



ESCOLA DA MAGISTRATURA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

A CONVENIÊNCIA DA ATUAÇÃO ESTATAL NAS FAVELAS CARIOCAS

Gleyce Kelly Mello dos Santos

Rio de Janeiro  
2020

GLEYCE KELLY MELLO DOS SANTOS

A CONVENIÊNCIA DA ATUAÇÃO ESTATAL NAS FAVELAS CARIOCAS

Artigo científico apresentado como exigência de conclusão do Curso de Pós-Graduação *Lato Sensu* da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro.

Professores Orientadores:

Mônica C. F. Areal

Nelson C. Tavares Junior

Lucas Tramontano

Ubirajara da F. Neto

## A CONVENIÊNCIA DA ATUAÇÃO ESTATAL NAS FAVELAS CARIOCAS

Gleyce Kelly Mello dos Santos

Graduada em Direito pela Universidade Veiga de Almeida. Advogada.

**Resumo** – o tráfico de drogas é um dos crimes de maior índice no Brasil. A prática do referido crime tem grande espaço dentro das favelas cariocas, onde o poder estatal é omissivo e os traficantes, “donos” das comunidades, assumem o papel de liderança. Em resposta ao combate ao tráfico, o Governo impõe a realização de operações policiais, como meio de apreender drogas e prender bandidos e armamentos. Ocorre que tais missões, em sua maioria, não são cumpridas sem ceifar os direitos de inocentes. A essência do trabalho é abordar as consequências práticas de tais operações, bem como até que ponto se fazem imprescindíveis.

**Palavras-chave** – Direito Constitucional. Poder estatal. Organizações criminosas. Favelas.

**Sumário** – Introdução. 1. Favelas e a moral como guia do desrespeito a direitos. 2. Consequências da heterogeneidade das políticas de segurança na atuação policial em favelas. 3. Necessidade de redemocratização da polícia e das políticas públicas. Conclusão. Referências.

### INTRODUÇÃO

A presente pesquisa científica busca discutir a realização de operações policiais nas comunidades cariocas como forma de imposição do poder estatal, ainda que a afirmação desse poderio seja acompanhada da violação de direitos fundamentais. Procura-se demonstrar que as missões policiais encerram um quadro de perpetração de abusos e trazem consequências gravíssimas não só para aqueles que praticam crimes, mas também para inocentes e para os próprios policiais.

O art. 5º da CRFB/88 traz um rol não exaustivo de direitos fundamentais, individuais e sociais, que devem ser respeitados por toda a sociedade e pelo Estado, sendo certo que este assume duas formas de atuar: negativamente, no que diz respeito aos direitos de primeira dimensão, como o direito à vida e à liberdade; e positivamente, no que se refere às liberdades positivas, como direitos sociais à educação, à saúde, à segurança, à assistência, à cultura..., de forma a garantir que possam ser exercidos.

No entanto, quando se direciona o olhar para as comunidades o que se vê é uma inversão da atuação. O Estado se omite quanto aos direitos de segunda geração, não garantindo à população escolas e hospitais de qualidade, mas atua positivamente com o viés de combater o tráfico, o que interfere na vida, na liberdade e na segurança não só dos que ali residem, estejam ou não envolvidos com o crime, mas também na de quem se encontra no entorno.

Para melhor compreensão do tema, busca-se abordar como as favelas surgiram e a partir de que momento se tornaram áreas atraentes para o crime. Pretende-se, ainda, buscar a finalidade das operações policiais realizadas nas comunidades e o índice de sucesso, o qual deve considerar o prejuízo causado para o tráfico e as consequências experimentadas por aqueles que não têm qualquer envolvimento.

Inicia-se o primeiro capítulo do trabalho apresentando o estereótipo que predomina em relação às favelas e como a perspectiva que a sociedade e as instituições possuem em relação a quem ali se encontra gera um conflito de valores.

No segundo capítulo, aborda-se a necessidade ou não da realização de incursões policiais nas favelas como forma de combate ao tráfico, com o objetivo de demonstrar como se dão as operações e a atuação dos agentes públicos.

O terceiro capítulo pesquisa a eficácia das políticas públicas de segurança empregadas nas comunidades. Procura-se demonstrar o índice de mortes de moradores e policiais, os quais são comumente vistos como moralmente superiores, e daqueles que possuem envolvimento ou suspeita de envolvimento com a prática de crime. Busca-se, ainda, demonstrar a necessidade de mudança na atuação estatal a fim de preservar direitos.

A pesquisa será desenvolvida pelo método descritivo-explicativo, pois a pesquisadora pretende expor as características que marcam o surgimento e o desenvolvimento das favelas, assim como a visão social que recai sobre elas, como meio de explicar fatos recorrentes como as violações a direitos que se pretende discutir.

Para tanto, a abordagem do objeto desta pesquisa jurídica será quantitativa e qualitativa, uma vez que a pesquisadora pretende trazer índices que demonstram os tipos de violações a direitos que são praticados pelos agentes públicos, bem como das vítimas, do número de operações realizadas e da verba pública investida, o que, em última análise, demonstra o padrão de comportamento adotado pelos agentes.

## 1. FAVELAS E A MORAL COMO GUIA DO RESPEITO A DIREITOS

O surgimento da indústria e o desenvolvimento do comércio no século XIX atraiu grande número de migrantes e imigrantes para a cidade do Rio de Janeiro, marcando a mudança do modelo colonial-escravista para um modelo capitalista. Essa transformação deu início a um processo de reestruturação do espaço geográfico da cidade.

A concentração do comércio e dos polos industriais e, conseqüentemente, da oportunidade de emprego, somada à ideologia higienista instalada no ano de 1866, que proibiu a construção de novos cortiços e desconstruiu os já existentes, concentrou a população na região central e periférica ao centro, fazendo surgir, assim, as primeiras favelas.

Registre-se que a população que passou a ocupar o centro vivia anteriormente nos cortiços e representava, à época, metade da população carioca, marcada pela pobreza e composta, em sua maioria, por pessoas negras e pardas. Constatase, pois, que a composição das favelas é reflexo do período colonial e então recente abolição da escravatura.

Há que se pontuar que surge aqui a primeira marca de representação estereotipada das favelas, pois a visão dos cortiços cariocas como “inferno social”, comumente associados à vagabundagem e ao crime, bem como a espaço propício a epidemias refletiu na concepção das favelas, que passa a ser vista como um local de criminalidade e de problema sanitário.<sup>1</sup>

O desenvolvimento econômico e o crescimento da indústria e do comércio foram cruciais para a expansão da cidade carioca e estratificação das classes sociais em territórios marcados. Se, de um lado, as áreas suburbanas da cidade foram ocupadas pelas classes mais baixas, de outro, a ocupação da Zona Sul da cidade foi feita pelas classes mais altas.

Enquanto as favelas cresciam de forma desenfreada, a ocupação da Zona Sul foi planejada e acompanhada de perto pelo Estado, consistindo em verdadeiro processo de urbanização:

[...] este movimento das classes mais altas da sociedade carioca para a chamada Zona Sul foi acompanhada de perto pelo Estado e pelos agentes imobiliários, que ao mesmo tempo em que produziam o espaço voltado para as classes altas, criavam assim condições para a chegada de trabalhadores pobres aos locais reservados às classes altas. A ocupação da Zona Sul, portanto, foi pensada, planejada e financiada pelos agentes de reprodução do espaço urbano que desejavam a reprodução do capital e atender as necessidades de uma população de alta renda.<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup>ROCHA, Danielle. *Imagens cristalizadas: a construção dos estereótipos sobre as favelas*. Disponível em: < <http://periodicos.uff.br/midiaecotidiano/article/view/9842>>. Acesso em: 30 set. 2019.

<sup>2</sup>PUC Rio. *As favelas no Rio de Janeiro: Origem e situação atual*. Disponível em: < [https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16168/16168\\_4.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16168/16168_4.PDF)>. Acesso em: 30 set. 2019.

Essa fase marca a concepção das favelas como um lugar de omissão do Poder Público, de “construção do enquadramento da favela como o espaço de ausências e carências. A precariedade de infraestrutura existente nas favelas levou ao surgimento das imagens que fizeram destes espaços o lugar da carência, da falta, o lugar por excelência da desordem”.<sup>3</sup>

O reconhecimento das favelas como ambiente pobre e sem a presença do Poder Público foi determinante para sua utilização como instrumento político de captação de votos. Como consequência da visibilidade alcançada através desse campo, o Governo começou a criar políticas habitacionais voltadas para as favelas, cujo cunho inicial era o controle.

Nessa seara, outros agentes entraram em cena, como a Igreja Católica, que criou duas fundações: a Fundação Leão XIII, em 1947, com a finalidade de assegurar assistência moral e material aos moradores das favelas, e a Cruzada São Sebastião, em 1955, que apresentava atividades voltadas à moradia.<sup>4</sup>

Com a ditadura militar, compreendida entre os anos de 1964 e 1985, a população pobre e favelada sofreu grande repressão. O período foi marcado, em sua maior parte, por uma política habitacional exclusiva, de remoções e opressão. No Rio de Janeiro, somente em 1980, com o governo Brizola, é que as políticas sociais se voltaram para as favelas, na tentativa de desenvolver projetos de implantação de infraestrutura.<sup>5</sup>

Paralelamente a isso, a visão acerca das favelas como aglomerado de pessoas miseráveis, vagabundas e atrasadas sofre negativa mudança devido à chegada do tráfico de cocaína na cidade.<sup>6</sup> A ideia de pobreza associa-se ao perigo e à violência, criando um novo estereótipo: o das favelas como lugar da criminalidade.

Uma das políticas adotadas pelo governador Leonel Brizola, fundada em alegações de abusos por parte da polícia contra moradores, foi suspender a ação policial nos morros da cidade, circunstância apontada por muitos como crucial para reorganização do tráfico e crescimento da violência.<sup>7</sup>

As políticas implantadas durante o Governo Brizola deslocaram, ainda que minimamente, a percepção das favelas como um lugar de ausência do Estado. No ano de 1990, o desafio era integração desses lugares à cidade. Assim, em 1992 foi sancionado o Plano Diretor

---

<sup>3</sup>ROCHA, op. cit., p. 12.

<sup>4</sup>PUC Rio, op. cit., p. 73-76.

<sup>5</sup>Ibid., p. 78.

<sup>6</sup>ROCHA, op. cit., p. 14.

<sup>7</sup>ESTADÃO. *Como o Rio caiu nas mãos das facções*. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral.como-o-rio-caiu-na-mao-das-faccoes-imp-,645494>>. Acesso em: 30 set. 2019.

da Cidade que decretava “que as favelas passarão a integrar o planejamento da cidade, constando nos mapas, cadastros, planos, projetos e legislação municipais”.<sup>8</sup>

Em 1995, foi criado o Programa Favela-Bairro, que buscava levar para a favela condições físicas regularmente encontradas no asfalto, como calçamento, creches, regularização de imóveis...<sup>9</sup>

Apesar dos esforços do Poder Público na tentativa de diminuir a distância entre as favelas e os demais espaços do bairro, bem como entre as classes sociais habitantes de cada uma das extremidades, a representação da favela como lugar perigoso e de criminalidade continuou sendo perpetrada.<sup>10</sup>

Os estereótipos que assolam os moradores das favelas geram discriminações que culminam na constante violação a direitos fundamentais e na diminuição das suas chances de vida. Essas estigmatizações são repetidas pelos próprios moradores, que, por vezes, se colocam em posição de inferioridade:

Os estereótipos influenciam ainda o modo como também são representados os moradores desses espaços. Os pobres, que são as maiores vítimas da violência, são também apontados como seus maiores agentes, sendo a pobreza ora determinante da vitimização, ora da ação violenta.<sup>11</sup>

As favelas seguem até os dias atuais marcadas por constantes confrontos, seja entre os traficantes da região e os de facção rival, seja entre aqueles e a Polícia. Esses confrontos passaram a ser visto como “guerra”, chegando-se a falar em “guerra civil”. Impõe reconhecer que associar tais contendidas à ideia de guerra pressupõe a valorização de ações bélicas e a criação de um território inimigo, que deve ser ocupado e atacado.<sup>12</sup>

A consequência da adoção desse tipo de política de segurança em ambientes estigmatizados como de alta criminalidade não poderia ser diferente: desrespeito a direitos básicos, tais como, integridade física e moral, inviolabilidade do domicílio e à vida.

Saliente-se que a ideia de desrespeito a direitos, geralmente denunciada pelos moradores das favelas, é comumente associada a uma acepção moral, uma vez que é observada apenas quando a vítima não tem ligação com a criminalidade. Dessa forma, se a vítima é alguém ligada ao tráfico, não estar-se-ia diante de desrespeito, mas, sim, de “justiça”.

---

<sup>8</sup>ROCHA, op. cit., p. 15.

<sup>9</sup>Ibid., p. 80.

<sup>10</sup>Ibid., p. 81.

<sup>11</sup>Ibid., p. 9.

<sup>12</sup>Ibid.

Tal fato reforça a falsa ideia de que o respeito a direitos está associado a moral. Daí surge um conflito de valores: se de um lado os moradores se dizem vítimas de desrespeito, porque são trabalhadores e ‘pessoas do bem’, do outro a polícia, fruto de uma sociedade dotada de pré-conceitos, pauta suas ações partindo da premissa de que quem reside nas favelas não tem o direito de exigir respeito, pois é moralmente inferior.

## 2. CONSEQUÊNCIAS DA HETEROGENEIDADE DAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA NA ATUAÇÃO POLICIAL EM FAVELAS CARIOCAS

De acordo com o Depen – Departamento Penitenciário Nacional, em pesquisa realizada no ano de 2018, os crimes relacionados ao tráfico de drogas são os que mais levam pessoas à prisão, de modo que autores desses crimes correspondem a 28% da população carcerária.<sup>13</sup>

Esse crime compreende a prática de vários outros delitos, por exemplo, o roubo (art. 156, CP), o furto, (art. 155, CP) e o homicídio (art. 121, CP), consistindo, ainda, em infração que ultrapassa as divisas dos estados e as fronteiras do país.<sup>14</sup>

Além disso, o tráfico ilícito de entorpecentes está intimamente ligado à economia. Tanto é assim que muitos países passaram a incluir o tráfico de drogas e o contrabando no cálculo do PIB, ajudando a economia parecer maior.<sup>15</sup>

A expansão da violência urbana parece estar umbilicalmente ligada à economia internacional da droga, em particular da cocaína, que se acrescentou à secular cadeia produtiva, muito mais modesta, da maconha. O tráfico em pontos fixos, ao mesmo tempo em que, sendo ilegal, não pode prescindir do recurso à violência privada, confere uma base estável que permite a reprodução continuada dessa forma de "capitalismo aventureiro", para usar a expressão de Max Weber. Por isso, muitas outras atividades criminais, violentas ou não, que raramente têm capacidade de se reproduzir sem interrupção, tendem, direta ou indiretamente, a gravitar em torno dele.<sup>16</sup>

<sup>13</sup>LFG. *Crimes mais praticados no Brasil que lotam as penitenciárias*. Disponível em: <<http://www.lgf.com.br/conteudos/artigos/geral/crims-mais-praticados-no-brasil-que-lotam-as-penitenciarias>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

<sup>14</sup>BRASIL. *Código Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>.

<sup>15</sup>ODILLA, Fernanda; ALEGRETTI, Laís. *PIB 2019: Por que o tráfico de drogas entra no cálculo do indicador e como essa conduta poderia inflar o indicador brasileiro*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48340243>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

<sup>16</sup>SILVA, Luiz Antonio Machado da. *Violência urbana, segurança pública e favelas: o caso do Rio de Janeiro atual*. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-49792010000200006](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-49792010000200006)>. Acesso em: 14 abr. 2020.

O arranjo das favelas, marcado essencialmente pela omissão do poder estatal, fez com que aquelas se tornassem terreno fértil para a prática de crimes, principalmente, o narcotráfico. A estruturação desses lugares favoreceu, ainda, a organização da atividade criminosa, com a criação das “bocas de fumo”, pontos em que se trava o comércio das drogas.

A ligação entre favelas, tráfico e economia trouxe dois conflitos marcantes: um entre facções, que buscaram invadir outras favelas visando, entre outras razões que não são relevantes para a presente pesquisa, a rentabilidade por elas gerada, e outra entre o Estado, na tentativa de imposição do seu poder.<sup>17</sup>

Nesse sentido, cabe salientar que até o advento da ditadura militar, as atividades estatais voltadas para as favelas eram questões pouco debatidas, mesmo aquelas destinadas à repressão de crimes, uma vez que tais espaços eram reconhecidos como lugar da desordem e da carência. Dessa forma, a atenção do Estado e da sociedade só se voltava para as favelas quando algum acontecimento extraordinário virava manchete de jornal:

[...] até a ditadura militar, o controle rotineiro das atividades típicas do lumpenproletariado urbano – contravenções, crimes contra a pessoa e o patrimônio, prostituição, varejo de mercadorias contrabandeadas, comércio de drogas ilícitas (quase exclusivamente maconha), etc. -, era uma questão socialmente periférica e submersa, que despertava pouca atenção pública, cujo controle sempre foi delegado ao arbítrio da autoridade policial. Esse estado de coisas apenas era quebrado nas raras ocasiões em que algum episódio mais espetacular saía das últimas páginas dedicadas aos acontecimentos policiais e chegava às manchetes de grande imprensa “séria” (das publicações que cobriam regularmente esses acontecimentos dizia-se, com desprezo e desinteresse, que “torcendo, sai sangue”).<sup>18</sup>

Com a implantação do regime militar, a população favelada passou a ser tratada com forte repressão e opressão. Nesse período, o combate ao crime passou a ser encarado como uma questão de segurança pública e esta foi ligada à ideia de controle social.

Tendo em vista que o controle social é um tema afeto à luta de classes, uma vez que as classes dominantes, em sua grande maioria habitantes das áreas nobres do estado, são responsáveis por “ditar as regras”, a política de segurança pública passou a ser ainda mais heterogênea.

Isso porque a forma como um agente de segurança pública opera nos condomínios da Zona Sul não corresponde ao tratamento dispensado às favelas cariocas. Decerto, não se pode deixar escapar que a recepção desses agentes também não é a mesma: em condomínios luxuosos

---

<sup>17</sup>ZALUAR, Alba. *Homicídios e disputas territoriais nas favelas do Rio de Janeiro*. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102014000100094](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102014000100094)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

<sup>18</sup>SILVA, op. cit., p.5.

policiais não são recebidos com tiros e granadas, enquanto nas favelas esse tipo de receptividade é ordinariamente realizado.

No entanto, a questão que paira nessa desigualdade de políticas de segurança é outra. Foi visto que existe uma falsa ideia de que o respeito a direitos está associado a moral. A partir do momento em que essa associação é feita em uma sociedade marcada por pré-conceitos e onde as classes mais abastadas possuem o controle do aparelhamento do Estado, a conclusão a respeito da atuação estatal, na pessoa de seus agentes, é apenas uma: o desrespeito aos direitos daqueles que residem em favelas, uma vez que essas pessoas são moralmente inferiores.

A definição do que se deve combater a fim de manter a ordem pública passa a ser guiada pela falsa ideia de que a favela é o lugar do crime e de que o favelado, por si só, é criminoso. A Polícia, com o referendo da sociedade, passou a empregar extrema força em sua atuação:

O dispositivo fundamental que faz a mediação entre estes opostos é a delegação, por parte de grandes parcelas da sociedade, para que as corporações policiais tomem decisões, segundo critérios próprios, sobre a extensão do uso da força e a definição dos inimigos a combater; reais ou imaginários. (...) O foco nos excessos e deficiências (aí incluída a corrupção) da atuação das instituições policiais – cujos agentes ultrapassam sistematicamente sua função constitucional de uso da “força comedida” (Brodeur, 2004) – ignora que eles são fruto de uma perspectiva coletivamente construída sobre o que seria desejável em termos de manutenção da ordem (a gramática da violência urbana). Ou seja, nesse caso, tenta-se retornar à linguagem dos direitos vista como decorrência do aprimoramento técnico-administrativo ou jurídico, deslocando seu sentido para um plano que despolitiza a abordagem e a torna um esforço cujo resultado prático tem se mostrado inócuo.<sup>19</sup>

A repressiva e opressiva forma de atuação policial nas favelas tem crescido cada vez mais e gerado impactos que vão muito além do simples combate ao tráfico. O Boletim “Direito à Segurança Pública na Maré” informa que ao longo dos meses de 2018 foram realizadas 16 operações policiais, que resultaram em 24 mortos e 20 feridos.

Esse boletim traz um quadro de violações dos direitos básicos que atingem 140 mil moradores da Maré. Há relato de “71 formas distintas de violações. Na maior parte dos casos, esses abusos foram cometidos por agentes de segurança, durante as operações policiais na região”.<sup>20</sup>

Dentre os casos de violação de direitos atendidos pelas Redes da maré em 2018, há 15 (quinze) relatos de invasão de domicílio, 15 (quinze) pessoas submetidas a violência verbal/psicológica/ameaça, 13 (treze) mortes de parentes ou amigos, 12 (doze) casos de violência física/tortura, 11 (onze) feridos por arma de fogo, 8 (oito) pessoas colocadas em

<sup>19</sup>SILVA, op. cit., p. 8.

<sup>20</sup>REDES DA MARÉ. *Boletim: direito à segurança pública na Maré*. Disponível em: <<https://redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica2018.final.pdf>>. Acesso em: 30 set. 2019.

situação de cárcere privado, 6 (seis) relatos de dano ao patrimônio, um caso de subtração de pertences e uma queixa de invasão de privacidade.<sup>21</sup>

Além do desrespeito direto a direitos fundamentais, essas operações policiais implicam em constantes interrupções na estabilidade da rotina dos moradores, dentre os quais se tem trabalhadores e estudantes. A bruta forma da atuação desses agentes gera, ainda, transtornos severos na saúde. O relato de uma moradora do Complexo do Alemão, que segue abaixo, ilustra isso:

O pior que já passei foi uma vez que teve um tiroteio muito forte e estava com meu filho de 6 anos. O meu outro filho estava na escola, e quando consegui chegar lá, ele estava parecendo um bicho acuado. Estava abaixado debaixo de uma mesa do refeitório, com um banco de concreto. Estava ali, tremendo todo, entre a mesa e o banco, parecia um bichinho. (...) Tinha um helicóptero disparando, eu tive que tirar força não sei de onde. Engoli, respirei muito fundo para poder ser forte. O pequenininho, tadinho, não sabia o que estava acontecendo, não tinha noção do que era aquilo tudo. Ficou ali porque a professora o mandou ficar ali, estava com muito medo com os tiros todos e o helicóptero.

A minha filha de 9 anos teve que ficar no hospital sob observação. Ela teve um ataque cardíaco, teve esse problema cardíaco de medo, agora ela faz exames e não tem nada. A médica me falou, “Quando acontecer isso, traga a menina imediatamente para o hospital”. Minha outra filha, a mais velha, que está em outra escola já cursando o [ensino] médio, passou pior. A sala dela, onde eles estavam todos estuando, foi atingida. Foram tantos os tiros que as balas bateram nas paredes da sala e os estilhaços feriram crianças.<sup>22</sup>

Não há como negar que essa forma de atuação dispensada às favelas está umbilicalmente ligada às premissas iniciais de que a favela é lugar associado à criminalidade e que o desrespeito está justificado pela falsa ideia de existência de uma moral superior que exclui os que ali residem.

Por outro lado, não se tira de pauta o fato de que nessas comunidades há a prática de atos de violência também pelos traficantes que dominam a área, bem como que a adoção de medidas radicais, a exemplo daquela implantada por Brizola, não assegura que os favelados passem a ser encarados como cidadãos e pessoas que merecem ter seus direitos respeitados.

---

<sup>21</sup>REDES DA MARÉ, op. cit.

<sup>22</sup>ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSON, Philip. *Vivendo no fogo cruzado: moradores de favela, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro*. 1. ed. São Paulo: Uneso, 2013, p. 89-90.

### 3. NECESSIDADE DE REDEMOCRATIZAÇÃO DA POLÍCIA E DAS POLÍTICAS PÚBLICAS

A Constituição da República de 1988 consagrou a segurança pública como “dever do Estado, direito e responsabilidade de todos”, sendo exercida com o objetivo de preservar a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.<sup>23</sup>

O Poder Público exerce esse dever através dos órgãos inculpidos nos incisos do art. 144 da CRFB/88, quais sejam, polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares.<sup>24</sup>

Considerando que a presente pesquisa trata da atuação estatal nas favelas cariocas e que essa atuação é desempenhada pela polícia civil e, mais comumente, polícia militar, ater-se-á apenas a estes dois órgãos, com enfoque neste último, uma vez que aquele exerce uma atividade preponderantemente de inteligência.

A segurança pública “é um processo sistêmico e otimizado que envolve um conjunto de ações públicas e comunitárias, visando assegurar a proteção do indivíduo e da coletividade e a aplicação da justiça na punição, recuperação e tratamento dos que violam a lei”.<sup>25</sup>

Com o regime ditatorial e a mudança na atuação dos agentes de segurança pública, passa-se a ter uma polícia que atua de forma autoritária, repressiva, com base na força e, por vezes, ultrapassando o limite da legalidade e causando violações a direitos e garantias fundamentais.

Dessa forma, verifica-se que o combate ao crime e, principalmente, ao tráfico de drogas, que se tornou, como já mencionado anteriormente, uma questão de segurança pública, conta com uma polícia com resquícios de um governo ditatorial.

Essa forma de atuação dos agentes de segurança pública é claramente vista nas operações policiais realizadas nas favelas cariocas. O desrespeito a direitos, que por vezes culmina em mortes, chacinas e outras barbáries, gera certa repulsa da comunidade em relação ao Estado, na figura desses agentes.

Além da atuação baseada no uso da força e da repressão, outra questão que chama atenção em relação à polícia são os casos de corrupção, chegando-se a falar que esse órgão é,

---

<sup>23</sup>BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

<sup>24</sup>BRASIL, op. cit., nota 15.

<sup>25</sup>BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARÃES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ROBERTO DE ABREU, Sérgio. *A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã*. Disponível em: <[http://www.scielo.br/scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000100015](http://www.scielo.br/scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100015)>. Acesso em: 24 abr. 2020.

por vezes, responsável por financiar o tráfico. Há ainda relatos de venda de armamento para facções localizadas no Rio de Janeiro, o que acaba enfraquece o respeito e a confiança da instituição perante a população carioca:

[...] a polícia também é repetidamente responsabilizada pelos perigos e insegurança que vivenciam em seu cotidiano. Os moradores são muito críticos das frequentes incursões, acusando os policiais de não cuidarem da proteção dos habitantes e agirem com a mesma falta de respeito dos traficantes que não são da “velha guarda” (...) afirmam que apresentar suas queixas sobre a atuação da polícia para quem não mora nas favelas é com frequência um monólogo, pois suas críticas dificilmente obtêm repercussão na opinião pública e ainda mais remota é a possibilidade de provocar a adoção de medidas efetivas das autoridades para controlar o excesso de violência que seus agentes empregam.<sup>26</sup>

Todo esse contexto escancara a crise interna na segurança pública e que repercute de forma negativa na sociedade, principalmente em relação aos moradores das favelas, uma vez que esses ambientes são os que mais sofrem com a repressão policial:

No início dos anos 90, as corporações policiais, cujas práticas históricas foram enrijecidas pelo período ditatorial, começaram um processo de rompimento do modelo histórico do sistema policial, em decorrência das transformações em andamento na sociedade brasileira, em especial o crescimento das práticas democráticas e o fortalecimento da cidadania. O descompasso entre as mudanças sociais e políticas e a prática policial produz uma crise nas polícias-brasileiras, que não é uma crise dentro da corporação para fora, mas sim o inverso, da relação sociedade-Estado, em consequência da falta de sintonia entre o avanço social e a prática policial, ampliada pela ausência de um processo dinâmico e otimizado que faça funcionar um sistema de segurança pública para a realidade brasileira.<sup>27</sup>

Impedir a realização de operações policiais não é uma medida a ser adotada, pois essa solução, de certa forma extremada, deixaria as favelas como um lugar ainda mais propício ao desenvolvimento e à expansão do crime, como também indicaria uma total omissão do Estado nesses ambientes, já que é tão somente nesses confrontos que o Poder Público se faz presente.

Se por um lado não se pode impedir o acesso da polícia às favelas, como forma de contenção, por outro lado, o que fazer diante das inúmeras violações a direitos, que desembocam em homicídios, lesões corporais e, às vezes, até em estupros? Toda essa contextualização se faz necessária para mostrar que a mudança deve começar na própria instituição policial.

---

<sup>26</sup>SILVA, Luiz Antonio Machado da; LEITE, Márcia Pereira. *Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?* Disponível em: < <https://www.scielo.br/pdf/se/v22n3/04.pdf>> Acesso em 14 abr. 2019.

<sup>27</sup>BENGOCHEA, op. cit., p. 2.

Primeiramente, há que se reconhecer que a segurança pública é um tema complexo, de modo que a política nacional a ela atrelada demanda a adoção de medidas complementares e participação efetiva da sociedade e dos próprios profissionais de polícia na sua definição.<sup>28</sup>

Em segundo lugar, urge a necessidade de compreender os dilemas que rondam o ofício desempenhado pela polícia, tais como o corporativismo, a estratificação das polícias (polícia de investigação e polícia de prevenção), a distribuição dos policiais por interferência política, bem como o privilégio de gratificações.

Cite-se, ainda, “a carência de efetivo qualificado, de material e equipamentos, de fardamento, de armamento, de viaturas, de manutenção e de combustível, de insumos de tecnologia de informática e de comunicações” e a inadequação dos salários e condições de trabalho.<sup>29</sup>

A partir do momento em que se reconhece que os problemas internos do órgão refletem na atuação dos agentes, que, inclusive, é guiada pelos rastros deixados por um episódio sombrio e repressivo, impõe-se a urgência na redemocratização da polícia e das políticas de segurança, com a transformação da polícia tradicional na chamada polícia cidadã:

No tocante ao uso da arma e da força, a polícia tradicional age mais no impulso de defesa e reação, tendo alto grau de liberdade para agir, muitas vezes, sem critérios bem definidos, enquanto na polícia cidadã é preciso ter um treinamento prático mais apurado, envolvendo emoções e efeitos, que determine padrões limitados de ação que partem de princípios estabelecidos por normas internacionais, acordadas entre países (...) a presença dos policiais na rua sob a ótica da polícia tradicional está basicamente onde circula as classes alta e média. Uma polícia cidadã tem de estar presente em todos os bairros, na forma real ou potencial, atuando com ênfase na prevenção dos delitos, especialmente naqueles locais de maior vulnerabilidade social e de elevado nível de conflitualidade.<sup>30</sup>

Por fim, é imprescindível que o Estado, seja na figura daqueles que traçam as polícias de segurança, seja na pessoa dos agentes policiais, reconheçam que defender a segurança pública de modo a assegurar a ordem pública demanda intervenção na criminalidade, não no movimento social, de modo que é preciso restabelecer a ordem e, paralelamente a isso, preservar as pessoas e os seus direitos.<sup>31</sup>

---

<sup>28</sup>NAVEGA, Paulo Cezar Gomes. *Controle de criminalidade: problema de polícia ou de políticas?* Disponível em: <<https://jus.com.br/artigos/64862/controle-da-criminalidade-problema-de-policia-ou-de-politicas>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

<sup>29</sup>NAVEGA, op. cit.

<sup>30</sup>BENGOCHEA, op. cit., p. 6.

<sup>31</sup>Ibid.

## CONCLUSÃO

Esta pesquisa constatou que a realização de operações policiais nas favelas cariocas, por si só, não é eficiente e tampouco eficaz como forma de combate ao tráfico ilícito de entorpecentes e controle da taxa de criminalidade.

As favelas cariocas surgiram como consequência do desenvolvimento da indústria e expansão do comércio, sendo marcada pela presença de uma população, em sua maioria, pobre, negra e perda, oriunda dos cortiços, e área territorial desestruturada.

A ausência de uma política de urbanização associada ao crescimento das favelas desembocou numa estratificação social que reforçou os estereótipos que já pairavam sobre aquelas localidades.

As comunidades cresceram e se desenvolveram ao longo das décadas sendo encaradas como lugar de ausência do Estado e de carência, assim como sendo terreno fértil para a violência e desenvolvimento da criminalidade, o que passou a ser atrativo de políticas exclusivas, repressivas e opressoras, especialmente durante a ditadura militar.

O delineamento dessas premissas é de suma importância para se reconhecer a existência de uma política de segurança pública heterogênea e marcada pela discriminação. De um lado da cidade, a Polícia atua de forma a observar os direitos dos moradores, através de mandado judicial devidamente individualizado e fundamentado, por exemplo, enquanto do outro lado há retaliações, invasões, chegando-se a cogitar a possibilidade de mandando de busca e apreensão genérico, o que vai de encontro aos princípios constitucionais e legais.

Verifica-se que em relação às favelas há uma política pública baseada em ideias repressivas, que vem se mostrando ineficaz diante do crescente número de direitos fundamentais desrespeitados.

É de se observar que tal fato, ainda que fruto dos resquícios da história, está fundamentalmente associado ao tratamento dispensado pelo Governo aos agentes de segurança pública no que tange à qualidade da instituição, bem como na forma como esses agentes são vistos pela sociedade, isto é, quanto ao prestígio e ao reconhecimento de seus esforços.

Há que se ressaltar, ainda, que a ausência do Estado nas favelas, por exemplo, pela falta de educação, qualificação profissional, saúde e saneamento básico de qualidade, reforça a prática de desrespeito por parte dos agentes públicos aos direitos fundamentais daqueles que ali residem.

Os direitos fundamentais insculpidos na Constituição da República correspondem ao mínimo existencial que todo e qualquer ser humano precisa para ter assegurada uma vida digna.

A partir do momento em que esses direitos não são respeitados pelo Estado é exercida uma influência na visão que recai sobre os moradores das favelas de forma automática.

Cada direito fundamental violado retira dessas pessoas o mínimo que elas precisam para viver, afastando-as cada vez mais da noção de que são seres humanos que possuem uma dignidade a ser respeitada.

O cenário se torna ainda mais grave quando à ideia de que há um determinado grupo de pessoas que não precisa ter seus direitos respeitados em prol de um bem maior – o valor da segurança pública como direito social e coletivo-, corresponde o pensamento de que o Estado travou uma “guerra contra o tráfico”, pois toda guerra pressupõe a existência de um território inimigo que deve ser dominado e abatido.

Dessa forma, é necessário que as favelas passem a ser vistas como de fato são: território que integra a cidade e a sociedade, sendo parte de um todo. Como consequência, reconhecer que as pessoas que ali residem possuem direitos e necessidades que devem ser assegurados e respeitados.

A partir de um tratamento isonômico no sentido social, a ideia é que as políticas públicas passem a ser homogêneas, notadamente com investimentos públicos no sentido de redemocratizar os órgãos de segurança pública, com o desenvolvimento de uma polícia cidadã que atenda, efetivamente, aos anseios da sociedade.

## REFERÊNCIAS

ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSON, Philip. *Vivendo no fogo cruzado: moradores de favela, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro*. 1. ed. São Paulo: Uneso, 2013.

BECCARIA, Cesare. *Dos delitos e das penas*; tradução Paulo M. Oliveira. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2011.

BENGOCHEA, Jorge Luiz Paz; GUIMARÃES, Luiz Brenner; GOMES, Martin Luiz; ROBERTO DE ABREU, Sérgio. *A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã*. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0102-88392004000100015](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0102-88392004000100015)>. Acesso em: 24 abr. 2020.

BRASIL. *Código Penal*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del2848compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848compilado.htm)>. Acesso em: 14 de abr. 2020.

\_\_\_\_\_. *Constituição da República Federativa do Brasil*. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm)>. Acesso em: 25 abr. 2020.

\_\_\_\_\_. Superior Tribunal de Justiça. *AgRg no HC nº 435.934*. Relator: Ministro Sebastião Reis Júnior. Disponível em: <<https://scon.stj.jus.br/SCON/jurisprudencia/doc.jsp>>. Acesso em: 30 abr. 2020.

CARDOSO, Marcus. *Confusões e desrespeito: uma (re)interpretação possível das falas dos moradores de favelas*. Disponível em: <<https://journals.openedition.org/aa/1210>>. Acesso em: 09 set 2019.

ESTADÃO. *Como o Rio caiu nas mãos das facções*. Disponível em: <<https://sao-paulo.estadao.com.br/noticias/geral,como-o-rio-caiu-na-mao-das-faccoes-imp-,645494>>. Acesso em: 30 set. 2019.

FOCAULT, Michel. *Vigiar e punir: nascimento da prisão*; tradução de Raquel Ramalhate. 41. ed. Petrópolis, RJ: Vozes, 2013.

LFG. *Crimes mais praticados no Brasil que lotam as penitenciárias*. Disponível em: <<https://www.lfg.com.br/conteudos/artigos/geral/crimes-mais-praticados-no-brasil-que-lotam-as-penitenciarias>>. Acesso em: 14 abr. 2020.

MENEZES, Palloma Valle. *Monitorar, negociar e confrontar: as (re) definições na gestão dos ilegalismos em favelas “pacificadas”*. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0103-20702018000300191](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0103-20702018000300191)>. Acesso em: 15 abr. 2020.

NAVEGA, Paulo Cezar Gomes. *Controle de criminalidade: problema de polícia ou de políticas?* Disponível em: <<http://jus.com.br/artigos/64682/controla-da-criminalidade-problema-de-policia-ou-de-politicas>>. Acesso em: 25 abr. 2020.

REDES DA MARÉ. *Boletim: direito à segurança pública na Maré*. Disponível em: <<https://redesdamare.org.br/media/downloads/arquivos/BoletimSegPublica2018.final.pdf>>. Acesso em: 30. set. 2019.

ROCHA, Danielle. *Imagens cristalizadas: a construção dos estereótipos sobre as favelas*. Disponível em: <<http://periodicos.uff.br/midiaecotidiano/article/view/9842>>. Acesso em: 30 set. 2019.

SILVA, Luiz Antonio Machado da; LEITE, Márcia Pereira. *Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?* Disponível em: <<https://www.scielo.br/pdf/se/v22n3/04.pdf>> Acesso em: 10 set. 2019.

ODILLA, Fernanda; ALEGRETTI, Laís. *PIB 2019: Por que o tráfico de drogas entra no cálculo do indicador europeu e como essa conta poderia inflar o indicador brasileiro*. Disponível em: <<https://www.bbc.com/portuguese/brasil-48340243>>. Acesso em: 14 abr. 2020

PONTES, Beatriz Maria Soares. Os territórios do narcotráfico: os morros do Rio de Janeiro. *Revista de Geografia*. Recife: UFPE – DCG/NAPA, v. 26, nº 2, maio/ago. 2009.

PUC Rio. *As favelas no Rio de Janeiro: Origem e situação atual*. Disponível em: <[https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16168/16168\\_4.PDF](https://www.maxwell.vrac.puc-rio.br/16168/16168_4.PDF)>. Acesso em: 30 set. 2019.

ZALUAR, Alba. *Homicídios e disputas territoriais nas favelas do Rio de Janeiro*. Disponível em: <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0034-89102014000100094](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0034-89102014000100094)>. Acesso em: 25 abr. 2020.