla esse fenômeno – violência - e o papel que assume na sociedade.

Burke (1995) destaca a relevância de se analisar a violência no cerne da sociedade que a produziu, pois tal evento só é permitido pela construção de fatos políticos, econômicos e culturais das relações cotidianas que, por serem provenientes de ambiente social, e sob determinadas circunstâncias, podem ser por ela – sociedade - desconstruídos e superados.

### 3.1. Paz x Violência

Para Minayo, definir a violência em apenas um formato “é correr o risco de cair na armadilha do reducionismo e, assim, comprometer as análises acerca do tema”. Em seu livro, “Violência e Saúde” (2006), ela aborda a visão popular da violência, tais como: a do tipo ‘criminal’ e ‘delinquencial’ - que fere a moral e não é passível de tolerância social; que faz uso da força física; das condições econômicas e simbólicas; e a visão erudita, presente nos pensamentos dos filósofos e cientistas e que traz a ideia de que a violência não pode ser descrita somente por ser uma força exterior imposta aos indivíduos e aos grupos. Segundo CRETTEZ (2011),

“Quaisquer que sejam os tipos de violência, raramente há apenas uma causa que as explique. Embora ‘pesados’ determinismos coletivos sejam importantes, o ingresso na violência é também o resultado de uma decisão individual (CRETTEZ, 2011.p. 45).

De acordo com Minayo et. Al (2017) e Krug et al ( 2002), a OMS elaborou um

esquema de tipologia da violência que está diretamente vinculada às expressões sociais da violência, partindo da perspectiva de quem executa a ação violenta. Assim elas se dividem em:

- Autoinflingidas – tentativas e execução do suicídio e as autoagressões;
- Interpessoais – violência comunitária e familiar
- Coletiva – violência política, econômica, de classes, guerras e terrorismos.

Seguindo o curso natural dos achados e das necessidades que se ampliavam em face à compreensão dos estudos sobre violência, buscou-se outras e mais contundentes tipificações de violência que contemplassem o universo que está sendo aqui desenvolvido.

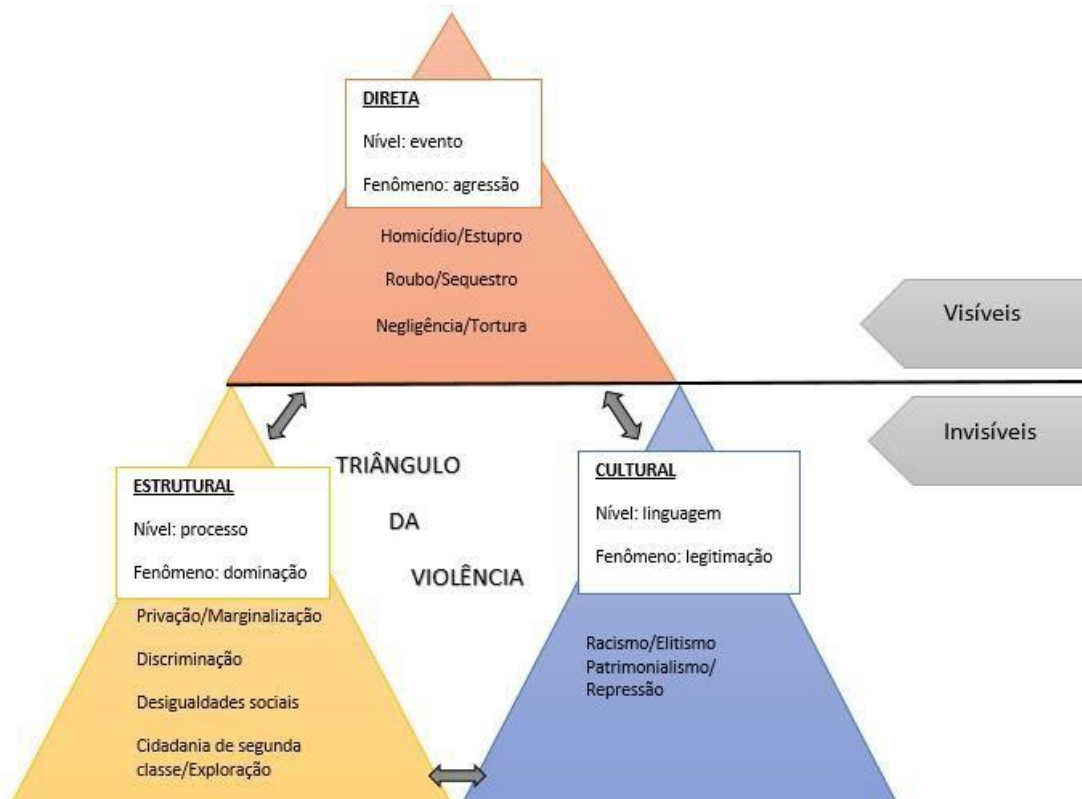
A ideia orientada pelos trabalhos do CLAVES influenciou a compreensão da estrutura a seguir, permitindo associações próximas com a realidade do Brasil, como visto anteriormente uma vez que vincula às desigualdades sociais o grande nó do problema da violência em todo o país. Este tipo de análise abarca a compreensão da violência estrutural, da violência cultural e da violência institucional. A partir do olhar crítico de cada uma das formas de violências mencionadas, a pesquisa segue na tentativa de esmiuçar conceito da violência que mata, amedronta e subtrai direitos.

Para Galunt (2004)<sup>22</sup> a premissa central para o resgate da paz é a ausência ou a redução da violência. Para tal, abordou o tema com base nos processos conflituais como consequência de desequilíbrios entre os Estados em diversas dimensões. (FERREIRA, 2017; BOBBIO, 1998).

---

<sup>22</sup> Fundou em 1958 o Instituto de pesquisas de Paz, em Oslo e o Journal of Peace Research, em 1964. É consultor em várias agências da ONU, professor e palestrante. Desempenhou papel crucial na mediação e prevenção de violência em 45 de conflitos armados no mundo ao longo dos últimos 40 anos. Ver mais em: <http://comitepaz.org.br/Galtung.htm>

Figura 6. Mapeamento triangular da violência por Galtung



Fonte: Adaptado de Conti, T. (2016) e Galtung, J. (2004)

A violência direta, a qual Galtung destaca como sendo a violência visível, é essa que podemos contabilizar, assídua dos informes noticiários e que causa grande impacto na vida diária e que tem como consequência as agressões e mortes. Para ele, a violência visível é articulada com outros tipos de violência, que o sociólogo chama de violências invisíveis, as que correspondem, baseado do triângulo acima, à violência estrutural –convivência com limitações, impostas por uma estrutura social, e cerceamento de direitos sociais - e a violência cultural - a forma como todo o processo da violência estrutural foi “aceito” perante a sociedade e suas instituições.

Ademais, a estrutura triangular da violência, aqui apresentada caracteriza a formação de um ciclo vicioso, sendo que, para Galtung, a violência direta é o agente reforça a condição da existência tanto da violência estrutural quanto da cultural:

A violência pode começar em qualquer vértice do triângulo da violência direta-estrutural-cultural e ser facilmente transmitida para outros vértices. Com a estrutura violenta institucionalizada e a cultura violenta internalizada, a violência direta também tende a se tornar

institucionalizada, repetitiva, ritualística, como uma vingança. (GALTUNG. 1990, p.302 apud CONTI, 2016).

Com o intuito de apresentar, de forma direta, os impactos que o desarranjo do triângulo da violência pode causar, o quadro abaixo apresenta uma descrição dos efeitos visíveis e invisíveis do evento, com base na teoria de Galtung (2004):

Quadro 3 - Efeitos visíveis e invisíveis da violência por Galtung (2004):

Objeto	Efeitos visíveis e materiais	Efeitos não visíveis, imaterial
Natureza	Esgotamento e poluição; Danos à diversidade e simbiose	Menos respeito pela natureza não humana
Humanos	Efeitos somáticos:	Efeitos espirituais:
	Número mortos,	Número enlutados,
	Número feridos ,	Número traumatizados ,
	Número estuprados,	Ódio geral,
	Número deslocados ,	Depressão geral
	Número na miséria,	Apatia geral,
	Viúvas, órfãos,	Vício da vingança
	Soldados desempregados	Vício da vitória
Sociedade	Dano material aos edifícios; o dano material à infraestrutura: estrada, trilho, correio, telecomunicação, eletricidade, água, saúde, educação	Dano à estrutura social: às instituições, a governança; o dano à cultura social: para lei e ordem, aos direitos humanos
Mundo	Dano material à infraestrutura: repartição do comércio, intercâmbio internacional	Dano à estrutura do mundo; o dano à cultura mundial
Cultura	Danos irreversíveis ao patrimônio cultural humano, aos pontos sagrados no espaço	Violência cultura do trauma e da glória; deterioração da capacidade de resolução de conflitos

Fonte: Elaboração própria, adaptado e traduzido de Galtung (2004).

Destaca-se no quadro acima os efeitos visíveis e invisíveis da violência e que referência o foco da abordagem aqui tratada. Mais à frente essas questões serão mais



desenvolvidas.

Apesar de não ser um dos focos dessa pesquisa, vale destacar a característica que Galtung traz sobre a violência cultural, que na proposta apresentada do ciclo da violência, compõe o eixo da violência invisível. Ali, Galtung observa que alguns aspectos próprios da esfera simbólica da existência humana (religião, ideologia, arte, linguagem, ciência, etc.) podem reforçar as formas diretas e estruturais de violência, legitimando-as ou fazendo com que elas sejam percebidas como corretas — ou pelo menos pareçam não erradas — aos olhos da sociedade (GALTUNG, 1990). Essas manifestações simbólicas, que Galtung chama de violência cultural, atuam através de mecanismos sutis e indiretos, exercendo uma função importante na construção de identidades coletivas que podem contribuir para a estabilização de determinadas ordens sociais onde formas diretas e estruturais de violência são vistas como “normais” (1990). O racismo, o machismo, as superstições, os fundamentalismos religiosos, os nacionalismos, o militarismo, as ideologias, o colonialismo, a meritocracia, as etnias e outra

### 3.1.1. Diferenças conceituais da abordagem da violência nas áreas da saúde e da segurança pública

A classificação utilizada na área da saúde tem origem na CID da OMS, 10ª revisão (CID-10), de 1996. Os dados de mortalidade por causas externas, constam preferencialmente do capítulo XX da CID-10 (CBCD). Para fins desta pesquisa foram utilizados os códigos desse capítulo referentes a mortes por arma de fogo, por local de ocorrência. As categorias possíveis de análise estão elencadas abaixo e as utilizadas na pesquisa estão em negrito, com seus respectivos códigos:

- ✓ W32 – Projétil de revólver;
- ✓ W33 – Rifle, espingarda e armas de fogo de maior tamanho;
- ✓ W34 – Projéteis de outras armas de fogo e das não especificadas
- ✓ X72 – Lesão autoprovocada intencionalmente por disparo de arma de fogo de mão
- ✓ X73 – Lesão autoprovocada intencionalmente por disparo de espingarda, carabina, ou arma de fogo de maior calibre
- ✓ X74 – Lesão autoprovocada intencionalmente por disparo de outra arma de fogo e de arma de fogo não especificada
- ✓ Y23 - Disparo de fuzil, carabina e arma de fogo de maior calibre, intenção não determinada

- ✓ Y24 – Disparo de outra arma de fogo e de arma de fogo não especificada, intenção não determinada
- ✓ X93 – Agressão por meio de disparo de arma de fogo de mão
- ✓ X94 – Agressão por meio de disparo de espingarda, carabina ou arma de fogo de maior calibre;
- ✓ X95 – Agressão por meio de disparo de outra arma de fogo ou de arma não especificada.

A origem dos dados de mortalidade no Brasil é a Declaração de Óbito (DO), que utiliza a CID-10. A função da DO e o respectivo fluxo de dados são assim definidos no documento “Inventário dos Sistemas de Informações em Saúde” da Secretaria Municipal de Saúde de São Paulo (SMS/SP)

Função: obtenção regular de dados sobre mortalidade no País, para subsidiar a elaboração e condução das políticas públicas em diversas áreas. Com base nessas informações é possível realizar análises de situação de saúde, vigilância de óbitos e avaliação de ações e programas de saúde, bem como apoiar o planejamento e a gestão.

Fluxo da informação: as Declarações de Óbito são digitadas, processadas, consistidas e consolidadas no SIM instalado na Secretaria Municipal da Saúde (PRO-AIM/SMS). Em seguida, os dados são transferidos para a base do nível estadual que os agrega e envia-os ao nível federal. Tais transferências são realizadas via WEB (internet) (SMS/SP, 2011).

#### Conceitos e fluxos de dados utilizados pela área de segurança pública

A área de segurança pública utiliza as definições legais oriundas principalmente do Código Penal (BRASIL, 1940):

- a) Homicídio simples: Art. 121. Matar alguém;
- b) Homicídio qualificado: § 2º Se o homicídio é cometido:
  - I - mediante paga ou promessa de recompensa, ou por outro motivo torpe;
  - II - por motivo fútil;

III - com emprego de veneno, fogo, explosivo, asfixia, tortura ou outro meio insidioso ou cruel, ou de que possa resultar perigo comum;

IV - à traição, de emboscada, ou mediante dissimulação ou outro recurso que dificulte ou torne impossível a defesa do ofendido;

V - para assegurar a execução, a ocultação, a impunidade ou vantagem de outro crime[...]

c) Feminicídio: contra a mulher por razões da condição de sexo feminino: [...]

d) Homicídio culposo: § 3º Se o homicídio é culposo: Induzimento, instigação ou auxílio a suicídio (Art. 122 - Induzir ou instigar alguém a suicidar-se ou prestar-lhe auxílio para que o faça);

e) Infanticídio: Art. 123 - Matar, sob a influência do estado puerperal, o próprio filho, durante o parto ou logo após:

As informações consideradas nas estatísticas oficiais, partem “dos seguintes tipos de ocorrência, de acordo com os códigos dos registros de ocorrência da polícia civil do Rio de Janeiro” (CANO, BORGES e RIBEIRO, 2012, p .31):

- a. Homicídio doloso;
- b. Homicídio por alto de resistência, isto é, produto da intervenção policial;
- c. Lesão corporal seguida de morte;
- d. Roubo seguido de morte;
- e. Estupro ou atentado ao pudor seguido de morte;
- f. Encontro de cadáver;
- g. Encontro de ossada (CANO, BORGES e RIBEIRO, 2012, p. 31).

Para os dados do Instituto de Segurança Pública<sup>23</sup> (ISP) do Rio de Janeiro a produção

---

<sup>23</sup> O Instituto de Segurança Pública – ISP, criado pela Lei nº 3.329, de 28 de Dezembro 1999 – é uma autarquia vinculada diretamente à Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESEG). Com 18 anos de existência, o ISP conta com grande conhecimento acumulado no desenvolvimento de metodologias de análise de dados relativos à Segurança Pública. Sua missão é produzir informações e disseminar pesquisas e análises com vistas a influenciar e subsidiar a implementação de políticas públicas de segurança e assegurar a participação social na construção dessas políticas.

das estatísticas policiais no Estado obedece:

Aos Registros de Ocorrência (RO) lavrados nas delegacias de Polícia Civil, além de informações complementares de órgãos específicos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Antes de serem processados no ISP, os RO são submetidos ao controle de qualidade realizado pela Corregedoria Interna da Polícia Civil (COINPOL). Após esta etapa, o ISP efetua, ainda, um processamento voltado também ao controle de qualidade e à agregação de um conjunto de títulos semelhantes, seguindo recomendação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) com vistas à padronização da elaboração da estatística nacional. As estatísticas produzidas baseiam-se na data em que foi confeccionado o Registro de Ocorrência. Dessa forma, os dados divulgados mensalmente referem-se aos registros que foram comunicados à Polícia Civil naquele mês, podendo o fato ter ocorrido anteriormente àquele mês. [...]

No geral, a contabilização obedece a dois critérios distintos: para crimes contra a pessoa, tais como homicídios, lesões, e ameaças, e é considerado o número de vítimas, enquanto para crimes e ocorrências contra o patrimônio, tais como roubos e furtos, é considerado o número de casos, independentemente da quantidade de vítimas em cada caso.

No caso do roubo seguido de morte (latrocínio), é contabilizado o número de vítimas para o indicador de letalidade violenta e o número de casos para o total de roubos. Nos casos da extorsão mediante sequestro (sequestro clássico) e da extorsão com momentânea privação da liberdade (sequestro relâmpago), a contabilização é feita pelo número de vítimas.

Atendendo às especificidades de cada delito a ser registrado, a Polícia Civil se vale de uma extensa variedade de títulos [Anexo 1], os quais são frequentemente ampliados dadas as dinâmicas sociais e alterações sofridas pelas legislações vigentes. Esse é o caso da inclusão, a partir do ano de 2005, de títulos específicos para os registros de delitos ocorridos em contextos de violência doméstica e/ou familiar. Portanto, a divulgação das estatísticas oficiais depende da redução desses títulos

específicos a unidades categóricas que expressem de maneira sintética a totalidade de cada tipo de delito. Dessa forma, tal redução é atingida por meio da agregação dos títulos semelhantes. Nesse sentido, quando é divulgada a incidência de lesão corporal dolosa, nesta categoria estão agregados todos os 43 títulos específicos sob os quais esse tipo de delito foi eventualmente registrado, como é o caso dos registros de Lesão Corporal Dolosa Provocada por Arma de Fogo, Lesão Corporal Dolosa Provocada por Arma Branca, Lesão Corporal Dolosa Provocada por Pauladas, Lesão Corporal Dolosa Proveniente de Violência Doméstica e Familiar, dentre outros (ISP: acesso em: 10/05/2018).

Os títulos utilizados para classificar as ocorrências policiais, e a forma de seu agrupamento, ou agregação, está disponível no Anexo 1. A orientação seguida está de acordo com um padrão nacional estabelecido pela SENASP, sendo, portanto, os dados do Estado comparáveis com os de outras unidades da federação.

Em 2010, no Estado do Rio de Janeiro houve convênio entre a SESEG - tendo o ISP como intermediário - e a Secretaria de Estado de Saúde (SES), com o objetivo de melhorar a qualidade das informações de mortes por causas externas, em função do esclarecimento das causas de morte pela polícia civil. Em decorrência desse convênio, em março de 2015, foi criado no âmbito do ISP o Núcleo de Qualificação de Estatísticas de Mortes por Causas Externas (NUQUALI)<sup>24</sup>.

O Núcleo conta com um representante da Secretaria de Estado de Saúde e um representante da Polícia Civil trabalhando em conjunto e de forma regular na comparação dos dados de mortes que foram classificadas como com causa indeterminada nas declarações de óbito, com os dados dos Registros de Ocorrência da Polícia Civil, os dados do IML e os registros dos atendimentos do SAMU (ISP: acesso em: 17/05/18).

Os quadros 4 e 5, a seguir, apresentam as diferentes nomenclaturas utilizadas pelas duas áreas e respectivos conceitos:

---

<sup>24</sup> Após o trabalho do Núcleo, o percentual final de indeterminações das mortes por causas externas nos dados da Saúde caiu para 6,7% em 2014, enquanto o patamar observado desde 2005 estava sempre acima de 10%. No total da região sudeste, a indeterminação em 2014 ficou em 8,5” (ISP: acesso: 17/05/18).

Quadro 4: Nomenclatura utilizada na área da saúde

<b>Mortalidade</b>	<b>Morbidade</b>	<b>Letalidade</b>
Número de óbitos, expressos por mil habitantes, ocorridos em população geral e em determinado período. A taxa de mortalidade é influenciada pela estrutura da população, por sexo, idade, condicionada a fatores socioeconômicos.	Informam a ocorrência e distribuição de doenças e agravos à saúde na população residente na área geográfica referida	Entende-se como o maior ou menor poder que uma doença tem de provocar a morte das pessoas. Obtém-se a letalidade calculando-se a relação entre o número de óbitos resultantes de determinada causa e o número de pessoas que foram realmente acometidas pela doença, com o resultado expresso em percentual. Risco que a pessoa tem de morrer da doença acometida.

Fonte: Elaboração própria com base nas informações do TABNET.DATASUS.

Quadro 5. Nomenclatura utilizada na área de Segurança

<b>Letalidade Violenta – todos os eventos que resultaram em morte *</b>
Homicídio doloso
Homicídio decorrente de oposição à intervenção policial
Latrocínio (roubo seguido de morte)
Lesão corporal seguida de morte

.Fonte Elaboração própria com base nas informações do ISP.

Nota-se que, para a Saúde, o termo letalidade tem significado de ‘correr o risco de morte’, uma vez exposto à determinada causa ou doença, enquanto, para a Segurança, se refere às formas como uma morte foi estabelecida – sendo classificado em quatro diferentes formas. Para efeitos desta pesquisa, se utilizará o termo ‘letalidade’ fazendo referência à sua lógica na área de segurança pública, pois pretende-se trabalhar com dados referentes às mortes. A forma como os termos serão utilizados na pesquisa estão destacados no item a seguir.

### 3.1.2. Diferenças do tratamento dos dados nas áreas de saúde e segurança pública

Destaca-se nessa etapa os principais achados da pesquisa, realizados no esforço de conjugar e compatibilizar da melhor forma possível os dados referentes à saúde e a segurança pública, uma vez que as formas distintas as quais os dois setores objetivam utilizar os dados para gerar informações possuem fontes, nomenclaturas e lógicas bem distintas. Como visto anteriormente, tais diferenças refletem das distintas metodologias e foco de análise de cada

uma das áreas. A segurança pública parte das definições da legislação criminal (Código Penal e suas modificações), enquanto a saúde se baseia na CID, da OMS. A origem e o fluxo de dados das duas áreas também são distintos, enquanto os dados utilizados pela área de segurança têm origem nos BO, com base nas orientações da Secretaria Nacional de Seguros da saúde têm origem nas DO. Neste item, apresentam-se essas diferenças e o método de adequação entre ambos utilizados no documento do NUQUALI e aplicado nessa pesquisa.

Recentemente houve um esforço para melhorar a compatibilização entre os dados do ISP/SESEG e os dados na área da saúde. O documento que trata dessa relação está disponível no site do ISP e está intitulado como: Comparação entre os Registros de Ocorrência (PCERJ) e as Declarações de Óbitos (SVS-SES/RJ) por Renato Dirke. Lá estão esmiuçados os critérios utilizados para elucidar a aproximação dos dados. No quadro abaixo apresenta-se uma breve síntese comparativa entre esses dados.

Quadro 6: Comparações entre os dados de segurança e saúde

Principais comparações entre as bases de dados da Segurança Pública e da Saúde		
	Segurança Pública	Saúde
Objetivo	Suprir as necessidades de consulta ao longo do inquérito policial	Captar os dados sobre a mortalidade do país, a fim de fornecer informações para as instâncias do Sistema Único de Saúde/SUS
Periodicidade	Mensal (aproximadamente um mês de defasagem)	Anual (aproximadamente um ano e meio de defasagem)
Classificação	Jurídico-policial	Médica
Fonte	Código Penal Brasileiro	Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde – CID 10ª Revisão
Base Geográfica	Local de ocorrência do fato	Local de ocorrência do óbito ou local de residência da vítima
Vantagens	Publicação mais recente	Comparação entre estados e municípios

Fonte: ISP

Com base nesse documento<sup>25</sup> a metodologia utilizada nessa pesquisa segue esse modelo pois o sentido é assegurar que os dois sistemas tratem do mesmo fenômeno: o registro de mortes.

A metodologia consiste em compreender as diferenças e similitudes dos distintos sistemas classificatórios com o intuito de compará-los,

<sup>25</sup> Para ver mais, acessar <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=170>

não diretamente, [grifos meus] mas utilizando um método de agrupamento de tipificações sobre óbitos na busca por valores estatísticos próximos (NUQUALI, 2015).

Na Polícia Civil, segue-se a linha jurídico-policial, pautada no Código Penal Brasileiro (CPB). Na saúde, a classificação é médica, seguindo o padrão internacional CID-10 (Classificação Estatística Internacional de Problemas Relacionados à Saúde – 10ª Revisão). Assim, o que a Polícia Civil classifica, por exemplo, como latrocínio (roubo seguido de morte), o Ministério da Saúde classifica como agressão. Outros títulos também podem gerar diferentes entendimentos e classificações, como é o caso de lesão corporal seguida de morte, rixa com evento morte, dentre outros, os quais para a polícia não devem ser classificados como homicídio, seguindo o que dispõe os artigos do CPB. No entanto, tais eventos são classificados como agressões no entendimento da codificação médica [grifos meus] (NUQUALI, 2015).

Assim, de acordo com o documento a seguir, a pesquisa busca seguir a mesma linha do documento recente do NUQUALI, e para buscar manter a relação mais próxima entre os dados de segurança e saúde, quando se trata da violência armada. O quadro a seguir destaca como será realizada essa conjugação de análise.

Quadro 7: Agregações recomendadas para comparação entre dados da Segurança Pública e da Saúde acerca de mortes violentas intencionais

Segurança Pública - Letalidade Violenta	Saúde - CID 10 categorias
Homicídio doloso	Agressões
Latrocínio	
Lesão corporal seguida de morte	Intervenção legal
Homicídio proveniente de intervenção legal	

Fonte: ISP.

Finalmente, optou-se por seguir tal agregação entre os dados nessa pesquisa apontando apenas para os eventos praticados por arma de fogo, excluindo das análises as agressões ou as letalidades praticadas por armas brancas ou qualquer outra forma por conta da sua



potencialidade em causar morte. As referidas análises da pesquisa estão destacadas e serão realizadas de acordo com o aspecto discutido no texto, sem a pretensão de aparelhá-las, apenas de trazer a forma como os dados estão contribuindo para as análises no geral.

### 3.2. Violência estrutural e determinantes sociais da saúde

Para Minayo e colaboradoras (2017), a violência que caracteriza o Brasil é estrutural e histórica pois tem como base as lacunas profundas das desigualdades sociais, do não acesso aos direitos fundamentais, da desordem da formação urbana, de um sistema de proteção social bem aquém das necessidades (até mesmo a ausência destas) e de uma elite dominadora e patrimonialista. Em outro estudo, Minayo (1994) aponta uma conceituação mais ampliada sobre o que é e como se caracteriza a violência:

Entende-se como aquela que oferece um marco à violência do comportamento e se aplica tanto às estruturas organizadas e institucionalizadas da família como aos sistemas econômicos, culturais e políticos que conduzem à opressão de grupos, classes, nações e indivíduos, aos quais são negadas conquistas da sociedade, tornando-os mais vulneráveis que outros ao sofrimento e à morte. Conforme assinala Boulding (1981), essas estruturas influenciam profundamente as práticas de socialização, levando os indivíduos a aceitar ou a infligir sofrimentos, segundo o papel que lhes corresponda, de forma ‘naturalizada’ (MINAYO, 1994: 8).

Assim, seguindo a lógica de Minayo (1994, 2017), a violência estrutural e seus desdobramentos são o cerne edificante da violência no Brasil. Mas o que de fato conforma essa estrutura? Para Cano (2007, p. 43):

Não há um consenso na sociedade nem entre os especialistas sobre o significado específico do termo violência estrutural [grifos no original]. Ainda assim, é possível reconhecer alguns dos traços que ele sugere. Em primeiro lugar, ele indica que a violência não é episódica nem acidental, pois está inscrita na estrutura da sociedade. Em segundo, a noção de violência estrutural costuma estar associada à negação de direitos básicos dos cidadãos [grifos meus]. Nessa visão, a

privação de direitos teria, por sua vez, um efeito indireto sobre a violência física, de modo que sujeitos privados de direitos estariam expostos a um risco maior de sofrer ou cometer ‘agressões’, para utilizar o termo mais comum na área da saúde. Dessa forma, a violência física chega a ser considerada um simples sintoma de um problema maior de desajuste social, o que algumas correntes chamariam de anomia, e outras, de exclusão social.

As formulações de Minayo (1994;2017) e de Cano (2007) são coerentes entre si e podem ser associadas à ideia de desigualdade social do ponto de vista do território, presentes no pensamento de Milton Santos, apresentado mais acima, uma vez que a negação dos direitos ocorre em relação à população que vive nas comunidades pobres. Como demonstrado por Galtung, a violência estrutural, que está diretamente condicionada às questões sociais, impacta diretamente na vida do indivíduo afetando suas condições de saúde, o que nesse sentido, articula com o comprometimento dos determinantes sociais da saúde.

Para a Comissão Nacional sobre os Determinantes Sociais da Saúde (CNDSS), os DSS são os fatores sociais, econômicos, culturais, étnicos/raciais, psicológicos e comportamentais que influenciam a ocorrência de problemas de saúde e seus fatores de risco na população. A comissão homônima da Organização Mundial da Saúde (OMS) adota uma definição mais curta, segundo a qual os DSS são as condições sociais em que as pessoas vivem e trabalham. Nancy Krieger (2001) introduz um elemento de intervenção, ao defini-los como os fatores e mecanismos através dos quais as condições sociais afetam a saúde e que potencialmente podem ser alterados através de ações baseadas em informação. Tarlov (1996) propõe, finalmente, uma definição bastante sintética, ao entendê-los como as características sociais dentro das quais a vida transcorre (BUSS e FILHO, 2007 p.78).

O que se percebe a partir das análises feitas até aqui é que a violência no seu nível estrutural pode estar relacionada com a saúde de uma forma ampla, levando em consideração

em seu aspecto ampliado<sup>26</sup> as possibilidades de articulação com outros setores e a importância que as políticas intersetoriais sejam de fato efetivas. Para além dessa consideração, é necessário refletir em como o papel da saúde junto a uma política de segurança pública (prioritária para o combate à violência). A OMS salienta como não é possível pensar em saúde e bem estar sem relacionar com outros aspectos e dimensões da vida social:

A boa saúde exige a existência de um sistema de saúde universal, abrangente, equitativo, efetivo, ágil, acessível e de boa qualidade. Contudo, ela também depende do envolvimento e do diálogo com outros setores e atores, visto que o desempenho destes gera impactos significativos sobre a saúde. Ações políticas coordenadas e intersetoriais são comprovadamente eficazes. A estratégia de Saúde em Todas as Políticas [grifos meus], juntamente com a cooperação e ações intersetoriais, constitui um enfoque promissor para ampliar a responsabilização de outros setores em relação à saúde, além de promover a equidade em saúde e o desenvolvimento de sociedades mais inclusivas e produtivas. Enquanto metas coletivas, a saúde e o bem-estar para todos deveriam estar entre as mais altas prioridades no âmbito local, nacional, regional e internacional (OMS, 2011).

A interpelação via determinantes sociais determina que a saúde deva ser um indicador de justiça social para todo o funcionamento entre os setores que impactem nesta. A saúde e as desigualdades em saúde não comprometem apenas o próprio setor e é do interesse de todos (ou deveria ser), criarem sociedades mais inclusivas com desenvolvimento de políticas coesas que potencializem a justiça social e o bem-estar físico e mental.

Portanto, o que se verifica é que não é possível olhar para a violência e para a saúde como dois eventos não relacionados. Para que se alcance objetivos em comum, como justiça social, diminuição de mortes e garantia de acesso aos serviços de saúde, deve haver um equilíbrio e articulação entre outros setores, uma vez que diversos aspectos impactam nas condições de saúde da população. Nas figuras a seguir, são apresentados dois exemplos em forma de esquemas – o primeiro (azul) em equilíbrio e segundo (vermelho) em desequilíbrio -

---

<sup>26</sup> O conceito de saúde, como um direito à cidadania, foi expresso na Constituição Brasileira de 1988, seção II, nos artigos 196, 197, 198 e 199. Foi abordado o conceito de saúde na perspectiva política, econômica e social. Formulado em 1986, na 8ª Conferência Nacional de Saúde [...]o conceito inclui alimentação, habitação, educação, renda, meio ambiente, trabalho, transporte, emprego, lazer, liberdade, acesso e posse da terra e acesso a serviços de saúde como condições necessárias para se garantir a saúde.

que norteiam uma cadeia de possíveis ações intersetoriais. O esquema azul, destaca como poderia ser o resultado se determinados critérios fossem estabelecidos no território com equilíbrio entre políticas intersetoriais com viés econômico e social enquanto o esquema vermelho demonstra como o desequilíbrio, com as mesmas variantes, poderiam gerar resultados distintos.

Figura 7: Resultantes do equilíbrio entre economia e saúde no território



Fonte: Elaboração própria.

Figura 8: Resultantes do desequilíbrio entre economia e saúde no território



Fonte: Elaboração própria

Minayo (2012, p. 1011) sinaliza que a violência, vista pelo campo da saúde pública, está vinculada às “questões sociopolíticas e de transformação social” e que podem sofrer modificações. Afirma ainda sobre a necessidade de que investimentos sejam feitos em pesquisas que tratem da violência originada por causas externas. Sabe-se que grandes centros urbanos, como o Rio de Janeiro, possuem os maiores episódios de violência coletiva. Sendo assim, o presente estudo buscará compreender mais especificamente a relação entre violência

urbana (característica de grandes metrópoles) e sua relação com a saúde.

### 3.3. Violência urbana e seus efeitos sobre a saúde

Ao abordar a violência que ocorre nos grandes centros urbanos, vale destacar que estamos tratando da violência que resulta diretamente em homicídios. No entanto, para alguns autores essa violência tanto pode estar atrelada ao tráfico de drogas e/ou para os processos de desordenamento espacial da cidade e danos à propriedade.

Considerando-se o viés do tráfico de drogas, “a guerra” proposta para o combate tem como origem mais recente a Convenção Única sobre Entorpecentes em 1961<sup>27</sup>. Essa guerra é voltada para quem produz, vende e consome a droga, com regras punitivas para cada uma desses níveis de envolvimento e pouca discussão acerca de novas possibilidades de condução deste esquema, já falido e sem efeito, pois, as pessoas continuam a morrer, se não pelo uso como também de sua ligação à atitude criminosa e ilegal.

Fraga (2007, p. 72) destaca como Richard Nixon, então presidente dos Estados Unidos, resolveu, em 1971, assumir essa guerra às drogas como direcionamento para o combate à criminalidade no país:

Como o tráfico de drogas era o único crime da esfera federal, ele reforçou a estrutura de combate a esse delito, criando o poderoso DEA (Drug Enforcement Administration/Agência norte-americana de Combate ao Narcotráfico), órgão responsável pelas políticas públicas para o setor, mas atuando também em ações repressivas. O DEA foi criado com o intuito de uma maior atuação em relação àquela desempenhada pelo FBN, logo com um poder de polícia mais efetivo e com mais autonomia. Nixon é o primeiro presidente a considerar a fabricação e o tráfico de drogas ilícitas como um problema a ameaçar a segurança do país. O órgão aumenta a repressão contra o uso da maconha, da cocaína e de outras drogas como o LSD. Consequentemente, negros e hippies voltam a ser perseguidos de forma discriminatória, em ações voltadas ao controle social e ao mapeamento de grupos considerados perigosos.

---

<sup>27</sup> Ver sobre em <https://www.unodc.org/lpo-brazil/pt/drogas/marco-legal.html>

Para a prerrogativa da relação violência e tráfico de drogas, Minayao e Deslandes (1998, p. 38) fazem ainda a seguinte afirmação:

O mais consistente e predizível vínculo entre violência e drogas se encontra no fenômeno do tráfico de drogas ilegais. Este tipo de mercado gera ações violentas entre vendedores e compradores sob uma quantidade enorme de pretextos e circunstâncias: roubo do dinheiro ou da própria droga, disputas em relação a sua qualidade ou quantidade, desacordo de preço, disputa de territórios, de tal forma que a violência se torna uma estratégia para disciplinar o mercado e os subordinados. O narcotráfico potencializa e torna mais complexo o repertório das ações violentas: a delinquência organizada; aquela agenciada pela polícia e pelas instituições de segurança do estado; a violência social dispersa; a promovida por grupos de extermínio e também a das gangs juvenis

Para Machado (2010, p. 284), por sua vez:

A expansão da violência urbana parece estar umbilicalmente ligada à economia internacional da droga, em particular da cocaína, que se acrescentou à secular cadeia produtiva, muito mais modesta, da maconha. O tráfico em pontos fixos, ao mesmo tempo em que, sendo ilegal, não pode prescindir do recurso à violência privada, confere uma base estável que permite a reprodução continuada dessa forma de “capitalismo aventureiro”, para usar a expressão de Max Weber. Por isso, muitas outras atividades criminais, violentas ou não, que raramente têm capacidade de se reproduzir sem interrupção, tendem, direta ou indiretamente, a gravitar em torno dele - crimes contra a propriedade

No estudo de Cano e Santos (2007) em que foram comparadas taxas de homicídios e sua relação com a distribuição da renda entre países, estados e municípios, os pesquisadores concluem a existência de forte influência da urbanização sobre a violência letal, confirmada tanto no nível interestadual quanto intermunicipal [...] pelo fato da não existência de um controle social no ambiente urbano, tal qual acontece em regiões rurais já que a falta deste no

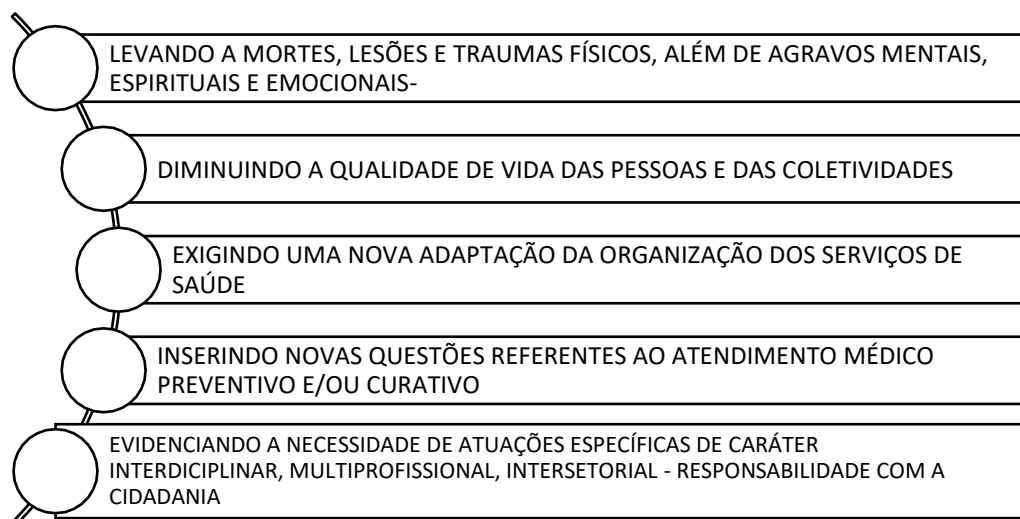
ambiente urbano é oriundo do anonimato das pessoas e tal situação favorece a impunidade. O fato de que a urbanização seja um fator preponderante de influência junto ao efeito inequívoco da renda das vítimas sobre a taxa de homicídios dentro das cidades destaca a questão da pobreza urbana como um fator determinante da violência.

Assim, a partir desses estudos, é possível concluir que o evento determinante da violência urbana poderia estar vinculado à uma série de fatores, tais como: urbanização rápida sem serviços sociais, pobreza, falta de controle social e anonimato, desigualdade, falta de oportunidades para juventude. Acrescento nessa lista a influência do tráfico de drogas no território e a “esperança” de acesso, provida de forma irrestrita e sem critério para crianças e jovens que querem anseiam por melhores condições de vida e consumo.

Ao voltarmos a relacionar a violência urbana com a saúde, pretendemos focar a perspectiva para as complicações que esse evento – violência urbana - ocasiona para o setor. A violência passou a configurar um novo perfil epidemiológico no contexto da saúde no Brasil, ao lado das enfermidades crônicas e degenerativas. Em 2004, através da portaria GN/MS 936/2004, foi instituída a Rede Nacional de Prevenção de Violências e Promoção da Saúde e Cultura de Paz<sup>28</sup> (MINISTÈRIO DA SAÚDE, 2009).

A figura abaixo, adaptada de Minayo (2006), apresenta as formas pelas quais a violência afeta a saúde.

Figura 9: Como a violência afeta a saúde



Fonte: Elaboração própria com base em Minayo.2006

<sup>28</sup> Ver mais em [http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cultura\\_paz\\_saude\\_prevencao\\_violencia.pdf](http://bvsms.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cultura_paz_saude_prevencao_violencia.pdf). Acesso em setembro de 2017.

Trazendo ao fato de que, a socialização da violência pode ser perpetuada nos indivíduos e sua coletividade e essa condição impactar diretamente na condição de vida das pessoas, pondera-se que o setor de saúde esteja apto a acolher esta demanda pois,

[...] nunca um tema provocou e continua a provocar tantas resistências em relação à sua inclusão na pauta do setor como o da violência e acidentes. Por causa disso, é muito importante realizarmos frequentes monitoramentos e avaliações que permitam perceber os lentos movimentos de inclusão, bem como encontrar as melhores estratégias para acelerar esse processo (MINAYO, 2007. pg. 17).

Sendo a violência reconhecida entre os meios internacionais e nacionais como um problema de saúde, sua inclusão na agenda da saúde era imprescindível. Assim, em 2001 foi aprovada pelo Ministério da Saúde a portaria 737/2001 que trata da Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências (PNRMAV) e esta dispõe de três princípios básicos:

- Ter a saúde como um direito humano fundamental e essencial ao desenvolvimento sócio econômico;
- Do direito e o respeito à vida como valores éticos da cultura e do setor saúde
- Da promoção da saúde como a base de todos os programas, projetos e atividades de redução de violências e acidentes.

É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública, por Minayo e Ramos (1999):

Quando o setor saúde se aproxima do tema da violência, não pode tomá-lo como um objeto próprio. A violência é um problema da sociedade, que desde a modernidade o tem tratado no âmbito da justiça, da segurança pública, e também como objeto de movimentos sociais [grifos meus]. No entanto, dois fortes motivos tornam o assunto preocupação da área da saúde. O primeiro, porque, dentro do conceito ampliado de saúde, tudo o que significa agravo e ameaça à vida, às condições de trabalho, às relações interpessoais, e à qualidade da existência, faz parte do universo da saúde pública. Em segundo lugar, a violência, num sentido mais restrito, afeta a saúde e frequentemente



produz a morte. [...] [grifos meus].

Ao abordar o tema da violência, os sanitaristas colocam forte ênfase no seu papel de analisar as tendências epidemiológicas e no compromisso com a identificação de políticas e programas voltados para promover os fatores de sociabilidade, prevenir a cultura da dominação, da discriminação, da intolerância e a ocorrência de lesões físicas e emocionais e de morte, mas também para aperfeiçoar e dar qualidade à atenção às vítimas.[...] Em síntese, a atuação no campo da saúde tem um lado específico, e uma face de integração com as políticas públicas e com os movimentos sociais. [grifos meus]. Portanto, levando-se em conta a tradição e a credibilidade do setor nas intervenções preventivas e promocionais no nível dos grupos populacionais e na atenção às vítimas, consideramos que as instituições e os profissionais de saúde desempenham um papel fundamental no âmbito das políticas de superação da violência e de suas consequências [grifos meus].

Ainda que a saúde tenha como objetivo o cuidado com as vítimas diretas da violência, vale destacar que ela pode afetar a vida das pessoas de forma indireta, por exemplo, quando um provedor da família morre e essa passa a correr riscos de viver em situação de pobreza e outras vulnerabilidades. Trata-se aqui das vítimas ocultas<sup>29</sup> da violência, que sofrem o trauma de perder um ente querido, das famílias que vivem em busca do parente desaparecido e que vivem o sofrimento na mente, no corpo e na alma.

As análises empreendidas até então evidenciaram a complexidade e a magnitude do fenômeno da violência, seu lugar na sociedade e, sobretudo, como não é possível abordar esse tema sem levar em consideração aspectos mais amplos como territórios, opções políticas dos governos, impacto na saúde biológica e mental da população, enfim, as diversas manifestações do fenômeno e seus impactos para a sociedade. Ademais, a violência tem um caráter polissêmico na medida em que ela tem sua trajetória atrelada a conflitos de autoridade, das lutas pelo poder, de posse e de aniquilamento do outro, mas também a uma visão popular cuja representação dominante é a do crime e da delinquência (Montagner et al, 2008). Nesse sentido, buscar as assimetrias e transversalidades entre violência e saúde mostra-se como

---

<sup>29</sup> Ver mais em “As vítimas ocultas da violência na Cidade do Rio de Janeiro” de Glaucio Ary Dillon Soares et al. (2007) e a “Síndrome do coração partido e transtorno de estresse pós-traumático”, Vera Lemgruber, et. al. (2010)

profícuo e fundamental, principalmente num contexto caótico e sufocante como da cidade do Rio de Janeiro.

#### 4 ASCENSÃO E QUEDA DAS UPPS: UM MONÓLOGO EM TRÊS ATOS

De acordo com o contexto prévio, apresentado anteriormente, os conflitos e as questões sociais como acesso a serviços básicos – tais como: moradia, saúde e segurança configuraram um problema enraizado na história brasileira e que caracteriza a articulação de uma situação de violência estrutural e violência urbana, em que ambas decorrem da negligência do Estado e da sociedade. Essa série de negligências determina a vulnerabilidade e os riscos a que estão sujeitos os cidadãos das comunidades pobres. O acúmulo desses elementos favoreceu o surgimento de novos atores ao longo do tempo, entre eles as facções criminosas ligadas ao tráfico de drogas e às milícias. Assim, como a tentativa de resposta por parte da política de segurança pública – política de guerra às drogas, organização do BOPE e das UPPs etc. – contribuiu para o aprofundamento da crise social, as respostas do Estado foram insuficientes por não enfrentarem as raízes da violência estrutural e serem restritas, fundamentalmente, às ações da segurança pública, que reproduzem o caráter historicamente repressivo de um dos seus principais instrumentos de ação – a polícia.

Isso posto, o presente capítulo tem como objetivo compreender a ascensão e o declínio de uma política pública de segurança pública que, teoricamente, chamou para si a responsabilidade de diminuir os impactos desse acúmulo de violências. Notar-se á, a cada subcapítulo, um paralelo entre o período de 2007 a 2017, quando foi implantada, a política de pacificação e a ampliação dos equipamentos de saúde para que, assim, possamos dimensionar se existiu alguma relação entre ambas e quais as perspectivas futuras se ao final for possível estabelecer dessa forma. Inicialmente o capítulo apresentará uma revisão teórica no conceito/ideia de pacificação que permeia o estudo e que, mais especificamente, caracterizou a política de segurança da Cidade do Rio de Janeiro no período do estudo (a partir de outros usos).

##### 4.1. Pacificação como ideia

Carl Von Clausewitz<sup>30</sup>, em seu livro *Da natureza da guerra* (1996), busca definir o significado de ‘guerra’ da seguinte forma:

Se quisermos reunir num só conceito os inumeráveis duelos particulares de que a guerra se compõe, faríamos bem em pensar na imagem de dois lutadores. Cada um tenta, por meio da força física,

---

<sup>30</sup> General prussiano que viveu entre 1780 e 1831 e teve seu tratado de arte militar publicado postumamente (1832-1837).

submeter o outro à sua vontade; o objetivo imediato é abater o adversário a fim de torná-lo incapaz de toda e qualquer resistência (CLAUSEWITZ, 1996. p. 7).

Desde os tempos dos contratualistas, a guerra é motivo de reflexão e possibilidades de dominação. Para Bobbio (1998), tal assunto é referência nas ciências sociais, uma vez que os eventos estão associados a distintas orientações, podendo ter sua forma restrita ao uso bélico e contemplando as ações ‘controláveis e previsíveis’. No entanto, a reflexão que Bobbio nos traz é a de que o ‘uso da força’, na sociedade mais recente, não está sujeito apenas ao seu uso militar como pode estar atrelado também a fatores de ordem econômica e social. Essa condição estreita o limite da compreensão entre guerra e paz. “Hoje, que a guerra é considerada um crime contra a humanidade, todo recurso a ela é tido como contrário à moral e ao direito” (BOBBIO, 1998, p. 586).

Bobbio reuniu uma série de definições de relevantes autores em busca de uma definição única para o conceito de guerra – que, segundo ele, não obteve êxito. No entanto, sinaliza para uma definição mais próxima da realidade, que considere os fatos históricos que foram denominados de guerras, tais como: 1. Atividade militar; 2. Alto grau de tensão na opinião pública; 3. Adoção de normas jurídicas atípicas, referentes às vigentes no período de paz; 4. Uma progressiva integração política dentro das estruturas estatais dos beligerantes. Dessa forma, para o autor, “guerra pode ser ao mesmo tempo uma espécie de conflito, ou uma violência, um fenômeno da psicologia social, uma situação jurídica excepcional, ou ainda um processo de coesão interna”. (Bobbio, 1998, p. 582). Nessa perspectiva de compreensão de um conceito de guerra mais sofisticado e configurado nas vertentes sinalizadas por Bobbio, a ideia de pacificação, aqui tratada, envolve, com fluidez, as possibilidades de sua existência.

Para compreender a pacificação, recorre-se aqui aos Estudos da Paz, campo de análise oriundo do campo das Ciências Sociais e que ganhou força a partir dos anos de 1950, período em que o mundo processava os eventos da Guerra Fria, o receio de novas guerras e dos ataques nucleares.

Os Estudos da Paz conformam uma área acadêmica que conduz sua lógica ao movimento de não violência e da organização pacífica das relações em diversos níveis de integração social. O objetivo dessa área de estudos é:

[...]demonstrar que a paz não é apenas um ideal utópico, ou um estado contingente eventualmente alcançado entre guerras inevitáveis, mas é um objeto de pesquisa acadêmica a ser estudado em seus próprios

méritos e a ser colocado em prática através de políticas concretas. Nesse sentido, os estudos da paz têm acumulado um vasto manancial de conhecimentos — conceitos, teorias, métodos e análises empíricas — que, em seu conjunto, fornecem indicações relevantes para a compreensão das causas dos conflitos violentos e das condições para a paz (OLIVEIRA, 2017, p.149).

A partir dos anos de 1950, surgiram os núcleos de Estudos da Paz e pesquisadores como Johan Galtung e Peter Wallensteen se tornaram referências para o tema. O intuito de suas análises se baseia em compreender as causas da violência e de como o evento de uma guerra pode influenciar os caminhos da humanidade (OLIVEIRA, 2017; FERREIRA, 2017). Para Oliveira (2017), diversos aspectos conformam a agenda<sup>31</sup> para essa área de estudos, tais como:

[...] as causas da guerra; o problema das armas nucleares, do desarmamento e do controle de armas; as técnicas de resolução de conflitos; as operações de paz; a desmobilização, reconciliação e reconstrução pós-bélica; as migrações e os deslocamentos internos; a resistência não-violenta; as variadas formas de violência estrutural e cultural; a educação para a paz; as condições para uma paz positiva (redução das desigualdades econômicas, promoção da justiça social, redução da exploração e da opressão). O que esses poucos tópicos demonstram — e a lista poderia ser expandida para muito além desse horizonte — é que a agenda dos estudos da paz lida com algumas das questões mais urgentes e graves do nosso tempo, o que faz com que a relevância dessa área de pesquisa seja inquestionável. [...]

Johan Galtung mantém no núcleo de suas pesquisas a ideia de que os Estudos da Paz são subdivididos em duas vertentes epistemológicas distintas: uma negativa e outra positiva.

---

<sup>31</sup> “O editorial do primeiro número do Journal of Peace Research enfatiza, que a pesquisa da paz deve ser interdisciplinar (JPR, 1964, p. 4). Sobre essa característica, Galtung (1985, 2010) tem sido incansável em chamar a atenção para o fato de a paz ser um tópico demasiadamente complexo para ter a sua compreensão limitada a um quadro unidimensional de análise, geralmente orientado por disciplinas tradicionais como a história ou o direito internacional. Por essa razão, o autor considera que o conceito de paz deve ser permanentemente problematizado e que a pesquisa das condições para a paz deve “ligar o abismo existente entre o ‘tradicional’ e o ‘moderno’ nas ciências sociais”<sup>6</sup> (1985, p. 143), criando uma rede de pesquisadores de várias disciplinas (psicologia, sociologia, politologia, etc.), dentro da qual os pesquisadores da paz possam ser integrados” (Trecho retirado de OLIVEIRA, 2017).

No quadro a seguir serão destacadas as particularidades de cada uma dessas posições.

Quadro 8 - Perspectivas dos Estudos da Paz por Galtung

<b>ESTUDOS DA PAZ</b>	
<b>PAZ POSITIVA</b>	<b>PAZ NEGATIVA</b>
<p>A paz não se define pela mera ausência da violência física e direta — ainda que esta continue a ser uma das suas dimensões necessárias e abarca qualquer iniciativa afirmativa que promova a integração humana. Compreende a mudança de mentalidades, articulação entre os grupos sociais, a educação, a pesquisa, a comunicação e o diálogo, as transformações sociais e econômicas, a cooperação institucional entre grupos e nações, e quaisquer outras propostas que se comprometam com “a integração humana”. Indica compromisso com a construção de um sistema social global integrado, em que mudanças sociais são possíveis através de meios não violentos. Temas para pesquisa nessa perspectiva: direitos humanos; gêneros; desigualdades sociais e econômicas, desenvolvimento, redução da pobreza e combate à fome; bem-estar social; participação política; justiça social; transformações sociais não violentas; educação para a paz; reconstrução pós-conflito, reconciliação e justiça de transição; questões ambientais; pluralismo e diversidade cultural; diálogo e compreensão em todos os níveis, do interpessoal, ao intersocial, ao internacional.</p>	<p>A paz é definida de uma forma estreita a partir do que ela não é ou do que ela nega: a violência física e a guerra. Remete a condição reducionista da paz, restrita à ausência das manifestações diretas e aparentes da violência, que corresponde não só à perspectiva compartilhada pelo realismo nas Relações Internacionais e pelos estudos estratégicos, mas também às perspectivas do senso comum e dos movimentos pacifistas, que geralmente enxergam a paz através das lentes do ativismo antiguerra. Temas para pesquisa nessa perspectiva: diplomacia, negociação, mediação e outros instrumentos de gestão e resolução de conflitos; papel das organizações internacionais e do direito internacional na contenção da guerra; desarmamento e controle de armas, especialmente de armas nucleares, químicas e bacteriológicas; papel das organizações não-governamentais e dos mecanismos não-oficiais na resolução de conflitos; e outras formas de contenção ou supressão da violência física e aparente</p>

Fonte: Elaboração própria baseado em Oliveira (2017).

Ferreira (2017) crítica a visão segmentada dos Estudos da Paz (EP) pois, para ele, aquela passou a focalizar em análises:

a) da violência entre Estados ou a violência de uma guerra civil, negligenciando a violência que ocorre em diferentes níveis em que a guerra passa a ser um mero instrumento da forma de se apresentar a violência;

b) foco excessivo na paz negativa em detrimento da paz positiva o que traduz

uma abordagem mais focada em resolução da paz relativa à ação do Estado – trata da violência direta- do que a paz que se restaura das condições sociais relacionadas à violência estrutural e cultural.

Não é o intuito o aprofundamento dos Estudos da Paz e sua crítica, no âmbito desta pesquisa. Entretanto, creio que seja relevante identificar que tais estudos possam influenciar a forma de se repensar a organização de políticas públicas e dos interesses dos atores que ali atuam, que é a breve contribuição que a pesquisa traz.

Para Leila Dupret (2002), a paz negativa, que se desenvolve na ausência de conflitos, de forma passiva, sem uma relação dinâmica entre seus atores, está condenada a um vazio, refletida de forma não sustentável, sendo difícil de ser concretizada. Por outro lado, a versão positiva implica na resolução de conflitos de forma não violenta, na valorização do diálogo entre os envolvidos, na solidariedade, no amor, na prática democrática e na justiça social.

Mas como construir uma ideia de paz e como poderia ser o processo de pacificação? A figura a seguir busca convergir, nos elementos necessários para a construção de uma cultura sustentável para a paz e demonstrar como esta é diretamente articulada à conscientização de justiça, democracia, direitos humanos, solidariedade, igualdade, oriundas da estrutura interna da sociedade, e não uma relação imposta de forma externa, ainda mais de forma arbitrária, sem o reconhecimento de valores ou legitimidade.

Figura 10: Componentes para a construção de uma Educação para Paz



Fonte: Elaboração própria, com base em Dupret, 2002.

\* Conceito inserido pela autora desta pesquisa para complementar as disciplinas que envolvem a Educação para Paz.

O marco brasileiro da ‘pacificação’, destacado por João Pacheco de Oliveira, ocorreu com os indígenas no Período Colonial. O movimento de ‘pacificação’ dos povos, das ‘classes perigosas’, dos bárbaros e dos causadores de conflitos foi a justificativa para a formulação de inúmeras políticas públicas de conquista e ocupação de território (SOUZA et al, 2017). Tal prática foi ampliada pelo Estado brasileiro, que se fez valer dos mecanismos arbitrários de ‘pacificação’ como um instrumento fundante de sua estrutura. O patrono do Exército brasileiro, da República, conhecido como o ‘pacificador do Brasil’, o Marechal Duque de Caxias, foi o ator-chave para a estruturação do Estado ao qual faço referência. Os autores destacam que essa ocorrência histórica trata de um sintoma da centralidade e recorrência das práticas pacificadoras no arcabouço político alicerçado no Brasil.

[...] João Pacheco de Oliveira Filho e Antônio Carlos de Souza Lima apontam claramente que a ideia de pacificação, ainda que tenha se orientado no século XX por uma retórica de assistência e da proteção, sempre esteve fundada em uma estratégia de conquista. Ela é inseparável de um projeto que, por meio da atração e tutela, simultaneamente incorpora os povos nativos como populações rurais empobrecidas e libera, para exploração privada, as terras por eles ocupadas. Distanciando-se, como medida civilizatória, do propósito de necessariamente eliminar o inimigo, pacificar implica em sua derrota com vistas à sua submissão a um tipo de ordenamento social mais satisfatório ao agente pacificador, que apresenta, no entanto, como única possível, ou – o que é pior- como naturalmente legítima [grifos meus]. Assim [...]por meio de lógicas distintas, foram incorporados à ordem dominante – ou mesmo dela eliminados pelo emprego da violência – indígenas, ‘rebeldes’, ‘comunistas’ ou a população das periferias e favelas (SOUZA et al, 2017. p 11).

A lógica da guerra remete à prática do jogo de poder, no qual um submete o uso da força para induzir o outro às suas vontades. A ideia recente de pacificação vem justamente no sentido oposto à concepção da guerra, e que apesar das críticas inerentes ao processo nos permite compreender que a ‘pacificação’ – de forma sustentável - possa estar bem além do que ações pontuais de coerção e uso da força.

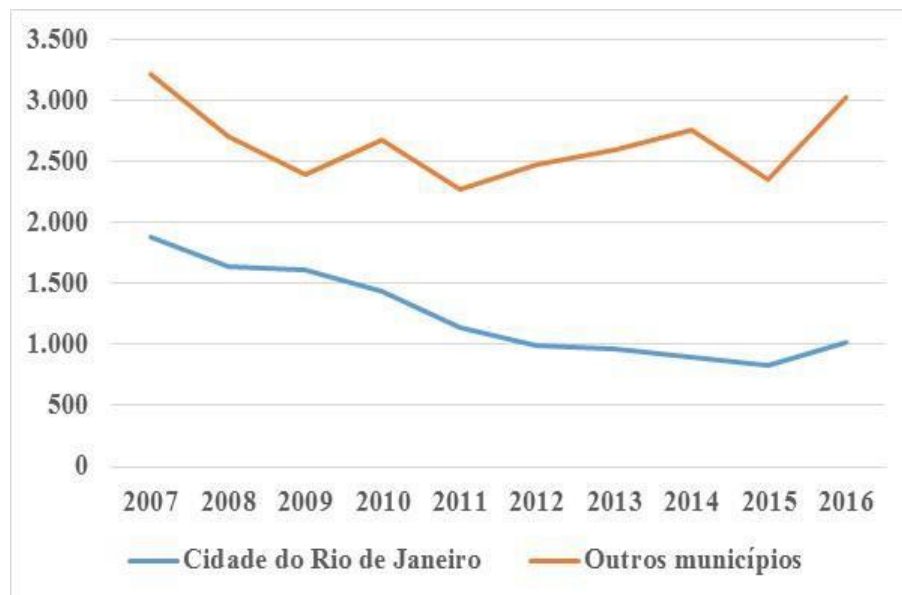


#### 4.2. ATO 1 – E Cabral ‘descobriu’ a pacificação (2007 e 2008)

Morro do Dendê é ruim de invadir- Nós, com os Alemão, vamo se divertir - Porque no Dendê vô te dizer como é que é Lá não tem mole nem pra DRE – Pra subir aqui no morro até a BOPE treme – Não tem mole pro exército, civil, nem pra PM - Eu dou o maior conceito para os amigos meus – Mas Morro do Dendê também é terra de Deus (Cidinho e Doca – Rap das Armas).

As consequências continuadas da violência estrutural, acrescidas do agravamento e a mudança da natureza da violência urbana – por conta do tráfico e da ‘guerra às drogas’ – configurou o que pode ser chamado por ‘barbárie da cidade partida’.

Gráfico 1- Número de óbitos por arma de fogo na Cidade do Rio de Janeiro, em comparação com os demais municípios do Estado, 2007 a 2016



Fonte: Elaboração própria, com base em dados do DATASUS.

O gráfico acima mostra a comparação entre o número de óbitos por arma de fogo na Cidade do Rio de Janeiro e nos demais municípios do Estado, uma vez que as UPPs visavam, principalmente, a reduzir os homicídios e foram implantadas apenas na capital, embora fosse uma política estadual. Como se pode ver no gráfico, nota-se um decréscimo nas mortes produzidas por armas de fogo na Cidade do Rio de Janeiro, enquanto para os outros municípios do estado essa condição é oposta, sendo que, a partir do ano de 2015, há uma

tendência de aumento de homicídios por arma de fogo tanto na Cidade do Rio de Janeiro quanto nos municípios vizinhos.

Após um confronto, que culminou na morte de um policial em 2010 na Zona Oeste do Rio de Janeiro, o secretário de segurança pública da época, José Mariano Beltrame, afirmou o seguinte:

O que aconteceu hoje não tem nada a ver com a ação planejada. Esses marginais têm sentimento de barbárie. A UPP é a saída certa para a violência. Enquanto não conseguirmos implantar tudo, não atingiremos o Rio que pretendemos, temos que conviver com o Rio de Janeiro velho – disse Beltrame, durante inauguração da UPP do Salgueiro [grifos meus] (COSTA, RAMALHO e BORGES, 18/09/2010).

Tendo em vista essa disposição de transformar o Rio de Janeiro “velho” em uma ‘nova cidade’, pelas vias da segurança pública, foi elaborado o Programa das Unidades de Polícia de Pacificação, as chamadas UPPs. A metodologia que inspirou o programa foi a ‘polícia de proximidade’, conceito parecido com o que já havia sido implantado no governo do Anthony Garotinho, numa tentativa de aproximar a polícia da comunidade, através do GPAE, que tampouco teve sucesso.

De acordo com o ex-ministro Nelson Jobim (2012), o Estado do Rio de Janeiro há tempos enfrenta questões graves no que se refere à segurança pública, justificado pelo fortalecimento do narcotráfico e pelo surgimento de milícias. Estas organizações criminosas passaram a dominar áreas da Cidade do Rio de Janeiro, garantindo seu poder territorial. Para Jobim, a situação poderia ser modificada caso ocorressem mudanças em quatro cenários nacionais:

- 1) O alinhamento político do governo do Estado com o Governo Federal em meados da década de 2000;
- 2) O boom do petróleo;
- 3) A implementação de uma política pública mais consistente, em que se destaca a iniciativa das UPPs; e
- 4) A retomada do crescimento econômico em bases sustentáveis no Plano Nacional; (JOBIM, 2012, apud NUNES, 2013).

Além desses fatores, o ministro destacou que os grandes eventos representariam uma janela de oportunidades para a cidade, mas que, para que fosse possível aproveitá-los, os grupos de criminosos que se instalaram nas favelas cariocas, e a corrupção nas organizações policiais, que se tornou evidente frente à ascensão das milícias, deveriam ser combatidos com prioridade.

#### 4.2.1. Breve contexto político e institucional

Luis Flavio Saporì, em seu livro “Segurança Pública no Brasil” (2007), afirma que a legitimidade de um governo está diretamente ligada à sua capacidade de manutenção da ordem entre a população residente no território submetida à sua autoridade. Assim, no contexto político dos anos de 2007/2008, com apoio em massa da grande mídia, o ex-governador Sérgio Cabral lançou o programa das UPPs, que foi tido como um marco na forma do Estado lidar com o combate à violência nas favelas. Nesse período, a aliança<sup>32</sup> inédita entre o Governo Federal – representado na figura do presidente Lula - e estadual – com Sérgio Cabral<sup>33</sup> – parecia promissora.

A demanda por segurança constitui, nesse sentido, uma das principais plataformas de afirmação de direitos de cidadania e, conseqüentemente, da comunidade política que caracteriza o Estado-Nação (SAPORI, 2007, p. 17).

---

<sup>32</sup> A Lei dos Consórcios Públicos (Lei Federal n.11.107/2005), autoriza União, Estados e Municípios a se articularem para a o desenvolvimento de ações articuladas em prol de políticas públicas. No entanto, a relação entre o governo federal e os estados ainda é frágil, sendo necessário o uso de mecanismos que incentivem a gestão integrada. No Rio de Janeiro, nos últimos tempos, o processo de cooperação entre os três níveis da estrutura de poder avançou. (ABRUCIO, FRANZESE & HIRONOBU, 2010).

<sup>33</sup> Ex governador do estado do Rio de Janeiro que, até o momento dessa pesquisa, estava preso no presídio de Benfica, condenado por corrupção, desvio de verbas entre outros crimes durante o seu governo.

Figura 11: Jornal o Globo. Capa e contracapa de outubro de 2007



Fonte: Jornal O Globo; a) outubro de 2007 e b) outubro de 2007

A figura 11, acima, contém notícias de jornais que representam o momento do alinhamento político entre os governos federal e estadual.

No entanto, tal articulação começou entre os governos estadual e federal, não incluindo, nesse momento, a esfera municipal, conduzida pelo prefeito Cesar Maia. Como visualizado na manchete de jornal acima, o foco do governador seria priorizar as áreas de Segurança e Saúde. Nesse momento ainda não havia, de fato, um plano estratégico para a área de segurança pública. José Mariano Beltrame foi indicado pelo Presidente Lula para o cargo de secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro (NUNES, 2013).

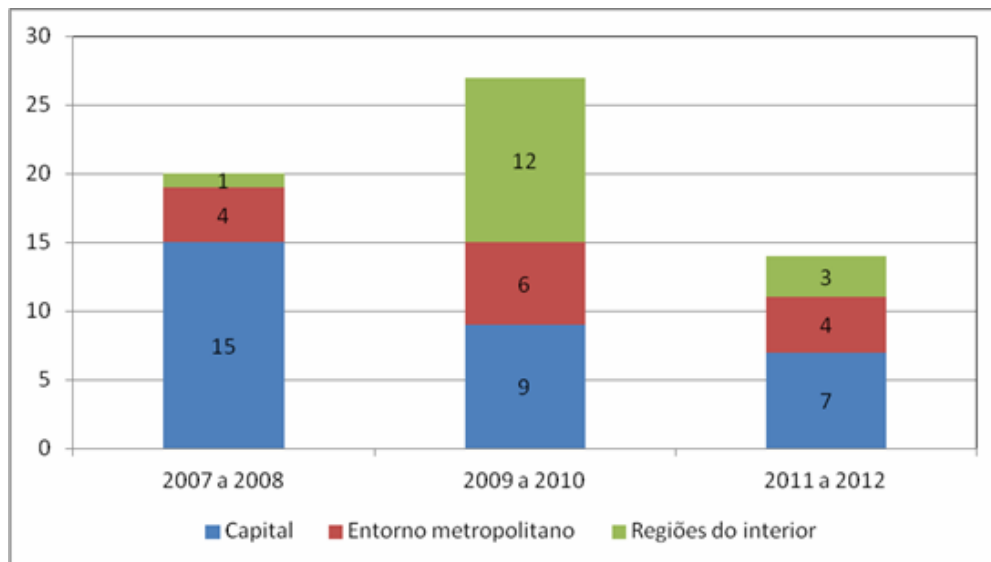
Nesse momento, as disputas entre os governos Estadual e Municipal dificultaram a formulação de uma política de saúde mais integrada, incorporando os diversos níveis da Atenção e tipos de serviços de saúde. Nesse contexto, foi oportuno para Sérgio Cabral lançar o programa das Unidades de Pronto Atendimento (UPAs). O Governo Estadual tomava para si “a responsabilidade da prestação de serviços de urgências, com ênfase na capital (em face da alegada omissão municipal) e na Baixada Fluminense, que concentra parte expressiva da população e do eleitorado do Estado” (LIMA et. al., 2013, p. 38). Segundo pesquisa sobre as UPAs, estas

[...] atenderiam as expectativas do governador, sem necessidade do apoio da Prefeitura do RJ, tendo em vista a baixa governabilidade do

estado no que tange à atenção primária cuja gestão encontrava-se descentralizada para os municípios. Também permitiriam ao estado responder de modo mais direto às dificuldades enfrentadas pelo sistema de saúde (LIMA et. al., 2013, p.38).

Em 2007, foi inaugurada a primeira UPA, na Favela da Maré. Esse modelo de Atenção Básica não necessariamente seguia o critério de funcionamento em locais de violência, como destaca a política das UPPs – como veremos mais adiante. Nesse momento a implantação tinha como critério locais de “vazios assistenciais”, próximos a vias de grande circulação de pessoas e hospitais. O gráfico 2, a seguir, apresenta as UPAs, segundo sua localização e época de implantação.

Gráfico 2. Número de Unidades de Pronto Atendimento segundo localização e momentos da implantação da política, Estado do Rio de Janeiro, 2007 a 2012



Fonte: Relatório de pesquisa sobre análise de implantação das UPAs no Estado do Rio de Janeiro. ENSP. FIOCRUZ. (2013, p.46).

Nota-se que o período inicial do Governo estadual (2007 e 2008) foi o momento de maior desenvolvimento das UPAs na capital, revelando um número expressivo de unidades ao final do período.

Alguns indícios sustentam que a coalizão no plano nacional tenha influenciado a publicação de portaria ministerial, ao final de 2008, para apoiar o processo de implantação de UPA e sala de estabilização em todo país (Brasil, 2008). Segundo Konder (2013), a utilização do termo UPA para se referir a unidades pré-hospitalares fixas aparece pela

primeira vez na normatização federal sobre a política de atenção às urgências, quase dois anos após a implantação da primeira UPA no estado<sup>34</sup>. Mas se a política estadual influenciou o desenho da política nacional, percebe-se forte protagonismo da Secretaria de Estado de Saúde na condução do processo de implantação das UPA no RJ, sendo o governo estadual o principal responsável pelos investimentos e custeio das unidades nesse primeiro período (LIMA et. al., 2013, p.38).

Relatório de pesquisa UPA

Conclui-se que, entre os anos de 2008/2009, o Governo Sérgio Cabral experimentava grande popularidade, buscando sua legitimação através de políticas públicas tidas como ousadas e possíveis. Em 2010, Cabral foi reeleito governador do Estado do Rio de Janeiro, no primeiro turno, com 66% dos votos válidos, podendo-se atribuir a vitória à rapidez com que implantou programas daquele porte e ainda a diminuição do homicídio violento no Estado, o que passava a impressão de “estarmos mais seguros” na cidade.

O Rio de Janeiro estava em ebulição. A chegada de novos atores (do setor público, privado e internacional como o COI e a FIFA) e outras perspectivas para a construção de uma “nova” cidade aliados às oportunidades que o legado que os eventos mundiais poderiam promover, impactou de vez o rumo das conduções das políticas públicas de Saúde e Segurança Pública nos âmbitos do Estado e do Município.

### 5.2.2. Pacificação, território e violência

O ISP foi uma das instituições responsáveis pelo tratamento e fornecimento de dados sobre segurança pública, diretamente vinculado à Secretaria estadual de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG). Em entrevista concedida para a tese de Joana Nunes, o presidente do ISP destacou que o governador da época reconhecia a gravidade dos problemas de segurança e se comprometeu em ter essa pasta como prioridade ao longo de seu governo. Para a pesquisadora, esse foi o primeiro indício do desenvolvimento das UPPs e assim, ao final de 2008, foi inaugurada a primeira UPP (Morro Santa Marta, localizado no bairro de Botafogo). No início do ano seguinte, o programa foi oficializado pelo Governo do Estado. De acordo

---

<sup>34</sup> Não se pode desconsiderar, no entanto, que o processo de formulação e implantação de uma política é dinâmico, sendo que existem vários ciclos concomitantes relacionados aos diferentes níveis de governo. A política nacional de atenção às urgências teve seu processo inicial de regulamentação em 1998, e, sendo assim, quando as UPA são implantadas pela primeira vez no estado do RJ, já existia um conjunto de portarias federais que dispunham sobre o tema (Machado, Salvador e O'Dwyer, 2011).

com a leitura dos documentos (ver quadro 9, a seguir), deparamo-nos com uma condição bem simples, talvez ainda rudimentar, da estrutura normativa que norteia e viabiliza tanto a implantação quanto o desenvolvimento dessa política pública de segurança pública.

Quadro 9: Documentos oficiais analisados na pesquisa

Documento analisado	Função
21 de Janeiro de 2009 – Decreto nº 41.650	Dispor sobre a criação da UPP dentro da PMERJ dentro da PMERJ
06 de janeiro de 2011- Decreto nº 42.787	Dispor sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro e dá outras Providências
26 de Abril de 2013 – Decreto-lei nº 44.177	Dá nova redação ao Dec. 42.787. Altera estrutura, organização e funcionamento das UPPs.
17 de março de 2015 - Decreto lei nº 45.156	Dá nova redação ao Dec.44.177. Regulamentando o programa de polícia pacificadora e determinando outras providências.

Fonte: Elaboração própria para a pesquisa.

Sem maiores ímpetos, o decreto 41.650/2009 dispõe somente da criação das UPPs, decretada no dia 21 de janeiro, enquanto o decreto do dia posterior trata objetivamente do valor das gratificações dos policiais que serão lotados nas UPPs. O decreto 42.787/2011 apresenta alguns avanços no que refere à forma de atuação das UPPs e determina os critérios para a escolha de implantação das UPPs,

São áreas potencialmente contempláveis por UPP, consoante critérios estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança, aquelas compreendidas por comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito [grifos meus] (ESTADO DO RIO DE JANEIRO, 2011, art. , § 1º).

Os decretos 42.787 de 2011 e o 44.177 de 2013 apresentam similaridades na proposta de ação e da forma como estas são apresentadas. Está no cerne da proposta as ações especiais de pacificação, a preservação da ordem pública e a aplicação da filosofia da

polícia de proximidade <sup>35</sup>.

Quadro 10 - Objetivos das UPPs entre 2011 e 2015.

42.787/2011	44.177/2013	45.156/2015
Art. 1º § 2º São objetivos das UPP:	Art. § 2º - São objetivos das UPP:	Art. § 3º São objetivos das UPP
a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;	a) consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;	a). Retomar territórios sob o ruído de grupos criminosos, visando à extinguir a coação ilegal sobre seus moradores
b) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico	b) devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico;	b) - Reduzir a violência armada, especialmente a letal;
	c) aplicar instrumentos mais céleres, eficazes e plurais à resolução e ao encaminhamento de ocorrências, com ênfase na mediação e na destinação de tratamento diferenciado aos delitos de pequena monta.	c) - Recuperar a confiança e a credibilidade dos moradores na polícia;
		d) - Contribuir para uma cultura de paz, regulando, de forma pacífica, os conflitos no interior das áreas atendidas, sob a orientação de padrões não violentos de sociabilidade.

Fonte: Elaboração própria

<sup>35</sup> Polícia de proximidade: 1. Conceito apresentado pelo CORONEL PM ROBSON RODRIGUES DA SILVA - Ênfase na prevenção, com o cidadão passando a ser o foco das atenções da polícia e a prisão de marginais da lei mera consequência de uma bem articulada rede solidária de proteção baseada na aproximação entre polícia e sociedade. 2. O objetivo do projeto envolve a constituição de uma equipe de policiamento de referência para cada área específica da cidade; a sensibilização e atenção da comunidade aos problemas correlatos à criminalidade; **o envolvimento dos cidadãos para com a prevenção de delitos; a atuação policial sobre as causas do crime e não somente sobre o crime em si [grifos meus]**. A partir desta proposta foi possível compreender que a categoria não deve ser simplesmente articulada às práticas policiais, mas, ao contrário, deve estar associada aos **fundamentos das estratégias assumidas institucionalmente [grifos meus]**, visando a adaptação do modelo do policial-profissional ao ambiente em que irá atuar. Sendo assim, a estrutura do próprio conceito guarda relação com ações práticas, numa proposta em que o envolvimento com a comunidade, a descentralização de poder e a ênfase na solução de questões que afetem o cotidiano devem estar presentes (GARAU, 2016). <http://www.scielo.br/pdf/rdp/v8n3/2179-8966-rdp-8-3-2106.pdf>



. No discurso vigente da política, o objetivo da polícia pacificadora é:

\_\_\_\_\_ [...] retomar territórios antes dominados por grupos criminosos ostensivamente armados e estabelecer o Estado Democrático de Direito. Devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas, necessárias ao exercício e desenvolvimento integral da cidadania. Contribuir para quebrar a lógica de “guerra” [grifos meus] existente no Estado do Rio de Janeiro (GOVERNO DO ESTADO, 2017).

Posto isso, vale destacar outros objetivos, não explícitos, dos decretos, mas que foi muito vinculado nas mídias e esteve presente em todo discurso dos responsáveis pela concepção deste programa. Um estudo, coordenado por Cano (2012), apontou para alguns objetivos secundários da política pública de pacificação. E assim, com base nos decretos mencionados acima e os discursos dos gestores, para o pesquisador, os objetivos da UPP seriam:

- 1) permitir a entrada ou a expansão dos serviços públicos e da iniciativa privada nas comunidades, antes limitadas pela ação do poder paralelo dos grupos criminosos;
- 2) aumentar a formalização das atividades econômicas e dos serviços no local,
- 3) contribuir para uma inserção maior desses territórios no conjunto da cidade, revendo a visão tradicional de “cidade partida” que caracteriza o Rio de Janeiro (CANO, BORGES e RIBEIRO 2012).

Cabe destacar que o que chama atenção são os sentidos da estrutura formada para combater a barbárie e o paradoxo que a mesma detona, por um lado, pela a ação dos bandidos, que deve ser ‘aplacada’, a proteção dos ‘cidadãos de bem’ no asfalto, das penas mortes policias e por outro, o sentido que reflete através de instrumentos policiais, a intransigência e desrespeito no território de ação, as execuções sumárias e a guerra às drogas (VALENTE, 2015).

Segundo o policial civil Joel Mesquita:

Tenho a compreensão de que não podemos abrir exceções na aplicabilidade de nossas leis. Quando os cidadãos começam a normatizar “condutas de execução sumária” em um Estado Democrático de Direito, é sinal que algo está anormal [grifos meus]; nesse sentido, direitos de indivíduos estão sendo suprimidos. Essa luta não é apenas entre o bem e o mau. Penso sim, é escolher praticar a

barbárie, indo na contramão da civilização e da razão. Há reflexões a serem realizadas quando abordamos a problemática da execução sumária. Por exemplo, os executados têm cor e extrato social diferenciado. A polícia quando incorre nessa postura equivocada, não tira a vida de criminosos endinheirados. Para fazer “jus” ao tratamento diferenciado é preciso que seja, o indivíduo pobre ou preto. Basta que observemos a cor e a origem social das dezenas de jovens que são executados todos os anos país afora, para constatarmos. Sei que falar a verdade e cutucar a própria carne, dói. Porém, infelizmente, esta é a nossa realidade, permeada por dilemas e verdades inconvenientes. (2018).

Para o pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência/USP, Paulo Sérgio Pinheiro:

Esse surto de atenção do Estado para com o terrorismo diário imposto às populações faveladas pelo crime – em conluio – com agentes públicos, paradoxalmente, por conta das condições em que se concretizou – ilumina o profundo contraste entre os bairros das classes médias e dominantes (em sua maioria brancas) e as formas específicas de sua articulação. Sob a aparência de uma ‘cidade partida’, não estamos diante de territórios abandonados pelo Estado, mas sim dominados pelo conluio dos criminosos e dos agentes públicos corrompidos. Na realidade a favela só expõe com maior clareza a profunda desigualdade que também marca a sociedade do asfalto; plenamente integrada no funcionamento da economia do Estado, a ruptura da cidade é apenas aparente (PINHEIRO, 2012. Vivendo sob o fogo cruzado prefácio Paulo Sergio Pinheiro).

Para Beltrame, esse efeito de ‘cidade partida’ poderia ser mitigado e até solucionado, pelo seu ponto de vista, pela apropriação de políticas sociais concomitantes à implantação das UPPs. E de fato, as UPPs foram implantadas com o discurso de garantia de cidadania no território pacificado. Para tal feito, precedendo a implantação de cada UPP na favela, havia uma operação pelo Batalhão de Operações Especiais (BOPE)<sup>36</sup> e caso necessário, o uso da

---

<sup>36</sup> No site do BOPE, encontra-se a seguinte descrição da unidade: “O Batalhão de Operações Policiais Especiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro é uma das unidades policiais mais experientes em combate urbano

Força Nacional de Segurança Pública, na intenção de ‘invadir o território’ a ser pacificado e criar condições de alocação segura do equipamento da política de segurança pública no local.

Percebe-se que o discurso maniqueísta e ‘pacificador’ dos nós contra eles, dos bárbaros x cidadãos de bem, traz à tona a ideia disseminada pelo jornalista Zuenir Ventura, em 1994, do termo ‘cidade partida’. Levando em conta a questão territorial, entende-se que o termo é extremamente segregador e implica na divisão da sociedade no mesmo locus. E, o fato do programa das UPPs, serem estabelecidos em áreas de violências como as favelas, para garantia de cidadania e proteção da sociedade, reforçando a ideia de cidade partida, remonta exatamente a ideia de divisão das classes sociais, do território e da seletividade de suas ações, aumentando ainda mais o estigma da população que ali habita.

No entanto, ao fim do ano de 2009 duas manchetes do mesmo jornal de grande vinculação na cidade – O EXTRA –, publicadas com poucos dias de diferença, apresentam um paradoxo sobre a política em questão. No lado esquerdo da Figura 12, apresentam-se duas análises: uma otimista e superestimada, de uma cidade pacífica dada apenas pela implementação de duas unidades de UPPs, como se em tão pouco tempo fosse possível considerar a ‘libertação’ de uma condição tão complexa e vivida durante tantos anos, e a outra, no lado direito, uma realidade mais factível, revela que a atuação do tráfico no território e seus desdobramentos são persistentes e não foram contornados, ainda, pela política.

---

no mundo. Desde sua criação, há três décadas, o BOPE o BOPE teve que desenvolver sua própria doutrina de emprego. Ainda hoje, não existem manuais militares e de segurança pública que orientem o emprego de uma tropa em operações como as realizadas nas favelas cariocas. Vestidos de farda preta, com uma caveira na manga, os policiais do BOPE são a elite da PMERJ. Suas ações ficaram famosas nas telas de cinema, e a forma como opera chegou ao limite que separa as forças de segurança das forças de defesa (Trecho retirado da página do BOPE, ver mais em <http://www.tropasearmas3.xpg.com.br/Brasil-BOPE-PMERJ.html>).

Figura 12: UPP paz e guerra?



Fonte: Extra, dezembro de 2009

Desde 2008 (ano de implementação da primeira UPP) até aproximadamente o ano de 2017, o projeto contemplou 38 favelas na Cidade do Rio de Janeiro e foi destacado pelo governo como áreas com segurança, cidadania e inclusão social, “com 1,5, milhão de pessoas beneficiadas em 264 territórios ‘retomados pelo Estado’, numa faixa de 9.446.047m<sup>2</sup> de extensão total das áreas cobertas pelas UPPs e treinamento de 9543 policiais de proximidade” (GOVERNO DO ESTADO, 2017).

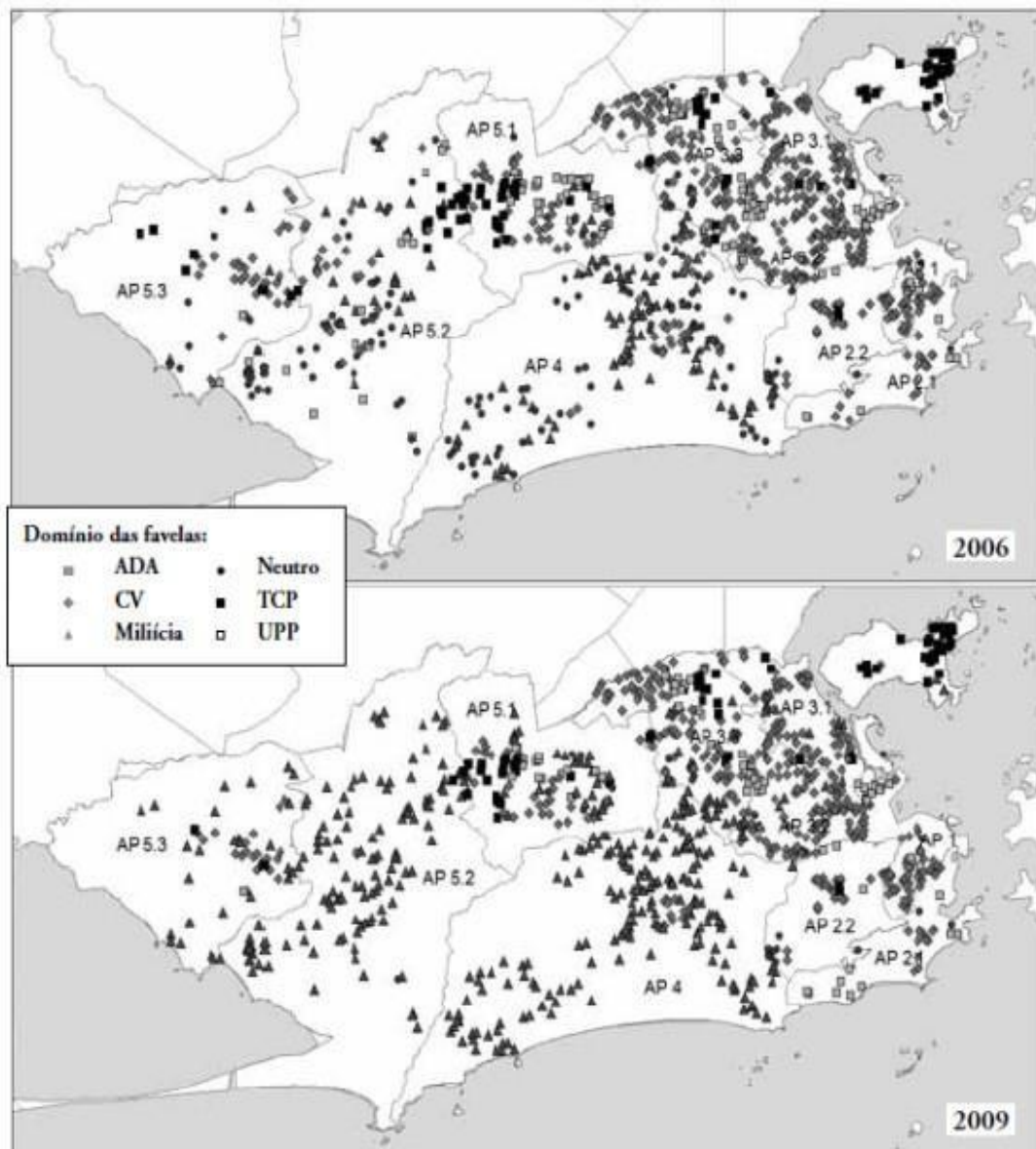
Com esse efetivo, os gestores da política pretendiam de recuperar o controle dos territórios que estariam sob o domínio do tráfico e das milícias e ali fincar a presença constante do estado através da polícia. Para Carneiro,

[...] tal política consiste na ideia de que o controle do território tem “primazia com relação a intervenções urbanísticas e socioeconômicas, uma vez que, sem um efetivo desmantelamento das organizações criminosas no território, qualquer política pública teria baixo impacto para o desenvolvimento humano (2012).

A figura 13, a seguir, faz parte de uma das poucas análises encontradas a respeito do estabelecimento territorial das organizações criminosas na Cidade do Rio de Janeiro. O

período destacado, entre 2006 e 2009 condizem com a linha temporal traçada nesse item e nos permite visualizar, nessa perspectiva, o tamanho do desafio a ser enfrentado pela política de pacificação em questão.

Figura 13: Distribuição espacial das organizações criminosas e UPPs em favelas na Cidade do Rio de Janeiro entre 2006 e 2009



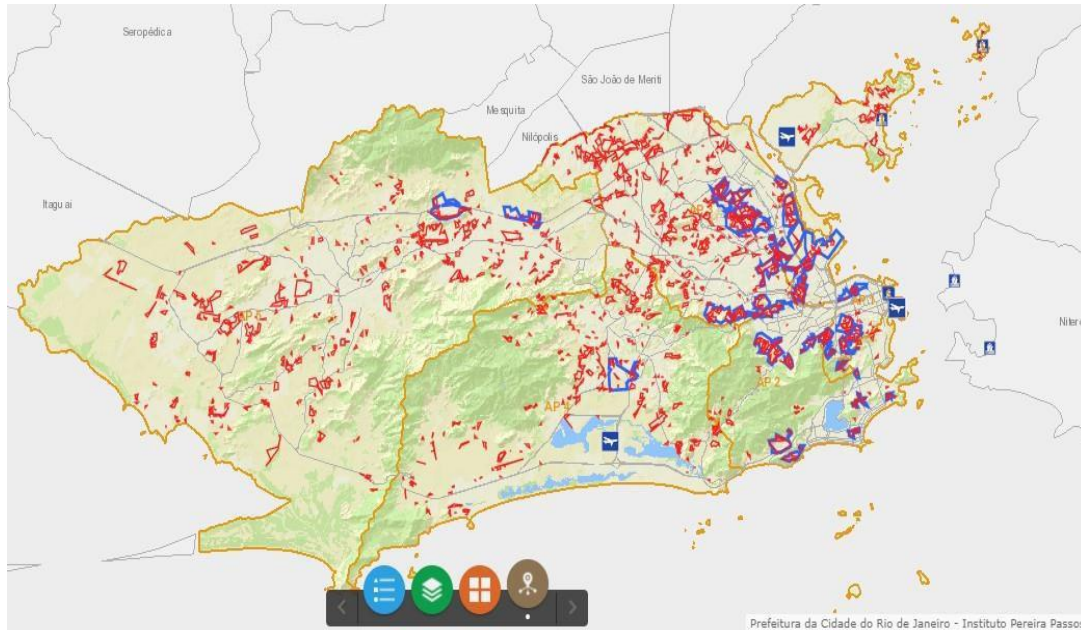
Fonte: Zaluar e Barcellos, 2013.

Na figura 14, apresenta-se a delimitação atual da implantação das UPPs – destacado em azul e as delimitações das áreas de favela na cidade, destacadas em vermelho -. Nota-se uma discrepância das áreas em que foram estabelecidas as UPPs e todo o entorno das favelas,



que de acordo com programa em questão, seriam os locais de atuação da política pública.

Figura 14: Delimitação das áreas de favela e das áreas com cobertura das UPPs



Fonte: Instituto Pereira Passos, 2018.

Vale destacar ainda, de acordo com os mapas acima, que as UPPs não atuaram em locais de domínio das milícias<sup>37</sup>, que para Zaluar e Barcellos (2013) estão restritas à zona oeste (AP4 e AP5), atuantes majoritariamente nos bairros de Jacarepaguá, Barra da Tijuca e Campo Grande. Outro fator que chama atenção é o fato de uma política pública conduzida pelo estado ter sido implementada, em sua totalidade, apenas na capital do estado. Na figura 14, apresenta-se a delimitação atual da implantação das UPPs – destacado em azul e as delimitações das áreas de favela na cidade, destacadas em vermelho. Nota-se uma discrepância das áreas em que foram estabelecidas as UPPs e todo o entorno das favelas, que de acordo com programa em questão, seriam os locais de atuação da política pública.

<sup>37</sup> As milícias, segundo dados de 2010, atuam em favelas com uma população total de cerca de 422 mil habitantes; o CV atua em áreas correspondentes a cerca de 377 mil habitantes; ADA e TCP atuam em áreas que possuem população de cerca de 180 mil habitantes. As UPPs, instaladas nas favelas maiores, cobrem áreas com população total de cerca de 142 mil habitantes, embora detenham apenas 7% das favelas da cidade. Hoje quase inexistem áreas neutras, ou seja, livres de domínios criminosos” (ZALUAR e BARCELLOS, 2013).

#### 4.3. ATO 2 – Subindo as colinas - Implantação e expansão das UPPs (2009 a 2013)

Segundo Sílvia Ramos, entre os anos de 2009 e 2014, um número expressivo de mortes foram evitadas no estado do Rio de Janeiro por conta da implantação das UPPs, para ser mais específica, 87.333 pessoas deixaram de morrer por conta da implementação dessa política (2015, p.345). A violência urbana, em particular, a violência ligada ao tráfico de drogas, que está na raiz da motivação para a pretendida ‘pacificação’ do programa das UPPs, constitui uma situação de disputa de poder nos territórios em que estas foram instaladas, entre o poder de Estado e outros poderes. Nessa disputa, notoriamente o lado mais vulnerável consiste na perda, de forma maciça, já relatado em inúmeras pesquisas, é a de jovens negros, como critica duramente a charge a seguir.

Figura 15: Charge crítica ao governo e sua atuação pacífica nas favelas.



Fonte: Blog controvérsia, 2016.

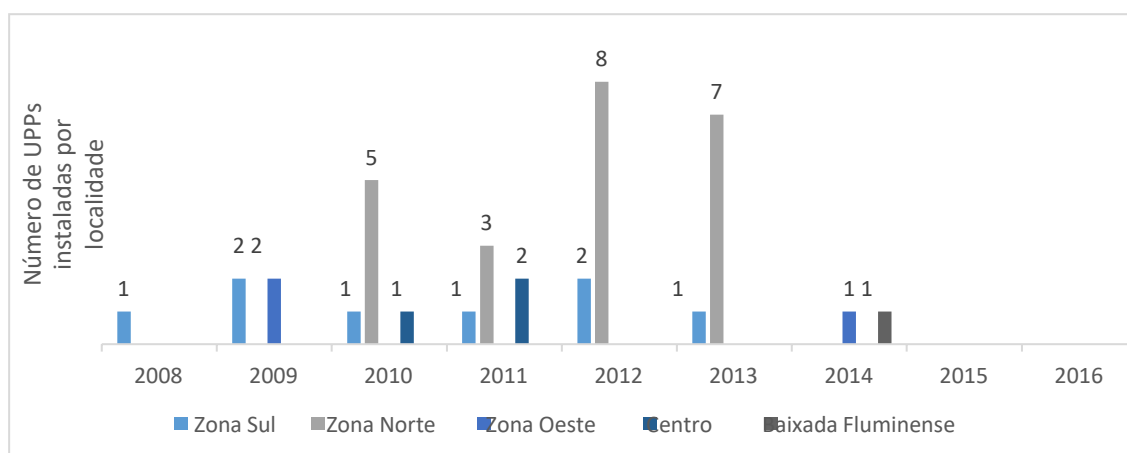
Para os formuladores do programa das UPPs, enfrentar o tráfico em “seu local” de ação não seria a estratégia adotada e, sim, a entrada tática de controle do território com a presença do tráfico sem que estes atores utilizem da condição do poder que o território lhes oferece, agora, o estado controla, e assim muitos bandidos foram expulsos de suas comunidades, o que a curto prazo levou à percepção de segurança no local e evidenciou de alguma forma o sucesso do projeto.

Fabiana Luci e Pedro Abramovay, quando discutem no livro ‘UPPs Direito e Justiça’ (2012), o início das UPPs, afirmam que o programa foi desenvolvido em um campo de polarização de interesses e valores extremamente distintos, tal como o discurso social e o discurso repressivo – que reconhecem que as causas sociais na criminalidade são excluídas do terreno daqueles que acreditam na repressão policial como a solução adequada para a resolução dos problemas de segurança pública.

Críticas importantes ao processo são destacadas aqui pela opinião de Vera Malaguti Batista. Para a pesquisadora, a entrada das UPPs representara o que ela considerou chamar de ‘consenso macabro’. Malaguti (apud VALENTE, 2015) afirma que o projeto buscou reproduzir na favela as políticas de ocupação de território inimigo no paradigma bélico, imbricadas e norteadas pelo movimento do capital e utilizando, como pano de fundo estratégico, a entrada ou a ampliação dos serviços sociais implantados após a pacificação.

Cano e Santos (2007), ao analisarem áreas metropolitanas do Brasil, mostraram que o número de homicídios é mais alto nos bairros pobres e mais baixo nas áreas privilegiadas das cidades. Vimos que não necessariamente as UPPs foram alocadas em áreas de enfrentamento de organizações criminosas. O gráfico 3 e o mapa a seguir destacam como essas unidades foram distribuídas pela Cidade do Rio de Janeiro e o nível de letalidade violenta nas regiões.

Gráfico 3: Localidades contempladas com as UPPs e o início de suas atividades. 2008 a 2015



Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ISP, 2018

Na pesquisa intitulada “Os donos do Morro” (CANO, BORGES E RIBEIRO, 2012), os pesquisadores destacam que as UPPs foram instaladas em zonas mais privilegiadas e que conformariam um corredor vitrine para os grandes eventos previstos na agenda da cidade. De acordo com o mapa da segurança da Cidade do Rio de Janeiro, o que chama a atenção, inicialmente, é constatar, pelo destaque da legenda, que as áreas com maiores índices de letalidade violenta estão fora da cidade, situadas em cidades limítrofes como Nova Iguaçu, São João de Meriti e São Gonçalo. Na Cidade do Rio de Janeiro, bairros como Guadalupe, Vila da Penha, Realengo, Senador Camará, entre outros inúmeros estão localizados em regiões também consideradas com alto índice de letalidade violenta.



#### 4.3.1. O aspecto social das UPPs e a saúde

O condicionante da entrada dos serviços sociais e serviços básicos de saúde e educação foi o mote que serviu para que este fosse um programa que visaria garantir direitos sociais e a paz local. A perspectiva social aqui abordada destaca dois aspectos: por um lado, que tange a mercantilização na entrada de serviços sociais e das UPPs sociais; e, por outro, que destaca a expansão dos serviços de saúde na cidade.

De acordo com David Harvey (1989), a lógica do empresarialismo<sup>38</sup> urbano (urban entrepreneurialism) – foi aplicada num consenso geral de benefícios e legados jamais vistos na cidade. Se antes a Cidade ‘lidava’ com questões de “desordenamento urbano, da reprodução da força de trabalho, dos serviços e equipamentos sociais, a problemática da nova questão urbana”, agora, no contexto de cidade global é a competitividade da cidade que interessa e são “viabilizados pelo investimento de capital, atração de novos negócios e indústrias, pelo preço e pela qualidade dos serviços, pela atração dos turistas e a força de trabalho qualificada” (VALENTE, 2015, p. 152). O que Harvey e Valente apontam é uma mudança na forma de atuação do Estado em relação ao espaço urbano e à inclusão social, enquanto antes, como foi discutido, o Estado ordenava o espaço em benefício dos interesses empresariais ou da acumulação de capital, agora o Estado procura dar um protagonismo ao empresariado na organização do espaço urbano e até num suposto fortalecimento da cidadania. Novamente as ações que ocorrem com esse ‘protagonismo’ ocorrem através de uma política que continua a estigmatizar as ‘classes pobres e perigosas’.

———A aposta, no momento da formulação da política de segurança pública, era a de que o Rio de Janeiro seria um grande centro empresarial com condições ótimas para o consumo e a lucratividade. O envolvimento do empresário, considerado entendedor do métier Eike Baptista<sup>39</sup>, foi o grande – e derradeiro – businessman<sup>40</sup>, símbolo dessa condição empresarial

<sup>38</sup> Termo que trata da forma como o capital mobiliza o desenvolvimento e solução para os problemas urbanos numa lógica de solução para iniquidades que obedecem ao processo de acumulação capitalista e fragmenta ainda mais os espaços urbanos já desiguais (ver mais em: <http://observatoriodasmegacidades.net.br/wp/planejamento-urbano-empresarialista-em-complexos-imobiliarios/>).

<sup>39</sup> Empresário que teve grande parte de sua fortuna especulada, foi tido como um dos maiores bilionários do Brasil e que acabou preso no mesmo período que o ex governador Sérgio Cabral. Até o momento dessa pesquisa o empresário cumpria prisão domiciliar. Ele foi responsável inclusive por inúmeras remoções em áreas urbanas em áreas de não comunidades, para estabelecimentos de legados não realizados – inclusive tal qual o filme Aquarius, as remoções dessa ordem foram feitas em algumas localidades, inclusive no bairro da Glória, onde havia o Hotel Glória e hoje se encontra em ruínas e abandonado.

<sup>40</sup> Ver mais sobre a relação dos termos destacados e sua inserção no tema em VAINER. 2002 : Pátria, empresa e mercadoria Notas sobre a estratégia discursiva do Planejamento Estratégico Urbano"disponível em <http://labcs.ufsc.br/files/2011/12/16.-VAINER-C.B.-P%C3%A1tria-empresa-e-mercadoria.pdf>.

na cidade. De acordo com a reportagem acima, o recuo dos investimentos financeiros de Eike Batista no setor de segurança ocasionou a quebra do planejamento de outras instalações de UPPs.

Figura 16: Eike Batista – ex bussines man.



Fonte: Jornal O DIA, 2013.

James Freeman (2012) destaca em seu texto “Neoliberal accumulation strategies and the visible hand of police pacification in Rio de Janeiro” que a implantação das UPPs foram parte estratégica para a cidade se tornar esse agente de acumulação de capital – já destacado acima, pela ideia de Harvey – e que para realizar tal feito, o estado desenvolve “através da conquista militar e o controle dos territórios a captura de ativos pela força, para criar saídas para a expansão do capital privado” O autor argumenta ainda, que a pacificação das favelas foi fundamental para a estratégia neoliberal em quatro níveis:

\_\_\_\_\_ [...] (1) the marketing of the games; (2) the business of building and preparing the megaevent city; (3) real estate valorization and; (4) the favelas themselves as commodities and markets for commodities<sup>41</sup> (FREEMAN, 2012. pg 106).

Para Sabrina Ost e Sonia Fleury (2013):

É inovadora a forte articulação desta ação governamental com a atuação de grupos empresariais que participam diretamente no planejamento e execução desta política com diferentes ações, desde a formulação até o seu financiamento direto. A expectativa é que possam se beneficiar por meio da integração de áreas estrategicamente situadas nas zonas mais cobiçadas pelo mercado imobiliário, em uma cidade que vive um clima

<sup>41</sup> Tradução própria: preparação da cidade para os megaeventos; (3) valorização imobiliária; (4) transformação de favelas em mercadorias e mercados para mercadorias

de euforia com sua inserção na economia dos eventos globais. Se esta articulação entre governo e empresariado é vista por alguns como virtuosa, permitindo a troca constante de percepções e o aumento das fontes de financiamento (...), corre o risco de romper o padrão de processo decisório transparente e participativo, ambicionado nos modelos de controle social e cogestão, criados a partir da Constituição Federal de 1988 [grifos meus], e que deveriam resultar em um Plano Diretor da Cidade democraticamente negociado (2013, pg. 638).

A regularização dos serviços informais distribuídos nas favelas pacificadas, como TV a cabo, bancos, serviços de energia, luz e água beneficiou muitos, moradores das áreas pacificadas pois impactou na melhoria dos serviços prestados, do acesso aos direitos dos consumidores e da cidadania de ter um comprovante de residência, porém, houve queixa da população e sobre como a arbitrariedade vinculada a forma de medição do consumo e a insegurança financeira que por vezes são provocadas pela cobrança dos serviços que oneram demasiadamente a população (VALENTE, 2015).

A antropóloga Silvia Ramos, subsecretária de Ações Integradas no Território, diz que a iniciativa das empresas é "um investimento no futuro, capitalista, mas com sensibilidade social". "Eles querem conquistar as classes C, D e E.

As favelas se tornaram um mercado socialmente atraente", diz. Ela lembra que uma das primeiras ações da polícia ao expulsar o tráfico armado é destruir as ligações clandestinas de luz e TV a cabo. A Sky fez um pacote mais barato para as áreas com UPPs, de R\$ 44,90. A Light está trocando os cabos e instalando relógios novos. "Por enquanto está investindo mais do que ganhando, mas a ideia é que recuperem um território que tinham perdido" (LOBATO e ANTUNES, 2010).

---

De forma geral, a maneira como as empresas atuam nas favelas, associadas a alta dos preços praticados, causam o fenômeno que Ost e Fleury (2013) denominam de "cidadania de exclusão". Ali, as autoras destacam a injustiça que é "igualar os deveres de consumidor da população da favela com o do asfalto:

A nova dinâmica instaurada na favela a partir da pacificação e do processo imediato de expansão do mercado em suas diversas formas tem gerado efeitos desestabilizadores da sociabilidade existente, mostrando que a inclusão pelo mercado produz, paradoxalmente, novas formas de estratificação e exclusão que se evidenciam na privatização dos espaços públicos e nas inseguranças em relação a uma remoção branca que estaria em curso (OST e FLEURY, 2013 p.655).

[...] poucos conseguem interagir com a cidade, que também costuma praticar preços elevados, ou seja, agora ambos fora do alcance do favelado. A integração não ocorre se não acontecer nos dois sentidos: asfalto-morro, morro-asfalto (OST e FLEURY, 2013 p 656).

Além da preocupação com a segurança, o governo do estado do Rio de Janeiro buscou alinhar, mesmo que teoricamente a política de segurança e prevenção e combate à violência com maior disponibilidade e acesso a direitos sociais para a população, sobretudo àquelas residentes em morros, favelas e territórios caracterizados por vulnerabilidades sociais. Nesse contexto foi desenvolvida, portanto, a UPP social.

As Unidades de Polícia Pacificadora com viés social, fez parte de uma resposta do Estado para frear a violência considerando que esse evento tem como origem a condição social vulnerável dos moradores de favelas. A ferramenta social da política de segurança pública, foi estabelecida dois anos após a instauração da primeira UPP em 2008. A partir do decreto nº 42.727 de novembro de 2010. O programa foi lançado pelo governo estadual do Rio de Janeiro e em 2011 foi transferido para a prefeitura do Rio, mais precisamente no Instituto Pereira Passos. O objetivo do programa era produzir informação de qualidade sobre as necessidades das favelas ocupadas por UPPs, articulando melhorias nos serviços públicos ausentes ou de baixa qualidade, o que vai além da segurança nestas áreas, incluindo saneamento (sistema de esgoto e coleta de lixo), educação e saúde, entre outros.

O programa UPP Social, como o nome indica, pretende atuar na área social de uma determinada comunidade, promovendo a cidadania, o desenvolvimento econômico, contribuindo para a integração das favelas com o restante da cidade. Diversas instituições podem cooperar, mas os objetivos do programa envolvem diretamente o bem-estar coletivo. Por essa razão, é o Estado quem assume o papel principal na execução dessa tarefa e deve garantir a existência do

programa (NUNES, 2013).

Em sua estrutura de ação do projeto elencou um conjunto de fatores considerados os pilares do programa e que orientou a elaboração de estratégias. Com base nos estudos de Joana Nunes (2013) esses elementos estratégicos são:

4.3.1.1. Função integradora – em que são compartilhadas as diretrizes de atuação e articulação entre demanda e oferta;

4.3.1.2. Gestão em rede em que não há hierarquia rígida de poder entre os envolvidos e sim uma unidade coordenadora;

4.3.1.3. Caráter intergovernamental – lógica de integração com diversas instâncias do setor público, em particular com a Secretaria Pública e Comandos das UPPs.

4.3.1.4. Aprendizado contínuo – flexibilização, inovação, monitoramento e avaliação;

4.3.1.5. Transitoriedade – meta de integração plena das áreas do conjunto da cidade levando em conta indicadores de cidadania e bem estar por territórios específicos, regularizando o fluxo das ações das estruturas de gestão pública da cidade e do estado.

No entanto, na análise de Marielle Franco (2014), as UPPs sociais, apesar de terem alguma entrada no território, ocorreu de forma tímida e não articulada a proposição necessária, por isso não é possível estabelecer uma análise que reflita o impacto das UPPs diretamente na saúde e sim como os moldes de uma política pública influencia a outra.

Pois, passados aproximadamente três anos de execução, com resultados que essencialmente enfatizam os conceitos de empreendedorismo, gestão profissionalizada, captação de recursos, gerenciamento, desenvolvimento sustentável, gestão, otimização e parceria – categorias de análise muito utilizadas no modelo gerencial e de forte atuação do mercado no Estado –, o que se fortalece é o argumento da correlação entre a política de segurança e a política econômica: “é uma concepção cada vez mais privatista e técnica da 'questão social' (FRANCO, 2014. p. 59).

Figura 17: Relação UPP e UPP social



Fonte: O Extra 31/03/14

Compreender a distância que existe entre a implantação das UPP e as UPPs social ajuda na compreensão da fala do secretário de segurança José Mariano Beltrame quando este afirma que ele foi, mas o estado não foi e que é impossível uma política desse porte dar certo se não houver como perspectiva a busca por equidade e justiça social.

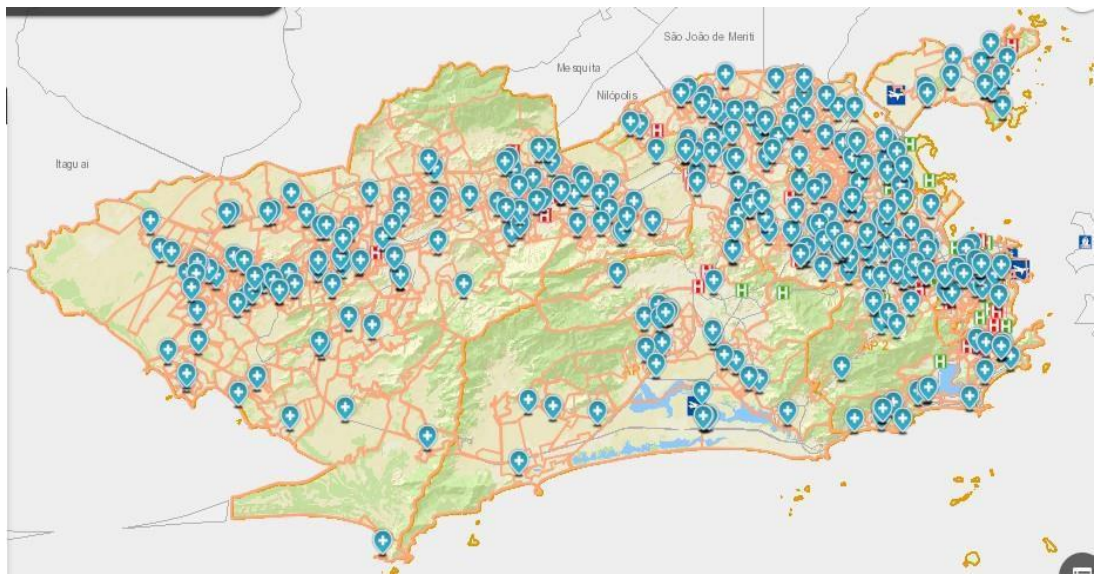
A eleição de Eduardo Paes em 2009 favoreceu o alinhamento político entre os governos federal e estadual. A slogan do governo do Estado - RIO SOMANDO FORÇAS – tinha como proposta o repasse de recursos para a realização de obras de infraestrutura, agora contava com o apoio da prefeitura. Nesse período ocorreu a expansão dos serviços de atenção básica na cidade. Nesse momento, com base no programa Nacional da Atenção Básica – PNAB publicado em 2006, pela Portaria GM n° 648 e novamente publicada após reformulação em 2011, pela Portaria GM n° 2.488, – as equipes foram formadas com base no escopo das Equipes de Saúde da Família - ESF. Sendo uma política praticada com o co financiamento federal, essa foi a justificativa para sua ampliação, objetivando a melhoria de qualidade de vida da população.

A expansão da ESF tinha como objetivo, cobrir as regiões que possuem maior vulnerabilidade e permitir acesso à saúde no nível da atenção primária, porta de entrada organizadora de todo o sistema de saúde, com um direcionamento em busca da justiça social.

O programa saiu de uma base de acesso de apenas 3,5% da população carioca para 41% da cobertura de Saúde da Família. Assim, mais de 2,5 milhões de pessoas passaram a ter acesso à saúde, com a implantação de aproximadamente de 800 equipes e menos de 7% delas estão incompletas. Nesse mesmo período, foram inauguradas 71 novas clínicas da família, ampliando a rede de saúde de 100 para 194 unidades (SIMÕES et al. 2016)

Figura 18: Mapa das unidades de atenção básica à saúde da Cidade do Rio de Janeiro (a) em comparação com as comunidades servidas por UPPs (b)

a) Unidades de atenção básica

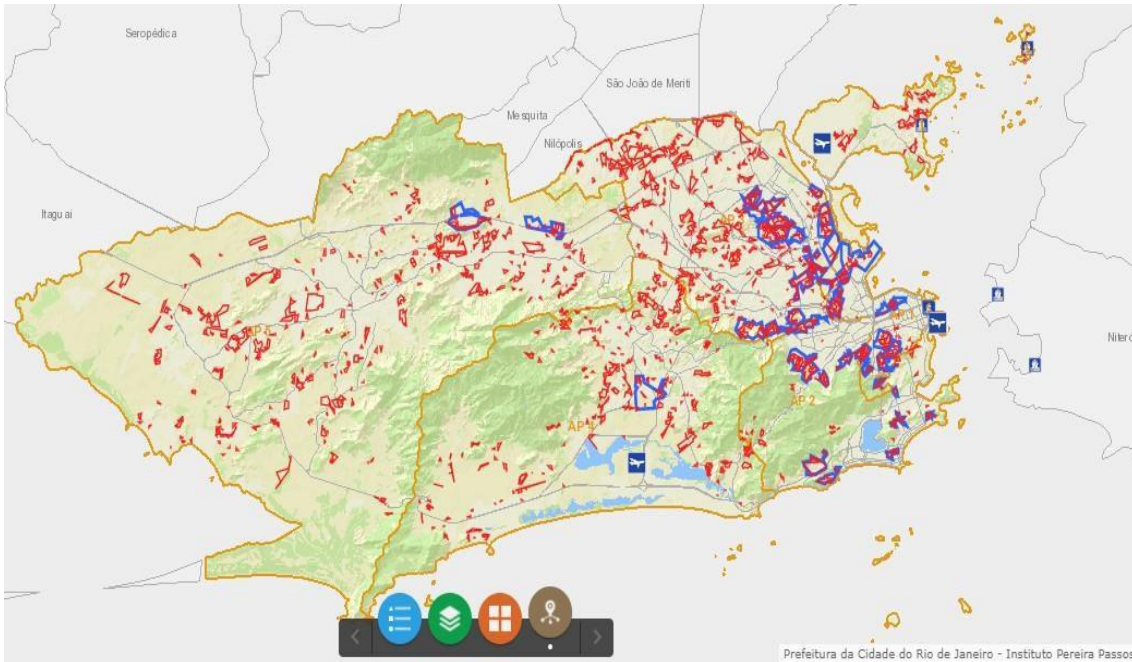


Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2018.

Na figura de mapa acima estão destacadas em azul as unidades de saúde municipais e a área de abrangência de atuação da atenção básica situadas na Cidade do Rio de Janeiro, enquanto na figura de mapa a seguir estão destacadas as áreas de abrangência das UPPs – em azul – e das favelas – em vermelho.



b) Comunidades servidas por UPPs (com linha de entorno em azul)



Fonte: Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, 2018.

Nota-se, claramente, que as unidades de saúde possuem uma capilarização muito maior no território que as UPPs, vale destacar que ambas as políticas pregam pela condição de atuação no território em busca de justiça social.

4.4. ATO 3 – E agora, José? O retrocesso da política de segurança pública no Rio de Janeiro (2014 a 2016) e os impactos na saúde

Não sou do tempo das  
armas por isso ainda  
prefiro... ouvir um  
verso de samba do  
que escutar som de  
tiro

(Paulo César Pinheiro)

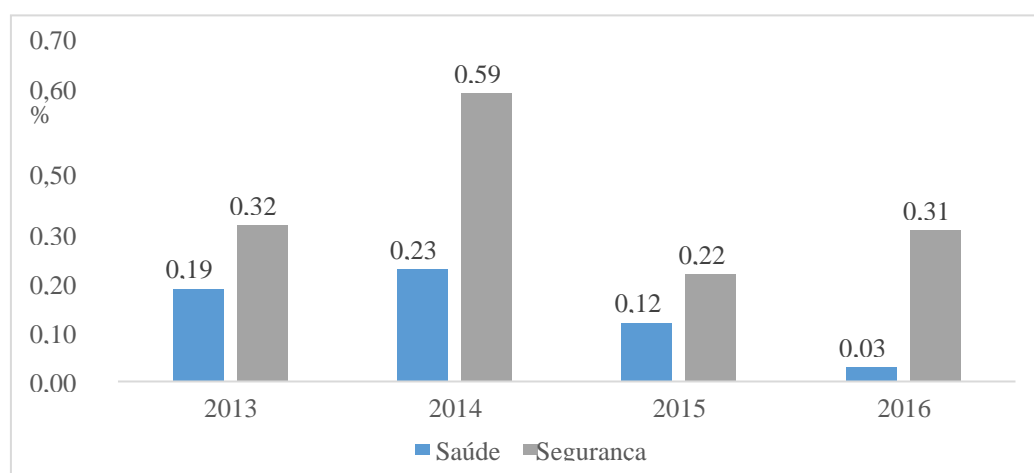
O vencedor das eleições de 2014 foi o vice governador – que assumiu a posição de poder após a renúncia de Sérgio Cabral em 2013 – Luís Fernando Pezão, do PMDB. Na ocasião, o governador recém eleito confirmou o seu compromisso em priorizar as áreas de



saúde e segurança no seu governo, destacando que ampliaria as UPPs.

Desde o ano de 2014 nenhuma UPP foi implantada na cidade, o momento de crise e endividamento do Estado passou a determinar um momento de ruína e sucateamento de estruturas de segurança pública, com impactos na saúde educação, inclusive. De acordo com o gráfico 5, a seguir, pode-se ter uma clareza maior desse cenário.

Gráfico 4: Total desembolsado em investimentos (% orçamento anual) para saúde e segurança 2013 a 2016



Fonte: DAPP FGV 2018

Os investimentos, apresentados no gráfico, se traduzem em expansão de serviços, obras e instalações e apresentaram queda se comparado ao ano de 2013. De acordo com o relatório, para o ano de 2017 a queda para segurança e saúde atingiu o patamar da nulidade para ambos setores.

O Estado sabe que não tem condições de atender a população marginalizada, não tem condições de urbanizar, não tem condições de levar ordem a essas comunidades. O bandido é o único que quer a desordem. As pessoas querem ordem, querem poder estacionar um carro em frente de casa. Conheço gente na Rocinha que tem de botar a moto na sala da casa para não ser roubado! Então, meu medo é que, ao ver um tiroteio, que é muito ruim, se culpe a PM. Nós pegamos na segunda-feira seis fuzis internacionais, carregadores internacionais, com pessoas que tinham de estar presas (AQUINO, 2016 em entrevista com José Mariano Beltrame).

Após 10 anos no cargo, José Mariano Beltrame – que saiu da secretaria de segurança

pública em 2016 - admitiu o declínio da política pública e afirmou que o Rio de Janeiro “não tem condições de acabar com a desordem que vive” pois enquanto não houver justiça social, as políticas públicas estão fadadas ao fracasso. Em tom de desânimo, Beltrame diz que faltou apoio do Estado para ocupar os territórios de vez. O ex secretário ainda afirmou que o tráfico não desistiu de tentar retomar os territórios, seu poder, que fora enfraquecido pela entrada das UPPs.

O criador das UPPs defende seu projeto de todas as críticas e atribui o enfraquecimento da pacificação a omissões do Estado. “Não se pode usar a violência como desculpa: ‘Ah, eu não pude fazer a estradinha porque tinha um cara ali com um fuzil’. Mentira. Vai lá e faz a estradinha. Faz a urbanização. A paz exige o entrelaçamento de esforços”, diz. “Entrei, mas eles não entraram atrás [grifos meus]. Meu temor é que agora se culpe a polícia de tudo. Joga pedra na Geni, que é fácil, que cola.” Beltrame diz que sai “com a consciência tranquila”, mas com uma tristeza: “Esperava deixar o Rio mais pacificado do que está” (AQUINO, 2016 em entrevista com José Mariano Beltrame).

No ano de 2015, o programa de segurança pública buscou um alinhamento da estratégia com inteligência, numa etapa inicial denominada Análise Estratégica, em que o uso de dados do Instituto de Segurança Pública conformaria a base para a formulação das outras etapas [vide apêndice 1] do programa. No entanto, essa sofisticação estratégica ocorreu num momento crítico financeiramente para o Estado do Rio de Janeiro. Na tabela a seguir são desatacados os gastos viabilizados para a área de informação e inteligência do setor.

Quadro 11. Estado do Rio de Janeiro, gastos com a subfunção ‘Informação e Inteligência’, 2007 a 2016

Anos	Informação e Inteligência	% dos gastos em segurança pública
2007		-
2008	ND	-
2009	ND	-
2010	ND	-
2011	ND	-
2012	ND	-
2013	ND	-
2014	ND	0
2015	39.850,70	0
2016	21.641,15	

Fonte: RIO DE JANEIRO, 2008 a 2017.

Destaca-se na tabela 1 que, somente a partir do ano de 2014 algum gasto para inteligência e informação foi estabelecido e ainda assim de forma precária.

Seria leviano se dissesse que a crise não influi no desempenho, no momento em que você não tem gasolina para levantar um helicóptero, não tem ração para dar aos cães, não tem dinheiro para manutenção de blindados que nossos policiais encontraram na África do Sul depois de correr o mundo. Isso tem um peso, claro, na qualidade do serviço público que se presta (AQUINO, 2016 em entrevista com José Mariano Beltrame).

A taxa de elucidação de crimes é baixa e isso pode ser o reflexo dos baixos investimentos na área, o que vem a ser um complicador em relação à formulação de política pública de segurança pública.

De acordo com a pesquisadora Leonarda Musumeci, os investimentos em informação devem ser preconizados para que todo o sistema de justiça seja eficientemente e assim gerar impactos relevantes. No entanto, a pesquisadora afirma que

Sem um sistema organizado de informações automatizadas,

o país tem ficado condenado a derrotas no combate ao crime e à violência, consolidando, de um lado, um quadro de impunidade que tem caracterizado o Brasil; e, de outro, o aprofundamento do falso dilema entre eficácia no combate ao crime e respeito à lei. No esforço nacional e freqüentemente desesperado de redução da violência e da criminalidade, no qual têm faltado políticas públicas dignas deste nome, têm se aprofundado de forma preocupante a dicotomia entre civilização e barbárie. O caminho da integração das informações geradas nas várias instâncias do sistema de justiça criminal é condição para superar a barbárie e afirmar políticas de segurança capazes de romper o falso dilema direitos humanos ou eficácia policial. (MUSUMESCI, 2002)

Após o período de implantação e consolidação da política de segurança pública preconizada na cidade, observamos nos mapas abaixo como os crimes, caracterizados como letalidade violenta - decorrentes pelo uso exclusivo de armas de fogo - foram caracterizados no território entre os anos de 2014 a 2016.

Figura 19 – Letalidade violenta decorrentes de crimes cometidos por arma de fogo na Cidade do Rio de Janeiro. 2014



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2018

Figura 20 - Letalidade violenta decorrentes de crimes cometidos por arma de fogo na Cidade do Rio de Janeiro. 2015



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2018.

Figura 21– Letalidade violenta decorrentes de crimes cometidos por arma de fogo na Cidade do Rio de Janeiro. 2016



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2018.

A letalidade violenta, índice calculado com objetivo de atender aos fins da área de segurança pública, apresentou aumento em seus quatro pilares ao longo dos anos mais recentes. Os mapas destacam as regiões em que ocorreram os eventos da letalidade, com destaque para a área em lilás – homicídios decorrentes de intervenção policial - que mantém



seus maiores eventos em regiões com as UPPs. Em complemento aos mapas acima, o gráfico 7, a seguir, destaca, por tipo de ocorrência e ano, a quantidade de eventos letais na cidade.

Gráfico 5: Letalidade violenta decorrentes de crimes cometidos por arma de fogo na Cidade do Rio de Janeiro para os anos de 2014 a 2016

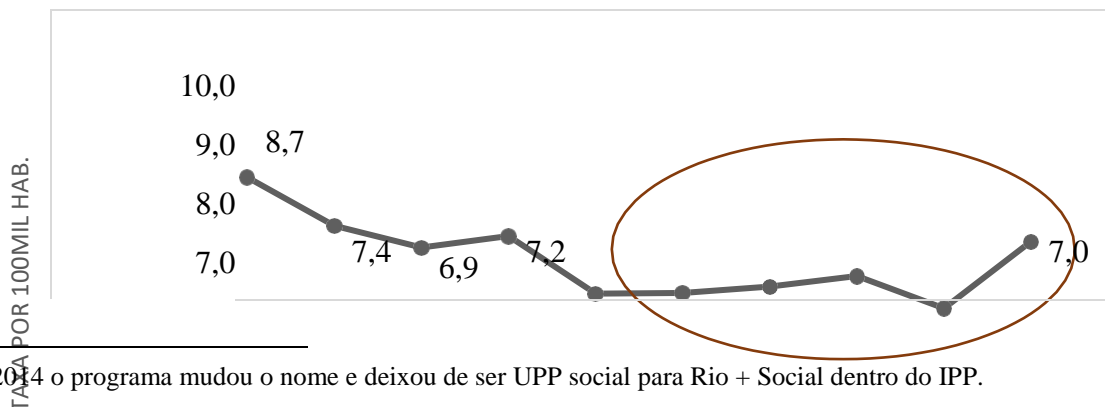


Fonte: Elaboração própria com base nos dados do ISP, 2018.

A questão social, bastante sinalizada na fala do ex secretário de segurança, sofreu duras críticas de atores que estiveram envolvidos na gestão das UPPs sociais, principalmente por conta da falta de recursos e de articulação com as políticas territoriais já existentes, incluindo a saúde <sup>4239</sup>.

O gráfico 6, a seguir, destaca os óbitos por arma de fogo decorrentes por agressões e intervenções legais.

Gráfico 6: Óbitos decorrentes de agressões por arma de fogo e intervenção legal 2007 a 2016 na cidade do Rio de Janeiro



<sup>42</sup> Em 2014 o programa mudou o nome e deixou de ser UPP social para Rio + Social dentro do IPP.



Fonte: Elaboração própria com base nos dados categorias CID 10 sobre agressão por armas de fogo (X93 X94, X95) e intervenção legal (Y36) DATASUS, 2018.

O gráfico acima destaca os números da saúde, que sinalizam para o referido aumento do número de óbitos por arma de fogo na cidade, número que em 2016 alcançou o mesmo parâmetro do princípio da entrada das UPPs em 2009.

Em artigo, sobre a análise de implantação das UPA no Estado do Rio Janeiro, Cristiani Machado e et.al. (2016) ressaltam que os problemas de fixação de profissionais foram mais graves nas áreas de capital de baixo nível socioeconômico e na periferia metropolitana, comumente reconhecida pela carência de serviços e pela violência ameaçadora.

Figura 22: Violência e saúde na mídia 1. 2016

## Em dez meses, violência fechou um terço das clínicas e dos postos de saúde do Rio

A estimativa é que a insegurança tenha provocado perdas de cerca de R\$ 12,1 milhões

Fonte: O Globo, 19/12/2016

Figura 23: Violência e saúde na mídia 2. 2016



Fonte: O Globo, 19/12/2016

Apesar de ser um ótimo índice de desenvolvimento social, o acesso aos serviços de saúde faz parte do arcabouço do que se apresenta como justiça social e a garantia de direitos básicos. De certo, a recente expansão dos serviços de saúde em territórios mais vulneráveis e com maior índice de violência, fez com que o todas as estruturas dos serviços ficassem expostas à mesma. O nível de insegurança diário no território afeta negativamente desde os processos de trabalho até a saúde mental – comprometendo a saúde física também – de todos os envolvidos.

#### 4.5. CENAS EXTRAS – Descendo as colinas (relação virtuosa entre austeridade e



escalada da violência)

No dia em que o morro descer e não for carnaval não vai nem dar tempo de ter o ensaio geral e cada uma ala da escola será uma quadrilha a evolução já vai ser de guerrilha e a alegoria um tremendo arsenal o tema do enredo vai ser a cidade partida no dia em que o couro comer na avenida se o morro descer e não for carnaval (Paulo César Pinheiro e Wilson das Neves)

Para o pesquisador Ignácio Cano, o cenário de violência atual é resultado de um acúmulo de problemas, entre eles: os cortes de recursos na área de segurança pública, o aumento da criminalidade que foi favorecido pela crise econômica, guerra às drogas entre facções para domínio do território e o declínio das UPPs e o alto índice de mortes policiais e destaca que “quando a polícia morre muito, também tende a matar mais” (CARNEIRO, 2017).

Com base no argumento destacado acima, sobre o acúmulo de razões para a violência letal ter aumentado, considera-se que entre elas está a escolha política realizada pelo governo, ainda vigente, o de corte de recursos<sup>43</sup>. Para David Stuckler e Sanjay Basu essa ideia de cortes, de austeridade, remete à doença do corpo econômico. Tais autores indicam que esse termo conforma um “grupo de indivíduos organizados sob um sistema comum de políticas econômicas, um povo coletivamente afetado por essas mesmas políticas” (2014, p. 201). Para os pesquisadores, o corpo econômico envolve os efeitos das políticas econômicas sobre a saúde pública, logo, essa lógica procura compreender de que modo as políticas orçamentárias e as opções econômicas dos governos afetam a vida, a morte, a resiliência e os riscos da população. Seriam essas forças as “causas das causas” das doenças que expõem os indivíduos aos riscos, inclusive o de morte ou depressão.

No contexto de esvaziamento dos cofres públicos, crise econômica e medidas de austeridade justificadas para combater o escoamento – irresponsável – de recursos financeiros durante os anos passados, fica ainda mais complicado vislumbrar uma perspectiva de cura para do ‘corpo econômico’ à curto/médio prazo na Cidade do Rio de Janeiro.

---

<sup>43</sup> Destaca-se que nesse período, além dos cortes de recurso estaduais, dos royalties, foi imposto pelo governo federal medidas de austeridade que induziram a decadência múltipla sofrida hoje. O que pode ser ainda mais agravado pela aprovação da brutal EC 95, que congela os gastos em saúde por 20 anos. Ver mais em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc95.htm) <http://www.conasems.org.br/wp-content/uploads/2017/09/EC-95-conasems-Guilherme-Santos-Mello.pdf>

Se as experiências da austeridade fossem sujeitas aos mesmos rigorosos padrões de segurança que os ensaios clínicos, há muito teriam sido proibidas por um conselho médico. Os efeitos secundários de um tratamento de austeridade têm-se revelado graves e muitas vezes fatais, ao passo que os seus benefícios ainda não se materializaram. Em vez de medidas de austeridade, deveríamos aplicar políticas comprovadamente capazes de proteger a saúde das populações em tempos difíceis (STUCKLER e BASU, 2014, p. 202).

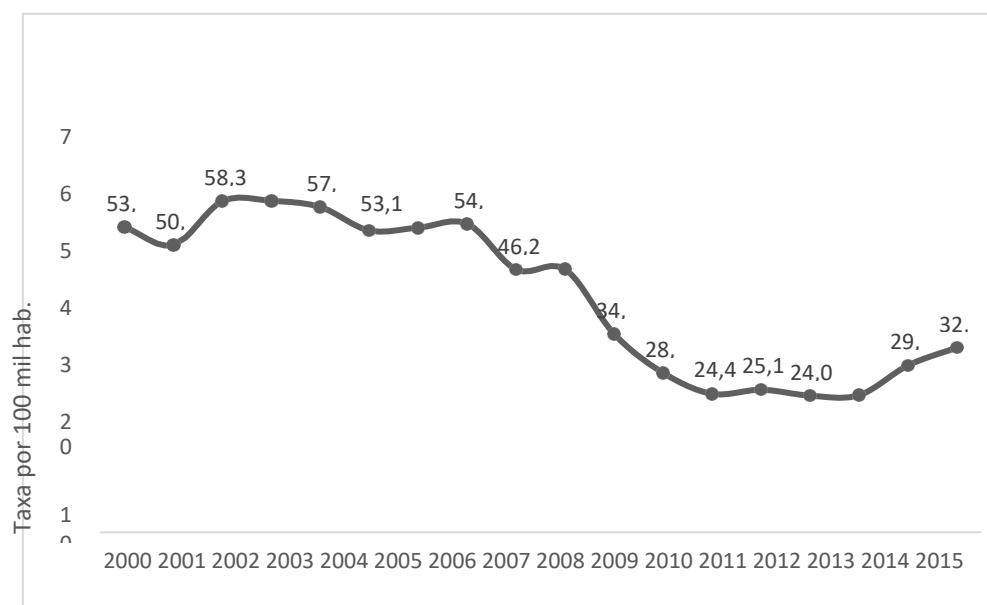
Atualmente, a política pública de pacificação é alvo constante de críticas e sofre um momento de desmonte, aponta o secretário nacional de justiça e cidadania do Ministério da Justiça, Astério Pereira dos Santos (2017),

Quem opera nas UPPs é um policial formado de maneira massificada, colocado [para atuar] em um projeto político – basta ver onde cada unidade está instalada para [concluir que o objetivo é] proteger a elite. São rapazes recém-formados, colocados para fazer um enfrentamento sem que, antes, houvesse uma investigação prévia para prender bandidos e apreender armas de grosso calibre [em posse das facções criminosas que controlam a comunidade]. Eles chegam lá para enfrentar isso, então, ou fingem que policiam ou se aliam. E falta coragem política para dizer que [o modelo] faliu porque não tem ação social junto deste projeto. É só a polícia. E quem determina que a polícia vá lá são as autoridades que decidem no ar-condicionado e não tem nenhuma responsabilidade nas mortandades (SANTOS, 2017).

A série de gráficos abaixo tem como objetivo apresentar, em dados, as agressões por arma de fogo e letalidade numa perspectiva histórico na cidade do Rio de Janeiro. Os dados que possuem como fonte de origem a segurança pública – ISP – possuem o marco de análise destacado entre os anos 2000 e 2017 para que seja possível observar o período em que a letalidade violenta foi mais expressiva ou não. Para os dados de saúde – DATASUS- o marco temporal destacado é de 2007 a 2017 pois caracteriza o período estabelecido na pesquisa para convergência dos dados. Para além disso, a conformação da base de dados consultada permite

que a análise seja realizada somente a partir de 2007.

Gráfico 7: Letalidade violenta na Cidade do Rio de Janeiro. 2000 a 2017



Fonte: Elaboração própria, com base em dados secundários do ISP/RJ

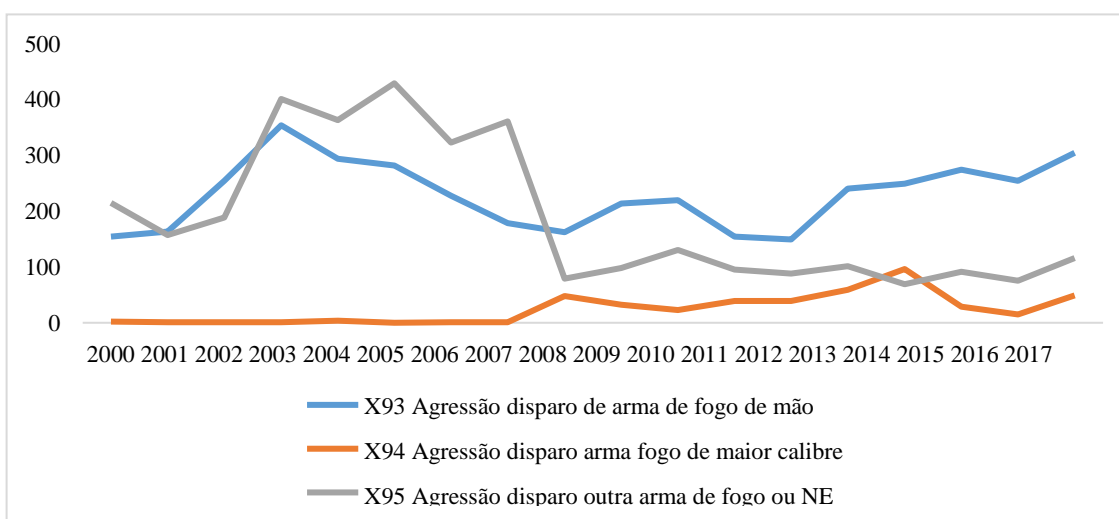
Inicialmente, vale destacar que quando se trata de letalidade violenta esta elencado aqueles quatro eventos já mencionados (homicídio doloso, homicídio decorrente de intervenção policial, latrocínio, e lesão corporal seguida de morte), no entanto, como não estava identificado na origem dos dados, acredita-se que estejam empregadas as mortes por outros meios, tais como armas brancas e outros, para além das armas de fogo. Por exemplo, de acordo com o painel de dados do ISP, só na capital, em 2016, foram formalizados 58 homicídios dolosos efetivados por arma branca, porém o portal não oferece uma ampla análise de anos anteriores e por isso optou-se por trazer o gráfico representando a totalidade de meios de letalidade violenta.

O ápice da letalidade violenta alcançada na cidade do Rio de Janeiro abarcou os anos de 2002 a 2004, com a taxa absurda de mais de 57% de mortes com essas características com tendência à queda a partir de 2005. As taxas começam a despencar a partir de 2007, o que pode ser atribuído também a maiores investimentos na área social, como exemplo, as políticas de transferência de renda com condicionalidades, a expansão da política nacional de atenção básica e nas redes de urgência e emergência e o alinhamento do governo federal e estadual para a injeção de subsídios para área social entre elas a segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, entre outros programas importantes. Com a entrada das políticas de austeridade, impostas pelo governo de Michel Temer, nota-se o que a taxa de letalidade voltou

a crescer a patamares quase nivelados com o ano de 2009, quando foi implantada a primeira UPP na cidade. Levando em conta as possibilidades apontadas nesse estudo, sugere-se que os fatos macroeconômicos não estejam isolados da realidade que se vive na esfera estadual e municipal.

O gráfico 11, a seguir, apresenta o número de internações hospitalares causadas por agressão por arma de fogo na cidade.

Gráfico 8 Internações hospitalares para vítimas de agressão na cidade do Rio de Janeiro 2000 a 2017



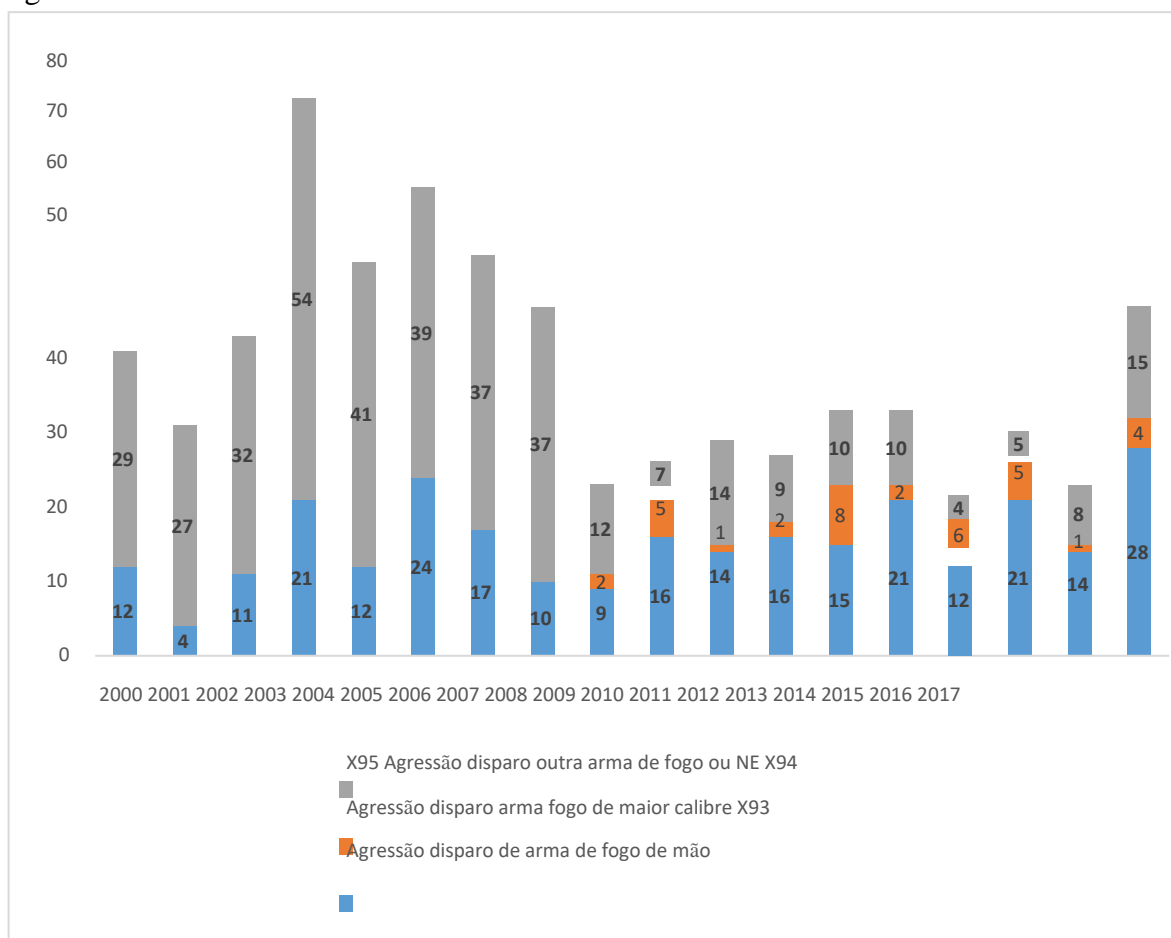
Fonte: Elaboração própria, com base em dados secundários do DATASUS, 2018~

As internações provenientes de agressões por disparo de arma de fogo de mão ou apresentaram padrão de crescimento ao longo dos anos com ligeiro declínio entre os anos de 2003 a 2008. Em contrapartida, no mesmo período há o aumento de internações por armas de fogo de outro padrão. A partir de 2007 nota-se o aumento de internações por armas de fogo de maior calibre, o que exige atenção e perícia maior de equipes médicas pelo seu potencial de letalidade. Os anos de 2016 e 2017 sugerem uma tendência de aumento de internações provenientes de todos os tipos de agressão.

O aumento de vítimas da violência afeta o atendimento médico para a população. A vendedora Andressa da Silva, por exemplo, não conseguiu uma ambulância para socorrer a tia, que tem diabetes e estava passando mal: “Ligamos várias vezes pro SAMU, pros Bombeiros, e falaram que não podiam, que a preferência são os baleados (Profissão Repórter, julho de 2017).

Os óbitos decorrentes dessas internações estão apresentados no gráfico 9, a seguir.

Gráfico 9 : Óbitos por internação hospitalar proveniente de agressões e disparos por arma de fogo 2000 a 2017

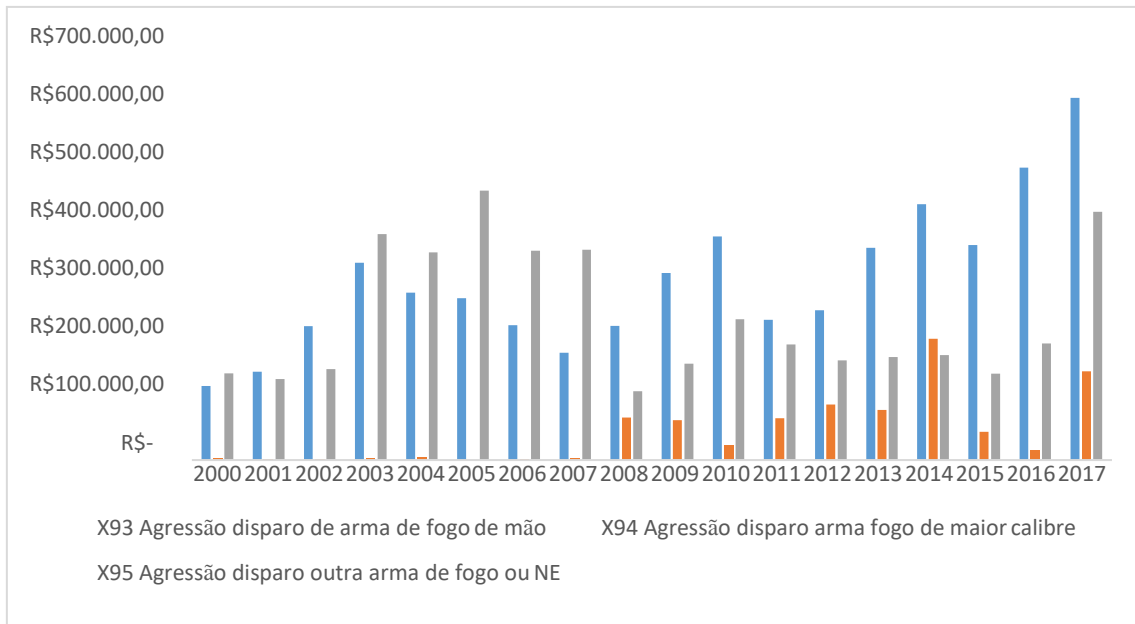


Fonte: Elaboração própria, com base em dados secundários do DATASUS, 2018.

As internações que levaram ao óbito durante o período analisado, não apresentou grande variação em sua totalidade. Para o ano 2000 foi de 40 no total enquanto em 2017 foi de 47 óbitos. O que chama atenção nos dados é a forma como essas mortes ocorreram e a ocorrência de mortes pela categoria X94 nos anos mais recentes.

O gráfico 13, a seguir, apresenta os valores totais dessas internações para o sistema público de saúde

Gráfico 10: Valor total de internação hospitalar proveniente de agressões e disparos por arma de fogo 2000 a 2017

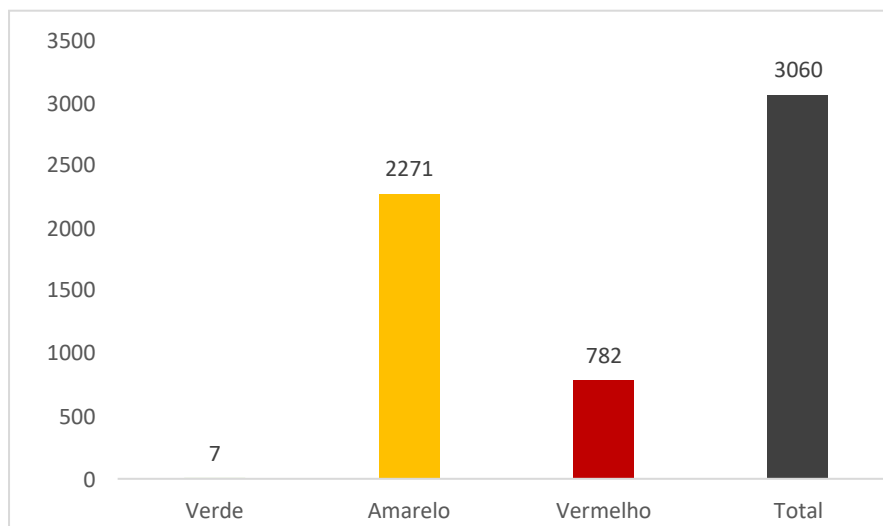


Fonte: Elaboração própria, com base em dados secundários do DATASUS, 2018.

Os gastos com as internações da natureza agressão, foram crescentes ao longo dos anos e ao final de 2017 apresenta valores maiores, para as três categorias, do que todos os anos anteriores. Em 2000 o valor apresentado foi de R\$ 268.441,75, duplicando em 2009 para R\$ 535.102,67 e fechar o ciclo no valor de R\$1.157.344,47, Mesmo com o incremento das armas de maior calibre, o que desponta os valores dessas internações é a categoria X93 – agressão por arma de fogo de mão.

Os dados do gráfico 14 a seguir pertencem ao AMS e foram obtidos apenas para o ano de 2017, e reflete o comportamento padrão das unidades básicas de saúde somente para esse ano, de acordo com a classificação de risco (verde, amarelo e vermelha).

Gráfico 11: Número de notificações por eventos de violência de janeiro a dezembro de 2017 em unidades de saúde do AMS



Fonte: Elaboração própria com base nos dados da assessoria de comunicação da SMS/RJ. 2018.

Apenas no ano de 2017, as unidades de atenção básica da saúde foram fechadas completamente (vermelho), por conta da violência, 782 vezes, fechadas de forma parcial (amarelo), 2271 vezes e apenas 7 dias sem qualquer interrupção, totalizando um número de 33260 alertas.

A ambiguidade de opiniões em torno da política de pacificação é um fato. Enquanto para uns a entrada das UPPs representou algum tipo de segurança no território, para outros a presença dos policiais era intimidante e amedrontava. No entanto, como já destacado aqui, a análise do estudo do pesquisador Ignacio Cano admite sucesso ao programa durante um período, menos mortes, menos roubo e mais acessos, ir e vir, da casa do vizinho que habitava uma área mais perigosa, para a entrada de visitantes estrangeiros.

Na análise recente da pesquisadora Silvia Ramos, no estudo intitulado UPP: última chamada, teve como objetivo analisar as visões e expectativas de moradores de favelas ocupadas pela polícia militar. A pesquisa aponta que após a pacificação, as melhores coisas que aconteceram foi a facilidade de acesso para uso de transporte, a proximidade com o comércio e a melhora do ambiente dentro das comunidades, as piores coisas, que aconteceram foram: a falta de infraestrutura e serviços (saneamento, lixo, água, energia, educação, saúde, cultura, internet, projetos sociais), a insegurança em relação aos tiroteios e o consumo e venda de drogas no território. O estudo aponta ainda para diferenças de perspectivas de

vida dos moradores entre localidades das UPPs e conclui que os moradores desejam a permanência do programa só que sofrendo modificações, com mudanças que retomem o projeto inicial, como a própria pesquisadora afirma: “Os moradores querem a UPP que foi prometida”. Para muitos a experiência das UPPs não teve impactos visíveis, nem para o bem ou pra mal, o que sugere que houve falhas de desenvolvimento do programa. A própria falência das UPPs sociais pode ser atribuída a isso, pois seus objetivos iam de encontro aos anseios da comunidade também. E por fim, o próprio estudo aponta para a descrença do programa em meio à crise econômica e financeira do Estado.

Segundo dados do Nupevi (Núcleo de Pesquisa das Violências), citados pelo pesquisador Marcos Barreira no livro “Até o último homem”, as UPPs estão presentes em menos de 3% das mais de mil favelas do Rio, enquanto as milícias dominam 41,5% e o tráfico, 56%. Se considerarmos as populações residentes, lembra o deputado Marcelo Freixo, o número sobe de 3% para cerca de 10%.

“As UPPs não só ocupam apenas 3% das favelas, como nesses 3% é uma quantidade estúpida de policiais”, afirma a professora Julita. “É um programa de mão-de-obra intensiva. Você não consegue sustentar isso no longo prazo.” (NEGREIGROS, 2014).

Em um ciclo de palestras sobre a situação atual da cidade, no mês de setembro de 2017 - após a chamada de um editorial de guerra que o jornal Extra lançou no mês de agosto<sup>44</sup> foi discutido o uso do termo ‘guerra’ no cotidiano e as implicações dessa linguagem para as pessoas que moram na cidade e o quão maléfico pode ser expressão, uma vez que estigmatiza ainda mais os moradores das favelas e eleva a condição de fobia urbana na cidade.

O EXTRA continuará a noticiar os crimes que ocorrem em qualquer metrópole do mundo: homicídios, latrocínios, crimes sexuais... Mas tudo aquilo que foge ao padrão da normalidade civilizatória, e que só vemos no Rio, estará nas páginas da editoria de guerra. Um feto baleado na barriga da mãe não é só

---

<sup>44</sup> Ver mais em <https://extra.globo.com/casos-de-policia/guerra-do-rio/isso-nao-normal-21711104.html>. E como sugestão de contraponto à esse editorial a autora sugere a leitura de <https://theintercept.com/2017/08/16/ao-criar-editoria-de-guerra-jornal-extra-endossa-politica-de-seguranca-fracassada-do-estado/>



um caso de polícia. É sintoma de que algo muito grave ocorre na sociedade. A utilização de fuzis num assalto a uma farmácia não pode ser registrada como uma ocorrência banal. A morte de uma criança dentro da escola ou a execução de um policial são notícias que não cabem mais nas páginas que tratam de crimes do dia a dia. A criação da editoria de guerra foi a forma que encontramos de berrar: isso não normal! É a opção que temos para não deixar nosso olhar jornalístico acomodado diante da barbárie (O EXTRA, 16/08/2017).

Estavam presentes na discussão o ex comandante da Polícia Militar, o coronel Ibis Pereira, a jornalista do El País, María Martín, a pesquisadora Cecília Oliveira e Lidiane Malanquini, da Redes de Desenvolvimento da Maré. Todos foram unânimes em destacar a importância de se discutir novos modelos de políticas públicas, da responsabilidade de humanizar o relacionamento e o cuidado com o outro, principalmente daqueles que estão sujeitos aos territórios de conflitos.

A ideia de guerra cria na mente das pessoas um perfil de pessoas que podem ser mortas na guerra, explicita o ex comandante da polícia militar do Rio de Janeiro, Ibis Pereira, que ainda enfatizou na discussão que, ao utilizar esse termo – guerra - as pessoas são consideradas ‘matáveis’, uma vez que elas são parte do crime que a guerra produz. As mortes passam a ser justificadas e naturalizadas publicamente. Para Lidiane, ‘se uma criança morre na escola é efeito colateral dessa guerra’, fala que legitima práticas cotidianas de violação de direitos. Já a pesquisadora Cecília, destacou a importância de humanização do trato com as pessoas que vivem nessas áreas de conflito pois se trata de famílias que perderam seus entes, casos de suicídios de moradores, de desamparo e total falta de recursos para apoio e reconhecimento de cidadania.

A fala do pesquisador Ignácio Cano, apresentada abaixo, destaca uma crítica ao desenvolvimento das UPPs e retoma a ideia do momento de reorganização.

“O projeto tem de ser seletivo porque o custo da UPP é muito elevado: você multiplica o número de policiais por oito ou por nove”, diz Ignácio Cano. “Agora, o que a gente vem argumentando com o governo, com pouco sucesso, é que as novas UPPs deveriam ser escolhidas em função do grau local de violência”.

Ora, se as taxas de criminalidade não são os principais critérios de escolha territorial, quais são?

“Os critérios são outros. Existe um projeto, por trás disso tudo”, afirma Cano. Projeto que envolve amplos interesses econômicos e que constitui nosso terceiro problema (NEGREIGROS, 2014).

E na contramão de toda a perspectiva que venha garantir condições de cidadania e proteção para a população - cedendo aos interesses midiáticos e de uma minoria da população - o governo do Estado repassa a pasta de segurança pública para o governo federal, que determina o controle do exército na gestão da segurança pública da cidade, decretam o fim de 12 UPPs e fazem incursões em territórios com a ideologia ainda expressiva de guerra às drogas.

Figura 24 : Reconfiguração das UPPs com a intervenção militar na Cidade do Rio de Janeiro, 2018



Fonte: O Globo 28/04/18.

No mapa acima estão destacadas em vermelho as UPPs que foram fechadas, em amarelo as UPPs que foram unificadas com outras áreas e em azul as que mantiveram a configuração original e estão em funcionamento. Para o coronel Robson Rodrigues, a decisão de se reconfigurar o desenho das UPPs, pelo projeto de intervenção militar, pode gerar uma instabilidade ainda maior do que se vive hoje, para o pesquisador Lenin Pires (UFF), o projeto das UPPs que sofreu boicotes ao longo de todo o seu percurso, está sofrendo com essa

transição um golpe final,

Os PMs da UPP foram contratados e treinados para trabalhar em favela, quando, na época, o discurso era que precisavam de novos policiais, que não tivessem os vícios dos batalhões, e liberar os demais para atuarem em outras áreas. Agora fala-se na volta de policiais para as ruas. São discursos para encobrir o óbvio: não há um planejamento minimamente pensado para interagir com os problemas da Segurança Pública (BARTONELLI e OUCHANA, 2018)

### O QUE FICA SÃO AS MARCAS DA GUERRA'

Para um morador do Complexo do Alemão, que prefere não se identificar, a saída das UPPs já era esperada. Ele espera que os próximos recursos públicos sejam investidos pelo Estado em áreas como Educação, Esporte e Cultura.

O que fica são as marcas da guerra. O caveirão é blindado, as bases também, mas nossas casas e nossos corpos não são. A violência só está desse jeito, porque antes de qualquer pessoa ser violenta com outra, o Estado foi violento com a gente.

O discurso de revolta e lamentação é repetido por outro morador:

Considero extremamente irresponsável o modo como são conduzidas as políticas públicas no Brasil, em todas as áreas. Na dimensão da segurança pública e, em particular no Rio de Janeiro, a extinção das UPPs torna-se um crime. Em muitos daqueles lugares que hoje voltarão a ser totalmente abandonados à própria sorte, o Estado será responsável pela caça às bruxas que ocorrerá. Espero que todos tenham noção da gravidade do que está sendo colocado e saibam de sua cumplicidade no acerto de contas que ocorrerá — desabafou o ativista social de uma comunidade da Região Central do Rio (BARTONELLI e OUCHANA, 2018).

Ao fim e ao cabo, a pesquisa realizada ajudou na compreensão de que não é possível pensar em política pública sem investimento do Estado e sem uma abordagem que lide com

problemas estruturais, herança de uma sociedade injusta nossa principal característica. O que vem à tona é que a implantação das UPPs foi mais uma solução, superficial, que não deu conta das demandas da sociedade à médio e longo prazo, configurando uma política de governo e não de Estado – que ao final demonstrou toda a “mise-en-scène” em que surgiu, com fim dramático para população e seus governantes.

Para além disso, se por um lado foram pensadas políticas que possibilitassem aos moradores das zonas mais vulneráveis da cidade um acesso mais oportuno aos direitos sociais como a saúde (vide UPP social), por outro essas ações não lograram êxito na medida em que os moradores continuaram à mercê das perigosas incursões policiais, por muitas vezes letais, principalmente com o enfraquecimento das UPPs. Nesse sentido, não cabe pensar em políticas públicas de segurança pública e de saúde de formas intersetoriais – com fins de garantir justiça social - quando não há qualquer interesse na sustentabilidade das políticas e na defesa do bem-estar social.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o estudo, a ideia de pacificação data de longo tempo e seu uso ocorre para estabelecer ações de apaziguamento de toda ordem, sejam elas sociais, econômicas, políticas ou bélicas. Na história de conflitos brasileiros, observou-se que as lutas tinham origem nas injustiças sociais, cometidas pelas ações políticas da elite dominante, que caçavam nos recursos públicos vantagens para própria classe em detrimento de melhores condições de vida para sociedade, sem reconhecimento de direitos, fazendo valer um processo de ‘pacificação’ via conciliação e marcado pelo conservadorismo. Todo desarranjo e agravamento das condições sociais que gerassem conflitos seria combatido através do Estado, com facínora, em nome da ordem e da “restauração da paz”.

A pesquisa destaca a forma como o processo de urbanização da Cidade do Rio de Janeiro ocorreu, quando em meados dos anos de 1900, a necessidade de combater doenças foi implacável com as classes mais vulneráveis, estigmatizadas pela alcunha de ‘classes pobres e perigosas’, que foram coagidas e combatidas, em seu território domiciliar, pelo poder de polícia. Entende-se aqui o próprio Estado como núcleo indutor da violência estrutural e negligente à demanda social.

As formas da violência, com todas as suas características, implicam que seus acúmulos sejam obstáculos intransponíveis à garantia de direitos básicos e na formação de uma sociedade mais justa e democrática.

Ao longo do presente estudo foram apresentados conceitos com o objetivo de se traçar alguns paralelos. Primeiramente buscou-se relacionar o conceito de ‘violência estrutural’ – impedimento de se alcançar boa qualidade de vida, tanto no que se refere a moradia, trabalho, alimentação quanto à justiça social – com o conceito ampliado de saúde. Já a ‘violência urbana’ associou-se, à necessidade geral e específica à demanda aos serviços de saúde.

A hipótese levantada é a de que o combate à violência urbana, através da implantação das UPPs, ampliaria o escopo da oferta de direitos básicos, incluindo a saúde, o que, de fato, ocorreu, mas sem a interferência da política de pacificação e, sim, por meio de acordos firmados entre as esferas federal, estadual e municipal.

Posteriormente, sugerindo uma *mise-en-scène*, a pesquisa busca apresentar o que ocorreu com a área da saúde no momento de implantação da política de pacificação, constatando que a marginalização e a negligência das políticas sociais, ao longo do tempo deixaram danos profundos na sociedade. As intervenções da polícia, com fins de garantia de cidadania, ainda

que tenham apresentado bons resultados, foram marcadas pelo atropelo às vidas construídas nas favelas. Invasões de toda as formas, físicas e morais, legitimadas por uma sociedade debilitada e uma classe média egoísta, pois essa conduta foi ‘aprovada e silenciada, como o já conhecido e ineficaz ‘remédio amargo’, em busca de um suposto bem maior. A pacificação da cidade bossa em contraponto à cidade bélica. Tais ações não levaram em conta, como nunca levaram, as custas do pesar, do sofrimento da população mais vulnerável e a supressão de seus direitos.

Um dos destaques encontrados no estudo é a abrangência da política pública de saúde com a expansão da Atenção Básica e das UPA – as duas principais políticas públicas de saúde no mesmo período de entrada das UPPs - em todo o território da capital e do Estado. Os pontos de implantação das UPPs foram minoritários e delimitados a um corredor de acesso à cidade – não foi uma política de abrangência estadual, apesar de ser ‘A’ política do Governo Estadual de Sérgio Cabral.

Se comparados aos pontos de implantação e/ou expansão das unidades de saúde, percebe-se que, apesar de perseguirem os mesmos objetivos de promover a justiça social, a Saúde possui maior capilarização no território, tanto no município como no estado – incomparavelmente mais numerosas que os pontos de implantação das unidades de ‘pacificação’. Vale destacar que a promessa e uma das principais justificativas para implantação das UPPs seria, justamente, a entrada e o acesso da população aos serviços públicos como saúde e educação.

A área da Saúde possui características mais objetivas de conhecimento do território e outra forma de abordagem no mesmo, conferindo legitimidade para o cidadão. No entanto, os danos causados pelo aumento da violência impactaram de forma negativa a implementação das unidades de saúde pois, ao longo dos anos, várias unidades tiveram acesso precarizado e outras foram fechadas por conta da violência urbana. Uma das principais consequências foi a perda de vínculo dos profissionais e a não garantia de acesso aos serviços, mesmo com a unidade presente, por conta dos conflitos armados locais.

Em outro eixo da análise, o declínio da política das UPPs, justificado pelas condições financeiras vergonhosas do estado e a corrupção do governo vigente, aumenta as condições de violência e conseqüentemente os gastos em saúde. O montante de recursos aplicados para este fim, em atendimentos hospitalares de emergência e internações, soma altos valores, o que deveria ser racionalizado em articulação a novas políticas sociais, tendo em vista dias obscuros para o setor após o congelamento irresponsável dos gastos em saúde durante 20 anos. Ressalta-se, ainda, que os custos – financeiros e de recursos humanos - para esse tipo

de atendimento – em consequência da violência urbana – geram gargalos nos atendimentos hospitalares, inviabilizando, por vezes, outras demandas de emergência dos usuários do SUS, que também necessitam de atendimento, gerando uma demanda reprimida no serviço, o que também pode levar o cidadão a óbito.

Para a segurança pública, a não resolução dos crimes e o alto índice de inadimplência investigativa naturalizam a violência, mais objetivamente nas classes mais pobres. A fragilidade da cidadania faz com que os crimes não sejam relevantes, já que a lógica de classes pobres e perigosas continua a ser facilmente associada à do ‘bandido bom é bandido morto’. O cenário de ‘guerra’ está posto, mas a injustiça de considerá-lo nesses territórios justifica, também, a sua naturalização. Tal fato está relacionado diretamente aos casos da violência estrutural e da precária condição de saúde, considerando essa no seu contexto ampliado – qualidade de vida.

Apesar do sucesso relativo, não foi garantido ao programa das UPPs o fôlego necessário para sua continuação o que, infelizmente, vem gerando perdas importantes por conta de seu potencial.

Concluo, sugerindo, com base na história analisada, na forma de apresentação dos dados e na escuta permitida para esse fim, que, apesar dos ganhos temporários da política e do reconhecimento de sua execução, houve um grande equívoco desde a nomenclatura da política até o seu declínio do território. Apesar de toda a estrutura maquiavélica e do poder bélico cada vez mais letal dos enfrentamentos no território, em busca de poder, existe uma sociedade que anseia por direitos e condena, veementemente, a lógica da guerra. O emprego desse termo apenas legitima o uso da força nesses territórios e justifica a morte de inocentes e ‘culpados’, e que de longe confere a almejada justiça social. Não se deve esquecer que, nessa ‘guerra’, morre todo mundo, inclusive policiais, o que reforça o equívoco dos rumos dessa política de segurança pública.

Não é guerra, é má política! Aponta-se no estudo a existência de um problema de conduta política, enraizado, que reflete inúmeros acúmulos da violência -, inclusive a ausência de uma política habitacional. Antes de repensar uma nova política pública de segurança pública, vale reforçar, o que já vem sendo discutido e faz parte do escopo dessa análise: é preciso mudar a estrutura militar da polícia; é preciso repensar a forma de combate às drogas; é preciso planejar uma política habitacional urgente e viável.

O sentido dado à pesquisa foi compreender o porquê de existir um discurso da política de pacificação - e sua expectativa na melhora das condições de vida dos cidadãos –

nos moldes estabelecidos, o que suscitou mais perguntas do que respostas, entre elas as seguintes:

1. Como dimensionar o impacto da violência estrutural ao sistema de proteção social, uma vez que a política de segurança pública é tida como base para garantia de cidadania?

2. E, ainda, como tal política – de segurança pública – que ainda funciona em moldes arcaicos, de estrutura secular e marcos ditatoriais, é responsabilizada por prover cidadania e fortalecer a democracia, em detrimento da política de saúde, de caráter universal e constituída como um direito social?

Uma possibilidade de conjugação de saberes, entre os dois setores, poderia ser a implantação de ações com base no sistema de justiça restaurativa. Essa modalidade de justiça, ainda pouco difundida no Brasil, poderia ser responsável por ações vinculadas para jovens entre 15 e 29 anos, em território vulnerável, conjugado com ações sociais sustentáveis que sejam convergentes com um modelo de construção de paz positiva e o fortalecimento da democracia. Tal hipótese exigiria um estudo dedicado e profundo que, intui-se como sendo uma possibilidade de constituir um novo campo de análise entre a segurança pública e a saúde.

Fica assim, um convite a novas parcerias e outras possibilidades que reforcem ou se contraponham às ideias e aos questionamentos apresentados, com o objetivo de se concretizar em novas análises, imersão no campo do planejamento, integração e debates assertivos que venham a surgir com um tema tão vasto de possibilidades.





MARIELLE, PRESENTE, HOJE E SEMPRE!!

## REFERÊNCIAS

ABREU, M. A. de. Evolução urbana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: IPLAN-Rio/Zahar, 1988.

ADORNO, S. vídeo aula. Raízes da Violência no Brasil. Núcleo de Estudos da Violência. Universidade de São Paulo. 2014. Disponível em <https://www.youtube.com/watch?v=PkTdCtZReX8> Acesso em julho de 2017

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA - Agregação de Títulos Para Publicação no DOERJ. Disponível em: <http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/MetodologiaDeAgregacaoSet2015EmDian te.pdf>; acesso em: 16/05/18.

BAPTISTA, L. P. Guerra e paz na teoria política de Thomas Hobbes.. In: 3º ENCONTRO NACIONAL ABRI 2011, 3. 2011, São Paulo. Proceedings online... Associação Brasileira de Relações Internacionais Instituto de Relações Internacionais - USP, Available from: <[http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=MSC0000000122011000300004&lng=en&nrm=abn](http://www.proceedings.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=MSC0000000122011000300004&lng=en&nrm=abn)>. Access on: 31 Mar. 2018.

BARTONELLI E.; OUCHANA, G. - <https://oglobo.globo.com/rio/mudanca-na-politica-das-upps-divide-especialistas-em-seguranca-publica-22636953>

BLOG CONTROVÉRSIA <http://www.controversia.com.br/blog/2016/06/16/63-jovens-negros-sao-assassinados-por-dia-no-brasil-segundo-cpi/>.

BOBBIO, N. 1909-Dicionário de política I Norberto Bobbio, Nicola Matteucci e Gianfranco Pasquino; trad. Carmen C, Varriale et ai.; coord. trad. João Ferreira; rev.geral João Ferreira e Luis Guerreiro Pinto Cacaís. - Brasília : Editora Universidade de Brasília, 1ª ed., 1998. Vol. 1: 674 p. (total: 1.330 p.)

BORDO, A. A.; SILVA, C. H.P.& NUNES, M.; *et al.* As diferentes abordagens do conceito de território. 2012. Disponível em: <<http://forumeja.org.br/sites/forumeja.org.br/files/diferentesabordterr.pdf>>. Acesso em agosto de 2017.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federal Federativa do Brasil. Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm); Acesso em: julho/17.

BRASIL. Congresso Nacional. Constituição da República Federal Federativa do Brasil.

Disponível em [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm);  
Acesso em: julho/17.

BRASIL. Ministério da Justiça. Órgãos de segurança: Conceitos básicos.

<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-de-seguranca-1/conceitos-basicos>; Acesso em 11/09/2017

BRASIL. Ministério da Justiça. Órgãos de segurança: Conceitos básicos.

<http://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-de-seguranca-1/conceitos-basicos>; Acesso em 11/09/2017

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Publicado no DO de 31/12/1940, p. 2.391.

BRASIL. Presidência da República. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Código Penal. Publicado no DO de 31/12/1940, p. 2.391.

BRETAS, Marcos L.; e ROSEMBERG, André. A história da polícia no Brasil: balanço e perspectivas. *Topoi*. Rio de Janeiro, 14(26): 162-173; jan./jul. 2013.

BUSS, P e FILHO, PHYSIS: *Rev. Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, 17(1):77-93, 2007

CAEIRO, 2015 – Estado social, políticas públicas e política social Portugal ISCP)

CANCELLI, E. De uma sociedade policiada a um Estado policial: o circuito de informações das policias nos anos 30. *Revista Brasileira de Política Internacional* 36(1): 67-86. 1993.

CANO, I. Os donos do morro: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora no Rio de Janeiro. 2012. Laboratório de Análises da Violência. Universidade Estadual do Rio de Janeiro.

CANO, Ignacio. Violência estrutural e suas repercussões na juventude. In:TAQUETTE, Stella R. (org.). *Violência contra a mulher adolescente-jovem*. Rio de Janeiro: EDUERJ, 2007 (p. 34-48).

CARNEIRO J. 2017 <https://www.bbc.com/portuguese/brasil-42450222>

CARVALHO, J. M *Cidadania no Brasil*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

CARVALHO, J. M. *Os Bestializados. O Rio de Janeiro e A República Que Não Foi*. Edição: 1. São Paulo: Companhia das Letras, 2015.

CASA PÚBLICA <https://apublica.org/2017/09/o-rio-esta-em-guerra/>

CENTRO BRASILEIRO DE CLASSIFICAÇÃO DE DOENÇAS (CBCD). Classificação Internacional de Doenças, 10ª Revisão (CID-10) – CDROM. São Paulo: Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, s.d.

CHALHOUB, S. Cidade Febril. Edição: 1. São Paulo, Brasil: Companhia das Letras, 1996.

Classificação Internacional de Doenças, 10ª Revisão (CID-10) – CDROM. São Paulo: Edusp - Editora da Universidade de São Paulo, s.d.

CLAUSEWITZ, Carl Von. *Da Guerra*. São Paulo: Editora WMF Martins Fontes, 1996

NÚCLEO DE QUALIFICAÇÃO DE ESTATÍSTICAS DE MORTES POR CAUSAS EXTERNAS Comparativo segurança saúde –Disponível em:

<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=170>; acesso em: 17/05/18.

COSTA, A. C.; RAMALHO, S.; e BORGES W. PM reforça medidas de segurança após ataques de bandidos, um deles com morte de sargento. 18/09/2010. Disponível em:

<https://oglobo.globo.com/rio/pm-reforca-medidas-de-seguranca-apos-ataques-de-bandidos-um-deles-com-morte-de-sargento-2950942#ixzz5GzLhXhUU>; acesso em: 25/03/18.

CRETTIEZ, Xavier. As formas da violência. São Paulo: Edições Loyola, 2011, 148 p.

DAPP FGV <http://dapp.fgv.br/orcamento-para-saude-educacao-e-seguranca-vem-em-tendencia-de-queda-desde-2011/>

DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SUS (DATASUS). Estatísticas vitais; Óbitos por causas externas. Categoria CID-10. Disponível em:

<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/ext10uf.def>

DEPARTAMENTO DE INFORMÁTICA DO SUS (DATASUS). Estatísticas vitais;

DAFALON, 2018 <http://www.jb.com.br/rio/noticias/2018/05/01/upp-antissocial-gestores-sugerem-que-faltou-articulacao-e-vontade-politica/>

DUPRET, Leila. Cultura de paz e ações socioeducativas: desafios para a escola contemporânea. *Psicol. Esc. Educ.* (Impr.), Campinas, v. 6, n. 1, pp. 91-96, June 2002.

em: [http://www.riocomovamos.org.br/arq/planejamento\\_estrategico.pdf](http://www.riocomovamos.org.br/arq/planejamento_estrategico.pdf)

Estatísticas de Segurança Pública (RJ) – Nota Metodológica. Disponível em:

<http://www.ispdados.rj.gov.br/metodDivulDados.html>; acesso em: 10/05/18.

FAORO, Raymundo. Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro. São Paulo: Editora Globo, 2001, 913 p.

FERREIRA, Marcos Allan, S.V. Estudos Críticos da Paz e Crime Organizado Transnacional Revista Crítica de Ciências Sociais. 2017 :Número não temático  
<https://journals.openedition.org/rccs/6643>

FICO, Carlos. Versões e controvérsias sobre 1964 e a ditadura militar. Revista Brasileira de História. São Paulo, 24(47): 29-60, 2004.

FREY, Klaus. Políticas Públicas: Um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas, Brasília, 21: 211-259, Jun de 2000.

GOVERNO DO ESTADO Unidades de Polícia Pacificadora. 2017 Disponível em:  
<http://www.upprj.com/> Acesso em julho de 2017.

HOLLOWAY, T. Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX. Tradução de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. Aglomerados subnormais – Informações territoriais. Rio de Janeiro: IBGE, 2013.p.251 Relatório técnico.  
<https://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf>

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATISTICA. Aglomerados Subnormais Informações Territoriais,2010.  
[ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf](http://ww2.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/imprensa/ppts/00000015164811202013480105748802.pdf)

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO (ISP). \_\_. Agregação de Títulos Para Publicação no DOERJ. Disponível em:  
<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/MetodologiaDeAgregacaoSet2015EmDiante.pdf>;  
acesso em: 16/05/18.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO (ISP). \_\_. Visualização de dados. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=180>; acesso em 15/05/18.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO (ISP). \_\_\_\_\_. Estatísticas de Segurança Pública (RJ) – Nota Metodológica. Disponível em:

<http://www.ispdados.rj.gov.br/metodDivulDados.html>; acesso em: 10/05/18.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO (ISP). Comparativo Segurança Saúde – Núcleo de Qualificação de Estatísticas de Mortes por Causas Externas.

Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=170>; acesso em: 17/05/18.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO (ISP). Letalidade violenta. Disponível em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=180>; acesso em: 09/05/2018.

INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA DO RIO DE JANEIRO (ISP). Letalidade

ISP Letalidade violenta decorrentes de crimes cometidos por arma de fogo na Cidade do Rio de Janeiro. 2014, 2015 e 2016

<https://public.tableau.com/profile/instituto.de.seguran.a.p.blica.isp#!/vizhome/shared/62QMJP9PR>

IZECKSOHN, Vitor. A guerra do Paraguai. In: GRINBERG, Keila e SALLES, Ricardo (orgs). O Brasil imperial, vol 2. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009, p. 385-424.

JEFFERSON Mainardes. Abordagem do ciclo de políticas: uma contribuição para a análise de políticas educacionais. Educ. Soc., Campinas, vol. 27, n. 94, p. 47-69, jan./abr. 2006.

JOBIM, N. (2012). *Estratégia nacional de Segurança Pública: o papel das forças Armadas*. In: VELLOSO, João Paulo dos Reis (Coord.). O Sentido da Vida e a Busca da Felicidade. Rio de Janeiro, Editora José Olympio. Tese Nunes 2012.

KRUG et al., [World report on violence and health](#), [Organização Mundial da Saúde](#), Genebra. 2002. [ISBN 9241545615](#) (em inglês)

LACERDA, N. (2012). *Fragmentação e Integração: movimento de (re) estruturação espacial das metrópoles brasileiras*. In: RIBEIRO, A., LIMONAD, E. & GUSMÃO, P. Desafios do planejamento: produção da metrópole e questões ambientais. Rio de Janeiro, Letra Capital. Tese Nunes 2012

LIMA SOBRINHO, Barbosa. Prefácio à segunda edição. In: LEAL, Victor N. Coronelismo enxada e voto: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro, Editora Nova Fronteira, 1997 (p.15-19).

LOBATO e ANTUNES <http://www1.folha.uol.com.br/fsp/cotidian/ff2811201040.htm>

Mesquita J. , 2018 <http://midianews.com.br/opiniao/execucao-sumaria/187131>. EXTRA 2009 <http://acervo.extra.globo.com/resultados/?a=UPP&ye=2009>

MILLS, Charles W. A Elite do Poder. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1962, 427 p.

MINAYO, C. et al.. Novas e velhas faces da violência 2017

MINAYO, C. Violência e saúde. [s.l.]: SciELO - Editora FIOCRUZ, 2006.

MINAYO, C. Violência, um problema para a saúde dos brasileiros. IN BRAZIL (Org.). Impacto da violência na saúde dos brasileiros. 1a ed. Brasília, DF: Ministério da Saúde, 2005 (Série B--Textos básicos de saúde).

MINAYO, C; Deslandes.S. Análise Diagnóstica da política Nacional de Saúde para Redução de Acidentes e Violências. Editora Fiocruz. 2007

MINAYO, Maria Cecília de Souza; SOUZA, Edinilsa Ramos de. É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. Ciênc. saúde coletiva, Rio de Janeiro , v. 4, n. 1, p. 7-23, 1999 . Available from <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81231999000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81231999000100002&lng=en&nrm=iso)>

MINAYO. Maria C. S. A Violência Social sob a Perspectiva da Saúde Pública. Cad. Saúde Públ.; Rio de Janeiro, 10 (supl. 1): 07-18, 1994.

MINISTÉRIO DA SAÚDE. Por uma Cultura da Paz, a Promoção da Saúde e a Prevenção da Violência 2009. Disponível em:

[http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cultura\\_paz\\_saude\\_prevencao\\_violencia.pdf](http://bvsmis.saude.gov.br/bvs/publicacoes/cultura_paz_saude_prevencao_violencia.pdf); acesso em julho 2017.

MOTTA, Rodrigo P. S. Modernizando a repressão: a Usaid e a polícia brasileira. Revista Brasileira de História. São Paulo, 30(59): 237-266, 2010.

NEGREIROS, D. <http://www.revistaforum.com.br/2014/02/12/upp-os-cinco-motivos-que-levaram-a-falencia-o-maior-projeto-do-governo-cabral/>

O DIA - Eike Batista cancela R\$ 20 milhões que injetava nas UPPs.

[https://odia.ig.com.br/\\_conteudo/noticia/rio-de-janeiro/2013-08-10/eike-batista-cancela-r-20-milhoes-que-injetava-por-ano-nas-upps.html](https://odia.ig.com.br/_conteudo/noticia/rio-de-janeiro/2013-08-10/eike-batista-cancela-r-20-milhoes-que-injetava-por-ano-nas-upps.html)

Óbitos por causas externas. Categoria CID-10. Disponível em:



<http://tabnet.datasus.gov.br/cgi/deftohtm.exe?sim/cnv/ext10uf.def>

OLIVEIRA, Gilberto C.. Estudos da paz: origens, desenvolvimentos e desafios críticos atuais  
Peace studies: origins, developments and current critical challenges Rev. Carta Internacional,  
Belo Horizonte, v. 12, n. 1, 2017, p. 148-172

OLIVEIRA, Maria Luiza F., “O Exército e a ‘difícil luta contra a independência dos homens  
do campo’: embates na construção do Estado no Brasil, 1840-1870”, In SOUZA, Adriana  
Barreto de et alli, *Pacificar o Brasil, das Guerras Justas às UPPs*, São Paulo, Alameda, 2017.  
Pag 11

OMS, 2011 - Declaração Política do Rio sobre Determinantes Sociais da Saúde Rio de  
Janeiro, Brasil - 21 de outubro de 2011

[http://www.who.int/sdhconference/declaration/Rio\\_political\\_declaration\\_portuguese.pdf?ua=1](http://www.who.int/sdhconference/declaration/Rio_political_declaration_portuguese.pdf?ua=1)

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE Relatório Mundial sobre a Prevenção da  
Violência 2014

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE Relatório Mundial sobre a Prevenção da  
Violência 2014

OST, Sabrina; FLEURY, Sonia. O mercado sobe o morro: a cidadania desce? Efeitos  
socioeconômicos da pacificação no Santa Marta. *Dados*, Rio de Janeiro , v. 56, n. 3, p. 635-  
671, Sept. 2013. Available from

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0011-52582013000300006&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0011-52582013000300006&lng=en&nrm=iso)>. access

on 03 June 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0011-52582013000300006>.

POLANYI, Karl. *The Great Transformation: the political and economic origins of our time*.  
Boston: Beacon Press, 1998, 315 p.

PREFEITURA DO RIO DE JANEIRO. Plano Estratégico da Prefeitura do Rio de Janeiro:  
2009 à 2012. [Acesso em: 29 jun 2016]. Disponível

PROFISSÃO REPÓRTER documentário Aumento da violência gera reflexos nos hospitais do  
Rio de Janeiro. 2017r. Disponível em: <http://g1.globo.com/profissao-reporter/noticia/2017/07/aumento-da-violencia-gera-reflexos-nos-hospitais-do-rio-de-janeiro.html>; acesso em: 17/07/17.



- RAFFESTIN, Claude. Por uma geografia do poder. São Paulo: Editora Ática, 1993, 269 p.
- RAMOS, Silvia, Violência e Polícia: o que aconteceu no Rio de Janeiro IN: OSORIO, Mario et al 2015 Uma agenda para o rio de Janeiro. FGV Rio de Janeiro
- RIBEIRO, Renato Janine. *Hobbes: o medo e a esperança*. In: WEFFORT, Franciso (Org). *Os Clássicos da Política*. São Paulo: Atica, 1991
- RIO DE JANEIRO. Secretaria de Estado de Segurança Pública (SESEG). Resolução SSP nº. 760, de 14 de fevereiro de 2005. Dispõe sobre o fluxo de informações policiais e divulgação dos indicadores de criminalidade e dá outras providências. Disponível em: [http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/Resolucao760.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/Resolucao760.pdf); acesso em: 17/05/18.
- RIO DE JANEIRO. Secretaria de Fazenda.\_\_\_\_\_. Relatório da Auditoria Geral do Estado sobre as Contas Consolidadas do Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2015. Rio de Janeiro: Secretaria de Fazenda, 2016.
- RODRIGUES, José H. Conciliação e reforma no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1982, 271
- SANTOS, 2017, <http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2017-06/secretario-nacional-de-justica-critica-upps-implantadas-no-rio-de-janeiro>
- SANTOS, A.P. 2017 entrevista. Agência Brasil Disponível em: <http://agenciabrasil.etc.com.br/politica/noticia/2017-06/secretario-nacional-de-justica-critica-upps-implantadas-no-rio-de-janeiro>; Acesso em agosto de 2017.
- SANTOS, Milton. A reinvenção do espaço. São Paulo. UNESP 2002
- SANTOS, Milton. O Espaço do Cidadão. Edição: 7ª. São Paulo, SP, Brasil: EDUSP, 2014.
- SÃO PAULO. Secretaria Municipal da Saúde. Coordenação de Epidemiologia e Informação – CEInfo. Inventário dos Sistemas de Informações em Saúde – SUS. São Paulo: CEInfo, 2011, 40 p.
- SELLTIZ, Claire; JAHODA, Marie; DEUTSCH, Morton; e COOK, Stuart W. Métodos de pesquisa nas relações sociais. São Paulo: Editora Herder, 1974, 687 p.
- SILVA, L.A.M. Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas cariocas. Editora Nova Fronteira. Rio de Janeiro. 2008

SILVA, L.A.M. Violência urbana: representação de uma ordem social. IN fazendo a cidade 2016

CONTI, T. <http://thomasvconti.com.br/2016/os-conceitos-de-violencia-direta-estrutural-e-cultural/> 2016

STACKLER, D. e BASU, S. A economia desumana por que mata a austeridade. Lisboa. Bizancio, 2014.

TILLY, Charles. Coerção, capital e estados europeus. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo (EDUSP), 1989, 269 p.

VALENTE, J. UPPS. Governo Militarizado e a Ideia de Pacificação. Rio de Janeiro, RJ: Revan, 2016.

WERNECK, A. 2016, <https://oglobo.globo.com/rio/em-dez-meses-violencia-fechou-um-terco-das-clinicas-dos-postos-de-saude-do-rio-20668742>

WIEVIORKA, M. Violência hoje. Ciênc. saúde coletiva [online]. 2006, vol.11, suppl. [cited 2018-03-03], pp.1147-1153. Available from:

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1413-81232006000500002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1413-81232006000500002&lng=en&nrm=iso)>. ISSN 1413-8123.  
<http://dx.doi.org/10.1590/S1413-81232006000500002>.

ZALUAR, Alba; BARCELLOS, Christovam. Mortes prematuras e conflito armado pelo domínio das favelas no Rio de Janeiro. Rev. bras. Ci. Soc., São Paulo , v. 28, n. 81, p. 17-31, Feb. 2013 . Available from

<[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-69092013000100002&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-69092013000100002&lng=en&nrm=iso)>. access  
on 22 May 2018. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-6909201300010000>

ZAVERUCHA, Poder militar, entre o autoritarismo e a democracia. São Paulo em Perspectiva, São Paulo. 15(4): 76-83. 2001.

**ANEXO A** – Metodologia utilizada pelo ISP para de títulos de ocorrências policias no estado do rio de janeiro (“metodologia de agregação de códigos para publicação em DOERJ”)

1. Homicídio Doloso – contagem por vítimas: 1 Homicídio (outros) 18 Homicídio Provocado por Projétil de Arma de Fogo 290 Homicídio Provocado por Emprego de Arma Branca 291 Homicídio Provocado por Asfixia 292 Homicídio Provocado por Paulada 293 Homicídio Provocado por Pedrada 294 Homicídio Provocado por Queimaduras 295 Homicídio Provocado por Veneno 7042 Femicídio 2. Lesão Corporal Seguida de Morte – contagem por vítimas: 24 Lesão Corporal Seguida de Morte (outros) 337 Lesão Corporal Seguida de Morte Provocada por Projétil de Arma de Fogo 338 Lesão Corporal Seguida de Morte Provocada por Emprego de Arma Branca 339 Lesão Corporal Seguida de Morte Provocada por Paulada 340 Lesão Corporal Seguida de Morte Provocada por Pedrada 341 Lesão Corporal Seguida de Morte Provocada por Queimaduras 513 Lesão Corporal Seguida de Morte - Violência Doméstica e Familiar (outros) 514 Lesão Corporal Seguida de Morte Violência Doméstica e Familiar provocada por Emprego de Arma Branca 518 Lesão Corporal Seguida de Morte - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Paulada 519 Lesão Corporal Seguida de Morte - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Pedrada 520 Lesão Corporal Seguida de Morte Violência Doméstica e Familiar Provocada por Projétil Arma de Fogo 521 Lesão Corporal Seguida de Morte - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Queimaduras 522 Lesão Corporal Seguida de Morte Violência Doméstica e Familiar Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés 543 Lesão Corporal Seguida de Morte - Violência Doméstica Provocada por Paulada 1003 Lesão Corporal Seguida de Morte Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés 1142 Lesão Corporal Seguida de Morte - Violência Doméstica Provocada por Pedrada 1234 Lesão Corporal Seguida de Morte - Violência Doméstica Provocada por Projétil de Arma de Fogo 1242 Lesão Corporal Seguida de Morte - Violência Doméstica Provocada por Queimaduras 1288 Lesão Corporal Seguida de Morte - Violência Doméstica Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés 1307 Lesão Corporal Seguida de Morte (outros) - Violência Doméstica 1322 Lesão Corporal Seguida de Morte - Violência Doméstica provocada por Emprego de

Arma Branca 2 3. Latrocínio (Roubo Seguido de Morte) – contagem por vítimas: 106 Roubo Seguido de Morte (outros) 954 Roubo Seguido de Morte Provocado por Arma Branca 955 Roubo Seguido de Morte Provocado por Projétil de Arma de Fogo 4. Tentativa de Homicídio – contagem por vítimas: 2 Homicídio (outros) - Tentativa 296 Homicídio Provocado por Projétil de Arma de Fogo - Tentativa 297 Homicídio Provocado por Emprego de Arma Branca - Tentativa 809 Homicídio Provocado por Queimadura - Tentativa 970 Homicídio Provocado por Asfixia - Tentativa 971 Homicídio Provocado por Paulada - Tentativa 972 Homicídio Provocado por Pedrada - Tentativa 973 Homicídio Provocado por Veneno – Tentativa 7043 Femicídio – Tentativa 5. Lesão Corporal Dolosa – contagem por vítimas: 25 Lesão Corporal (outros) 26 Lesão Corporal Provocada por Projétil de Arma de Fogo 214 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar (outros) 220 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Emprego de Arma Branca 223 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Paulada 231 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Pedrada 241 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Projétil de Arma de Fogo 256 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Queimadura 322 Lesão Corporal Provocada por Emprego de Arma Branca 323 Lesão Corporal Provocada por Paulada 324 Lesão Corporal Provocada por Pedrada 325 Lesão Corporal Provocada por Queimadura 328 Lesão Corporal de Natureza Grave (outros) 329 Lesão Corporal de Natureza Grave Provocada por Projétil de Arma de Fogo 330 Lesão Corporal de Natureza Grave Provocada por Emprego de Arma Branca 331 Lesão Corporal de Natureza Grave Provocada por Paulada 332 Lesão Corporal de Natureza Grave Provocada por Pedrada 333 Lesão Corporal de Natureza Grave Provocada por Queimaduras 335 Lesão Corporal - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés 346 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica e Familiar (outros) 418 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Paulada 436 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Pedrada 460 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Queimaduras 462 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica e Familiar Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés 469 Lesão Corporal de Natureza Grave Violência Doméstica e Familiar Provocada por Emprego de Arma Branca 512 Lesão Corporal de Natureza Grave Violência Doméstica Familiar Provocada por Projétil de Arma de Fogo 3 992 Lesão Corporal de Natureza Grave Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés 1001 Lesão Corporal Provocada por Socos, Tapas e Pontapés 1193 Lesão Corporal -

Violência Doméstica (outros) 1299 Lesão Corporal - Violência Doméstica Provocada por Pedrada 1301 Lesão Corporal - Violência Doméstica Provocada por Projétil de Arma de Fogo 1303 Lesão Corporal - Violência Doméstica Provocada por Queimadura 1305 Lesão Corporal - Violência Doméstica Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés 1309 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica (outros) 1310 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica Provocada por Emprego de Arma Branca 1312 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica Provocada por Paulada 1314 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica Provocada por Pedrada 1316 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica Provocada por Projétil de Arma de Fogo 1318 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica Provocada por Queimaduras 1320 Lesão Corporal de Natureza Grave - Violência Doméstica Provocada por Socos, Tapas ou Pontapés 1338 Lesão Corporal - Violência Doméstica Provocada por Emprego de Arma Branca 1340 Lesão Corporal - Violência Doméstica Provocada por Paulada 7037 Lesão Corporal de Natureza Grave Decorrente de Oposição à Intervenção Policial 6. Estupro – contagem por vítimas: 405 Estupro 1159 Estupro com Resultado Lesão Corporal Grave 1160 Estupro com Resultado Morte 410 Atentado Violento ao Pudor 1098 Atentado Violento ao Pudor com Resultado Lesão Corporal Grave 1099 Atentado Violento ao Pudor com Resultado Morte 1362 Estupro de vulnerável qualificado pela lesão corporal grave 1363 Estupro de menor de 18 (dezoito) anos e maior do que 14 (quatorze) anos 1364 Estupro de vulnerável 7041 Estupro de Vulnerável Qualificado Pelo Resultado Morte 7. Homicídio Culposo (no trânsito) – contagem por vítimas: 8 Homicídio Culposo Provocado por Colisão do Veículo 12 Homicídio Culposo Provocado por Atropelamento 723 Homicídio Culposo (outros) (Lei 9503/97) 724 Homicídio Culposo Provocado por Capotagem 728 Homicídio Culposo Provocado por Colisão com Ponto Fixo 729 Homicídio Culposo Provocado por Queda no Interior do Veículo 733 Homicídio Culposo Provocado por Queda do Interior de Veículo 8. Lesão Corporal Culposa (no trânsito) – contagem por vítimas: 28 Lesão Corporal Culposa Provocada por Colisão com Ponto Fixo 30 Lesão Corporal Culposa Provocada por Atropelamento 31 Lesão Corporal Culposa Provocada por Colisão de Veículo 736 Lesão Corporal Culposa (outros) (Lei 9503/97) 738 Lesão Corporal Culposa Provocada por Capotagem 739 Lesão Corporal Culposa Provocada por Queda do Interior do Veículo 4 751 Lesão Corporal Culposa Provocada por Queda no Interior do Veículo 9. Encontro de Cadáver – contagem por vítimas: 775 Encontro de Cadáver 7015 Encontro de Desaparecido Morto 10. Encontro de Ossada – contagem por vítimas: 776 Encontro de Ossada 11. Roubo a Estabelecimento Comercial – contagem por casos: 112 Roubo no Interior de Estabelecimento Comercial 412

Roubo a Estabelecimento Comercial 12. Roubo a Residência – contagem por casos: 109 Roubo no Interior de Residência 799 Roubo no Interior de Condomínio 13. Roubo de Veículo – contagem por casos: 107 Roubo de Veículo 307 Roubo de Veículo - Moto 14. Roubo de Carga – contagem por casos: 108 Roubo de Carga 158 Roubo de Carga - Combustível 851 Roubo Parcial de b114 Roubo a Transeunte 16. Roubo em Coletivo – contagem por casos: 113 Roubo no Interior de Coletivo 142 Roubo no Interior de Transporte Alternativo 17. Roubo a Banco

– contagem por casos: 115 Roubo a Instituição Financeira 18. Roubo de Caixa Eletrônico

– contagem por casos: 144 Roubo em Caixa Eletrônico 394 Roubo com Subtração do Caixa Eletrônico 19. Roubo de Aparelho Celular – contagem por casos: 91 Roubo de Telefone Celular 20. Roubo com Condução da Vítima para Saque em Instituição Financeira – contagem por casos: 136 Roubo com Condução para Saque em Instituição Financeira 5 21. Furto de Veículo – contagem por casos: 101 Furto de Veículo 301 Furto de Veículo – Moto 22. Extorsão Mediante Seqüestro (Seqüestro Clássico) – contagem por vítimas: 111 Extorsão Mediante Seqüestro 244 Extorsão Mediante Seqüestro Resultando Lesão Corporal Grave 245 Extorsão Mediante Seqüestro Resultando Morte (outros) 246 Extorsão Mediante Seqüestro Resultando Morte por Projétil de Arma de Fogo 247 Extorsão Mediante Seqüestro Resultando Morte por Queimaduras 899 Extorsão Mediante Seqüestro Resultando Morte por Asfixia 902 Extorsão Mediante Seqüestro Resultando Morte por Emprego de Arma Branca 903 Extorsão Mediante Seqüestro Resultando Morte por Paulada 904 Extorsão Mediante Seqüestro Resultando Morte por Pedrada 906 Extorsão Mediante Seqüestro Resultando Morte por Veneno 23. Extorsão – contagem por casos: 110 Extorsão (outros) 242 Extorsão Indireta 1171 Extorsão seguida de Lesão Corporal Grave 1173 Extorsão seguida de Morte 24. Extorsão Com Momentânea Privação da Liberdade (“Seqüestro Relâmpago”) – contagem por vítimas: 811 Extorsão (Seqüestro Relâmpago) 25. Estelionato – contagem por casos: 135 Estelionato (outros) 140 Estelionato por Frustração do Pagamento de Cheque Emitido 161 Estelionato Envolvendo Veículo 216 Estelionato com Emprego de Cartão de Crédito 217 Estelionato por Alienação ou Oneração Fraudulenta de Coisa Própria 218 Estelionato por Defraudação de Penhor 219 Estelionato por Disposição de Coisa Alheia como Própria

221 Estelionato por Emissão de Cheque sem Suficiente Provisão de Fundos 224 Estelionato por Fraude na Entrega de Coisa 226 Estelionato por Fraude para Recebimento de Indenização ou Valor de Seguro 1157 Estelionato Envolvendo Veículo – Moto 26. Apreensão

de Drogas – contagem por casos: 4 Tráfico nas Dependências ou Imediações de Estabelecimentos Hospitalares (Lei 11.343/06) 6 Tráfico Prevalendo-se da Função Pública (Lei 11.343/06) 20 Compartilhamento de Droga com Pessoa de seu Relacionamento (Lei 11.343/06) 37 Cultivo de Droga para Consumo Próprio (Lei 11.343/06) 176 Associação para Tráfico de Droga (Lei 11.343/06) 6 179 Compra de Droga para Consumo Próprio (Lei 11.343/06) 202 Financiar o Tráfico de Droga (Lei 11.343/06) 205 Lei de Drogas (Outros) (Lei 11.343/06) 510 Tráfico envolvendo ou visando criança ou adolescente (Lei 11.343/06) 528 Porte de Droga para Consumo Próprio (Lei 11.343/06) 529 Prescrever ou Administrar Culposamente Droga (Lei 11.343/06) 533 Tráfico com o Exterior (Lei 11.343/06) 536 Tráfico com Uso de Violência, Grave Ameaça ou outro Processo de Intimidação (Lei 11.343/06) 541 Tráfico de Entorpecente (Lei 11.343/06) 546 Tráfico Interestadual ou entre RJ e o Distrito Federal (Lei 11.343/06) 561 Tráfico nas Depen ou Imediações de Sedes de Entidades Estudantis, Sociais e Outras (Lei 11.343/06) 566 Tráficos nas Dependências ou Imediações de Estabelecimentos Prisionais (Lei 11.343/06) 648 Lei de Entorpecentes (outros) 649 Associação para Tráfico de Entorpecente 654 Compra de Entorpecente para Consumo Próprio 673 Prescrever ou Administrar Culposamente Entorpecente 679 Tráfico com Associação 680 Tráfico com o Exterior 681 Tráfico nas Imediações ou Interior de Estabelecimento de Ensino 682 Tráfico nas Imediações ou Interior de Estabelecimento Hospitalar 683 Tráfico nas Imediações ou Interior de Sede de Entidade Estudantil 684 Tráfico nas Imediações ou Interior de Sede de Entidades Sociais e Outras 685 Tráfico por Indução, Instigação ou Auxílio 686 Tráfico Prevalendo-se da Função Pública 687 Tráfico Visando Menor de 21 Anos 905 Tráfico de Entorpecente 910 Uso de Entorpecente 915 Apreensão de Substância Entorpecente 1023 Porte de Entorpecente para Consumo Próprio 27. Armas Apreendidas – contagem por armas: Não possui titulação específica. Contagem é feita a partir de arquivos produzidos pela PCERJ e pela PMERJ. 28. Prisões

– contagem por autores: Não possui titulação específica. Contagem é feita a partir de variáveis que indicam prisões. 29. Apreensão de Adolescentes – contagem por autores: Não possui titulação específica. Contagem é feita a partir de variáveis que indicam apreensões. 30. Recuperação de Veículos – contagem por casos: 316 Recuperação de Veículo Furtado - Moto 677 Recuperação de Veículo Objeto de Apropriação Indébita 715 Recuperação de Veículo Roubado 716 Recuperação de Veículo Furtado 7 793 Recuperação de Veículo Objeto de Apropriação Indébita - Moto 794 Recuperação de Veículo Objeto de Estelionato 795 Recuperação de Veículo Objeto de Estelionato - Moto 812 Recuperação de Carga e Veículo Objetos de Apropriação Indébita 813 Recuperação de Carga e Veículo Objetos de Estelionato 814 Recuperação

de Carga e Veículo Roubados 953 Recuperação de Veículo Roubado - Moto 1088 Recuperação de Carga e Veículo Furtados 31. Cumprimento de Mandado de Prisão – contagem por autores: 742 Proveniente de Prisão Preventiva da Unidade Policial 768 Proveniente de Prisão Cível (Depositário Infiel) 769 Proveniente de Prisão Cível (Pensão Alimentícia) 771 Proveniente de Prisão Preventiva de Outra Unidade Policial 772 Proveniente de Prisão Temporária da Unidade Policial 773 Proveniente de Prisão Temporária de Outra Unidade Policial 774 Proveniente de Sentença Judicial Definitiva 778 Proveniente de Sentença Judicial não Definitiva 806 Cumprimento de Mandado de Prisão 32. Ameaça – contagem por vítimas: 80 Ameaça 141 Ameaça - Lei 11.340/06 33. Pessoas Desaparecidas – contagem por vítimas: 740 Desaparecimento outros 779 Desaparecimento nas Águas 34. Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial – contagem por vítimas: 665 Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial 35. Policiais Militares Mortos em Serviço – contagem por vítimas: Não possui titulação específica. Contagem é feita a partir de arquivos produzidos pela PMERJ. 36. Policiais Civis Mortos em Serviço – contagem por vítimas: Não possui titulação específica. Contagem é feita a partir de arquivos produzidos pela PCERJ. 37. Total de Roubos – contagem por casos: 91 Roubo de Telefone Celular 93 Roubo de Arma de Fogo 105 Roubo outros 106 Roubo Seguido de Morte (outros) 107 Roubo de Veículo 108 Roubo de Carga 109 Roubo no Interior de Residência 112 Roubo no Interior de Estabelecimento Comercial 8 113 Roubo no Interior de Coletivo 114 Roubo a Transeunte 115 Roubo a Instituição Financeira 122 Roubo no Interior de Táxi 136 Roubo com Condução para Saque em Instituição Financeira 138 Roubo após Saque em Instituição Financeira 142 Roubo no Interior de Transporte Alternativo 144 Roubo em Caixa Eletrônico 158 Roubo de Carga - Combustível 307 Roubo de Veículo - Moto 394 Roubo com subtração do Caixa Eletrônico 395 Roubo no Interior de Estabelecimento Industrial 412 Roubo a Estabelecimento Comercial 417 Roubo Seguido de Lesão Corporal Grave 457 Roubo de Valores (Féria) em Veículo de Carga 552 Roubo a Turista 799 Roubo no Interior de Condomínio 802 Roubo no Interior de Estabelecimento de Ensino 803 Roubo no Interior de Veículo 851 Roubo Parcial de Carga 860 Roubo a Veículo de Transporte de Valores - Carro Forte 954 Roubo Seguido de Morte Provocado por Arma Branca 955 Roubo Seguido de Morte Provocado por Projétil de Arma de Fogo 960 Roubo de Veículo com Carga 967 Roubo de Documento de Veículo 1381 Roubo no interior de propriedade rural 7017 Roubo de Explosivo 7029 Roubo de Bicicleta 7030 Roubo Seguido de Lesão Corporal Grave Provocado Por Projétil de Arma de Fogo 7036 Roubo Seguido de Lesão Corporal Grave Provocado Por Arma Branca 38. Total de Furtos – contagem por casos: 92 Furto de Telefone Celular 94 Furto de Arma de Fogo 96 Furto no Interior de Veículo 97 Furto a Instituição Financeira 98 Furto a Transeunte 99 Furto no Interior de Coletivo 100 Furto outros 101 Furto de Veículo 102 Furto de Carga 103 Furto no Interior de Residência 104 Furto no Interior de Estabelecimento Comercial 133 Furto de Energia Elétrica 143 Furto após Saque em Instituição Financeira 146 Furto em Caixa Eletrônico 9 148 Furto de Sinais de Comunicação 152 Furto de Carga - Combustível 160 Furto de Placa de Veículo 279 Furto com Subtração do Caixa Eletrônico 280 Furto de Coisa Comum 281 Furto no Interior de Condomínio 282 Furto no Interior de



Estabelecimento Industrial 283 Furto no Interior de Transporte Alternativo 301 Furto de Veículo - Moto 404 Furto a Estabelecimento Comercial 551 Furto a Turista 563 Furto no Interior de Estabelecimento de Ensino 965 Furto de Veículo com Carga 969 Furto de Documento de Veículo 1175 Furto Parcial de Carga 1380 Furto no Interior de Propriedade Rural 1383 Furto de Bagagem 1384 Furto de Explosivo 7007 Furto no Interior de Estabelecimento Financeiro 7028 Furto de Bicicleta 39. Registros de Ocorrências – contagem por casos: Contagem de todos os registros de ocorrência lavrados no estado

Disponível

em:

<http://www.ispdados.rj.gov.br/Arquivos/MetodologiaDeAgregacaoSet2015EmDiante.pdf>; acesso em: 16/05/18.

**ANEXO B – ETAPAS DE IMPLANTAÇÃO DAS UPPS ENTRE 2011**

E 2015.

42.787/2011	44.177/2013	45.156/2015
Art. 2º O programa de pacificação, por meio da implantação de UPP, deverá ser realizado nessas comunidades em quatro etapas:	Art. 3º - O programa de pacificação, por meio da implantação de UPP, deverá ser realizado nessas comunidades em quatro etapas:	Art. 2º - O Programa de Polícia Pacificadora se materializa em cinco (05) etapas:
I- INTERVENÇÃO TÁTICA - Primeira etapa, em que são deflagradas ações táticas, preferencialmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e por efetivos deslocados dos CPA, com o objetivo de recuperarem o controle estatal sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados.	I - INTERVENÇÃO TÁTICA – Primeira etapa, em que são deflagradas ações táticas, preferencialmente pelo Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPChoque) e por efetivos deslocados dos CPA, com o objetivo de recuperarem o controle estatal sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados.	I- ANÁLISE ESTRATÉGICA - etapa em que a SESEG, baseada em critérios técnicos que consideram conhecimentos e dados produzidos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP) e pelas agências de inteligência, dimensiona os recursos humanos e materiais necessários e pré-seleciona a(s) área em que será (ão) contemplada(s) com a Política de Pacificação e o Programa de Polícia Pacificadora (PPP), bem como ocorrem as ações de articulação, interação e inseribilidade com outros entes federativos e outras instituições;
II - ESTABILIZAÇÃO - Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área delimitada, antecedendo o momento de implementação da futura UPP.	II - ESTABILIZAÇÃO – Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área delimitada, antecedendo o momento de implementação da futura UPP.	II - INTERVENÇÃO TÁTICA - Etapa em que, após as reuniões de planejamento e coordenação, são deflagradas ações policiais táticas, realizadas preferencialmente pelas forças do Comando de Operações Especiais

		(COE) da Polícia Militar, com o objetivo de recuperarem o controle estatal da área escolhida para a pacificação, e por efetivo especializado da Polícia Civil, visando a operacionalização das investigações em curso referentes ao local.
<p>III - IMPLANTAÇÃO DA UPP - Ocorre quando policiais militares especialmente capacitados para o exercício da polícia de proximidade chegam definitivamente à comunidade contemplada pelo programa de pacificação, preparando-a para a chegada de outros serviços públicos e privados que possibilitem sua reintegração à sociedade democrática. Para tanto, a UPP contará com efetivo e condições de trabalho necessários ao adequado cumprimento de sua missão.</p>	<p>III - IMPLANTAÇÃO DA UPP – Ocorre quando policiais militares especialmente capacitados para o exercício da polícia de proximidade chegam definitivamente à comunidade contemplada pelo programa de pacificação, preparando-a para a chegada e outros serviços públicos e privados que possibilitem sua reintegração à sociedade democrática. Para tanto, a UPP contará com efetivo e condições de trabalho, necessários ao adequado cumprimento de sua missão.</p>	<p>III - ESTABILIZAÇÃO - Momento em que são intercaladas ações de intervenção tática e ações de cerco da área escolhida, antecedendo as ações da polícia pacificadora.</p>
<p>IV - AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO - Nesse momento, tanto as ações de polícia pacificadora, quanto as de outros atores prestadores de serviços públicos e privados nas comunidades contempladas com UPP passam a ser avaliados sistematicamente com foco nos</p>	<p>IV - AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO – Nesse momento, tanto as ações de polícia pacificadora, quanto as de outros atores prestadores de serviços públicos e privados nas comunidades contempladas com UPP passam a ser avaliados sistematicamente com foco nos</p>	<p>IV IMPLANTAÇÃO DA UPP - Ocorre quando os fatores de risco à integridade física das pessoas estão relativamente controlados pelas forças de segurança, sendo possível o exercício da Polícia Pacificadora.</p>

objetivos, sempre no intuito do aprimoramento do programa	objetivos, sempre no intuito do aprimoramento do programa.	
		<p>V- AVALIAÇÃO E MONITORAMENTO - Ocorre a partir da implantação da polícia pacificadora para orientar eventuais correções periódicas, bem como acompanhar a evolução dos riscos à integridade física das pessoas envolvidas no processo, para preparação das ações de polícia mais adequadas.</p>

Fonte: Elaboração própria para a pesquisa.

## ANEXO C- Data de ocupação e inauguração das UPP na cidade do Rio de Janeiro

UPP	cod_upp	data_ocupacao	data_instalacao
Santa Marta	1	19/11/2008	19/12/2008
Cidade de Deus	2	11/11/2008	16/02/2009
Batam	3	12/07/2008	18/02/2009
Chapéu Mangueira / Babilônia	4	11/05/2009	10/06/2009
Pavão-Pavãozinho	5	30/11/2009	23/12/2009
Tabajaras	6	26/12/2009	14/01/2010
Providência	7	22/03/2010	26/04/2010
Borel	8	28/04/2010	07/06/2010
Formiga	9	28/04/2010	01/07/2010
Andaraí	10	11/06/2010	28/07/2010
Salgueiro	11	30/07/2010	17/09/2010
Turano	12	10/08/2010	30/10/2010
São João / Matriz / Queto	13	06/01/2011	31/01/2011
Coroa / Fallet / Fogueteiro	14	06/01/2011	25/02/2011
Escondidinho / Prazeres	15	06/01/2011	25/02/2011
São Carlos	16	06/01/2011	17/05/2011
Mangueira	17	19/06/2011	03/11/2011
Macacos	18	14/10/2010	30/11/2011
Vidigal	19	13/12/2011	18/01/2012
Nova Brasília	20	28/11/2010	18/04/2012
Fazendinha	21	28/11/2010	18/04/2012
Adeus / Baiana	22	28/11/2010	11/05/2012
Alemão	23	28/11/2010	30/05/2012
Chatuba	24	27/06/2012	27/06/2012
Fé / Sereno	25	27/06/2012	27/06/2012
Parque Proletário	26	28/11/2010	28/08/2012

Vila Cruzeiro	27	28/11/2010	28/08/2012
Rocinha	28	13/12/2011	20/09/2012
Jacarezinho	29	14/10/2012	16/01/2013
Manguinhos	30	14/10/2012	16/01/2013
Barreira do Vasco / Tuiuti	31	03/03/2013	12/04/2013
Caju	32	03/03/2013	12/04/2013
Cerro-Corá	33	29/04/2013	03/06/2013
Arará / Mandela	34	13/10/2012	06/09/2013
Lins	35	06/10/2013	02/12/2013
Camarista Méier	36	06/10/2013	02/12/2013
Mangueirinha	37	05/08/2013	07/02/2014
Vila Kennedy	38	13/03/2014	00/01/1900

Fonte: ISP, 2018.

**ANEXO D – Relatoria Fórum Casa Fluminense – Dezembro de 2017**

Nome da Atividade: Como garantir direito à vida nas favelas e periferias? Como superar a narrativa de guerra no Rio de Janeiro?

Organização responsável: Redes da Maré

Relatora: Rachel Guimarães Vieira Pitthan

Contexto (temática abordada e principais pontos de atenção)

A mesa trouxe a discussão sobre a problematização do termo “guerra” utilizado como justificativa para lidar com a violência na cidade do Rio de Janeiro. Abordou-se a forma como esse conceito impacta no ordenamento da política pública de segurança e nos casos de homicídios/violência letal que afeta majoritariamente o pobre, negro e favelado.

O Brasil é o país que mais tem homicídios do planeta (segundo um dos expositores) e não existe prioridade para essa questão na agenda política atual e nem há a intenção de promovê-la, em ressalva, algumas ações nacionais, de cunho opressor e de medidas populistas. Ressaltou-se ainda, que as ações de segurança pública são bem amplas e devem ser contempladas de forma intersetorial, pois compreende-se que segurança pública não é apenas o uso da força policial e deveria envolver ações que contemplem o saber dos setores de saúde e educação, fato que não ocorre no Rio de Janeiro – que apesar de não ter o maior número de homicídios do país sofre com as medidas que imprimem um largo retrocesso em relação às políticas públicas. Outra questão relevante, trazida pelo expositor, diz respeito à curva de encarceramento que aumentou, em função dos grandes eventos na cidade, sem que houvesse reversão em prol das medidas de segurança, fator que pode servir de fortalecimento para as facções.

De acordo com outra contextualização relatada, a questão da violência, expressa mais fortemente no contexto do termo “guerra”, ganha espaço na mídia que utiliza seu poder alcance, de forma sensacionalista e irresponsável, para exportar as informações ocorridas no território. Tal ação impacta em sofrimento ainda maior dos moradores, que precisam lidar com a violência diária que cerceia o cotidiano, com os traumas – psicológico e físicos - do território e o estigma de viver em favela, no caso relatado trata-se da favela de Manguinhos.

As sensações de insegurança e injustiça estimulam a formação de coletivos e grupos de moradores que pressionam as autoridades por melhores condições de vida e acesso aos serviços básicos (saúde, educação e moradia/saneamento). Envolve ainda, algum engajamento político pois alguns moradores estão presentes em reuniões de conselhos e fóruns, cobrando as

promessas feitas em períodos de eleição, pleiteando direitos e compartilhando as injustiças sofridas por estarem em territórios vulneráveis.

A última expositora aborda o tema questionando como lidar então com a narrativa e do desafio existente para que o termo não seja apropriado pelas políticas para condicionarem ações violentas e “salvadoras” em alguns locais de maior vulnerabilidade. Destaca-se ainda, a necessidade de compreender a responsabilidade de cada esfera de governo – federal, estadual e municipal - nas ações de combate ao tráfico de drogas, entrada de armas e operações no território. Vale ressaltar que esta fala trouxe também a importância de se alinhar as visões e a melhor comunicação da academia e da defensoria federal com a política e a sociedade, objetivando a universalização de um discurso capaz de denunciar os abusos e injustiças que ocorrem por não estarem em lugar de “medo” como ocorre com os moradores de favelas.

“O Rio de Janeiro está em guerra em áreas determinadas que atendem aos interesses privados.”

“Não existe uma lógica de guerra e sim de extermínio. O Estado usa o seu monopólio da força e o usa de forma opressora”.

Sugere-se que as palavras chaves dos relatos sejam: qualificação do debate, transparência, união e informação

#### Encaminhamentos e recomendações

Inicialmente se destaca com o informe que no dia 04/12/2017 haverá uma Reunião de Trabalho na Escola Bahia (altura da passarela 7) com o objetivo de recolher propostas para a ação pública coletiva que será formada visando o fortalecimento do processo democrático e proteção à vida através da diminuição da violência, em prol de uma política de segurança que priorize os direitos sociais.

Algumas ideias, práticas e/ou questionamentos surgiram ao longo da discussão e do diálogo com o auditório presente e vieram à tona com os seguintes encaminhamentos:

1. Fortalecimento da política pública de segurança;
2. Pacto social pela paz;
3. Universalização e qualificação de informações entre a população e diversos atores que configurem as estruturas de poder e conhecimento, com o objetivo de mitigar as desigualdades sociais;

Para isso foram sugeridas algumas recomendações:

- Ação Pública / Coletiva que propõem maior transparência das ações policiais a fim



de reduzir os abusos policiais e conseqüentemente a diminuição da violência;

- Criar mecanismos - e potencializar os já existentes - de meios de comunicação e uso qualificado das redes sociais para que informe acerca das desigualdades sociais para que assim a sociedade não naturalize o discurso de “guerra” e compreensão de que não é normal o que aconteceu na Rocinha.

- Uso de mídias sociais para apresentar na sociedade o que acontece nas favelas;

- O estado como um prestador de contas para a população, pois as transparências de ações evitam o abuso policial e ainda da formulação de mecanismos que informem sobre as ações policiais no território, inviabilizando assim as práticas de poder para garantir interesses particulares (arregos, eleições...);

- Universalização de discursos que viabilizem a garantia de direitos sociais entre diversos grupos (academia, jurídico, partidos e grupos religiosos);

- Construção de propostas unificadas que visem a garantia de direitos sociais;

- Fortalecimento de políticas culturais para os jovens de territórios vulneráveis/ criação de centros culturais;

- Criação de boletins de ações policiais nas favelas, a exemplo do que acontece na Maré;

- Orientação de como os moradores devem agir quando há ações nos territórios;

- Cobrar uma aproximação com as universidades e do repasse dos dados e informações coletados para suas pesquisas;

Analisar como outros locais disponibilizaram de recursos e de suas experiências no combate à violência.