

Traçado Urbano e Criminalidade Carioca: Aspectos Históricos da Favelização do Rio De Janeiro

Urban Design and Criminality in Rio: Historical Aspects of Rio de Janeiro Slums

Antônio Ludogero da Silva Netoⁱ
Escola Superior de Polícia Militar
Niterói, Brasil

Rodrigo de Lima Nunesⁱⁱ
Escola Superior de Polícia Militar
Niterói, Brasil

Resumo: A cidade do Rio de Janeiro, desde sua fundação, já passou por várias modificações. Nesse contexto há uma ligação direta entre a evolução urbana e o contexto social, seja pelas diferentes classes que começaram a se firmar em nosso solo, seja pelas políticas públicas que buscavam administrar o crescimento populacional. Mesmo após trezentos anos, a cidade ainda permanecia um núcleo urbano desprovido de condições sanitárias voltadas a atender adequadamente as necessidades de sua população. Frente a tais problemas, políticas públicas surgiram em busca de uma cidade mais bem vista no contexto internacional. Para tal, grandes núcleos habitacionais de baixa renda são removidos em prol dessa remodelação urbana, e seus moradores vão se alojar nas encostas das regiões centrais carioca. O que vimos nos anos seguintes foi a classe de baixa renda continuar sendo marginalizada e segregada sem receber investimentos públicos. Com isso, índices delituosos, como o tráfico de armas e drogas, aumentam, envolvendo jovens com idades cada vez mais baixas. Estes, por sua vez, crescem em arredores pobres e insalubres, e sem ter uma perspectiva de melhora na condição de vida, acabam se rendendo às facilidades de ganhar a vida como marginais à lei. A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) atua, na atualidade, não apenas como uma instituição repressora e garantidora da lei, mas também colaboradora à chegada de políticas públicas. Com isso ganham todos: a população, a imagem da corporação e, por que não dizer, a evolução social do país.

Palavras-chave: Urbanismo, Favela; Criminalidade.

Abstract: Since its foundation the city of Rio de Janeiro has gone through innumerable changes in which there is a direct connection between urban development and social context, either as a result of differing spatial appropriations of specific classes or due to public policies that attempted to manage population growth. Even after 300 years Rio de Janeiro still remains an urban nucleus devoid of the sanitary conditions necessary for the needs of its population. As a result of these problems, historically public policy

ⁱ Policial militar. Pós-graduação Lato Sensu em Segurança Pública e Cidadania/FLACSO ludogeroneto@hotmail.com

ⁱⁱ Policial militar. Bacharel em Arquitetura e Urbanismo – UGF. rlunes.rj@gmail.com

makers sought to give the city a more respectable appearance according to international standards. To achieve this, large areas of low-income housing, which some characterize as slum tenements, were removed in the name of urban remodeling and their dwellers ended up living on the hillsides of central areas of the city. Over the years, this practice was repeated throughout the city, with low-income individuals being marginalized and segregated and receiving little public investment. The lack of investment and the absence of government in these areas, indirectly contributed to the growth of organized crime, involving arms and drug trafficking. In the absence of job opportunity this line of work became quite attractive for young people. This context has changed in recent years and the role of the police has gone beyond being merely a repressive institution which enforces the law to taking on new roles such as collaborating with innovative public policies meant to bring government to the slums. Everyone has gained with these policies: the population, the image of the police and even the social evolution of Brazil.

Keywords: Urbanism; Slum tenements, Criminality.

Introdução

O enfoque dado nesta pesquisa é de cunho historicista, iniciando-se por um estudo urbanístico e de algumas políticas públicas para o desenvolvimento da cidade do Rio de Janeiro no início do século XX. Serão abordadas, ainda, as consequências atuais geradas por tais políticas.

Como seria a nossa realidade se, lá no passado, medidas de controle de ocupação do espaço urbano fossem tomadas, de forma a não permitir a proliferação dessas comunidades não planejadas? Hoje a PMERJ assume a responsabilidade de tentar constantemente aumentar a sensação de segurança da sociedade e reduzir a criminalidade, com suas ações preventivas e fiscalizadoras, na maioria das vezes em morros e baixadas ocupadas por favelas.

É fato que em grandes centros urbanos do mundo, principalmente nos países em desenvolvimento, populações convivem com parcelas da massa social habitando em núcleos de pobreza. Na cidade do Rio de Janeiro essa realidade não é diferente, agravada pelo fato de que muitas vezes essas comunidades informais abrigam agentes às margens dos padrões estabelecidos pela sociedade.

Olhando o passado, a morfologia do relevo do Rio de Janeiro contribuiu para que essas comunidades, denominadas favelas, se localizassem nas elevações, e aí desde sua base até seu cume. Como as áreas elevadas não eram ocupadas pela classe alta, as encostas foram os locais disponíveis, os quais a sociedade segregada passou a ocupar. Por que houve descaso dos gestores políticos do passado em evitar a aglomeração populacional nessas encostas? E, principalmente, por que durante anos as tentativas de reverter essa situação não produziram resultados eficazes, contribuindo com a degradação do meio ambiente?

A proposta deste artigo é analisar como as políticas públicas referentes à habitação no final do século XIX e início do século XX foram pensadas e articuladas, buscando compreender se tais políticas foram efetivas ou inócuas em seus objetivos, além de suas consequências atuais relacionadas à segurança pública.

Durante anos as favelas cresceram como um núcleo à parte da presença do Estado. Nossos morros se transformaram paulatinamente em verdadeiras fortalezas, que atualmente abrigam a comercialização de drogas e o estoque de armas, sugerindo dar proteção aos grupos criminosos. É nesse cenário que a polícia ostensiva é posta a combater, ou pelo menos amenizar, os delitos provenientes do tráfico de armas e drogas. Trazendo para a nossa realidade, a PMERJ, entre outros órgãos públicos e não governamentais, é a responsável mais direta para essa tarefa imediatista, o que consome diariamente muito de seu tempo e de seus recursos.

O primeiro grande passo a que se propõe para o melhor entendimento do processo de estruturação do espaço urbano carioca ocorrido no início do século XX é, sem dúvida, o esclarecimento do cenário geográfico, social, político e econômico que permeava a cidade carioca nesse período.

A Situação Social e Político-Econômica da Cidade do Rio de Janeiro, no Final do Séc. XIX

Até o início do século XIX o Rio de Janeiro era uma cidade apertada, fundada no perímetro demarcado pelos Morros do Castelo, de São Bento, de Santo Antônio e da Conceição. “Ocupava, entretanto, um chão duramente conquistado à natureza, através de um processo de dissecação de brejos e mangues que já durava mais de três séculos” (ABREU, 2006).

Segundo estudo sobre planos urbanos cariocas, o Rio de Janeiro era beneficiado por uma natureza fantástica, mas exatamente disso decorriam alguns de seus problemas. Estar geograficamente ao nível do mar e ser uma região bastante favorecida de água potável, por meio de rios que cortavam essas áreas baixas, propiciou a formação de regiões pantanosas e alagadiças. Aliado a isso, a pouca iluminação e a ventilação contribuíam para a proliferação de doenças, o que afetou os interesses comerciais de outros países (RABHA, 2008).

A sociedade local visivelmente necessitava de condições salubres de moradias, bem como de ações sociais que reduzissem os hábitos anti-higiênicos da população de baixa renda. Para agravar as condições mencionadas, conforme observação relatada pelos médicos Antônio Joaquim de Medeiros, Bernardino Antônio Gomes e Manoel Joaquim Marreiros, os costumes diários da população residente aliava-se à situação geográfica da cidade, que possui planícies que não favoreciam o escoamento total das águas provenientes dos maciços locais. Nesse sentido, o hábito da população de jogar seus próprios dejetos nas ruas e os enterros que eram realizados nos pátios das igrejas contribuíam para a insalubridade da cidade. Esses eram os principais difusores de doenças (CARVALHO, 2008).

Mas essa já não era mais a realidade no final do século XIX. A vinda da família real em 1808 trouxe ao Rio uma nova realidade, já que junto a D. João VI e seus familiares próximos veio também toda a corte portuguesa, momento histórico este conhecido como a inversão colonial. Ocorreu, assim, uma modificação substancial tanto na aparência quanto no conteúdo da cidade.

Politicamente, vimos a cidade que abrigou a sede da coroa portuguesa se transformando, em 1822, no Império de D. Pedro I. A cidade crescia desenfadadamente e sem

planejamento. A infraestrutura viária não acompanhava esse desenvolvimento, e a população de baixa renda se via obrigada a ocupar recantos da cidade pouco explorados, já que a vida ocorria em volta e em função da corte. O ano de 1870 é um marco na expansão da cidade, dado o aparecimento de bondes e trens – o primeiro promovendo um braço de desenvolvimento para a Zona Sul e o segundo para a Zona Norte do Rio de Janeiro. Cada vez mais, ruas eram abertas, e áreas alagadiças, aterradas, o que proporcionava a crescente ocupação do solo. Dois grandes bairros são dignos de registro como favorecidos por essa forma de transporte coletivo: Botafogo, que começava a abrigar a aristocracia local, e o bairro de São Cristóvão, que também começava a mudar de aparência e conteúdo. Esses dois bairros foram, durante anos, “grandes rivais como áreas residenciais das classes abastadas na cidade.” (ABREU, 2006).

Economicamente, a cidade do Rio de Janeiro presenciou picos isolados de desenvolvimento industrial. Este, por sua vez, dependia financeiramente do comportamento do setor agrário que predominava em toda a região metropolitana e no Vale do Paraíba. Esse avanço industrial era, ainda, afetado pela falta de recursos regulares de produção de energia, pela concorrência de produtos estrangeiros, pela dependência, em alguns setores, da mão de obra escravista, que vinha se enfraquecendo através do século, culminando com a abolição em 1888, além de graves doenças epidêmicas que assolavam as áreas mais insalubres da cidade (idem, ibidem).

Até o início do século XX, a atividade industrial:

concentrava-se principalmente no centro da cidade, ou em suas imediações, e caracterizava-se pela predominância de pequenos estabelecimentos dedicados à mecanização, verdadeiros artesanatos, absorvendo, conseqüentemente, grande quantidade de força de trabalho. Ainda no centro localizavam-se as gráficas, as metalurgias leves e fundições, a indústria alimentar e outras.

Era o centro, pois, o grande mercado de trabalho.

Em 1890, aí se concentravam, por exemplo, não só as atividades tradicionais da cidade (comércio e serviços), como também a maioria das indústrias. [...] A partir da proclamação da República esse processo de intensificou, e outras indústrias vieram a ocupar antigos casarões residenciais, deixado para trás por uma elite que se deslocava para a zona sul. (idem, ibidem. p.54-5)

Em resumo, esse período coincidentemente abrigou a multiplicação de fábricas na cidade e o término do sistema escravista. O processo de crescimento populacional e o agravamento considerável do problema habitacional culminaram com a chegada dos imigrantes oriundos da atividade cafeeira no interior fluminense, que declinava de produção. O crescimento de cortiços – formas rústicas, insalubres e coletivas de habitação – era agravado pela proliferação da febre amarela. Valladares (2000) classifica como sendo esses cortiços o “*locus* de pobreza, espaço onde residiam alguns trabalhadores e se concentravam, em grande número, vadios e malandros, a chamada classe perigosa”. O caos urbano era visível, o que causava grande contraste, pois em apenas cem anos uma única cidade havia abrigado a corte portuguesa, o Império e a recém proclamada República brasileira.

Segundo Maurício Abreu, em sua obra, “esta situação iria mudar logo no início do século XX. Para tanto já estavam lançadas as bases ideológicas da ocupação da nova cidade que iria surgir” (ABREU, 2006).

A Reforma Urbanística Carioca e a Ocupação das Encostas Centrais

Estamos no século XX, e o Rio de Janeiro enfrenta alguns problemas, parte de ordem industrial e parte de ordem de uma urbanização incipiente. Sob essa ótica, “a classe política republicana, visando difundir no território urbano a ideia de modernidade...” (RABHA, 2008, p.95), vê a necessidade de higienizar e sanear a cidade, com o intuito primordial de livrar a população de doenças. Era preciso “criar uma nova capital, um espaço que simbolizasse concretamente a importância do país como principal produtor de café do mundo” (ABREU, 2006).

Tais informações foram ratificadas por Delgado (1990) quando mencionou que “três pontos foram principalmente atacados: o ponto comercial, com as obras do Porto, o ponto higiênico, com a reorganização da Saúde Pública e o ponto estético e prático, com a remodelação da cidade”.

Dois foram os fatores primordiais para que a administração municipal adotasse medidas para, se possível, acabar com os cortiços da região: o fato de eles estarem localizados na área mais valorizada da cidade e o presente processo de urbanização e industrialização local (RABHA, 2008).

Após a promulgação da Lei Orgânica do Distrito Federal, 1892, o Rio de Janeiro passa a ser dirigido por um prefeito nomeado pelo presidente da República e auxiliado por um Conselho Municipal. Barata Ribeiro, o primeiro deles, atuará nesse cargo de chefia e, predominantemente, atuará no combate aos cortiços. Mas a cidade precisava de muito mais, precisava deixar de ser conhecida como cidade da morte, e passasse a ser conhecida como a cidade maravilhosa. Ela era tida como um organismo doente e que precisava urgentemente ser recuperado.

Nesse contexto de saneamento, embelezamento e abertura de ruas, com o intuito de atrair capital estrangeiro, em 1902, Rodrigues Alves, após assumir a presidência da República, nomeia o engenheiro Pereira Passos prefeito do Distrito Federal.

Francisco Pereira Passos nasceu em Piraí, em 1836. Formou-se em Engenharia ainda no Brasil e, após se engajar na carreira diplomática, visto a influência política de seu pai, se mudou para Paris, onde concluiu seus estudos e passou a conviver com a realidade de uma cidade europeia em profundo progresso. De volta ao Brasil, Pereira Passos trabalhou em vários projetos de implantação de redes ferroviárias, até ser, em 1876, nomeado diretor da Estrada de Ferro D. Pedro II, cargo que ocupou por quatro anos (PEREIRA PASSOS, 2006).

Obras como saneamento, melhorias no sistema viário e urbanização de logradouros até hoje são tidas como importantes instrumentos para a melhoria da qualidade de vida no ambiente urbano (RABHA, 2008).

Ainda em sua obra sobre planos urbanos cariocas, a organizadora expõe que com a remodelação da cidade, os habitantes de baixa renda vão se realocando nas casas das redondezas, porém não distantes do centro. Com isso há a intensificação do processo de formação das favelas da Providência e São Carlos (idem, ibidem)

O Código de Obras de 1937 descreve esse tipo de habitação como sendo um “conglomerado de dois ou mais casebres regularmente dispostos ou em desordem, construídos com materiais improvisados e em desacordo com as disposições deste decreto”. (BRASIL, 1937).

O termo “favela” possui duas histórias possíveis. Uma delas seria que essa primeira encosta ocupada era repleta de uma espécie de gramínea (chamada favela) existente nos arredores do Arraial de Canudos, e a outra hipótese também nos remete a Canudos, como se o Morro da Providência lembrasse em aspecto tal colina baiana. É difícil, porém, precisar o momento da criação da primeira favela, mas Oswaldo Rocha afirma que é a partir da ocupação do Morro da Favela (atual Providência) que essa prática se sistematiza (HORTA, 2002).

Nota-se que por onde o braço estatal de melhoramentos passava, sempre havia moradores de classes mais inferiores que eram obrigados a se deslocar, a se marginalizar para outra região que justamente fosse menos procurada – brejos, pântanos e as encostas de morros – e que não fosse distante do centro vital do Rio de Janeiro. Voltando à obra de Oswaldo Rocha, ele declara que

em 1906, com o término da administração de Passos, chegava ao fim a era das demolições. Naquele chuvoso 15 de novembro, quando Rodrigues Alves e seus auxiliares diretos inauguravam oficialmente a Avenida Central, 1681 habitações haviam sido derrubadas, quase vinte mil pessoas foram obrigadas a procurar nova moradia no curto espaço de quatro anos. As reformas do governo de Rodrigues Alves marcaram profundamente a vida no Rio de Janeiro. (ROCHA, 1995. p.69)

Observe que esse desenrolar da história começou lá atrás, com a construção dos primeiros cortiços, o que, na visão da autora, acabou constituindo um simbolismo de que esses núcleos “eram verdadeiros infernos sociais, e ainda, antros não apenas de vagabundagem e do crime, mas também das epidemias, constituindo uma ameaça às ordens moral e social” (VALLADARES, 2000).

A história nos aponta que, durante um momento, o poder publicou se preocupou em realocar aqueles desapropriados, mas os contemplados com novas moradias eram “no máximo duas mil pessoas, isto é, um décimo do número de indivíduos desabrigados com as demolições” (ROCHA, 1995). Reformas urbanas, principalmente aquelas que pudessem interferir nas classes mais humildes, sempre causaram uma desarticulação no modo de vida já existente. As antigas habitações acabaram, mas uma nova estratégia de sobrevivência não (idem, ibidem).

Seguimos pelo século XX, o problema das moradias precárias e sem infraestruturas se agrava. “A falta de uma política pública realmente voltada para a população de baixa renda, fizeram com que as favelas crescessem rapidamente” (FERNANDES, 2010). O termo “favela” se torna cada vez mais referente a um aglomerado habitacional, momento em que “já se reconhecia a necessidade de informações concretas para gerir a pobreza e seus espaços” (MOURA, 1943).

Mas o que se deseja expor nesta altura do estudo é a relação da instalação da criminalidade em função do avanço descontrolado e desordenado dessas moradias

nas encostas cariocas, que agora se prolongam em direção aos topos. Já foi retratado que essa sociedade de baixa renda inicialmente habitava em cortiços, onde parte da população marginalizada, pela falta de recursos financeiros para se alojar em áreas urbanizadas, amontoava-se em habitações anti-higiênicas.

Por volta de 1942, pela primeira vez começa a se falar em “pilotar” e “direcionar” a população das favelas centrais, e para tal “era necessário educá-los, não apenas estimular bons hábitos como, igualmente, fornecer-lhes os elementos à sua promoção social” (VALLADARES, 2000).

Em discurso no Rotary Club do Rio de Janeiro, o sanitarista Mattos Pimenta (1926) relata como sendo a favela uma região

desprovida de qualquer espécie de policiamento, construída livremente de latas e frangalhos em terrenos gratuitos do Patrimônio Nacional, libertadas de todos os impostos, alheias a toda ação fiscal, são excelente estímulo à indolência, atraente chamariz de vagabundos, reducto de capoeiras, valha-coitos de laráprios que levam a insegurança e a intranquilidade aos quatro cantos da cidade pela multiplicação dos assaltos e dos furtos.

É fato que a criminalidade já se instalava num traçado sinuoso, onde os barracos se reproduziam distantes de uma cidade que se desenvolvia ao seu redor como centro político e social da República. Os anos passam, e com eles verdadeiras fortalezas, quartéis delituosos de poder paralelo ao poder público, vão sendo geridas por marginais à lei, que encontraram na prática criminosa sua fonte de renda e atividade vital. Levantou-se aqui o estudo de seus antecedentes e dar-se-á lugar às consequências que se arrastam até os dias atuais.

Consequências Atuais: Violência x Comunidades Pobres

Conforme o Anuário Estatístico do Brasil do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, do ano de 2000 já existiam 462 favelas, com 876.761 moradores permanentes, somente no município Rio de Janeiro. Segundo o Seminário “O que é favela afinal?” (2007), o município do Rio de Janeiro vive uma espécie de terceira geração nas favelas, onde os primeiros moradores, se vivos, já possuem bisnetos. A população mais pobre busca a proximidade com os centros urbanos devido a diversos fatores, sendo que dentre os vários prepondera a ausência de um transporte público eficiente na região onde essa população vive.

A favela hoje é caracterizada e definida, sobretudo, segundo o Observatório de Favelas (2007) por não possuir mercados formais, imobiliários, financeiros e de serviços; por possuir níveis elevados de subemprego e informalidade nas relações de trabalho; pela existência de edificações predominantemente caracterizadas pela autoconstrução, que não se orientam pelos parâmetros definidos pelo Estado; por possuírem indicadores educacionais, econômicos e ambientais abaixo da média do conjunto da cidade; bem como pelo grau de vitimização das pessoas, sobretudo a letal, acima da média da cidade.

Segundo Graciano et al. (2009), não é somente a diferença econômico-financeira que gera conflitos pessoais e conseqüente violência. A dificuldade de acesso a serviços

básicos e direitos que devem ser providos pelo Estado promove a coexistência de pessoas com muitos recursos e outras desprovidas de quase tudo.

A ausência do Estado nas favelas teve consequências devastadoras, propiciando a instalação do narcotráfico, que impôs suas próprias regras, nas comunidades pobres. “O narcotráfico produziu incrementos enormes aos níveis de violência; ele corrompe as instituições e a democracia. Transforma milhões de pessoas que moram em bairros pobres em reféns do crime organizado” (Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia, 2009).

A presença de narcotraficantes, segundo Soares (2000), desencadeia a submissão involuntária de todos os moradores das favelas ao imporem a proibição do uso certas cores de camisas, por representarem grupos rivais, por exemplo. Além disso, a criminalidade determina áreas cujo acesso é vetado. Telefones públicos são propositadamente deteriorados para evitar que denúncias sejam feitas, o horário de funcionamento do comércio local é regulado de acordo com os interesses do grupo dominante, conflitos domésticos são mediados, julgados e administrados por traficantes, que aplicam, inclusive, as penas, variando de ameaças e surras a execuções sumárias, passando por tortura, humilhação ou expulsão do “condenado” da favela, tudo para evitar a presença policial.

De acordo com a Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia (2009), o tráfico de armas associado ao de drogas é o maior responsável pelos altos índices de homicídio entre os jovens. As taxas são maiores onde a renda média é menor e os serviços urbanos são precários, ou seja, justamente nas favelas. Para Soares (2000), o número escandaloso de mortes violentas no Rio de Janeiro ocorre, sobretudo, em função das disputas entre grupos de traficantes de drogas pelo controle territorial.

Pesquisa realizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE em 2000 teve por conclusão que 90% dos adolescentes em cumprimento de medidas socioeducativas de internação e internação provisória eram do sexo masculino; que 76% tinham idade entre 16 e 18 anos; que 90% desses jovens não concluíram ao menos o ensino fundamental; que 88,7% viviam no seio de famílias sem renda mensal ou com renda mensal de até dois salários mínimos; e que 85,6% eram usuários de drogas.

Podemos dizer, de acordo com a pesquisa, que as políticas públicas devem ser voltadas a solucionar a atual problemática. A atuação do Estado deve estar voltada principalmente à profissionalização do jovem, à adequação de transportes públicos à demanda ora existente e à construção de moradias adequadas. Denota-se que a violência e os crimes praticados por jovens podem ser caracterizados, em sua grande maioria, da seguinte forma: são adolescentes entre 16 e 18 anos, pobres, sem educação e usuários de drogas. Não por acaso nosso trabalho se foca nas favelas do Rio do Janeiro, pois é onde o acesso às drogas e às armas é facilitado, a pobreza é uma constante e praticamente inesgotável, assim como o é a total carência de serviços públicos, como a educação, a saúde, o transporte, o saneamento básico, entre outros.

Segundo a Equipe Caravana da Comunidade Segura (2007), a desigualdade social reafirma a desigualdade econômica, e a escassez de políticas públicas produz no jovem pobre a sensação de falta de alternativas e expectativas para um futuro de sucesso. O estudo feito pela Equipe Caravana da Comunidade Segura determinou um histórico de policiamento ostensivo e repressivo nas favelas que acarretou em uma relação deteriorada entre a comunidade local e a polícia.

Pesquisa realizada na Universidade de Michigan – EUA teve por conclusão que adolescentes que são testemunhas de violência armada têm duas vezes mais chances que os demais de cometer atos violentos que (BINGENHEIMER apud BANDEIRA; BOURGOIS, 2005).

“A ostentação de riqueza, o consumo em excesso e os privilégios de uns geram expectativas, frustração ou revolta daqueles que sofrem com a falta de perspectiva de emprego, baixa renda e precariedade dos serviços públicos” (GRACIANO et al., 2009).

Em uma sociedade capitalista, em que o consumo desenfreado é cada vez mais estimulado, em que o caráter e o poder são medidos pelo que se possui, é fácil entender a frustração e a revolta causada nos jovens pobres, cuja expectativa de melhoria de vida é quase zero. A criminalidade ainda traz o *glamour* do poder que atrai riquezas, prazeres e outras coisas normalmente inalcançáveis a esses jovens moradores de favela, considerando todas as carências não supridas pelo Estado.

O contraste existente entre a proximidade das favelas aos grandes condomínios ou centros empresariais, como a favela da Rocinha, próxima aos condomínios luxuosos, ou a favela do Morro da Providência, no centro do Rio de Janeiro, sem mencionar as demais favelas existentes no município. Esse é mais um fator que aguçava essa rivalidade e disputa por poder entre as camadas sociais das pontas.

Em sua obra sobre criminalidade, Pinheiro (1987) relata e condena cenas de vandalismo de moradores de favelas na Zona Sul do Rio de Janeiro, inclusive com enfrentamentos com a polícia, muita das vezes pondo em risco a tranquilidade, a paz e o bem-estar daqueles que passem nas proximidades dessas regiões de conflitos temporários. Declara ainda, o autor, que a criminalidade é favorecida pelo ambiente e agravada por fatores socioeconômicos.

“O que leva à discriminação e à exclusão não é a situação de carência material em si, mas o preconceito com relação às pessoas carentes” (REIS apud BATISTA, 2002).

A citação anterior somente ratifica o pensamento de que imagem é tudo, ou seja, a aparência. O indivíduo deixa de ter valor pelo que é, passando a ser representado por aquilo que possui. E se ele nada possui, ele é um pária, não se integrando à sociedade, situando-se à sua margem.

Segurança Pública: A Atuação da PMERJ nas Favelas

Há diversos dispositivos e publicações afetos à segurança pública que versam sobre a atuação policial nas favelas. Destacam-se fatores negativos, como atuação de enfrentamento de forma repressiva, mas também fatores positivos, como o policiamento proativo, preventivo e permanente.

A falta de expectativa quanto ao presente e a incerteza quanto ao futuro fazem com que os moradores das comunidades pobres não tenham perspectivas de vida e conhecimento de direitos e necessidades. “Como faltam na vida dos habitantes não só perspectivas coerentes, mas também as incumbências de um *status*, realizar seus próprios interesses não produz a ordem” (BITTNER, 2003). As políticas públicas a serem implantadas nas áreas de favelas devem ser idealizadas por organismos de fora da comunidade para traduzirem a ordem social.

Segundo Graciano et al. (2009), “os profissionais que atuam na polícia [...] são vistos muitas vezes com receio, porque têm sua imagem ligada à corrupção ou à falta de respeito à lei”. A atuação reativa da polícia durante várias décadas acirrou o preconceito e a rivalidade polícia x favela. O único “braço” do Estado atuante nas favelas foi, durante muito tempo, repressor, agindo por meio de intervenções temporárias e violentas por meio da PMERJ.

A atuação em áreas conflagradas não pode ser apenas ligada ao policiamento ostensivo e repressivo. “Políticas públicas de segurança são as que englobam diversas ações, governamentais ou não governamentais, relacionadas ao problema da criminalidade e da violência” (SCHIMIDT *apud* GRACIANO et al., 2009).

Ao indicar que a polícia torna o mundo um pouco melhor, mas que há quem não goste de estar à sua mercê, Bittner (2003) discute a pouca valorização do trabalho social como um processo historicamente construído e fruto da falta de obrigatoriedade de formação acadêmica específica do policial. O grau de grosseria no tratamento com o público – apesar de tolerado na origem da instituição – não é mais aceito, portanto, se faz ainda mais necessária uma sólida formação do policial. Em suas citações, o autor sempre destaca a necessidade de uma boa formação do encarregado de aplicar a lei, bem como sua especialização para o trato com o público. A atuação inteligente da PMERJ, de forma proativa, preventiva e antecipada aos fatos delituosos por meio da busca da confiança dos moradores, bem como a ação concomitante com outros órgãos do Estado, levando dignidade aos que ali residem, podem mudar essa história.

Uma pesquisa da Universidade Harvard esclarece que a agressividade na adolescência é determinada mais por fatores de violência presenciados durante a fase da infância do que por outros fatores, tais como a pobreza, as drogas ou a ausência dos pais (BINGENHEIMER *apud* BANDEIRA; BOURGOIS, 2005), corroborando resultado da pesquisa realizada na Universidade de Michigan – EUA anteriormente mencionada.

Para Bittner (2003), três elementos caracterizam a atuação policial nas favelas, a saber: conhecer e manter um relacionamento interpessoal com o maior número de moradores, agir nas pessoas que efetivamente possam trazer risco e reduzir o número de problemas da área de acordo a avaliação e méritos individuais.

De acordo com Bayley (2001), a demanda pelos serviços da polícia é afetada de acordo com a distribuição de renda, bem como pelos valores culturais que mantêm determinado grupo ligado de maneira estreita. Destaca que a polícia deve atuar como prestadora de serviços, apesar do aumento da necessidade da aplicação da lei nas sociedades modernas.

O agente policial hoje é mais do que o aplicador da lei, ele executa trabalho social. E o sucesso desse trabalho depende da cooperação com os moradores das favelas. Bittner tem razão ao frisar os três elementos que garantem tal sucesso. Afinal, o policial que atua diretamente em determinada comunidade conhece seus membros, é capaz de distinguir as diferentes personalidades, terá mais chance de ser bem-sucedido em suas ações de mediador, sem precisar, muitas das vezes, quiçá na maioria delas, aplicar a lei propriamente dita, fazendo uso, portanto, de meios alternativos de solução de conflitos, mais eficientes e eficazes.

Na 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública (2009) foi ressaltado que em áreas de favelas, em que a atuação policial ocorre sob pressão por resultados e é definida

conforme a demanda pública por segurança, muitos policiais optam pela decisão em que a letalidade é aumentada. Destacou-se a letalidade da ação policial como um problema grave e altamente denunciado por organizações de Direitos Humanos.

A presença esporádica da polícia como repressora somente traz aspectos negativos à imagem da instituição, além de afetar sua credibilidade junto às comunidades e de aumentar a sensação de insegurança nos arredores. Isso se revela verdadeiro quando da saída dos agentes policiais das favelas, pois que a criminalidade retorna ao *status quo ante* quanto à sua atuação, ou seja, os fatos delituosos voltam a ocorrer. Também as eventuais prisões efetuadas pela polícia não significam redução ou solução do problema, pois que a violência tem extensões maiores, além da polícia, envolvendo desdobramentos do Estado em todas as suas esferas administrativas.

De acordo com Bayley (2001), a proximidade efetiva dos policiais aos residentes das favelas é positiva. A intimidade dos policiais com os moradores torna menos provável a atuação de forma coercitiva, mesmo que a demanda por essa ação seja elevada. O policial integrado àquela comunidade consegue ter ações coerentes e legais, bem como atuar de forma a entender a problemática local. A confiança mútua corrobora para a melhoria da segurança na favela.

No policiamento em áreas desordenadas é necessária total atenção e “tato”. Cada um de nós pode dar um significado diferente para a mesma situação, pois dependemos de nossa capacidade de selecionar e perceber detalhes em situações do ambiente em que atuamos e confrontá-los com nosso conhecimento desenvolvido pelo treinamento e vivências pessoais. Destaca Bittner (2003) que está sempre presente a possibilidade de frustração, traição e ameaça de conflitos, tensões que nunca são dissipadas. O policial não pode agir com confiança irrestrita nas favelas, destacando ainda a dificuldade da manutenção da paz nessas áreas.

Segundo Soares (2000), no Rio de Janeiro a atuação policial nas favelas somente foi bem-sucedida quando ocorrida de forma permanente, onde os agentes interagiam com a comunidade, atuação essa acompanhada do atendimento de outras demandas sociais da comunidade.

É essencial, portanto, a cooperação entre moradores e policiais para o sucesso no combate à violência. Para tanto, faz-se necessária uma relação de respeito e confiança entre os personagens, só conseguida, conforme visto anteriormente, com a presença constante dos policiais nas favelas, com o conhecimento dos moradores da localidade pelos policiais e pela composição de conflitos por meio do bom-senso.

Conforme relata Bayley (2001), existe um desinteresse acadêmico pelas pesquisas ligadas à segurança e à polícia. Sua concepção é de que coerção, controle e opressão são necessários na sociedade, mas não são agradáveis. O policiamento no mundo moderno é dominado por organizações públicas, especializadas e profissionais.

Existem orientações internacionais sobre o emprego de políticas públicas de segurança. Segundo a Comissão Latino Americana sobre Drogas e Democracia (2009), as polícias devem adotar estratégias que efetivamente diminuam o nível de consumo de drogas e reduzam o potencial criminoso. As políticas públicas devem ter como prioridade o combate ou o controle da violência, da corrupção, do tráfico de armas, da lavagem de dinheiro e do surgimento de favelas e comunidades. Esses seriam os piores efeitos gerados à sociedade pelo crime organizado.

O recente caminho adotado pela PMERJ traduz e condiz com toda literatura acerca do empenho da polícia nas áreas de favela. A ocupação deve ser permanente, com um grande número de policiais presentes, pois isso dificulta a corrupção, diminui o receio quando da atuação do policial e facilita a interação e o diálogo entre policiais e moradores. A atividade policial deve ser concomitante à atuação de outros órgãos do Estado, tais como as secretarias de Educação, Saúde, Obras (iluminação, asfaltamento, água e esgoto) entre outros.

Considerações Finais

Neste artigo abordou-se o processo de desenvolvimento de uma cidade nos seus aspectos geográficos e sociais. Com isso acompanhou-se a evolução cíclica de planos urbanos influenciando de certo modo o assentamento habitacional das classes mais baixas.

A visão funcional entendida nas ideias de Pereira Passos era de uma cidade com grandes avenidas, cercadas por prédios públicos e belos parques, como havia acontecido após a reforma urbana de Paris. Para tal era necessário o desmonte de alguns morros que compuseram a pequena “Rio de Janeiro” de 1565 (ano de sua fundação). Ficou claro que com toda essa reforma a população abastada, que ora morava em cortiços, foi obrigada a deslocar-se para a região dos atuais bairros da Saúde e Gamboa, para onde seguia o vetor de expansão da cidade. Porém, pensar a reforma de remodelação urbana de Pereira Passos como única causa da favelização seria um grande equívoco. Vários outros fatores, em maioria na ordem social e política, culminaram no cenário que vivenciamos hoje.

Políticas públicas de assentamento habitacional para essas pessoas não aconteceram no mesmo ritmo e velocidade de crescimento do Rio de Janeiro. A solução que os restou foi, sem dúvida, ocupar outros morros da região central carioca, dando-lhes um traçado em forma de malha, com difícil acesso e com capilarização, conforme se aproximava de seu cume. Ora, a combinação ideal para a instalação de células de criminalidade estava lançada. Não que toda sociedade pobre fosse sinônimo de uma população criminosa, mas o cenário que se formava ao longo do século XX contribuiu, sim, para a transformação dos nossos morros em verdadeiras fortalezas acolhedoras de práticas delituosas, desencadeando submissão involuntária de moradores a narcotraficantes armados que ocupam o espaço do Estado.

A atuação da PMERJ nas favelas não deve ser esporádica, eventual e repressiva quando apenas se “enxuga gelo”. Isso se revela verdadeiro quando da saída dos policiais das favelas, pois que a criminalidade retorna ao *status quo ante* quanto à sua atuação, ou seja, os fatos delituosos voltam a ocorrer. Existe sempre a possibilidade de confronto armado entre policiais e marginais da lei, atingindo, ainda, por vezes, inocentes moradores das comunidades, afetando a credibilidade da instituição junto às comunidades.

A ação repressiva da polícia nas favelas não é benéfica em nenhum aspecto. A PMERJ, agindo dessa forma, está se expondo a possíveis erros, corrupção, mortes, enfim, é um ciclo negativo de “polícia pega ladrão”. A população residente nas favelas e não envolvida com o narcotráfico fica exposta a disparos de arma de fogo, a chamada “bala perdida”, e os moradores do entorno têm, ainda, elevada sensação de insegurança.

As drogas fazem parte da realidade mundial, mas nas comunidades de baixa renda do município do Rio de Janeiro as drogas ilícitas quase sempre estão associadas à violência. A pesquisa citada no trabalho retrata o difícil trabalho do Estado em recuperar o “tempo perdido”, já que 90% dos jovens internados não concluíram ao menos o ensino fundamental, denotando a necessidade de investimento maciço em informação e educação.

Tendo em vista que 88,7% jovens internados viviam no seio de famílias sem renda mensal ou com renda mensal de até dois salários mínimos, devemos ressaltar a necessidade de políticas públicas voltadas à formação intelecto-profissionalizante, à criação de novos empregos, bem como a parceria público-privada para absorção dessa mão de obra.

Em se tratando do narcotráfico e usuários de tóxicos, 85,6% dos jovens internados eram usuários de drogas. A questão mais importante e complexa é: como resolver o problema do tráfico de drogas? Na verdade, o que buscamos é determinar que esse problema é uma realidade mundial, mas que no Rio de Janeiro as drogas estão ligadas às armas e, por consequência, à violência.

A ocupação permanente e interativa da polícia aliada a ações de outros órgãos do governo, tais como de saneamento, educação, habitação, obras, etc., significa uma política pública de segurança adequada às favelas. A reurbanização, aliada ao aumento da autoestima da população, e a construção de lideranças locais incrementam e facilita a ação policial. Políticas públicas de segurança são as que englobam diversas ações, governamentais ou não governamentais, relacionadas ao problema da criminalidade e da violência.

O tráfico de armas associado ao de drogas é o maior responsável pelos altos índices de homicídio entre os jovens. As taxas são maiores onde a renda média é menor, nas favelas.

A qualificação da mão de obra das comunidades, a geração de empregos, um bom transporte público, bem como a fiscalização constante a novas obras irregulares devem ser observados, assim como a criação de novos centros urbanos empresariais e residências planejados.

A atual estratégia de governo, com as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) é bastante coerente, pois alia a entrada de diversos setores do Estado nas comunidades. Recuperar o tempo de “abandono” e a desconfiança quanto à polícia que agia de forma repressiva e intermitente e ao poder público, ora inexistente, não é tarefa fácil, mas estamos no caminho certo.

Referências Bibliográficas

ABREU, M. A. *A evolução urbana do Rio de Janeiro*. 4.ed. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2006.

ANGELO, U. O. *Comunicação oral em entrevista concedida*. Rio de Janeiro: 2010.

AZEVEDO, P. O. *Comunicação oral em entrevista concedida*. Rio de Janeiro: 2010.

BANDEIRA, A. R.; BOURGOIS, J. *Armas de fogo: proteção ou risco?* Rio de Janeiro: Viva Rio, 2005.

Neto, A. L. S. e Nunes, R. L.

BATISTA, A. S.; BANDEIRA, L. Preconceito e discriminação como expressões de violência. *Revista Estudos Feministas*, 2002, v.10, n.1, 2002.

BAYLEY, D. *Padrões de policiamento*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2001.

BITTNER, E. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BRASIL. Código de Obras, 1937. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Codigos/quadro_cod.htm>. Acesso em: 3 maio 2010.

CARAVANA COMUNIDADE SEGURA. 2007. *O impacto da violência sobre crianças e jovens*. Rio de Janeiro: Viva Rio, 2007.

CARVALHO, M. P. *Uma ideia ilustrada de cidade: as transformações urbanas no Rio de Janeiro de D. João VI (1808-1821)*. Rio de Janeiro: Odisséia, 2008.

COMISSÃO LATINO AMERICANA SOBRE DROGAS E DEMOCRACIA. *Drogas e democracia: rumo a uma mudança de paradigma*. 2009.

DELGADO, C. C. *História da cidade do Rio de Janeiro*. 2.ed. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1990. Disponível em: <http://www0.rio.rj.gov.br/arquivo/anexo/historia_cidade_rio_janeiro.pdf>. Acesso em: 17 maio 2010.

FERNANDES, J. M. Comunicação oral em entrevista concedida. Rio de Janeiro, 2010.

GRACIANO, M.; FERNANDES, F.; MATSUDA, F.. *Afinal, o que é segurança pública?* São Paulo: Global Editora, 2009.

HORTA, S. *Memória da destruição do Rio – uma história que se perdeu*. Rio de Janeiro: Arquivo da Cidade, 2002. Disponível em:<http://www0.rio.rj.gov.br/arquivo/anexo/memoria_da_destruicao.pdf>. Acesso em: 17 maio 2010.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA (Brasil). *Censo Demográfico (IBGE, 2000)*. Caracterização da população, 2000.

MATTOS PIMENTA, J. A. *Para a remodelação do Rio de Janeiro*. Discursos pronunciados no Rotary Club do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Rotary Club, 1926.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA (Brasil). *Uso progressivo da força: dilema e desafios*. 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, 2009.

MOURA, V. T. *Favelas do Distrito Federal*. Rio de Janeiro: Academia Carioca de Letras, 1943.

Traçado Urbano Carioca: aspectos históricos da favelização do Rio de Janeiro
OBSERVATÓRIO DE FAVELAS. *Afinal, o que é favela?* Rio de Janeiro: Viva Rio, 2007.

PAZINI, S. R. S. Comunicação oral em entrevista concedida. Rio de Janeiro, 2010.

PEREIRA PASSOS – vida e obra. *Revista Rio Estudos*, 2006, Rio de Janeiro, n.221, 2006. Disponível em: < http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br/arquivos/1750_%20pereira%20passos%20vida%20e%20obra%20re%20221.PDF>. Acesso em: 17 maio 2010.

PINHEIRO, M. P. F. *Criminalidade e favelas*. Rio de Janeiro: Cátedra, 1987.

PIRES, L. Comunicação oral em entrevista concedida. Rio de Janeiro, 2010.

RABHA, N. M. C. E., MURICY, C., HOUAISS, E., REGO, H.A., ARAÚJO, R.L., OLIVEIRA, S.M.Q. *Planos urbanos - Rio de Janeiro - O século XIX*. Rio de Janeiro: Instituto Pereira Passos, 2008.

RENOLDI, B. Comunicação oral em entrevista concedida. Rio de Janeiro, 2010.

ROCHA, O. P. *A era das demolições: cidade do Rio de Janeiro*. 2.ed. Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Cultura, 1995. Disponível em: < http://www0.rio.rj.gov.br/arquivo/anexo/era_demolicoes_habitacoes_populares.pdf>. Acesso em: 17 maio 2010.

SANTOS, R. A. Comunicação oral em entrevista concedida. Rio de Janeiro, 2010.

SOARES, L. E. *Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública no Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.

STORANI, P. Comunicação oral em entrevista concedida. Rio de Janeiro, 2010.

VALLADARES, L. A gênese da favela carioca. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 2000. São Paulo: Anpocs, 2000. Disponível em: < <http://www.scielo.br/pdf/rbcsoc/v15n44/4145.pdf>>. Acesso em: 28 jun. 2010.

VERGARA, S. C. *Projetos e relatórios de pesquisa em administração*. 10.ed. São Paulo: Editora Atlas, 2009.

Recebido em: 23/01/2012

Aceito em: 24/04/2012

