



**UnB**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB**

**FACULDADE DE DIREITO**

# **SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍCIA PACIFICADORA**

**A Fruição do Direito a Segurança Pública nas Favelas do Rio de Janeiro**

**ANDRÉ GOMES ALVES**

Brasília, junho de 2011



**UnB**

**UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA – UNB**

**FACULDADE DE DIREITO**

## **SEGURANÇA PÚBLICA E POLÍCIA PACIFICADORA**

**A Fruição do Direito a Segurança Pública nas Favelas do Rio de Janeiro**

**ANDRÉ GOMES ALVES**

Monografia apresentada para  
obtenção do grau de bacharel em  
Direito pela Universidade de Brasília,  
realizada sob a orientação do Prof. Dr.  
Alexandre Araújo Costa

Brasília, junho de 2011

## AGRADECIMENTOS

A Deus pela sua graça.

A meus pais e irmã pelo carinho e apoio.

À minha amada mulher companheira e amiga.

Aos colegas da Polícia Militar do Rio de Janeiro pela contribuição.

A todos os colegas e professores da UnB pela companhia nessa jornada.

*“A Polícia deve esforçar-se para manter constantemente com o povo, um relacionamento que dê realidade à tradição de que a polícia é o povo e o povo é a polícia.”*

*Sir Robert Peel*

*“Bem-aventurados os pacificadores, porque serão chamados filhos de Deus”*

Mateus 5:9

## RESUMO

O presente trabalho trata da política pública do Governo do Estado do Rio de Janeiro de implementação da Polícia Pacificadora e sua relação com a fruição do direito constitucional a Segurança Pública. Para tanto o trabalho faz uma breve análise da doutrina acerca do direito à Segurança Pública e de duas teorias de efetivação de direitos fundamentais e traça um panorama da realidade nas favelas fluminenses mediante análise de dados oficiais e pesquisas sociológicas. Por fim, descreve e analisa o projeto de implementação das Unidades de Polícia Pacificadora, tal como regulado pelo Decreto 42.787 de 06 de janeiro de 2011, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 07 de janeiro de 2011.

Palavras-Chave: Segurança Pública, Polícia Pacificadora, Favela, UPP, Direitos Fundamentais

## **ABSTRACT**

This study has a primary goal to introduce the academic debate about the Rio de Janeiro State Government public policy of Pacification Police Units implementation and its relation to the enjoyment of the Public Safety constitutional right. For this, the work makes a brief review of the literature about the Public Safety Right and of two fundamental rights enjoyment theories. Through analysis of official data and sociological data search provides an overview of reality in Rio de Janeiro slums. And finally, describes and analyzes the project of Pacification Police Units implementation, as regulated by the Decree 42.787, of January 6, 2011, published in the Official Gazette of the State of Rio de Janeiro on January 7, 2011.

Keywords: Public Security, Police Pacification, Slums, Rio de Janeiro, UPP and Fundamental Rights

## LISTA DE TABELAS

Tabela 1. Comparação das taxas de homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil

Tabela 2. Índices de Criminalidade no Rio de Janeiro

Tabela 3. Criminalidade no Rio de Janeiro até o mês de março

Tabela 4. Maior desejo, Jovens e o Tráfico

Tabela 5. Distribuição dos jovens por tipo de vínculo com o tráfico

Tabela 6. Renda mensal dos jovens envolvidos com o tráfico

## SUMÁRIO

Introdução.....	1
Capítulo 1   SEGURANÇA PÚBLICA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA .....	4
1.   O Direito Fundamental à Segurança Pública .....	4
2.   Fruição de Direitos Fundamentais e Política.....	10
3.   Direitos de Consumo e Direitos de Produção .....	14
Capítulo 2   UM PANORAMA DA REALIDADE NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO .....	19
1.   O que é a favela afinal? .....	19
2.   Dados da violência: .....	22
3.   Jovens, Tráfico e Consumo .....	26
Capítulo 3   POLÍCIA PACIFICADORA E A FRUIÇÃO DO DIREITO SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA .....	35
1.   Descrição da Política de Pacificação .....	35
2.   As UPPs e o Direito Fundamental a Segurança Pública .....	41
Conclusão.....	53
Bibliografia.....	56



## Introdução

O presente trabalho trata de um dos problemas centrais nas democracias constitucionais contemporâneas: a efetivação de direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais. Dentre tais direitos, destacamos o direito a segurança, nuclear nas teorias políticas modernas de formação dos estados soberanos e da sociedade civil. Uma das dimensões mais importantes desse direito difuso é a *segurança pública*, ligada à garantia da incolumidade das pessoas e da proteção contra violações de direitos.

Tal direito exige prestações estatais concretas para sua fruição, e sofre, por isso, severas limitações decorrentes de contingências políticas e econômicas. Tais restrições importam em uma fragilização do projeto democrático constitucional e a inexistência de instrumentos jurídicos capazes de garantir a aplicabilidade desse direito implica na sedimentação de tal precarização do plano constitucional.

A incapacidade de o Estado implementar o direito a segurança pública em determinados territórios, diferenciados pela sua alta vulnerabilidade, criou certos espaços em que a ordem estatal aparenta total ausência. O estado do Rio de Janeiro é conhecido por ter um território altamente segregado entre cidade e favela. A favela é um território em que é precário o acesso aos direitos garantidos constitucionalmente. Tal distanciamento é especialmente forte porque houve nas favelas a instalação de grupos criminosos fortemente armados, geralmente ligados ao varejo de drogas ilícitas.

Recentemente, foi iniciada no RJ uma política de prestação estatal do direito a Segurança Pública, voltada exclusivamente para as favelas. Em dezembro de 2008, no morro da Santa Marta, no bairro de Botafogo, Zona Sul do Rio de Janeiro, foi instalada a primeira Unidade de Polícia Pacificadora. Tal ação estatal ganhou vigor, e nos anos de 2009, 2010 e 2011 foram implantadas outras dezesseis unidades. Assim, voltamos nossa atenção para o projeto de pacificação das favelas cariocas, tal como abstratamente proposto, para dialogarmos acerca da efetivação do direito à Segurança Pública. O trabalho, nesse sentido, busca inserir nos debates acadêmicos a reflexão acerca da recente implementação das Unidades de Polícia Pacificadoras. Destacamos que apesar de o início de tal política pública ter sido em 2008 a norma que regula tal prestação estatal foi publicada em janeiro de 2011.

Para inaugurarmos os debates, no primeiro capítulo, buscaremos identificar a Segurança Pública como um fenômeno jurídico constitucional, e expomos duas teorias acerca da fruição de direitos fundamentais sociais, econômicos e culturais, para podermos com base nelas avaliar a importância da prestação estatal de serviços de segurança pública para a garantia do projeto democrático constitucional. Nessa etapa do trabalho, fica evidenciado o caráter *fundamental* do direito à segurança pública, bem como restam delineados os seus contornos.

No segundo capítulo, são analisadas as peculiaridades das favelas fluminenses em relação à precarização do direito a Segurança Pública, para podermos contrapor suas principais demandas com os objetivos da política de pacificação. Essas demandas são esclarecidas por meio de uma análise dos dados oficiais de criminalidade e de pesquisas sociológicas realizadas nas comunidades.

Por fim, analisaremos a política pública de implementação das Unidades de Polícia Pacificadora. É importante ressaltar que tal política está em fase de implementação, a expectativa é de que sejam instaladas quarenta Unidades de Polícia Pacificadora até o ano de 2014. Atualmente existem apenas dezessete unidades, de modo que, no plano fático, ainda não se implementou sequer 50% do projeto. Por essa razão, e tendo em vista a contemporaneidade do objeto de estudo, concentramos os esforços do trabalho na esfera normativa da política pública de instalação das Unidades de Polícia Pacificadora e buscamos observar sua aptidão de apresentar um projeto de concreção do direito a Segurança Pública compatível com as necessidades das comunidades destinatárias de tal serviço público e com as diretrizes constitucionais.

## **Capítulo 1**

### **SEGURANÇA PÚBLICA, DIREITOS FUNDAMENTAIS E DEMOCRACIA**

#### **1. O Direito Fundamental à Segurança Pública**

A Constituição de 1988, em seu preâmbulo, já indica a relevância do direito à segurança, estabelecendo que o Estado brasileiro destina-se a “assegurar o exercício dos direitos sociais e individuais, a liberdade, a segurança, o bem-estar, o desenvolvimento, a igualdade e a justiça como valores supremos de uma sociedade fraterna, pluralista e sem preconceitos” (grifamos). Tal valorização do direito a segurança seria suficiente para assentar a sua qualidade de condição essencial à formação de um Estado Democrático, qualificando-o como um direito fundamental.

A categoria “direito fundamental”, contudo, por ser extremamente recorrente nos sistemas jurídicos contemporâneos merece análise um pouco mais cuidadosa, para que se evite o uso vulgarizado do termo. Que devemos entender por direitos fundamentais? Ingo Sarlet Wolfgang, por exemplo, ao propor uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional, destaca a importância do reconhecimento formal de um determinado direito no ordenamento jurídico para qualificá-lo como direito fundamental.

Neste sentido, os direitos humanos (como direitos inerentes à própria condição e dignidade humana) acabam sendo transformados em direitos fundamentais pelo modelo positivista, incorporando-os ao sistema de direito positivo como elementos essenciais, visto que apenas mediante um processo de “fundamentalização” (precisamente pela incorporação às constituições), os direitos naturais e inalienáveis da pessoa adquirem a hierarquia jurídica e seu caráter vinculante em relação a todos os poderes constituídos no âmbito de um Estado Constitucional (SARLET: 2009, p. 32)

Quanto a tal reconhecimento, podemos destacar que o texto constitucional se refere ao direito à segurança nos artigos 5º e 6º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88), e trata especificamente do direito à segurança pública no art. 144. Ressaltamos que os art. 5º e 6º estão localizados no “Titulo II - Dos Direitos e Garantias Fundamentais” da carta constitucional, o que demonstra que, sob a perspectiva formal, o direito a segurança deve ser entendido como direito fundamental. Todavia, a análise meramente formal não satisfaz a investigação da “fundamentalidade” de determinado direito, como aponta Sarlet (2009, p. 75):

Importa considerar, ainda com relação à nota da fundamentalidade dos direitos fundamentais, que somente a análise do seu conteúdo permite a verificação de sua fundamentalidade material, isto é, da circunstância de conterem ou não, decisões fundamentais sobre a estrutura do Estado e da sociedade, de modo especial, porém, no que diz com a posição nestes ocupada pela pessoa humana.

No caso do sistema jurídico brasileiro é de especial importância a análise material do direito para qualificá-lo como fundamental, tendo em vista que a CF/88 admite expressamente a existência de direitos fundamentais ainda que não arrolados como tais em seu texto. Além disso, a mera inscrição de um direito em um rol de direitos fundamentais também não é suficiente demonstrar sua existência como tal. Nesse sentido aponta Canotilho (2008, p. 122) que, “noutros países (...) o catálogo generoso de direitos econômicos, sociais e culturais é apenas uma narrativa emancipatória ilusória ou uma seqüela de determinada leitura socialista dos direitos, hoje reconhecida e experimentalmente falhada”.

Assume para o presente trabalho, maior importância a investigação da dimensão material do direito a Segurança. Balizando a análise da materialidade do direito em tela, podemos nos valer do critério utilizado pela Suprema Corte, que,

orienta sua análise pela relevância do bem jurídico envolvido, segundo MENDES (2008, p. 238-239):

Os julgados deixam ver que o STF é sensível à identificação de normas de direitos fundamental fora do catálogo específico, a partir do exame da existência de um especial vínculo - que pode ser evidenciado por considerações de ordem histórica - do bem jurídico protegido com alguns dos valores essenciais ao resguardo da dignidade humana enumerados no caput do art. 5º da Carta (vida, liberdade, igualdade, segurança e propriedade)

A materialidade do direito a segurança pública pode ser entendida como o direito a manutenção da ordem pública interna, como descreve o art. 144 da CF/88. Sendo a ordem pública “a situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes” (SILVA: 2009, p. 777-778). Tal ideia certamente interrelaciona a segurança pública com os valores essenciais ao resguardo da dignidade humana, a saber, a vida, a liberdade, a segurança e a propriedade. A relevância dos bens jurídicos envolvidos, nesse sentido, sustenta sua fundamentalidade material, segundo o critério usualmente utilizado pela Suprema Corte.

Direcionando, por outro lado, a investigação da dimensão material dos direitos fundamentais, podemos destacar que a fundamentalidade material emana da relevância de um determinado Direito para a formação de um Estado Democrático. Quanto a essa relação destacamos a afirmação de Sarlet (2009, p. 61) de que “com efeito, verifica-se que os direitos fundamentais podem ser considerados simultaneamente pressuposto, garantia e instrumento do princípio democrático da autodeterminação do povo por intermédio de cada indivíduo”. Em outras palavras, para o autor, é característica dos direitos fundamentais que eles ao mesmo tempo se apresentem como: a) uma condição necessária para a existência da Democracia

(pressuposto); b) uma forma de proteção da democracia (garantia); e c) um mecanismo de expansão do projeto democrático constitucional (instrumento). Para essa análise, referente às três dimensões acima mencionadas, utilizaremos o conceito de Segurança Pública do autor José Afonso da Silva (2009, p. 778), para quem a segurança pública diz respeito a possibilidade de os indivíduos gozarem de seus direitos sem a perturbação de terceiros, tratando-se de uma prestação estatal de vigilância, prevenção e repressão a condutas delituosas.

Correlacionando esse conceito de segurança pública com as dimensões de fundamentalidade material propostas por Sarlet temos:

a) Quanto a ideia de pressupostos para a democracia: Entende, com determinado acerto, o professor José Afonso da Silva que a democracia não precisa de pressupostos especiais para ser implementada. Para ele, a democracia deve preceder qualquer nível de fruição de direitos individuais e sociais, pois a democracia existe para instrumentalizar a ação do povo na conquista de tais direitos. Conclui o professor que basta a existência de uma sociedade para a existência da democracia (SILVA: 2009, p. 128).

Entendemos, nesse sentido, que se o único pressuposto para a democracia é a existência de uma sociedade, a sociedade pressupõe, em certa medida, que haja uma condição de segurança mínima para a coexistência dos indivíduos e do diálogo. Nesse sentido a segurança se apresenta como “pressuposto” da sociedade e conseqüentemente da democracia, em que pese os argumentos transcritos.

b) Quanto a qualidade de garantia:

A noção de garantia diz respeito a um conjunto de meios e recursos jurídicos que buscam assegurar a efetividade dos direitos constitucionais (SILVA:

2009, p. 165). Para BONAVIDES (2005, p. 537), as garantias são proteções que a constituição confere a algumas instituições fundamentais para a sociedade.

Nesse sentido imprescindível destacar que a segurança pública é um mecanismo de garantia do próprio direito a vida e da ordem social e nesse sentido garantia imprescindível ao exercício da democracia. Em consonância MERTENS (2007, p. 36):

Todavia, é de se aduzir que o próprio direito fundamental à segurança pública não deixa de ser em si, sob outra perspectiva, uma verdadeira garantia contra violações da ordem pública e da incolumidade física e patrimonial das pessoas; ou seja, é um verdadeiro direito-garantia dos direitos fundamentais à vida, à liberdade, à propriedade e outros.

c) Por fim, consideramos o Direito a Segurança Pública como um instrumento de construção do projeto democrático constitucional. A dinâmica do direito a Segurança Pública (vigilância, repressão e prevenção), na sociedade brasileira (talvez pela recente experiência autoritária) é comumente associada a usurpação de direitos fundamentais, tais como liberdade de expressão, associação, ir e vir etc. Contudo, tal experiência aponta, por outro lado, para a recuperação de um ideal de atividade policial na qual há um efetivo controle social democrático, implementando direitos fundamentais ao invés de transgredi-los, como sugere José Geraldo de Souza Júnior (2008, p. 58), para quem a estrutura dos mecanismos técnicos e políticos de controle social democrático define o quanto a atuação policial é realmente orientada pelo seu estatuto de lealdade e pelo seu compromisso social. Para o professor o papel da polícia num estado de direito é prevenir ou gerenciar conflitos, respeitando a ascendência dos cidadãos sobre as ações das instituições e dos agentes públicos.

É exatamente nessa dimensão em que se insere nossa investigação, como o implemento do direito a Segurança Pública pode ser um instrumento de



consolidação da democracia em comunidades vulneráveis? A breve análise da materialidade do direito a segurança pública<sup>1</sup> indica que certamente ele é um pressuposto e uma garantia da democracia, e, pode ser, em sua dinâmica, um instrumento de sua expansão. Dessa forma, pode-se dizer que o direito a Segurança Pública atende ao conceito de “fundamentalidade” material extraído da obra do professor Sarlet.

Afirmada a natureza de direito fundamental, caberia a investigação acerca da “dimensão” ou “geração” de tal direito, porém como a discussão é muito extensa (e no caso específico desse trabalho pouco produtiva) nos limitamos a concordar com a conclusão apresentada por MERTENS (2007), para quem o direito a segurança pública é complexo e pluridimensional, sendo predominantemente um direito difuso, apesar de apresentar indubitável dimensão individual.

Classificar o direito fundamental à segurança pública nas chamadas “dimensões de direitos” não se revela tarefa fácil, pois quando se analisa o instituto de forma mais aprofundada vê-se que, na verdade, trata-se de um direito fundamental de complexidade ímpar, que por diversas razões vislumbra-se perfeitamente adequado e historicamente presente nas definições de todas as dimensões de direitos fundamentais. Ao fim e ao cabo, talvez seja mais pertinente ressaltar a expressão do direito fundamental à segurança pública como direito complexo e pluridimensional, que guarda ampla conexidade e relação de complementariedade com todos os demais direitos fundamentais, sendo deles ao mesmo tempo pressuposto e garantia indissociável, uma vez que de sua existência e efetividade depende o exercício daqueles. Embora tenha uma indubitável característica de direito individual, tem-se que o direito fundamental à segurança pública possui caráter predominantemente difuso. (MERTENS: 2007, p. 110/111)

---

<sup>1</sup> A análise da materialidade aqui realizada foi meramente teórica, testando um conceito doutrinário selecionado arbitrariamente. Tal análise foi feita no sentido de atender as formas usuais de se classificar o direito dentro da dogmática contemporânea. De fato a melhor análise da materialidade de um direito não é a orientada pelos manuais, antes aquela efetivamente encontrada no substrato sociológico. Contudo, por hora cumpre-se a meta de se compreender o Direito a Segurança Pública em sua materialidade normativa, e não a sua materialidade fática. Não por outra razão que se faz o uso recorrente da expressão “projeto democrático” remetendo o âmbito da análise à expectativa normativa constitucional.

Ainda em harmonia com MERTENS, destacamos que o direito a Segurança Pública, como descrito na constituição deve ser entendido na forma de “mandado de otimização”, essa natureza de mandado de otimização que os direitos fundamentais sociais possuem impõe a problematização entre o conceito do Direito a Segurança Pública e a importância de uma Política Pública que atenda ao mandamento de máxima efetividade de tal direito. Tal reflexão inaugura o próximo tópico.

## **2. Fruição de Direitos Fundamentais e Política**

“Direito é Política, Política é economia”, nesses termos o professor Canotilho introduz o debate acerca da relação entre direitos fundamentais constitucionais e políticas públicas, em seu artigo “O Tom e o Dom na Teoria Jurídico-Constitucional dos Direitos Fundamentais”. Fazia referência, o nobre professor, ao fato de que os direitos fundamentais de segunda e terceira geração (os “direitos econômicos, sociais e culturais”) sofrem de uma paradoxia da auto-suficiência, i.e., os direitos sociais não são direitos aplicáveis mediante a simples interpretação das normas que os descrevem, assim como não são aplicáveis por meio da subsunção, não sendo viável “deduzir das normas direitos subjetivamente radicados, vivos e diretamente aplicáveis às situações carecidas de regulação normativo-decisória” (CANOTILHO: 2008, p.127).

A efetividade do direito a Segurança Pública, portanto, sofre profunda influência das relações econômicas, que por sua vez são processadas por sistemas políticos que usualmente instrumentalizam seus discursos em categorias de

eficiência e utilidade, e, via de regra, possuem outras prioridades.<sup>2</sup> Há de se ressaltar, contudo, que o projeto jurídico de Estado consagrado na carta magna impõe a compreensão de que há uma norma diretiva a ser implementada pelo estado mediante políticas de boa governança. Isso porque, apesar de inaplicáveis as estruturas usuais de efetivação de direitos (mera subsunção), o direito continua sendo um instrumento fiável e incontornável de comando numa sociedade (CANOTILHO: 2008, p. 257).

Nesse sentido o conceito de norma diretiva aponta para efetivação e concreção de direitos sociais por meio da interação cooperativa entre diversos atores sociais, interesses politicamente organizados, o estado e as organizações políticas, em torno de uma bem definida agenda de desenvolvimento.

Para o autor, a normatividade reside na criação de políticas de boa governança, que tornem objetivas as dimensões essenciais de prestações sociais, tornando-as inclusive jurisdicionalizáveis. Em linhas gerais o direito “diretivo” à Segurança Pública se expressa no direito de o cidadão ver definido em metas objetivas e indicadores confiáveis as políticas públicas empreendidas. O autor chega a propor o seguinte esquema de individualização das dimensões básicas da essencialidade de direitos sociais: “1) macro-área de intervenção; 2) prestações; 3) descrição sintética; 4) destinatários; 5) indicadores; 6) valor objetivo<sup>3</sup>”.

---

<sup>2</sup> Não desconhecemos que houve um forte incremento da vontade política para a efetivação do Direito à Segurança Pública em face da escolha do Rio de Janeiro para sede das Olimpíadas de 2016 e Copa do Mundo de 2014. Parece-nos nesse sentido que a implementação da política de fruição do direito fundamental foi orientada pelas análises de utilidade e eficiência econômicas, o que aponta para sedimentação de um sistema político mais comprometido com a ordem econômica do que com o projeto democrático constitucional.

<sup>3</sup> O autor propõe o seguinte exemplo pertinente ao direito a saúde: “1) Macro-área de intervenção: assistência sanitária; 2) prestações: tomografia axial computadorizada; 3) descrição sintética: utilização de aparelho de alta precisão computadorizada; 4) destinatários: pessoas a quem é passada uma prescrição médica expressa para o caso; 5) indicadores: tempo que ocorre entre a prescrição e a efetivação da prestação; 6) valor objetivo: até o fim de 2006 (x dias)”

O que se propõe nesse sentido é a aplicação de *guidelines* próprios das teorias de *management*, no sentido de dar previsibilidade, transparência e eficiência à fruição dos Direitos Fundamentais. Por meio da definição institucional das dimensões básicas de um direito fundamental social torna-se possível o direcionamento das políticas públicas em relação ao Estado e aos demais agentes políticos envolvidos. Tal dimensionalização dos direitos fundamentais em prestações concretas e objetivamente quantificadas impede que a norma constitucional fique neutralizada pelas omissões legislativas e executivas. Nesse sentido também, impede que os tribunais neutralizem a liberdade de conformação do legislador, principalmente em épocas de escassez de recursos. (CANOTILHO: 2008, p. 261, 266)

A adoção de políticas de *management* e boas práticas de governança em relação a direitos fundamentais sociais inovam no dogmatismo forense, levando as cortes às “*political questions*”. É possível cogitar que instituídas as diretrizes de ação governamental há uma redistribuição dos riscos na sociedade. Uma eventual transgressão a direito fundamental pode facilmente demonstrar ou excluir a responsabilidade estatal, na medida em que possibilita aferir se houve omissão relevante do Estado ou se o evento decorreu apesar da boa governança; excluindo ou incluindo o Estado no nexo causal, sem transformá-lo em uma “seguradora universal”.

Parece-nos que, em estreita síntese, o pensamento do autor é orientado pela intuição de que a atual estrutura constitucional, erigida historicamente pela luta democrática de ampliação de direitos humanos, estabeleceu normas diretivas, que em última análise, geram uma estrutura de convergência da política e do direito para estabelecer, no mínimo, uma política de metas de fruição de direitos fundamentais.

Nesse sentido o projeto democrático da nação, instituído pela CF/88, depende da concretização dos direitos sociais, que, dadas as contingências econômicas e políticas, deve ser, pelo menos, orientada por uma política de metas realistas.

A grande vantagem da adoção de critérios objetivos prestacionais mínimos de um determinado direito social difuso, como o direito a segurança pública, é o seu impacto severo na demanda popular por informação. O direito a informação é um dos pilares do Estado Democrático de Direito e se expressa, na administração pública, no princípio da publicidade. Via de regra a administração pública supre a exigência constitucional de publicidade de seus atos pela simples publicação em órgãos oficiais. Contudo, o direito a informação é mais amplo que o princípio da publicidade dos atos administrativos, pois orienta que a informação deve ser transparente, i.e., de fácil acesso aos cidadãos<sup>4</sup>. A adoção de *políticas* objetivas de prestação e fruição de direitos sociais é, nessa perspectiva, uma esperança de incremento da participação popular na democracia.

Tais informações, ao instrumentalizarem a sociedade civil organizada permitem um maior dinamismo à atividade política popular, em oposição a atual crise de representatividade vigente no Brasil contemporâneo. Trata-se de uma reestruturação da polis, na qual a instrumentalização da participação popular passa a impactar as demandas por distribuição dos bens sociais, como pode se ler nas palavras do professor Canotilho:

Só há verdadeira democracia quando todos têm igual possibilidade de participar no governo da polis. Uma democracia não se constrói com fome, miséria, ignorância, analfabetismo e exclusão. A democracia só é um processo ou procedimento justo de participação política se existir uma justiça distributiva no plano dos bens sociais. (CANOTILHO: 2008, p. 252)

---

<sup>4</sup> Não é forçoso dizer que os Diários Oficiais são hoje uma mídia ultrapassada que se presta a desincubar o estado de sua obrigação de publicar, e nesse sentido não parece expressar a verdadeira necessidade de prestação de serviço a população proporcionando uma qualificação da opinião pública e a conseqüente participação popular.

### 3. Direitos de Consumo e Direitos de Produção

A evolução da compreensão do fenômeno jurídico é, em certa medida, influenciada pela linha filosófica a que adere o intérprete. Considerando a crítica da filosofia da linguagem, temos que o discurso jurídico, das cortes e da academia, (em certa medida o até aqui apresentado) via de regra se fundamenta em um senso comum teórico dos juristas<sup>5</sup>, por meio do qual os aplicadores da norma são capazes de promover convencimento sem demonstração. Para tanto, as sentenças, os trabalhos acadêmicos e os manuais de aplicação da lei compartilham proposições retóricas de cunho ideológico guardadas no imaginário dos juristas.

Essas proposições retóricas assumem, hoje em dia, na generalidade dos casos, a forma discursiva de princípios, gerais e abstratos, acerca dos quais pode o hermenêuta tergiversar em busca da melhor ordem social, buscando as soluções que no campo teórico se mostrem mais adequadas, proporcionais e razoáveis. Trata-se de método no qual se ponderam valores abstratos de justiça, normas e formas, como meras expectativas de uma ordem justa, sem a preocupação de sua efetiva repercussão fática e social.

Em oposição a esse tipo de discurso, formulado com base na idéia de que o fenômeno jurídico tem em si mesmo uma essência a ser investigada (que se funda na crença de que o correto entendimento de sua natureza conduz a solução mais adequada do conflito social) estão as correntes do realismo jurídico (que não derivam da filosofia da linguagem, mas da filosofia utilitarista). Nesse sentido, destacamos a ideia da Análise Econômica do Direito, segundo a qual a melhor

---

<sup>5</sup> Sobre o conceito de senso comum teórico jurídico, vide WARAT (1995), pags. 84-90

solução do conflito jurídico é aquela que se mostra mais eficiente do ponto de vista econométrico, afastando qualquer investigação abstrata dos fenômenos e valores jurídicos em prol de uma pesquisa e prognose dos efeitos econômicos envolvidos (CASTRO: 2009, p.21-22).

Em busca de conciliar as demandas por uma ordem social economicamente dinâmica com valores relacionados a noção de bem, justiça e direito, o professor Marcus Faro de Castro propõe um método de investigação do fenômeno jurídico intitulado Análise Jurídica da Política Econômica (CASTRO: 2009, p. 22). O autor propõe um método de análise da fruição de direitos, para possibilitar uma definição, que não seja meramente abstrata e conceitual (em oposição a dogmática conceitual herdada principalmente da escola Histórica Pandectista e do Kantismo) e não meramente econômica (em oposição à ideologia de que os critérios de eficiência coincidem com os de justiça, herdada principalmente da filosofia Utilitarista e da economia de mercado). Nos termos do professor seu trabalho é uma alternativa às principais formas de abordagem do fenômeno jurídico da atualidade, transcrevo (CASTRO 2009, p. 21):

As opções de análise jurídica apontadas acima, contudo, não se prestam a conciliar a funcionalidade e a produtividade da economia, de um lado, e, de outro, a equânime proteção aos direitos fundamentais dos indivíduos e grupos, promovendo assim a justiça econômica. A interpretação formal olha unicamente para as formas jurídicas, as construções dogmáticas, não levando em consideração os fatos que constituem situações empíricas dramáticas e facilmente caracterizáveis como injustas, tais como a pobreza, a fome, a morte de pessoas por doenças comumente tratáveis e assim por diante. Das formas jurídicas abstratas, podem ser derivadas apenas outras formas abstratas, não juízos marcados com a experiência de vida social. Por sua vez, a interpretação substantiva não leva em consideração, de maneira disciplinada, as implicações, em termos de política econômica e seus efeitos, das soluções apontadas para os casos considerados. A seu turno, a “ponderação de valores”, sendo de caráter genérico e abstrato, acaba se apoiando em especulações imprecisas sobre

o que são os “valores” em questão, e sobre qual a maneira de ajuste mútuo entre eles que seria mais adequada para atender aos interesses concretos dos membros da sociedade. Por fim, a AED, ao proceder por meio da chamada “análise de custo- benefício”, não leva em conta as relações entre interesses materiais e valores não econômicos, que são relevantes para a promoção da justiça econômica. O presente trabalho apresenta uma abordagem de questões jurídicas alternativa às que foram indicadas acima.

Para instrumentalizar uma tomada de decisão que não compartilhe dos vícios acima apresentados o autor propõe o que chama de “decomposição analítica de direitos”. O que se busca é criar indicadores que demonstrem a efetiva fruição de um determinado direito fundamental (“índice de fruição efetiva”), e, de posse de tais indicadores, o aplicador busca estabelecer um “Padrão de Validação Jurídica”, i.e., um valor que exprima uma quantidade “justa” de fruição do direito em questão, (CASTRO: 2009, p. 41-44). O autor distingue os Direitos de Consumo dos Direitos de Produção, identificando os primeiros como os que embora traduzam valores “justos” para a sociedade não estão ligados à ordem econômica produtiva, e os segundo como aqueles diretamente ligados a organização das relações econômicas, transcrevo (CASTRO: 2009, p. 49-50):

Isso permite classificar os chamados “direitos sociais, econômicos e culturais” (DESCs) genericamente como “direitos de consumo” – não importando se forem aplicáveis ao consumo de um indivíduo ou de um grupo. Outros direitos (exemplarmente, o direito de propriedade e a liberdade de contratar) são vistos como centralmente implicados nas esferas da produção e da troca econômica. Estes, portanto, são classificados genericamente como “direitos de produção”.

O procedimento analítico de decomposição de direitos também se aplica, do mesmo modo, aos direitos de produção, possibilitando uma abordagem normativa de um problema a princípio econômico, qual seja, baixa rentabilidade de uma empresa comercial, identificando-se nesse caso que a baixa rentabilidade está ligada ao *gap* compreendido entre o índice de fruição efetiva e o padrão de



validação Jurídica dos direitos fundamentais de produção. A análise pode instrumentalizar nesse caso decisões que concedam uma linha de crédito especial subsidiada pelo governo, uma isenção de tributos, uma implementação de uma política pública de capacitação da mão de obra etc. (CASTRO: 2009, p. 56, 60-61).

Ou seja, nesse caminho o autor, trabalhando o conceito da moeda como instituição social complexa - capaz de promover a liberdade entre os indivíduos, um poder prático de transformação social, um espaço de coordenação de interesses cooperativos (CASTRO: 2009, p. 29-31) - aponta para a importância do fenômeno jurídico assegurar o crescimento da economia de mercado, sem contudo confundir o crescimento econômico com justiça social. Com isso, além da inflexão teórica acerca da importância da fruição de direitos fundamentais para a sedimentação material do projeto político constitucional, temos que a fruição de direitos fundamentais também importa no adequado fluxo de moeda permitindo um alinhamento de interesses cooperativos entre os diversos agentes da comunidade, reforçando os ideais de democracia no âmbito das relações privadas e possibilitando a transformação social operada pela autonomia dos cidadãos.

Assim, parece-nos que o direito fundamental a segurança pública apresenta uma dupla relação com os direitos de produção, pois, ao mesmo tempo em que as relações fiduciárias típicas do exercício da liberdade privada de contratar (núcleo jurídico do mercado e das relações econômicas) dependem da segurança pública como ambiente propício a sua realização, o desenvolvimento de um mercado economicamente dinâmico amplia o número de agentes interessados na manutenção de sua segurança.

Nesse sentido, o direito fundamental a segurança pública investigado nesse trabalho, parece-nos ser imprescindível para a sedimentação de uma

democracia ideal e abstrata (construída pela conjugação de valores abstratos historicamente erigidos pela luta democrática) e uma democracia real e concreta (construída pelo adequado fluxo de informações, influências políticas e de moeda como instituto que permite um alinhamento autônomo de interesses cooperativos de transformação social). O direito a segurança pública é imprescindível à produção econômica, a estabilidade do mercado e a segurança dos investimentos, ao mesmo tempo em que é imprescindível a organização da “polis” como espaço de participação democrática para solução de problemas coletivos.

As investigações propostas pelo professor Castro e pelo professor Canotilho compartilham da necessidade de que os direitos fundamentais se expressem em formas objetivas, seja por meio do diálogo com a política, seja por meio do diálogo com a economia. É sob essa ótica que passamos a analisar, no capítulo seguinte, o panorama da realidade das favelas do Rio de Janeiro e, posteriormente, a Política Pública de implementação do direito fundamental a Segurança Pública nas favelas do Rio de Janeiro - conhecida pela opinião pública como política de pacificação.

## **Capítulo 2**

### **UM PANORAMA DA REALIDADE NAS FAVELAS DO RIO DE JANEIRO**

#### **1. O que é a favela afinal?**

Entre os dias 19 e 20 de agosto de 2009, pelo Observatório de Favelas, foi realizado seminário “O que é a favela afinal?”. Pelos diversos participantes foi realizado ao final do evento uma “declaração de referência” acerca do tema. O objetivo foi trazer uma renovação do olhar acadêmico e social sobre as favelas. Tal declaração é constituída de quatro afirmações acerca do conceito de favela:

1. Considerando o perfil sociopolítico, a favela é um território onde a incompletude de políticas e de ações do Estado se fazem historicamente recorrentes, em termos da dotação de serviços de infraestrutura urbana (rede de águas e esgoto, coleta de lixo, iluminação pública e limpeza de ruas) e de equipamentos coletivos (educacionais, culturais, de saúde, de esporte e de lazer) em quantidade e qualidade para as famílias ali residentes, na promoção da moradia digna para seus habitantes, na regularização fundiária e urbanística adequada às formas de ocupação do solo, na criação de legalidades afeiçoadas às práticas sociais e, em especial, na garantia da segurança cidadã, devido ao seu baixo grau da soberania quando comparado ao conjunto da cidade. Portanto, as favelas são, de modo geral, territórios sem garantias de efetivação de direitos sociais, fato que vem implicando a baixa expectativa desses mesmos direitos por parte de seus moradores.

2. Considerando o perfil sócio-econômico, a favela é um território onde os investimentos do mercado formal são precários, principalmente o imobiliário, o financeiro e o de serviços. Predominam as relações informais de geração de trabalho e renda, com elevadas taxas de subemprego e desemprego, quando comparadas aos demais bairros da cidade. Os baixos indicadores econômicos das favelas são acompanhados pelos indicadores de educação, de saúde e de acesso às tecnologias quando comparados à média do conjunto da cidade. Há, portanto, distâncias socioeconômicas consideráveis quando se trata da qualificação do tempo/espço particular às favelas e o das condições presentes na cidade como um todo.

3. Considerando o perfil sócio-urbanístico, a favela é um território de edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, sem obediência aos padrões urbanos normativos do Estado. A apropriação social do território é configurada especialmente para fins de moradia, destacando-se a alta densidade de habitações das usa áreas ocupadas e de sua localização em sítios urbanos marcados por alto grau de vulnerabilidade ambiental. A favela significa uma morada urbana que resume as condições desiguais da urbanização brasileira e, ao mesmo tempo, a luta de cidadãos pelo legítimo direito de habitar a cidade.

4. Considerando o perfil sociocultural, a favela é um território de expressiva presença de negros (pardos e pretos) e descendentes de indígenas, de acordo com região brasileira, configurando identidades plurais no plano da existência material e simbólica. As diferentes manifestações culturais, artísticas e de lazer na favela possuem um forte caráter de convivência social, com acentuado uso de espaços comuns, definindo uma experiência de sociabilidade diversa do conjunto da cidade. Superando os estigmas de territórios violentos e miseráveis, a favela se apresenta com a riqueza da sua pluralidade de convivências de sujeitos sociais em suas diferenças culturais, simbólicas e humanas.

Nesse sentido, recai especial relevância ao Estudo do Direito, do Estado e da Democracia a definição lançada por meio da observação do perfil sociopolítico, a primeira das quatro. Isso porque a favela foi ali definida como um espaço de incompletude do Estado, no qual não há efetivação de direitos fundamentais. Para além de não haver infra-estrutura urbana não há “segurança cidadã”, ou seja, não há infra-estrutura democrática. Esse conceito de favela como espaço de incompletude do Estado que suscita as reflexões desenvolvidas nessa monografia. Em todo o território brasileiro há diversas carências de implementação de direitos sociais, mas por qual razão a incompletude do Estado é tão relevante nas favelas? Nesse congresso o pesquisador Pedro Stromzemberg destaca a relevância da segurança pública na inserção da democracia no espaço da favela.

*Ao ter-se a favela marcada pela dominação de grupos armados, oficiais ou não, estabelece-se um padrão de relacionamento marcado pela restrição e opressão. Não se sustentam processos democráticos quando sujeitos armados, por menor que seja sua representatividade, detém poder de decisão.*

Os processos democráticos são hodiernamente entendidos como aqueles por meio dos quais os cidadãos de uma determinada comunidade são capazes de gerir coletivamente os diversos interesses para promover decisões consensuais. Nesse sentido não é forçoso compreender que em espaços em que o uso da força é recorrente haja um esvaziamento de tais processos. No mesmo congresso, em sentido semelhante o pesquisador Fernando Cavalieri, do Instituto Pereira Passos:

Vale dizer que hoje em dia é impossível falar da favela sem tocar no assunto da ausência da segurança pública, que limita os direitos fundamentais dos sujeitos que vivem nas favelas, trazendo para o espaço da favela uma singularidade negativa se comparada ao restante da cidade.

Historicamente, o território das favelas se constituiu como um espaço urbano sem investimentos públicos, em face de sua “ilegalidade”. Isso sedimentou, dentro das grandes cidades brasileiras, espaços demográficos marcados por um baixo grau de soberania do Estado, com um alto índice de violência, sobretudo a letal. A violência urbana nas favelas, tem como característica a letalidade, promovida como forma de relacionamento entre facções rivais, entre indivíduos da mesma facção criminosa e entre polícia e criminosos. É o cenário de execuções sumárias, realizadas por autoridades do tráfico ou por autoridades estatais (em manifesto desvio de conduta e corrupção pessoal), que qualifica a violência urbana na favela em relação a violação urbana nos outros espaços da cidade.

O uso recorrente da força impede a sedimentação da democracia e a convivência de uma sociedade política. Para descrever o cenário de barreiras a

democracia existente nas favelas do Rio de Janeiro apresentaremos alguns dados da violência no estado

## **2. Dados da violência:**

A apresentação de dados alarmantes acerca da violência, não só na cidade do Rio de Janeiro, mas em todo o País, não é um evento novo. LENG RUBER (2004, p. 45), apresentou em 2004 o dado que tomados os mesmos períodos, morreram mais pessoas vítimas de armas de fogo no Rio de Janeiro do que nos conflitos armados de Angola (1998-2000); Serra Leoa (1991-1999); Iugoslávia (1998-2000); Afeganistão (1991-1999).

Segundo a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, o estado do Rio de Janeiro é um dos que mais investem seu orçamento em Segurança Pública, em 2008, investiu R\$ 4.919.988.135,66 (mais de 14% do PIB), ou seja, R\$ 309,97 por habitante. Em termos absolutos, investiu menos apenas que São Paulo e Minas Gerais, e em termos relativos, investiu menos apenas que Acre, Amapá, Rondônia e Roraima. Vale ressaltar que é a única unidade da federação que aparece entre os cinco primeiros tanto em termos absolutos como em termos relativos. No Brasil, no ano de 2008, foi gasto cerca de 11% do PIB com investimentos em segurança pública.

A UNICEF (2010, p. 34 e 48), apresentou uma estimativa de que entre os anos de 2007 e 2013, só na cidade do Rio de Janeiro haverá 3.000 homicídios de adolescentes, informou ainda, no mesmo estudo, que a principal causa de morte no Brasil entre as idades de 12 e 18 anos é o homicídio, com um índice de 44,5%.

Segundo a Secretaria Nacional de Segurança Pública, analisadas apenas as ocorrências registradas pelas Polícias Civis, em 2005, no Rio de Janeiro foram registrados 6.230 crimes violentos letais intencionais, 6.291 crimes violentos não letais contra pessoa e 114.085 crimes violentos letais contra o patrimônio. O que representa, aproximadamente e respectivamente, 15,20%, 10,27% e 12,63% dos registros em todo o território nacional. Destaco que o IBGE, na contagem da população de 2007, informou que a população do Rio de Janeiro representava 8,38% da população nacional.

WALSELFISZ (2010, p. 19), sistematizou os dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade, do Ministério da Saúde, apresentando a seguinte evolução histórica do número de Homicídios no estado do Rio de Janeiro (o autor qualifica como homicídio os eventos transcritos no agrupamento X85 a Y09, do CID-10, que é genericamente intitulado de agressões<sup>6</sup>):

Tabela 1. Comparação das taxas de homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil

Ano	Homicídio no Rio de Janeiro	Homicídios no Brasil	% dos Homicídios nacionais ocorridos no RJ	Por 100.000, no Rio de Janeiro	Por 100.000, no Brasil
1997	7966	40507	19.66	58.8	25.4
1998	7570	41950	18.04	55.3	25.9
1999	7249	42914	1,689	52.5	26.2
2000	7337	45360	16.17	51.0	26.7
2001	7352	47943	15.33	50.5	27.8
2002	8321	49695	16.74	56.5	28.5
2003	7840	51043	15.36	52.7	28.9
2004	7391	48374	15.28	49.2	27.0
2005	7098	47578	14.91	46.1	25.8
2006	7122	49145	14.49	45.8	26.3
2007	6313	47707	13.23	40.1	25.2

Esses dados demonstram que a violência letal no Estado do Rio de Janeiro, historicamente é muito superior a média nacional. Para uma análise dos

<sup>6</sup> O autor destaca que o registro do Ministério da Saúde diz respeito ao local do óbito e não ao local da agressão.

dados recentes da criminalidade no Estado do Rio de Janeiro buscamos os dados da Secretaria de Segurança Pública do estadual. A Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, por meio do Instituto de Segurança Pública, divulga balanços anuais dos dados de criminalidade, com os quais compilamos a seguinte tabela de número de ocorrências criminais:

Tabela 2. Índices de Criminalidade no Rio de Janeiro

	2007	2008	2009	2010
Homicídios	6133	5717	5793	4767
Lesão Corporal seguida de morte	44	45	44	50
Latrocínio	192	235	221	156
Tentativa de Homicídio	4087	4055	4471	4146
Lesão Corporal Dolosa	73908	73475	79244	81076
Estupro e Atentado Violento ao Pudor	3222	3846	4120	4589
Homicídio Doloso por PAF	4208	4090	4134	3447
Roubos e Extorsões	116477	122280	124290	108964

Para uma análise ainda mais recente dos dados, apresentamos os dados de janeiro, fevereiro e março de 2011, comparando-os com os dados dos mesmos períodos dos anos anteriores, podemos propor a seguinte tabela:

Tabela 3. Criminalidade no Rio de Janeiro até o mês de março

	2007	2008	2009	2010	2011
Homicídios	1652	1570	1695	1412	1217
Lesão Corporal seguida de morte	18	12	11	13	12
Latrocínio	40	53	62	42	30
Tentativa de Homicídio	1016	973	1205	1097	1183
Lesão Corporal Dolosa	19542	18905	20409	21684	23435
Estupro e Atentado Violento ao Pudor	830	844	1144	1077	1306
Homicídio Doloso por PAF	1101	1124	1219	968	xxxx
Roubos e Extorsões	25606	29962	34000	28839	25213



Para um confronto dos dados de ocorrências criminais com o espaço geográfico, destacamos RIVERO (2010, p. 32-33) que em sua pesquisa chega a conclusão que há superposição entre o local de residência das vítimas de homicídio, as favelas, e entre estas e os bairros onde registram as maiores taxas de ocorrência de homicídios. O que indica que existe uma correlação entre o epicentro das áreas de vitimização e violência e as favelas no Rio de Janeiro. Não é possível fazer uma correlação direta pois os agentes públicos não têm acesso ao local da agressão, apenas o local do óbito e a residência da vítima.

RIVERO (2010, p. 52) chega a concluir que a maior parte da vitimização por homicídio e da ocorrência criminal de mortes encontra-se em áreas de favelas ou num raio de influencia de um quilometro ao seu redor. Isso porque 60% das favelas da cidade pertencem às áreas identificadas como de concentração de residência de vítimas e o seu raio de influência, e estão superpostas aos bairros com as maiores taxas de homicídios. Além disso, RIVERO (2010, p. 52) ainda apresenta o dado de que 68% das ocorrências de homicídio cujas vítimas tinham a residência georreferenciada ocorreram dentro das áreas de favela e adjacências. Os dados apresentados demonstram que a criminalidade, em especial a criminalidade letal, no Rio de Janeiro, ostenta índices elevadíssimos, podendo ser considerado um dos maiores desafios no Brasil e no Mundo, na prestação estatal de políticas públicas aptas a ampliar a fruição do direito fundamental à Segurança Pública.

Dentro do Rio de Janeiro, por sua vez, há uma coincidência geográfica das áreas de registro de homicídios, residência de vítimas de homicídio e as favelas. Os dados oficiais de criminalidade, contudo, merecem a generalidade das críticas que lhe são feitas. A relação entre a ocorrência de crimes e o seu registro não é uma relação direta, havendo cifras ocultas, acerca das quais não é possível lançar

um olhar por meio dos dados oficiais, além disso, nem todas as relações sociais relevantes para a fruição do direito a Segurança Pública se expressão em dados de criminalidade. Não é por outro motivo que no próximo tópico analisaremos trabalhos sociológicos realizados no interior de favelas do Rio de Janeiro, para buscar alguns fatores relevantes a fruição do direito a Segurança Pública que não se expressam em dados oficiais.

### **3. Jovens, Tráfico e Consumo**

KERTENETZKY e SANTOS (2007), em pesquisa realizada na favela do Vidigal no ano de 2007, aplicaram valioso questionário para aferir um Índice de Liberdade Familiar, capaz de apresentar um indicador de pobreza segundo o conceito de pobreza de Amartya Sen. Tal conceito de pobreza tem por característica deslocar o foco do bem-estar da esfera do “ter” (referente a capacidade de adquirir bens, mercadorias e serviços) para a esfera do “ser” e “fazer” (liberdade de escolha entre um tipo de vida dentro de vários) (KERTENETZKY: 2007, p. 3). O fato de a liberdade de escolha dos indivíduos ser determinada pelo acesso a diferentes elementos da vida em sociedade — tais como serviços de educação, saúde, capital social, direitos políticos e civis, acesso a crédito e terra — a efetiva riqueza de uma comunidade deve ser aferida por ela.

Nesse sentido as autoras formularam questionário que trabalhava treze dimensões da liberdade dos moradores da favela do Vidigal, indicando doze realizações associadas a consumo de bens e a atividades valiosas: 1) morar bem; 2) ser saudável; 3) realizar um trabalho gratificante; 4) ter boa escolaridade; 5) ter os filhos protegidos; 6) comer adequadamente; 7) vestir-se adequadamente; 8) ter

acesso a serviços básicos; 9) não sofrer preconceito; 10) viver sem medo; 11) participar da vida da comunidade; 12) participar da vida associativa da cidade; 13) ser feliz e ter orgulho próprio.

Alguns resultados chamam a atenção: 43,9% das entrevistadas informaram já terem sido impedidas de subir o morro e 49,5% informaram já terem sido impedidas de voltar para casa. As autoras destacam “estas situações ocorrem majoritariamente por conta de tiroteios dentro da favela, em geral resultantes de enfrentamentos entre policiais e traficantes”. A pesquisa também informa que 84,8% das entrevistadas gostariam de ter estudado mais. Uma das dificuldades apresentadas para o prosseguimento nos estudos foi o medo de sair de casa à noite. Destacaram as respostas das entrevistadas: “Sim, quero voltar. Mas tenho medo de tiro, então não saio à noite. Por isso ainda não voltei pra escola” e “ Sim, eu entrei na universidade mas tive que deixar por causa da guerra. Tinha medo de deixar os meus filhos sozinhos em casa”.

As entrevistadas informaram que a iluminação nas ruas é inadequada (59,1%), apesar de os moradores iluminarem as ruas com instalações particulares. Duas dimensões da pesquisa informam de maneira mais direta a capacidade de consumo dos moradores da favela do Vidigal, as referentes à “comer adequadamente” e “vestir-se adequadamente”. 51,5% das entrevistadas já precisaram reduzir a quantidade de alimentos que a família consome e 57,6% das entrevistadas informaram que não se vestem adequadamente.

Os índices mais críticos diziam respeito a participação dos moradores da favela na sociedade civil organizada. Apenas 12,1% das entrevistadas participavam de alguma associação na comunidade. As autoras fazem a ressalva: “para muitas mulheres, participar de uma associação da comunidade significava ter algum

envolvimento com o tráfico, já que a associação de moradores do Vidigal encontra-se hoje em poder dos traficantes (KETERNETZKY: 2007, p. 20). Ainda menor foi a participação na vida associativa da cidade, apenas 3% das entrevistadas responderam afirmativamente. Todos os resultados descritos no trabalho permitem refletir acerca das condições de vida da população da favela do Vidigal no ano de 2007, mas o mais relevante de todos talvez seja os referentes à dimensão “viver sem medo”.

Os seguintes resultados são apresentados: 60,6% das moradoras disseram ter medo de sair de casa, 66,7% delas afirmaram ter mudado seus hábitos e rotina em função da violência, 65,2% já haviam perdido algum amigo ou conhecido em tiroteio e 69,7% declararam que a violência está destruindo as relações de amizade na favela. Não é por outro motivo que na conclusão do artigo as autoras propuseram a inferência que a violência influi negativamente em todas as realizações dos moradores da favela, e em todas as esferas de liberdade de seus moradores, transcrevo (KETERNETZKY: 2007, p. 30):

De fato, mais do que isto, a pesquisa mostrou que a violência vem atravessando quase todas as realizações de moradores de favela. Ela afeta as condições de moradia (os moradores são às vezes impedidos de subir o morro e de voltar para suas casas), a saúde (aumentando o estresse associado, por exemplo, ao medo de deixar os filhos sozinhos em casa), a gratificação com o trabalho e a escolaridade (dificultando a decisão de estudar à noite para melhorar de vida), a confiança na capacidade de proteção da polícia (a polícia é percebida mais como ameaça do que como proteção), o respeito e a auto-estima (a percepção negativa dos moradores da cidade sobre os moradores de favela ao associar favela a criminalidade), as oportunidades de trabalho (a “guerra” é percebida como afetando o deslocamento do morador para o seu local de trabalho, tornando sua contratação arriscada) e, finalmente, as próprias condições de superação dessas privações por meio de alguma ação coletiva (com a tomada das associações pelo tráfico), como já mencionado. Talvez mais perversamente, a violência se imiscui na intimidade dos laços fortes, causando o medo de sair de casa, de

conversar na porta de casa e de fazer amizades com as pessoas “erradas”, e transferindo para o “bandido” o papel de mediador dos conflitos. Ou seja, até mesmo o capital social tradicional, a maior riqueza da favela, vem sendo erodido pela violência

Consideramos profundamente relevante o resultado da pesquisa quanto a pergunta referente a vontade das entrevistadas de que os filhos morassem na favela, 78,8% das entrevistadas informaram que gostariam que eles saíssem da favela, sendo que 59% delas afirmaram que o maior temor em relação aos filhos é que eles se envolvam com o crime. O temor é pertinente pois o envolvimento de crianças no tráfico tornou-se muito comum nas favelas do Rio de Janeiro, tendo em vista a proximidade geográfica dos jovens com os grupos criminosos, como informa a pesquisa do Observatório das favelas, transcrevo um depoimento, (Observatório das Favelas: 2006, p. 17):

As crianças começam geralmente com os traficantes “- compra isso, compra aquilo, faz um bonde’ (...) elas começam a fazer “adiantos” (...) ai o traficante vai tomar um banho ‘pô, segura aqui o meu fuzil’. Ai o traficante vai namorar ‘-ah, segura aqui minha bolsa’. Ai começa a envolver as crianças e elas começam a ficar perigosas também e é quando elas dão iniciativa ao tráfico’ - (ex-gerente)

Esse envolvimento de jovens com o crime nas favelas é demonstrado com o estudo realizado pelo observatório das favelas, intitulado “Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006”, coordenado por Jailson de Souza e Silva e publicado em novembro de 2006. A pesquisa envolveu crianças, adolescentes e jovens com idade entre 11 e 24 anos, sendo cerca de 202 jovens acompanhados durante quase dois anos, a saber, entre abril de 2004 e maio de 2006. Dos resultados ali apontados merecem destaque que os principais fatores que levaram os jovens entrevistados a trabalhar no tráfico foram: ganhar muito dinheiro (33%) e ajudar a família (23%),

apenas 9% informara terem entrado no tráfico por terem dificuldade de encontrar outro emprego.

Resultado semelhante foi apresentado quando questionou-se o fator que mantém os jovens no tráfico: 39,6% informaram que é o dinheiro, 18,3% informaram que é ajudar a família, 5,2% informaram que é a dificuldade de conseguir outro emprego. Os entrevistados informaram que o aspecto mais desagradável do trabalho no tráfico é o risco de vida 73%. Informam que os fatores mais contribuiriam para eles deixarem o tráfico seriam: ganhar muito dinheiro 48% e conseguir um emprego formal 30%.

Dois outros dados são relevantes para a nossa pesquisa, um deles diz respeito ao maior desejo da vida dos jovens envolvidos com o tráfico: 27% disseram que o maior desejo de suas vidas é ganhar muito dinheiro, 15,2% informaram que é arrumar um emprego, 11,7% informaram que é sair do tráfico, 10% informaram que é ser feliz, 10% informaram que é comprar uma moto ou um carro, 8% construir uma família, 7% ajudar sua família financeiramente, 6% manter-se vivo, 6% ser jogador de futebol. É o que informa a tabela:

Tabela 4. Maior desejo, Jovens e o Tráfico

<b>Desejo</b>	<b>Qtd</b>	<b>%</b>
Ganhar muito dinheiro	62	27.0
Arrumar um emprego	35	15.2
Sair do tráfico	27	11.7
Comprar uma casa	14	6.1
Ser feliz	10	4.3
Comprar uma moto ou um carro	10	4.3
Construir uma família	8	3.5
Ajudar sua família financeiramente	7	3.0
Manter-se vivo	6	2.6
Ser jogador de futebol	6	2.6
Ter bom relacionamento com a família	5	2.2
Criar os filhos ou estar perto deles	4	1.7
Ter saúde	3	1.3
Ser militar	3	1.3
Sair da comunidade	3	1.3
Arrumar uma garota legal	2	0.9
Crescer profissionalmente	2	0.9

Ser bem de vida	2	0.9
Ganhar um cargo melhor na boca	2	0.9
Ser dono da boca	2	0.9
Muita paz na favela	2	0.9
Ficar no tráfico	1	0.4
Comprar um vídeo-game	1	0.4
Ter as coisas que gosta	1	0.4
Favela unificada	1	0.4
Nunca ir preso	1	0.4
Matar um policial	1	0.4
Não tem sonhos	1	0.4
Ter tranquilidade na vida	1	0.4
Mudar de vida com o marido	1	0.4
Que o irmão não entre nessa vida	1	0.4
Tirar os avós da comunidade	1	0.4
Voltar a estudar	1	0.4
Ter um grupo de funk	1	0.4
Informação não coletada	1	0.4
Total	229	100

Vale destacar que agrupando-se o número de desejos que informam uma vontade de estar inserido na sociedade de consumo (tais como comprar uma casa, ter um emprego, ganhar muito dinheiro) somam mais de 58% dos desejos. Apenas 3% informaram desejos ligados diretamente a permanência em atividades criminosas. Destacamos que o tráfico é visto como uma opção de acesso a renda, pois a idade de ingresso e a acensão nas ocupações ocorre em idades muito baixas. A grande maioria dos jovens declarou receber entre 1 e 5 salários mínimos, além disso, a pesquisa informa que na primeira entrevista havia 19 gerentes do tráfico com menos de 18 anos, sendo que 9 tinham entre 14 e 16 anos, havia 2 entrevistados de 14 anos que já eram gerentes, como informa a tabela:

Tabela 5. Distribuição dos jovens por tipo de vínculo com o tráfico

Idade	Olheiro	Soldado	Vapor	Embalador	Avião	Gerente	Cargueiro	Outra	Total
11	1								1
12	3	2							5
13	1		2					2	5
14	1	2	4			2			9
15	5	6	10	1	2	1		5	30
16	11	11	18	3	2	5		2	52
17	10	9	28	8	1	5		4	65

Idade	Olheiro	Soldado	Vapor	Embalador	Avião	Gerente	Cargueiro	Outra	Total
18	2	13	7	3		6	1	4	36
19	1	5	1	1		4	1	1	14
20		2	4			2			88
21			2			1			3
22			1						1
24									1
total	35	50	77	16	5	27	2	18	230
%	15.2	21.7	34.5	6.9	2.2	11.7	0.9	7.8	100

Quanto à renda, temos a seguinte tabela:

Tabela 6. Renda mensal dos jovens envolvidos com o tráfico

Faixa salarial	QTD	%
Menos de 1 SM	20	8.7
1 SM	22	9.6
Acima de 1SM até 3 SM	131	57.0
Acima de 3 até 5 SM	43	18.7
Acima de 5 até 7 SM	7	3.0
Acima de 7 até 10 SM	3	1.3
Informação não coletada	4	1.7
Total	230	100

A análise dos dois artigos aqui expostos permite concluir que há dois fatores relevantes na vida do morador da favela, o medo provocado pela proximidade do tráfico e a vontade de inserir-se na sociedade de consumo.

Essa segunda hipótese pode ser prestigiada pela correlação entre as duas pesquisas apresentadas, isso porque na primeira 57% das entrevistadas informaram que não se vestem adequadamente, ao passo que na segunda pesquisa 46,1% dos jovens envolvidos com o tráfico informaram usar o dinheiro que ganha com o tráfico para comprar roupas (em segundo lugar, com 31,7%, os jovens usam o dinheiro do tráfico para ajudar a família, apenas 7,4% dos entrevistados usam o dinheiro para comprar drogas).

Do mesmo modo, na primeira pesquisa 51,5% das entrevistadas informaram já ter diminuído quantitativamente suas refeições e 72,5% informaram já



terem alterado qualitativamente sua alimentação por contingências financeiras. Por sua vez, na segunda pesquisa 70,4% dos jovens envolvidos no tráfico informaram ganhar como benefício pelo envolvimento no tráfico alimentação, refeição ou lanche.

A complementaridade das duas pesquisas apresentadas é muito relevante. Ao passo que a primeira colhe as informações junto às mães moradoras da favela, a segunda acompanhou a trajetória de vida dos jovens envolvidos no tráfico. Por todo o exposto nesse capítulo, contemplando o panorama descrito nele, é possível inferir que subjacente à baixa fruição dos direitos fundamentais na favela do Rio de Janeiro estão os seguintes aspectos:

- A favela é um território diferenciado da cidade pelo acesso precário a serviços públicos, destacando-se a baixa fruição do direito a segurança pública;
- O alto grau de violência letal do estado do Rio de Janeiro (inclusive de adolescentes e crianças) possui correlação com as áreas de influência das favelas;
- A proximidade do tráfico, em especial pela ostensividade de armamentos pesados, gera medo na população da favela, assim como viabiliza o ingresso de jovens e adolescentes em sua estrutura de “empregos”, altera os hábitos dos moradores (dificultando, inclusive, o acesso a educação) e impede o associativismo na comunidade;
- O tráfico sobretudo é uma fonte de renda para os que se envolvem e simboliza o ingresso na sociedade de consumo, a principal motivação de ingresso no tráfico é a vontade de ganhar

dinheiro e o principal evento capaz de tirar um jovem do tráfico é ganhar dinheiro;

- Os moradores de favela apresentam uma baixa satisfação em relação ao que vestem e por contingências econômicas limitam suas refeições quantitativamente e qualitativamente.

Esse o quadro, e essas as principais conclusões a serem apontadas, passaremos no capítulo seguinte a expor a intervenção estatal nas favelas do Rio de Janeiro, e fazendo um contraponto com o panorama da favela traçado buscaremos identificar formas de ampliar a fruição do direito fundamental a Segurança Pública.

### Capítulo 3

## POLÍCIA PACIFICADORA E A FRUIÇÃO DO DIREITO SOCIAL À SEGURANÇA PÚBLICA

### 1. Descrição da Política de Pacificação

A implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) são regulados pelo Decreto 42.787 de 06 de janeiro de 2011, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro de 07 de janeiro de 2011. O decreto em seu artigo 1º define que as Unidades de Polícia Pacificadora destinam-se a aplicar a filosofia da polícia de proximidade<sup>7</sup> nas áreas designadas para sua atuação. A Política de Pacificação consiste na implantação de um modelo de polícia comunitária em favelas do Rio de Janeiro. É um projeto de recuperação de territórios, por meio da sedimentação de uma estrutura estatal de fruição do direito a segurança pública em áreas vulneráveis.

O foco da atuação do policiamento pacificador são as favelas, descritas no diploma legal como “áreas 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”. A norma também apresenta os dois objetivos das UPPs: a) “consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada”, e b) “devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta tanto o desenvolvimento social quanto o econômico”.

---

<sup>7</sup> Polícia de proximidade é como é chamada a polícia comunitária nos países latinos da Europa, trata-se, contudo, da mesma filosofia de policiamento.

Contraopondo os objetivos apresentados ao panorama traçado no capítulo anterior, parece-nos que a norma se mostra adequada aos principais problemas das favelas, na medida em que busca um controle geográfico da comunidade, o afastamento dos grupos criminosos armados e o incentivo ao exercício da cidadania, para garantir o desenvolvimento social e econômico das comunidades. A norma segue propondo uma distinção entre as UPPs pelo tamanho de seu efetivo policial e institui gratificação aos policiais que atuam nessas unidades. A lei prevê que 50% de todos os policiais que forem incorporados a Polícia Militar do Rio de Janeiro serão destinados às UPPs. Apenas nos anos de 2008, 2009 e 2010, foram realizados concursos que somaram 10.700 vagas só para o cargo de soldado.

Merece destaque o dispositivo da norma que prevê que os policiais classificados nas unidades de polícia pacificador deverão ter formação especial, com ênfase em Direitos Humanos e na doutrina de Polícia Comunitária, e os soldados deverão, obrigatoriamente, ser policiais militares recém formados (§2º do art. 6º do referido decreto). A previsão de serem utilizados policiais recém formados busca afastar das UPPs a imagem tradicional do policial fluminense, truculento e violento ou corrupto e indolente. Relevante para essa descrição da polícia pacificadora é tratar sobre a doutrina da polícia comunitária, mencionada no artigo.

O Governo Federal, por meio do Ministério da Justiça, desenvolve o programa PRONASCI (Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania). Tal programa, por sua vez, produziu um Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária, com os seguintes temas: 1. Direitos Humanos, 2. Estruturação dos Conselhos Comunitários, 3. Gestão de Projetos, 4. Gestão pela Qualidade na Segurança Pública, 5. Mobilização Social, 6. Polícia Comunitária Comparada & Troca de Experiências de Polícia Comunitária, 7. Polícia Comunitária e Sociedade,

8. Relações Interpessoais, Conflitos e as formas de Intervenção, 9. Teoria e Prática de Ensino, 10. Teorias Sobre Polícia Comunitária, 11. Resolução Pacífica de Conflitos – Mediação Aplicada à Polícia Comunitária.

Leciona o manual que o policial deve ser visto como um membro da comunidade, pois a confiança dos populares depende do engajamento da polícia com os problemas das pessoas que ali convivem (SENASP: 2006, p. 184). O manual indica que as estratégias policiais desenvolvidas nos últimos 50 anos podem ser classificadas como “combate profissional do crime”, “policimento estratégico”, “policimento orientado para o problema” ou “polícia comunitária” (SENASP:2006, p. 186). Tais estratégias se diferenciam pelos objetivos, foco de atuação, relacionamento com a comunidade e táticas.

O objetivo da estratégia de combate profissional do crime é criar uma força especializada de combate ao crime que assegure a repressão criminal pela rápida resposta do aparelho estatal. A tática é responder rapidamente aos chamados de emergência, para que os agressores sejam prontamente punidos, assegurando que não haja impunidade (SENASP:2006, p. 187-188). Compartilha a crença que os crimes podem ser evitados pela eficiência do Estado em punir os crimes ocorridos.

A ideia de policiamento estratégico busca incorporar um pouco mais de reflexão nas operações policiais. É acrescentado o emprego de estudo e planejamento estratégico da distribuição das patrulhas, maximizando a inteligência investigativa da repressão ao crime. Torna-se um policiamento mais eficiente contra crimes praticados por agentes sofisticados e criminosos em série. (SENASP: 2006, p. 188). Possui um forte investimento em investigação e inteligência, porém perpetua

o sistema reativo e compartilha a crença de que a redução da impunidade implica na redução da criminalidade.

O policiamento orientado para o problema por sua vez, seria aquele que considera que o crime pode ser controlado ou até mesmo evitado por ações mais amplas que a mera prisão e aplicação da lei penal. À policia caberia o papel de orientar à comunidade a lidar com as situações que levam aos delitos. Essa atuação inclui um diagnóstico das causas subjacentes ao crime. (SENASP: 2006, p. 188) Se baseia na crença de que os delitos são causados por problemas sociais identificáveis, e que a solução desses problemas leva a redução da criminalidade.

Por fim, o policiamento comunitário, é aquele no qual o êxito da atividade policial não está na sua capacidade de combater ao crime e reagir aos delitos, mas na habilidade de desenvolver comunidades competentes para diagnosticar e solucionar os problemas subjacentes a criminalidade. Para isso o policial é incentivado a estreitar os contatos com a comunidade e orientá-la na sedimentação de uma autonomia cidadã (SENASP: 2006, p. 189-190).

A ideia de uma policia comunitária envolve o conceito de proatividade do agente estatal, em contraponto à reatividade típica do policiamento tradicional. Para ampliar a ação da comunidade em prol de sua própria segurança o policial deve conhecer a comunidade e ser por ela conhecido (SENASP: 2006, p. 195, 197). O que se busca é alimentar um círculo virtuoso no qual se desenvolve a parceria comunitária, em que: um maior contato com a comunidade facilita a comunicação que gera confiança para que se obtenha um maior contato com a comunidade (SENASP: 2006, p.198). Parece-nos pertinente inferir que se trata de uma inversão de prioridade, ao invés de se dedicar a maior quantidade de recurso ao indivíduo

infrator, dedica-se a atenção ao cidadão, evitando-se os problemas subjacentes à criminalidade.

No mesmo manual são citados os principais erros do policiamento comunitário. O primeiro deles é não estimular a autonomia das organizações comunitárias, que não podem ser grupos que dependam do apoio policial para se mobilizarem. Ensina o manual que as organizações comunitárias de segurança não podem representar mera extensão civil da instituição policial e sim um ambiente propício à críticas e debates que possibilitem a melhoria da atividade policial e da qualidade de vida da comunidade (SENASP: 2006, p. 220). O policiamento comunitário não deve se confundir com uma simples estratégia de controle social, por meio da qual a polícia se vale de uma pequena representação da comunidade para a manipular e dar uma aparência de legitimidade a sua atividade (SENASP:2006, p. 221-222). Também não pode ser confundido com uma ferramenta de ajuda da atividade policial, reduzindo o envolvimento dos cidadãos a realização de determinadas tarefas para as quais não possui efetivo (SENASP: 2006, p. 223-224).

O correto, informa o documento, é que a proximidade entre a polícia e a comunidade aponte para participação ativa dos cidadãos nos processos decisórios. “Ao invés de consertar viaturas e reformar prédios, a comunidade atua na reeducação de suas ações, na reconstrução social do bairro, ou seja, ações de caráter essencialmente preventivo” (SENASP: 2006, p. 225-226). A lição do manual sintetiza que o trabalho da polícia comunitária se baseia na ideia de que as pessoas se relacionem com amizade, confiança e respeito, engajados na solução dos problemas subjacentes a criminalidade, transcrevo:

Baseado nisso é que se norteia este trabalho de Polícia Comunitária em que as pessoas passem a se conhecer e manter uma relação de

amizade confiança e respeito, buscando juntos soluções criativas para os problemas que afligem sua comunidade, cobrando dos órgãos competentes ações mais diretas como uma forma preventiva às causas da violência (SENASP: 2006, p. 227).

Em certo aspecto, é possível concluir que o Decreto de implantação das UPPs prevê que os policiais que atuarão nas comunidades pacificadas serão versados nessa espécie de policiamento que é orientado pelo conhecimento mútuo, amizade e engajamento coletivo. Nos parece evidente que basear a atividade policial em amizade, confiança e respeito é excesso de otimismo, mas a valorização de tais relações indica uma filosofia (ou pelo menos uma estética) policial diferenciada.

Voltando a análise do Decreto 42.787 - 06/01/2011, temos que o programa de pacificação é implantado por meio de quatro etapas:

1. Intervenção tática: nos termos do decreto, são realizadas operações policiais “com o objetivo de recuperarem o controle estatal sobre áreas ilegalmente subjugadas por grupos criminosos ostensivamente armados”.

Nessa etapa policiais especializados (via de regra o Batalhão de Operações Especiais e o Batalhão de Choque da Polícia Militar do Rio de Janeiro) realizam uma operação tática de ocupação do morro. A política é inovadora no sentido de que não é uma ação de confronto ou de “caça a bandidos” que via de regra inauguram uma grande quantidade de violência recíproca, antes, é uma ação com foco no território do morro, e não nos criminosos. Via de regra a comunidade é avisada com antecedência da operação no intuito de minimizar os riscos aos civis. Boa parte dessas operações foi realizada sem um único disparo de arma de fogo. A polícia entra e sobe todas as vias públicas, vistoria todo o espaço público e estabelece centros de observações nos lugares mais altos do morro.



2. Estabilização: momento de transição no qual são realizadas intervenções táticas e cerco à área ocupada, enquanto não se implementa a UPP. Nessa etapa, via de regra, são procedidas as ações de apreensão de entorpecentes e armas. A polícia geralmente conta, nessa etapa, com um número considerável de denúncias populares de esconderijos de drogas e armas. Também são procedidas as retiradas de barricadas das vias públicas para permitir os acessos de veículos. É nessa etapa que se procede a definição do espaço físico que será ocupado pela UPP. Também é nessa etapa que se estabelecem os primeiros diálogos entre a polícia e a comunidade.

3. Implantação da UPP: que nos termos do decreto é o momento em que os policiais treinados na doutrina do policiamento comunitário chegam a comunidade pacificada, “preparando-a para a chegada de outros serviços públicos e privados que possibilitem a reintegração à sociedade democrática”. Ou seja, é o momento em que os policiais dos batalhões especializados em intervenções táticas dão lugar aos policiais que passarão a atuar naquela comunidade.

4. Avaliação e monitoramento: etapa final, na qual é realizada avaliação sistemática do atingimento dos objetivos. Implantada a UPP, o projeto de policiamento comunitário tem início para consolidar o controle estatal na área ocupada. Destaca-se que o Decreto prevê a elaboração de relatórios mensais dos dados criminais relevantes para controle da atuação do policiamento pacificador.

## **2. As UPPs e o Direito Fundamental a Segurança Pública**

### **2.1. Relação da política pública de pacificação com as demandas comunitárias**

Um dos principais elementos para avaliar a legitimidade das UPPs é verificar a sua compatibilidade com as demandas das pessoas que são afetadas por essa política pública. A implantação de Unidades de Polícia Pacificadora, da forma como proposta na norma, i.e. numa dimensão meramente normativa, é uma política adequada às demandas das comunidades?

O trabalho mostra que a Política de implementação das UPPs alinha seus objetivos com a maioria das demandas das comunidades, em especial, com aquelas ligadas a proximidade dos grupos criminosos armados, mas precisa ser complementada na medida em que não prevê prestações estatais que fomentem o desenvolvimento econômico das comunidades. No final do segundo capítulo expusemos que as comunidades das favelas são territórios marcados: a) pelo acesso precário a serviços públicos; b) pelo alto grau de violência letal; e, c) pela proximidade física de grupos criminosos ostensivamente armados, capaz de gerar medo na comunidade (o que altera os hábitos dos cidadãos e dificulta o associativismo) e facilitar o ingresso de jovens na criminalidade.

Quanto a esses três aspectos parece-nos que o projeto político das UPPs é adequado, pois, o afastamento dos grupos criminosos fortemente armados é uma prestação estatal devidamente prevista na fase de intervenção tática, e sedimentada pelas demais fases que prevêem a implantação do policiamento comunitário como estratégia policial de manutenção do controle estatal sobre os territórios pacificados e monitoramento mensal dos índices de criminalidade. Nesse sentido é possível fazer uma prognose de que, nas comunidades contempladas com o programa, haja uma diminuição do medo e uma obstaculização do ingresso de jovens na criminalidade.

Também nos parece que, teoricamente, a política é adequada à necessidade de diminuição da violência letal, pois, a ocorrência de um evento criminoso depende da coincidência em um determinado momento de três elementos distintos, vítima, ofensor e ambiente, (SENASP: 2006, p. 203-204). Nesse sentido o afastamento físico de vítima e ofensor por si só aparenta constituir uma implementação do direito a Segurança Pública apta a diminuir o temor e a letalidade da criminalidade fluminense. Além disso, a ação policial prevista busca atenuar o ambiente propício ao cometimento de delitos ao implementar uma unidade policial especializada em policiamento comunitário, ou seja, engajada com os problemas locais.

Corroboram com essa conclusão os resultados iniciais da política de pacificação. Foram implementadas uma UPP em dezembro de 2008, cinco em 2009, oito em 2010 e três em 2011. Considerando esse espaço de tempo e considerando a tabela 2 temos que em 2010, em comparação com 2009, houve uma redução de mais de mil homicídios sendo que houve uma redução de 700 homicídios causados por armas de fogo. A redução da criminalidade letal coincide com a implementação das unidades. Além disso, a desconstrução das estruturas sociais de poder impostas pelas armas dos criminosos possibilita um implemento do associativismo comprometido com os problemas da comunidade. Isso porque, havendo um grupo criminoso fortemente armado hegemônico em determinada comunidade, a força substitui o debate na tomada de decisões. A norma elege o policiamento comunitário como doutrina na qual devem ser treinados os policiais das unidades pacificadoras, tal treinamento possui uma preocupação nuclear com o associativismo da comunidade o que aponta para a resposta afirmativa ao questionamento.

A implantação das UPPs atende as demandas mais urgentes, porém não atende as demandas referentes a necessidade de acesso a renda e ao consumo, o que analisaremos no tópico subsequente.

## **2.2 A correlação entre as dimensões do direito à segurança pública e o projeto de implementação das UPPs**

O Decreto analisado apresenta uma política pública de fruição do direito a Segurança Pública em suas dimensões de direito de consumo (objeto de política pública oferecida pelo Estado) e de direito de produção (diretamente ligado ao fomento econômico). A política de implementação das UPPs descrita no Decreto analisado prevê o desenvolvimento social e econômico como um dos objetivos da UPPs (alínea “b” do §2º do art. 1º do referido decreto), contudo, tal referência é genérica e não possui uma correlação prestacional objetiva. Apesar de arrolar direitos, o Decreto não apresenta uma norma juridicamente aplicável ou sequer um compromisso público de prestação estatal que possibilite à comunidade aferir e debater as expectativas de fruição de tais direitos. Nesse sentido, para atender essas necessidades descritas nos dois últimos pontos listados no capítulo 02 as UPPs precisam ser complementadas.

Como identificamos anteriormente, uma das vulnerabilidades da fruição do Direito à Segurança Pública nas favelas do Rio de Janeiro é a dificuldade de renda e consumo de bens essenciais, tais como roupa e alimentação. Por tal razão uma política de implementação do direito a Segurança Pública deve estabelecer prestações estatais de fomento ao emprego, a produção e ao consumo. Apresentamos anteriormente que segundo a teoria do professor CASTRO (2009, p. 56), é possível conceber a intervenção estatal e jurídica para a fruição de um direito

de produção<sup>8</sup>. Parece-nos que o direito a Segurança Pública se expressa, nessa dimensão, em um direito a inserção no mercado, ao mesmo tempo em que a inserção no mercado representa uma garantia do direito a Segurança Pública.

A mera “pacificação”, embora seja compatível com parte das demandas das comunidades envolvidas, tem uma repercussão reduzida no aspecto de estímulo à produção. Embora a UPP crie um espaço em que *potencialmente* atividades econômicas terão mais probabilidade de ser desenvolvidas é insuficiente para o estímulo da atividade econômica num território historicamente deficitário. Não podemos perder de vista que a presença de uma atividade econômica estruturada contribui para a manutenção da própria Segurança Pública. Ademais, ampliar o acesso ao mercado amplia o número de indivíduos interessados na manutenção de sua segurança. Portanto, se o compromisso da política de pacificação com o desenvolvimento social e econômico transformar-se em vazias abstrações, perde-se a sinergia identificada entre *desenvolvimento econômico e segurança pública*.

É necessária, pois, uma ação estatal voltada a maximizar a circulação de moeda enquanto estrutura social de fomento à inovação, produção e consumo. Não se trata de planificação da economia, e sim de elevar o índice efetivo de fruição do direito a Segurança Pública (na sua dimensão de direito de produção, no seu conceito amplo de segurança econômica, social e cultural) por meio do fomento às

---

<sup>8</sup> In verbis: “Além disso, as ‘prestações’ a que o titular da propriedade comercial faz jus, sob a perspectiva da AJPE, devem ser vistas como convergentes para realizar o fim de alavancar a competitividade do investimento. Isso poderia significar, por exemplo: i) a isenção parcial de algum tributo, concedida para compensar um “atraso” nos investimentos em pesquisa e desenvolvimento; ii) o crédito ofertado por um banco estatal a uma taxa vantajosa; iii) uma renda assegurada por contratos de fornecimento celebrados com o Estado; iv) barreiras legais a novos investimentos (barreiras à entrada), tais como exigência de capital nacional, por oposição ao estrangeiro etc”. No caso, para as prestações estatais alavancarem a competitividade das relações econômicas nas favelas as políticas públicas, parece-nos, deverão ser mais localizadas e mais concretas, são propostas nesse sentido a economia solidária e a produção cooperativa, associada ao ganho de valor agregado do comércio justo e ao fomento ao consumo, realizado pelos Bancos Comunitários.

relações fiduciárias privadas que implementam uma cooperação cidadã autônoma pacificadora, capaz de prevenir conflitos. Nesse sentido, as principais dificuldades a serem enfrentadas são o problema da posse irregular (ações de regularização fundiária); a improdutividade das favelas (ações que garantam meios de produção e qualificação coletivos necessários); e pouca disponibilidade de moeda (ações de disponibilização de microcréditos) (COSTA: 2011, p. 59-60).

Registra-se nesse aspecto a relevância de se considerar em especial a economia solidária, uma vez que realça os sentimentos de comunidade e incentiva o aumento da autoestima, da confiança e da associatividade, elementos diretamente ligados à prevenção ao crime. Além disso, a produção solidária conjugada com o fair trade representa uma possibilidade de agregar valor ao produto por estar acoplada a uma agenda internacional de construção de uma rede de produção e consumo culturalmente e socialmente responsáveis e ambientalmente sustentáveis.

Em pesquisa às principais hipóteses de complementação possíveis identificamos como política pública complementar à instalação das UPPs o Programa Rio Economia Solidária, projeto desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Econômico Solidário da Cidade do Rio de Janeiro (SEDES/PCRJ), realizado com recursos oriundos de um convênio entre o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) e a Secretaria Nacional de Economia Solidária. O programa busca a conjugação das UPPs com o conceito de economia solidária, i.e., busca-se levar às comunidades pacificadas um engajamento comunitário nas relações econômicas, tal como proposto por MORAIS (2010: p, 66):

“economia solidária é entendida como um conjunto de atividades econômicas organizadas e realizadas solidariamente por trabalhadores e trabalhadoras a partir da autogestão (...) relacionadas à produção de bens,

prestação de serviços, finanças solidárias, comércio justo e consumo solidário”

O plano governamental dessa conjugação da atividade policial com a economia solidária é apresentado no artigo intitulado “Desenvolvimento econômico solidário e segurança pública na cidade do Rio de Janeiro: Estratégias para a ação”, publicado na edição de fevereiro/2011, na revista Mercado de Trabalho do IPEA. COSTA (2011, p. 58) afirma que é necessário um conceito de Segurança Pública que corresponda a um Estado radicalmente democrático, que contemple as seguranças econômicas, sociais e culturais. Ele informa que o maior desafio das UPPs é associar políticas permanentes de Estado (fruição de direitos de consumo) com políticas fomentadoras de um ambiente favorável à construção de um desenvolvimento sustentável (fruição de direitos de produção). Para o autor são estruturas de fomento ao desenvolvimento econômico o empreendedorismo, associativismo, microcrédito, assistência técnica, formalização de canais de escoamento da produção; e acesso à tecnologia e à inovação. Busca-se, com o Programa Rio Economia Solidaria, implementar-se prestações estatais de fomento ao desenvolvimento econômico comunitário e solidário.

Para o autor a economia solidária é uma forma de promover desenvolvimento e superar as dificuldades locais de falta de recursos, de qualificação, de baixa autoestima, mortificação da sociedade civil local crítica e sileciamento imposto pelo medo (COSTA: 2011, p. 59). Assim o autor apresenta as três ações do Programa Rio Economia Solidária que estão sendo desenvolvidas nas comunidades pacificadas: 1) processo de produção do conhecimento acerca do tecido socioprodutivo das comunidades para instrumentalizar a intervenção estatal propriamente dita; 2) o apoio aos empreendimentos solidários consistindo no fomento equipagem, capacitação, qualificação e profissionalização da gestão do

empreendimento de economia solidária; e 3) a criação de um banco comunitário na Cidade de Deus.

A disponibilidade de moeda é uma preocupação nuclear para o desenvolvimento de um mercado de consumo que represente uma garantia do direito a Segurança pública. É nesse sentido que o banco comunitário ocupa um lugar de destaque, pois além de possibilitar o conhecido efeito multiplicador da moeda, tem a possibilidade de lançar uma moeda comunitária (com lastro em real), usualmente negociada a juros muito abaixo dos de mercado.

MELO (2009: p, 23) indica que o objetivo de um banco comunitário é promover o desenvolvimento econômico em territórios de baixa renda, por meio do fomento à criação de redes locais de produção e consumo, com base no apoio às iniciativas de economia solidária. O principal impacto do banco comunitário é a criação de uma moeda local incentivando que a riqueza da comunidade circule dentro da própria comunidade. O banco comunitário tem no Brasil como principal sucesso o Banco Palmas que vem crescendo no território nacional apesar de não haver qualquer marco normativo a respeito.

MELO (2009: p, 25) destaca que a organização comunitária das finanças é uma alternativa ao modelo globalizado excludente e especulativo. Os pobres, diz o autor, quando fortalecidos são capazes de organizar seu próprio sistema financeiro, obedecendo à cultura local, aprofundando as relações de vizinhança e cooperação mútuas (MELO: 2009, p, 25).

### **2.3 Objetivação das prestações estatais e a fruição do direito fundamental**

O Decreto analisado tem a aptidão de expressar em valores objetivos e índices confiáveis as políticas públicas empreendidas para a fruição do direito a



Segurança Pública? Parece-nos que a resposta a esse questionamento é afirmativa, com a ressalva à dimensão produtiva do direito a Segurança Pública exposta na resposta anterior.

A teoria do professor Canotilho apresentada têm como núcleo essencial a ideia de que os direitos fundamentais não são aplicáveis por meio de operações lógicas de subsunção, e que, além disso, é essencial à realização da democracia que os direitos sociais se efetivem. O autor aponta a necessidade de se atribuir valores objetivos a realização dos direitos sociais. Como expressamos anteriormente a dimensionalização dos direitos fundamentais em prestações concretas e objetivamente quantificadas impede que a norma constitucional fique neutralizada pelas omissões legislativas e executivas. Nesse sentido também, impede que os tribunais neutralizem a liberdade de conformação do legislador, principalmente em épocas de escassez de recursos.

Acreditamos que a norma analisada tem a virtude de apresentar uma prestação estatal objetiva que permite que os moradores das comunidades vulneráveis tenham a capacidade de aferir a implementação do direito à Segurança Pública e instrumentalizar suas demandas. A norma em questão especifica os sujeitos a serem alcançados pela política, a saber, as comunidades pobres em que a instalação de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito. Ela define os objetivos a serem alcançados e especifica quatro prestações públicas bem definidas: 1) operação tática policial de ocupação do território da comunidade; 2) implantação de uma unidade de polícia especializada; 3) designação de um efetivo mínimo de 100 policiais especializados em policiamento comunitário e gratificados financeiramente; 4) avaliação contínua das atividades e da efetividade da unidade instalada.

Se levarmos em consideração que cada uma dessas prestações traz consigo diversos outros serviços a serem prestados podemos entender que se trata de um relevante compromisso governamental com as comunidades, exemplo: 1) a operação tática de ocupação traz consigo as prestações estatais de: apreensão de armas e drogas, retirada de barricadas para possibilidade de ingresso dos demais serviços públicos<sup>9</sup> e afastamento dos grupos criminosos fortemente armados; 2) a implantação de uma unidade de policiamento pacificador importa as prestações objetivas de: promoção de um espaço público privilegiado ao debate de questões comunitárias, capilarização da Polícia Militar e a inclusão física de uma instituição estatal dentro da comunidade; 3) A previsão normativa de um efetivo de policiais treinados traz consigo as prestações objetivas de: inovação na filosofia de policiamento, realização de concursos públicos para aumento e oxigenação do efetivo da polícia, prestação do serviço de policiamento segundo orientações de cidadania estabelecidas pelo governo federal; 4) O compromisso de avaliação continua prevê as prestações objetivas de: Criação de um Conselho Permanente de Avaliação das UPPs, com reuniões periódicas e elaboração de relatórios mensais contendo dados consolidados das incidências criminais nas áreas das UPPs.

Desse modo, pode-se dizer que a norma em análise é positiva no sentido de conferir às comunidades pobres ocupadas por grupos criminosos ostensivamente armados a legítima expectativa de uma prestação estatal comprometida com a fruição de seu direito fundamental a segurança pública. Além disso há um compromisso com a doutrina de policiamento comunitário, consolidada pelo governo

---

<sup>9</sup> Os grupos criminosos usualmente constroem barricadas de cimento e concreto nas vias públicas para impedir o acesso de veículos blindados da Polícia Militar, razão pela qual são usados blindados das forças armadas para o acesso à comunidade. Tais barricadas impedem o acesso de ambulâncias, caminhões dos bombeiros e outros veículos, impedindo a prestação de diversos serviços públicos. O Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar do Rio de Janeiro dispõe de tratores típicos da construção civil para a retirada de tais barricadas após a intervenção tática nos morros.

federal e com a construção de um espaço social propício a associatividade e a participação popular. Podemos dizer que o ato normativo atende aos postulados de boa governança propostos pelo professor Canotilho, na medida em que vincula a ação governamental a determinadas prestações objetivas.

Cria-se um nível de essencialidade da prestação estatal, as comunidades têm consolidado em tal decreto uma determinada distribuição de recursos sociais que vão além dos orçamentário e invadem a esfera axiológica, na medida em que disseminam o ideário do policiamento comunitário, o que possibilita um controle da qualidade da prestação estatal de policiamento por parte dos cidadãos.

As nítidas fragilidades da norma dizem respeito ao fato de o Decreto, por sua natureza, ser facilmente revogável. As políticas executivas via de regra sofrem severas influências dos períodos eleitorais e das alternâncias de governos. Assim a política tal como proposta pode ser revogada a qualquer momento, não havendo garantias de sua manutenção há médio ou longo prazo.

Além disso, peca a política pública pela sua falta de transparência. Não é possível concluir isso dos dados da pesquisa mas é possível problematizar pela dificuldade encontrada em compilar os dados apresentados. De fato há a publicidade da norma e do projeto político, contudo não é possível afirmar que tais informações são prestadas à maioria dos cidadãos, em especial os diretamente afetados. De fato algumas informações pareceram-nos razoavelmente herméticas. Na medida em que as políticas de efetivação de direitos fundamentais são consideradas veículos de compromisso do estado com o projeto democrático constitucional e, sobretudo, com as pessoas que vivem no país, as informações, das prestações, dos orçamentos, dos debates, dos projetos deveriam ser não apenas

disponibilizadas aos cidadãos, antes propagadas e difundidas amplamente, inserindo a participação popular nas tomadas de decisões.

## **Conclusão**

No primeiro capítulo indicamos que o projeto democrático constitucional demanda a efetivação de direitos sociais, que por sua vez depende de políticas públicas capazes de proporcionar prestações estatais objetivas. Para possibilitar a avaliação da compatibilidade democrática da política de pacificação, descrevemos duas teorias de efetivação dos direitos sociais, utilizadas como parâmetro para essa análise.

No segundo capítulo mostramos que, no caso das favelas do Rio de Janeiro o direito social que mais evidentemente fragiliza o projeto democrático é o direito a Segurança Pública. A carência da prestação estatal de tal direito, analisada por meio de dados oficiais e pesquisas sociológicas, indicou que a fruição de tal direito depende do afastamento dos grupos criminosos fortemente armados para uma reinauguração do espaço público de debate comunitário valorizando o associativismo dentro das comunidades. Além disso, a fruição do direito à Segurança Pública depende também da integração do espaço favelado com a cidade, por meio da inclusão de sua comunidade nos processos de produção e consumo.

No terceiro capítulo, evidenciamos que a implementação das UPPs, tal como prevista no Decreto 42.787 de 06 de janeiro de 2011, configura um relevante compromisso estatal de prestação de serviços público prevendo prestações objetivas de fruição do direito a Segurança Pública.

A polícia pacificadora se mostra um grande avanço na medida em que confere concreção prestacional a uma determinada dimensão do direito a Segurança Pública. Sua maior virtude reside em afastar os grupos criminosos fortemente

armados das favelas e fomentar o associativismo por meio do policiamento comunitário. Em especial destacamos que a contratação e treinamento de novos policiais nas doutrinas do policiamento comunitário aponta para uma ruptura com o sistema de policiamento científico, centralizado e estratégico. A nova forma de policiamento privilegia a sensibilidade dos agentes públicos e prioriza a vivência comunitária. Podemos especular que as competências de deduzir, inferir e combater o crime são complementadas pelas inovadoras competências de intuir e prevenir, possíveis apenas por meio da relação de proximidade com os cidadãos. Quando iniciamos a pesquisa não podíamos imaginar resultados tão otimistas.

Tal política, contudo não foi devidamente articulada quanto às prestações estatais necessárias ao desenvolvimento social e econômico das comunidades, apresentado como um de seus objetivos. Nesse sentido é necessária uma complementação da ação estatal, pois o projeto de implementação das UPPs é lacônico quanto a dimensão produtiva e econômica de fruição do direito a Segurança Pública, imprescindível para promover a integração entre os espaços urbanos da favela e da cidade. Isso porque, na forma como é definida no Decreto, a chamada pacificação não é coordenada com prestações estatais aptas a fomentar o ingresso da comunidade nas relações de produção, de obtenção de renda e de consumo. Tais relações são capazes de reforçar e garantir a efetividade do direito a Segurança Pública, implicando a ampliação do acesso aos direitos fundamentais e aos serviços públicos.

Nesse sentido, corre-se o risco de realizar uma “pacificação” que não promova adequadamente a cidadania, uma vez que a dimensão econômica dos direitos sociais que mais evidentemente fomenta a autonomia dos cidadãos e amplia a sua capacidade de cooperação privada. Teme-se, nesse sentido, que caso não

seja devidamente complementada as UPPs sejam incapazes de realizar o direito fundamental à Segurança Pública na forma proposta no projeto constitucional, que em seu art. 144 dispõe que a Segurança Pública é responsabilidade de todos, por não fomentar a dimensão produtiva de tal direito, diretamente ligada a autonomia dos cidadãos e a sustentabilidade orçamentária do projeto.

## Bibliografia

- BONAVIDES, Paulo. Curso de Direito Constitucional. 17<sup>a</sup> ed. atual. São Paulo: Malheiros Editores, 2005
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. Estudos sobre Direitos Fundamentais. 1. ed. 3 tir. – São Paulo: Editora Revista dos Tribunais. Portugal: Coimbra Editora, 2008.
- CASTRO, Marcus Faro de. Análise Jurídica da Política Econômica. In: Revista da Procuradoria-Geral do Banco Central. Vol. 1, n. 1, dez. 2007 – Brasília: BCB, 2009.
- COSTA, Marcelo Henrique. CASTILHO, Sérgio R. R. Desenvolvimento econômico solidário e segurança pública na cidade do Rio de Janeiro: Estratégias para a ação. In: Mercado de Trabalho, fev. 2011 – Rio de Janeiro: IPEA, 2011.
- KERSTENETZY, Célia L. SANTOS, Larissa. Pobreza como privação de liberdade: o caso da favela do Vidigal no Rio de Janeiro. Agosto;2007. Centro de Estudos sobre Desigualdade e Desenvolvimento. Universidade Federal Fluminense. Texto para discussão n. 23 – julho de 2010.
- LENGRUBER, Julita e RAMOS, Sílvia. Criminalidade e repostas brasileiras à violência. Observatório da cidadania, 2004.
- MATTAR, Flávia, CHEQUER, Jamile, DIAS, Mariana. **UPP: Tecendo Discursos**. In: DEMOCRACIA VIVA n. 45. Julho de 2010.
- MELO, João Joaquim de. MAGALHÃES, Sandra. Bancos Comunitários. In: Mercado de Trabalho, nov. 2009 – Rio de Janeiro: IPEA, 2009
- MENDES, Gilmar F. COELHO, Inocêncio Marins. Branco, Paulo G. Curso de Direito Constitucional. 3<sup>a</sup> ed. rev. atual. São Paulo. Saraiva, 2008.



MERTENS, Fábio Alceu. O direito fundamental à Segurança Pública e o serviço de segurança pública no ordenamento jurídico nacional. Dissertação de Mestrado em Ciência Jurídica da Universidade do Vale do Itajaí. Novembro de 2007.

MORAIS, Leandro Pereira. Empreendimentos economicos solidários no meio urbano e a agenda ambiental: possibilidades e entraves no Brasil atual. In: Mercado de Trabalho, fev. 2010 – Rio de Janeiro: IPEA, 2010.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. Caminhada de crianças, adolescentes e jovens na rede do tráfico de drogas no varejo do Rio de Janeiro, 2004-2006. Rio de Janeiro, 2006.

OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. O que é favela afinal?. Organizador: Jaílson de Souza e Silva. Rio de Janeiro, 2009.

RIO DE JANEIRO. Decreto 42.787 de 06 de janeiro de 2011, publicado no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro em 07 de janeiro de 2011.

RIVERO, Patrícia Silveira. Distribuição desigual dos direitos humanos e da cidadania: áreas de concentração de vítimas de homicídios e ação policial no município do Rio de Janeiro. Texto para discussão n. 1499 IPEA. Brasília: IPEA, 2010.

SARLET, Ingo Wolfgang. A eficácia dos direitos fundamentais: uma teoria geral dos direitos fundamentais na perspectiva constitucional. 10ª ed. rev. atual. e ampl. – Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2009.

SENASP, SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA: Curso Nacional de Multiplicador de Polícia Comunitária. Ministério da Justiça SENASP: 2006.

SILVA, José Afonso da. Cuso de Direito Constitucional Positivo. 33ª ed. rev. e atual.

São Paulo: Malheiros Editores, 2009.

SOUZA JUNIOR, José Geraldo de. Idéias para a cidadania e para a justiça. Porto

Alegre: Sérgio Antônio Fabris Editor e Sindjus – Sindicato dos trabalhadores do Poder Judiciário e do Ministério Público da União do DF, 2008.

UNICEF. BRASIL. Homicídios na adolescencia no Brasil: IHA 2005/2007. Brasília:

Secretaría de Direitos Humanos, 2010.

WASELFISZ, Julio J. Mapa da Violência 2010: Anatomia dos homicídios no Brasil.

Instituto Sangari – São Paulo, 2010.

WARAT, Luis Alberto. O direito e sua linguagem. 2ª ed. aum. – Porto Alegre: Sérgio

Antônio Fabris Editor, 1995.