UNIVERSIDADE DE MARÍLIA – UNIMAR

SÉRGIO FABRÍCIO DE LIMA BINDILATTI

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO FRENTE A IMPLANTAÇÕES DAS UPPs

MARÍLIA

2016

SÉRGIO FABRÍCIO DE LIMA BINDILATTI

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO FRENTE A IMPLANTAÇÕES DAS UPPs

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marilia – UNIMAR, Faculdade de Direito, para obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração de Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais, sob orientação do Prof. Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira.

MARÍLIA
2016

Bindilatti, Sérgio Fabrício de Lima
Políticas públicas de segurança e o desenvolvimento econômico frente à implantação das UPP's / Sérgio Fabrício de Lima Bindilatti. - Marília: UNIMAR, 2016.
71f.

Dissertação (Mestrado em Empreendimentos Econômicos, Desenvolvimento e Mudança Social) – Curso de Direito da Universidade de Marília.

1. Direito 2.Direitos Fundamentais 3. Segurança Pública 4. Desenvolvimento Econômico 4. Unidade de Polícia Pacificadora – UPP's I. Bindilatti, Sérgio Fabrício de Lima

CDD – 341.27

UNIVERSIDADE DE MARÍLIA – UNIMAR

NOTAS DA BANCA EXAMINDORA DE DEFESA DE MESTRADO

SÉRGIO FABRÍCIO DE LIMA BINDILATTI

TÍTULO: POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO FRENTE A IMPLANTAÇÕES DAS UPPs

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Direito da Universidade de Marília – UNIMAR, Faculdade de Direito, para obtenção do título de Mestre em Direito, área de concentração - Relações Empresariais, Desenvolvimento e Demandas Sociais, sob orientação do Prof. Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira.

Aprovada pela Banca Examinadora em _____/_____/_____

_____

Prof. Dr. Emerson Ademir Borges de Oliveira.
Orientador

_____

Profa. Dra. Mariana Ribeiro Santiago

_____

Prof. Dr. Paulo Sérgio da Silva

Membro Externo ao Programa

À Providência Divina, razão da minha existência, pensar, agir e sentir a quem amo sobre todas as coisas.

Aos meus amados pais em especial minha mãe, Daise de Lima Bindilatti que faleceu no percurso desta minha conquista, da qual tanto me orgulho, cujos exemplos de caráter, integridade, honestidade, amor, retidão e dedicação me inspiram em vida.

À minha esposa Selma, ao meu filho Sérgio Otávio e a todos meus familiares e amigos.

POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA E O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO FRENTE A IMPLANTAÇÕES DAS UPP'S

Resumo

A presente dissertação tem por objetivo analisar os principais desafios que se colocam ao processo de pacificação da sociedade que compõem as favelas cariocas através da instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's), considerando que o monopólio estatal da violência e a extensão da democracia política não têm sido eficazes na garantia dos direitos civis, políticos e sociais dos cidadãos que efetivam o desenvolvimento econômico elencados em nossa atual Constituição Federal. Contudo, a temática de estudo da referida dissertação será realizar uma abordagem teórico-metodológico dedutivo e estatístico, a partir de autores sociólogos e juristas, e dados de pesquisa documental sobre os significados da violência, desenvolvimento econômico, bem como a aceitação e aplicabilidade das Unidades de Polícia Pacificadora nas favelas cariocas no contexto da história recente do capitalismo globalizado e nas medidas governamentais criadas para este fim, ressaltando que o processo de racionalização cultural e de concentração dos poderes políticos e das atribuições da justiça, que resultou na formação dos Estados Nacionais, foi essencial para formulação e generalização dos Direitos Humanos, processo este que não pode deixar de ser submetido a exame. Mais especificamente procuraremos aprofundar-nos nas correntes teóricas jurídicas que abordam as questões relativas à concentração do poder estatal, à justiça social, ao desenvolvimento econômico, às políticas públicas de segurança em termos da persistência das violações de direitos e dos significados do poder e da violência cometidos nas comunidades que passam pelo processo de pacificação.

Palavras-chave: Segurança Pública, Desenvolvimento Econômico, Direitos Humanos, Direitos Sociais, Unidade de Polícia Pacificadora.

PUBLIC SECURITY POLICIES AND ECONOMIC DEVELOPMENT FORWARD THE DEPLOYMENTS OF UPP'S

Abstract

This dissertation aims to analyze the main challenges facing the process of pacification of society that make up the slums through the installation of Pacifying Police Units (UPP's), considering that the state monopoly of violence and the extension of democracy policy have not been effective in ensuring the civil, political and social rights of citizens to actualize the listed economic development in our Federal Constitution. However, the said dissertation study theme will conduct a theoretical and methodological approach and deductive statistics, from sociologist's authors and jurists, and data documentary research on the meanings of violence, economic development, and the acceptance and applicability of the Pacifying Police Units in Rio's slums in the context the recent history of global capitalism and government measures designed for this purpose, stressing that the process of cultural rationalization and concentration of political power and justice powers, resulting in the formation of national states was essential for the development and generalization of human rights, a process that can not fail to be examined. More specifically, we will seek to delve into, the legal theoretical approaches that address issues related to the concentration of state power, social justice, economic development, public security policies in terms of the persistence of violations of rights and power meanings and violence committed in the communities they pass through the peace process.

Keywords: Public Safety, Economic Development, Police Pacification Unit.

LISTA DE SIGLAS

Accarj – Associação de Cama e Café e Albergues do Estado do Rio de Janeiro

CF – Constituição Federal

Cofecon - Conselho Federal de Economia

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IESP- Instituto de Estudos Sociais e Políticos

IPEA – Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada

IPP – Instituto Pereira Passos

ISP – Instituto de Segurança Pública

PIB – Produto Interno Bruto

PM – Polícia Militar

PNAD – Plana Nacional de Desenvolvimento

RIO+20 – Conferência das Nações Unidas

Sebrae – Sindicato brasileiro de empreendedorismo

Secovi-Rio – Sindicato do comercio varejista do Rio de Janeiro

UPPs – Unidades de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO 08

1 SEGURANÇA PÚBLICA E AS IMPLANTAÇÕES DAS UPP'S 12

1.1 Violência, criminalidade e desenvolvimento social..... 14

1.2 O monopólio da violência legítima estatal..... 18

1.3 A pacificação pela implantação das UPPs..... 21

2 DESENVOLVIMENTOS ECONÔMICO E SOCIAL NAS COMUNIDADES CARENTES 30

2.1 O desenvolvimento econômico na Constituição de 1988..... 31

2.2 A busca pelo desenvolvimento social a partir da Constituição de 1988..... 37

2.3 Políticas de promoção dos desenvolvimentos econômico e social para as comunidades carentes e discriminações afirmativas..... 40

3 O PAPEL DA PACIFICAÇÃO DIANTE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO 46

3.1 As comunidades pacificadas na cidade do Rio de Janeiro..... 47

3.2 Efeitos da pacificação a partir da implantação das UPP's..... 49

3.3 O desenvolvimento econômico constitucional nas comunidades pacificadas..... 61

CONCLUSÃO 66

REFERÊNCIAS 69

INTRODUÇÃO

Ter o poder é de fato a essência de todo governo, mas não a violência. A violência é por natureza instrumental, como todos os meios, ela sempre depende da orientação e da justificação pelo fim que almeja, pode-se até justificá-la, pois a mesma traz queixas à atenção pública, ou seja, está sempre denunciando uma ausência de diálogo, uma medida alternativa ou até mesmo reclamando a falta de cidadania, mas com certeza a violência nunca será legítima. Estudar o comportamento urbano de uma maneira geral e as categorias de análise modificam-se ou sofrem deslocamentos conforme se alteram as estruturas da cidade, as políticas urbanas, o problema social e suas expressões políticas.

As comunidades carentes conhecidas popularmente como favelas têm sido vistas como o avesso do urbano, como antítese do ideal de cidade, e aos seus moradores tem sido negado o direito de serem cidadãos, o direito de terem direitos, estando esses territórios e seus moradores às margens do Estado e da cidade do Rio de Janeiro.

A subordinação da polícia ao judiciário, modelo que estabelece a ordem pela lei e condiciona o trabalho do policial à vigência de uma regra, tendo em vista a polícia como guardiã da liberdade humana, se torna fundamental ao Estado democrático. O modelo das UPP's, porém, tem um papel crucial para estabelecer: a recuperação do território, fortalecer políticas sociais, garantir de certa forma o desenvolvimento econômico e social e principalmente garantir a aproximação entre população e polícia.

Ao tentar concretizar sua intervenção no território, visando garantir segurança aos moradores e à cidade do Rio de Janeiro como um todo, as UPP's se constituiriam como etapa antecedente e essencial para possibilitar o acesso aos demais direitos relacionados à cidadania, uma vez que especificamente no Brasil não há em nossa Carta Magna um dispositivo expresso que reconheça o desenvolvimento econômico e social como um direito fundamental. Se o dispositivo constitucional é o fator diferenciador entre essas duas categorias (econômico e social), a nossa Constituição Federal não apresenta taxativamente a garantia nominal do direito ao desenvolvimento, contudo, vários direitos fundamentais em especial dedicação ao desenvolvimento econômico e social são desdobramentos de princípios ou outras medidas. Com isso, seu potencial impacto na percepção, nos hábitos e nas atitudes dos moradores com relação à existência e à efetivação de direitos não pode ser ignorado e que serão evidenciados nesse trabalho.

Olhar afinco para as comunidades carentes por serem secularmente identificadas como territórios de exclusão social, desorganização e pobreza urbana, retratadas

como problema sanitário, estético, econômico, social e policial nos fez refletir os diversos elementos de privação e estigmatização para além dos fatores econômico e sociais que, no caso do Rio de Janeiro, vêm alimentando a dualidade do imaginário social nas oposições, cidade formal *versus* cidade informal e as metáforas da cidade partida e da guerra urbana.

Para caracterizar os elementos distintivos de uma situação de desenvolvimento ou retrocesso do mesmo, costuma-se usar certos indicadores, coeficientes que retratam e quantificam a situação de determinados setores significativos, permitindo uma avaliação parcial ou total desse processo, dentre esses elementos estão a insegurança na posse da moradia, a violência gerada pelos grupos armados que controlam o território, sejam eles o tráfico ou as milícias, a violência da repressão policial e a consequente criminalização dos moradores das favelas, tidos como "marginais" ou coniventes com o crime.

É de se ressaltar que o fenômeno do desenvolvimento não é identificado apenas ou tão somente ao setor econômico, deve de ser acompanhado de um crescimento do bem-estar econômico, pela diminuição dos níveis de pobreza, desemprego e desigualdade, bem como de melhorias das condições de saúde, nutrição, educação, moradia e transporte. Criando assim uma estreita ligação entre os direitos humanos e o desenvolvimento econômico-social.

Veremos que o papel do Estado tem sua importância destacada quando se trata de desenvolvimento econômico e social, não somente dentro de uma parcela populacional discriminada ou marginalizada, uma vez que ele é o responsável por estabelecer as regras em que se dará este desenvolvimento, bem como tem o poder de estabelecer limites, quando atua de modo intervencionista, para garantir certa estabilidade para o mercado, com a intenção maior de preservar a sociedade e garantir aquilo de que ela necessita, para que se desenvolva concomitantemente com a economia. Assim, o desenvolvimento está ligado à liberdade, pois a sociedade não tem mais privada sua liberdade de escolha, bem como amplia o leque de opções e alternativas a serem escolhidas, para determinado caso concreto e dependendo da ocasião e situação.

Concretizará pelos apontamentos suscitados nessa dissertação, juntamente com a fundamentação em dispositivos da Constituição Federal vigente, que o Estado possui grande importância para a regulação da sociedade e da economia, já que a justiça social, tal e qual pautada no texto constitucional, é atingida quando existem diferenças entre os indivíduos, e aí o Estado surge para estabelecer normas e princípios que deverão ser seguidos, para somente assim, haver uma harmonização social. A intervenção do Estado no domínio econômico acontece de forma notória, através de medidas protecionistas, que tem por objetivo equilibrar o mercado e proteger a soberania nacional, buscando assim a redução das desigualdades

regionais e sociais, veremos que a política pública de segurança realizada pela implantação de UPP's em comunidades carentes na cidade carioca atenderá essa demanda até certo ponto.

No tocante à justiça social a política pública que terá um viés na segurança nesta dissertação foca-se na ideia de planejamento, ou seja, no mecanismo de desenvolvimento para maximizar seus resultados, devendo obedecer a um planejamento global e realístico. O planejamento visa a otimizar os recursos humanos, o capital e os recursos naturais, de forma que a produção possa atender a uma demanda futura, mais prevista, bem como evitar o excesso de investimentos num setor e provocar insuficiência em outros. O planejamento, portanto, deve incidir não apenas no desenvolvimento econômico, mas considerar o desenvolvimento em sentido integrado, global, multidimensional, ou seja, o crescimento econômico com justiça social, o aumento da quantidade disponível de bens e serviços e sua justa distribuição por todas as camadas sociais e a todas as regiões demográficas e uma lição a todos os governos mergulhados em crises sociais de solução cada vez mais difícil, num processo de deterioração social em virtude do descompasso entre a expansão econômica e o desenvolvimento social, entre o crescimento material e a efetiva aplicação dos padrões morais de justiça social.

Disso concretiza-se a necessidade de uma fórmula política, inspirada nas tradições culturais e adequada à realidade real, capaz de comandar, orientar e alimentar o processo, promovendo as reformas institucionais e sociais de forma a tornar o processo irreversível, dar-lhe auto sustentação e ritmo dinâmico e garantir a justa distribuição dos frutos do desenvolvimento a toda população, como ficará evidenciada essa proposta com as implantações das UPP's nas comunidades carentes do Rio de Janeiro diante da Política Pública de Segurança adotada por aquele governo.

Suscitar quais os efeitos dos mecanismos de segurança pública implementados pelo governo estadual do Rio de Janeiro e sua aceitação por parte dos cidadãos das comunidades carentes onde são implantadas, conforme divulgação da mídia é percepção dos próprios moradores acerca dos aspectos positivos e negativos da convivência diária com a polícia bem como da política de pacificação. Veremos que, embora as UPP's estejam cumprindo em alguma medida a promessa de devolver a paz aos moradores trazendo maior previsibilidade ao cotidiano das favelas, ela tem gerado novos conflitos. E no que se refere a propiciar o exercício pleno da cidadania, ainda há um longo caminho a ser percorrido no que se falar de justiça social.

Tomaremos também à compreensão como se tem dado o acesso à justiça entre os moradores das comunidades carentes, focando na dimensão da vivência de conflitos, identificando os tipos de problemas mais comuns e as formas de gestão e resolução adotadas,

dando especial atenção à busca ou não das instituições formais de justiça. O argumento geral é de que fatores materiais e simbólicos, como senso de direito ou sentimentos de impotência e vergonha, assim como conhecimento, percepções e experiências com as instituições de justiça desempenham papel central no estabelecimento de padrões estratificados de ação e inação quando os moradores das comunidades carentes vivenciam situações potenciais de conflito. A hipótese inicial é que há um círculo vicioso no acesso aos mecanismos de proteção dos direitos humanos, em que os socialmente excluídos não têm seus direitos humanos assegurados e não conhecem seus direitos e os mecanismos para sua proteção, como consequência não pode reivindicar esta proteção e, assim, continuam sem ter seus direitos garantidos. Nesse sentido o desenvolvimento tem papel fundamental de assegurar aos cidadãos carentes nessas localidades, instrumentos adequados de atuação prática jurídica e extrajurídica que possibilitem um alcance maior a justiça e que os levem a desfrutar um padrão de vida adequado a suas percepções de vida, sem a privação dos meios de satisfação de necessidades básicas.

Abordaremos que o Estado na busca de implementação das políticas públicas, através de uma intervenção no domínio econômico visa o planejamento já que ele possui relação com o desenvolvimento, uma vez que este não ocorrerá, caso aquele não seja estruturado. Somente com um planejamento efetivo, onde sejam analisados e pontuados todos os pontos favoráveis e desfavoráveis, é que se tornarão viáveis a aplicabilidade das UPP's , a fim de que se dê o desenvolvimento econômico e seja possível a redução das desigualdades sociais e regionais em comunidades carentes pacificadas.

Com o objetivo de realizar um diagnóstico empírico dedutivo e estatístico, a presente dissertação demonstrará o repertório legal de uma cultura jurídica-social dos moradores de comunidades carentes (favelas) da cidade do Rio de Janeiro, verificando que o desconhecimento de direitos e da instituição a que se pode recorrer para fazer valer esses direitos, ainda que se tenha uma roupagem de uma Política Pública eficaz, é notável à distância para a concretização plena de um desenvolvimento econômico e social mais que algumas sementes começaram a germinar.

1 SEGURANÇA PÚBLICA E AS IMPLANTAÇÕES DAS UPP'S

Na atual conjuntura social e jurídica, a criminalidade e a violência, como fenômenos que se propagam vertiginosamente em todo o território brasileiro, se tornaram escopo para considerável número de pesquisadores da esfera da ciência social e jurídica. Parte desses estudos, segundo Tereza Caldeira, se refere ao "uso do aparato de segurança pública e suas consequências no combate à criminalidade, principalmente nas periferias e aglomerados urbanos das metrópoles brasileiras, onde se concentra a maior parte desses problemas" [1]. A violência multifacetada e persistente não só deteriora os espaços públicos, mas também, segrega grupos sociais, avilta os direitos dos cidadãos, bloqueia o desenvolvimento econômico e coloca em risco o estado de direito, condição fundamental para a estabilidade democrática.

A atividade policial se avulta nesses debates que enfatizam o mal-estar existente entre a polícia e o público. Entretanto, a polícia ainda é uma das organizações pouco compreendidas neste país, como sugerem Paixão e Beato.

> "Refletindo as preocupações da sociedade, tem-se buscado compreender as formas de organização da polícia, seu papel e sua atuação no território brasileiro. Ainda que poucos desses estudos tivessem entre seus objetivos a formulação de políticas públicas ou a sugestão de intervenções efetivas nesta área, até porque a polícia se mostrava impermeável à participação acadêmica, havia por trás desses estudos uma preocupação com o diagnóstico de um problema empírico, e, ao menos implicitamente, a ideia de que as práticas policiais podiam ser diferentes" [2]

É ainda nesse sentido e em um momento no qual a aproximação polícia/comunidade acadêmica vai se configurando, que surgem preocupações sobre como a sociedade pensa à instituição policial.

Ademais, o perigo da violência, mesmo que esta se movimente dentro de uma estrutura não extremista de objetivos a curto prazo, será sempre que os meios poderão dominar (justificar) os fins. É nesta ótica que Hannah Arendt em sua obra *Sobre a Violência* aborda o tema, afirmando que "[...] se os objetivos não forem alcançados rapidamente, o

[1] CALDEIRA, Tereza P. do Rio. Cidade de Muros. São Paulo, edusp/ P.34, 2003.
[2] BEATO, Claudio C. F. et al. Evolução da Criminalidade Violenta em MG. IN. ANPOCS. 1998.
BEATO, Claudio C. F. et al. Ação e Estratégia das Organizações Policiais,p.18.

resultado será não meramente a derrota, mas a introdução da prática da violência em todo organismo político que leva a transformação de um mundo mais violento" [3].

Hannah Arendt contesta o posicionamento de pensadores como Wright Mills, para quem "toda política é uma luta pelo poder" e "a forma básica do poder é a violência". Tal pensamento que refletia o de Max Weber que definia o Estado como o "domínio do homem pelo homem baseado nos meios da violência legítima, quer dizer, supostamente legítima"[4], isto é, para eles a violência seria a mais flagrante manifestação do poder, o domínio do homem sobre o homem que exige a efetividade do comando. Ao contrário destes, a autora afirma ser a violência uma forma de implemento, um instrumento, não é sinônimo do poder, mas ao revés, é capaz de destruí-lo. De fato, uma das mais óbvias distinções entre poder e violência é a de que o poder sempre depende dos números, enquanto a violência, até certo ponto, pode operar sem eles, porque se assenta em implementos. A forma extrema de poder é o Todos contra Um, a forma extrema de violência é o Um contra Todos. E esta última nunca é possível sem instrumentos.

Em épocas marcadas por episódios sensacionalistas divulgados pela mídia, que envolvem a polícia, reacendem-se as discussões nos diferentes segmentos da sociedade, sobre a atividade policial. Muitas são as opiniões ou ilações vagas sobre como a polícia deve agir. Ainda que valorizadas pela mídia, não convergem significativamente para o entendimento da necessidade da instituição policial. Até mesmo entre os próprios policiais, há uma percepção diferenciada da representação institucional: para os oficiais a imagem da instituição tem um sentido, para os praças, outro.

Com a intenção de um Programa de Segurança Pública a Secretaria de Segurança do Rio de Janeiro, no fim de 2008, decidiu instalar Unidades de Polícia de Pacificação nas comunidades carentes de maior complexidade. O então chamado Programa das UPP's foi planejado e coordenado pela Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional que resolveram compô-lo com os princípios da polícia de proximidade, um conceito que vai além da polícia comunitária e tem sua estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de Segurança Pública, até o advento da Lei nº 5890, de 14 de janeiro de 2011, que estabeleceu critérios definitivos para a implementação das Unidades de Policiamento Pacificadoras – UPP's no âmbito do Estado do Rio de Janeiro.

Esta lei trouxe em seu artigo primeiro a definição das UPP's como sendo unidades vinculadas à Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro cujo objetivo principal é a

[3] ARENDT, H. Sobre a Violência. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.
[4] WEBER, Max. Metodologia das Ciências Sociais. São Paulo: Cortez, 2001. Ver também: WEBER, Max. Economia e Sociedade. Vol.1-2. Brasília: UnB, 1991. WEBER, Max. Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982.

retomada de territórios dominados pelo narcotráfico, milícias ou outras organizações criminosas, garantindo permanentemente a segurança e o respeito aos direitos humanos da população local, e permitindo que seja feita a ocupação social dos referidos espaços, e complementou em seu artigo sexto que sempre que ocorrer a ocupação de uma comunidade pelas UPP's, o Poder Público deverá, no prazo máximo de 120 (cento e vinte dias), articular suas Secretarias, órgãos vinculados e concessionárias, bem como estabelecer parcerias com as Prefeituras, visando disponibilizar serviços públicos plenos à população local.

A primeira Unidade de polícia Pacificadora (UPP) foi inaugurada em dezenove de dezembro de 2008, na favela do morro Dona Marta. Desde então, outras treze unidades foram instaladas no município do Rio de Janeiro, entre as quais a do morro dos Macacos e a da Cidade de Deus. Consideradas um ponto-chave para a segurança pública da capital fluminense, as UPP's consistem em instalar nas favelas um batalhão policial fixo. O governo do estado afirma que o principal objetivo das unidades é fazer o policiamento preventivo e criar um clima de confiança entre a população e os policiais. As áreas escolhidas para o projeto apresentam altas taxas de violência e intensa circulação de drogas e armas.

Como forma de ação associada à instalação das UPP's, a maciça presença policial amplia o controle sobre a própria vida civil: festas e bailes funks precisam de autorização policial para acontecer, por exemplo, e a circulação de moradores é intensamente fiscalizada. As questões relacionadas com o exercício da função pública das polícias e das práticas policiais voltadas para atender aos interesses privados, quando policiais prestam patrulhamento especial a determinados segmentos sociais porque recebem algum tipo de contribuição para fazê-lo, têm repercutido no meio acadêmico e motivado estudos sobre qual organização e prática policial é demandada pela sociedade brasileira. São problemas que distorcem o uso do aparato policial e comprometem todo o processo da segurança pública brasileira como veremos a seguir no combate a violência, criminalidade e discriminação nas comunidades carentes do Rio de Janeiro.

1.1 VIOLÊNCIA, CRIMINALIDADE E DESENVOLVIMENTO SOCIAL

A violência tendo por natureza uma essência instrumental, como todos os meios, ela sempre depende da orientação e da justificação pelo fim que almeja. E aquilo que necessita de justificação por outra coisa não pode ser a essência de nada. Aos que acreditam que poder e violência unem-se em virtude da compreensão do governo como a dominação do

homem pelo homem, estudiosos demonstram que a violência sempre pode destruir o poder, pois do "cano de uma arma jamais sairá o poder", visto que o domínio pela pura violência advém de onde o poder está perdido. Desse modo, não apenas diferencia poder e violência, mas coloca-os em espaços contraditórios: "poder e violência são opostos, onde um domina absolutamente, o outro está ausente. A violência aparece onde o poder está em risco, mas deixada a seu próprio curso, ela conduz à desaparição do poder". Na perspectiva da socióloga Hannah Arendt, já citada, a violência não se basta a si, "ela sozinha não leva a nada" e por ser de natureza instrumental necessita de justificativa.

Os estudos urbanos de uma maneira geral e as categorias de análise modificam-se ou sofrem deslocamentos conforme se alteram as estruturas da cidade, as políticas urbanas, o problema social e suas expressões políticas. É justamente isso que sugere a exigência de um trabalho crítico e reflexivo em torno das categorias de análise, buscando os nexos que articulam as referências entre a pesquisa acadêmica e suas matrizes intelectuais.

Entende-se que no combate à violência e à criminalidade programas que combinam ações de prevenção e repressão aliados a toda uma visão sistêmica dos problemas sociais têm tido resultados significativos, como aponta Loic Wacquant:

> O problema da violência urbana é reduzido a uma questão de polícia, não no sentido tradicional da repressão "ex post facto", mas repressão aliada às novas estratégias de organização policial inspiradas em técnicas de gestão empresarial "pós-fordistas". Baseada em uma criminologia conservadora como ponto de partida, a tolerância zero se afigura como uma nova forma de gerir o espaço urbano e as relações entre polícia e comunidade. Em vez da repressão pura e simples, a vigilância constante e a escolha de alvos preferenciais. No lugar de burocracias centralizadas, atribuição de responsabilidade aos distritos e aos policiais . [5]

E nesse ponto se situa a notável contribuição de Licia Valladarescom *A invenção da favela*. Seu foco de atenção é o Rio de Janeiro e sob a sua mira crítica estão as formas pelas quais a favela se constituiu como problema social e como problema sociológico. "É uma produção intelectual que constrói a representação da favela como território da violência, como lugar de todas as ilegalidades, como bolsão da pobreza e da exclusão social, fazendo circular as imagens da fratura social e de uma cidade partida" [6].

A especificidade da favela construída por uma suposta alquimia que lhe seria exclusiva entre irregularidade da ocupação do espaço urbano e ilegalidades várias, pobreza e privações múltiplas, violência e tráfico de drogas, mas também manifestações culturais que

[5]WACQUANT, Loïc. As Prisões da Miséria. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2001.
[6] VALLADARES, Licia do Prado. A invenção da favela: do mito de origem à favela. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

lhe dariam a marca de identidade, do samba em outros tempos ao funk atual; a favela como território urbano dos pobres, "cidade dentro da cidade", enclave e território da partição, símbolo da segregação socioespacial; a unidade da favela, vista sob uma categoria única em que pese as evidências de uma realidade plural e multifacetada. São dogmas que terminam por produzir algo como um desconhecimento sobre a realidade múltipla das favelas, mas também da pobreza urbana e da própria cidade.

O pensar de Ariel Alves como estudioso nos mostra que a prioridade para a prevenção da criminalidade deve estar envolta, portanto, na elevação da qualidade de vida dos membros dessas comunidades carentes do Rio de Janeiro:

> O foco são ações que previnam a exclusão e marginalização do indivíduo auxiliando-o a alcançar condições de subsistência digna, que evitem a degradação e desestruturação de elementos basilares da sociedade como a família, por exemplo, e ações que fomentem a educação e a qualificação profissional e social desenvolvendo consciência social e coletiva para a verdadeira comunidade. Enquanto a prevenção é anterior ao fato, a repressão seria ex-post, ou seja, é a mão pesada de justiça para demover outros de trilharem o mesmo caminho do crime considerando os ricos a que se sujeitariam se assim o fizessem. Enquanto muitos consideram a prevenção uma ótima solução com efetividade a média e longo prazo, outros consideram que a repressão aceitável em curto prazo para se estabelecer a ordem perdida .[7]

A subordinação da polícia ao judiciário, modelo que estabelece a ordem pela lei e condiciona o trabalho do policial à vigência de uma regra, tendo em vista a polícia como guardiã da liberdade humana se torna fundamental ao Estado democrático. Quando ausente, estabelece-se o estado policial, próprio aos regimes autoritários. Como a atividade policial está associada à política nas sociedades em que a cidadania é debilitada e as práticas democráticas de pouca consistência, é possível que o uso da polícia fique suscetível aos interesses das elites que controlam o Estado e que a instituição seja representada coletivamente como instrumento dissociado dos processos democráticos. Conforme as orientações estabelecidas pelas condições sociais, políticas e econômicas, a polícia é um instrumento de poder que pode ser usado, indevidamente, para manter os privilégios dos ocupantes de cargos de poder em detrimento de outros. Essas práticas podem contribuir para nutrir determinadas representações da instituição policial no imaginário social.

A solução à violência e criminalidade não pode contar simplesmente com repressão ou punição, mas sim com um processo coordenado pelo poder público de interação

[7]ALVES, Ariel de Castro. Educar para não encarcerar. São Paulo, 2007

com as comunidades carentes. É notório que nada se faz sem aportes de recursos, conforme se vê na implantação das Unidades de Polícia Pacificadora e uma imensa vontade política de dar fim à escalada da violência. Deve-se considerar ainda que investimentos no setor econômico e social junto aos moradores desses locais reduzirão os custos associados à violência e criminalidade.

Passemos a consagrar a necessidade de que o Estado atue positivamente corrigindo as desigualdades sociais e proporcionando, assim, efetivamente, a igualdade de todos. O chamado Estado do Bem Comum parte do pressuposto de que a liberdade só pode florescer com o vigor sublimado quando se dê igualdade real e não apenas formal entre os cidadãos. A nossa Constituição Federal, traça expressamente os grandes objetivos que hão de nortear a atuação governamental, impondo-os mesmo a longo prazo.

Pensando assim, Canotilho reconhece o papel do Estado como interventor:

> [...] toma a si o encargo de atividades econômicas, passando a exercer, além das funções de manutenção da ordem jurídica, da soberania e segurança nacionais, outras que visem ao bem-estar social e ao desenvolvimento econômico. O intervencionismo visto sob o prisma do Direito Econômico varia de intensidade, que pode ir da ação supletiva (intervenção branda) ao monopólio estatal (intervenção total). Segundo os doutrinadores, no chamado neo-capitalismo, essa intervenção se faz sentir pela legislação que protege a sociedade dos abusos do poder econômico, através do que denominam Direito Regulamentar Econômico (espécie do Direito Econômico) comparecendo o Estado na atividade econômica para assumir as atividades demasiadamente onerosas ou desinteressantes para a iniciativa privada. [8]

Isto posto, a intervenção passa a ser vista como a possibilidade do Estado intervir na atividade econômica, para garantir o cumprimento, e assim, a efetividade, das normas constitucionais para que o mercado possa crescer nos limites estabelecidos por lei.

O Estado pode intervir na Economia tanto como agente normativo, ou seja, impondo regras de conduta à vida econômica, e também, como parte do processo econômico. Assim, tem-se o Estado como norma de Direito Regulamentar Econômico e o Estado como agente de Direito Institucional Econômico. Na visão jurídica o que nos cabe contemplar é sua segunda atuação visando o desenvolvimento econômico, ou seja, ao atuar como agente normativo e regulador da atividade econômica, como se verifica no disposto do Art. 174 da Constituição Federal o Estado atua de forma a exigir que o mercado cumpra com o que está disposto nas normas constitucionais e infraconstitucionais, acerca da matéria. Nesta hipótese,

[8]CANOTILHO, J. J. Gomes. Direito constitucional e teoria da Constituição. 3.ed. Coimbra: Livraria Almedina, 1999.

o Estado não visa lucro, mas sim, o efetivo cumprimento das normas, objetivando o bem comum, a justiça social e a dignidade da pessoa humana, de forma primordial.

Por entender, o Estado, pode exercer a função de fiscalizador, agente regulador, e também, fomentador ao constituir políticas econômicas, visando o combate ao abuso praticado pelo mercado econômico que atinge frontalmente a dignidade da pessoa humana e seu próprio desenvolvimento dentro das comunidades carentes. Um exemplo desta intervenção indireta que veremos mais a frente desta dissertação ocorre quando o Estado atua por intermédio das Agências reguladoras, que visam a proteção dos princípios trazidos pela Constituição Federal de 1988, oportunizando a concretização efetiva de linhas de crédito para pequenos empreendedores.

1.2 O MONOPÓLIO DA VIOLÊNCIA LEGÍTIMA ESTATAL

Tem-se na história que se os homens quisessem almejar a paz deveriam seguir a razão para estabelecer um pacto social, aceitando abrir mão de parte de sua liberdade, entregando-a a um soberano revestido de todo poder e força, que teria a incumbência de garantir a vida de todos os homens.

Assim leciona Luiz Eduardo Soares ao pensar como Hobbes em o Leviatã:

> Antes da constituição dos Estados nacionais centralizadores e monopolizadores dos recursos de força, a violência era compreendida como uma forma indispensável à garantia da vida dos homens, os quais tinham suas experiências cotidianas norteadas pela expectativa de guerra, já que se fazia necessário serem socializados mediante valores que dessem sustentação ao estado permanente de guerra. Neste contexto, a incivilidade, a violência e a brutalidade dos homens eram reconhecidas socialmente como atributos. [9]

Entretanto, podemos afirmar que, do século XVII ao século XIX, a função das leis não era primordialmente a garantia de liberdades, mas sim a proteção do direito à propriedade. Comprova-se que durante esse período quem garantia a liberdade dos indivíduos era a propriedade e não o direito. Portanto, a propriedade e a liberdade coincidiam e a conexão entre ambas permitia a liberdade. Por conseguinte, continua afirmando Luiz Eduardo

[9] SOARES, Luiz Eduardo, et al. O que pensam os profissionais da segurança pública no Brasil, (síntese de pesquisa). Brasília: Ministério da Justiça/SENASP,2009.

Soares "quem dizia propriedade dizia liberdade e recuperar ou defender os próprios direitos de propriedade era o mesmo que lutar pela liberdade" [10].

Além da concepção de Hobbes apontada acima sobre o estado de natureza dos homens, podemos pensar os mesmos problemas e definições numa outra teoria, o pensamento de Jean Jacques Rousseau. Na obra *Discurso sobre a Origem e os Fundamentos da Desigualdade entre os Homens*, o homem é analisado tanto em seu estado natural como civilizado, e é defendida a ideia de que as desigualdades têm sua origem nesse estado de sociedade. Num primeiro momento, o homem é equiparado aos animais quanto aos seus instintos de sobrevivência e formação de ideias. No homem a capacidade de raciocinar é mais elevada, e mesmo sendo dotados de sentidos como os animais, estes se diferenciam dos homens pela ausência da qualidade de agente livre. Enquanto um animal faz suas escolhas ou rejeita algum sujeito por instinto, o homem o faz por um ato de liberdade. Os homens, nesse estado de natureza, não fazem distinção entre si, eles se unem até o ponto em que seus interesses sejam atendidos.

Rousseau descreve que, no estado de natureza, os indivíduos vivem isolados pelas florestas, sobrevivendo com o que a natureza lhes dá, desconhecendo lutas e guerras, comunicando-se pelo gesto, o grito e o canto, numa língua generosa e benevolente. Para Rousseau esse estado só se altera, dando início à sociedade civil, quando alguém institui a propriedade privada e a partir desta começa a desigualdade e os conflitos entre os homens.

Assim ele diz:

> Enquanto os homens se contentaram com suas cabanas rústicas, enquanto se limitaram a costurar com espinhos ou com cerdas suas roupas de peles [...] – em uma palavra: enquanto só se dedicaram a obras que um único homem podia realizar, e a artes que não solicitavam o concurso de várias mãos, viveram tão livres, sadios, bons e felizes quanto o poderiam ser por sua natureza, e continuaram a gozar entre si das doçuras de um comércio independente; mas, desde o instante em que um homem sentiu necessidade da ajuda de outro, desde que se percebeu ser útil a um só contar com provisões para dois, desapareceu a igualdade, introduziu-se a propriedade, o trabalho tornou-se necessário e as vastas florestas transformaram-se em campos aprazíveis que se impôs regar com o suor dos homens e nos quais logo se viu a escravidão e a miséria germinarem e crescerem com as colheitas (...) o verdadeiro fundador da sociedade foi o primeiro que, tendo cercado um terreno, lembrou-se de dizer 'isto é meu' e encontrou pessoas suficientemente simples para acredita-lo. [11]

Pelo estado de natureza, fica evidenciada que o homem se vê numa situação de conflito de luta entre fracos e fortes, em que se vigora a lei da selva, a lei do mais forte.

[10] SOARES, Luiz Eduardo. Ibidem.
[11] ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

Mesmo que cada teoria considere razões diferentes para esse conflito, é esse estado de luta que leva o homem à sociedade civil, isto é, ao estado civil, e que, por consequência, leva à criação do poder político e das leis.

Essa passagem do estado de natureza ao Estado ou sociedade civil ocorre por meio de um contrato social. O contrato ou pacto social é realizado quando os indivíduos renunciam à liberdade natural e à posse natural de bens e concordam em transferir a um terceiro, no caso, o soberano, o poder para criar e aplicar as leis. O contrato social funda a soberania e cria a noção de autoridade política instituída, e ele só é possível se considerar que todo indivíduo tem direito à vida e à liberdade e, portanto, tem o direito natural de passar a um terceiro, voluntariamente, a garantia de sua vida, segurança e liberdade. O poder do soberano sobre o povo sai do próprio povo. Em Rousseau, os indivíduos naturais são pessoas morais, que, pelo pacto, criam a vontade geral como corpo moral coletivo ou Estado.

A ideia de sociedade se fortalece com essa teoria, pois o que era antes visto como comunidade passa a ser visto como sociedade, ou seja, indivíduos independentes e isolados, dotados de direitos naturais e individuais, que decidem por um ato voluntário, tornarem-se sócios ou associados para vantagem recíproca e por interesses recíprocos. A sociedade é fruto da vontade dos indivíduos, é uma coletividade voluntária, histórica e, portanto, humana. Ao transferir, num contrato social, o seu poder ao soberano, transfere-se, inclusive, o direito à força e à violência para a manutenção da ordem social e da propriedade privada.

É notável que a necessidade da força frente à violência tem constituído um fator preponderante para aumentar a cultura da violência nas comunidades carentes do Rio de Janeiro, tornando cada vez mais os ânimos acirrados por parte da sociedade, assim como dos profissionais da Segurança Pública que só reconhecem como modo operante o confronto armado, embora não consigam resolver a necessidade de segurança da sociedade. Deste modo, cada vez mais aumenta o desafio para o Estado Democrático de Direito, que ao invés de instalar e propiciar a cultura do direito, paradoxalmente, orienta-se pelos princípios de Estado forte incitando ainda mais a cultura da violência.

Compreende-se que a necessidade da força como saída para o problema da violência remete ao rompimento de limites de poder do Estado, conforme ocorreu com as experiências totalitárias europeias, e aqui no Brasil, no período da ditadura militar. Esta, por sua vez, favorecendo uma nova roupagem do autoritarismo na Política Pública de Segurança, conforme poderá ser visto no próximo subcapítulo.

Mais adiante, será possível configurar que o problema da insegurança nas comunidades carentes do Rio de Janeiro não está vinculado à falta de Política Pública de

Segurança repressiva, mas sim à falta de política preventiva, um dos papeis do processo de pacificação.

Sobre o mérito do assunto abordado, nos alerta o sociólogo francês Michel Wieviorka que com o passar do tempo atual, tem ficado mais difícil o Estado assumir a sua função clássica que lhe foi atribuída primeiramente por princípios e posteriormente positivamente, o de detentor do monopólio da violência, ou seja, significa dizer que o monopólio estatal da violência, tradicionalmente empregado pelo Estado como meio para a garantia da segurança também passa a ser questionado. "Considerar que o monopólio da violência física parece atomizado e, na prática, a célebre fórmula weberiana parece cada vez menos adaptada às realidades contemporâneas" [12].

É do conhecimento dos meios acadêmicos que o Estado brasileiro jamais abriu mão do monopólio da violência como forma de garantir o seu poder e de responder à necessidade de segurança de setores sociais privilegiados. A exploração abusiva da violência tem sido uma característica crucial de Políticas Públicas de Segurança neste país, culminada com a banalização do uso da força física e ignorando quase que totalmente os Direitos Humanos interdependentes da garantia da segurança dos cidadãos de bem integrantes de uma comunidade carente, uma vez que não poderia em hipótese alguma deixar essa interdependência ser repassada aos órgãos policiais sem incorrer no erro da não observância dos limites legais.

Considera-se para entendimento do exposto até agora sobre o monopólio da violência legítima estatal que tratando-se de segurança pública num contexto democrático, faz-se indispensável pensar os fatores diversificados que contribuem para sua instabilidade, bem como os entraves a garantia do bem-estar-social, que certamente não são dissociados do problema da violência e da criminalidade.

1.3 A PACIFICAÇÃO PELA IMPLANTAÇÃO DAS UPPS

Os desgastes institucionais dos aparatos repressivos, processados nas entranhas do governo em consonância com as perturbações econômicas e o crescimento demográfico dos centros metropolitanos, constituíram o atual quadro social, demarcado pela profusão da criminalidade e de conflitos que podem colocar em risco a ordem pública. Monjardet indica traços comuns da cultura policial que variam do conservadorismo intelectual, político e social

[12] WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. In: Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, nº9, São Paulo:USP, FFLCH,1997.

à generalidade de preconceitos. “Esses traços estão sistematizados pelos valores culturais do patriarcalismo e das práticas que se orientam pela dissimulação, desconfiança, astúcia, mentira intencional e sentimento difuso para autoproteção em ocasiões suscetíveis de punição”[13]. O cenário social, inscrito pela Constituição Brasileira de 1988 segundo José Murilo Carvalho [...] “foi o que ampliou os horizontes para efetivar a cidadania ao consolidar os direitos sociais, direitos civis e direitos políticos, permitiu também debater os objetivos políticos da instituição policial, bem como os aspectos do trabalho policial no contexto democrático” [14].

Por três décadas, o tráfico na favela da Rocinha de 200.000 habitantes encravada em uma das áreas mais nobres do Rio de Janeiro, expandiu seu poderio sem ser incomodado. O lugar tornou-se assim o maior entreposto de drogas da cidade e também o mais frequentado por jogadores de futebol, artistas e gente da Zona Sul. Centenas de policiais civis e militares invadiram o morro sob a escolta de tanques blindados da Marinha e helicópteros da PM para abrir caminho à implantação de uma Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Essa base permanentemente funciona aos mesmos moldes que as demais fincadas pelo governo do Estado e futuramente a ação se estenderá a mais localidades.

O modelo das UPP’s, porém, tem uma limitação importante: exige grande contingente policial em relação à população atendida, e, por isso, custa caro. Por essa razão é que, até a megaoperação no Complexo do Alemão, as UPP’s só haviam sido implantadas em favelas pequenas. Para levar o modelo a todas as regiões do Rio de Janeiro dominadas pelo narcotráfico, seria necessário ampliar em muitas vezes as forças policiais.

Temos ainda o gravame das milícias que nasceram como um pelotão formado por policiais da ativa, ex-policiais civis e militares, agentes penitenciários e bombeiros. Dados apontam que 41,5% das 965 favelas no Rio estavam dominadas por milícias em 2008, contra 11,9% em 2005, no começo, elas foram saudadas como a volta da ordem às comunidades de onde nem o Bope tinha conseguido expulsar os traficantes. O objetivo das milícias não é garantir a tranquilidade da comunidade e sim garantir o mesmo interesse dos traficantes, que é ter lucro e poder sendo que para isso, os grupos paramilitares têm uma oferta muito especial para estabelecimentos comerciais ou para os próprios moradores. Chamada de "taxa de segurança", a oferta é realizada de duas maneiras, a primeira caracteriza-se pela via pura e simples extorsão, ou seja, quando os milicianos ameaçam diretamente os moradores para conseguir o pagamento. A segunda é muito mais sutil e tenta coagir os moradores a pagar a cobrança via ameaças veladas.

[13] MONJARDET, D. O Que Faz a Polícia. São Paulo: Edusp, 2002.
[14] CARVALHO, José Murilo de. (1968). Estudos de Poder Local no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

As milícias atuam da seguinte forma, um grupo fortemente armado bate na porta das casas ou estabelecimentos comerciais, oferecem segurança por uma taxa mensal e, a todo momento, fazem questão de lembra que são policiais, que estão matando os bandidos, 'botando ordem'. De maneira semelhante aos populares flanelinhas que 'guardam' os carros estacionados nas ruas, as milícias oferecem proteção contra os danos que elas mesmas podem causar.

Os crimes praticados pelas milícias não se restringem ao que foi apresentado até o momento, como os traficantes, os milicianos espancam, torturam e matam pessoas que tentam resistir. Os ataques não acontecem apenas em locais afastados, existem relatos de crimes de milicianos em áreas com muitas pessoas, durante o dia, e sem preocupação nenhuma em esconder a sua identidade. Afinal, a matança faz parte do trabalho de "proteger" a comunidade.

Pelo exposto, e mesmo com problemas desta proporção, o modelo das UPP's não conseguiu, ainda, ser replicado em toda área metropolitana do Rio. Esse território abrange cerca de mil favelas, e o custo das instalações em torno de 2,4 milhões de reais por unidade, com uma despesa mensal de 250 mil reais, torna a implantação impraticável. Teme-se ainda que o projeto force a fuga dos traficantes para outros locais, que, se não forem atendidos do mesmo modo, podem se tornar novos polos de tráfico e violência.

Outro ponto frágil das ações policiais são as denúncias de abuso. Durante a ocupação do Complexo do Alemão, várias famílias se queixaram de violência cometida por policias na revista das casas e na abordagem dos moradores. Houve, também, grande disparidade entre o número oficial de mortos nos conflitos, apresentado pelo governo, e o contabilizado pela comunidade. Diante disso, a direção da polícia elaborou uma cartilha sobre direitos dos cidadãos a serem respeitados pelos oficiais das UPP's [15].

Os índices de violência diminuíram nas comunidades que receberam UPP's. De acordo com o Instituto de Segurança Pública (ISP), o órgão que apura as estatísticas de violência no Rio de Janeiro, o número de roubos na Cidade de Deus diminuiu 68,8% após o primeiro ano da UPP no bairro, e o de homicídios caiu de trinta e quatro para seis por cento. No morro Dona Marta, os roubos diminuíram quase 40% em comparação ao ano anterior. Para o governo, os principais méritos das UPP's são reduzir bastante à criminalidade e a violência e reforçar a legitimidade da polícia diante das comunidades.

Relatos comprovam que um ataque ao reduto do crime organizado causou espanto a um grupo de treze integrantes do alto-comando da segurança do Rio de Janeiro. Na

[15] Modelo de Cartilha disponível em: http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/naeo-compactuamos-com-o-desvio-de-conduta-diz-coordenador-geral-das-upps/rocinha.

ocasião, por quarenta minutos, o coronel expôs o plano traçado para a invasão da Rocinha e das favelas vizinhas, apresentou slides com as rotas de acesso aos morros, fotos dos marginais e a localização das principais bocas de fumo. Tudo sobre as ordens do governador do Rio de Janeiro, para incredulidade de alguns presentes. Em junho de 2012, vários chefes de Estado estavam na cidade para participar da Rio+20, Conferência das Nações Unidas sobre desenvolvimento sustentável, parte do grupo ficou instalada em hotéis próximo à Rocinha. A antecipação da data para a ocupação definitiva da favela pelo Estado só fez reafirmar a aposta do governo nas UPP's, vitrine da política de segurança pública do Rio, um tanto arranhada por episódios recentes.

Em setembro de 2011, bandidos do Complexo do Alemão ousadamente atacaram as forças do Exército ali instaladas, demonstrando que os marginais podem estar desorganizados, mas não perderam a iniciativa na região. Dias depois, veio a revelação de que traficantes de uma favela no centro da cidade davam propina a policiais em troca da inação deles.

As duas situações vexaminosas mencionadas, expõem as dificuldades e fragilidades das UPP's, antes tidas como sucessos inequívocos, mesmo com as teses de vazamento de informações inevitáveis tentarem diminuir os confrontos armados, poupando inocentes de ser pegos em meio a tiroteios.

Outra temática importante a ser considerada são as questões do monopólio da coerção física, tratada por Weber, e da consolidação do Estado Moderno através dos estudos de Elias sobre o processo civilizador, são fundamentais para se compreender a coerção física legítima, enquanto processo constitutivo da função policial, que já foram objetos de discussão no subtítulo anterior. Não obstante, a questão policial tem sido discutida por outros autores que procuram abordá-la a partir das determinações específicas da atividade policial em si mesma e das suas implicações no contexto da sociedade contemporânea. Referimos aos estudos de Bittner, Monjardet e Goldstein sobre os aspectos das polícias modernas:

> Não somente parte da legitimidade do governo é determinada pela sua capacidade de garantir a ordem, como esta serve de parâmetro para determinar se existe realmente governo, o que, de certa forma sugere, que governo e ordem se recobrem. Nota-se que a atividade policial é considerável para o reconhecimento dos limites das liberdades sociais e como o governo mantém a ordem que o legitima. [16]

Mediante a sucinta explanação das UPP's, contribuirá a visão do sociólogo Luiz Antonio Machado da Silva fundada em um artigo de opinião pessoal.

[16]GOLDSTEIN, H. Policiando uma Sociedade Livre. São Paulo: Edusp, 2003

Para o autor, de fato:

> Não se trata de uma euforia inteiramente infundada, pois há evidência consistente de que as UPP's constituem, de fato, uma forma inovadora de repressão ao crime, onde estão atuando, de um modo geral elas têm apresentado bons resultados, medidos por indicadores locais razoavelmente confiáveis, ainda que longe de ser eliminadas, a arbitrariedade e a violência policial são menores onde as UPP's estão operando. [17].

Compreende-se que a presença das Unidades de Polícia Pacificadora tem melhorado muito significativamente o sentimento de segurança entre os moradores diretamente afetados e a insistente divulgação pela mídia da atuação das UPP's tem ampliado as expectativas positivas quanto à segurança a toda a população da cidade, incluindo boa parte dos moradores nas localidades alvo de sua implantação no futuro e até mesmo os segmentos mais abastados, que não precisam (nem querem) UPP's onde vivem.

No entanto, não é prudente avaliar políticas públicas por meio de uma síntese binária, do tipo "bom" *versus* "ruim" e esta afirmação é verdadeira em particular para as mais inovadoras. O que sustenta o entusiasmo acrítico com as UPP's é a esperança de uma cidade calma e serena, que é o outro lado do medo do vizinho que há décadas nos assola a todos.

Infelizmente, esta expectativa é um mito inatingível que pode por a perder a própria experiência das UPP's. Estas, na vida real, constituem a expressão de uma política pública muito recente que ainda carrega o peso de sua própria origem e, como qualquer nova iniciativa, precisa ser acompanhada, criticada e orientada para se estabilizar como uma forma de intervenção pública democrática, eficiente e eficaz.

As UPP's, idealmente, devem se generalizar, mas não se propõe universalizá-las para toda a cidade. Evidentemente, só é preciso uma "polícia pacificadora" nas áreas onde não há paz. Embora os critérios para defini-las não sejam divulgados, é mais ou menos consensual que se trata dos territórios da pobreza. A ironia é que estes territórios são chamados, inclusive pelos próprios moradores, de "comunidades" O resultado é que as UPP's contem, na prática, uma dimensão de reforço à secular dualização da cidade, que deu margem ao título do conhecido livro de Zuenir Ventura, *Cidade Partida*. Em outras palavras, pelo menos em parte as UPP's são o oposto do que pretendem ser.

Por outro lado, é inegável que, se os aspectos virtuosos do projeto vingarem mesmo, o que é cedo para saber, poderá haver uma significativa redução da desigualdade

[17]Site consultado: Congressos de Sociologia - Disponível em <http:// www.sbsociologia.com.br >. Acesso em 06 jan. 2012.

embutida nos procedimentos de manutenção da ordem pública ou, para sermos ainda mais politicamente corretos, uma promoção da cidadania dos subalternos.

Por outro lado, "programas perenes de inclusão social", dos quais as UPP's seriam apenas uma parte, não caem do céu nem são obras unilaterais de algum governante mais esclarecido. A história mostra com toda a clareza que eles resultam do debate político e sua natureza, amplitude e profundidade dependem, de um lado, da força relativa de imposição dos interesses dos participantes e, de outro, da cultura cívica que fornece os recursos simbólicos operados pelos diferentes grupos na disputa.

Acrescem que, se considerarmos que a expressão 'inclusão social' tem como horizonte os valores de igualdade, os respectivos programas precisariam mesmo ser perenes. Salvo, talvez, em momentos de crise revolucionária, o debate político e a cultura cívica não podem deixar de adequar-se ao processo de acumulação capitalista, que é desigual por definição, de forma que sempre será necessário "incluir" os subalternos, não importa se os apresentamos como 'dominados' ou 'explorados'.

A polícia se apresenta de forma distinta nos diferentes países do mundo, isso implica que para estudá-la é necessário reconhecê-la historicamente.

A atividade policial, atualmente, não pode ser compreendida apenas pela ótica legal. É preciso levar em conta que as leis são rígidas e invariáveis, mas a sociedade é mutável e espera uma mudança na perspectiva do trabalho policial. O profissional de segurança contemporâneo é um agente promotor de cidadania e direitos humanos. A atividade policial, de hoje, leva em consideração não só a intolerância a criminalidade, mas também preocupa - se com o caráter social que desempenha junto à população. O trabalho da polícia abrange toda a determinação legal imposta por um país e seu regimento interno, e, sobretudo a civilidade que o profissional deve ter, no senso de responsabilidade frente à sociedade, a qual espera do agente de segurança pública; a proteção quando um conflito se instala.

Também, ela se define pela condição que estabelece o uso da coerção física, geralmente fundamentada em princípios racionais legais com objetivos de proteger coletividade, nesse caso, a capacitação do policial para o emprego da força física, que pode ser real ou por ameaça, objetivando afetar o comportamento dos que perturbam a ordem pública, se circunscreve na lei. O despreparo policial muitas vezes resulta no emprego irrestrito da força física.

Contudo, a Declaração Universal dos Direitos Humanos não aponta diferença de cidadãos, deixa claro que todas as pessoas são iguais em direitos e deveres e veda qualquer forma de distinção. O policial assim como qualquer cidadão possui direitos e obrigações, no entanto, a ele se atribui o solene dever de figurar como agente promotor de Direitos Humanos.

Assim sendo eles possuem o poder de representar o Estado e se tornam, por isso, talvez, a classe de trabalhadores com mais notoriedade em sua atuação. Dessa forma, é necessário que se invista nas ações policiais esperando dos agentes uma atuação pautada sempre no estrito cumprimento da lei, já que atuam para garanti-la, é importante cobrar profissionalismo nas ações e por sua vez a população deve reconhecer que o policial também é um cidadão com deveres, obrigações e direitos. Já o policial deve sentir-se inserido e participante dessa sociedade na mesma medida do cidadão comum.

Weber denomina de Estado ou associação política a associação de dominação que emprega a coação física como meio específico para conseguir seus objetivos pretendidos, ou seja, encontrar a obediência num dado limite territorial. Dessa forma, entende-se por Estado uma comunidade humana vivendo dentro de um determinado território e que reivindica para si o monopólio da coação física legitima, privando as demais associações ou indivíduos da liberdade e do direito de exercê-la sem o seu consentimento, o que faz dele a fonte do exercício da coercitividade física. Sobre esses aspectos, Weber escreve o seguinte:

> O Estado, do mesmo modo que as associações políticas historicamente precedentes é uma relação de dominação de homens sobre homens, apoiada no meio da coação legítima (quer dizer, considerada legítima). Para que ele subsista, as pessoas "dominadas"; têm que se submeter à autoridade invocada pelas que dominam no momento dado. Quando e por que fazem isto, somente podemos compreender conhecendo os fundamentos justificativos internos e os meios externos nos quais se apoia a dominação. [18]

Semelhante à forma como Michel Foucault e Max Weber entendem a importância do controle social e violência Norbert Elias em sua obra *O Processo civilizador* apresenta uma temática interdisciplinar que permeia em todo momento nosso esforço de análise acerca da temática do controle da violência. [ ] “Tal modelo de análise, além de visualizar de maneira interdisciplinar os processos sociais, a obra de Elias também valoriza a observação empírica e a percepção histórica de longa duração”[19]. Diante disso, ao tomarmos por objeto a violência, por exemplo, poderíamos dizer que há uma grande necessidade de controle da violência física no sentido de pacificar as relações humanas, mas para Elias “esse movimento da civilização é um fenômeno não-planejado, casual, fruto de um processo que

[18]WEBER, Max. Metodologia das Ciências Sociais. São Paulo: Cortez, 2001.
[19]FOUCAULT, M. As Palavras e as Coisas. São Paulo, Martins Fontes, 1992.

não podemos datar e muito menos prever um ponto final desse desenvolvimento das relações sociais" [20], pois o processo civilizatório seria interminável.

Nesse sentido, civilização é um processo e, sendo assim, não existe civilização pronta e acabada, mas em contínua mudança e construção/desconstrução, num movimento constante de recuo e avanço, progressos e retrocessos. Então, o *Processo Civilizador* pressupõe uma função importante por estabelecer uma nova direção acerca de como pensar as mudanças no padrão de conduta social identificadas no decorrer dos séculos. É dizer da influência da psicogênese ou de como a estrutura psicológica dos indivíduos está decisivamente associada às mudanças estruturais da organização social.

Essa influência psíquica corresponde ao desenvolvimento da personalidade e do comportamento humano a logo prazo, ou como afirma Waizbort, "à passagem dos mecanismos de coação exteriores para mecanismos interiores: uma espécie de internalização, disciplinarização de si"[...] [21].

Por outro lado, também exerce influência nas mudanças sociais do *Processo Civilizador*, [...] "que têm como uma das principais consequências a formação do Estado moderno, o fenômeno da sociogênese que diz respeito ao desenvolvimento, a longo prazo, das estruturas sociais". A formação do Estado serve, entre outras coisas, para possibilitar o exercício do controle ou da "civilização" de maneira satisfatória, perante as sociedades modernas. Este novo Estado tem como uma de suas características fundamentais o monopólio da violência física, dentro de uma esfera de legitimidade. Na linguagem eliasiana, isso quer dizer que há grupos ou indivíduos que "podem reter ou monopolizar aquilo que os outros necessitam, como por exemplo, comida, amor, segurança, conhecimento, etc. Portanto, quanto maior as necessidades desses últimos, maior é a proporção de poder que detêm os primeiros".

Neste capítulo, procurou-se, sucintamente, ressaltar alguns aspectos relevantes das instituições policiais e suas implicações para o público em geral, especificamente como a polícia está representada no imaginário coletivo da população situada nas comunidades (favelas) do Rio de Janeiro, dado, que a polícia através das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's) tem ocupado, significativamente, os espaços na mídia.

A análise da estrutura e funcionamento do trabalho policial procurou ressaltar as táticas, configurações e os procedimentos de segurança pública do governo do estado do Rio de Janeiro em detrimento do funcionamento das UPP's na tentativa de se compreender o mal-estar das pessoas com as práticas policiais, motivo pelo qual se preocupou com as

[20]ELIAS, Norbert. A sociedade dos indivíduos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.
[21] WAIZBORT, Leopoldo. Georg Simmel: sociabilidade e moderno estilo de vida. In: Laboratório de análises de sociabilidade, 1 ed. São Paulo: Universidade de São Paulo - FFLCH, 1996, v, p. 25-30.

questões de natureza cognitiva que envolve a atividade e a necessidade da força policial, para tentar compreender o trabalho da polícia e os seus respectivos limites institucionais.

O apresentado neste capítulo denota relativo conhecimento da problemática envolvendo: violência + tráfico+ a segurança pública do governo da Cidade do Rio de Janeiro nas favelas bem como das dificuldades de aceitação da implantação de tal política pública de segurança. Não obstante, em um primeiro momento não houve a pretensão de propor reformas ou estabelecer parâmetros para o comportamento e práticas policiais, mas simplesmente realizar uma análise sociológica com viés jurisdicional.

2 DESENVOLVIMENTOS ECONÔMICO E SOCIAL NAS COMUNIDADES CARENTES.

Um dos segmentos mais intrigantes da política do desenvolvimento nacional do Brasil é sem dúvida a economia, portanto, faz-se necessária uma boa gestão financeira para garantir a aplicabilidade dos princípios fundamentais que permeiam esse fim. Neste sentido, é necessário conhecermos as condicionantes para a efetivação do bem comum, sabendo-se que a sua concretização proporciona a sustentabilidade social.

Qualquer forma de desenvolvimento econômico requer um trabalho de planejamento consistente. Apresentar o processo de pacificação nas comunidades carentes do Rio de Janeiro como uma forma capaz de promover a aceleração econômica e o incremento na área social e jurídica é sem duvida uma situação desafiadora. No entanto, a opção pelo desenvolvimento econômico por meio de projetos e parcerias institucionalizadas internamente é mais complexa do que parece, pois, além de ser uma atividade multissetorial, provoca com o seu desenvolvimento impactos ambientais, sociais e econômicos, necessitando, assim, de políticas públicas eficazes para que possa ser sustentável a longo prazo.

Assim, o tratamento econômico direcionado ao comercio, turismo e solução de conflitos exige o conhecimento detalhado dos impactos econômicos derivados da atividade, uma vez que os moradores, turistas e litigantes gastam o seu dinheiro em uma ampla variedade de mercadorias e serviços. Veremos que é possível proporcionar aos gestores públicos uma visão econômica da atividade comercial turística e jurídica, possibilitando a formulação de políticas públicas para o desenvolvimento da atividade.

A Constituição Federal de 1988 elencou em diversos títulos e capítulos, propostas político- jurídicas para orientar e direcionar os poderes constituídos e as instituições públicas e privadas, com o fim maior da efetivação dos interesses sociais, econômicos e políticos nacionais. Contudo, estabeleceu um rol de fundamentos principiológicos que respeitam a evolução histórica da formação do Estado Democrático de Direito e suas diretrizes econômicas. Para efetivá-los, o Estado utiliza-se da prerrogativa intervencionista, pois, como agente normativo e regulador das atividades econômicas, exerce as funções de fiscalização, incentivo e planejamento, conforme os artigos 170 a 174 da Constituição Federal de 1988, que apresentaremos a seguir, focando no mérito do desenvolvimento econômico e social nas comunidades carentes do Rio de janeiro que passam por processo de pacificação.

2.1 O DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO NA CONSTITUIÇÃO DE 1988

A atual Constituição Federal brasileira trata da ordem econômica no título VII e tem seus princípios expressamente previstos no capítulo 1º deste título, e em seu artigo 170 prevê o seguinte:

> Art. 170. A ordem econômica, fundada na valorização do trabalho humano e na livre iniciativa, tem por fim assegurar a todos existência digna, conforme os ditames da justiça social, observados os seguintes princípios:
> I - soberania nacional;
> II - propriedade privada;
> III - função social da propriedade;
> IV - livre concorrência;
> V - defesa do consumidor;
> VI - defesa do meio ambiente, inclusive mediante tratamento diferenciado conforme o impacto ambiental dos produtos e serviços e de seus processos de elaboração e prestação; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 42, de 19.12.2003)
> VII - redução das desigualdades regionais e sociais;
> VIII - busca do pleno emprego;
> IX - tratamento favorecido para as empresas de pequeno porte constituídas sob as leis brasileiras e que tenham sua sede e administração no País. (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 6, de 1995)
> Parágrafo único. É assegurado a todos o livre exercício de qualquer atividade econômica, independentemente de autorização de órgãos públicos, salvo nos casos previstos em lei.

Sendo a ordem econômica lecionada por Eros Grau do ponto de vista jurídico:

> Como uma ciência com parâmetros constitucionais que encontram na justiça social a implementação do princípio da dignidade da pessoa humana e estuda fatos econômicos que pretendem impulsionar o desenvolvimento social, pois, diante dos princípios constitucionais econômicos, a economia visualiza, dentro das necessidades oriundas das manifestações dos indivíduos, qual será o melhor emprego de recursos da receita geral da sociedade ou a política publica a ser implantada.[22]

Para tanto, a ordem econômica é o instrumento constitucional que abrange normas administrativas, financeiras e tributárias designadoras das regras procedimentais dentro do convívio social. A intervenção do Estado acopla a ideia seguradora dos princípios constitucionais de ordem econômica e social e é com intuito de instituir essa ordem

[22] GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 5º ed. São Paulo. Malheiros, 2000.

econômica como a principal organização do controle da segurança publica necessárias as comunidades carentes do Rio de Janeiro que iremos dedicar ao objeto desta dissertação.

Nota-se que ao compor a estrutura econômica social o Estado deve manter-se também fiscalizador de seus próprios atos e ainda controlar as manifestações do campo econômico para que se tenha a efetiva razão sob os preceitos normativos. É bom evidenciarmos que o princípio, objeto desta tese, encontra-se em plena consonância com os demais princípios norteadores de nosso sistema jurídico, pelo que a sua efetividade guarda relação direta com os demais anseios sociais e políticos constitucionalmente previstos, sendo que a sua implementação ao fator segurança pública é significativo para que sejam atingidos os outros objetivos previstos na Constituição Federal desde seu preâmbulo.

Na leitura corrente da presente dissertação e principalmente na dedicação deste capítulo, tentaremos demonstrar que a atual Constituição Federal, ainda que não tenha incluído expressamente em seu rol de princípios fundamentais do Estado Democrático de Direito, nem tampouco tê-lo feito quanto aos princípios da ordem econômica e financeira, previstos expressamente no seu artigo 170, não se emudeceu quanto ao tema, incluindo em seu texto diversas prescrições indicativas da necessidade constitucional da busca pelo desenvolvimento econômico.

Focado na ordem econômica e seu desenvolvimento Nelson Nery, em sua Constituição Federal Comentada afirmou o seguinte ao remeter-se ao caput do artigo 170:

> Desenvolvimento econômico e social. A ordem econômica está vinculada ao desenvolvimento econômico em concomitância do social. Para atingir tal desiderato, a atividade econômica por parte do Estado precisa ser planejada de maneira integrada. A atuação econômica estatal deverá ser integrada a um planejamento.[23]

De resiliente citação é possível destacar e decompor do caput do art. 170 da Carta Magna as seguintes colocações: ordem econômica, valorização do trabalho humano, livre iniciativa, existência digna, justiça social e princípios. Examinando-as da perspectiva do sentido em que são empregadas, observa-se que a expressão justiça social condiciona todas as demais. Ou seja, tanto a ordem econômica, a valorização do trabalho humano, a livre iniciativa e a existência digna devem ser desenvolvidas para realizar a justiça social, de acordo com os seus ditames. Em outros termos, é a justiça social que conforma o fim da ordem econômica de assegurar existência digna a todos e a que nos convém esta sacramentada na segurança pública em comunidades carentes.

[23] NERY JUNIOR, Nelson. Constituição Federal Comentada. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

No Brasil são evidentes os contrastes econômicos e sociais. Enquanto determinadas regiões e setores brasileiros desfrutam de grande desenvolvimento econômico e social, a maioria da população convive em meio à miséria, à falta de segurança, de serviços públicos adequados e à míngua, até, de perspectivas de vida. Em razão disso a cidade do Rio de Janeiro, por ser considerada uma metrópole urbana não fica longe de sofrer todos esses "empecilhos" sociais, basta ver o que tanto a imprensa, em suas matérias, como as agremiações políticas, por seus discursos ideários, identificam "justiça social" como expressão atrelada à mudança deste paradigma.

No tocante a justiça social, é de certo modo eclodir indubitavelmente uma exigência ética de uma sociedade consciente de que todo ser humano deve ser respeitado em sua dignidade e também poder desfrutar do bem-estar proporcionado pelos esforços coletivos. Segundo as professoras Dra. Maria de Fátima Ribeiro e Dra. Jussara Nasser Ferreira em um de seus artigos científicos apontam que:

> [...] No momento em que o Estado se vê obrigado a reconhecer uma determinada área de proteção dos direitos dos indivíduos, começa a surgir uma nova concepção de direito não ligada estritamente à patrimonialidade, nem ao aspecto material da vida individual, mas a um outro conjunto de valores e interesses transcendentes. A transcendência desses direitos decorre de valores que sublimam a localidade cultural, ou pelo menos, tentam assim ser vistos pelos seus teóricos, pretendendo, desse modo, uma formulação extranacional de valores jurídicos.

E além do mais ensinam que:

> O crescimento econômico tem que continuar a acontecer. Porém, devem-se procurar alternativas e formas de crescimento econômico que não sejam degradadoras do meio ambiente, que não sejam impactantes, e, se o forem, devem ser procuradas fórmulas a fim de neutralizar os efeitos nocivos para que o crescimento econômico continue, proporcionando as duas outras situações: qualidade de vida e justiça social. [24]

Contudo, a importância do tema segurança, e o fato de o sistema político-institucional responsável, em sentido amplo, em gerar a injustiça social, ser estabelecido a partir do modelo jurídico existente, mostra-se apropriada uma investigação a respeito, pela perspectiva da Ciência Jurídica em querer verificar se a implantação de uma polícia pacificadora é realmente relevante a tal percepção social.

---

[24] RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara S. A. B. Nasser. O papel do Estado no desenvolvimento econômico sustentável: reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas. In: TÔRRES, Heleno (Org.), Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005, p.650-655.

É mister que a ordem econômica deve assegurar a todos existência digna, que implica que cada pessoa, indistintamente, de acordo com as exigências peculiares de sua natureza física, espiritual e política, deve poder dispor daqueles meios materiais necessários para viver de uma maneira confortável. Em outro ponto de vista, a igualdade em dignidade implica nas desigualdades profundas representadas pela pobreza absoluta e pela miséria.

O imperativo de existência digna a todos, de que resulta a igualdade das pessoas em dignidade, pode ser ainda identificada a partir do princípio criador do Estado brasileiro, previsto no art. 1º, III, da Constituição Federal, e dos direitos fundamentais individuais e sociais, elencados na Carta Magna, conforme arts. 5º, caput, 6º, 7º e 14º. A soberania nacional significa que a ordem econômica é pautada por um modelo de desenvolvimento nacional, autônomo, sem ingerências externas. Modelo esse que visa reequilibrar a posição de inferioridade das pessoas menos favorecidas econômica e socialmente. De acordo com Ferreira Filho, "o desenvolvimento econômico não constitui um fim, trata-se simplesmente de um meio para se atingir o bem-estar da sociedade". [25]

De fato, esse desenvolvimento deve ser razoavelmente dosado, de modo que possibilite a redução das desigualdades regionais e sociais, tal como também estabelece o art. 3º, III, da Constituição Federal, estar-se-á caminhando para gradualmente desonerar-se o sacrifício imposto aos setores mais pobres.

Do ponto de vista da conjugação dos textos constantes nos arts. 3º, 170 e 193 da Constituição Federal de 1988 e do prévio conhecimento acerca dos princípios deles elencados, é possível propor a sistematização dos aspectos associados à noção jurídica da expressão "justiça social" em quatro grupos:

a) o primeiro relaciona-se ao grupo de preceitos vinculados preponderantemente à garantia e à promoção da dignidade em favor de todas as pessoas;

b) o segundo permeia o grupo de preceitos relacionados preponderantemente à garantia e à promoção do valor liberdade a todos os membros da sociedade;

c) o terceiro condiz ao grupo de preceitos relacionados preponderantemente à garantia e à promoção da equalização de oportunidades a todos;

d) e, por fim, o quarto concerne ao grupo de preceitos relacionados preponderantemente à garantia e à promoção da redução dos desequilíbrios sociais em favor dos membros ou setores mais inferiorizados da comunidade política, onde se encontra os preceitos básicos para criação de politicas públicas no tocante a segurança.

[25] FERREIRA, Manoel Gonçalves Filho. Democracia Possível. São Paulo: Saraiva, 2010.

Nos termos do raciocínio apresentado, é possível ver disseminado os preceitos relacionados à justiça social contidos tanto no art. 3º e no art. 170, como no art. 193 da Constituição, em um dos quatro grupos citados. Muitos desses preceitos poderiam, talvez, como ocorre em políticas públicas configurar-se em mais de um grupo. Contudo, pretende-se aqui, neste capítulo, inscrevê-los respectivamente em um só contexto, de acordo com a importância que cada preceito representa para a realização dos valores que distinguem cada agrupamento.

Do grupo que padroniza os preceitos relacionados preponderantemente à garantia e à promoção do valor liberdade a todos os membros da sociedade, podem ser elencados:

a) no art. 3ºCF "construir uma sociedade livre ..." (inciso I) pautada em garantias que assegurem a liberdade de escolha, expressão, credo etc.;

b) no art. 170 CF a livre iniciativa e livre concorrência (caput e inciso IV) focada no desenvolvimento econômico das periferias.

E no grupo de preceitos relacionados preponderantemente à garantia e à promoção da redução dos desequilíbrios sociais em favor dos membros ou setores mais inferiorizados da comunidade política, podem ser elencados:

a) no art. 3º CF se extrai a garantia do desenvolvimento nacional, a erradicação da pobreza e da marginalização, e a redução das desigualdades sociais e regionais (incisos II e III);

b) no art. 170 CF a soberania nacional, função social da propriedade privada, defesa do consumidor, defesa do meio ambiente e redução das desigualdades regionais e sociais e da violência (incisos I, II, III, V, VI, VII).

Em consonância e reunindo os dois mencionados, dos quatro agrupamentos, e com base nos aspectos jurídicos realçados, verifica-se que a justiça social sob a perspectiva da Ciência Jurídica, consiste em um direito da sociedade de exigir do Estado que este atue de forma a garantir e promover, contínua e simultaneamente, a redução dos desequilíbrios sociais e a igualdade de todos os seus integrantes no que se refere à liberdade, dignidade e oportunidades, segurança e bem estar social.

No tocante ao Princípio da Solidariedade, embora pouco valorizado pela doutrina constitucional brasileira, faz parte dos princípios relativos à organização da sociedade quiçá um dos objetivos da República, pois segundo Paulo Márcio Cruz:

> Os direitos de solidariedade e fraternidade visam a proteção de grupos humanos (família, povo, Nação), e caracterizando-se, consequentemente, como direitos de titularidade coletiva ou difusa. E assim são classificados por terem uma implicação universal ou, no mínimo, transindividual e por exigirem esforços e responsabilidades em escala até mesmo mundial para sua efetivação. [26]

Verifica-se que boa parte desses direitos em constante processo de reinvindicação e desenvolvimento, correspondem as facetas deduzidas do princípio da dignidade humana que se encontra intimamente vinculados a ideia de liberdade e autonomia e proteção da vida e outros bens fundamentais contra ingerências por parte do Estado e dos particulares.

Exposta esta sucinta base teórica acerca do princípio da solidariedade, cumpre apontar na atual Constituição Federal brasileira sua finalidade. Referido apenas no inciso I do art.3º, o Princípio da Solidariedade é descrito na verdade por todos os demais se interpretarmos que a solidariedade compreende: a) responsabilidade recíproca entre as pessoas; b) prontidão para ajudar os menos favorecidos; c) elemento que, através da mediação jurídica, transforma súditos em cidadãos; d) reconhecimento e aceitação da diversidade e da pluralidade social, facilitando a democracia, ampliando o processo de comunicação; e) associada à comunicação transformar pessoas em povos, constituindo fator de identidade entre os indivíduos.

Contudo, extrai-se do texto constitucional que o objetivo de construir uma sociedade livre, justa e solidária deve ser uma busca de todos, ou seja, a formação de uma sociedade solidária depende do fato de todos se tornarem responsáveis pelo bem comum.

Hoje a Constituição da República de 1988, seguindo a tendência de um mundo globalizado, trouxe o Direito econômico, em seu bojo, procurando primar pelo social, estabelecendo regras e limites à ordem econômica, com fins de resguardar o ser humano, dando-lhe oportunidade de uma vida digna, primando pelo trabalho, justiça social, defesa do consumidor, do meio ambiente, protegendo as gerações presentes e futuras, buscando a redução das desigualdades regionais e sociais e, limitando o direito à propriedade, exigindo que a mesma cumpra sua função social, como elencamos no Art. 170 no início deste capítulo.

Nos falta agora apontar em que espécie normativa se enquadra o direito da sociedade carioca periférica de exigir do Estado a realização da justiça social no tocante a implementação de uma política publica que traga seguranças e confiabilidades, e dignamente

[26] CRUZ, Paulo Márcio. Fundamentos do direito constitucional. Curitiba:Juriá.2004,p.106.

sejam reconhecidos em tais direitos e garantias constitucionais já cientes do Princípio da Justiça Social é, portanto, o que confere o direito à sociedade de exigir do Estado uma atuação vinculada à redução dos desequilíbrios sociais e comprometida simultaneamente com a garantia e a promoção da igualdade de todos os seus integrantes, no que se refere à liberdade, à dignidade e às oportunidades, segurança e bem estar social.

Tal apontamento será discutido em evidências justapostas a seguir, uma vez que, no momento que se reconhece que os direitos humanos e sociais possibilitam a resistência aos poderes institucionalizados e ao mesmo tempo visam assegurar a existência digna, se verifica a consolidação do sentido jurídico desses direitos. Tais direitos, portanto, não somente têm importância no campo social, moral, ou filosófico, mas ganham significado jurídico à medida que podem ser invocados como subsídios para a tutela individual da pessoa humana.

2.2 A BUSCA PELO DESENVOLVIMENTO SOCIAL A PARTIR DA CONSTITUIÇÃO

Com a intenção de chegar ao objetivo proposto deste capítulo, o ponto de partida é identificar se o modelo estatal escolhido, no caso as UPP's, propiciam o desenvolvimento econômico à luz da Constituição Federal de 1988, tendo em vista os princípios constitucionais da Ordem Econômica em plena sintonia com os objetivos da República Federativa do Brasil, do desenvolvimento nacional e da Ordem Econômica.

O jurista Lafayete Josué Petter vê a busca pelo desenvolvimento quando o Estado traz para si a responsabilidade de estabelecer as regras em que se dará este desenvolvimento, bem como tem o poder de estabelecer limites, quando atua de modo intervencionista, para garantir certa estabilidade para o mercado. E tudo isso, preservando a sociedade e garantindo aquilo de que ela necessita, para que se desenvolva concomitantemente com a economia, assim afirma:

> O crescimento econômico não é um fim em si mesmo. Ele tem de estar relacionado, sobretudo, com a melhoria da qualidade de vida das pessoas e com as liberdades de que elas podem desfrutar. [...]
> [...]
> [...] o capitalismo propicia o *crescimento econômico*, mas o *desenvolvimento econômico* é aquele que afere a dignidade da existência de todos, num ambiente de justiça social. Nessa linha de raciocínio, ganha clareza o conceito econômico exposto por Milone, que caracteriza desenvolvimento econômico pela constatação de um crescimento do bem-estar econômico, medido por meio dos indicadores de natureza

> econômica, v.g., produto nacional e renda *per capita*, mas que inclui, em seu conceito de desenvolvimento, a verificação da diminuição dos níveis de pobreza, do desemprego, da desigualdade, das condições de saúde, nutrição, educação, moradia e transportes. Acresce, ainda, ser de extrema importância este renovado aspecto conceitual, pois existem evidências de que é possível um país crescer sem desenvolver-se. (itálico do autor). [27]

O grande dilema econômico do Estado, em todas as suas fases evolutivas, refere-se, basicamente, na questão de sua intervenção na vida social. Há os que defendem, ainda hoje, a mais absoluta ausência de intervenção estatal *(laissez faire, laissez passer, le monde va de lui même*), os que preconizam, ao contrário, uma forte intervenção no mercado ainda como contrapondo da forte pressão dos movimentos socialistas iniciados no século XIX, e os que adotam uma postura mais moderada, sendo o mercado apenas regulado pelo Estado, mas sem intervenção, a não ser em casos esporádicos.

Observa-se, contudo que o desenvolvimento econômico está atrelado ao social, pois, para que uma estabilidade econômica ocorra, deve atender aos clamores e pleitos da sociedade como um todo, deve atender ao bem-estar social, do contrário, somente há de se falar pura e simplesmente em crescimento econômico, sem considerar o contexto social englobado.

Doravante verifica-se a necessidade do Estado, mesmo possuindo algumas limitações ao poder de tributar, estabelecer as limitações no cenário econômico, para que não haja discrepância entre uma exigibilidade exorbitante por parte de empresas privadas em relação ao que efetivamente pode, ou o que realmente deveria o contribuinte concorrer. Estabelecendo, assim, um limite, onde o Estado intervém na economia e protege não só o crescimento econômico, nem apenas a sociedade, mas sim, os dois, de forma confabulada, para que haja o desenvolvimento econômico e social.

Os fenômenos jurídicos são importantes instrumentos para a organização econômica, e atuam não apenas de modo quantitativo, mas também qualitativo, no cenário econômico, uma vez que entra em cena a soberania do Estado sobre todos os mandamentos constitucionais não prejudicando é claro, a livre iniciativa e a livre concorrência. Em outras palavras, o Estado deve proteger seu mercado interno, para que consiga desenvolver-se socialmente, valer-se da soberania, como protecionista do mercado pensando no social.

Pensando assim Luiz Alberto G. S. Rocha tentou reorganizar a relação estabelecida entre papel do Estado constitucionalista, globalização e economia. Propondo o seguinte:

---

[27] PETTER, Lafayete Josué. Princípios Constitucionais da Ordem Econômica – o significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 78.

> A soberania não é mais tratada como obstáculo insuperável para que as relações econômicas, políticas e culturais se desenrolem normalmente. A questão principal é que nem o Estado soberano se tornou uma inutilidade nem o livre desempenho das forças de mercado puderam substituir a realidade da necessidade de uma vinculação entre as estruturas de poder institucionais e as demais, vindas do mercado ou mesmo da sociedade civil organizada. Diante de tal fator, que englobo em uma realidade sequencial da modernidade, a pós-modernidade, o conceito de soberania enfrenta uma atualização de base teórica que sustente a passagem para esse novo momento do Estado.
> [...]
> [...] A proposta de democracia estendida vem exatamente nesse sentido: oferecer à pós-modernidade um modelo atualizado que inclua gradualmente um número mais amplo de atores sociais, principalmente o mercado e a sociedade civil organizada, para, ampliando a base de legitimação do poder institucionalizado, reincorporá-lo à primazia da coordenação da sociedade e conseguir que ele colabore efetivamente para a realocação das riquezas produzidas pelo conjunto social com maior justiça universal. [28]

Surge, assim, um modelo teórico baseado na concepção de uma sociedade liberal democratizada e em constante desenvolvimento, cujo a ótica tem em vista solucionar as questões sociais, pois, os direitos civis, políticos e sociais absorvidos pelas democracias contemporâneas nascem da junção do liberalismo clássico com a crítica socialista, cuja pretensão é garantir direitos e liberdades. Em outras palavras, a implantação de políticas do Estado vem sendo criticada sob os aspectos econômicos, social e cultural o mesmo que justificava a intervenção do Estado na economia, em busca dos ajustamentos do mercado em épocas passadas de plena crise e recessão. Mas qual modelo adotar para enfrentar o dilema atual? Para isso Alan Touraine aposta no Estado-Providência "com todos os seus pontos fracos aos critérios do mercado que, inexoravelmente, excluem uma parte crescente da população. Só há democracia onde os problemas sociais são reconhecidos como a expressão de relações sociais (...) que podem ser transformadas por uma intervenção voluntária de governos livremente eleitos" [29]. Sobre este aspecto, o Estado-Providência é um Estado de intervenção econômica que pretende a redistribuição social e a regulamentação das relações socias.

Para o pleno desenvolvimento social, a liberdade é um bem fundamental porque permite a plena realização do ser humano. O mercado, por sua vez, não deve ser sacralizado, pois ele é um meio, não um fim. O meio mais eficaz para que o homem progrida e se realize, no plano econômico, e para que se chegue à valorização real do trabalho e da

[28] ROCHA, Luiz Alberto G. S. Estado, Democracia e Globalização. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 202-203.
[29] TOURAINE, Alan. O Que é a Democracia?. Vozes, Petrópolis,RJ1996-trad. De Guilherme João de Freitas Teixeira,p.148.

justiça social. A intervenção do Estado, então, é defendida quando ela for necessária para atingir esses objetivos.

Por fim, é claro que o Estado embasado nos preceitos constitucionais deve manter sua soberania, garantindo a livre concorrência e livre iniciativa, desde que não venha a ferir os seus entes políticos, e a sociedade que nele vive que devem ser protegidos, bem como resguardando o desenvolvimento econômico e social, que será de suma importância para a manutenção não só da democracia quanto da ordem econômica no Brasil e que resulte no bom desenvolvimento das comunidades carentes do Rio de Janeiro.

2.3 POLÍTICAS DE PROMOÇÃO DOS DESENVOLVIMENTOS ECONÔMICO E SOCIAL PARA AS COMUNIDADES CARENTES E DISCRIMINAÇÕES AFIRMATIVAS

Deve-se, a esta altura, estabelecer um diferenciador da ação do Estado no campo econômico. A intervenção do Estado na economia, por meio da criação de infraestrutura básica de serviços para o objetivo maior de promover o desenvolvimento econômico e social nas comunidades carentes do Rio de Janeiro no combate as discriminações.

O Estado desempenha, por meio de seus órgãos com funções especializadas, uma complexa atividade voltada para o bem comum, sob o impulso de políticas públicas especialmente planejadas as quais, por sua vez, são implementadas conforme o enfoque de determinada ideologia e mediante a escolha feita pelo poder político dominante. Assim leciona Maria Paula Dallari Bucci:

> [..] a conturbada expansão do papel, das competências e das funções do Executivo fez com que apresentasse uma proposta de classificação, interpretação e explicação de políticas públicas, caracterizadas antes de mais nada por referência ao seu objetivo: distributivas, reguladoras, redistributivas e constitutivas. No Brasil, as políticas públicas são instrumentos de ação dos governos – o uso de poder coativo do Estado a serviço da coesão social – é o núcleo da ideia de política pública, redirecionando o eixo de organização do governo da lei para as políticas (...) E é por isso que se entende que o aspecto funcional inovador de qualquer modelo de estruturação do poder político caberá justamente às políticas públicas. [30]

[30] BUCCI,Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo:Saraiva,2002,p.252

Compreende-se, portando, que as funções do Estado têm dois sentidos, como fim e como atividade. Como fim, a função estatal não tem apenas que ver com o Estado tido como poder, pois para a consecução de suas funções além dos órgãos constitucionais toda a sociedade dela pode participar. Sobre o enfoque da atividade, a função não é outra coisa que a manifestação específica do poder político. Desdobra-se, então, a função estatal, em ambos os sentidos, como tarefa e como atividade. Numa e noutra acepção manifesta-se um elemento finalístico.

Em uma maior contribuição entende Celso Ribeiro de Bastos:

> [...] a atividade política continua a ser a razão essencial do Estado, que existe para resolver os problemas da coletividade e por critérios políticos. Desta forma, é no Poder Executivo que vão alojar-se por excelência os órgãos administrativos, mas, como é óbvio, embora predominantemente sediada no Poder Executivo, a Administração Pública não se confunde com este. Os seus órgãos de cúpula são de natureza política; consequentemente, não integram a Administração Pública. O Poder Executivo tem, na expressão por ele utilizada, uma 'faceta de fronte'- de um lado, submetido à lei e a prática de atos de execução e, de outro, imprimir através do chefe deste poder, do seu secretario, diretrizes e comandos à movimentação política do Estado. Um 'Poder polimórfico', tendo por cabeça o agente mais predestinado a exercer as funções de comando político do país, mas que, por outro lado, comanda uma máquina burocrática que deve submeter-se a normas tanto legais, como ditadas pelo próprio Executivo, que disciplinam com grande minúcia o seu comportamento.[31]

Em que pese ao enorme esforço da doutrina, conforme relatado, há dificuldade para uma nítida distinção entre as funções governamentais e as funções administrativas, embora em alguns casos ganhe visibilidade a função governamental, a exemplo da adoção de uma política pública de segurança pelo governo carioca em buscar a pacificação para a solução de conflitos sociais e econômicos dentro das comunidades carentes do Rio de Janeiro.

Tendo as políticas públicas como as atividades estatais mais concretas em campos específicos como a saúde, segurança, educação etc. Assim, uma política pública é o resultado da atividade de uma autoridade investida de poder público e autoridade governamental. É um programa projetado de valores, fins e práticas. São políticas implementadas conforme o enfoque de determinada ideologia e mediante a escolha feita pelo poder político dominante.

Nobre interpretação realiza Ricardo Wahrendorff Caldas ao entender que "toda política pública envolve, necessariamente, quatro fases ou etapas" [32]. Na primeira fase dá-se a

[31] BASTOS, Celso Ribeiro. Hermenêutica e interpretação constitucional. 2.ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.
[32] CALDAS, Ricardo Wahrendorff. Manual de Ciência Política. Ed., Tecnos, Madri, 2004.p.31-34.

formação da agenda, momento no qual os que dispõem de poder de decisão selecionam quais os temas ou problemas que serão discutidos dentro do aparelho do Estado. Transformando as demandas da sociedade numa agenda pública de ação. Conhecida essa fase como das prioridades ou seleção das prioridades. A formulação de políticas corresponde ao segundo estágio das políticas públicas, nessa fase são estudadas as possíveis soluções para os problemas apontados na fase anterior.

As políticas apresentadas são, portanto, alternativas de ação, cada problema apresenta a possibilidade de ser resolvido de diferentes formas. Nessa fase as alternativas são conhecidas e analisadas, como ocorreram nas pesquisas internas realizadas dentro das maiores favelas do Rio de Janeiro.

A terceira etapa corresponde ao processo de tomada de decisão, nessa fase as pessoas que decidem recorrem aos diferentes instrumentos e recursos que possuem para a tomada de decisões. Há diferentes modelos de processos de tomada de decisão de acordo com o formato adotado e a utilização de recursos, assim, por exemplo, quando se recorre a estudos, análise de mercado e a toda informação disponível, analisando as consequências de cada possível solução, diz-se que o processo de tomada de decisão é racional. Por outro lado, quando as decisões são tomadas baseadas principalmente na intuição do decisor, diz-se que o processo é extrarracional. Quando as decisões são uma mera adaptação ou continuidade de medidas tomadas anteriormente, diz-se que o processo é incremental.

A quarta e última fase do ciclo de políticas públicas é a fase denominada de implementação, nessa fase as políticas públicas são efetivamente executadas ou levadas a cabo. No entanto, sabe-se que muitas políticas públicas não obtém êxito devido a falhas no processo de execução. Portanto, esta fase concentra-se também no estudo dos problemas que podem inviabilizar a implementação de políticas públicas.

Ao final, faz-se uma avaliação dos resultados obtidos, aferindo-se a reação às ações desencadeadas e emitindo-se um juízo de valor sobre os seus efeitos, conforme o caso a avaliação permitirá um reajuste da política, ou simplesmente, o seu término.

É notório que estudos sobre o campo do conhecimento em política pública no Brasil demonstram que as ciências sociais se distanciam dos governos, mas contrariamente, as análises das políticas têm sido realizadas, em sua maioria, por instituições governamentais como entes de pesquisa, um exemplo é o Conselho Federal de Economia (Cofecon) que pesquisou e constatou que periferias de municípios das quinze maiores regiões metropolitanas brasileiras beneficiadas pela migração das indústrias, aos poucos, alcançaram desenvolvimento econômico compatível com o das principais cidades. Isso está fazendo com

que os municípios que integram grandes centros deixem de ser cidades dormitório ou bolsões de pobreza.

Em alguns casos, os municípios periféricos ultrapassaram os núcleos principais no Produto Interno Bruto (PIB, soma de todas as riquezas produzidas) das regiões metropolitanas. Gradualmente, as cidades principais se especializam na economia de serviços, enquanto os municípios vizinhos adotam perfil industrial. Responsáveis por 40% da população e 50% do PIB nacional, as quinze maiores regiões metropolitanas do país têm nível de desenvolvimento econômico maior que o do restante do país. O PIB per capita dessas regiões é 30% superior à média nacional. A indústria é o fator decisivo, onde existe atividade industrial há mais desenvolvimento, a diferença é que esse processo está chegando às periferias também. Em cinco localidades, revelou o levantamento, os municípios de periferia concentram mais de 50% do PIB da região metropolitana, superando as cidades principais, no Rio de Janeiro chega a 32%, as periferias respondem por cerca de um terço da economia das regiões metropolitanas.

Em relação ao PIB per capita, quando se divide esse indicador pela população de uma região, o estudo revelou equilíbrio entre a periferia e o núcleo das regiões metropolitanas, já o aumento do PIB per capita não reverteu em melhoria da qualidade de vida, dizem os pesquisadores do Cofecon. As regiões que apresentaram as maiores defasagens de desenvolvimento econômico entre a cidade principal e a periferia foram o Rio de Janeiro, onde o PIB per capita da periferia equivale a 25,8% a menos ao da capital fluminense.

No decorrer da História, o crescimento da população sempre fora recebido como uma bênção divina, como fator de poderio e progresso das comunidades. Todos os países tidos hoje como desenvolvidos beneficiaram-se da expansão demográfica, que oferecia maiores contingentes humanos para a produção e o consumo de bens, para o desenvolvimento nacional.

Hoje, entretanto, o crescimento populacional passa a constituir capítulo inevitável do estudo de problemas nacionais. Dado estatísticos alvissareiros até a poucos anos começam agora a ser encarados com reservas, como problemas delicados a serem analisados, tanto nos países desenvolvidos, como principalmente nos países em desenvolvimento. E ao mesmo tempo em que se apresenta como um desafio para os governantes constitui para os estudiosos tema inesgotável de debates e polêmicas entre os que defendem o controle populacional a fim de evitar o acometimento de problemas sociais e os que combatem os problemas de discriminações afirmativas.

Por isso, a igualdade dos indivíduos perante a lei, nessa perspectiva, consiste no poder de exigir uma abstenção do Estado no que tange ao tratamento desigual fundado em fatores não racionais e não universalizantes. Como observa Gilmar Ferreira Mendes:

> Como observado, enquanto direitos de defesa, os direitos fundamentais asseguram a esfera de liberdade individual contra interferências ilegítimas do Poder Público, provenham elas do Executivo, do Legislativo ou, mesmo, do Judiciário. Se o Estado viola esse princípio, então dispõe o indivíduo da correspondente pretensão que pode consistir, fundamentalmente, em uma: (1) pretensão de abstenção; (2) pretensão de revogação; (3) pretensão de anulação. [33]

Nesse sentido, o princípio da igualdade assume uma função de defesa contra atos do poder público, vedando-se qualquer discriminação como forma de impedir a instituição de privilégios incompatíveis com a razão humana. Esse elencar de defesa do indivíduo expressa um mandamento constitucional geral obstativo da atividade do legislador e do aplicador do direito, impondo-lhes quase sempre um não fazer. De fato, aquele não pode, segundo critérios arbitrários, estipular tratamento jurídico discriminatório que se baseie na premissa da desigualdade; este, a seu turno, deve ser cego quanto a tais fatores no momento da aplicação do direito.

Segundo o Instituto de Estudos Sociais e Políticos (IESP) políticas puramente antidiscriminatórias, costumam atuar apenas por meio de repressão aos discriminadores ou de conscientização dos indivíduos que podem vir a praticar atos discriminatórios. Em pese no campo jurídico acadêmico o que se deve valer dentro do empenho à segurança pública são ações afirmativas, espécie de políticas focais que alocam recursos em benefício de pessoas pertencentes a grupos discriminados e vitimados pela exclusão socioeconômica. Trata-se de medidas que têm como objetivo combater discriminações étnicas, raciais, religiosas, de gênero ou de casta, aumentando a participação de minorias no processo político, no acesso à educação, saúde, emprego, bens materiais, redes de proteção social ou no reconhecimento cultural.

Sobre este tema podemos, portanto, incluir medidas que englobam tanto a promoção da igualdade material e de direitos básicos de cidadania como também formas de valorização étnica e cultural. Esses procedimentos podem ser de iniciativa e âmbito de aplicação pública ou privada, e adotada de forma voluntária e descentralizada ou por determinação legal, mas no nosso caso em estudo foram aplicadas como política pública de

[33] MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998, p. 33.

segurança em comunidades carentes que veem aumentando significativamente na cidade do Rio de Janeiro.

No contexto público e acadêmico, a ação afirmativa com frequência assume um significado mais restrito, sendo entendida como uma política cujo objetivo é assegurar o acesso a posições sociais importantes a membros de grupos que, na ausência dessa medida, permaneceriam excluídos. Nesse sentido, seu principal objetivo seria combater desigualdades, principal motor da discriminação e dessegregar as elites, tornando sua composição mais representativa do perfil demográfico da sociedade carioca.

Do exposto até o momento, compreendemos que as políticas públicas podem parecer, numa análise, assunto mais pertinente à ciência política do que propriamente à justiça, segundo Terezinha de Oliveira "a impressão que desaparece quando analisamos a função administrativa e o conceito de Estado como provedor de serviços públicos ou Estado serviente, já não mais se limita a atuação do Estado ao poder de Polícia e, sim, a assunção de serviços públicos e de um modo de agir nas funções de implementação, coordenação e fiscalização para a realização de determinadas finalidades ligadas aos direitos sociais, nestes incluindo-se os direitos econômicos elencados na carta magna nos arts. 6º, 7º, 8º e 174".[34]

Surge, portanto, ao lado das discriminações afirmativas, proscrita pelo ideário de Estado serviente, em função de promover as comunidades carentes inserindo-as no meio social e proporcionando-lhes certos direitos, o conceito de discriminação positiva, isto é, aquela destinada a suprir a situação de desvantagem imposta historicamente a indivíduos por causa de sua origem étnica, de sua religião, compleição física, nacionalidade ou gênero.

[34] OLIVEIRA, Antonia Terezinha de. Políticas públicas e atividades administrativas, São Paulo: Fiúza, 2005, p.71.

3 O PAPEL DA PACIFICAÇÃO DIANTE DO DESENVOLVIMENTO ECONÔMICO

Até o presente momento abordamos a essência na visão jurídica constitucional brasileira dos fundamentos do desenvolvimento econômico e social que se configura na finalidade do estado enquanto legítimo representante dos interesses sociais garantir o mínimo de um bem estar social. Nesta ótica, o direito humano ao desenvolvimento econômico e social determina de forma positiva um agir estatal visando oferecer melhores condições estruturais, capazes de aumentar as oportunidades sociais dos membros de uma dada sociedade.

A segurança é uma das condições deste desenvolvimento, pois nenhuma Nação pode desenvolver-se, se não houver um clima de paz e de ordem que assegure a estabilidade social e política. Na medida em que a segurança garante um clima propício ao desenvolvimento, este, por sua vez, superando as contradições sociais, elevando o padrão de vida das populações principalmente as que ficam à margem da sociedade, abrandando as desigualdades regionais, acabam por afastar pouco a pouco os motivos de insatisfação e de rebeldia e vai consolidando as bases da ordem, da paz social e da estabilidade política.

Nos ensina Robert S. McNamara em sua obra *A Essência da Segurança* que:

> Numa sociedade que se está modernizando, segurança significa desenvolvimento. Segurança não é material militar, embora este possa ser incluído no conceito; não é força militar, embora esta possa ser abrangida; não é atividade militar tradicional, embora esta possa envolvê-la. É desenvolvimento; e sem desenvolvimento não pode haver segurança. Uma Nação que não se desenvolve não pode, na realidade, permanecer segura, devido à desagradável razão de seus cidadãos não poderem desfazer-se da natureza humana.
> Se a segurança implica alguma coisa, implica um mínimo de medida de ordem e estabilidade. Sem desenvolvimento interno, pelo menos em grau mínimo, a ordem e a estabilidade são impossíveis.
> Mas, ao acentuarmos que a segurança se origina do desenvolvimento uma Nação necessita por ora de apropriar-se de medidas que hoje chamadas de Políticas Públicas para enfrentar o problema específico.[35]

Dessa forma extraímos que à medida que o desenvolvimento econômico e social progride, a segurança também faz jus ao progresso uma vez que os cidadãos de um país tiverem organizados os recursos humanos e naturais para proporcionarem a si próprio aquilo do que necessitam e o que esperam da vida e principalmente tiverem aprendido a acomodar-se

[35] ROBERT S. McNamara. A Esséncia da Segurança. IBRASA, 2000.

pacificamente em meios às exigências competitivas, nos grandes interesses da Nação, então sua resistência à desordem e a violência reduzirão enormemente.

Deflui do que fora apresentado até o presente momento que o desenvolvimento é um processo global, que deve ser visualizado em todos os seus elementos constitutivos. Insistimos neste ponto, porque o desenvolvimento, enfocado exclusivamente segundo critérios econômicos para o fim maior do bem estar social, trazido por uma ideia de pacificação em áreas de extrema violência, deforma-se e leva a pontos de estrangulamento que irão fatalmente impedir seu ritmo acelerado e autopropulsivo.

3.1 AS COMUNIDADES PACIFICADAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Se o que se procura realmente é criar o bem estar dos moradores de uma comunidade carente marginalizada pela violência, considerada em sua integridade de tal forma, não se pode isolar o fato econômico da vida em sociedade senão com o propósito de analise, jamais para conceituar apenas por esse ângulo o processo de desenvolvimento, que é multidimensional e devem atender todos os demais componentes sociais do ser humano.

Constata-se que dos seis milhões e meio dos habitantes da cidade do Rio de Janeiro, mais de 20% (1,4 milhão) vivem em favelas. Nos últimos anos, a cidade do Rio ganhou as manchetes da imprensa estrangeira com notícias que em nada remetiam às suas paisagens paradisíacas e à cultura efervescente que a fizeram ganhar o título de Cidade Maravilhosa. A violência, o tráfico de drogas e a milícia dominaram a maioria das comunidades cariocas, fazendo reféns seus moradores, assustando turistas e investidores e prejudicando a imagem da cidade.

Para tentar combater a situação, o governo do Estado do Rio de Janeiro criou, em 2008, o programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP’s), atualmente o mais importante plano de segurança pública do Brasil. Segundo Marcelo Baumann Burgos podemos entender sua concepção da seguinte forma:

> Elaborado pela Secretaria Estadual de Segurança Pública, as Unidades de Polícia Pacificadora envolve a participação de outras esferas de governo e da sociedade para garantir a “ocupação” das áreas deflagradas, com policiamento, infraestrutura, equipamentos sociais e culturais.[...] Seis anos depois da primeira UPP, instalada no morro Dona Marta, em Botafogo (Zona Sul), o Rio hoje conta com 38 unidades em favelas das diversas regiões e uma na Baixada Fluminense, na Região Metropolitana, beneficiando 1,5 milhão de pessoas. Para isso, 9.543 policiais militares foram treinados com base na polícia de proximidade, que trabalha com os

> princípios de presença, proatividade, descentralização e solução de conflitos.[36]

Fica evidenciado que o programa das UPP's está sustentado por quatro pilares o primeiro concerne no investimento em infraestrutura, o segundo de suma importância que são as políticas públicas nas áreas de educação, saúde, segurança e desenvolvimento econômico e social; o terceiro a pacificação em si e o quarto e último pilar, o fomento ao desenvolvimento.

Segundo Ignácio Cano em sua obra *Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora* compreende:

> O maior patrimônio que podemos dar à população é a liberdade. Essa liberdade estava prejudicada pela presença dos bandidos nas comunidades, que estava privada de seu desenvolvimento pleno, com comércio e serviços públicos de qualidade. [...] Agora essas comunidades recebem grandes investimentos governamentais e da iniciativa privada e a tendência é que o desenvolvimento econômico das áreas pacificadas receba um grande impulso. [37]

Contudo, tenhamos em mente que o primeiro passo para a implantação do programa de Unidades de Polícia Pacificadora são as ocupações das comunidades carentes pela força policial e, em seguida, a instalação do posto permanente local. Uma vez garantidas as condições de segurança, inicia-se a fase de provimento de infraestrutura, serviços públicos, programas sociais e de estímulo ao desenvolvimento econômico, para só depois os resultados serem percebidos.

Nas comunidades pacificadas, temos até o presente momento, segundo órgãos de pesquisa governamentais, certos benefícios alcançados tais como o aumento e frequência escolar com bons rendimentos dos alunos da rede pública; a revitalização do comércio e o melhoramento significativo da qualidade de vida.

Outro ponto a se destacar é que em muitas favelas, o turismo está trazendo novas oportunidades de emprego e renda, lembrando um exemplo clássico do teleférico instalado no Complexo do Alemão, grupo de favelas que ganhou fama internacional por causa das imagens da fuga de traficantes, em 2010, já transporta 12 mil pessoas por dia, além de moradores, conduzem inúmeros grupos de turistas nacionais e estrangeiros aos topos dos morros, de onde se tem vista panorâmica da Zona Norte e da baía de Guanabara.

---

[36] BURGOS, Marcelo Baumann et al. O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. Desigualdade & Diversidade: revista de ciências sociais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, n. 11, p. 49-98, ago./dez. 2012.

[37] CANO, Ignacio. Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012. 227 p.

Com o propósito de atender o ideal deste capítulo, tudo que foi pesquisado até agora indicam aprovação maciça da população para o projeto das UPP's, mesmo com as dificuldades e falhas que o programa tem revelado.

3.2 EFEITOS DA PACIFICAÇÃO A PARTIR DA IMPLANTAÇÃO DAS UPPS

Enfocando a ordem do desenvolvimento econômico e social através das implantações das UPP's nas comunidades carentes do Rio de Janeiro, traremos de forma clara e objetiva os benefícios alcançados.

Pesquisas de satisfação de mercado sobre a ordem econômica apontam que o processo de pacificação nas comunidades carentes do Rio de janeiro, popularmente conhecidas como *favelas*, valorizaram os bairros próximos das comunidades e abriu um novo mercado de implementações de construtoras e incorporadoras da engenharia civil, visto como elemento fundamental para a retomada do Rio de Janeiro como centro das atenções. A ocupação dessas comunidades carentes pelas forças de segurança, seguida da instalação de unidades fixas da Polícia Militar, amenizou um dos principais problemas da cidade, a violência potencializada pela guerra do tráfico e despertou o interesse dos cariocas por regiões adjacentes às favelas, antes desprezadas devido aos altos índices de criminalidade.

Um levantamento feito pelo Secovi-Rio mostra que, entre abril de 2006 e dezembro de 2008, a valorização dos apartamentos de dois quartos no Botafogo foi de apenas 24,95%, enquanto de 2008 a agosto de 2011 o preços subiram 105,32% e chegaram à média de R$ 676 mil. Com o sucesso da primeira experiência, a pacificação seguiu por outras comunidades da zona Sul, sempre com efeitos positivos sobre os preços dos imóveis ao redor, principalmente nas ruas mais próximas à favela. O Secovi, Sindicato de Habitação do Rio de Janeiro acompanhou as primeiras ocupações e calculou uma valorização média de 30% a 40% nos bairros vizinhos.

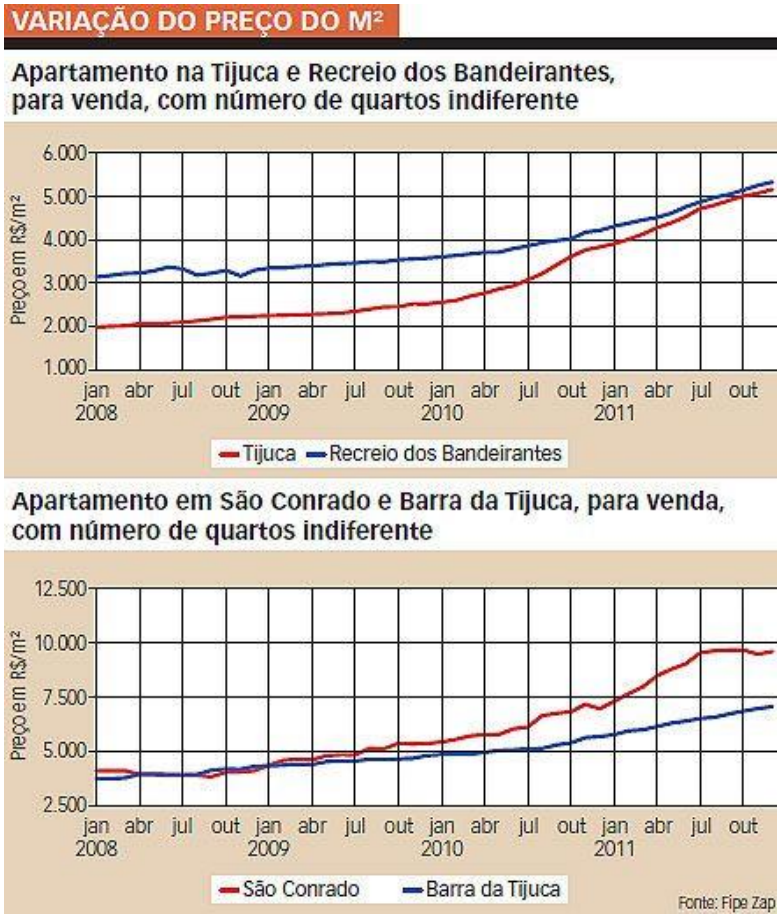
No caso da Zona Sul carioca, talvez não seja o melhor exemplo deste fenômeno, já que os preços da região também são fortemente pressionados pela escassez de terrenos e pela demanda acirrada. Os efeitos se tornaram mais nítidos a partir do momento em que as UPP's entraram nas favelas da zona Norte, em regiões que há muito tempo estavam fora da visão das incorporadoras. Moradores daquela região relatam que as implantações das Unidades de Polícia Pacificadora foram fundamentais para o resgate do bairro e ruas que estavam degradados, esquecidos e sem nenhuma liquidez para transações imobiliárias.

O caso mais notório para o ramo imobiliário é o da Tijuca, uma área cercada por morros e favelas que foi se desvalorizando progressivamente com o aumento da violência. Embora tenha sido um bairro muito tradicional que foi ocupado por uma elite no passado, as pessoas que moram ali não pretendiam se mudar, mas estavam sendo obrigadas a deixar a região por força da violência. A situação mudou de figura a partir de 2010, quando uma série de comunidades que rodeiam a Tijuca foram pacificadas, transformando-a novamente num polo de atração de investimentos imobiliários.

Várias empresas do ramo imobiliário colocaram o bairro da Tijuca na mira de investimentos após as implantações das UPP's constando em curto prazo um suntuoso empreendimento comercial em aprovação.

Especialistas apontam e são unânimes em reconhecer que dificilmente o bairro da Tijuca voltará a ser uma opção para a classe alta, mas a área já se consolida como uma importante região da classe média, com o benefício de não sofrer qualquer depreciação ou desvalorização urbana, demográfica e principalmente econômica.

Ilustração 01- Tabela que comprova a valorização de ordem econômica imobiliária:

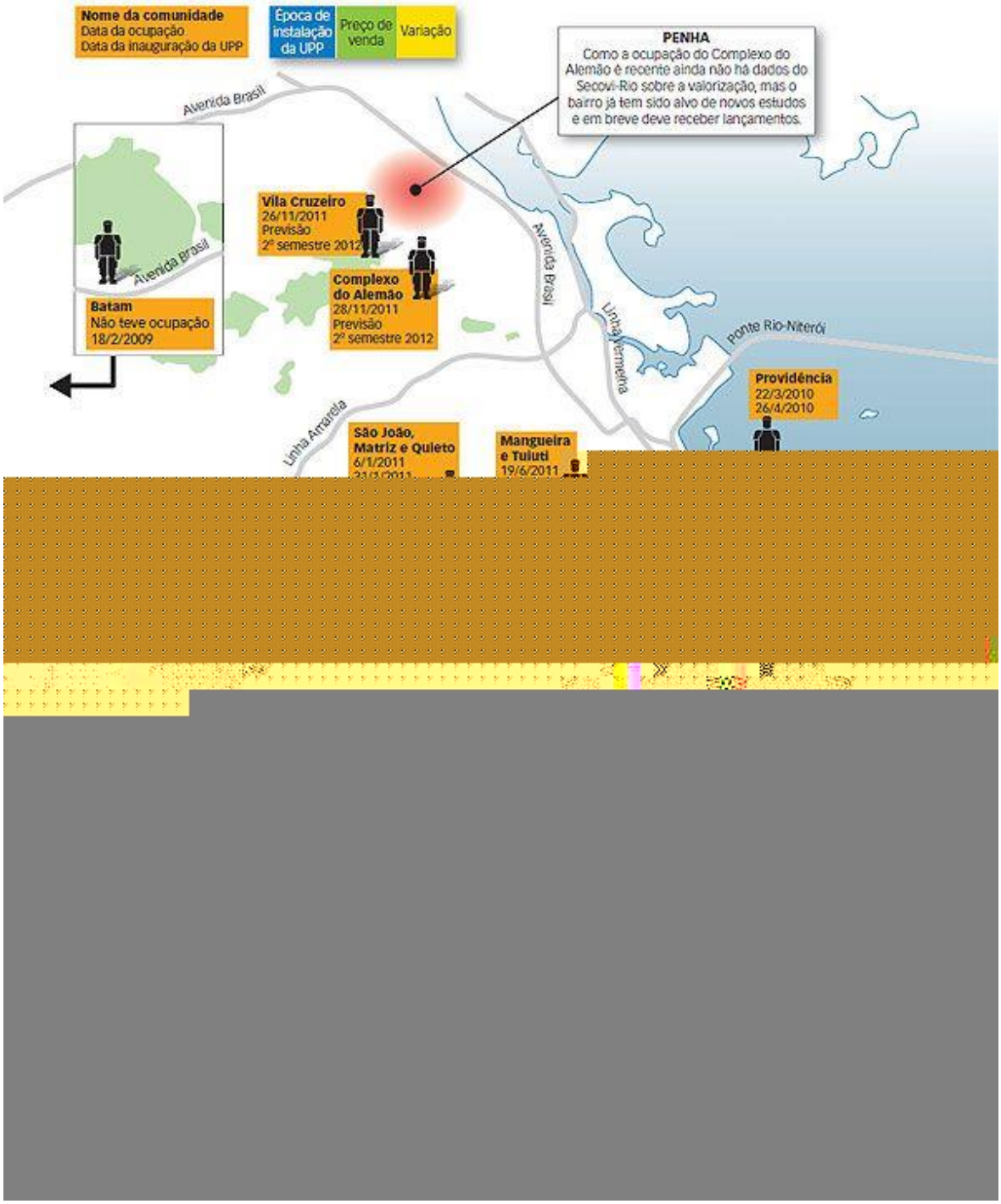


Fonte: Fipe Zap.

Constata-se que o fenômeno de valorização imobiliária após pacificação não se restringe aos bairros próximos as comunidades carentes, o mesmo efeito pode ser visto no comércio informal dentro das comunidades. Segundo dados do Secovi, um imóvel que estava sendo vendido a R$ 15 mil antes da ocupação do Complexo do Alemão, por exemplo, saltou para R$ 22,5 mil apenas dois dias depois da chegada da Unidade de Polícia Pacificadora. A pacificação também tem motivado o poder público a estudar melhorias nos serviços básicos, como saneamento básico e distribuição de energia elétrica nas favelas.

Atualmente, temos dezoito UPP’s instaladas e mais quatro favelas ocupadas ainda sem a estrutura fixa. O mapa estilizado na próxima pagina deste trabalho, mostra a localização das comunidades pacificadas do Rio de Janeiro e a valorização imobiliária registrada pelo Secovi-Rio para imóveis residenciais de dois quartos, antes e depois da ocupação.

Ilustração 02 – Organograma gráfico de valorização imobiliário



Fonte: Secovi-Rio.

Passemos agora a analisar as evidências do perfil dos pequenos negócios realizados dentro do território das comunidades carentes do Rio de Janeiro com UPP's já instaladas.

Com a intenção de intensificar o desenvolvimento econômico o Sebrae do Rio de Janeiro desenvolveu uma pesquisa quantitativa que levantou a participação de micro e

pequenos empresários com o objetivo de traçar o perfil deste empreendedores e suas perspectivas para o mercado local.

Observemos estes dados de total importância para o desfecho deste trabalho.

Ilustração 03 – Tabela de percentual de microempreendedores nas UPP's.

Unidades de Polícia Pacificadora pesquisadas, ano de instalação e percentual de microempreendedores da amostra percentual.		
UPP	**Ano**	**%**
Alemão	2012	33,9
Andaraí	2010	3,4
Babilônia e Chapéu Mangueira	2009	1,4
Batan	2009	1,1
Borel	2010	3,4
Cidade de Deus	2009	17,9
Coroa, Fallet e Fogueteiro	2011	1,3
Escondidinho e Prazeres	2011	1,0
Formiga	2010	1,2
Macacos	2011	1,6
Pavão-Pavãozinho e Cantagalo	2009	3,3
Providência	2010	1,8
Salgueiro	2010	1,5
Santa Marta	2008	2,4
São Carlos	2011	17,7
São João, Matriz e Quieto	2011	2,6
Tabajaras e Cabritos	2010	2,9
Turano	2010	1,6
Total	100	

- Pesquisa de campo: 6 de janeiro a 24 de maio de 2012
- Amostra: 2.793 questionários aplicados
- Amostra expandida: 18.432
- Universo da pesquisa: 91% trabalhadores por conta própria e 9% empregadores (mesma da PNAD/IBGE de 2012).

Ilustração 04 – Tabela de Tipos de empreendimentos em favelas com UPP.

Distribuição (%) dos microempreendedores segundo atividades do empreendimento por gênero e tipo de microempreendedor em favelas com UPP				
	Homens		Mulheres	
Atividades	**Empregador**	**Conta Própria**	**Empregador**	**Conta Própria**
Comércio atacadista e varejista	**25**	**23**	**31**	**31**
Construção Civil	**23**	**25**	**0**	**0**
Serviços de Alojamento e Alimentação	**17**	**7**	**26**	**16**
Outros Serviços Coletivos, Sociais e Pessoais	**8**	**8**	**17**	**21**
Indústria de Transformação	**10**	**7**	**8**	**4**
Serviços Domésticos	**0**	**1**	**5**	**23**
Transporte, Armazenagem e Comunicações	**5**	**12**	**3**	**1**
Outros				

Fonte: Pesquisa sobre microempreendedorismo em favelas com UPP (Sebrae/IETS) de 2012

Com a apresentação desses dados e análise do estudo, ficam evidenciados que os microempreendimentos em comunidades carentes com UPP's implantadas comparando aos demais bairros da cidade sem essa necessidade, comprovam certas diferenças, mas também semelhanças. Apesar da predominância do empreendedorismo por necessidade na abertura do negócio, as expectativas quanto ao futuro dos negócios são positivas, pois a maior parte não identifica problema na condução do negócio, tampouco a demanda de assessoria, esta configurava-se no medo da violência ao estabelecimento pela falta de segurança.

Quando os comerciantes e pequenos empreendedores identificam algum problema de ordem administrativo-econômica, a questão do mercado sobressai e a assessoria mais citada é a financeira. É de salientar que a falta de informação é o principal motivo para não formalizar certos tipos de negócios dentro das comunidades, já que não possuem o conhecimento de que o aumento da formalização trará vantagens claras à expansão do mercado local se o registro dos canais de comercialização que poderiam levar ao aumento da receita e do lucro estiverem concretizados de acordo com a regras administrativas, tributárias e comerciais vigentes.

A comercialização parece uma questão central no desempenho desses negócios. As dificuldades de comercialização estão relacionadas a falta de acesso aos canais de comercialização, mas também a baixa qualidade do produto ou serviço, sendo essencial

aumentar o acesso a serviços de desenvolvimento empresarial para que assim fique evidenciado o pleno desenvolvimento econômico e social nas comunidades carentes do Rio de Janeiro. Atender esse público de baixo conhecimento empresarial, que não identifica problema, tem pouco acesso aos caminhos viáveis a este fim e não demandam assessoria é um grande desafio para as políticas públicas.

A melhoria desses negócios em um ambiente de elevada informalidade requer uma ação combinada de diferentes atores e políticas ainda mais por estarem agravadas pela incerteza da segurança da integridade física, como afirma Marcos Cavalcanti analista do Sebrae:

> A atuação junto aos empreendedores é fundamental para a sustentabilidade da pacificação, deve ser voltada para setores inovadores e atrativos, como cultura e conhecimento.
> Por ser um processo recente, é fundamental o monitoramento dessas informações a fim de identificar possíveis efeitos da pacificação e das ações de desenvolvimento empresarial e econômico nesses territórios, ampliando assim a sua efetividade. [38]

Diante destes elementos comprovatórios do desenvolvimento econômico nas comunidades carentes do Rio de Janeiro pacificadas por uma Política Pública de Segurança temos outras evidências que não fogem do desenvolvimento econômico mais se enfatizam na ordem social.

A pacificação das comunidades com maior contingente de moradores e a consequente atração de turistas criaram uma nova necessidade no policiamento. As forças de segurança que atuam no local precisaram aprender uma segunda língua, para comunicação com estrangeiros que visitam a favela. Pensando nisso, as Unidades de Polícia Pacificadora passaram a realizar um projeto de treinamento em inglês para membros da corporação, pois em média vinte atendimentos são realizados diariamente nas maiores comunidades, que também contam com os *Hostels* ou *House Hostel,* nova roupagem dada às espécies de albergues localizados no interior dessas comunidades que em épocas festivas do Brasil como o carnaval se iguala e até supera a de outros hotéis espalhados pelo Rio de Janeiro, destinados ao atendimento de turistas em temporadas, há reservas que chegam a 95% segundo a (Accarj) Associação de Cama e Café e Albergues do Estado do Rio de Janeiro. Isto, portanto, suscita um aquecimento na economia local.

[38]CAVALCANTI. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/uf/rio-de-janeiro/sebrae-no-rio-de-janeiro/estudos-e-pesquisa1/empreendedorismo/SEBRAE_EMP_dez12_MicroEmp_UPP.pdf.

Conflitos e rixas entre moradores sempre foram um problema agravador para o aumento gradual da violência nas comunidades carentes do Rio de Janeiro, com a intenção de atender ao déficit do acesso à justiça mencionado no capítulo anterior é principalmente tentar solucionar problemas e disputas por meio do diálogo, contribuindo para a aproximação entre policiais e moradores das comunidades, vários agentes policiais estão envolvidos no projeto de Mediação de Conflitos nas Unidades de Polícia Pacificadora tendo qualificações complementares em conhecimentos e práticas nas áreas de Políticas Públicas, Mediação Empresarial, Familiar e Penal, Legislação, Psicologia, entre outras disciplinas, para que possam atuar como multiplicadores nas demais UPP's que vierem a ser implantadas.

Desde a sua implantação, em 2010, mais de mil acordos já foram homologados. Há dois anos, o projeto que é um recurso extrajudicial, privado e voluntário conta com a parceria do Ministério Público do Rio de Janeiro, a fim de oferecer reciclagens e ratificar os acordos mediados nas comunidades.

De acordo com as autoridades do judiciário local, o policial mediador acaba percebendo que é melhor e mais rápido para todas as partes envolvidas realizar a mediação do que conduzir à delegacia. Durante o atendimento, que é feito de acordo com as agendas de conselho comunitário, e também em espaços como associação de moradores e ONGs locais, uma conversa com os litigantes é realizada e faz- se o registro e encaminham os protocolos ao Ministério Público que por sua vez homologa o cumprimento do acordo.

Além do mais as UPP's desenvolvem programas de emprego, ensinam os moradores seus direitos, estimula-os a mostrarem seus talentos e habilidades, realizam programas sociais, de caridade, acompanhamento escolar para crianças, dentre outros.

As ilustrações a seguir comprovam a efetivação de tais atividades após o longo processo de implantação e adaptação das UPP's nas maiores comunidades carentes do Rio de Janeiro.

Ilustração 05 – Sequência de fotos de atividades realizadas em favelas pacificadas.

Foto: Philippe Lima

Com a criação dos Hostels ou House Hostel, turistas de todas as partes do mundo visitam a comunidade, gerando renda para moradores. Foto tirada na chegada de estrangeiros para o Carnaval Carioca no Complexo do Alemão.

Foto: Philippe Lima

Dia de graduação de faixa no Judô aos moradores do Complexo do Alemão atendidos pelos projetos Esportivos.

Foto: Philippe Lima

Entrega dos coletes aos policiais militares concluintes do curso de inglês voltado ao atendimento e orientação aos turistas.

Foto: Philippe Lima

Orientação aos turistas americanos sobre os pontos de alimentação, lazer e comércio na comunidade do Vidigal.

Foto: Philippe Lima

Abordagem de Turista estrangeiro realizada a um policial qualificado pelo curso de Inglês na comunidade Dona Marta.

Foto: Philippe Lima

Término de uma Mediação realizada pela PM. Rosana Lima dos Santos, concluinte do Projeto Mediação de Conflitos, parceria do Ministério Público do Rio de Janeiro com as UPP's.

Foto: Philippe Lima

Um dos empreendimentos idealizados na comunidade do Vidigal na confecção de artesanatos.

Fotos: Philippe Lima

Revitalização de um pequeno restaurante na comunidade Dona Marta após consultoria do Sebrae-Rio.

aqueles que atuam na arena social propugnando ações pacíficas para a solução dos conflitos presentes na sociedade e, dentro da cidade do Rio de Janeiro, precisamente nas comunidades carentes *'favelas'* temos as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's), objeto de estudo aqui apresentado, cujo o papel vem sendo satisfatório ao campo do desenvolvimento econômico e social constitucionalmente reconhecidos.

Dessa forma, e tendo em vista que as políticas públicas podem parecer, numa análise, assunto mais pertinente à ciência política do que propriamente à justiça, quando analisada em sua função administrativa e no conceito de Estado como provedor de serviços públicos ou Estado serviente, já não se enxergar mais a limitação da atuação do Estado ao poder de Polícia e o não fazer, e sim, a elevação de serviços públicos e de um modo de agir nas funções de implementação, coordenação e fiscalização para a realização de determinadas finalidades ligadas aos direitos sociais, nestes incluindo-se os direitos econômicos para o desenvolvimento social.

Com isso, observou-se que o desenvolvimento econômico de certa forma, promove a melhoria dos padrões de vida, concretizando uma grande maioria dos demais direitos humanos e igualmente liberdades fundamentais em decorrência especialmente da efetivação do direito ao desenvolvimento, mas consequentemente não resolve todos os problemas de uma comunidade carente e marginalizada. Por isso, o desenvolvimento econômico é apenas um dos grandes objetivos políticos a que se propõem os Estados nacionais modernos, ao lado da segurança, da liberdade, da justiça social, e da proteção do ambiente. É um objetivo fundamental a segurança pública, e que não se opõe aos outros, mas que terá que estar sendo permanentemente submetida a compromissos em função dos conflitos, especialmente pela busca inconsciente do crescimento econômico e social.

A implementação empírica do trabalho partiu do questionamento da melhor forma possível de atender ao desenvolvimento econômico e social nas comunidades carentes do Rio de Janeiro pelo papel do Estado em dirimir Políticas Públicas com este foco. E para isso nos apoiamos, inicialmente, nos diagnósticos nacionais sociais e jurídicos referidos em todo trabalho. Passemos a dar atenção conclusa a determinados pontos.

No tocante à ordem econômica que é pautada na obtenção do desenvolvimento nacional, a todos brasileiros, sendo que, para a sua consecução e plenitude devem ser perseguidos e efetivados os princípios fundamentais contidos no art. 170 da Constituição Federal de 1988, que estabelecem a proteção da concorrência leal e da livre iniciativa, dentre outros, e com isso, a promoção da efetiva repressão e redução das desigualdades regionais e sociais e da violência ao abuso do poder econômico e a garantia da justiça social, como pilares do Estado Democrático de Direito. O foco maior dado à dissertação foi o estudo da

principal característica para a obtenção de um resultado social, qual seja, determinar que o Governo do Estado do Rio de Janeiro fomente a atividade econômica dentro das comunidades carentes, a favor de seu pleno desenvolvimento utilizando de uma política pública de segurança com a implantação de Unidades de Polícia Pacificadora, salientando a importância em determinar as formas de intervenção do Estado no domínio econômico para reprimir os abusos e a dominação de mercado e proporcionar condições para o desenvolvimento sustentável e o bem-estar social.

Observamos que a segurança é uma das condições fundamentais para o desenvolvimento econômico e social, pois o clima de paz e de ordem propiciam a estabilidade social e política e afasta pouco a pouco os motivos de insatisfação e de rebeldia. Uma vez garantidas as condições de segurança na implantação de uma UPP, inicia-se a fase de provimento de infraestrutura, serviços públicos e programas sociais focados no estímulo do desenvolvimento econômico e na busca de resultados.

Comprovou-se pelos dados documentalmente apontados que nas comunidades pacificadas certos benefícios foram alcançados em prol ao melhoramento significativo da qualidade de vida que envolve o comércio, o turismo, o emprego, a renda e o setor imobiliário.

Sendo assim, a presente dissertação investigou a manifestação e atuação do Estado na atividade econômica, tendo em vista as previsões constitucionais e as condições estabelecidas em legislações específicas que delimitam a sua atuação, garantindo a aplicabilidade de políticas públicas para o desenvolvimento econômico.

E, por fim, no que apontamos como evidências ao pleno desenvolvimento econômico e social das comunidades carentes do Rio de Janeiro fica comprovado que o processo de pacificação é de certa forma essencial na concretização da dignidade humana e sua integridade.

REFERÊNCIAS

ALVES, Ariel de Castro. Educar para não encarcerar. São Paulo, 2007.

ARAÚJO, Carlos Roberto Vieira. História do Pensamento Econômico. São Paulo: Atlas, 1988.

ARENDT, Hannah. Sobre a Violência. Rio de Janeiro: Relume-Dumará, 1994.

BASTOS, Celso Ribeiro. Hermenêutica e interpretação constitucional. 2.ed. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1999.

BEATO, Claudio C. F. et al. Evolução da Criminalidade Violenta em Minas Gerais.In: ANPOCS. 1998. Ação e Estratégia das Organizações Políciais.p.18.

BUCCI, Maria Paula Dallari. Direito Administrativo e Políticas Públicas. São Paulo: Saraiva, 2002,p.252.

BONAVIDES, Paulo. Do estado liberal ao estado social. 4.ed. Rio de Janeiro: Forense, 1980.

BURGOS, Marcelo Baumann et al. O efeito UPP na percepção dos moradores das favelas. Desigualdade & Diversidade: revista de ciências sociais da PUC-Rio, Rio de Janeiro, n. 11, p. 49-98, ago./dez. 2012.

CALDAS, Ricardo Wahrendorff. Manual de Ciência Política. Ed. Madri:Tecnos,2004.p.31-34.

CALDEIRA, Tereza P. do Rio. Cidade de Muros. São Paulo, edusp/ 34, 2003.

CANO, Ignacio. Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP's) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2012. 227 p.

CARVALHO, José Murilo de. (1968). Estudos de Poder Local no Brasil. Revista Brasileira de Estudos Políticos. Belo Horizonte, Universidade Federal de Minas Gerais.

CAVALCANTI. Disponível em: http://www.sebrae.com.br/uf/rio-de-janeiro/sebrae-no-rio-de-janeiro/estudos-e-pesquisa1/empreendedorismo/SEBRAE_EMP_dez12_MicroEmp_UPP.

CRUZ, Paulo Márcio. Fundamentos do direito constitucional. Curitiba:Juriá.2004,p.106.

ELIAS, Norbert. A sociedade dos indivíduos. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1994.

FERREIRA, Manoel Gonçalves Filho. Democracia Possível. São Paulo: Saraiva, 2010.

FOUCAULT, M. As Palavras e as Coisas. São Paulo, Martins Fontes, 1992.

GOLDSTEIN, H. Policiando uma Sociedade Livre. São Paulo: Edusp, 2003.

GRAU, Eros Roberto. A ordem econômica na Constituição de 1988. 5º ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MENDES, Gilmar Ferreira. Direitos Fundamentais e Controle de Constitucionalidade. São Paulo: Celso Bastos Editor, 1998, p. 33.

MONJARDET, D. O Que Faz a Polícia. São Paulo: Edusp, 2002.

NERY JUNIOR, Nelson. Constituição Federal Comentada. 7 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

OLIVEIRA, Antonia Terezinha de. Políticas públicas e atividades administrativas, São Paulo: Fiúza, 2005, p.71.

PETTER, Lafayete Josué. Princípios Constitucionais da Ordem Econômica: O significado e o alcance do art. 170 da Constituição Federal. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2008, p. 78.

RIBEIRO, Maria de Fátima; FERREIRA, Jussara S. A. B. Nasser. O papel do Estado no desenvolvimento econômico sustentável: reflexões sobre a tributação ambiental como instrumento de políticas públicas. In: TÔRRES, Heleno (Org.), Direito tributário ambiental. São Paulo: Malheiros, 2005, p.650-655.

ROBERT S. McNamara. A Esséncia da Segurança. IBRASA, 2000.

ROCHA, Luiz Alberto G. S. Estado, Democracia e Globalização. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 202-203.

ROUSSEAU, Jean-Jacques. Discurso sobre a origem e os fundamentos da desigualdade entre os homens. São Paulo: Martins Fontes, 1993.

TOURAINE, Alan. O Que é a Democracia?.Vozes, Petrópolis,RJ1996-trad. De Guilherme João de Freitas Teixeira,p.148.

VALLADARES, Lícia do Prado. A invenção da favela: do mito de origem à favela. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2005.

WACQUANT, Loïc. As Prisões da Miséria. Rio de Janeiro, Jorge Zahar Ed., 2001.

WAIZBORT, Leopoldo. Georg Simmel: sociabilidade e moderno estilo de vida. In: Laboratório de análises de sociabilidade, 1 ed. São Paulo: Universidade de São Paulo - FFLCH, 1996, v, p. 25-30.

WIEVIORKA, Michel. O novo paradigma da violência. In: Tempo Social, Revista de Sociologia da USP, nº9, São Paulo:USP, FFLCH,1997.

WEBER, Max. Metodologia das Ciências Sociais. São Paulo: Cortez, 2001.
_____ Economia e Sociedade. Vol.1-2. Brasília: UnB, 1991/1999.
_____Ensaios de Sociologia. Rio de Janeiro: Ed. Guanabara, 1982.

Sítios eletrônicos consultados:

Agência Brasil. Disponível em <http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2015-04/industrializacao-muda-perfil-das-periferias-das-grandes-cidades-revela.>
Acesso em 23 mar.2016.

Congressos de Sociologia. Disponível em <http://www.sbsociologia.com.br >.
Acesso em 23 mar. 2016.

Dados de crescimento econômico. Disponíveis em < http://datafavela.com.br/classe-media-dobrou-de-tamanho-nas-favelas>
Acesso em 23 mar.2016.

Modelo de Cartilha. Disponível em http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/naeo-compactuamos-com-o-desvio-de-conduta-diz-coordenador-geral-das-upps/rocinha.>
Acesso em 23 mar.2016