

Ministério da Saúde

FIOCRUZ

Fundação Oswaldo Cruz



Vanessa Nolasco Ferreira

Política de Segurança Pública e Globalização: estudo de caso da cidade do Rio de Janeiro

Rio de Janeiro

2017

Vanessa Nolasco Ferreira

Política de Segurança Pública e Globalização: estudo de caso da cidade do Rio de Janeiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Saúde Pública.

Orientador: Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa

Rio de Janeiro

2017

Catálogo na fonte
Fundação Oswaldo Cruz
Instituto de Comunicação e Informação Científica e Tecnológica
Biblioteca de Saúde Pública

F383p Ferreira, Vanessa Nolasco
Política de Segurança Pública e Globalização: estudo de caso da cidade do Rio de Janeiro. / Vanessa Nolasco Ferreira. -- 2017.
102 f. : graf. ; tab. ; mapas

Orientador: Nilson do Rosário Costa.
Tese (Doutorado) – Fundação Oswaldo Cruz, Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, Rio de Janeiro, 2017.

1. Violência. 2. Área Urbana. 3. Segurança. 4. Cidades. 5. Unidade de Polícia Pacificadora. I. Título.

CDD – 22.ed. – 363.3098153

Vanessa Nolasco Ferreira

Política de Segurança Pública e Globalização: estudo de caso da cidade do Rio de Janeiro

Tese apresentada ao Programa de Pós-graduação em Saúde Pública, da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca, na Fundação Oswaldo Cruz, como requisito parcial para obtenção do título de Doutor em Saúde Pública.

Aprovada em: 06 de julho de 2017.

Banca Examinadora

Prof.^a Dr^a Lenaura de Vasconcelos Costa Lobato

Universidade Federal Fluminense - UFF

Prof. Dr. Luiz Felipe da Silva Pinto

Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ

Prof.^a Dr^a Kathie Njaine

Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP / FIOCRUZ

Prof. Dr. Carlos Otávio Fiúza Moreira

Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP / FIOCRUZ

Prof. Dr. Nilson do Rosário Costa

Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca – ENSP / FIOCRUZ

Rio de Janeiro

2017

Aos meus pais, Evaristo e Vanda, as mais brilhantes luzes, nas mais escuras noites.

AGRADECIMENTOS

Embora a concepção de uma tese de doutorado exija a solidão e o isolamento da escrita, seu processo e elaboração são cercados por pessoas e afetos aos quais é impossível não agradecer.

A Oxalá, a meu Pai Ogum e minha mãe Iemanjá.

A meus pais, Evaristo Huascar e Vanda Carmen, pelo amor incondicional, toda aposta, todo investimento, todo colo e todas possibilidades mesmo quando a vida parecia ser inviável.

A meus irmãos, Daniel e Leandro, com quem divido a vida desde os primeiros momentos.

Aos meus sobrinhos, Daniel e Samuel, por despertar em mim toda forma de amor.

Ao meu orientador, Nilson do Rosário Costa, por tudo. Afinal, meu percurso ao longo do doutorado não foi sem percalços e, mesmo assim, chegamos aqui.

À Casa de Oswaldo Cruz, principalmente, ao Observatório História e Saúde que, desde 2013, me cederam espaço para trabalhar como pesquisadora e desde então têm contribuído enormemente para minha formação profissional e pessoal. Com especial carinho agradeço a Carlos Henrique Assunção Paiva, Luiz Teixeira, Fernando Pires-Alves e Carlos Fidelis Ponte, companheiros de trabalho e vida, que, muitas vezes, zelaram mais por mim do que eu mesma.

Ao Departamento de Estudos em Violência e Saúde Jorge Carelli por me receber com tanto carinho e me oferecer a possibilidade de aprofundar os estudos na área. Agradeço especialmente às professoras Maria Cecília Minayo, Kathie Njaine, Joviana Avanci, Patrícia Constantino, Flávia Faissal, Simone Assis e Edinilsa Ramos; e aos amigos que ganhei no trabalho da Educação à Distância, principalmente, à Carla Cazelli e Adalgisa Peixoto

A meus amigos, sustentação fundamental nesse longo período de mudanças, construções e desconstruções. Como é impossível citar aqui todos, destaco os que mais de perto acompanharam e contribuíram nesse processo: agradeço à Ana Laura Brandão por literalmente passarmos esse período lado a lado nos apoiando e construindo a cada dia uma amizade longa; à Deise Grigório, por dividir comigo as dores e as delícias da vida; ao Rodrigo Rouvier pelo incondicional apoio; à Mariana Konder, companheira de discussões profundas; à Amanda Vargas pelo companheirismo cotidiano; ao Andreas Stern por desde sempre caminhar comigo; ao Frederico Faizão por sempre me chamar atenção pelo exagero; à Carla Machado pelas nossas segundas-feiras e pela revisão desta tese.

Aos meus médicos Paulo Niemeyer e Arthur Malziner e suas equipes por acreditarem, por vezes mais que eu, que uma vida cotidiana ao longo dos tratamentos era possível e desejável.

Ao templo umbandista “A Caminho da Luz” pelos ensinamentos e desenvolvimentos. Agradeço especialmente à Ialorixá Carmen e ao Marcelo.

Aos mestres que até aqui auxiliaram em minha formação, especialmente aos da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca.

Aos meus alunos, minha maior e melhor escola.

Ao Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico pelo auxílio concedido ao longo dos 04 anos de Doutorado.

A você que perguntou sobre o doutorado, torceu para tese, enviou artigos, rezou por mim.

RESUMO

Introdução: Esta tese elege como objeto de análise a violência na cidade brasileira enquanto um fenômeno que carece de abordagem sob o ponto de vista da política pública. O trabalho estudou a política de segurança pública (PSP) implantado por meio do modelo organizacional das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Estado do Rio de Janeiro. A tese problematiza especialmente a relação da PSP com a configuração contemporânea da Cidade do Rio de Janeiro, que passou por um período de adequação às exigências territoriais de uma cidade global em razão de dois grandes eventos esportivos (Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas) que promoveu nesta década. **Metodologia:** O trabalho utiliza referenciais teóricos e metodológicos específicos para explicar e analisar a construção da agenda pública e o desenvolvimento de políticas governamentais. Realiza também uma revisão do conceito de cidade global e do processo de globalização da Cidade do Rio de Janeiro, destacando as suas singularidades. Nesse contexto, entram em pauta as questões da pobreza e da violência urbana. O estudo se vale de um desenho de pesquisa sócio histórica e da revisão da literatura, uma vez que, pouco se conhece sobre as condições necessárias para o desenvolvimento de políticas de segurança e a influência na política urbana no Brasil. **Resultados:** A tese demonstra que a política de segurança pública se tornou central na agenda decisória, a partir de 2007, quando o processo de recepção de megaeventos atinge seu ápice com a eleição do Rio de Janeiro como uma das sedes da Copa do Mundo e sede dos Jogos Olímpicos de 2016. A centralidade da agenda é comprovada pelo efeito de securitização do orçamento, visto que há uma constância no aumento das despesas do Governo do Estado em segurança pública, alcançando o setor para os maiores gastos do poder executivo. A análise da distribuição de homicídios comprovou que a política de pacificação - a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora em áreas integradas de segurança pública que não possuíam as maiores ocorrências e que receberiam os megaeventos ou seu público. **Conclusão:** a política de pacificação foi crucial para viabilização do Rio de Janeiro como cidade global ao garantir a queda das taxas de letalidade violenta nas localidades em que foi implementada. Entretanto, a opção por essa política acarretou em ações de segurança pública extremamente dispendiosas e incapazes de manter a queda nos índices de letalidade violenta conseguido nos primeiros anos da política.

Palavras-chave: Violência Urbana. Política de Segurança. Unidade de Polícia Pacificadora. Cidades Globais.

ABSTRACT

Introduction: This thesis chooses as an object of analysis the violence in the Brazilian city as a phenomenon that requires an approach from the point of view of public policy. The research studied the public security policy (PSP) implemented through the organizational model of the Pacifier Police Units in the state of Rio de Janeiro. The thesis especially problematizes the relationship of the PSP with the contemporary configuration of the city of Rio de Janeiro, which has undergone a period of adaptation to the territorial requirements of a global city due to two major sporting events (Soccer World Cup and Olympics) that Promoted in this decade. **Methodology:** The work uses specific theoretical and methodological references to explain and analyze the construction of the public agenda and the development of governmental policies. It also carries out a review of the concept of global city and the process of globalization of the city of Rio de Janeiro, highlighting its singularities. In this context, the issue of urban poverty and violence is on the agenda. The study draws on a socio-historical research design and literature review since little is known about the necessary conditions for the development of security policies and the influence on urban politics in Brazil. **Results:** the thesis shows that public security policy became central to the decision-making agenda from 2007 when the process of receiving mega-events reaches its peak with the election of Rio de Janeiro as one of the headquarters of the World Cup and host of the 2016 Olympic Games. The centrality of the agenda is evidenced by the securitization effect of the budget since there is a constancy in the increase of the State Government's expenses in public security, raising the sector to the greater expenses of the executive power. The analysis of the distribution of homicides proved that the pacification policy and the installation of Peacekeeping Police Units in integrated areas of public security which did not have the greatest occurrences and it happen in areas that receive the mega-events or their public. **Conclusion:** the pacification policy was crucial to make Rio de Janeiro a global city by ensuring that violent death rates fell in the places where it was implemented. However, the option for this policy has led to extremely costly public safety actions and unable to maintain the drop in violent fatality rates achieved in the early years of the policy.

Keywords: Urban Violence. Security Policy. Pacifying Police Unit. Global Cities

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Distribuição das Unidades de Polícia Pacificadora na Cidade do Rio de Janeiro ..80

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Despesas com Segurança Pública.....	73
Gráfico 2 – Comparativo entre Despesas com Segurança Pública, Saúde e Educação, 2003 - .. 2015	75
Gráfico 3 – Número Absoluto de Homicídios por AISP no ano de 2008	77
Gráfico 4 – Evolução Total de Ocorrências de Homicídios, Rio de Janeiro, 2003 - 2015	81

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Reinterpreting Global / World City – Social Inequality	33
Quadro 2 – Sistema de Segurança Pública Brasileiro	51

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Valores Empenhados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2003-2015 (valores nominais)	72
Tabela 2 – Despesas Nominais com Segurança Pública, Saúde e Educação, 2003 - 2015 ..	74
Tabela 3 – Evolução dos Homicídios em AISPs com UPPs Implementadas	79

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

AFC	<i>Advocacy Coalition Framework</i>
AISP	Área Integrada de Segurança Pública
APO	Autoridade Pública Olímpica
BOPE	Batalhões de Operações Especiais
BRT	Buss Rapid Transport
CMAPP	Comissão Executiva de Avaliação da Política de Pacificação
COI	Comitê Olímpico Internacional
FIFA	Fédération Internationale de Football Association
FNSP	Fundo Nacional de Segurança Pública
I CONSEG	I Conferência Nacional de Segurança Pública
I PNSP	I Plano Nacional de Segurança Pública
IBGE	Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
IOF	Imposto Sobre Operações De Crédito, Câmbio e Seguro, ou Relativas a Títulos ou Valores Mobiliários Incidências
IRPF	Imposto de Renda de Pessoa Física
ISP	Instituto de Segurança Pública
JMJ	Jornada Mundial da Juventude
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PAF	Por Arma de Fogo
PM	Polícia Militar
PMERJ	Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
PNAD	Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios
PNSP	Plano Nacional de Segurança Pública
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PRONASCI	Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania
PSP	Política de Segurança Pública
RAS	Registro de Aquisição de Serviços
RDC	Regime Diferenciado de Contratação
SEFAZ	Secretaria de Estado de Fazenda
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SESEG	Secretaria de Segurança Pública
SUSP	Sistema Unificado de Segurança Pública

UPP	Unidade de Polícia Pacificadora
VLT	Veículo Leve Sobre Trilhos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	17
2	FORMAÇÃO DE AGENDA E DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL.....	20
3	A GLOBALIZAÇÃO E AS CIDADES.....	25
3.1	CIDADES GLOBAIS NAS ECONOMIAS SECUNDÁRIAS	32
3.2	A GLOBALIZAÇÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.....	37
4	MEGAEVENTOS E SEGURANÇA PÚBLICA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO.....	44
5	A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA	51
5.1	AS FAVELAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO	55
5.2	O “PROBLEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA” NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO	57
6	AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORAS COMO POLÍTICA PRIORITÁRIA NO GOVERNO SÉRGIO CABRAL	64
7	O EFEITO UPP NAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS E NOS INDICADORES DE VIOLÊNCIA NA CIDADE	70
7.1	A SECURITIZAÇÃO DO ORÇAMENTO OU O EFEITO BELTRAME.....	71
	CONSIDERAÇÕES FINAIS	82
	REFERÊNCIAS.....	86
	ANEXO A – LETALIDADE VIOLENTA POR ÁREA INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA POR ANO, RIO DE JANEIRO, 2003 – 2015.....	97
	ANEXO B - EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM PAGAMENTO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR.....	102

1 INTRODUÇÃO

Esta tese elege o tema da violência na cidade brasileira como um fenômeno que carece de adequada análise sob o ponto de vista da política pública. O trabalho estudou a política de segurança pública (PSP) implantado por meio do modelo organizacional das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Estado do Rio de Janeiro. A tese problematiza especialmente a relação da PSP com a configuração contemporânea da Cidade do Rio de Janeiro, que passou por um período de reforma urbana com vistas a adequá-la às exigências territoriais de uma cidade global em razão de dois grandes eventos esportivos (Copa do Mundo de Futebol e Olimpíadas) que foram promovidos nesta década.

A Organização Mundial da Saúde (OMS) declarou em 1966 que a violência é um dos principais problemas de saúde pública na atualidade. Considerou as “sérias implicações, imediatas e a longo prazo para a saúde e desenvolvimento psicológico e social [...] (e) os efeitos prejudiciais para os escassos recursos da saúde pública”.

Geralmente, essa área de violência na saúde coletiva é estudada do ponto de vista do impacto na morbimortalidade e nos custos para o setor de saúde. Uma breve revisão de artigos na base de dados *Scielo* utilizando o descritor violência ou *violence* revela que de um total de 681 artigos, 73,4% tratavam das temáticas de morbidade e mortalidade causadas pela violência. Minayo e Souza (1999) chamam atenção corretamente para a necessidade de não se reduzir o fenômeno da violência a uma doença, compreendendo-o para além do ponto de vista biomédico.

Nesse sentido, considera-se que a compreensão da política pública orientada à violência no Rio de Janeiro pode oferecer subsídios para entender as respostas institucionais às novas questões sociais das cidades das economias secundárias integradas, mesmo que conjunturalmente, à globalização contemporânea.

O caso analisado é resultado de uma configuração institucional específica: a trajetória do governo Sérgio Cabral (iniciado em 01 de janeiro de 2007), eleito Governador do Estado do Rio de Janeiro a partir de uma plataforma política de centro-esquerda que prometia Direitos Humanos e a projeção da capital, a cidade do Rio de Janeiro, ao nível de referência global. (ALVES; EVASON, 2013).

O projeto de inserção da capital do Rio de Janeiro como cidade global se expressou na candidatura vitoriosa à sede dos Jogos Olímpicos de 2016, em 07 de setembro de 2007. Esta vitória prometia uma reforma urbana que contemplava o apoio à Prefeitura para tirar do papel

projetos até então tidos como inexecutáveis como a reforma da Região Portuária e a implementação do *Bus Rapid Transport* (BRT).

Em relação aos Direitos Humanos - e à questão da violência urbana - a implementação das mudanças não foram imediatas, porque implicava em mudanças no padrão institucional das políticas públicas inerciais na área de segurança. Assim, o primeiro ano do governo, 2007, foi marcado por uma continuidade das políticas de incursão nas favelas e confronto com as facções criminosas. O personagem crucial desse processo – o Secretário de Segurança Pública (SESEG) José Mariano Beltrame - que havia trabalhado nos dois últimos anos dirigindo um Programa de Inteligência da Polícia Federal no Rio de Janeiro - assume defendendo o uso da polícia no confronto com as facções criminosas com o argumento conhecido que essa opção evitaria que os grupos de criminoso no tráfico se tornassem mais fortes (ALVES; EVASON, 2013).

Essa opção de política de segurança pública mostrou-se pouco efetiva, pois no primeiro ano de mandato do Governador e do Secretário - pela primeira na vez na história - o número absoluto de homicídios no Estado do Rio de Janeiro ultrapassou o Estado de São Paulo. Ocorreram 5.504 assassinatos no Rio de Janeiro e 4.877 em São Paulo, que concentra 21,7% da população enquanto o estado fluminense abriga 8,1%¹ (Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública). Esse evento em nada contribuía para as candidaturas da Cidade do Rio de Janeiro para a promoção dos megaeventos esportivos e minava, obviamente, o projeto de uma cidade global.

Nesse contexto, com apoio do Governo Federal, o Governo Cabral aceita a possibilidade de implementar uma política de segurança pública mais efetiva na redução dos homicídios, que promovesse o respeito aos Direitos Humanos, a reforma da polícia e, portanto, que mostrasse que a cidade poderia superar o quadro de expansão dos eventos relacionados à violência, garantindo condições para a realização de megaeventos como a Copa do Mundo, em 2014, e as Olimpíadas de 2016.

Dentro desse contexto, a presente tese propõe uma análise, nas perspectivas de Kingdon (2003) e Sabatier (2007), da formação da agenda de segurança pública do Governo Sérgio Cabral e dos efeitos sobre a ação governamental do Estado do Rio de Janeiro.

O trabalho utiliza referenciais teóricos e metodológicos específicos para explicar e analisar a construção da agenda pública e o desenvolvimento de políticas governamentais. Realiza também uma revisão do conceito de cidade global e do processo de globalização da

¹ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

Cidade do Rio de Janeiro, destacando as suas singularidades. Nesse contexto, entram em pauta as questões da pobreza e da violência urbana.

O estudo se vale de um desenho de pesquisa sócio histórica, uma vez que pouco se conhece sobre as condições necessárias para o desenvolvimento de políticas de segurança e a influência na política urbana no Brasil. Com base na revisão de literatura e do problema de pesquisa, foram descritos: o contexto de transformação da cidade do Rio de Janeiro em uma Cidade Global; os megaeventos e sua preparação na cidade; o problema da segurança pública no Primeiro e Segundo Governos Sérgio Cabral, quando foram consolidadas as políticas de globalização da cidade e redesenhado o modelo de segurança pública. Foi também realizada uma análise retrospectiva desses eventos para compreender como esses assuntos emergiram na agenda.

Foram analisadas as políticas de segurança pública a fim de entender como as estratégias pretéritas (ou a ausência delas) influenciaram na decisão de criação das UPPs. Além disso, serviram de linha de base para compreender quais as alterações foram propostas pelas políticas de pacificação e qual seu impacto na adequação da Cidade do Rio de Janeiro aos requisitos da globalização conjuntural.

A obtenção dos dados para a realização do estudo será viabilizada a partir de 4 fontes: (a) Revisão documental e da literatura existente para a contextualização do problema; (b) Revisão de Documentos Oficiais e dados publicados pela imprensa; (c) Análise dos indicadores de gasto governamental; (d) Decomposição e análise dos indicadores de letalidade violenta no Estado e Município do Rio de Janeiro.

A pesquisa levantou os dados em bases de domínio público como o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (ISP) e Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento (SEFAZ), através do Portal da Transparência do Estado do Rio de Janeiro. A partir dos dados levantados foi construído um *corpus* de análise com as séries históricas de despesas do Poder Executivo entre 2003 e 2015 decompostas em despesa total, despesas com Segurança Pública, despesas com Saúde Pública, despesas com Educação e despesas com Assistência Social.

Para o quadro analítico também foi montada uma série histórica (2003 – 2015) com os indicadores de homicídios compilados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro com intuito de estabelecer uma comparação entre despesas na área de Segurança Pública através da adoção de uma nova política pública e resultados obtidos. Nesse contexto, foi considerado o indicador de homicídios calculado através do somatório dos seguintes delitos: homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e latrocínio (roubo seguido de morte). Não foram

considerados na análise de tendência histórica os números de homicídios decorrentes de intervenção policial, porque o Instituto de Segurança Pública só disponibiliza os referidos dados a partir do ano de 2014.

Para a análise dos dados foram utilizadas as seguintes técnicas de investigação: estatística descritiva com o intuito de organizar e classificar os dados observados e a sua apresentação através de gráficos e tabelas, bem como realizar cálculo de coeficientes para descrição resumida dos eventos.

Considerações Éticas - Este projeto de pesquisa obedece às recomendações da Resolução nº 466 de 12 de dezembro de 2012 do Conselho Nacional de Saúde (BRASIL, 2012) e foi submetido ao Comitê de Ética em Pesquisa Científica da Escola Nacional de Saúde Pública Sérgio Arouca (CEP/ENSP). Neste sentido, esta pesquisa assegura os referenciais da Autonomia, Não-maleficência, Beneficência e Justiça que compõem os referenciais da Bioética. Pretende-se ainda ratificar o compromisso com os direitos e deveres aos sujeitos envolvidos nesta pesquisa bem como à comunidade científica.

2 FORMAÇÃO DE AGENDA E DESENVOLVIMENTO DA POLÍTICA GOVERNAMENTAL

A formulação de políticas públicas pode ser considerada como um conjunto de processos que incluem: a configuração da agenda; a especificação de alternativas a partir das quais uma opção é feita; uma escolha entre essas alternativas a partir de votação legislativa ou de uma decisão do executivo; e a implementação da decisão. A “ordem do dia” ou prioridade de entrada de assuntos na agenda governamental dependem da forma como problemas permanentes aparecem na sociedade. Além disso, contribuem para a formação da agenda, o processo de acumulação do conhecimento, as perspectivas dos especialistas bem como o processo político, incluindo as oscilações do humor nacional, a opinião pública e os resultados das eleições. Nesse contexto, o reconhecimento do problema, a geração de propostas e os eventos políticos podem servir como um impulso ou uma restrição à criação da agenda (KINGDON, 2003, p.3-18).

Kingdon (2003) destaca que na construção de agendas e de políticas públicas existe uma importante influência das nomeações políticas que colocam nos cargos de primeiro e segundo escalão atores aos quais são conferidos o *status* de decisores políticos críticos, como foi o caso, para o presente trabalho, da nomeação de José Mariano Beltrame que assumiu a Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro. Nessas nomeações também pode estar contido um problema fundamental: “historicamente os secretários não duram muito” (KINGDON, 2003, p. 29-30), sendo seu tempo de serviço menor que o mandato de um congressista ou de um funcionário público de carreira, dessa forma, precisam deixar sua marca rapidamente. No presente estudo de caso, há de se destacar a idiossincrasia contida na permanência do referido Secretário por 10 anos a frente do cargo.

Os burocratas ou servidores públicos também são elencados como influenciadores do processo de *policy making*. Kingdon (2003) aponta que esses atores são pensados como fontes de muitos temas da agenda, sendo responsabilizados por terem experiência necessária, dedicação aos princípios de seus programas e interesse de expansão desses. Com isso, capturam as nomeações políticas em suas secretarias e agências estabelecendo relações fortes com grupos de interesse e com os membros do governo, o que confere a eles a capacidade de moldar o fluxo de informações essenciais para propostas políticas.

Participantes sem posições formais no governo, incluindo professores, pesquisadores, acadêmicos, consultores, mídia, partidos políticos e a população em geral são classificados como grupos de interesse que, apesar das distintas atividades, influenciam na construção da

agenda e inclusão de pautas nas discussões políticas mesmo estando fora da esfera com autoridade formal concedida por lei (KINGDON, 2003, p. 45-66).

Kingdon (2003) propõe a partir de observações e da composição de atores até então apresentada, um modelo de análise em política pública com três famílias de processos de constituição de agendas: problemas, *policies*², e *politics*³. Assim, problemas são reconhecidos, o que gera propostas de mudanças das políticas públicas que são engajadas nas campanhas eleitorais, *lobbies* e grupos de pressão. O problema da segurança pública constatado pela população e ratificado pelos altos índices de letalidade violenta foi, desde sempre, ratificado pelas diferentes esferas de pesquisadores (MACHADO, 2010; ALVES; EVASON, 2013; SCHABBACH, 2014). Entretanto, nunca havia entrado com tanta força na agenda, por falta de sincronia entre os fluxos político e da política (MACHADO, 2010).

Para Kingdon (2003), às vezes, nossa atenção é afetada por um indicador de um problema ou por um acontecimento dramático ou mesmo um *feedback* do funcionamento de programas existentes que sugerem que as políticas públicas não vão bem. Com certa frequência, os problemas veem à tona e chamam a atenção dos tomadores de decisões governamentais através de indicadores advindos do monitoramento rotineiro de programas.

Entretanto, problemas nem sempre são autoevidentes pelos indicadores, necessitam de um pequeno empurrão para obterem atenção das pessoas e do governo. Tal impulso pode ser fornecido por um evento com foco numa crise ou desastre que se alia aos indicadores e se torna um símbolo poderoso que captura a atenção política necessária para entrar na agenda. É importante ressaltar que esses eventos podem afetar a definição do problema em combinação com outros eventos similares, causando uma reação em cadeia (KINGDON, 2003, p. 90-98).

Um problema também pode ser indicado pela falha em atingir as metas pré-estabelecidas, pelo custo de implementação de uma política pública ou de um programa e pelas consequências não previstas no escopo dessas. Desta forma, é preciso diferenciar condições de problemas:

Conditions become defined as problems when we come to believe that we should do something about them. Problems are not simply the conditions or external events themselves; there is also a perceptual, interpretive element. (KINGDON, 2003, p. 109-110).

² Ações governamentais para enfrentar problemas sociais.

³ Conjunto de atividades relacionadas à esfera das relações de poder e autoridade em uma sociedade: Estado e suas instituições e organizações.

Face à mudança de necessidades Kingdon (2003) elucida que o primeiro instinto de governos é preservar as antigas políticas o máximo possível, o que muda as circunstâncias e as categorias em que são alocados os problemas e a ameaça aos interesses prioritários. No entanto, quando o ajuste entre categorias e realidade se torna tão fraco, novas categorias tendem a emergir, o que é sinal de um evento da política pública, representado aqui pelo movimento pendular da segurança pública e pelo fato de que no início do primeiro Governo Sérgio Cabral a política de Guerras às Drogas, traduzida por intervenções policiais pontuais foi a principal PSP. Entretanto, com os maus resultados obtidos e a pauta dos megaeventos ganhando força, emergiu na agenda a pauta do problema da segurança pública e a necessidade de se pensar novas soluções.

A mudança de fluxo político ou do “humor da política” (KINGDON, 2003, p. 145) consiste em duas formas: a primeira diz respeito à forma como os políticos eleitos julgam o humor de seus constituintes; a segunda dá conta de como funcionários não eleitos tendem a sentir o humor nacional pelo que ouvem de políticos. É comum que burocratas de carreira discutam o clima político em detalhe.

A shift in climate, according to people who are actively involved in making or affecting public policy, makes some proposals viable that would not have been viable before and renders other proposals simply dead in the water. Advocates for the newly viable proposals currently out of favor must adapt to their unfortunate situation, present their ideas for consideration as much as is possible under circumstances, and wait for the mood to shift once again in their direction (KINGDON, 2003, p. 149).

Kingdon (2003) compara a abertura dessa janela à oportunidade de lançamento de um foguete, ou seja, quando há um alinhamento de planetas, que no caso da política são representados pelo alinhamento dos três fluxos, que não dura muito e costuma ser um momento único. Considerando esta modelagem para o contexto da política de segurança no governo Sérgio Cabral, considera-se que a “janela de oportunidade política” é o momento em que há a confluência de três fluxos – problemas (alto índice de letalidade violenta e violência urbana) *policies* (contexto de preparação para realização de megaeventos) e *politics* (alinhamento entre os governos federal, estadual e municipal) – que levam a entrada de um problema na agenda decisória.

Vale destacar que a força exercida pelos defensores de uma proposta (*advocates*) também pesa para a entrada de um problema na agenda decisória, pois esses atores, que são os que elencamos no início do texto, decidem se vale a pena levar uma proposta adiante ou se seus custos políticos não valem o esforço. Geralmente, quando o problema tem apelo popular

ou chance de ser examinado pelo legislativo, seus defensores tendem a empreender esforços na barganha.

Voltando à discussão de agendas e alternativas, é preciso destacar que a agenda é a mais afetada pelos problemas e correntes políticas e as alternativas têm mais polarização da corrente política. Basicamente, uma “janela de oportunidade” se abre quando há alteração em uma corrente política como a mudança na administração, legisladores e agências ou ascensão de novos membros de entidades reguladoras. Outra possibilidade para abertura da janela é quando um problema se torna premente, como no caso estudado, onde uma cidade que preparava para realização dos maiores megaeventos esportivos mundiais não conseguia garantir a segurança de seus habitantes, criando uma oportunidade para os defensores de propostas fixarem suas soluções (KINGDON, 2003, p. 150 a 169).

No caso de uma janela se abrir por um problema premente, Kingdon (2003) defende que as alternativas geradas como soluções serão bem sucedidas caso também atendam ao teste de aceitabilidade da política, como pode ser apurado pela quantidade de notícias positivas sobre a nova PSP. Isto é, as propostas que não podem reunir apoio suficiente ou que se colocam como oposição veemente tendem a ser descartadas, embora possam ser soluções lógicas para o problema em questão.

Sabatier (2007) retoma e reanalisa os processos de elaboração de políticas a partir da teoria de Kingdon (2003) propondo o *advocacy coalition framework* (ACF) que defende que os atores, a partir de seus sistemas de crenças, formam coalizões para criar/manter um tipo de política que costuma ser estável, durando uma década ou mais. O autor parte da premissa de (1) incorporação de informação técnica ao modelo que é o conhecimento da magnitude do problema, suas causas, impacto em variadas modalidades de intervenção; e do (2) processo de mudança ou *policy change* que se liga ao papel da informação técnica, nesse processo é necessário mais de uma década para ser avaliado.

Acrescenta-se ao pensamento de agendas e alternativas a existência de um sistema de crenças que afeta o *policymaking process*. Têm-se os *deep core beliefs* (sistema de crenças fundamental) que dá conta do fato de que prioridades e metas são determinadas por valores fundamentais, o *background* de qualquer política; os *policy core beliefs* (sistema de crenças políticas) um segundo nível de crenças, que atua no plano da ação política condicionando concepções relativas a um determinado subsistema ou domínio, funcionando como um cimento das coalizões por representar compromissos normativos e empíricos; e o *secondary beliefs* (sistema de crenças secundárias) com uma abrangência limitada dizem respeito às

regras de um programa por exemplo, e são as mais facilmente modificadas (SABATIER, 2007).

O autor trabalha três hipóteses relativas ao ACF. A primeira são as coalizões que são mantidas a partir de um acordo sobre o sistema de crenças profundas; as maiores controvérsias acontecem quando os *deep core beliefs* estão em disputa, momento no qual as políticas públicas, geralmente, são modificadas. A segunda é a hipótese de mudança, que diz respeito aos atributos da *policy core beliefs* de um programa governamental em uma área específica, podem ser revistos com maior ou menor profundidade dependendo do subsistema de coalizão se manter ou não no poder; seus atributos têm pouca chance de serem modificados a não ser que haja uma perturbação externa ao subsistema representada por mudanças socioeconômicas, de opinião pública, amplas coalizões governamentais. A terceira hipótese é a do aprendizado, mais provável quando há um nível intermediário de conflito entre duas coalizões requerendo recursos técnicos para engajar-se no debate.

Assim, o presente estudo apresenta a configuração da agenda da Política de Pacificação, especificando através da análise documental e de indicadores o que foi identificado como “problema de segurança pública” no âmbito da globalização da Cidade do Rio de Janeiro. Além disso, também foi objeto de pesquisa a janela de oportunidade para a quebra do movimento pendular das políticas de segurança pública levando ao que a Secretaria de Segurança Pública chamou de um novo paradigma para esse tipo de política.

3 A GLOBALIZAÇÃO E AS CIDADES

McMichael (2011) chama atenção que a globalização é percebida como uma questão central de nosso tempo, apesar de não possuir um significado preciso. As definições acerca deste fenômeno tomam diferentes formas: como um processo, um princípio organizativo, um efeito, uma conjuntura ou um projeto. Como um **processo**, a globalização é definida, em termos econômicos, como:

The closer integration of the countries and peoples of the world [...] by the enormous reduction of costs of transportation and communication, and the breaking down of artificial barriers to the flows of goods, services, capital, knowledge, and (to a lesser extent) people across the borders (STIGLITZ, 2002, p.9).

Já a descrição como **princípio organizativo** é de “desterritorialização” (SCHOLTE, 2000, p.46), que pode ser explicada pelas mudanças sociais contemporâneas ressaltadas por Giddens (1990, p. 21) como “the ‘lifting out’ of social relations from local contexts of interaction and their restructuring across indefinite spans of time-space”. Nessa corrente, existe um ângulo político que enfatiza as transformações globais nas comunidades políticas democráticas em que o poder pode ser compartilhado por diversas forças e agências nos níveis nacional, regional e internacional, privilegiando a ordem mundial em detrimento de questões convencionais típicas da centralização estatal (HELD, 2000).

A globalização como **efeito** é entendida por Radice (1998) e Robinson (2001) como uma fase inexorável do desenvolvimento mundial, na qual a integração econômica transicional toma o lugar de um mundo estado-centrado. Decorre desse pressuposto a ideia de Globalização como **conjuntura**, na qual a financeirização das estratégias de acumulação de capital se associariam a uma ordem mundial pós-hegemônica a partir da crise do Sistema Bretton-Woods (ARRIGHI, 1994). É de destaque que esse pressuposto entende a ordem mundial global como uma forma de gerenciamento corporativo dos instáveis sistemas financeiros internacionais e aqui está ancorado o conceito de Cidades Globais (AMIN, 1997; PANITCH, 1998; SKLAIR, 2001).

A ideia de um **projeto** de globalização é entendida por McMichael (2004) como a justificação ideológica para o desenvolvimento de políticas neoliberais privilegiando poderes corporativos. Apresentadas as diferentes ênfases de compreensão da globalização, cumpre ressaltar que essas não são desconexas, pelo contrário podem se complementar ou se opor.

Problematizar a globalização contemporânea como uma regra societária, auxilia a situar historicamente sua dinâmica relacional e política, entretanto, requer atentar-se ao fato de a globalização estar colocada como uma condição geral da era capitalista e particularizá-la como uma forma presente que influencia diretamente a questão urbana e mais especificamente a da segurança pública. A complexidade desse cenário é o que esta tese propõe-se a analisar a seguir.

A partir das definições de globalização pode-se depreender que as formas específicas assumidas por esse fenômeno, a partir da década de 1970, levaram à emergência de mercados globais para finanças e serviços especializados aliados ao crescimento das transações internacionais, que acarretaram na expansão das funções de comandos das empresas e sua demanda por serviços especializados. Assim, Sassen (1998) passa a defender a tese de que as cidades globais são um dos três lugares símbolos das novas formas de globalização econômica. Para a autora:

As cidades globais são lugares-chaves para os serviços avançados e para as telecomunicações necessárias à implementação e ao gerenciamento das operações globais. Elas tendem a concentrar as matrizes das empresas, sobretudo daquelas que operam em mais de um país (SASSEN, 1998, p.35).

Algumas cidades passam a desempenhar um papel estratégico a partir do momento em que a combinação entre a dispersão geográfica das atividades econômicas e da integração dos sistemas criaram novas formas de concentração que correspondem à descentralização do controle das funções fundamentais. Dos anos de 1980 em diante, o mercado e as cidades têm de lidar com dois novos cenários: o da rápida internacionalização dos mercados financeiros e a proliferação das instituições financeiras. Tais fatos levaram “à incorporação de uma multiplicidade de mercados do mundo inteiro a um sistema global que alimentou o crescimento da indústria após a crise da dívida ocorrida em 1982” (SASSEN, 1998, p.36), além disso, novas formas de concentração representadas pela centralização da indústria em centros financeiros dominantes passaram a dar o tom da constituição das metrópoles e cidades globais como conhecemos hoje.

As cidades com papel estratégico ou cidades globais desempenham na economia mundial a função de concentrar as sedes ou *headquarters* que exercem o gerenciamento central de atividades dispersas territorialmente que integram a economia mundial. As características desse *locus* privilegiado de controle da economia global são descritas a seguir.

O estudo das cidades, assim como a sociologia urbana, foi amplamente difundido pela Escola de Chicago através de pensadores como Robert Park e Louis Wirth, profundamente influenciados pela sociologia alemã, mais precisamente por Henri Lefebvre. No começo do século XXI, a cidade apareceu, mais uma vez, como local estratégico para o entendimento da nova tendência que reconfigurou a ordem social - as tecnologias da informação pano de fundo para a emergência da cidade global (SASSEN, 2010).

A discussão sobre as cidades globais tem início em 1915 quando Patrick Gueddes cunha o termo “*world cities*”, cinquenta e um anos mais tarde, Peter Hall (1984) publica um livro homônimo defendendo a hipótese de que certas cidades possuíam melhor desempenho econômico dada sua posição geográfica, seu potencial comercial e sua influência política. Friedman e Wolff (1982) e Friedman (1986) retomam a discussão ao relacionar as cidades com as transformações econômicas globais no âmbito das telecomunicações (revolução proporcionada pela informática) que acarretou em uma reestruturação produtiva - advento da globalização. Dá-se, nesse contexto, o que Harvey (1992) classificou de passagem da acumulação rígida do fordismo para a acumulação flexível do pós-modernismo.

Ao longo da leitura das obras até então citadas fica claro que o conceito foi aprimorado por cada um dos estudiosos sem desprezar o que já havia sido pesquisado. No entanto, atualmente, é Saskia Sassen quem mais se dedica ao estudo desse fenômeno da sociologia urbana e, com base no pensamento dessa autora discute-se a conceituação e caracterização das cidades globais. Esse modelo de cidade emerge da mudança drástica do contexto econômico mundial em que os inter-sistemas estatais dão lugar à privatização, desregulamentação e abertura das economias mundiais para empresas estrangeiras, além da crescente participação dos agentes econômicos nacionais em mercados globais (SASSEN, 2005).

A partir dos anos 60, a organização da atividade econômica entrou em um período de transformações marcantes [...] desmantelamento dos antigos centros industriais nos EUA, na Grã Bretanha e, mais recentemente, no Japão; a industrialização acelerada de vários países do Terceiro Mundo; internacionalização rápida da indústria financeira através de uma rede de transações em escala mundial. Cada uma dessas mudanças transformou a relação entre as cidades e a economia internacional (SASSEN, 1996, p. 31).

A crise do sistema *Brenton Woods* e as novas configurações advindas da economia pós-1970, desintegraram os sistemas nacionais, reestruturando geográfica e temporalmente as nações, o que provocou a seguinte dicotomia: enquanto a economia derrubava fronteiras e se

dispersava pelo Primeiro e Terceiro Mundos, foi consolidada uma espécie de integração na escala planetária. Nesse contexto de reescalonamento dos territórios estratégicos, principalmente no que diz respeito à economia, articulou-se um novo sistema: o das cidades globais.

É interessante notar que Sassen (2005) diferencia o termo cidade global de cidade mundial ou *informational city* especificando que as cidades globais estão estruturadas na contemporaneidade. Para ela, as cidades mundiais podem ser vistas ao longo de séculos na história e são representadas pelos centros coloniais europeus e asiáticos. Já as cidades globais, também podem se encaixar na categoria de *world cities*, contudo a extrapolam-na porque não são necessariamente cidades abastadas de riquezas, mas aquelas produzidas pela expansão e transformação da economia globalizada.

A caracterização e o modelo da cidade global estão atrelados, para a supracitada autora, a sete hipóteses: a primeira é que a dispersão das atividades econômicas - marca da globalização - aliada à integração simultânea de atividades dispersas geograficamente são um fator chave para alimentar a necessidade e crescente importância de funções corporativas centrais que estão baseadas em cidades globais. Em segundo lugar, as funções centrais vão se tornando cada vez mais complexas, o que faz com que sedes de grandes empresas as terceirizem, gerando novas sedes e podendo desencadear um processo de formação de cidades globais em cadeia. Essas empresas de serviços especializados encontram-se em mercados complexos e globalizados (nas economias de aglomeração) e as cidades que as recebem se deparam com um extremo e intenso *loop* de informações, o que constitui a terceira hipótese levantada pela autora.

Atrelado a isso, está o fato de que quanto mais complexa for a terceirização das sedes, que se ligam a funções não padronizadas sujeitas a mercados incertos e mutáveis, mais livre estarão para escolher o local onde ficarão baseadas. Sendo assim, uma cidade global não será definida pelo número de sedes de empresas que possui, apesar de várias dessas cidades concentrarem inúmeros *headquarters* por conta de uma ausência de locais alternativos de instalação destes. Corroborando com essa quarta hipótese o fato de países com uma boa infraestrutura fora de *business centers* emergirem como opção para as instalações de sedes de empresas (SASSEN, 2005).

A quinta hipótese é da formação de sistemas urbanos transnacionais disparadas pela prestação de serviços em escala global por empresas afiliadas ou parceiras, o que reduz o papel do governo na regulação de atividades econômicas internacionais. O efeito gerado por essa quinta hipótese é o do aumento das fortunas da cidade de maneira desproporcional a de

sua região ou mesmo da economia de sua nação. Todas essas questões têm como consequência a sexta hipótese: elevação do grau de desigualdade socioeconômica e espacial evidente nas cidades globais o que é decorrente da valorização de profissionais de alto nível. Desta forma, tem-se o crescimento da informalidade de uma gama de atividades econômicas que encontram demanda em cidades globais.

Assim,

Ao invés de se tornarem obsoletas com a dispersão propiciada pelas tecnologias da informação, as cidades passaram a concentrar funções de comando, se tornaram locais de produção pós-industrial para as empresas de ponta, sejam financeiras e de serviços especializados, e mercados transnacionais onde empresas e governos podem se utilizar dos produtos e serviços do mercado financeiro e contratar serviços especializados (SASSEN, 1999, p.8).

É possível inferir que o processo de globalização necessita de novos e especializados espaços e aí se renova a atribuição das cidades. A “novidade” é a formação de uma rede de cidades capazes de hospedar demandas e fluxos da economia mundial globalizada. “Esse enfoque nos permite conceber a globalização como constituída por uma rede global de lugares estratégicos que emergem como uma nova geografia de centralidade” (SASSEN, 1999, p. 08). Ferreira (2003) chama atenção para a essência terciária dessas cidades que não possuem mais o perfil fordista herdado da Segunda Revolução Industrial e sim o “terciário de ponta” ou o “terciário de comando” (p.48):

O tipo ideal que se construiu para definir a cidade global partiu das características comuns observadas nas metrópoles que sofreram o impacto da globalização da economia. O que foi a princípio compreendido como especificidade histórica vivida por algumas metrópoles passou a se constituir em atributo a partir do qual se poderia designar como “global” determinadas cidades. Seria, portanto, “global” a cidade que se configurasse como “nó” ou “ponto nodal” entre a economia nacional e o mercado mundial, congregando em seu território um grande número das principais empresas transnacionais; cujas atividades econômicas se concentrassem no setor de serviços especializados e de alta tecnologia, em detrimento das industriais (CARVALHO, 2000, p. 72).

Sassen (2005) propõe que a cidade global irá se articular entre a estabilidade e a mobilidade do capital que remonta a questão das cidades na economia global. É interessante notar que a autora se refere a cidades do Terceiro Mundo como São Paulo e Buenos Aires como exemplos das que se alçaram à categoria de cidade global na década de 1980, enquanto a emergência das principais representantes do conceito está uma década antes. Estas mesmas

idades ainda constituem a periferia do mundo globalizado e lutam para se consolidar na economia mundial, o que é um paradoxo dentro da consideração de estabilidade /mobilidade de capital.

Outro aspecto a ser considerado para o entendimento do que é uma cidade global é a centralidade, também fator preponderante na economia global, que pode ser identificada de três diferentes formas: através da reconfiguração proporcionada pela tecnologia e mudanças econômicas dos *central business districts*; ou pela extensão do centro em uma área metropolitana em forma de grades de nós de atividades intensas; ou pela formação de centros transterritoriais constituindo vias telemáticas e transações econômicas intensas.

A caracterização das cidades globais utilizada neste trabalho é a de Ferreira (2003) que elenca os seguintes pressupostos para a inclusão das cidades na referida categoria:

- As cidades-globais são "pontos nodais" de relação entre a economia global e a nacional;
- São o palco de grande volume de negócios transnacionais e recebem intenso fluxo de homens de negócios ("turismo de negócios");
- Abrigam número significativo de sedes de grandes empresas, em especial de empresas de atuação transnacional, com ênfase nos setores financeiro, bancário, mas também "produtivo de ponta" e inovadores (telecomunicações, informática, etc.);
- Abrigam bolsas de valores importantes para as transações regionais e/ou globais, recebendo importante fluxo de capitais financeiros;
- Apresentam uma supremacia econômica – às vezes quantitativa, às vezes quanto ao valor adicionado, das atividades terciárias, em especial aquelas do setor de serviço, "de apoio" às empresas de atuação globalizada: serviços financeiros, de contabilidade, publicidade, consultoria de negócios, serviços jurídicos internacionais, outros serviços empresariais, telecomunicações, apoio em informática, produção de softwares, etc.; e declínio das atividades industriais "fordistas";
- Apresentam alto grau de especialização do emprego, em negócios e serviços financeiros e nas atividades de serviços acima citadas. Concomitantemente, concentram atividades de baixa remuneração relativas a serviços de apoio logístico, como limpeza e segurança de edifícios, etc.;
- Têm disponibilidade de infra-estrutura de telecomunicação e informática, tendendo a concentrar-se em "distritos" que concentram grande número de edifícios de alta tecnologia, e apresentam significativa atividade hoteleira voltada ao "turismo de negócios";
- Concentram sedes de empresas com significativa parte de sua receita oriunda de exportações;
- Oferecem infra-estrutura para a recepção de grandes eventos do circuito cultural e esportivo "global": espetáculos da Broadway, grandes exposições, olimpíadas, feiras universais, etc...
- Ou seja, na visão de Friedmann, as cidades globais seriam o locus privilegiado para a acumulação e a concentração do capital transnacional. (FERREIRA, 2003, p. 50).

Há três críticas à aplicação do conceito de cidade global. A primeira diz respeito à limitação ao foco a certos setores da economia global, notadamente aos serviços de produção e negócios e de alta tecnologia, como setores dominantes que moldam o desenvolvimento urbano contemporâneo (ROBINSON, 2002, p. 532). Esse apontamento questiona a representação dual de lugares que estão sendo transformados por setores os quais se presumem serem moldados pela exclusão e marginalização. A esta crítica também está implícita a forma como os estudiosos articulam a globalização com o fluxo de pessoas, bem como serviços, ideias, não capturando o real significado da globalização.

A segunda crítica chama atenção para o etnocentrismo da literatura sobre cidades globais que presume que todas as cidades globais sigam a trajetória de Nova Iorque, Londres e Tóquio, quando essas cidades foram moldadas pela ideologia de uma economia liberal que gerou uma cultura consumista e uma estrutura social polarizada (WHITE, 1998; HILL; KIM, 2000, HILL, 2004). Já a terceira, é de que a literatura sobre cidades globais não possui perspectiva histórica ou contexto. Davis (2006) pontua que uma longa tradução de estudos sobre a sociologia urbana, principalmente, em países em desenvolvimento, liga as modificações urbanas à integração à economia mundial, o que constitui, para ela, uma teoria da dependência.

Nesse rol de críticas, é importante atentar-se mais uma vez a Robinson (2002, p.535) que argumenta que o exclusivo foco nas questões de comando e controle resulta numa perspectiva de que “millions of people and hundreds of cities are dropped of the map [...] to servisse one particular and very restricted view of significance or (ir)relevance to certain sections of the global economy”.

Há três razões principais para que este trabalho não foque nas questões relativas à finança e à produção de serviços: o Brasil não possui Capitais ou metrópoles que possam ser comparadas à Nova Iorque ou Londres e, no Rio de Janeiro, as funções de comando e controle dos *headquarters* das multinacionais são ou serão de um grau muito menor. Roberts (2005), por exemplo, acredita que na América Latina as cidades diferenciam-se do modelo predito pela literatura das cidades globais, porque serviços produtores que visam organizar a produção para os mercados globais simplesmente não constituem como um fator significativo nas economias urbanas. Em segundo lugar, a globalização fora do eixo principal do capitalismo foi acompanhada da industrialização de muitas cidades, o que faz com que essas localidades apresentem um eixo espacial e social muito diferenciado do modelo pós-Fordista das cidades dos antigos centros industriais. E, finalmente, enquanto a literatura sobre cidades globais tem como foco principal as cidades, o papel na coordenação da produção industrial

para o mercado global, está de fato em cidades que pretendem se tornar globais, mas necessitam aumentar a diversificada gama de produtos de empresas de serviços, criando uma lógica espacial própria.

3.1 CIDADES GLOBAIS NAS ECONOMIAS SECUNDÁRIAS

Para Toly *et al.* (2012) cidades de economias emergentes assumem uma atribuição particular na paisagem urbana global, o que faz com que surja a necessidade de desenvolver uma melhor compreensão dos mecanismos que estimulam tal movimento. A investigação de seu grupo dá conta que emergem como cidades globais em áreas subdesenvolvidas lugares que conseguem se mostrar estratégicos para várias redes, além disso, constatou-se que as capitais são as cidades mais proeminentes nesse processo. Isso porque concentram governança potencial e a noção de que atores com efetiva, mas informal, autoridade em governança global podem encontrar no aparato do estado um aspecto crucial de sua performance.

Eckl e Weber (2007) demonstram que, embora o conceito construído por Sassen seja o mais utilizado, existem diferenças significativas no que concerne às cidades globais do sul, principalmente, por conta de capitais nacionais ou financeiras serem acumulares a funções que se ligam ao estado-nacional e à governança global. Desta forma, classifica como um erro separar governança global de questões nacionais como política e economia. Sendo assim, esses três fatores se correlacionam e o estado-nacional, muitas vezes, acaba por ficar a serviço da governança global.

Na América Latina, por exemplo, *primate cities* definidas como cidades onde os processos de urbanização, economia e política são concentrados de maneira desproporcional em relação a outras cidades no mesmo país, possuem importância significativa nos processos de globalização, apesar de estarem declinando nesse processo para dar lugar à emersão de setores terciários (PORTES; ROBERTS, 2005; RODRIGUEZ; MARTINE, 2008). Esse fato corrobora para a hipótese de que as capitais seriam as únicas cidades suficientemente desenvolvidas e com uma infraestrutura sofisticada o suficiente para suportar a globalização da cidade e a introdução de vários atores globais que passam a conviver com os estados nacionais.

Shatkin (2007) defende que para analisar a globalização de cidades do sul – países emergentes – deve-se levar em conta três aspectos chave: a diversidade das experiências das cidades que estão passando pelo processo de globalização; o reconhecimento do impacto da

globalização na produção das “novas cidades”; e o foco na perspectiva centrada no ator da análise urbana. Chama atenção para o fato de que o processo em curso manifesta desigualdade social; desenvolvimento desigual e desigualdade política.

A desigualdade social emerge na medida em que, nas cidades globais, passam a existir duas classes: a rica profissional e a do setor de serviços empobrecida por baixos salários (MOLLENKOPF; CASTELLS, 1991; FRIEDMANN, 1995; SASSEN, 1998). O desenvolvimento desigual se dá a partir da polarização embutida na polarização espacial da cidade na forma de segregação socioeconômica e desigualdade de acesso ao espaço habitável (MARCUSE, 1997; MARCUSE; VAN KEMPEN, 2000) o que, no caso do Rio de Janeiro, se dá através da concentração dos ricos no eixo Zona Sul – Barra da Tijuca e dos pobres nas favelas e nos subúrbios das Zonas Norte e Oeste. Finalmente, a desigualdade política se refere ao processo pelo qual políticas urbanas são dominadas por grupos de interesses a favor de políticas orientadas para o crescimento ao longo dos interesses de vizinhanças (LOGAN; MOLOTCH, 1987).

Shatkin (2007) propõe três formas alternativas de conceituar desenvolvimento político, social e espacial que servem como um primeiro passo para um amplo quadro comparativo para explicar a desigualdade nas cidades globais. São elas: a formação de parcerias público-privado, parcerias na política e planejamento urbano; implicações espaciais da privatização de planejamento; e a flexibilização do trabalho.

Quadro 1 - Reinterpreting Global / World City – Social Inequality

(continua)

	Socioeconomic inequality	Political inequality	Uneven development
Diversity in the global city experience	Labor relations and economic opportunity vary by the degree of global economic integration a city is experiencing and the types of products it produces. Yet global economic integration creates common pressures to develop flexible and competitive labor regimes, creating an inherent tension between growth and equity.	While governments in market economies face a common context of incentives to engage new actors in city-building, who these actors are and the political strategies they pursue are in part a function of the mode of insertion into the global economy (e.g. through manufacturing, business services, tourism, or other export products).	Different modes of incorporation into the global economy have different spatial implications, e.g. different degree of centralization and decentralization, and different impacts on real estate markets.

Quadro 1 - Reinterpreting Global / World City – Social Inequality

(conclusão)

Historical perspective and hybridity	Efforts to make cities competitive in the global economy play out in the forging of capital-labor relations and local and national state interventions in these relations that reflect historically specific state–society relations.	The political forms that emerge—the form of public–private partnership and the relative strength of the public and private actors involved—is shaped by the historical state-community relations and cultural norms.	Spatial development also reflects the preferences of urban residents, which are shaped in part by global influences, but also importantly by historical spatial patterns, household relations, ethnic, class and other differences, and other social and cultural variables.
Actor-centered perspective	The relative inclusion and exclusion of actors from the benefits of globalization’s economic impacts is in part a function of social group relations based on caste, race, ethnicity, property ownership, and other variables.	Fundamental to understanding urban politics is an understanding of who the actors involved in global city-building are and what their basis of social power is.	Spatial change in part reflects demands for new types of space by both firms and households, which in turn reflects changes in social relations in society at large. On the supply side, it also reflects new powers and imperatives to foster ‘global city’ development among developers and government

Fonte: Shatkin, 2007.

As questões até aqui apresentadas levam à reflexão de que o crescente foco em convergência de resultados políticos, sociais e espaciais não pode nos distrair de uma forma mais cuidadosa de análise da globalização e da mudança urbana no desenvolvimento dos países. A revisão de uma série de perspectivas emergentes nas cidades globais revela as experiências altamente divergentes que as cidades tiveram com a integração econômica global, as formas como os locais interagem e remodelam influências globais e a importância da compreensão dos atores e interesses em uma análise de mudança urbana. Por fim, fez-se uma tentativa tímida de reformular a ligação entre a hipótese do desenvolvimento da cidade global e social, política e desigualdade espacial de uma forma que possibilite o texto a passar a um segundo momento: a tentativa de transformação de cidades de países subdesenvolvidos em cidade global, o que inclui o caso do Rio de Janeiro.

Para isso é necessário considerar o fato de o Brasil não se constituir como uma economia central embora figure como a nona potência econômica mundial⁴ e, seu caráter periférico na economia global poder provocar uma inclusão perversa de suas maiores metrópoles nesse novo conceito de cidade. Há de se ressaltar que a força da cidade global cria um sentido único no desenvolvimento de políticas que pendem para a geração de uma vocação terciária tanto em São Paulo, quanto no Rio de Janeiro. Esse fato pode ser ilustrado pelo projeto de revitalização da Região Portuária dessa última cidade que tem como objetivo transformar uma região em um *central business district* composto, basicamente, por prédios comerciais e hotéis.

Ribeiro (1999) e Veltz (1996) destacam que as metrópoles, principalmente em países subdesenvolvidos, constituem um *locus* privilegiado para a localização de grandes empresas porque oferecem para além de infraestrutura “condições econômicas, sociais, políticas e culturais que minimizem os riscos da economia globalizada e submetida à competitividade sistêmica” (RIBEIRO, p.7, 1999).

Ribeiro (1999) chama atenção para um fenômeno em cadeia decorrente não só da escolha das metrópoles, mas da globalização das cidades “a geração de uma nova estrutura social” (p.8) que nasce da:

[...] diminuição das categorias profissionais médias, inclusive dos operários qualificados, em função da substituição do setor industrial pelos novos serviços produtivos, como centro do dinamismo da nova economia urbana. A globalização levaria à transformação do papel das cidades, que passariam a integrar as redes de economia mundo; mudaria a divisão social e espacial do trabalho com o declínio da atividade industrial e a expansão do setor terciário, em particular das atividades financeiras e dos “serviços produtivos” (RIBEIRO, 1999, p.8).

Tem-se com o surgimento de “fortes polarizações espaciais” (p. 9) acarretado pelo aumento das classes superiores e inferiores, ao mesmo tempo em que a camada média vai sendo extinta. É o que Marcuse (1989) classifica como uma estrutura bimodal em termos da composição socioprofissional e da distribuição de renda. A própria conceituação oferecida por Sassen (1999) prevê essa superespecialização de profissionais e a possibilidade de globalização da miséria para uma classe que não consegue atingir tal nível de especialização.

Para Ribeiro (1999), essa característica advém da mistura da necessidade de empregos altamente qualificados criando as “categorias terciárias superespecializadas” (p.9) com uma remuneração acima da média do mercado, e de uma classe com diferentes formações e

⁴ Fonte “World Economic Forum Database”. International Monetary Fund. Abril de 2016.

especializações, abaixo da expectativa do mercado considerada, portanto, de baixa qualificação e, por conseguinte, mal remunerada. Esse primeiro segmento de classe seria consequência “do novo papel de articulação das *global cities* na rede da economia mundial, fazendo surgir novos serviços financeiros e técnicos” (p.9) E essa segunda classe, teria sua expansão e lugar nas cidades terciárias superespecializadas devido à demanda por serviços pessoais tais como alimentação, hotelaria, conservação combinada com a “degradação das condições e de emprego no remanescente setor industrial” (p.9).

A dualização do espaço se dá por conta da criação ou reserva de áreas urbanas para as categorias sociais abastadas que se diferenciam ainda mais pela superespecialização proposta pelo mercado, aumentando a segregação urbana. Nesse contexto, a Cidade do Rio de Janeiro e sua configuração particular proporcionam um estudo de caso singular no sentido proposto por Geertz (1989). Abre-se espaço para pensar na hipótese de “aumento das desigualdades em termos de renda” (RIBEIRO, 1999, p.10), visto que as pesquisas sobre Paris e Londres conduzidas por Sassen (2006) apontam crescimento do número de postos de trabalho superespecializados, especialmente no mercado financeiro, aumentando a concentração de renda entre os componentes desses setores, sem necessariamente aumentar ou diminuir a renda das classes não beneficiadas pela globalização das cidades. Inclusive citam Londres como o exemplo de que a polarização levou à redução de impostos sobre altos salários e ampliação da ajuda do Estado de Bem-Estar Social aos desempregados e às classes subalternas. Desta forma, surge outra hipótese: a de modificação na distribuição de renda.

No entanto, é inegável que exista uma questão relativa às classes sociais nos mecanismos de segregação urbana. Ribeiro (1999) levanta a questão de que as cidades globais intensificam a “sociedade dividida entre ricos e pobres, integrados e excluídos, realização perversa da sociedade de massas prevista pelos adeptos do paradigma da pós-industrialização” (p.11). Ressalta, ainda, que as investigações sobre o tema devem levar em conta e aprofundar a dualidade do processo de globalização e suas relações com o trabalho bem como a fragmentação das identidades coletivas advindas desse processo.

Uma questão central, que se relaciona diretamente com o processo vivido pelo Rio de Janeiro, é que a periferia do capitalismo experimentou uma industrialização massiva após a Segunda Guerra Mundial impulsionada pela internacionalização da economia culminando na alternância de decrescimento e aumento das desigualdades sociais. Fiori (1995) ao examinar as novas dinâmicas da globalização identificou uma mudança na organização dos espaços econômicos e a transformação da desigualdade em exclusão de classes sociais, regiões cidades e territórios.

Para estudar a globalização das cidades sob a óptica das mudanças sociais e da marginalidade, é preciso recapturar alguns importantes momentos dos “Trinta Anos Gloriosos”. Ribeiro (1999) oferece uma releitura selecionada baseada na formação da estrutura de classes com o desenvolvimento do capitalismo industrial em situação de dependência. E é a partir desse marco que o processo de globalização da Cidade do Rio de Janeiro é tratado.

3.2 A GLOBALIZAÇÃO DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

O debate sobre a formação de classes no Brasil está ancorado em 1950 quando ocorrem as primeiras “transformações econômicas e sociais suscitadas pelo início de nossa industrialização” (RIBEIRO, 1999, p.12). A partir desse marco, surge a imagem de “dois brasis” (*ibid*): em uma sociedade que permanecia organizada por princípios tradicionais como o patriarcalismo, prestígio local, questões relativas ao parentesco, enquanto no novo Brasil havia uma transformação urbano-industrial em curso. Para ele, o pensamento sociológico de Juarez Brandão Lopes de que as transformações sociais desse período deixaram inacabadas uma estrutura moderna de classes é o que melhor define o contexto nacional.

Enquanto isso, na América Latina, coexistiam tendências duais na formação da estrutura social que tinham como ponto em comum as relações econômicas, sociais e políticas, que figuravam como o vínculo dos segmentos (CARDOSO; REYNA, 1967).

[...] o pólo policlassista, ao mesmo tempo que marginaliza, permite a mobilidade das antigas oligarquias tradicionais que se transformam em segmentos da moderna elite dirigente da sociedade urbano-industrial, ao mesmo tempo que exerce formas de controle social sobre o pólo de massa, onde jogam papel estratégico as orientações e formas de organização políticas tradicionais, mantidas apesar da industrialização e da urbanização, e a difusão da esperança de ascensão social, especialmente na cidade (RIBEIRO, 1999, p.13).

Tal imagem é apontada pelo autor como muito próxima da hipótese de cidade global por sua dinâmica social dualizada pelos processos de altos segmentos de classe e infraestrutura, ao mesmo tempo em que, fragmentam ainda mais as classes subalternas e os subúrbios. Além disso, com a diversificação de interesse desse paradigma de cidade, a estrutura herdada dos “Trinta Anos Gloriosos” e, até então vigente, torna-se cada vez mais complexa por conta da diversificação de interesses.

O Rio de Janeiro é um caso singular no desenvolvimento do capitalismo e nas questões de mercado de trabalho. Entretanto, tem se constituído como o “emblema do que poderá ser a sociedade brasileira com a consolidação do projeto neoliberal de inserção do Brasil no mercado mundial” (RIBEIRO, 1996, p. 2), a partir do fenômeno da globalização periférica que reduz o poder dos governos e a governabilidade do estado-nacional em detrimento de interesses do circuito financeiro global.

Essa metrópole que anseia em se tornar uma cidade global é uma *mix* de problemas que vão desde a crise financeira do estado do qual é capital aos anseios de uma elite que pretende empurrar a cidade para a “nova era da competitividade” (RIBEIRO, 1996, p.2). Para isso, desde o início da década de 1990, há um processo de reorientação de despesas de infraestrutura com vistas a oferecer vantagens corporativas que pretende mostrar ao mundo que o estigma de cidade purgatório da beleza e do caos foi superado para o surgimento de uma “cidade-negócio” (*ibid*).

Brum (2014) e Ribeiro (1996) defendem que desde as reformas propostas por Pereira Passos – o Haussmann Tropical⁵ – as elites da cidade historicamente estiveram por trás de reformas urbanas que encenaram a criação do mito da Cidade Maravilhosa que serviu de aporte para sua internacionalização, além de utilizarem esses movimentos como pretexto para deslocar do centro e regiões nobres da cidade os pobres que, sem alternativa, migraram para os morros ou subúrbios nos quais permaneciam sem condições de vida.

Dessa época veio a herança das favelas, dos subúrbios e de uma elite que de “escravista-exportadora” (RIBEIRO, 1996, p.3) passou a “especulativa-urbana” (*ibid*) que sem alteridade construiu sua identidade com base nas elites cosmopolitas europeias. Dentro desse mesmo modelo, a cidade está sendo inserida em uma nova fase: a inclusão da cidade em uma proposta neoliberal, herança da desindustrialização, do desassalariamento e da precarização do trabalho (RIBEIRO, 1996).

O Rio de Janeiro é marcado pela crise do modelo desenvolvimentista que desemboca em uma crise estrutural causada, segundo Sulamis (1990), pelo fato de a cidade ter vinculado sua economia a setores que se tornaram obsoletos nos ciclos de Revoluções Industriais: siderurgia e construção naval. Esse fato fez com que a economia da cidade se tornasse dependente de seu setor terciário, formado por um segmento moderno devido a seu *status* de capital nacional e de vitrine internacional do Brasil. Desse ponto de vista, um dos pré-requisitos para a globalização da cidade já se mostrava, historicamente, forte, apesar de a

⁵ Conforme classifica Benchimol em livro homônimo.

economia da cidade ser altamente influenciada por políticas recessivas expansionistas como o “arrocho salarial” que impactavam diretamente o setor terciário (RIBEIRO, 1996).

Nesse contexto,

A desindustrialização da economia urbana do Rio de Janeiro tem particularidades em relação ao mesmo fenômeno que vem ocorrendo nas cidades dos países desenvolvidos, onde tal tendência está associada ao processo de reestruturação produtiva, que reconfigurando as relações de trabalho fez crescer os chamados “serviços produtivos” (RIBEIRO, 1996, p.5).

Essa alta taxa de terceirização que, em 1995, representava 80% das ocupações veio da desindustrialização, como já explicitado, em conjunto com a abertura de vagas no comércio e serviços pessoais. É de destaque que a esse processo acompanha o desassalariamento e informalização econômica que passa de 26,2%, em 1976, para 44,5%, em 1995, de acordo com dados da PNAD.

A partir disso, Ribeiro (1999) supõe que a desindustrialização da capital fluminense não apresenta sinais que indiquem “um novo papel da metrópole na reestruturação produtiva” (p.17). O autor classifica a terceirização da economia como regressiva por conta da informalização. Tais questões podem suscitar a hipótese de uma inclusão perversa no paradigma de cidade global, principalmente pela “flexibilidade espúria” (*Ibid*) de diminuição de custos e socialização dos riscos.

Um episódio que repercute, no Rio de Janeiro, e em sua organização como metrópole, é a crise econômica da década de 1980 que empurra sua dinâmica econômica para uma dependência quase exclusiva do setor terciário local. Tal setor é formado por um segmento moderno representado por finanças, informática e comércio e outro tradicional de serviços pessoais, ambos atravessados pelas variáveis macroeconômicas que influenciam os movimentos salariais (RIBEIRO, 1999).

A economia metropolitana fluminense vem historicamente apresentando sinais de uma terceirização deformada por não refletir o avanço de uma divisão social do trabalho, nem em nível metropolitano e tampouco regional, talvez como resultado da sua marginalização no novo polígono econômico formado pelas regiões sul e sudeste (RIBEIRO, 1999, p. 15).

Cria-se o que o autor classifica de “economia de sobrevivência urbana” (RIBEIRO, 1999, p.18) na qual predominam prestadores de serviços pessoais, hotelaria, ambulantes e

uma gama de outros profissionais com baixa qualificação e remuneração. Tem-se, assim, uma questão em aberto que só poderá ser respondida com a conclusão do projeto de globalização da Cidade do Rio de Janeiro: podem as tendências de segmentação da economia integradas às empresas, inserindo uma nova divisão do trabalho conviver com um “circuito marginal” (RIBEIRO, 1999, p.18) onde se encontra a economia urbana de sobrevivência? Para ensaiar um raciocínio, a partir da questão, é necessário inserir aqui a discussão da “polarização núcleo X periferia” (RIBEIRO, 1996, p. 12) que reedita a divisão social do trabalho nas transformações da estrutura socioespacial da cidade.

Nesse contexto, encontra-se o risco que o projeto de cidade global guarda em uma cidade tão peculiar quanto a capital fluminense, assim como, em países subdesenvolvidos: o da higienização social. Quanto a esse fato, é importante ressaltar o já exposto e também colocado por Brum (2014) que elucida que a perda da condição de capital, sendo a ‘vocação industrial’ o rumo a ser seguido ao longo da década de 1960, em um conjunto de reformas urbanas que dotariam às zonas Norte e Oeste de infraestrutura para a indústria, incluindo a moradia da mão-de-obra próxima ao local, função precípua dos conjuntos habitacionais que abrigaram removidos de favelas das áreas centrais, principalmente da Zona Sul, se constituiu como o reverso da moeda, de tornar essas áreas centrais bairros ‘saneados’.

Antes do fim da década de 1970, em que a ‘vocação industrial’ fracassou, mas deixou como herança, para o supracitado autor, as remoções de favelas que implicaram em tirar o ‘favelado’ da condição de marginal e ilegal e dotá-lo do sentido de propriedade, ao morar numa casa própria, dentro do processo de aprofundamento das relações capitalistas levado a cabo pela Ditadura instaurada em 1964. A transferência dessas populações para as zonas industriais envolvia a promoção social do favelado dentro da ordem capitalista, em que a superação do favelado como marginal conjugava: a troca do barraco na favela pelo apartamento no conjunto com a ruptura com os ‘bicos’, subempregos ou mesmo o desemprego para a inserção deste no mercado formal de trabalho como mão-de-obra minimamente qualificada e disciplinada.

Com o fracasso do programa de remoções e a Redemocratização, as políticas de urbanização de favelas tornaram-se a tônica dos governos em todos os níveis e forças políticas a partir do final da década de 1970. As remoções tornaram-se escassas, embora nunca tenham sumido totalmente de cena, continuando com alguma força justamente na área da Barra da Tijuca, principal área dos Jogos Olímpicos de 2016 (BRUM, 2014).

No âmbito desse imbróglio e do abandono de um massivo projeto de remoção, a polarização centro *versus* periferia se sedimenta pela necessidade da classe trabalhadora

pouco especializada morar próximo ao público que necessita de seus serviços, ou seja, próximo às regiões onde vive a classe abastada. Reedita-se um paradoxo que faz com que morar na periferia, francamente expandida nos anos de 1970, signifique estar “desconectado das condições monetárias da reprodução social” (RIBEIRO, 1996, p.13). Soma-se a essa polarização, a exploração pelo capital imobiliário se concentrar nos núcleos da região metropolitana, “esquecendo” a periferia.

A conclusão principal que podemos chegar da avaliação das mutações da estrutura socioocupacional entre 1980 e 1991 é que a desindustrialização da região metropolitana do Rio de Janeiro tem gerado tendências dualizadoras da estrutura social, na medida em que ocorrem: (i) a manutenção do peso das categorias superiores da estrutura social, com destaque para a diminuição dos dirigentes do setor privado; (ii) a diminuição relativa do conjunto das ocupações que compõem o segmento da classe média assalariada, ocorrendo, porém, aumento relativo do segmento superior dessa subcategoria; (iii) aumento em termos absolutos da histórica classe média formada pela pequena burguesia urbana; (iv) diminuição relativa e absoluta do operariado industrial, enquanto que o “operariado do terciário desqualificado” apresentou aumento relativo pouco expressivo, mas significativo aumento absoluto. O sentido geral dessas transformações foi o de *des-complexificação* e *des-diferenciação* da estrutura social, já que elas contêm tendências à simplificação das clivagens em torno de oposições de classes superiores – classes populares ou ricos – pobres. Nesse sentido, os efeitos da crise do modelo de desenvolvimento do Rio de Janeiro estariam próximos aos descritos por uma parte das “teorias da marginalidade” e aos presentes na literatura internacional sobre as *global cities*, sem contudo ter como origem a inserção da economia da metrópole fluminense na globalização (RIBEIRO, 1999, p. 20-21).

Vê-se ao optar e acompanhar a linha de raciocínio do supracitado autor que o caso muito particular da globalização da Cidade do Rio de Janeiro guarda, assim como em seu processo de constituição como cidade, a polarização social bem marcada na oposição favela-bairro/centro-periferia. Isto é, o perfil sócio-ocupacional e sociodemográfico são correlatos e podem ser superpostos.

Na formação desse contexto, a segmentação social também se faz nítida pela existência de expressivas diferenças sociais e evidencia-se “uma nítida hierarquia social formada pela cadeia Bairro → Favela → Baixada Fluminense → Outros Municípios e, em segundo lugar, em oposições sociais objetivadas no espaço físico” (RIBEIRO, 1999, p. 22-23).

É importante recapitular que o processo vivenciado pelo Rio de Janeiro guarda semelhanças com os casos de Nova Iorque, Londres e Tóquio ao passo que apresenta uma diminuição das categorias profissionais médias, sendo essas substituídas por serviços

produtivos a partir do processo de desindustrialização pelo qual passou a metrópole fluminense. Tal hipótese de dualização social corrobora com o apontado pelas categorias *dual city* (MOLLENKOPF; CASTELLS, 1992), *quatered city* (MARCUSE, 1989) e *diveded cities* (FAINSTEIN; GORDON; HARLOE, 1992).

No entanto, como aponta Ribeiro (1996) apoiado em Storper (1994) e Preteceille (1988) e é esboçado na tentativa de descrição do fenômeno da globalização não há consenso sobre um modelo majoritário desse fenômeno. Desta forma, as cidades que se globalizam podem exercer a função de capital financeira, de plataforma de exportação ou de reunião de empresas conectadas às redes de comunicação global. Quando o “capital industrial comanda a inserção da cidade na economia global, abrem-se novas possibilidades para políticas de criação de ambientes favoráveis ao *learning economy*, pela qual é viável uma estratégia não-defensiva de inserção baseada no controle das inovações tecnológicas” (RIBEIRO, 1996, p. 15).

Mollenkopf e Castells (1992) ao empreenderem um estudo sobre Nova Iorque defendem que as desigualdades sócio-espaciais representam certa fragmentação das identidades sociais que resultam em um contraste entre a coesão social e a dispersão dos grupos sociais. Assim, uma elite controla o poder e atua junto ao poder público local a fim de restaurar áreas urbanas centrais agravando ainda mais as desigualdades. No caso do Rio de Janeiro, Ribeiro (1996) aponta que as mudanças sócio-espaciais podem “reforçar as tendências de dualização e fragmentação já presentes no quadro da desindustrialização regressiva” (p.16).

O associativismo na metrópole fluminense está, assim, segmentado em um **padrão corporativo** e outro **comunitário-religioso**, o primeiro organizado a partir do **mundo do trabalho e da política** e outro pelo **mundo popular**. Estes padrões estão perfeitamente especializados segundo a segregação sócio-espacial. [...] O perfil associativo dominante nas favelas da cidade do Rio de Janeiro é semelhante ao encontrado para as áreas mais periféricas da região metropolitana, predominando o comunitário-religioso (RIBEIRO, 1996, p.17).

O mesmo autor chama atenção para uma “fragmentação simbólica” (RIBEIRO, 1999, p. 25) que acarreta em diferentes representações sociais da alteridade do espaço social. Nesse modelo, advindo da globalização, a herança é uma “dessolidarização entre as classes superiores e inferiores” (*Ibid*) fazendo com que existam duas dinâmicas sociais e políticas fragmentando a base da pirâmide social e unificando seu ápice. Vale lembrar que a “globalização acentua esta ausência de alteridade, na medida em que o projeto de inserção da

cidade no mercado mundial se reduz aos objetivos de criar uma plataforma de serviços capaz de atrair capitais internacionais” (RIBEIRO, 1996, p. 19).

O projeto de globalização da Cidade do Rio de Janeiro constitui-se, conforme apontado pelos autores citados no *corpus* teórico e os estudos históricos levantados, como peculiar e perverso, uma vez que, as sucessivas crises pelas quais a cidade passou ao longo do século XX a levaram a conformação de uma cidade de serviços com a sustentabilidade baseada no setor terciário. No âmbito dessa frágil configuração e num cenário de problemas conjunturais e políticos crônicos foi desenhado um projeto de globalização resultado de uma configuração política extremamente favorável (alinhamento dos governos federal, estadual e municipal) que acabou por agravar o abismo social existente na cidade, uma vez que, para concretização de tal projeto se fez necessário investir em áreas privilegiadas da cidade ou previamente eleitas para a concretização de um efeito vitrine capaz de atrair não apenas *headquarters* de empresas, mas grandes investidores do setor privado e eventos de grande porte.

Dentro de todo esse escopo, o texto agora se dedica a examinar a inserção do Rio de Janeiro como cidade sede de megaeventos que acaba por criar o contexto que se apresenta como janela de oportunidade para mudanças no âmbito da política de segurança pública ou para a associação ainda mais perversa entre a estratificação social e o clima social: “a cultura do medo” proposta por Soares (1995) que reflete a associação entre as favelas e parte da periferia com o “problema da segurança pública” apontado por Silva, Leite e Fridman (2005).

4 MEGAEVENTOS E SEGURANÇA PÚBLICA NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

Conforme já explicitado o Rio de Janeiro exerceu centralidade nacional ao longo de mais de 200 anos enquanto capital federal. Além disso, sua localização geográfica privilegiada fez com que a cidade obtivesse alta densidade simbólica, conforme propõe Sánchez (2014). Nesse contexto, o processo de globalização da cidade, que se consolidou a partir dos anos 2000, oportunizou o que Ribeiro (2016) classificou como “momento Rio”, ou seja, uma janela de oportunidade para captação de impulsos e megaeventos globais que reforçaram o capital simbólico da cidade graças a um conjunto de conjunturas e alinhamentos específicos entre fluxos de problemas, político e de políticas.

O primeiro marco com relação aos megaeventos na Cidade do Rio de Janeiro no século XXI é apontado por Oliveira (2009) como a realização dos Jogos Pan-Americanos no ano de 2007 ao custo de R\$3,7 bilhões de reais. Esse evento trouxe a centralidade de investimentos a quatro áreas da cidade: Barra da Tijuca, Zonal Sul, Engenho de Dentro e Tijuca. Urbanisticamente, como demonstra Mascarenhas *et. al* (2011) as intervenções realizadas foram pontuais e não possuíram relação com a cidade, o evento foi concentrado em áreas nobres, proporcionando segurança e conforto aos participantes e mostrando ao mundo que o processo de globalização da Cidade do Rio de Janeiro estava em curso. O referido megaevento pavimentaria simbolicamente o passaporte carioca para a entrada na esfera das cidades globais em uma dimensão turística, sempre apontada por todas as esferas de poder como a maior vocação do território.

Nesse contexto, Oliveira e Vainer (2014) oportunamente destacam assim como Ribeiro (1996 e 1999) que desde 1960 o Rio de Janeiro encontrava-se em uma condição de crise que só foi percebida na década de 1990 fazendo com que emergisse uma estratégia de atração de megaeventos esportivos enquanto projeto empreendedor inicialmente capitaneado pelos gestores municipais e, posteriormente, encampado pelas esferas estadual e federal. Tal intenção fica bastante clara no Plano Estratégico da Cidade do Rio de Janeiro publicado em 1996 e analisado por Oliveira *et al.* (2012).

A coalizão de forças e fluxos de problema, político e de política estabelecida pelo alinhamento entre governos municipal, federal e estadual escancarou a janela de oportunidade para que se produzisse uma nova organização de estruturas capaz de unificar as elites locais e construir pontes que atraíram setores dominantes fazendo ressurgir a hegemonia carioca como cidade vitrine brasileira.

Em outras palavras, tendo como palco principal a cidade do Rio de Janeiro, esse processo envolve um sistema de articulação transescler de forças, que quando se converte em um projeto político nacional, consegue, ao mesmo tempo, unificar as elites e conquistar o consentimento das classes subalternas de todo país (OLIVEIRA; VAINER, 2014, p. 98).

A consolidação do Rio de Janeiro como cidade global baseada no turismo de eventos possui dois marcos temporais importantes: o anúncio oficial em 30 de outubro de 2007 pela FIFA da realização da Copa do Mundo de Futebol de 2014 no Brasil, fruto de uma decisão dessa entidade de criar uma rotatividade entre continentes que sediariam o evento e as articulações realizadas pela CBF para conseguir o apoio da CONMEBOL para apresentar o Brasil como único candidato da América do Sul, sabidamente, o continente da vez. Ainda com relação a este evento é de destaque que o momento político brasileiro era altamente favorável visto que a política externa empreendida pelo Governo Lula acalentava a ideia de unir a América do Sul, tendo o Brasil como líder e vitrine dessa parte do continente.

Em 02 de outubro de 2009, o Rio de Janeiro global sela seu destino ao conquistar o direito de sediar os Jogos Olímpicos no ano de 2016. Os dois eventos consolidam a posição brasileira e, principalmente, carioca “na condição de sede dos dois mais importantes megaeventos contemporâneos, como centro mundial de produção do espetáculo esportivo”. (OLIVEIRA; VAINER, 2014, p. 81). Sela-se, dessa maneira, um projeto hegemônico que tem como principal picadeiro a Cidade do Rio de Janeiro, que, aos moldes neoliberais, mostra-se capaz de promover mobilização de uma agenda política, econômica em todo território nacional, transversalmente e em níveis escalares.

A partir desse contexto, as operações urbanas ganham uma tônica de modernidade e a Barra da Tijuca volta ao cenário como o lugar privilegiado da expansão da cidade com operações que favorecem a especulação imobiliária não só nessa localidade, mas na Zona Sul, como já é de costume, e na Zona Portuária, que finalmente tem seu projeto de revitalização colocado em prática. Pode-se constatar que as práticas utilizadas para realização do projeto são as mesmas utilizadas na década de 1990 e já previstas no Plano Estratégico da Cidade: parcerias público-privadas, adoção do modelo de gestão empresarial para a cidade, criação de estruturas institucionais excepcionais, flexibilização de leis e intervenções pontuais que fantasiam legados (SÁNCHEZ, 2014).

Oliveira (2007 e 2012) tece uma importante crítica a essa modelo de cidade ao analisar que os grandes projetos econômicos urbanos e ambientais afetam negativamente os grupos populacionais menos favorecidos da cidade, grupos que Sassen (2005) e Ribeiro (1996 e

1999) já previam como os grandes desprivilegiados pela globalização da Cidade do Rio de Janeiro.

Esse dado é notório, uma vez que, as despesas tendem a se concentrar nas áreas vitrines para investimentos e atração de eventos, valorizando ainda mais as partes nobres da cidade como o Centro, Zona Sul e Barra da Tijuca e agravando problemas sociais como moradia, mobilidade urbana e segurança pública nos subúrbios, periferias e favelas. Um exemplo é que os principais legados dos megaeventos concentram-se nessas áreas: o Veículo Leve Sobre Trilhos (VLT); os Corredores de BRT; a Linha 4 do Metrô e as próprias Unidades de Polícia Pacificadora que foram instaladas nos enclaves de pobreza e vulnerabilidade que poderiam comprometer a viabilização de eventos, instalação de rede hoteleira ou deslocamento para as áreas destinadas a competições ou eventos de qualquer natureza.

Nesse aspecto entram em cena os atores externos capazes de alterações milagrosas no que Sabatier classificou de *Policy Core Belief* visto que tanto a FIFA como o COI buscam exercer controle sobre as cidades sede, modificando em tempo recorde legislações nacionais, estaduais e municipais. Cria-se o que Vainer (2011) conceitua como “cidade de exceção” que funciona a partir do estado de emergência dos megaeventos legitimando as parcerias público-privadas, instaurando um planejamento competitivo e flexível a partir da criação da crença de que há uma “crise urbana” admitindo a transformação em uma cidade global que reduz o espaço político da cidade ao “locus do negócio e do consenso” (OLIVEIRA; VAINER, 2014, p. 98).

Com isso, é completada a transição da Cidade do Rio de Janeiro para cidade global enquanto espaço privilegiado para realização de negócios, que envolvem, em sua maioria, a própria cidade. Os argumentos para a construção da agenda e formulação de políticas públicas giram em torno dos contratos adquiridos a partir da candidatura. Cria-se uma rede de produção de legislações a serem voltadas em regime de urgência sem importar se tal regime produz o rompimento de marcos políticos e institucionais. Seu objetivo é, única e exclusivamente, atender a coalizões de interesses e a garantia da agenda que mantenha a cidade global em funcionamento.

O primeiro marco para a tentativa de transição do Rio de Janeiro para uma cidade global especializada em eventos foi o estabelecimento da Autoridade Pública Olímpica (APO), realizado através do envio de medidas provisórias enviadas ao Congresso Nacional evidenciando a decisão do governo brasileiro de criar especiais condições para contratos de licitação vinculados à carteira de projetos Olímpicos e obras referente à Copa do Mundo. Houve certa resistência do legislativo demonstrada pela supressão de assuntos que tratavam

dessas condições especiais transferindo a votação para outra ocasião. Entretanto, o executivo federal venceu a batalha na terceira tentativa com a aprovação pela Câmara dos Deputados da Medida Provisória que estabeleceu o Regime Diferenciado de Contratação (RDC), ratificado pelo Senado Federal e sancionado através da Lei 12.462/2011. Tal regime estabelece

[...] contratação integrada” de todas as etapas das obras, inclusive a responsabilidade de elaboração de projetos básicos do executivo. Em poucas palavras, as obras sobre esse regime podem ser contratadas antes mesmo que haja um projeto, e o julgamento se dá apenas com base na técnica e preço, apresentados de acordo com o anteprojeto descritivo das principais diretrizes para o empreendimento (OLIVEIRA; VAINER, 2014, p. 100).

Outro ato do governo federal que demonstra a força da agenda de transformação do Rio de Janeiro em cidade global foi a Lei 12.348 (BRASIL, 2010) que autoriza o endividamento dos municípios além da Renda Líquida Real no que concerne às operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para realização de megaeventos. Nessa lei, também ficou determinada a venda dos imóveis da antiga Rede Ferroviária Federal (RFFSA), contrapondo a utilização desses imóveis e terrenos para a construção de habitações de interesse social, conforme estabelece legislação de 2005⁶.

A Medida Provisória 497, posteriormente convertida em Lei 12.350 (BRASIL, 2010) dispôs sobre a isenção de quase todos os tributos federais à FIFA e membros parceiros, prestadores de serviço, bem como as transações relativas aos eventos a serem organizados. Desonerou-se o IRPF, IOF, Contribuições sociais, impostos referentes a importações e tributos referentes às aquisições no mercado interno. É muito importante ressaltar que por força dessa lei, como chamaram atenção Vainer *et. al* (2010), isenções foram concedidas às empresas contratadas para “construção, ampliação, reforma ou modernização dos estádios de futebol relacionados aos eventos FIFA no Brasil” (p.101).

A Lei Geral da Copa⁷, a mais conhecida legislação federal, da agenda dos megaeventos tratou de quatro excepcionalidades jurídicas para realização da Copa do Mundo e Copa das Confederações: proteção e exploração dos direitos comerciais inerentes ao evento, flexibilidade na concessão de vistos, responsabilidade civil da União quanto a danos causados à FIFA ou a terceiros e realização do evento e venda de ingressos.

Os impactos da agenda na esfera federal também figuraram no campo da Segurança Pública, que acarretou na criação da Secretaria Extraordinária de Segurança para Grandes

⁶ Lei 11.124/2005.

⁷ Lei 12.663/2012

Eventos no âmbito do Ministério da Justiça (Decreto 7.530/2011). A essa competência planejar, definir, coordenar, acompanhar e avaliar as ações de segurança; elaborar propostas para legislação e regulamentação nos assuntos de sua competência, promover integração entre órgãos de segurança pública articulando entidades governamentais e civis. Também por vias do supracitado decreto outorgou-se à Diretoria de Investigação e Combate ao Crime Organizado, ligada à Secretaria Nacional de Políticas Sobre Drogas, poderes para dirigir, planejar coordenar, controlar e avaliar a atividades de investigação criminal relativas a infrações contra a ordem pública e social. Para os órgãos ligados à defesa dos Direitos Humanos tal interferência da União fere o Capítulo III da Constituição Federal que atribui a preservação da ordem pública aos Governos Estaduais, Distrito Federal e Territórios.

Oliveira e Vainer (2014) apontam que a mudança institucional mais significativa em âmbito estadual foi o Decreto 44.082 de fevereiro de 2013 (RIO DE JANEIRO, 2013) que dispunha sobre o Plano Estadual de Parcerias Público-Privadas e, em seu bojo, ratificou a concessão da gestão administrativa, operação e manutenção do Estádio do Maracanã e do Maracanãzinho. Venceu essa licitação o consórcio Maracanã S.A. composto pelas empresas Odebrecht, AEG e IMX, todas envolvidas nos atuais escândalos de corrupção no qual o país e o Estado do Rio de Janeiro encontram-se mergulhados.

Na esfera municipal, a agenda de globalização da Cidade do Rio de Janeiro teve impulso de medidas jurídicas que serviram como pretexto para a realização dos megaeventos, algumas destacaremos a seguir: Decreto 30.379/2009 que colocou à disposição do COI e da organização dos Jogos Olímpicos imóveis públicos e espaços publicitários da cidade, além de restringir o direito de manifestação e qualquer comércio (ambulante ou legalizado) nas ditas áreas de interesse olímpico. Tal decreto também concedeu benefícios fiscais e proteção especial para as marcas e eventos apoiadores dos Jogos Olímpicos.

Houve também, em âmbito municipal, alterações importantes no que concerne aos parâmetros urbanísticos, o que se deu por força da Lei Complementar 32/2009, que alterou os parâmetros na Barra da Tijuca e adjacências; o conjunto de Leis que viabilizaram o Projeto Porto Maravilha⁸ estabelecendo uma Operação Urbana Consorciada e Parceria Público-Privada na Zona Portuária da Cidade do Rio de Janeiro, a qual envolveu privatização de serviços públicos e concessão de benefícios fiscais para as indústrias e serviços da construção civil atuante na área. Tal projeto foi considerado pela própria prefeitura um dos expoentes máximos da nova era global em que entrava o Rio de Janeiro.

⁸ Lei Complementar 101/2009; Lei Complementar 102/2009; e Lei Ordinária 5128/2009.

Outro conjunto de legislações que pavimentou a configuração de uma agenda global de cidade foi o chamado “Pacote Olímpico”, composto pelas Leis Complementares 44/201, 716/2010 e 715/2010, que dispunham sobre as mudanças de parâmetros urbanísticos e benefícios fiscais destinados à indústria hoteleira, peça central para consolidação e desenvolvimento da cidade negócio preparada para a recepção de megaeventos.

Também no conjunto de legislações municipais houve uma incontável lista de decretos de desapropriações por utilidade pública “nunca claramente justificados, que estão na base da política sistemática de remoção e limpeza étnica e social operada pela prefeitura do Rio de Janeiro” (OLIVEIRA; VAINER, 2014, p. 106).

No âmbito de todos esses projetos gestores e planejadores, pertencentes ao fluxo político e fluxo da política, se viram diante de um problema de ordem social e econômica perante o qual o Rio de Janeiro, historicamente, esteve mergulhado: a violência urbana e o problema da segurança pública. Desta forma, abriu-se uma janela de oportunidade para além da reestruturação do espaço impor uma nova ordem que garantisse a segurança nas áreas de interesse da emergente cidade global. Aqui se consolida a formação de outra agenda: a de pacificação e ocupação militar de territórios estratégicos para manutenção dessa nova ordem civilizatória, ratificando, segundo Sánches (2014), uma previsão monumental de gastos com segurança pública para realização de megaeventos. A exemplo do que aconteceu na África do Sul, no Brasil e, em especial no Rio de Janeiro, esse orçamento teve destaque a fim de preservar a integridade de turistas e a imagem da cidade na mídia internacional (MABIN, 2010; STAVRIDES, 2010).

A Política de Segurança Pública, ponto nevrálgico e problema crônico da Cidade e do Estado, mergulhou em uma série de ações excepcionais destinadas à realização dos megaeventos mundiais.

Se, por um lado, para assegurar a concretização desse projeto, tornava-se imperativo mostrar ao mundo que a cidade teria seu território controlado, de modo a oferecer total segurança ao grande número de atletas, autoridades e turistas que a visitaram durante a realização dos referidos eventos, por outro lado, esse imperativo viria justificar a forte repressão policial adotada, especialmente, em relação às populações pobres, com o objetivo de valorização de áreas cobiçadas pelo capital (OLIVEIRA; VAINER, 2014, p. 106).

No campo da segurança pública, o apogeu dessa política foi a abertura da janela de oportunidade para se pensar um novo modelo de intervenção, uma vez que a política de contenção da violência até então adotada: operações policiais e incursão de batalhões

especializados em territórios não vinha surtindo resultados. Nasceram as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), cuja localização fornece subsídios para se pensar a clara intenção em se criar um cinturão de segurança em torno dos locais de competição, região hoteleira e vias expressa de acesso a esses locais. Assim como já exposto e debatido, a política de segurança pública também é colocada a serviço da promoção da cidade global, garantindo a maior valorização de áreas de interesse real ou potencial.

5 A POLÍTICA DE SEGURANÇA PÚBLICA

O Artigo 144 da Constituição Federal trata a segurança pública como “dever do estado” e como “direito e responsabilidade de todos” devendo ser colocada em prática para “preservação da ordem pública e incolumidade das pessoas e do patrimônio”. Além disso, esta estabelece os órgãos responsáveis pela segurança pública, a saber: Polícia Federal; Polícia Rodoviária Federal; Polícia Ferroviária Federal; polícias civis estaduais; polícias militares e corpos de bombeiros. Conforme aponta Schabbach (2014), o supracitado artigo define competências exclusivas em segurança pública aos entes federados e com essa competência também se encontram as atribuições referentes à autonomia, financiamento e execução de decisões.

Destaca-se que também na Constituição Federal as Forças Armadas Brasileiras podem ser convocadas, por força de autorização presidencial, para contribuir com a segurança pública em casos excepcionais atuando tanto em apoio logístico quanto em recursos humanos. O que aconteceu no caso das ocupações de alguns territórios para Pacificação uma vez que o Estado do Rio de Janeiro alegou que a ausência de efetivos policiais prontos para emprego imediato foi necessário complemento para apoio logístico na ocupação das áreas até que fosse possível a sua substituição por efetivos permanentes e meios próprios da polícia militar.

Quadro 2 – Sistema de Segurança Pública Brasileiro

(continua)

Sistema de Segurança Pública Brasileiro		
Esfera de Governo	Órgão de Segurança Pública	Características Gerais
Federal	Polícia Federal	-Apurar infrações penais no âmbito da União ou suas entidades autárquicas e empresas públicas, ou com repercussão interestadual ou internacional segundo se dispuser em lei; -Prevenir ou reprimir tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins e o contrabando e o descaminho; -Exercer funções de polícia marítima aeroportuárias e de fronteiras
	Polícia Rodoviária Federal	-Patrulhamento das Rodovias Federais, apurar infrações penais praticadas na sua circunscrição
	Força Nacional	A Força Nacional é acionada quando um Governador ou Ministro de Estado requisita / determina auxílio federal para conter atos que atentem contra lei e a ordem e que possam sair do controle das forças de segurança locais.

Quadro 2 – Sistema de Segurança Pública Brasileiro

(conclusão)

	Órgãos de Defesa Nacional/Forças Armadas	Cabe às forças armadas, além da defesa da Soberania Nacional e proteção a ameaças externas, também como atribuição subsidiária, preservadas às competências exclusivas das polícias judiciárias, atuar, por meio de ações preventivas e repressivas, na faixa de fronteira terrestre, no mar, nas águas e interiores, isoladamente ou em coordenação com outros órgãos dos Poder Executivo
Estadual	Polícia Civil	Responsável pela investigação de crimes e sua autoria; elaboração de Registros de Ocorrência de qualquer natureza;
	Polícia Militar	Policciamento Ostensivo e Preventivo
	Corpo de Bombeiros	Prevenção e o combate a incêndios e a situações de pânico, assim como ações de busca e salvamento de bens e pessoas; defesa civil
Municipal	Guarda Municipal	Responsável pela proteção de bens, serviços e instalações municipais

Fonte: Elaboração Própria.

Souza Neto (2009) considera que a constitucionalização promove a “legitimação da atuação estatal na formulação e na execução de políticas de segurança” (p. 51). Desta forma, os governos estaduais e federal ao legislar sobre segurança precisam fazê-lo dentro do que prevê a Constituição Federal e devem manter a estrutura administrativa prevista por essa.

Devem ser especialmente observados os princípios constitucionais fundamentais - a república, a democracia, o Estado de direito, a cidadania, a dignidade da pessoa humana – bem como os direitos fundamentais – a vida, a liberdade, a igualdade, segurança. O art. 144 deve ser interpretado de acordo com o núcleo axiológico do sistema constitucional, que se situam esses princípios fundamentais – o que tem grande importância, como se observará, para a formulação de um conceito constitucionalmente adequado de segurança pública (SOUZA NETO, 2009, p. 52).

É de destaque que existem duas concepções principais de segurança pública: a centrada na ideia de combate e a que se concentra na prestação de um serviço público⁹. A primeira é base para a missão e atuação das polícias, cujo:

[...] papel é “combater” os criminosos, que são convertidos em “inimigos internos”. As favelas são “territórios hostis” que precisam ser “ocupados” por meio de utilização do “poder militar”. A política de segurança é formulada como estratégia de “guerra”. E na “guerra”, medidas excepcionais

⁹ Cerqueira (2001); Dorneles, Sulocki; Muniz e Proença Júnior (2006); Souza (2003) e Silva (2003).

se justificam. Instaure-se então uma “política de segurança de emergência” e um “direito penal do inimigo” (SOUZA NETO, 2009, p. 52).

Tal modelo remonta ao regime militar e é o utilizado pela maioria dos órgãos policiais brasileiros em detrimento à segunda concepção que entende a segurança pública como um serviço público a ser prestado pelo Estado. Nesse paradigma, o cidadão é o centro da política e a ideia de um inimigo a ser combatido desaparece, a concepção democrática abre espaço para a participação social na gestão da segurança através dos Colegiados Gestores de Segurança Pública, além disso, a transparência nas ações policiais é condição *sine qua non* para a prestação de um serviço público de qualidade (SANTIN, 2004).

Souza Neto (2009) defende que a atividade policial neste último modelo tem o objetivo de gerar “coesão social” (p. 53) e proporciona um contexto de cooperação cidadã.

O combate militar é substituído pela prevenção, pela integração com políticas sociais, por medidas administrativas de redução dos riscos e pela ênfase na investigação criminal. A decisão de usar a força passa a considerar não apenas os objetivos específicos a serem alcançados pelas ações policiais, mas também, e fundamentalmente, a segurança e o bem-estar da população envolvida (SOUZA NETO, 2009, p. 53).

A Constituição Federal, ao tratar da segurança pública, não elege nenhum dos modelos supracitados. Existe uma crítica generalizada de que o Artigo 144 é composto por conceitos imprecisos que dão margem a ações autoritárias coexistindo com o discurso democrático do Estado de direito. Essa ambiguidade justifica, portanto, a aplicação de ambos os modelos de segurança pública cabendo a cada órgão federativo utilizá-la como convier.

O uso da noção de “ordem pública” pela Constituição é, para Souza Neto (2009), um conceito jurídico indeterminado visto que é o mais utilizado para legitimação de ditaduras. Além disso, tal concepção cria uma cultura institucional policial de manutenção da ordem e não do cumprimento da lei.

Legitimam-se, então, ações policiais truculentas, torturas e prisões arbitrárias. Em regra, essas práticas se articulam com um olhar seletivo, que constitui “inimigos da ordem”. O papel geralmente recai sobre os excluídos, em especial sobre os negros e os moradores de favela que figuram como alvo principal da persecução criminal. Trata-se da conhecida “reação em cadeia da exclusão social”, que atinge parte considerável da população brasileira, reduzida à condição de “subcidadania” (SOUZA NETO, 2009, p. 57).

É de destaque que o setor na segurança pública no Brasil tem, desde a década de 1990, passado por uma reorganização no âmbito das relações intergovernamentais visto que o

governo federal passou a assumir a responsabilidade de enfrentar os fenômenos da criminalidade, violência e violações de direitos humanos através da construção de uma agenda de articulação intergovernamental e descentralizada que conta com programas específicos (SCHABBACH, 2014).

O entendimento é que nessa nova perspectiva da segurança pública o controle da criminalidade e da violência não seria mais uma atribuição dos órgãos policiais devendo abranger agências de políticas sociais e a sociedade civil, construindo um caráter intersetorial que ultrapassa a questão repressivo-penal e prioriza ações preventivas e de participação social. A esses movimentos se atribuem as nomenclaturas de “segurança cidadã” (FREIRE, 2009) e “políticas públicas de segurança” (ILANUD, 2002). Como marcos dessa nova era podem ser apontados: a criação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) em 1997; o estabelecimento do I Plano Nacional de Segurança Pública (I PNSP) no ano 2000; a criação, no mesmo ano, do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) destinado a gerir recursos para apoiar projetos federais, estaduais e municipais na área de segurança pública; a fundação do Sistema Unificado de Segurança Pública (SUSP) em 2003 com o objetivo de apoiar programas relacionados à reforma de instituições de segurança pública e redução da violência através do apoio e integração de diferentes agências; inauguração do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) no ano de 2007 com o intuito de reunir ações de prevenção, controle e repressão da violência; e a realização da 1ª. Conferência Nacional de Segurança Pública (I COSEG) em 2009 demarcando o início do debate envolvendo profissionais do Sistema de Justiça Criminal e sociedade civil organizada.

Soares (2007) identifica entre a década de 1990 e os dez primeiros anos dos anos 2000, ao longo dos Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, período no qual as transformações no Rio de Janeiro são mais prementes, uma continuidade nas políticas de segurança pública em âmbito federal. Adorno (2008) acrescenta que esse período difere do anterior, marcado pela omissão do governo federal no que concerne a essas questões dada a “ausência de ações coordenadas e recursos específicos, quando as forças policiais procuravam apenas ‘caçar bandidos conhecidos’” (p. 140).

Há, no final da década de 1990, uma virada progressista no campo da segurança pública, o que pode ser comprovado pela articulação entre agência de controle de crimes e órgãos responsáveis por políticas setoriais, a ênfase nas ações preventivas da violência, a forte indução do governo federal dirigida a municípios, além do estímulo da participação social. Entretanto, Muniz e Zacchi (2005) ressaltam uma forte e organizada resistência corporativa por parte dos estratos superiores das organizações policiais e das instituições de justiça

criminal, e a inexistência de um paradigma alternativo, claro e socialmente respaldado para a área.

Para esses autores, também há, a partir de 1990, uma nova orientação na agenda da política de segurança pública. Esta é fruto da combinação da garantia de direitos, proteção de populações excluídas e proatividade na identificação dos riscos e na resposta a eles, mesmo existindo poucos atores nos partidos e forças progressistas dedicados a pensar a questão da segurança pública, assim como há pouca produção e acúmulo de conhecimento nesta área. Aliado a isso há poucas experiências de gestão de governos estaduais por partidos de esquerda e ausência de uma base social sólida para implantação de programas abrangentes. Ao mesmo tempo, tem-se a necessidade de enfrentar problemas relacionados à violência e criminalidade e violação de direitos com políticas eficazes com estabelecimento de metas de curto, médio ou longo prazo, contendo, inclusive, avaliação dos resultados alcançados (SOARES, 2001, 2007; CANO, 2002; 2006).

Esse é um fluxo político que corrobora diretamente para o movimento da nova política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, uma vez que, essa passa a se configurar e alinhar com as proposições do governo federal. No entanto, antes de se passar ao estudo da política de segurança pública propriamente dita, o percurso até agora realizado aponta para a necessidade de estudar como a população em estado de subcidadania, que no caso do Rio de Janeiro, concentra-se em favelas, se encaixa no processo de globalização da cidade e como a política pública a trata.

5.1 AS FAVELAS NA CIDADE DO RIO DE JANEIRO

A favela é descrita como "território da violência, como lugar de todas as ilegalidades, como bolsão da pobreza e da exclusão social" (VALLADARES, 2005, p.20). No caso da Cidade do Rio de Janeiro, a pobreza e a miséria possuem essa disposição geográfica específica. O termo surgiu com o Morro da Providência, chamado de Morro da Favela que, a partir de 1897, recebeu os militares de baixa patente advindos da Guerra de Canudos. A progressão de tais espaços deveu-se a destruição dos cortiços e a necessidade dos moradores se manterem próximos aos seus locais de trabalho. É daí que surgem, principalmente, as primeiras favelas no centro da cidade (ABREU, 1997).

Esses espaços passam por intervenção de políticas públicas desde a década de 1940, tentando-se implementar medidas de remoção, o que culminou na criação de alguns conjuntos habitacionais e parques proletários como a Cruzada São Sebastião, e de urbanização, que tem

como seu maior expoente o Favela-Bairro, criado pelo Governo César Maia em 1993, o Morar Carioca e as obras do Programa de Aceleração do Crescimento nos Governos Eduardo Paes e Sérgio Cabral, respectivamente. As descrições que se tem da favela são múltiplas e corroboram para essa lógica de remoção e higienização. O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE, 2010, s.p.) as definem como:

Aglomerado subnormal (favelas e similares): Conjunto constituído por no mínimo 51 unidades habitacionais (barracos, casas etc.), ocupando – ou tendo ocupado – até período recente, terreno de propriedade alheia (pública ou particular); dispostas, em geral, de forma desordenada e densa; e carentes, em sua maioria, de serviços públicos e essenciais.

Já a Cidade do Rio de Janeiro, a partir da revisão de seu Plano Diretor, na figura da Lei nº 111 de 01 de fevereiro de 2011 (RIO DE JANEIRO, 2011), artigo 234, parágrafo terceiro, (re)define esses espaços enquanto:

[...] área predominantemente habitacional, caracterizada por ocupação clandestina e de baixa renda, precariedade da infraestrutura urbana e de serviços públicos, vias estreitas e alinhamento irregular, ausência de parcelamento formal e vínculos de propriedade e construções não licenciadas, em desacordo com os padrões legais vigentes (s.p.).

Há concordância quanto ao fato de a favela ser o lugar, por excelência, que abriga uma população em situação econômica frágil. Em consonância com o fato de que “é reconhecido que em qualquer sociedade a pobreza, enquanto reflexo da apropriação de um rendimento econômico que não é capaz de satisfazer as necessidades mínimas para a sobrevivência da família, associa-se às piores condições de saúde e nutrição” (ASSIS *et. al*, 2007, p.2344-45).

No entanto, não há uma definição única, aclamada pela maioria dos autores, “grande parte deve ser tributada à ausência de um marco teórico que possa explicar compreensível e satisfatoriamente a pobreza nas suas múltiplas manifestações” (ROMÃO, 1993, p.6). O Brasil ainda possui 16,2 milhões de pessoas no estado de extrema pobreza vivendo com menos de R\$70 per capita. Do total dessa parcela, 17% encontram-se na Região Sudeste, sendo que 2.144.624 pessoas estão nos centros urbanos (IBGE, 2010).

O Censo 2010 revelou que 11.425.644 pessoas, ou 6% da população brasileira, vivem em favelas ou aglomerados subnormais. No Rio de Janeiro, 1.393.314 pessoas residem nas favelas. Assim, se constitui como a cidade brasileira com o maior número absoluto de pessoas residindo nessas condições. São ao todo 426.965 mil domicílios nos ditos aglomerados subnormais, o que totaliza 19,89% dos domicílios da cidade.

Os dados do censo revelam o seguinte perfil: de 84% dos pesquisados com mais de 10 anos são alfabetizados, 690.366 pessoas são pardas, e há quase o dobro de brancos (461.284) em relação aos pretos (227.148). Assim, como ocorre no país, no Rio de Janeiro, a maioria dos habitantes de favelas é do sexo feminino, ao todo 713.782 mulheres e 679.532 homens.

No que concerne à condição de vida desses moradores, os dados recentes apontam que 74% vivem com até um salário mínimo. O que significa que, em média, a maioria das famílias que vive em favela tem uma renda *per capita* máxima de aproximadamente R\$188,49, se adotarmos a definição do próprio Instituto de que cada família é constituída por, em média, 3 pessoas.

Tais dados corroboram para o fato de que na Cidade do Rio de Janeiro, a pobreza se concentra em uma área social e demográfica específica: a favela. Outra particularidade relacionada a essa metrópole refere-se ao fato de que os seus habitantes sofrem “Uma associação direta e perversa [que] os rotula de bandidos ou quase bandidos por ocuparem todos os mesmos territórios da pobreza e da vulnerabilidade social” (SILVA; LEITE; FRIDMAN, 2005, p.3).

Aliado a esse contexto, conforme os autores supracitados, há a reorientação do debate político e acadêmico, a partir da ditadura militar, que leva a questão do desenvolvimento das políticas sociais para se pensar a questão da pobreza quase exclusivamente no âmbito jurídico e da segurança pública. O que corrobora para o desenvolvimento de uma política de segurança desvinculada da temática do desenvolvimento econômico. Isso leva à rotulação desse espaço da cidade como sendo o do problema da Segurança Pública e da violência.

5.2 O “PROBLEMA DA SEGURANÇA PÚBLICA”¹⁰ NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO

Esta seção pretende construir a historicidade das políticas de segurança pública a fim de investigar se as Unidades de Polícia Pacificadora consolidam-se como política prioritária para a globalização da Cidade do Rio de Janeiro. Além disso, é preciso analisar se o modelo de fragmentação social, dualização das relações sociais, espaciais e de trabalho sedimentam a polarização favela-bairro na construção da Cidade Global do Rio de Janeiro.

¹⁰ Categoria amplamente descrita no relatório intitulado “MATAR, MORRER, CIVILIZAR: o problema da segurança pública” que é utilizado como parâmetro para a construção do contexto histórico das políticas de segurança pública no Rio de Janeiro.

Historicamente, o “problema da segurança pública” no país esteve subordinado às disputas de riqueza e poder, ou seja, aos conflitos de classe que implicavam – de acordo com os recursos politicamente amealhados – o maior ou menor assédio ao estado como regulador dos processos ligados à desigualdade social. Hoje, porém, o tema da segurança pública autonomizou-se expressando uma profunda mudança na percepção coletiva da vida social e, conseqüentemente, na forma pela qual esse embate se delinea. Rebaixados das disputas pelo controle do poder estatal e pela distribuição de direitos, certas dinâmicas relevantes dos conflitos de classe nas grandes cidades brasileiras restringem-se a aspectos da vida cotidiana, expressando-se como confrontos entre categorias sociais difusamente representadas no quadro de sentimentos de medo e de insegurança (SILVA; LEITE; FRIEDMAN, 2006, p. 2).

Para os autores, “o problema da segurança pública” revela um deslocamento dos conflitos de classe trazendo à baila a oposição entre cidadania e desigualdade que impacta em outra diversidade de disputas que se encontram na provisão de controle social pelo estado focalizando o monopólio do uso da força através da polícia e, em algumas situações, pelas forças armadas *versus* a força ilegal da criminalidade violenta. Aqui está um ponto nodal do debate: o processo de estereotipação das “classes perigosas” como propõe Silva (2011) ao estudar a classificação dos favelados como criminosos.

A segurança pública, compreendida como ação policial, não possui uma regulação federal já que a Constituição determina essa competência como dos Estados e Distrito Federal. Entretanto, o crime violento é um problema urbano que atinge em cheio os municípios, o que retroalimenta o debate em âmbito federal e provoca embates político-partidários com conseqüências locais, impedindo abordagens generalizadas do problema. (SILVA; LEITE; FRIEDMAN, 2006).

O cenário de um Rio de Janeiro – cidade de projeção global com importância histórica nacional – perpassado pela criminalidade em expansão emerge como caso exemplar “quase um tipo ideal, de metrópole afetada pela questão da (in)segurança pública” (SILVA, 2006, p. 4) ao se admitir que a cidade apresenta um ingrediente essencial como pano de fundo para esse problema: conflitos sociais em constante transformação que refletem a luta entre as elites e a base da pirâmide social. Muda-se o objeto da disputa, mas não as classes que estão em conflito.

“O problema da segurança pública” guarda uma relação com a abertura democrática brasileira, pois, nesse momento histórico, a noção de desigualdade que sempre disse respeito à questão dos direitos sociais, atrelada à discussão do desenvolvimento econômico cede lugar, na agenda pública, para os direitos civis e políticos com ênfase nas liberdades individuais democráticas. O que revela um deslocamento dessa questão do âmbito da economia para a

política. “A ampliação da luta contra a ditadura reorientou o debate político e acadêmico da década de 1980, agora centrado nos temas institucionais dos direitos e da cidadania e de como poderiam conduzir o país a democratização substantiva da vida social” (SILVA; LEITE; FRIEDMAN, 2006, p. 5).

A Constituinte incorpora à Carta Magna a garantia de liberdades individuais, a ampliação da participação social e a universalização de direitos sociais. Todavia, uma universalização excludente desses direitos revela resistências na implementação de direitos sociais expressando o “esgotamento do processo desenvolvimentista” (SILVA; LEITE; FRIEDMAN, 2006, p. 6). O deslocamento dos conflitos de classe para o campo da política institucional com a reabertura democrática e a promulgação da Constituição de 1988 representa a defesa “dos interesses populares com foco no problema dos “direitos humanos” (*ibid*).

Nesse âmbito, o governo de Leonel Brizola, para Alves e Evanson (2013) reorienta a tradição das políticas de segurança pública com foco nos direitos humanos, conforme Cerqueira (1998), a partir de políticas de defesa dos direitos da população carcerária e da garantia dos direitos humanos “como premissa da execução das políticas de segurança pública nas favelas, bairros populares e periferias.” (SILVA; LEITE; FRIEDMAN, 2006, p. 7).

[...] o governo Brizola contrapunha-se à hipótese, sempre presente no horizonte de preferências das camadas abastadas do Rio de Janeiro, de remoção das favelas e deslocamento de seus moradores para a periferia. E não respondia às expectativas de incremento da repercussão que se formava a partir da percepção da expansão da “violência urbana” (SILVA; LEITE; FRIEDMAN, 2006, p. 8).

Nesse momento histórico, encontra-se a hipótese de governo para o lumpesinato e uma reação da classe média e alta a partir do ressentimento pelo aumento do crime violento que extrapolava as fronteiras das favelas e das periferias e se intensificava nessas localidades. Surge, com isso, a oposição ao “vigilantismo” das forças populares ante aos suspeitos das classes populares (PINHEIRO, 1982, p. 18).

Silva, Leite e Friedman (2006) destacam a reação da mídia ao tratamento igualitário aos cidadãos. Os meios de comunicação, com destaque para o Jornal do Brasil, passaram a usar expressões irônicas empregadas pelas forças policiais. Rodrigues (1995) e Gonçalves (2013) destacam que a proibição de incursões massivas e violentas era encarada como um acordo entre o então governador e lideranças comunitárias a fim de proteger os direitos humanos das “classes perigosas”.

Os autores afirmam que a rejeição das classes médias se expressou na eleição de Moreira Franco como governador, em 1986, a partir do compromisso de acabar com a violência em seis meses. O “problema da segurança pública” passa a ser pauta central dos conflitos assumindo o lugar dos direitos humanos no governo anterior. Aqui emergem a metáfora da guerra e da “Cidade Partida” (VENTURA, 1994). Em 1992, em que os arrastões tomam conta da orla carioca e das manchetes dos Jornais, César Maia ataca veementemente Benedita da Silva, então candidata ao Governo do Estado, afirmando que ela governaria para as favelas e deixaria os ‘arrastões’ se espalharem pela cidade (DOLHNIKOFF, 1995; LEITE, 2000).

O primeiro governo Brizola representa, assim, o momento em que se estrutura a “problemática” da segurança pública, intimamente associada a um novo elemento constitutivo da opinião pública – o medo que, até esse momento, esteve presente, apenas nas conversas características da vida privada. Essa problemática marca, desde então, a condução das políticas públicas de segurança experimentadas no estado do Rio de Janeiro (SILVA; LEITE; FRIEDMAN, 2006, p. 10).

Entre balas perdidas, disputas por pontos de venda de drogas, dominação territorial das favelas por facções criminosas com armamentos cada vez mais pesados e de uso restrito, há a contraposição do sucesso no policiamento na ECO 92, que passa a ser apontado como modelo alternativo de segurança, o que é um tanto questionável se levarmos em conta que a cidade foi militarizada com tanques e atiradores de elite para todos os lados. Os autores também contextualizam esse momento a partir das chacinas ocorridas em Acari (1990), Vigário Geral e Candelária (1993) como um dos momentos mais críticos e desastrosos para o “problema da segurança pública” no Rio de Janeiro.

A eleição de Marcelo Alencar, antigo quadro do Governo Brizola que propõe uma plataforma extremamente oposta à coalizão e retoma um modelo de “dureza” no combate ao crime com a legitimação do uso de força, considerada comedida pelo governo e desproporcional para a população suburbana e favelada. Nesse período, Fernando Henrique Cardoso se refere à cidade como farol da nação como aponta Leite (2000).

Entre acusações de que os favelados eram coniventes com a presença de bandidos,¹¹ Alencar promete ação institucional complementar às ações policiais, o que remete a um assunto tratado no próximo tópico do texto, as UPPs e as tentativas de implementação do governo estadual e municipal de “programas sociais”.

¹¹ Jornal do Brasil, 08 de agosto de 1994.

Consolidavam-se, assim, as metáforas da guerra e da cidade partida como referências à violência urbana no Rio de Janeiro, estreitando mais ainda os limites do debate sobre segurança pública entro o pólo que propugnava (e realizava) as “ações energéticas”, “duras”, demandadas por amplos segmentos da sociedade, e o pólo defensor da compatibilização entre eficiência policial e respeito aos direitos humanos (este, como visto, articulado em torno do grupo brizolista e do Núcleo de Estudos sobre a Violência do Iser) (SILVA; LEITE; FRIEDMAN, 2006, p. 13).

Apontam que o surgimento de movimentos como Reage Rio, Ação da Cidadania, “Basta, eu quero paz!”, “Mural da Dor”, entre outros constitui uma “inflexão civilizatória” (2006, p. 14) que buscava uma espécie de paz e conciliação de soluções democráticas para o “problema da segurança pública”. Nesse cenário, em 1998, Anthony Garotinho e Benedita da Silva fazem a proposta de incorporação dessa inflexão por estado e se elegem para Governador e Vice, respectivamente. Destaque para o fato de Garotinho ter se lançado como um “especialista” em segurança pública a partir da aproximação com intelectuais e instituições da área, leia-se Luiz Eduardo Soares e ISER. (SILVA; LEITE; FRIEDMAN, 2006, p. 15).

Nasce, neste momento, a terceira via, rotulada de alternativa para as políticas de segurança pública que se propõem a romper com os paradigmas das ações duras e dos direitos humanos enquanto lacuna de ações referentes à segurança. Um ponto de destaque do grupo que articula e trabalha “o problema da segurança pública” é o sucesso de algumas ações implementadas por Luiz Eduardo Soares e seu grupo do ISER que ficaram a frente de uma Subsecretaria de Segurança Pública por um ano e três meses: “redução de 40% do número de civis mortos pela polícia, bem como a redução do número de policiais mortos, além de uma apreensão de armas em poder dos criminosos: 9 mil” (JUSTIÇA GLOBAL, 2004, p.15).

Silva, Leite e Friedman (2006) apontam o fracasso da “terceira via” com a exoneração de Luiz Eduardo Soares apontando como maior determinante desse fato a resistência da corporação policial às medidas implementadas pelo subsecretário e seu grupo. Afirmam que o “movimento pendular” (p. 17) do “problema da segurança pública” seguiu seu curso com a nomeação de Josias Quintal que representou total retrocesso nos números reduzidos drasticamente pela inflexão implementada por Luiz Eduardo Soares que retorna quando Benedita da Silva assume o Governo do Estado pelo afastamento de Garotinho para a corrida presidencial. Esse retorno lhe confere legitimidade e maior liberdade para retornar com a “terceira via”.

Um marco desse período é a prisão de Elias Maluco acusado da morte do jornalista Tim Lopes em uma operação de inteligência na qual nenhum tiro foi disparado; a única

controvérsia desse episódio foi a utilização de mandado judicial “itinerante” ou “genérico”, sendo que esse dispositivo jurídico tem caráter individual e específico.

O movimento pendular mais uma vez proporciona uma “inflexão civilizatória” quanto ao “problema da segurança pública” com a eleição de Rosinha Matheus, esposa de Anthony Garotinho. Ela escolhe Josias Quintal e depois seu marido para ocupar o cargo de Secretário de Segurança Pública. O endurecimento das políticas de segurança pública pode ser comprovado pela operação “Pressão Máxima” que acarretou na morte de mais de 100 suspeitos de envolvimento com tráfico e atividades ilícitas (JUSTIÇA GLOBAL, 2004, p.18) e pela emersão do “caveirão”¹² na gestão de Marcelo Itagiba que ainda é um dos maiores símbolos da polícia e do combate ao crime na Cidade do Rio de Janeiro (SILVA; LEITE; FRIEDMAN, 2006)

É importante voltar ao âmbito federal e comparar os Planos Nacional de Segurança Pública que os Governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva lançaram. A primeira observação levantada pela Justiça Global (2002) é que em ambos os planos há defasagem ao que é previsto pela legislação internacional.

Dois tipos de problema colaboram para isso. O primeiro é de natureza legal e deve-se às limitações constitucionais, relacionados ao sistema federativo, para a programação de ações efetivas a partir do governo federal nos campos da segurança pública e dos direitos humanos. O segundo é de natureza política e se relaciona às demandas por ordem e às relações de força que protagonizam os conflitos anteriormente descritos. Sua combinação potencializa os limites dos PNSPs. (SILVA; LEITE; FRIEDMAN, 2006, p. 19).

Alves e Evanson (2013) apontam que a Era Lula corresponde, no Rio de Janeiro, ao primeiro mandato do Governador Sérgio Cabral e que a diferenciação desse período em termos de segurança pública em nível nacional foi “a preocupação em Brasília de estabelecer as bases para uma política de segurança pública com cidadania e respeito aos direitos humanos” (p. XVII). Nesse momento, é elaborado o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI) trazendo três propostas diferentes do que já havia se tentado no Brasil: responsabilidade conjunta entre União, estados e municípios no que se refere ao desenvolvimento e implementação de políticas públicas; garantia dos direitos constitucionais de todos os brasileiros através de polícia comunitária e instalação de unidades policiais locais desmilitarizadas.

¹² Esse veículo blindado costumava entrar nas favelas entoando em tom bastante fúnebre a frase “nós vamos passar por cima, nós vamos pegar sua alma”.

Entretanto, ao assumir o Governo do Estado do Rio de Janeiro, em 2007, o Governador Sérgio Cabral começa sua gestão com uma política de combate militar ao tráfico de drogas.

Essa política, conhecida como “política de confronto”, elevou a violência a ponto de alcançar um grau inaceitável de perdas de vidas humanas. O governo estadual se viu forçado as opções incluídas no Pronasci, pelo ao menos quanto à instalação de policiamento local permanente. No entanto, outras características da proposta de segurança pública com cidadania não foram implementadas, tais como: a desmilitarização da polícia; o controle efetivo de armas e munições – tanto da população quanto das próprias forças policiais -; o abandono de táticas militares de invasão forçada de domicílios e o fim da morte de pessoas consideradas “suspeitas” em confrontos com a polícia. (ALVES; EVANSON, 2013, p. XIX-XX).

Para os supracitados autores essa postura demonstra que Cabral ao assumir o governo deixou para trás o discurso de defesa dos direitos humanos, melhorias na segurança pública e da retirada do Caveirão. José Mariano Beltrame assume a Secretaria de Segurança Pública e anuncia que os blindados dos Batalhões de Operações Especiais (BOPE) e Choque continuariam a ser utilizados, uma vez que, haviam custado muito aos cofres públicos.

Tanto Cabral quanto Beltrame defenderam a política do uso da polícia no confronto com os traficantes, ou seja, entrar em seus redutos nas favelas para prendê-los e apreender suas armas e drogas. No entanto, não há efetivo policial suficiente para ocupar os territórios em todos os lugares depois das incursões. Quando eles, então, deixam as áreas ocupadas, o inimigo traficante e outros bandidos assumem o controle. Essa política tem, portanto, o efeito Sísifo. Em defesa, Beltrame argumentou que o confronto pelo ao menos evita que grupos criminosos tornem-se ainda mais fortes (ALVES; EVANSON, 2013, p.205).

Nesse contexto, o Rio de Janeiro superava, pela primeira vez, o número de homicídios do Estado de São Paulo e, em meio a críticas de uma polícia sem metas e critérios se candidata a alçar um posicionamento na escala global. Em resposta aos críticos, aos péssimos indicadores, principalmente de homicídios, e na tentativa de conduzir uma reforma da polícia, o Governo do Estado opta por uma “nova” política de segurança pública que se segue a esse movimento pendular: as Unidades de Polícia Pacificadora – um modelo criado no ano de 2008 que tem seu ápice entre 2009 e 2011.

6 AS UNIDADES DE POLÍCIA PACIFICADORAS COMO POLÍTICA PRIORITÁRIA NO GOVERNO SÉRGIO CABRAL

Historicamente o Estado do Rio de Janeiro enfrenta desafios na área da segurança pública, conforme já citado. O mais crítico é, sem dúvida, o domínio territorial exercido por grupos armados de narcotraficantes e “milicianos” em áreas de baixa renda da Cidade e Estado expostas à vulnerabilidade social. Tais áreas tiveram sua vulnerabilidade agravada pelo domínio ilegal do território e das relações nele estabelecidas violentamente e também pela dificuldade que tal condição acabou por impor ao acesso de bens e serviços públicos de qualidade cornificando ainda mais a segregação existente na cidade.

Em décadas de atuação policial o modelo de “Guerra às Drogas” com foco na repressão aos traficantes, criminalização dos usuários e erradicação da produção foi adotado estabelecendo incursões policiais pontuais tendo essas incursões elevado poder letal. Entretanto, a adoção deste modelo fracassou, conforme já discutido no item que dá conta do “problema da segurança pública”. No ano de 2008, após um primeiro ano de mandato do Governador Sérgio Cabral e do Secretário de Segurança José Mariano Beltrame com resultados desastrosos de letalidade violenta (5.504 homicídios, segundo o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública) e a uma visita oficial a Medellín e a Bogotá na Colômbia, surge como alternativa para o cenário de domínio de facções, milícias e bicheiros o Programa de Pacificação com a instalação das três primeiras unidades de polícia pacificadora: Santa Marta (2008), Batan (2009) e Cidade de Deus (2009).

A instalação dessas UPPs, consideradas pela SESEG, como experiências precursoras mostrou uma possibilidade de viabilidade técnica para o princípio da saturação policial – permanência de um efetivo e aumento da proporção policial/habitante em uma localidade (RIO DE JANEIRO, 2015) – como estratégia para desterritorializar o chamado poder paralelo e convencer a população de que havia uma forma diferente de reestabelecer a lei e a ordem.

Essas experiências embrionárias abriram precedente para se pensar a consolidação de um programa mais amplo que visava desarticular a relação entre grupos armados e o território por meio da saturação policial, produzindo um impacto imediato na dinâmica da criminalidade violenta dentro das favelas. Além disso, as mudanças nos padrões das localidades piloto exigiam medidas complementares de inteligência e investigação visando à desarticulação e prisão dos principais articuladores do poder paralelo, bem como a adoção de medidas que atestassem aos moradores que a intenção da polícia era permanecer em território, quebrando o sentimento de receio e hostilidade da população que há muito sofria com a tática

de Guerra às Drogas. Assim, em 2009, é editada a primeira normativa acerca das UPPs: o Decreto nº. 41.650, de 21 de janeiro de 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009a), estabelece a criação da UPP subordinada do Estado Maior Geral da PMERJ garantido a esse a “execução de ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes”, conformando as três primeiras experiências e garantindo por meio de outro Decreto, o nº. 41.653 de 22 de janeiro de 2009 (RIO DE JANEIRO, 2009b), pagamento de gratificação a todos os Policiais Militares lotados em UPPs.

Apenas dois anos depois e com 13 unidades já instaladas é editado um novo decreto, o 42.787 de 07 de janeiro de 2011 (RIO DE JANEIRO, 2011), que adota a doutrina da “Polícia de Proximidade” como filosofia aplicada a todas as modalidades de policiamento desenvolvidas pelas UPPs; caracteriza as áreas passíveis de receber as unidades; desenha as etapas de implantação; cria a Coordenadoria de Polícia Pacificadora e confere a ela atribuições; adota uma classificação para as UPPs baseadas no tamanho do efetivo; institui gratificações proporcionais por cargo; cria um conselho permanente de avaliação do programa; e a atribui ao ISP a confecção de relatórios semestrais e monitoramento do programa.

Dois anos depois, em 26 de abril de 2013, com 32 UPPs já em funcionamento, o Decreto nº 44.177 (RIO DE JANEIRO, 2013b) é editado revogando todas as posições anteriores e traz novas diretrizes com relação ao pagamento de gratificações, aumentando o valor pago aos policias de ponta e também estendendo o benefício aos quadros da Coordenadoria de Polícia Pacificadora. Finalmente os objetivos do Projeto são consolidados:

- Consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada;
- Devolver à população local paz e tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta tanto o desenvolvimento social como o econômico;
- Aplicar instrumentos mais céleres, eficazes e plurais à resolução e ao encaminhamento de ocorrências com ênfase na mediação e na destinação de tratamento diferenciado aos delitos de pequena monta (RIO DE JANEIRO, 2013b, §2º, Art 2º).

Finalmente, em 2015, são aprovados os decretos governamentais que institucionalizam a Política de Pacificação e o Programa de Polícia Pacificadora – Decreto nº 45.146 e 45.186 (RIO DE JANEIRO, 2015). A novidade é que a essa normatização envolve um esforço conjunto de todos os órgãos do Governo Estadual, entes federativos e sociedade civil organizada no processo de reintegração política, econômica e social de territórios

conflagrados previamente, definidos por critérios técnicos estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança, responsável pela implementação do programa que atualmente conta com 38 unidades, 9.000 policiais selecionados, formados e alocados, cobertura de 10.000.000 m² e 700.000 habitantes.

Outra questão importante e pertinente é que o artigo 4º do Decreto 45.146 institui a Comissão Executiva de Monitoramento e Avaliação da Política de Pacificação (CEMAPP) cujos objetivos assentam-se em realinhar e reconduzir políticas pró-pacificação. Nesse âmbito, a execução da política possui dois momentos concomitantes e sucessivos:

- O PROGRAMA DE POLÍCIA PACIFICADORA a ser implementado no território conflagrado, sob planejamento e coordenação da Secretaria de Estado de Segurança e execução das Polícias Cíveis e Militar, em cinco etapas: 1) análise estratégica; 2) intervenção tática; 3) estabilização; 4) implantação da polícia pacificadora; e 5) avaliação e monitoramento;
- A OCUPAÇÃO SOCIAL planejada e coordenada por comissão presidida pelo Governador do Estado, e executada pelas secretarias de estado, cujas atribuições impactam direta ou indiretamente na segurança pública e no social, podendo ser apoiadas pelos entes federativos, organizações não governamentais, setor privado e pela sociedade civil organizada. É, portanto, o momento em que, após ter sido implantada a polícia pacificadora e ser restabelecida a segurança pública local, são implementadas ações de integração econômica, política e social das áreas contempladas pela política de pacificação (RIO DE JANEIRO, 2015, s.p.).

A própria SESEG reconhece que o desenho de operações de ocupação em larga escala é bastante oneroso dado os quantitativos de elevados de meios policiais. Conforme o próprio órgão, a aplicação indiscriminada de operações policiais de pacificação em larga escala incorre em escassez de policiamento na cidade; impossibilidade de sustentar a longo prazo a saturação policial desejada; e o retorno ao problema de intervenções pontuais insustentáveis a longo prazo.

Um dos pontos interessantes da institucionalização da política foi o estabelecimento de fases para a Implantação do Programa de Polícia Pacificadora dividido em cinco etapas, a saber: Análise Estratégica; Intervenção Tática; Estabilização; Implantação da Polícia Pacificadora; e Avaliação e Monitoramento. A primeira fase é a mais crucial, uma vez que, são dimensionados os recursos a serem utilizados, o que determina a pré-seleção das áreas a passarem pelo processo de pacificação e as ações de articulação, interação e interoperabilidade com outros entes federativos e instituições. Os dados levantados para a pacificação são consubstanciados no “Relatório Preliminar de Ocupação Pacificadora”.

Nesse diagnóstico também são considerados os meios orçamentários e materiais nos quais os meios orçamentários são apresentados do órgão gestor e competente para execução orçamentária da SESEG. O que concerne ao orçamento material é compartilhado entre o órgão competente e a PM. O governo reconhece a necessidade de provisão de fundos ou alocação de recursos em fluxo contínuo, sendo aconselhável a criação de um fundo específico, destinado ao programa. Tal ponto pode ser chamado de securitização do orçamento e pode ser mais bem visualizado na série histórica que discute a evolução dos gastos com segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

Entretanto, um dado presente no relatório “UPP – Da origem do programa à política de pacificação: um guia para compartilhar experiências e reflexões” já ressalta com precisão a dimensão orçamentária necessária para a sustentabilidade da política: implantar uma UPP significa criar uma nova unidade policial descentralizada. O documento exemplifica que no ano de 2008, antes da implementação da primeira unidade, a PMERJ contava com um efetivo de, aproximadamente, 36 mil policiais e, atualmente, a corporação possui 45 mil pessoas, o que significa 25% do aumento do efetivo em oito anos, o que demonstra uma das maiores fragilidades do programa: sua sustentabilidade a longo prazo.

No Rio de Janeiro, as Unidades de Polícia Pacificadora personificaram de maneira peculiar a concepção de polícia comunitária visto que os policiais dessas unidades trabalham fortemente armados, em sua maioria com fuzis, e o modelo de implementação dessa política segue a lógica da invasão por forças policiais e militares para, posteriormente serem ocupadas pela Polícia Militar (PM). Após essa retomada territorial, instala-se, fisicamente, uma unidade de polícia e passa-se a ter um policiamento permanente nas favelas que recebem as UPPs. “Os moradores passam a conviver cotidianamente com abordagens e revistas constantes, invasões de moradias por PMs em busca de possíveis, armas, drogas ou traficantes e, um convívio, muitas vezes hostil, com as forças de ocupação” (ALVES; EVANSON, 2013, p.123).

De acordo com a Secretaria de Estado de Segurança (SESEG) as UPPs, consideradas novo paradigma da segurança pública que ocupa exclusivamente as favelas, têm como objetivo em seu modelo policial: devolver ao Estado o controle territorial das comunidades sob a influência de facções criminosas, assim como garantir o desenvolvimento da cidadania e acabar com a lógica de conflitos urbanos no Estado do Rio de Janeiro. Não se constitui como objetivo dessas unidades de polícia: extinguir o tráfico de drogas, a criminalidade; tornar essa uma solução para todas as comunidades no sentido de resolver questões socioeconômicas. (SEMINÁRIO SESEG).

Nesse sentido, as UPPs são também uma experiência de “pacificação” da própria polícia e não deixam de representar um caminho possível, ainda que parcial, de realização da reforma policial obrigatória em experiências bem sucedidas de controle da criminalidade violenta em centros urbanos fortemente afetados pela violência. Se as UPPs têm por objetivo a retomada de determinadas áreas, e portanto o programa tem o compromisso de gerar efeitos locais, o fato é que seu efeito geral diz respeito à capacidade de o Estado retomar o monopólio do uso legítimo da força em toda sua extensão territorial. Esse resultado secundário das UPPs não é desprezível, se considerarmos que a polícia é, não a única, mas uma variável central para explicar por que a criminalidade no Rio de Janeiro adquiriu a configuração tão peculiar que o caracteriza e porque persistiu nela por tanto tempo. (HENRIQUES; RAMOS, 2011, p. 2-3).

Silva (2010) elucida que as UPPs têm consistentes indicativos de sucesso, por exemplo, a apresentação de bons resultados com base em indicadores confiáveis, o menor índice de violência policial e o aumento da sensação de segurança dos habitantes diretamente impactados por elas. Entretanto, chama atenção para o fato que:

O que sustenta o entusiasmo acrítico com as UPPs 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 UPPs. (SILVA, 2010, p. 1 [grifo do autor]).

De acordo com o mesmo autor, as UPPs nascem da “truculência retórica” (SILVA, 2010, p.1) às classes pobres que tiveram seu cuidado militarizado, substituindo o conceito de operação – curto e violento – pelo conceito de pacificação – processo de longo prazo. Ressalta que, indubitavelmente, há mudança no “procedimento na orientação oficial” (p.2). No entanto, considera que a generalização, e não universalização, desse novo paradigma de segurança pública resulta em “uma dimensão de reforço à secular dualização da cidade, que deu margem ao título do conhecido livro de Zuenir Ventura, **Cidade Partida**” (p.2). Assim, pode-se inferir que a questão não está nas unidades de polícia em si, mas na dualização da cidade e a consequente fragmentação das políticas públicas.

Essa dualização e fragmentação estão inclusive no âmbito dos bolsões da pobreza, visto que das 38 UPPs¹³ instaladas, entre 2008 e 2016, 17 encontram-se no eixo Zona Sul,

¹³ Unidades de Polícia Pacificadora por região: Zona Sul (Santa Marta; Chapéu Mangueira e Babilônia; Pavão-Pavãozinho-Cantagalo; Tabajaras e Cabritos; Escondidinho e Prazeres; Rocinha; Vidigal; Cerro-Corá) Zona-Norte (Borel, Formiga, Andaraí, Salgueiro, Turano, São João, Matriz, Quietos, Macacos, Mangueira, Nova Brasília, Fazendinha, Adeus e Baiana, Alemão, Chatuba, Fé e Sereno, Parque Proletário, Vila Cruzeiro, Jacarezinho, Manguinhos, Barreira do Vasco e Tuiuti; Caju; Arará e Mandela, Lins; Camarista Méier; Vila Kennedy), Zona Oeste (Cidade de Deus; Batan), Centro (Providência; Coroa, Falet e Foguetreiro; São Carlos), Baixada Fluminense (Complexo da Mangueirinha).

Grande Tijuca, havendo apenas 2 na Zona Oeste – Cidade de Deus e Batan – e o restante¹⁴, que encontra-se na Zona Norte, localiza-se ao longo de vias estratégicas¹⁵, como Avenida Brasil, Linha Vermelha e Linha Amarela, que ligam o Aeroporto Internacional Tom Jobim ao Centro, Tijuca, Zona Sul e Barra da Tijuca. Ainda no tocante a esse fato, essas não são as áreas com os maiores bolsões de pobreza e violência da Cidade do Rio de Janeiro e nem do Estado, as quais estão na Zona Oeste da Cidade e Baixada Fluminense, de acordo com o Instituto de Segurança Pública (ISP), órgão da Secretaria de Estado de Segurança do Rio de Janeiro (SESEG).

De qualquer maneira, e sem adotar uma postura cínica, considero possível que o simples deslocamento das atividades criminais para regiões mais recônditas da cidade, associado à discricção no uso de armas pelos criminosos que permanecerem atuando nas áreas nobres, venha a reduzir o sentimento generalizado de medo e insegurança. Afinal de contas, altas taxas de crime e violência (criminal e policial) estão longe de ser uma novidade no Rio de Janeiro; o que é recente de duas ou três décadas é que isso deixou de ser intersticial, passando a atingir regiões nobres, tornando-se uma verdadeira obsessão nas conversas cotidianas e um tópico do debate público (SILVA, 2010, p. 3).

As UPPs passam a constituir, com isso, apenas uma pequena parte de projetos conjunturais de governo, que deixam de lado a real necessidade de programas de inclusão social e que resolvam o problema da pobreza sem sua militarização e a tratem em nível de cidadania. “Desse modo, não é possível pensar em políticas de inclusão social sem, imediatamente, focalizar reivindicações ou, pelo menos, expectativas, que são reivindicações implícitas e/ou inorgânicas” (SILVA, 2010, p. 4).

¹⁴ A UPP Complexo da Mangueirinha, localizada na Baixada Fluminense, não está sendo considerada como unidade instalada visto que não há Comando ou mesmo estrutura física na Unidade.

¹⁵ Vias expressas que ligam ao aeroporto à Cadeia Hoteleira, Centro Financeiro e Complexos Esportivos que serão utilizados na Copa do Mundo de Futebol FIFA e durante os Jogos Olímpicos.

7 O EFEITO UPP NAS DESPESAS GOVERNAMENTAIS E NOS INDICADORES DE VIOLÊNCIA NA CIDADE

Este capítulo descreve e analisa os dados das despesas com segurança pública e os indicadores de homicídios no Estado do Rio de Janeiro, bem como dados pertinentes às análises acerca da implementação da política de pacificação como condição para a viabilização da Cidade do Rio de Janeiro como uma cidade global. Nesse contexto, é válido retomar Kingdon (2003) que defende que a prioridade de entrada de assuntos na agenda das políticas públicas depende da forma como os problemas permanentes surgem no sistema, a partir disso, estas prioridades são construídas junto com as alternativas.

O cenário estudado pela pesquisa é o da transformação do Rio de Janeiro em cidade global graças a uma confluência de fluxos políticos – alinhamento dos governos federal, estadual e municipal – com fluxos da política pública representados pelo esplendor econômico e a onda de desenvolvimento e otimismo que o país atravessava entre 2002 e 2010, a qual acabou por refletir diretamente na Cidade e no Estado do Rio de Janeiro, claramente eleitos pelas coalizões políticas para serem as vitrines desse período de “esplendor”. Entretanto, um problema tomou a agenda decisória nesse período: concomitantemente à escolha do Rio de Janeiro para sediar a Copa do Mundo e as Olimpíadas, o ano de 2007 apresentou-se como trágico para segurança pública com um alarmante índice de letalidade violenta, ultrapassando em números absolutos os homicídios no Estado de São Paulo. De acordo com o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, foram 5.504 assassinatos no Rio de Janeiro e 4.877 em São Paulo, que concentra 21,7% da população enquanto o estado fluminense abriga 8,1%¹⁶. Tal configuração em nada contribuía para as candidaturas da cidade a megaeventos e minava, em grande parte, o projeto de uma cidade global.

Essa conjuntura escancarou o problema da segurança pública e colocou no centro das discussões a ineficiência da política de “Guerra às Drogas”, uma vez que as incursões policiais além de caras e extremamente sangrentas não surtiam o efeito esperado. Tem-se, com isso, o impulso necessário para capturar a atenção de políticos, gestores, intelectuais e sociedade civil para a entrada da questão na agenda decisória. Deu-se, dessa forma, a abertura da janela de oportunidade política, ou seja, o momento em que os fluxos político, da política e os problemas levaram a questão da segurança pública para o centro dos debates no que

¹⁶ Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE).

concerne à viabilização do Rio de Janeiro como uma cidade global. Tal alinhamento fez com que o movimento pendular da segurança pública buscasse novamente uma alternativa à Guerra às Drogas e aproximasse a política de segurança pública do Rio de Janeiro ao que vinha sendo preconizado pelo governo federal com ações ligadas à prevenção e “segurança cidadã” (FREIRE, 2009). Além disso, o modelo de policiamento de proximidade já vinha sendo cogitado pelos servidores públicos da SESEG que há muito estudavam alternativas para a crise instalada no Rio de Janeiro. Com isso acontecem as primeiras experiências embrionárias de pacificação que acabam por ganhar força e apoio tanto dos intelectuais, quanto da sociedade.

Uma das formas de entender e analisar a força dessa nova política de segurança pública e sua importância na agenda decisória é estudar o financiamento dispensado a essa política e os impactos do dispêndio de maior orçamento nas taxa de homicídio, que é o que a pesquisa se dedica nesse momento.

7.1 A SECURITIZAÇÃO DO ORÇAMENTO OU O EFEITO BELTRAME

Para compreender a evolução do financiamento da Segurança Pública no Estado do Rio de Janeiro foi construída uma série histórica (2003–2015) com os valores empenhados a cada ano pelo poder executivo para a cobertura de despesas com essa política. Além disso, foram acrescentados à série histórica os gastos totais do governo nesse mesmo período e as despesas com saúde e educação, uma vez que, as referidas políticas possuem o estabelecimento de mínimos sociais a serem investidos: 12% das receitas do estado no caso da saúde, conforme a Lei Complementar 141/2012; e 25% das receitas resultantes de impostos do estado como preconizado pela Constituição Federal.

O recorte temporal da série histórica foi eleito a partir da disponibilidade de dados no Portal Transparência da Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento do Rio de Janeiro, antiga Secretaria de Estado de Fazenda (SEFAZ), e também por abranger o período anterior à projeção do Rio de Janeiro ao *status* de cidade global, o que nos fornece uma visão processual da construção da agenda decisória e do protagonismo da política de segurança pública nesse período.

Os valores empenhados pelo Poder Executivo do Governo do Estado do Rio de Janeiro encontram-se dispostos na Tabela 1.

**Tabela 1 – Valores Empenhados pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2003-2015
(valores nominais)**

Ano	Valor Empenhado (R\$)
2003	21.708.609.743,13
2004	23.697.370.616,28
2005	25.842.529.746,23
2006	29.249.695.896,22
2007	30.559.633.536,33
2008	35.147.188.736,51
2009	39.128.189.137,83
2010	46.320.933.367,90
2011	51.695.720.237,60
2012	58.235.566.761,10
2013	65.767.662.389,10
2014	68.883.070.744,57
2015	58.879.884.406,26

Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento, 2017.

Os valores em questão deixam claro que entre os anos de 2003 e 2014 os empenhos realizados pelo Estado do Rio de Janeiro triplicaram em valores nominais. O único registro de queda nos empenhos é em 2015, o que pode ser atribuído ao déficit de 0,48% na arrecadação do ICMS em relação a 2014, queda essa significativa, uma vez que, a inflação no referido ano foi superior a 10%¹⁷. Aliado a esse fato também está a queda de arrecadação de *royalties* do petróleo e a crise no setor, uma vez que, o Rio de Janeiro teve um alívio em sua crise financeira pelo *boom* do setor em 2007, mas em 2015 sentiu ainda mais a retração, principalmente, por conta do aumento da população e da economia¹⁸. O cenário, a partir desse ano, era bastante assustador e as projeções se mostraram corretas se considerarmos a crise financeira que assolou o Estado em 2016.

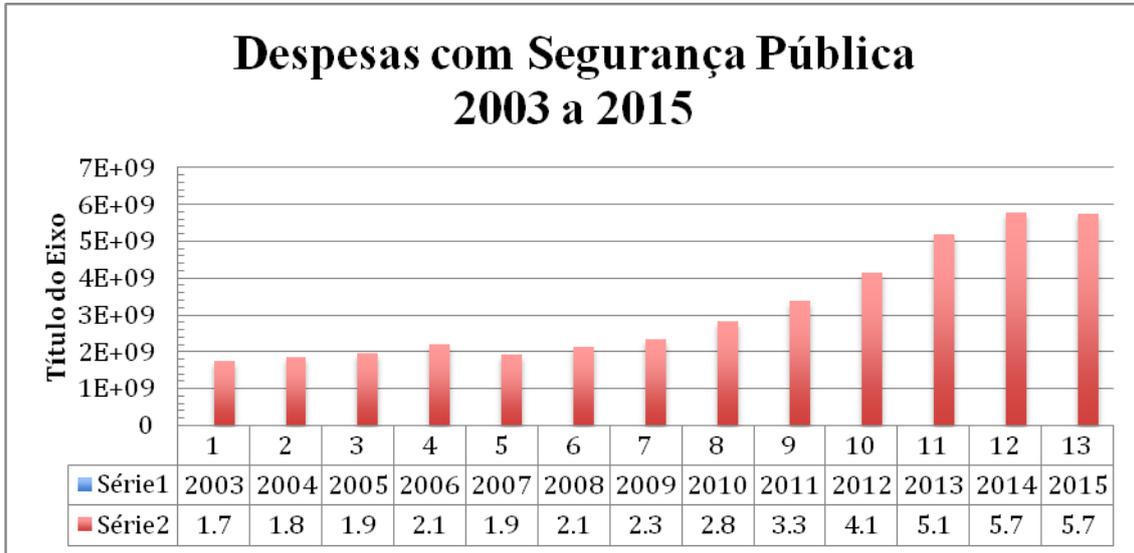
Nesse contexto, as despesas com Segurança Pública também acompanharam a tendência dos gastos totais do Estado, o aumento nos empenhos é de 3,24 vezes considerando valores brutos. Notam-se duas retrações nas despesas nos anos de 2007 e 2015. O primeiro ano coincide com o início do mandato do Governador Sérgio Cabral e o segundo com as quedas nas arrecadações de ICMS e *royalties* do petróleo pelo Estado. Gráficamente também é possível depreender que o aumento das despesas no setor coincide com as instalações das Unidades de Polícia Pacificadora e a consolidação da política de pacificação que, conforme já

¹⁷ Informações disponíveis em: <<http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2016-01-06/arrecadacao-do-icms-sofre-queda-no-estado.html>>.

¹⁸ Informações disponíveis em: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/economia/noticia/2016-07/crise-do-petroleo-agravou-situacao-do-rio-governo-busca-receitas-extras>>.

amplamente discutido no referencial teórico desta tese, tem seu período de grande expansão entre 2009 e 2014, sendo que nos anos de 2013 e 2014 houve a realização de dois megaeventos na cidade: a Copa das Confederações e a Copa do Mundo.

Gráfico 1 – Despesas com Segurança Pública



Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento, 2017

Conforme o relatório “Segurança do Rio de Janeiro nos Grandes Eventos” ao longo da Copa das Confederações foram mobilizados 8.580 policiais militares e 520 policiais civis pagos através do Registro de Aquisição de Serviços (RAS), que representa o programa de horas extras para profissionais da segurança pública. O valor total gasto com as RAS foi de R\$ 22.819.975,00, o mesmo é decomposto em R\$ 7.558.150,00 com PMs para a segurança do evento; R\$12.018.825,00 com policiamento em manifestações durante o evento; e R\$3.243.000,00 para pagamento de policiais civis. Esse valor representa aproximadamente 4% das despesas em segurança pública no ano de 2013. É de destaque que, nesse mesmo ano, foram implementadas 8 novas Unidades de Polícia Pacificadora, contabilizando 32 unidades no total. No ano de 2013, o Rio de Janeiro também recebeu a Jornada Mundial da Juventude (JMJ). De acordo com o relatório supracitado, 7.953 policiais militares e 783 policiais civis foram mobilizados ao custo de R\$18.051.150,00 pagos na modalidade de RAS, o que constitui uma outra despesa com segurança pública não regularmente prevista.

Em 2014, aconteceu a Copa do Mundo de Futebol, o Rio de Janeiro recebeu 3,43 milhões de pessoas, sendo que 519 mil foram espectadores de jogos no Maracanã; 814 mil pessoas estiveram nos eventos da *Fan Fest*; 180 mil pessoas acompanharam os jogos pelo Alzirão. Além disso, a cidade recebeu 471 mil turistas estrangeiros, 415 mil turistas

brasileiros e 71 mil argentinos na final da competição. Para o evento, foram mobilizados 10.000 policiais militares e 505 policiais civis a um custo de R\$6.240,00, bem abaixo dos megaeventos anteriores o que pode ter acontecido devido à disposição do evento por todo Brasil e também pelo recebimento de ajuda das Forças Armadas e Força Nacional. Além disso, é importante ressaltar que o Rio de Janeiro recebeu, segundo Roberto Alzir, Subsecretário Extraordinário de Grandes Eventos da Secretaria de Segurança, uma despesa de 2 bilhões de reais entre 2012 e 2016¹⁹ para viabilizar a realização de tantos megaeventos quase simultaneamente, o que catapultou a cidade para o rol das Cidades Globais.

Nesse âmbito, vale também realizar um comparativo entre as despesas com segurança pública, saúde e educação, conforme a Tabela 2.

Tabela 2 – Despesas Nominais com Segurança Pública, Saúde e Educação, 2003 - 2015

Ano	Política Pública		
	Segurança Pública	Saúde	Educação
2003	1.765.509.408,44	1.278.274.355,90	1.724.345.681,59
2004	1.850.182.341,68	1.884.429.913,38	1.926.407.010,84
2005	1.944.199.974,77	2.148.749.823,25	1.968.725.812,75
2006	2.196.932.713,13	2.623.004.291,99	1.999.737.197,94
2007	1.920.351.798,47	2.826.912.921,40	2.383.431.565,70
2008	2.129.119.289,45	3.412.769.550,49	2.679.950.260,10
2009	2.338.205.731,13	3.969.765.987,06	2.968.028.663,57
2010	2.828.348.798,29	4.201.328.289,98	3.437.282.129,97
2011	3.376.266.225,85	4.657.447.119,37	3.690.912.573,56
2012	4.139.089.293,16	4.325.764.330,21	4.131.729.688,70
2013	5.194.397.246,09	5.212.939.972,45	4.661.998.249,99
2014	5.768.773.549,75	5.449.447.207,36	4.695.326.380,45
2015	5.730.745.206,06	5.537.239.429,53	4.681.565.104,44

Fonte: Secretaria de Estado de Fazenda e Planejamento, 2017

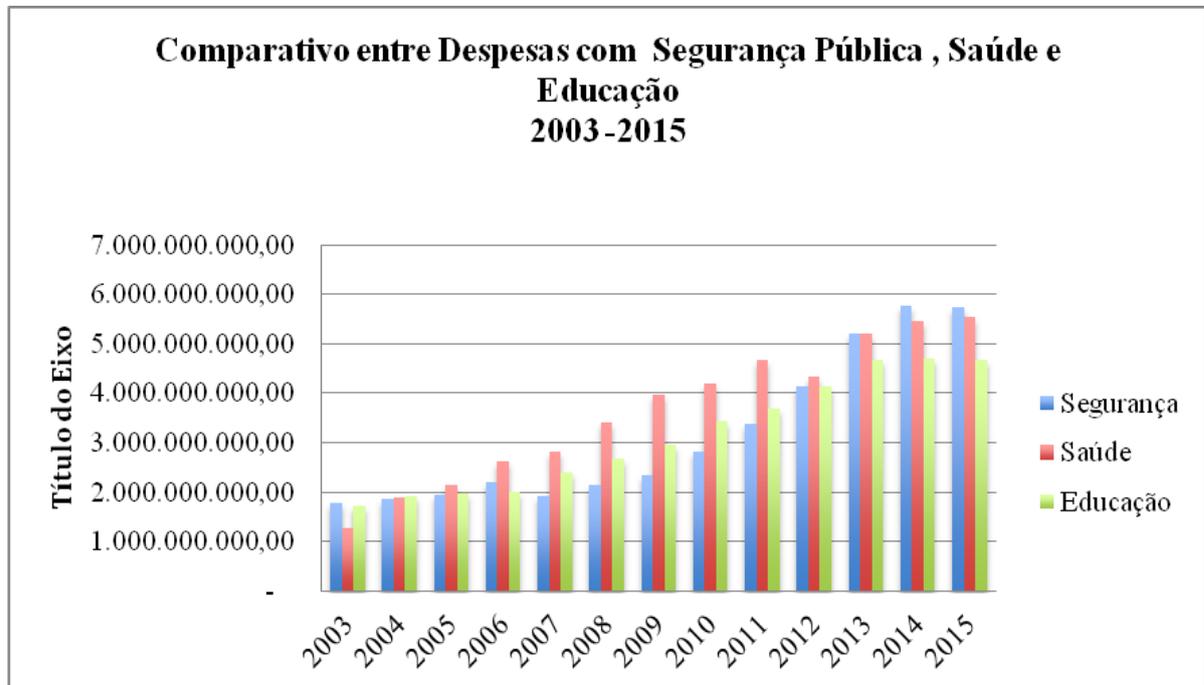
O Gráfico 2, a seguir, traz o referido comparativo. É possível notar que entre 2003 e 2005 as despesas com educação e segurança pública mantêm-se praticamente estáveis havendo um maior crescimento nas despesas com saúde, o que se mantém de 2006 a 2011. A partir de 2012, a política de segurança pública passa a receber mais empenhos do que as demais, ultrapassando primeiro as despesas com educação e, no ano seguinte, o montante

¹⁹ Disponível em:

<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo;jsessionid=66814278B25AF33C8338BB562DC632EF.lportal2?p_p_id=exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ&p_p_lifecycle=0&p_p_state=pop_up&p_p_mode=view&p_p_col_id=column-4&p_p_col_count=1&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_struts_action=%2Fext%2Fexibeconteudo%2Fview&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_groupId=103138&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_articleId=1931071&_exibeconteudo_INSTANCE_2wXQ_viewMode=print.>

investido em saúde. Desde então, se apresenta como a política pública que recebe maior quantidade de empenhos do Poder Executivo do Governo do Estado do Rio de Janeiro.

Gráfico 2 – Comparativo entre Despesas com Segurança Pública, Saúde e Educação, 2003 - 2015



Fonte: Secretaria de Estado da Fazenda e Planejamento, 2017.

Os dados coletados e a estatística descritiva demonstram que a hipótese de que a política de pacificação entrou na agenda decisória do governo do Estado do Rio de Janeiro é verdadeira. Nota-se que, a partir do ano anterior, a realização do megaevento de maior impacto e visibilidade para sua capital, que se despontava como um projeto de cidade global, produziu uma grande concentração da despesa nessa política pública em detrimento ao incremento dos gastos com políticas que possuem mínimos constitucionais estabelecidos.

Os dados até então apresentados permitem também inferir que parte importante do que foi preconizado no Decreto no. 45.146 de 2015, responsável por institucionalizar a política de pacificação, acerca da reintegração política, econômica e social dos territórios conflagrados foi afetado pelo crescente aumento das despesas com segurança pública de maneira isolada, sem o crescimento proporcional dos gastos com políticas sociais como saúde e educação. Desta forma, uma vez que sem um aumento de orçamento proporcional à política de pacificação, medidas para superação da exclusão social acabaram por não ser implementadas. Esse é apontado como um ponto nevrálgico da política que acaba por comprometer sua estabilidade e continuidade, uma vez que, a mesma ficou estagnada na ocupação de territórios

e saturação da relação policial/habitante, segundo descreveu o próprio Secretário de Segurança Pública responsável pela concepção e implantação da política de pacificação.

O trabalho agora se debruça na análise dos números de homicídios e os reflexos da implementação das Unidades de Polícia Pacificadora com vistas a demonstrar os critérios para instalação de tais unidades e os reflexos produzidos pela nova PSP.

De acordo com a SESEG a letalidade violenta é “um dos indicadores estratégicos de criminalidade que compõem o Sistema Integrado de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM)²⁰”. Esse indicador é composto por quatro tipos de homicídios, a saber: homicídio doloso; homicídio decorrente de oposição à intervenção policial; latrocínio; e lesão corporal seguida de morte. Em um primeiro momento, a opção pela utilização desse indicador deveu-se a necessidade de descrever os efeitos da implementação da política de pacificação.

Os dados utilizados para a construção da série histórica aqui apresentada possuem o mesmo recorte do financiamento (2003 – 2015), o que permite estudar o impacto da política na violência urbana. É importante ressaltar que o Instituto de Segurança Pública só disponibiliza em série histórica a taxa de letalidade violenta no Estado e em suas 4 macrorregiões principais: capital, Grande Niterói, Baixada Fluminense e interior do Estado. Esta disponibilidade restrita não permite que se tenha uma visão do indicador por Área Integrada de Segurança Pública (AISP).

As AISPs são as áreas de divisões geográficas de atuação das Polícias Ostensiva (Militar) e Judiciária (Civil); seu contorno geográfico das regiões, na maioria dos casos, coincide com a cobertura de cada Batalhão da Polícia Militar e a circunscrição das Delegacias de Polícia Civil, aglutinando bairros ou até municípios, dependendo da área coberta por cada batalhão. Nessas regiões que estão compilados os crimes registrados, o que ofereceria uma visão mais fidedigna da criminalidade e sua distribuição pelo Estado do Rio de Janeiro.

Diante desta limitação, nesta tese, optou-se por descrever a situação de cada AISP do Estado e contabilizar o somatório dos homicídios listados como compositores do indicador de letalidade violenta, mesmo considerando que a coleta de informação com o número de mortes em decorrência de oposição à ação policial só é contabilizado por AISP a partir de 2014. Assim, optou-se por utilizar a contabilização sem esse indicador o que caracteriza uma perda para um viés do estudo, mas traz mais fidedignidade quanto aos dados e comparações apresentados daqui para frente. Com isso, a pesquisa utiliza o somatório do número absoluto de homicídios dolosos; latrocínios e lesões corporais seguidas de morte.

²⁰ Conceito disponível em: <<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=137>>.

Os debates provocados pela revisão de literatura mostram que o início da política de pacificação remonta ao final do ano de 2008, quando a primeira experiência no morro Santa Marta é relatada. Por esse motivo, as análises acerca do somatório de homicídios tem como ponto de partida o levantamento das AISP com maior índice e sua localização no Estado do Rio de Janeiro.

O Gráfico 3, a seguir, traz as informações da distribuição de homicídios por AISP em 2008, dado que esse é o ano em que a política de pacificação começa a ser implementada, e o Anexo A conta com uma série histórica do somatório de homicídios detalhado por AISP e por ano. No contexto desses dados, destaca-se o fato de que das cinco áreas com maiores números absolutos de homicídios apenas duas receberam Unidades de Polícia Pacificadora: Batan ainda no começo da política e Duque de Caxias, última UPP implementada em 2014 e única fora da Cidade do Rio de Janeiro.

As duas AISP com maior índice de homicídios em 2008 estão localizadas na Baixada Fluminense – AISP 15 e 20 – na região de Duque de Caxias e Nova Iguaçu com 596 e 488 homicídios, respectivamente. Em terceira posição aparece a AISP 9 com 462 mortes, na região de Madureira e Rocha Miranda. A quarta localidade mais violenta, nesse ano, foi a região de São Gonçalo e Niterói, AISP 7, com 434 óbitos violentos. A região de Senador Camará, Batan e Deodoro ou AISP 14 figura como a quinta região mais violenta com 323 mortes.

Gráfico 3 – Número Absoluto de Homicídios por AISP no ano de 2008



Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2017.

É de destaque que de todas essas regiões só a última contou a instalação de uma Unidade de Polícia Pacificadora no ano seguinte (2009) – a AISP 14 – na qual está localizado o Batan. No entanto, a própria Secretaria de Segurança admite no Relatório “UPP – Da origem do programa à política de pacificação: um guia para compartilhar experiências e reflexões” que a implementação da UPP no Batan deveu-se a conclamação da “opinião pública a produzir uma intervenção contundente [...] após uma equipe de um jornal de grande circulação, que realizava uma série de reportagens sobre a ação da milícia na região, foi capturada e torturada pelos milicianos” (p.31).

Com relação a esses dados também é mister destacar que apesar do altíssimo número de mortes decorrentes de homicídio doloso; latrocínio; ou lesão corporal seguida de morte, conforme disposto no Anexo A, as quatro primeiras AISPs citadas não receberam nenhuma Unidade de Polícia Pacificadora até o ano de 2014, quando é implantada a UPP do Complexo da Mangueirinha na AISP 15, única unidade do programa fora da Cidade do Rio de Janeiro.

Tal exposição de dados já apresenta indícios de que a política de pacificação possuía um objetivo demasiadamente claro: viabilizar regiões da Cidade do Rio de Janeiro que receberiam megaeventos ou hospedariam seus participantes e espectadores. Faz-se necessário retomar que as políticas de segurança pública são de responsabilidade do estado e devem ser desenvolvidas e implementadas por ele de acordo com as necessidades apontadas pelos indicadores. Ficam aqui alguns questionamentos: sendo a política de pacificação um instrumento a ser aplicado nas áreas mais violentas da cidade por que apenas em 2014 há a implementação da única unidade do programa fora do estado na AISP com maior indicador de violência? Por qual motivo o índice de letalidade violenta e alta densidade populacional de regiões como a Baixada Fluminense, Niterói e São Gonçalo e Zona Oeste da capital não foram levadas em conta para a instalação das unidades?

Na Tabela 3, a seguir, estão listadas as áreas integradas de segurança que receberam a política de pacificação. É notória a queda no índice de letalidade nessas regiões. Também é interessante notar, a partir da leitura do Anexo A que, com exceção da AISP 15, localizada na região de Duque de Caxias, todas as outras áreas que receberam UPPs encontram-se na capital fluminense nas Zonas Sul, Norte, especialmente na Grande Tijuca e Centro. As três unidades implementadas na Zona Oeste, Cidade de Deus, Batan e Vila Kennedy, encontram-se, respectivamente, as margens da Linha Amarela, uma das principais vias de acesso à Barra da Tijuca, na Av. Brasil e próximo ao Parque Olímpico de Deodoro.

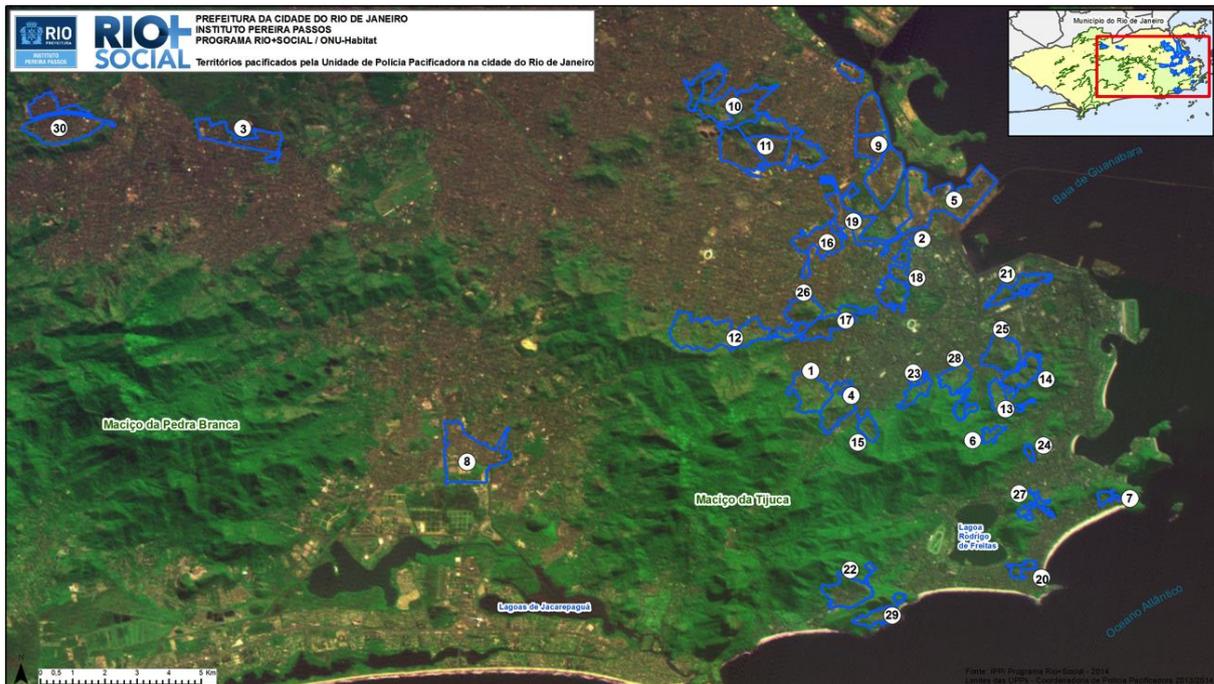
Tabela 3 – Evolução dos Homicídios em AISP's com UPPs Implementadas

	2003	2004	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
AISP 2	22	40	35	26	20	31	13	16	8	17	10	10
AISP 3	251	165	188	215	187	196	128	127	113	114	84	108
AISP 4	83	103	99	86	89	85	64	121	171	143	199	261
AISP 5	33	135	46	42	40	47	27	26	30	33	41	42
AISP 6	62	64	89	95	86	58	30	25	16	21	20	14
AISP 14	317	486	422	357	323	265	163	270	169	179	151	159
AISP 15	538	491	538	516	596	546	378	425	371	442	471	321
AISP 16	123	142	171	182	136	154	107	69	87	87	75	71
AISP 18	118	142	144	126	109	98	68	60	57	76	100	101
AISP 19	10	22	21	13	3	11	8	3	6	10	8	6
AISP 22	191	219	114	118	98	125	88	83	66	54	69	50
AISP 23	12	39	37	30	32	19	20	16	20	10	15	20

Fonte: Instituto de Segurança Pública, 2017.

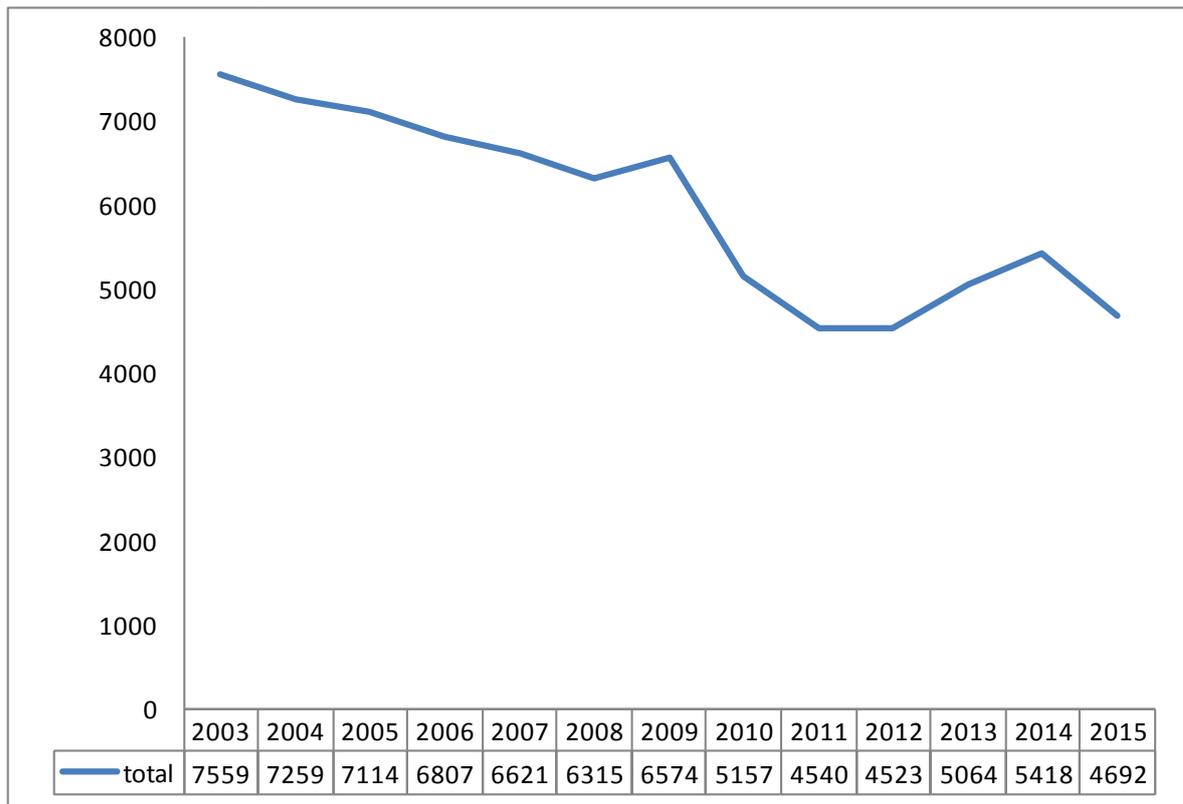
A Figura 1, a seguir, auxilia na visualização da distribuição das Unidades de Polícia Pacificadora na Cidade do Rio de Janeiro, comprovando sua localização nas favelas e territórios conflagrados que ocupam as áreas nobres da cidade e que poderiam inviabilizar o processo de globalização da cidade. Aqui se cogita a hipótese de militarização e controle da pobreza nas áreas de maior interesse social e econômico da Cidade do Rio de Janeiro dada a saturação policial que determinada região da cidade passa a receber em detrimento a outras regiões do Estado comprovadamente violentas e carentes de intervenção para controle e prevenção da criminalidade. É importante também retomar, nesse momento, que a própria SESEG admite que o modelo de implantação de política pacificadora não é viável para todas as áreas violentas da cidade dado seu alto custo e necessidade de larga escala de recursos humanos (Relatório “UPP – Da origem do programa à política de pacificação: um guia para compartilhar experiências e reflexões”).

Figura 1 – Distribuição das Unidades de Polícia Pacificadora na Cidade do Rio de Janeiro



Fonte: Instituto Pereira Passos, 2017.

Outro ponto importante a ser discutido é a evolução da letalidade violenta ao longo do período estudado pela série história, disposto no Gráfico 4, a seguir. Destaca-se uma vertiginosa queda no somatório de homicídios entre os anos de 2008 e 2012. Tal queda coincide com o aumento nas despesas com segurança pública e com a injeção de financiamento para viabilização da realização dos megaeventos, como já discutido anteriormente sobre a securitização do orçamento. Além disso, é interessante notar que a partir do ano de 2012, mesmo com o auge da implementação da política de pacificação e continuidade de aumento nas despesas em segurança pública o somatório de homicídios voltam a subir e depois a decrescer entre 2014 e 2015.

Gráfico 4 – Evolução Total de Ocorrências de Homicídios, Rio de Janeiro, 2003 - 2015

Fonte: ISP, 2017.

Com base nas discussões levantadas, até então, é possível depreender que a política de pacificação viabilizou a realização de megaeventos em áreas de interesse econômico e social da cidade do Rio de Janeiro, garantindo sua entrada para o rol de cidades globais terciárias. O relatório “Segurança do Rio de Janeiro nos Grandes Eventos” comprova tal fato ao mostrar, inclusive, a repercussão do projeto de pacificação e dos esquemas especiais de segurança na mídia, enfatizando a satisfação dos participantes dos megaeventos com a segurança pública oferecida.

Também é preciso destacar que a queda na letalidade violenta é produto do Sistema de Metas adotado pela Secretaria de Segurança Pública a partir da criação da política de pacificação. Sistema esse que só teve sua implementação possível devido ao incremento nas despesas com segurança pública na era José Mariano Beltrame. Todavia, como o presente estudo não se debruçou sobre essa questão detalhadamente tal questão é trazida como uma limitação do estudo e encorajam-se novas pesquisas e estudos no campo.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Esta tese descreveu e analisou a política de segurança decorrente da agenda de adequação da Cidade do Rio de Janeiro às exigências de uma cidade global por força do engajamento em megaeventos esportivos. Concomitantemente a escolha do Rio de Janeiro para sediar a Copa do Mundo e as Olimpíadas, o ano de 2007 apresentou-se como trágico para segurança pública com a alarmante quantidade de homicídios, ultrapassando em números absolutos os homicídios no Estado de São Paulo.

Esse cenário dramatizou o problema da segurança pública e colocou no centro da agenda a ineficiência da política de “Guerra às Drogas”, uma vez que, as incursões policiais além de caras e extremamente sangrentas não surtiam o efeito esperado. Teve-se, com isso, o impulso necessário para capturar a atenção de políticos, gestores, intelectuais e sociedade civil para a entrada da questão na agenda decisória. Deu-se, assim, a abertura da janela de oportunidade política, ou seja, o momento em que os fluxos político, da política e os problemas levaram a questão da segurança pública para o centro dos debates no que concerniam à viabilidade da capital do Rio de Janeiro enquanto cidade global.

Esse alinhamento fez com que o movimento pendular da segurança pública buscasse novamente uma alternativa a Guerra às Drogas e aproximasse a política de segurança pública do Rio de Janeiro ao que vinha sendo preconizado pelo governo federal com ações ligadas à prevenção e “segurança cidadã” (FREIRE, 2009). Além disso, o modelo de policiamento de proximidade já vinha sendo cogitado pelos servidores públicos da SESEG, que há muito estudavam alternativas para a crise instalada no Rio de Janeiro. Com isso, acontecem as primeiras experiências embrionárias de pacificação, seguidas pelo estabelecimento da política, que acabam por ganhar força e apoio tanto dos intelectuais quanto da sociedade.

O processo de globalização da metrópole carioca com foco na recepção de megaeventos prometia, inicialmente, como legado moradias públicas, malha de transporte diversificada e, obviamente, uma infraestrutura esportiva. Entretanto, após o investimento de 20 bilhões de dólares²¹ viu-se a construção de uma malha de transportes capaz de atender a apenas os locais de competição e região hoteleira – áreas mais abastadas da cidade. Promessas de investimentos de interesse social como a construção de moradias populares, melhoria da qualidade de vida da população com o aumento dos investimentos e parcerias público-privadas pouco foram notadas.

²¹ Dados disponíveis em: <https://www.nytimes.com/2016/06/25/sports/olympics/as-the-olympics-near-brazil-and-rio-let-the-bad-times-roll.html?_r=1>.

Quanto à política de segurança pública, os dados apresentados nesta tese indicam um caráter circunstancial, ou seja, que ela serviu para viabilizar conjuntamente megaeventos planetários, mas mostrou-se insustentável do ponto de vista do suporte financeiro necessário à manutenção da prioridade da agenda da segurança pública e também no que diz respeito à diminuição da letalidade violenta. A partir de 2012, sinais de que a política de pacificação não era sustentável enquanto solução para o problema da segurança pública começaram a surgir com o aumento das taxas de homicídios que até então apresentavam significativa queda e a percepção coletiva do aumento dos eventos violentos na cidade.

Conforme demonstrou a tese, a elevada exigência financeira da política de pacificação também se revelou um grande desafio. Os dados levantados sobre empenhos do Governo do Estado do Rio de Janeiro com Segurança Pública mostraram que essa passou a ser a política com maiores despesas, superando políticas públicas com mínimos constitucionais estabelecidos como saúde e educação. Outro dado bastante importante é que, em 2015, o Estado do Rio de Janeiro já apresentava indícios do início de uma grave crise financeira, o que colocou ainda mais em xeque as UPPs, uma vez que, essa política está altamente correlacionada com o aumento de orçamento dados os constantes investimentos com a ampliação e a formação do efetivo policial para garantir a saturação policial em áreas ocupadas (Anexo B). Essas despesas contemplavam também a construção de unidades nas favelas que recebiam o programa, aquisição de toda sorte de equipamentos para viabilizar o patrulhamento das áreas e sustentabilidade para o pagamento das gratificações previstas no Sistema Integrado de Metas. Assim, a tese sustenta que a prioridade da agenda da pacificação produziu um padrão securitizado na execução do orçamento estadual, insustentável para o panorama de crise da arrecadação do Estado nos anos 2015-2016.

Além disso, cabe ressaltar que as partes subsequentes das dimensões política de pacificação como a ocupação social dos territórios e a devolução das áreas conflagradas para o controle do Estado não saíram de projetos embrionários e não foram concretizadas. O próprio Secretário de Segurança à época, José Mariano Beltrame, muitas vezes, chamou atenção para a necessidade do cumprimento dessa considerada “segunda fase” da política de pacificação. Ao final de seus dez anos de gestão, deu demonstrações públicas de insatisfação com tal fato ao afirmar que “o Estado sabe que não tem condições de atender a população marginalizada, não tem condições de urbanizar, não tem condições de levar ordem a essas comunidades.”²² e também ao admitir que o insucesso das UPPs devia-se a “falta de

²² Entrevista à Revista Época. Disponível em: <<http://epoca.globo.com/tempo/noticia/2016/10/beltrame-o-rio-nao-tem-condicoes-de-acabar-com-desordem-que-deixou-acontecer.html>>.

investimento social e ocupação do Estado. Falta de valorização do policial, prejudicada pela crise do Estado, que agora ameaça não pagar dezembro e 13°. Leniência da Justiça com bandidos presos, por meio de indultos e licenças para sair em datas especiais, além do regime de progressão de pena” (ibid).

Em um dos últimos episódios críticos à frente da Secretaria de Segurança Pública Beltrame afirmou “O problema não é só da polícia, é de ordenamento urbano. Não é preciso o secretário de Segurança ir ao local para mandar fechar uma passagem da Supervia, por onde os bandidos passam, como o que aconteceu na Linha Amarela. Não se surpreendam se, numa verdadeira esculhambação urbanística que é o Rio de Janeiro, neste momento não tenha alguém de fuzil em alguma linha do trem. Porque qualquer perito ou conhecedor de via férrea, se passar no trem em Belford Roxo, vai simplesmente interditar aquela linha, porque, infelizmente, se deixam construir lugares onde nenhuma polícia do mundo opera. Nós operamos. Mas e o resto?”²³

É fato que os dez anos de José Mariano Beltrame à frente da SESEG trouxeram ao Rio de Janeiro políticas alternativas ao modelo de Guerra às Drogas, mas a sustentabilidade das políticas desenvolvidas em sua gestão podem ser amplamente questionadas assim como a utilização dessas políticas para a viabilização de um modelo de cidade global incompatível com a “esculhambação urbanística” que historicamente acompanha a cidade. Sua saída do cargo, logo após a realização dos Jogos Olímpicos, também contribuiu para entender a política de segurança pública como circunstancial. Além disso, demonstra que o próprio idealizador da política já entendia que os anos subsequentes seriam de grave crise e insustentabilidade do modelo, conforme as falas pinçadas de inúmeras reportagens veiculadas a época.

Faz-se importante ressaltar que a segurança pública no Estado do Rio de Janeiro passa em 2017 por um período crítico dada a impossibilidade de solidificação de um planejamento idealizado na era Beltrame. Um primeiro passo foi dado no que concerne à implementação de política de segurança pública em territórios conflagrados, mas faltou qualificar policiais, integrar e reformar as polícias, contar com o apoio do Governo do Estado para fazer da segurança uma política social e, principalmente, reformar por completo a orientação da política pública contra as drogas. Diante destes limites, as UPPs se transformaram em dilema; a SESEG, antes central no Governo do Estado do Rio de Janeiro, ficou isolada e mais uma

²³ Trecho extraído de reportagem do Jornal O Globo. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/apos-morte-de-trafficante-no-paraguai-beltrame-diz-que-situacao-vai-piorar-em-dois-meses-19528125#ixzz4k1eq2ddH>>.

vez o movimento pendular das políticas de segurança pública volta para o lado da estratégia de Guerra às Drogas e intervenções pontuais, dispendiosas e sangrentas.

REFERÊNCIAS

ABREU, M. de A. *Evolução urbana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IPLANRIO, 1997.

ADORNO, S. Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal. *Cadernos Adenauer*. Rio de Janeiro, ano IX, n.4, p.9-27, 2008.

ALVES, M. H. M. & EVANSON, P. *Vivendo no fogo cruzado: moradores de favela traficantes de droga e violência policial no Rio de Janeiro*. São Paulo, UNESP, 2013.

AMIM, S. *Capitalism in the Age of Globalization*. London: Zed, 1997.

ASSIS, A. M. O. *et al* . Desigualdade, pobreza e condições de saúde e nutrição na infância no Nordeste brasileiro. *Cad. Saúde Pública*, Rio de Janeiro, 23 (10): Oct. 2007 . Available from . accessn 21 Aug. 2012 <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-311X2007001000009>.

BRASIL. *Constituição Federal*, 1988.

BRASIL. *Guia do Censo 2010 para jornalistas*. Disponível em: <http://www.ibge.gov.br/home/presidencia/noticias/pdf/Guia_do_censo2010.pdf>.

BRASIL. Lei nº 12.462, de 5 de agosto de 2011. *Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas – RDC; altera a lei nº 10.683, de 28 de maio de 2003*. Brasília: Poder Executivo, 2011.

BRASIL. Conselho Nacional de Saúde (Brasil). *Resolução nº 466, de 12 de dezembro de 2012*. Brasília, 2012 [citado 2014 Mar 11]. Disponível em: <http://www.conselho.saude.gov.br/web_comissoes/conep/index.html>. Acesso em: 21 jan. 2017.

BRASIL. Lei nº 11.124, de 16 de junho de 2005. *Dispõe sobre o Sistema Nacional de Habitação de Interesse Social – SNHIS, cria o Fundo Nacional de Habitação de Interesse Social – FNHIS e institui o Conselho Gestor do FNHIS*. Poder Executivo, 2005.

BRASIL. Lei nº 12.348, de 15 de dezembro de 2010. *Dispõe sobre o limite de endividamento de municípios em operações de crédito destinadas ao financiamento de infraestrutura para a realização da Copa do Mundo FIFA 2014 e dos Jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016*. Brasília: Poder Executivo, 2010

BRASIL. Lei nº 12.350, de 20 de dezembro de 2010. *Dispõe sobre medidas tributárias referentes à realização, no Brasil da Copa das Confederações Fifa 2013 e da Copa do Mundo Fifa 2014*. Brasília: Poder Executivo, 2010

BRASIL. Medida Provisória nº 497, de 27 de julho de 2010. *Promove desoneração tributária de subvenções governamentais destinadas ao fomento das atividades de pesquisa tecnológica e desenvolvimento de inovação tecnológica nas empresas, institui o Regime Especial de tributação para a construção, ampliação, reforma ou modernização de estádios de futebol – RECO, e dá outras providências*. Brasília: DOU, 2010

BRUM, M. S. Rio de Janeiro, a cidade global e a inclusão das favelas pelo mercado. *GGN: O Jornal de Todos os Brasis*. 06. Ago, 2014.

CANO, I. *Letalidade da Ação Policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997

CANO, I. *Os Indicadores de Criminalidade e de Avaliação do Desempenho do Setor Público*, abr.2002. Mimeografado.

CANO, I. Políticas de Segurança Pública no Brasil: Tentativas de Modernização e Democratização versus a Guerra contra o Crime. *Sur – Revista Internacional de Direitos Humanos*, v. 3, n.5 p. 137-156, 2006.

CARDOSO, F. H. & REYNA. Industrialização, estrutura ocupacional e estratificação social na América Latina. Rio de Janeiro, *Revista Dados*, 2/3: 1967.

CARVALHO, M. Cidade Global: anotações críticas sobre um conceito. *SP em Perspectiva*, Revista da Fundação SEADE. São Paulo, 14 (4): sp, 2000.

CERQUEIRA, Nilton de Albuquerque. *Realizações em três anos de administração*. Archè, Rio de Janeiro VII (19): sp, 1998.

CERQUEIRA, CMN. *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos: 2001

DAVIS, M. *Planeta Favela*. Trad. Beatriz Medina. São Paulo: Boitempo, 2006

DOCUMENTO PLANEJAMENTO e estratégia de implementação das UPP's, apresentado no 1º. Seminário sobre Unidades de Polícia Pacificadoras, em abril de 2010. SSPIO/SESEG.

DOLHNIKOFF, M. Apresentação à entrevista de Benedita da Silva. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, 43: sp, 1995.

ECKL, J. & WEBER, R. North – South? Pitfalls of Dividing the World by Worlds. *Third World Quarterly*. 28. (1): 3-23, 2007.

FAINSTEIN, SS; GORDON, I; HARLOE, M. *Dived Cities: New York and London in the contemporary world* (Studies in Urban and Social Change). Hoboken, Nova Jersey, EUA: Blackwell, 1992

FERREIRA, J. S. W. *São Paulo: o mito da cidade global*. Tese de Doutorado. FAU/USP, 2003.

FIORI, J. L. *Em busca do dissenso perdido. Ensaios críticos sobre a festejada crise do Estado*. Rio de Janeiro: Insight Editorial, 1995.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. Ano 2, São Paulo, 2008.

FREIRE, M, D. Paradigmas de Segurança no Brasil: da ditadura aos nossos dias. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, ano 3, n. 5, p. 100-114, ago/set. 2009.

FRIEDMANN, J. Where we stand? A decade of world city research. In: Knox & Taylor (org) *World Cities in a World System*. Cambridge University Press, Cambridge, 1995.

FRIEDMANN, J. & WOLFF, G.; World city formation: an agenda for research and action. *International Journal of Urban and Regional Research*, 6 (3): 309-344, 1982.

FRIEDMANN, J. The World Cities hipotesys. *Development and Change*, 17 (1): sp, 1986.

GEERTZ, C. *A interpretação das culturas*. Rio de Janeiro: Editora Guanabara Koogan, 1989.

GIDDENS, A. *The consequences of modernity*. Cambrigde, UK: Cambridge University Press, 1990.

HALL, P. *The World Cities*. Londres: Weidenfeld, 1984.

HARVEY, D. *Condição Pós-Moderna*, São Paulo: Loyola, 1992.

HELD, D. Regulating Globalization. The reinvention of politics. *International Sociology*, 15 (2): 394-408, 2000

HENRIQUES, R. & RAMOS, S. UPP Social: Ações sociais para consolidar a pacificação, 2011. Disponível em: <<http://www.ie.ufrj.br/datacenter/ie/pdfs/seminarios/pesquisa/texto3008.pdf>>. Acesso em: 22 mai. 2013.

HILL, R. & KIM, J. Global cities and developmental states: New York, Tokyo and Seoul. *Urban Studies* 12(37): 2241–2256, 2000

HILL, R. C. Cities and nested hierarchies. *International Social Science Journal* 56(181): 373–384, 2004

IBGE. Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. *Dados do Censo de 2010*.

ILANUD. Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente. Gabinete de Gestão Institucional da Presidência da República. *Das Políticas de Segurança Pública às Políticas Públicas de Segurança*. Brasília: ILANUD, 2002.

JUSTIÇA GLOBAL. *Direitos Humanos no Brasil 2002 – Relatório Anual do Centro de Justiça Global*. Rio de Janeiro: CJG, 2002.

JUSTIÇA GLOBAL. *Violência policial e insegurança pública: Relatório Rio*. Rio de Janeiro: Centro de Justiça Global, 2004.

KINGDON, J. W. *Agendas, Alternatives, and Public Policies*. New York: Longman, 2003.

LEITE, Márcia Pereira. Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, São Paulo, 15(44): sp, 2000.

LOGAN, J. & MOLOTCH, H. *Urban Fortunes: The Political Economy of Place*. University of California Press: Berkeley, 1987.

MABIN, A. Thinking the Complexities of Mega-Events in Cities, 2010 and after. In: *Conferência Internacional Megaeventos e Cidades*. IPPUR-UFRJ e PPGAU-UFF. Niterói: UFF, 2010

MACHADO DA SILVA, L. A. (2010). *Afinal, qual é a das UPPs*. Rio de Janeiro: Observatório das Metrôpoles.

MARCUSE, P. & VAN KEMPEN, R. *A New Spatial Order*. Blackwell: London, 2000.

MARCUSE, P. Dual City: a muddy metaphor for a quartered city. *International Journal of Urban e Regional Research*. 13: 697-908, 1989.

MARCUSE, P. The enclave, the citadel, and the ghetto: What has changed in the post-Fordist US city. *Urban Affairs Review* 33(2): 228–264, 1997.

MASCARENHAS, G. et. al. *O Jogo Continua: Megaeventos Esportivos e Cidades*. Rio de Janeiro: EDUERJ; FAPERJ, 2011.

McMICHAEL, P. *Development and Social Change. A Global Perspective*. 3 ed. Thousand Oaks, CA: Pine Forge, 2004.

McMICHAEL, P. Globalization. In: Janoski, T.; Alford, R.; Hicks, A.; Schwartz, M. A. (orgs). *The Handbook of Political Sociology: states, civil societies and globalization*. Cambridge: Cambridge University Press, 2011.

MINAYO, M.C.S; SOUZA, E.R. É possível prevenir a violência? Reflexões a partir do campo da saúde pública. *Ciência e Saúde Coletiva* 4 (1): 7-23, 1999.

MOLLENKOPF, J. & CASTELLS, M. *Dual City: Restructuring New York*. Russell Sage Foundation: New York, 1991.

MOLLENKOPF, J. & CASTELLS, M. *Dual city*. New York: The Russel Foundation, 1992.

MUNIZ, J e ZACCHI, J. M. Avanços, Frustrações e Desafios para uma Política Progressista, Democrática e Efetiva de Segurança no Brasil. In: Escobar, S. (org), *Seguridad Ciudadana: concepciones y políticas*. Caracas: Fundação Friedrich Ebert Stiftung/Nueva Sociedad, 2005, p. 85-147

MUNIZ, J.; PROENÇA Jr. D. Os Rumos da Construção da Polícia Democrática. *Boletim IBCCrim*. 14. (164) jul. 2006.

OLIVEIRA, A. O Emprego, a Economia e a Transparência nos Grandes Projetos Urbanos. In: *Encontro ETERN-IPPUR-UFRJ (Globalização, Políticas Territoriais, Meio Ambiente e Conflitos Sociais)*. Vassouras, 2009, Anais.

OLIVEIRA, F. *et. al.* Grandes Projetos Urbanos: panorama da experiência brasileira. In: *Encontro Nacional da ANPUR*, 12, 2007

OLIVEIRA, F.; LIMA Jr, P. N.; VAINER. C. Notas Metodológicas Sobre a Análise de Grandes Projetos. In: Oliveira, F. *et. al* (orgs), *Grandes Projetos Metropolitanos. Rio de Janeiro e Belo Horizonte*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2012.

OLIVEIRA, N.G e VAINER, C. Megaeventos no Brasil e no Rio de Janeiro: uma Articulação Transecalar na Produção da Cidade de Exceção. In: Sánchez, F. *et. al* (org), *A Copa do Mundo e As Cidades: políticas, projetos e resistências*. Niterói: Editora da UFF, 2014.

PANITCH, L. The state in changing world: Social-democratizing global capitalism? *Monthly Review*: 50 (5): 11 -22, 1998.

PINHEIRO, Paulo Sérgio. Polícia e crise política. In: PINHEIRO, P. S. et al. *A violência brasileira*. São Paulo: Brasiliense, 1982.

PORTES, A. & ROBERTS, B. The Free Market City: Latin American Urbanization in the Years of the Neoliberal Experiment. *Studies in Comparative National Development*. 40(1): 43-82, 2005

PRETECEILLE, E. *Mutations urbaines et politiques locales*, volume 1, Centre de Sociologie Urbaine: Paris, 1988.

RADICE, H. Responses to Globalization: A critique of progressive nationalism. *New Political Economy* 5(1): 5-19, 1998.

RIBEIRO, L. C. Q. Rio de Janeiro: Exemplo de Metrópole partida e sem rumos?. *Novos Estudos CEBRAP*, Rio de Janeiro, 45 (45): 167-182, 1996.

RIBEIRO, L. C. Q. . Transforma es da estrutura socioespacial: segmenta o e polariza o na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. *Cadernos Metrópole (PUCSP)*, São Paulo, 1, 13-42, 1999.

RIBEIRO, Luiz Cesar de Queiroz. *Metamorfoses da Ordem Urbana da Metrópole Brasileira: o caso do Rio de Janeiro*. Sociologias (UFRGS), v. 18, p. 120-160, 2016.

RIO DE JANEIRO. *Decreto Estadual nº 45.146*. Dispõe sobre o Programa de Polícia Pacificadora, institucionalização, planejamento e controle da Polícia de Pacificação do Estado do Rio de Janeiro, cria a comissão executiva de monitoramento e avaliação da política de pacificação. Rio de Janeiro: Poder Executivo: 2015

RIO DE JANEIRO. *Unidade de Polícia Pacificadora – UPP: da origem do programa à política de pacificação*. Rio de Janeiro: SESEG, 2015.

RIO DE JANEIRO. *Segurança do Rio de Janeiro nos Grandes Eventos*. Rio de Janeiro: SESEG, 2016.

RIO DE JANEIRO, Balanço das Incidências Criminais e Administrativas no Estado do Rio de Janeiro (2013).

RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 44.082, de 22 de fevereiro de 2013*. Inclui no plano Estadual de Parcerias Público-Privadas o projeto para a concessão administrativa de gestão, operação e manutenção do estádio Mário Filho (Maracanã) e do ginásio Gilberto Cardoso (Maracanãzinho) e dá outras providências. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2013a.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 44.177 de 26 de abril de 2013. Dá nova redação ao decreto nº 42.787, de 06 de janeiro de 2011, que dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das unidades de polícia pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro, e determina outras providências. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2013b.

RIO DE JANEIRO, Balanço das Incidências Criminais e Administrativas no Estado do Rio de Janeiro (2012).

RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 42.787*. Dispõe sobre a implantação, estrutura, atuação e funcionamento das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) no Estado do Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2011

RIO DE JANEIRO (cidade). Lei Complementar n.º 111 de 1º de fevereiro de 2011.

RIO DE JANEIRO, Balanço das Incidências Criminais e Administrativas no Estado do Rio de Janeiro (2011).

RIO DE JANEIRO, Balanço das Incidências Criminais e Administrativas no Estado do Rio de

Janeiro (2010).

RIO DE JANEIRO, Balanço das Incidências Criminais e Administrativas no Estado do Rio de Janeiro (2009).

RIO DE JANEIRO. *Decreto nº 41.650*. Dispõe sobre a criação da Unidade de Política Pacificadora – UPP e dá outras providências. Rio de Janeiro: Poder Executivo, 2009a.

RIO DE JANEIRO. Decreto nº 41.653 de 22 de janeiro de 2009b. Dispõe sobre a concessão de gratificação aos policiais lotados nas unidades de polícia pacificadora e dá outras providências. Disponível em: <http://www.silep.planejamento.rj.gov.br/decreto_41_653_-_220109.htm>. Acesso em: 22 jan. 2018.

RIO DE JANEIRO, Balanço das Incidências Criminais e Administrativas no Estado do Rio de Janeiro (2008).

RIO DE JANEIRO (cidade). Plano Decenal da Cidade do Rio de Janeiro, 1992.

ROBERTS, B. Globalization and Latin American cities. *International Journal of Urban and Regional Research* 29 (1): 110–123, 2005.

ROBINSON, J. Global and world cities: A view from off the map. *International Journal of Urban and Regional Research* 26(3): 531–554, 2002

ROBINSON, W. *Promoting Polyarchy: Globalization, US Intervention, and Hegemony*. Cambridge, UK: Cambridge University Press, 2001.

RODRIGUES, José Augusto de Souza. Metáforas da desordem. *Revista Proposta*, Rio de Janeiro, 23 (66): sp, 1995.

RODRIGUEZ, J. & MARTINE, G. Urbanization in Latin America: experiences and lessons learned. In: Martine, G. (org). *The New Global Frontier: Cities, Poverty and Enviorement in the 21st Century*. London, IIED-UNFPA: Earthscan Publications, 2008.

ROMÃO, M. C. *Pobreza: Conceito e Mensuração*. Rio de Janeiro: IPEA, fev.1993.

SABATIER, P. A. *Theories of the Policy Process*. Boulder, CO: Westview Press, 2007.

SANCHÉZ, F. Copa do Mundo, Megaeventos e Projetos de Cidade: atores, escalas de ação e conflitos no Rio de Janeiro. In: Sanchéz, F. *et. al* (org), *A Copa do Mundo e As Cidades: políticas, projetos e resistências*. Niterói: Editora da UFF, 2014.

SANTIN, V. F. *Controle Judicial da Segurança Pública: eficiência do serviço na prevenção e repressão ao crime*. São Paulo: RT, 2004.

SASSEN, S. As Cidades na Economia Global. In: *Cadernos de Urbanismo*, Ano 1, nº1, Rio de Janeiro: Secretaria Municipal de Urbanismo, 1999.

SASSEN, S. *As Cidades na Economia Mundial*. São Paulo: Studio Nobel, 1998.

SASSEN, S. *La ville Globale*. Paris: Descartes & Cie., 1996.

SASSEN, S. The Global City: Introducing a Concept; *The Brown Journal of Affairs*: Vol. XI: 27-43, 2005

SASSEN *et. al* (2006). Cities in a World Economy. In: *The Globalization and Development Reader: Perspectives on Development and Global Change*, eds. J. Timmons Roberts and Amy Bellone Hite. Malden, MA: Blackwell. 2006.

SASSEN, S. *Sociologia da Globalização*. Porto Alegre: Artmed, 2010

SCHABBACH, L. M. A Agenda da Segurança Pública no Brasil e suas (Novas) Políticas. In: Madeira, L. M. M. (org), *Avaliação de Políticas Públicas*. Porto Alegre: CEGOV, 2014
SCHOLTE, J. A. *Globalization. A Critical Introduction*. New York: St Martin`s, 2000.

SHATKIN, G. Global Cities of the South: Emerging Perspectives on growth and inequality. *Cities*, 24 (1): 1-15, 2007.

SILVA, J. *Segurança Pública e polícia: criminologia aplicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, L. A. M. da; LEITE, M. P.; FRIDMAN, L. C. MAPAS - Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade. Matar, morrer, civilizar: o problema da segurança pública. (Relatório do Projeto) IBASE/Action Aind-Brasil / Fundação Ford, dez. 2005. Disponível em: <www.ibase.br>.

SILVA, L. M. *Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

SILVA, Luiz Antônio Machado da .A política na favela. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*_ Vol. 4 - no 4 - - pp. 699-716 - out/nov/dez, 2011.

SILVA, L.A.M da. Afinal, qual é a das UPPS. Observatório de Metrôpoles. Mar. 2010. Disponível em: http://www.observatoriodasmetropoles.ufrj.br/artigo_machado_UPPs.pdf. Acessado em 22 de maio de 2013.

SKLAIR, L. *Transnational Capitalist Class*. Oxford, UK: Blackwell, 2001.

SOARES, L. E. A política nacional de segurança pública: histórico, dilemas e perspectivas. *Estudos Avançados*. São Paulo, v. 21, n.6, 2007, p. 77-97

SOARES, L. E. Notas sobre a Problemática da Segurança Pública. *Boletim de Políticas Sociais: acompanhamento e análise*. Brasília, IPEA, n.2, 2001, p. 121-129.

SOARES, L. E. *Violência policial no Rio de Janeiro: Relume-Dumará*, 1995.

SOUZA NETO, C. P. Parâmetros para a Conceituação Constitucionalmente Adequada da Segurança Pública. In: Oliveira, F. B.; Zoauin, D. M.; Ruediger, M. A.; Riccio, V. *Desafios da Gestão Pública de Segurança*. Rio de Janeiro, FGV, 2009.

SOUZA, J. *A Construção Social da Subcidadania: para uma sociologia política da modernidade periférica*. Belo Horizonte: UFMG, 2003

STIGLITZ, J. E. *Globalization and Its Discontents*. New York and London: Norton, 2002.

STORPER, M. Desenvolvimento territorial na economia global do aprendizado: o desafio dos países em desenvolvimento. In: Ribeiro, L. C. Q. & Santos Jr., O. (org), *Globalização, Fragmentação e Reforma Urbana*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1994.

STRAVIDIS, S. Athens 2004 Olympics: Modernization as a State of Emergency. In: *Conferência Internacional Megaeventos e Cidades*. IPPUR-UFRJ e PPGAU-UFF. Niterói: UFF, 2010

SULAMIS, D. *Rio de Todas as Crises*. Série Estudos, número 80, Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1990.

TOLY, N. BOUTELIGIER, S. SMITH, G. GIBSON, B. American cities, global networks: mapping the multiple geographies of globalization in the Americas. *Revista Brasileira de Gestão Urbana* (Brazilian Journal of Urban Management), 4 (1): 73-86, jan./jun. 2012.

VAINER, C. B. ; OLIVEIRA, F. L. de ; GARCÍA, Fernanda S ; OLIVEIRA, Alberto ; BIENENSTEIN, Glauco ; CARVALHO, Clarice Rodrigues de . *Conferência Internacional Mega Eventos e a Cidade*. 2010.

VAINER, Carlos Bernardo. Cidade de exceção: reflexões a partir do Rio de Janeiro. In: *Anais do XIV Encontro da Associação Brasileira de Planejamento Urbano e Regional* (ANPUR), Rio de Janeiro, 2011.

VALLADARES, L. *A invenção da favela: do mito de origem à favela*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VELTZ, P. *Mondialisation, villes et territoires. L'économie d'archipel*. Paris: PUF, 1996.

VENTURA, Z. *Cidade Partida*. São Paulo: Companhia das Letras, 1994.

WHITE, J. Old wine, cracked bottle? Tokyo, Paris, and the global Cities hypothesis. *Urban Affairs Review* 33(4): 451–477, 1998

WORLD HEALTH ORGANIZATION. WHA 49.25 Prevention of violence: a public health priority. Forty-ninth Assembly May 20-25. Geneva: World Health Association; 1996.

ANEXO A – LETALIDADE VIOLENTA POR ÁREA INTEGRADA DE SEGURANÇA PÚBLICA POR ANO, RIO DE JANEIRO, 2003 – 2015

ÁREAS	DESCRIÇÃO	LETALIDADE VIOLENTA POR ANO													
		2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	
CAPITAL	AISP 01		105	118	90	69	76	142	73	43	31				
	AISP 02	Catete, Cosme Velho, Flamengo, Glória e Laranjeiras, Botafogo, Humaitá e Urca	22	40	22	35	26	20	31	13	16	8	17	10	10
	AISP 03	Cachambi e Méier, Abolição, Encantado, Piedade e Pilares, Engenho Novo, Jacaré, Jacarezinho, Riachuelo, Rocha, Sampaio e São Francisco Xavier, Água Santa, Engenho de Dentro, Lins de Vasconcelos e Todos os Santos, Del Castilho, Engenho da Rainha, Inhaúma, Maria da Graça e Tomás Coelho	251	165	148	188	215	187	196	128	127	113	114	84	108
	AISP 04	Catumbi, Cidade Nova, Estácio, Rio Comprido e Centro (parte), Caju, Mangueira, São Cristóvão e Vasco da Gama, Maracanã, Praça da Bandeira e Tijuca (parte)	83	103	78	99	86	89	85	64	121	171	143	199	261
	AISP 05	Centro (Parte), Centro (Parte), Gamboa, Santo Cristo e Saúde, Centro (Parte), Lapa e Paquetá, Santa Teresa	33	135	60	46	42	40	47	27	26	30	33	41	42
	AISP 06	Alto da Boa Vista e Tijuca (Parte), Andaraí, Grajaú e Vila Isabel	62	64	79	89	95	86	58	30	25	16	21	20	14
	AISP 09	Campinho, Cascadura, Praça Seca, Quintino Bocaiúva e Vila Valqueire, Cavalcanti, Engenheiro Leal, Madureira, Turiaçu e Vaz Lobo, Bento Ribeiro, Marechal Hermes e Oswaldo Cruz, Coelho Neto, Colégio (Parte), Honório Gurgel e Rocha Miranda	742	639	557	506	481	462	537	454	159	151	175	196	153
	AISP 13		317	17	15	14	20	15	8	15	3				
	AISP 14	Campo dos Afonsos, Deodoro, Jardim Sulacap, Magalhães Bastos, Realengo e Vila Militar, Bangu, Gericinó, Padre Miguel e Senador Camará	317	486	377	422	357	323	265	163	270	169	179	151	159
	AISP 16	Brás de Pina (Parte), Olaria, Penha e Penha Circular (Parte), Brás de Pina (Parte), Cordovil, Jardim América, Parada de Lucas, Penha Circular (Parte) e Vigário Geral, Complexo do Alemão	123	142	157	171	182	136	154	107	69	87	87	75	71

	AISP 17	Bancários, Cacuia, Cidade Universitária, Cocotá, Freguesia, Galeão, Jardim Carioca, Jardim Guanabara, Moneró, Pitangueiras, Portuguesa, Praia da Bandeira, Ribeira, Tauá e Zumbi	68	92	49	60	40	40	37	32	22	27	32	26	25
	AISP 18	Anil, Cidade de Deus, Curicica, Gardênia Azul, Jacarepaguá e Taquara, Freguesia (Jacarepaguá), Pechincha e Tanque	118	142	152	144	126	109	98	68	60	57	76	100	101
	AISP 19	Copacabana (Parte) e Leme, Copacabana (Parte)	10	22	22	21	13	3	11	8	3	6	10	8	6
	AISP 22	Benfica, Bonsucesso, Higienópolis, Manguinhos, Maré e Ramos	191	219	143	114	118	98	125	88	83	66	54	69	50
	AISP 23	Rocinha, Ipanema e Leblon, Gávea, Jardim Botânico, Lagoa, São Conrado e Vidigal	12	39	44	37	30	32	19	20	16	20	10	15	20
	AISP 27	Paciência e Santa Cruz, Guaratiba, Pedra de Guaratiba e Sepetiba	224	245	186	232	234	221	231	182	182	155	202	181	143
	AISP 31	Barra da Tijuca, Itanhangá, Joá, Recreio dos Bandeirantes, Barra de Guaratiba, Camorim, Grumari, Vargem Grande e Vargem Pequena	68	52	46	51	41	47	30	42	33	26	43	46	34
	AISP 39	Areia Branca, Jardim Redentor, Parque São José, Nova Aurora e Lote XV	304	309	332	358	330	283	322	267	199	196	301	235	176
	AISP 40	Campo Grande, Cosmos, Inhoaíba, Santíssimo e Senador Vasconcelos			89	211	218	234	251	201	188	109	68	61	76
	AISP 41	Colégio (Parte), Irajá, Vicente de Carvalho, Vila Kosmos, Vila da Penha e Vista Alegre, Anchieta, Guadalupe, Parque Anchieta e Ricardo de Albuquerque, Acari, Barros Filho, Costa Barros, Parque Colúmbia e Pavuna									184	197	228	176	179
BAIXADA FLUMINENSE	AISP 15	Duque de Caxias (Centro), Campos Elyseos, Xerém, Imbariê	538	491	612	538	516	596	546	378	425	371	442	471	321
	AISP 20	Centro, Comendador Soares, Cabuçu e Km32, Posse, Austin, Miguel Couto, Vila de Cava e Tinguá, Mesquita, Chatuba e Banco de Areia, Nilópolis e Olinda	996	922	785	534	489	488	565	500	436	444	562	649	486
	AISP 21	São João de Meriti, Coelho da Rocha e São Mateus	224	200	206	215	220	198	190	163	131	132	143	214	160
	AISP 24	Seropédica, Itaguaí e Ibituporanga, Paracambi, Centro, Norte, Sul, Leste, Oeste e Nordeste, Japeri, Engenheiro Pedreira, Marajoara, Pedra	301	267	244	223	238	216	186	199	163	199	203	316	308

		Lisa e Rio D'Ouro													
	AISP 34	Magé, Santo Aleixo e Suruí, Inhomirim e Guia de Copafba, Guapimirim	122	113	147	136	127	118	98	75	100	94	105	136	98
NITERÓI SÃO GONÇALO	AISP 07	São Gonçalo, Neves, Monjolo, Ipiiba e Sete Pontes	413	380	441	473	458	434	414	382	297	307	391	360	305
	AISP 12	Centro, Ponta da Areia, Ilha da Conceição, São Lourenço, Fátima, Morro do Estado, Ingá, São Domingos, Gragoatá e Boa Viagem, Santa Rosa, Icaraí, Vital Brasil, Pé Pequeno, Viradouro e Cubango, Fonseca, Viçoso Jardim, Caramujo, Baldeador, Santa Bárbara, Tenente Jardim, Engenhoca, Santana e Barreto, Jurujuba, Charitas, São Francisco, Cachoeiras, Maceió, Largo da Batalha, Ititioca, Badu, Sapê, Matapaca, Vila Progresso, Muriqui, Maria Paula e Cantagalo, Itaipu, Camboinhas, Itacoatiara, Piratininga, Cafubá, Jacaré, Rio do Ouro, Engenho do Mato, Várzea das Moças e Jardim Imbuí, Maricá e Inoã	257	225	333	229	198	181	231	186	157	117	158	134	145
INTERIOR	AISP 08	Campos dos Goytacazes (Primeiro Subdistrito, Segundo Subdistrito e Quarto Subdistrito), Ibitioca, Dolores de Macabu, Morangaba, Mussurepe, Serrinha, Santo Amaro de Campos, São Sebastião de Campos e Tocos, Campos dos Goytacazes (Terceiro Subdistrito), Santa Maria, Morro do Coco, Santo Eduardo, Travessão e Vila Nova de Campos, São Francisco de Itabapoana, Maniva e Barra Seca, São Fidelis, Cambiasca, Colonia, Ipuca e Pureza, Barcelos, Atafona, São João da Barra, Grussaí, Cajueiro e Pipeiras	172	151	195	205	182	238	537	236	204	237	260	267	212
	AISP 10	Barra do Piraí, Dorandia, Ipiabas, São José do Turvo e Vargem Alegre, Valença, Barão de Juparana, Conservatória, Parapeúna, Pentagna e Santa Isabel do Rio Preto, Rio das Flores, Manuel Duarte, Abarracamento e Taboas, Piraí, Arrozal, Monumento e Santanésia, Vassouras, Andrade Pinto, São Sebastião dos Ferreiros e Sebastião de Lacerda, Miguel Pereira, Governador Portela e Conrado, Paty do Alferes e Avelar, Mendes, Engenheiro Paulo de Frontin e Sacra Família do Tinguá	76	63	74	49	53	57	42	40	47	52	24	50	41
	AISP 11	Nova Friburgo, São Pedro da Serra, Lumiar, Amparo, Riograndina, Conselheiro Paulino e Campo do Coelho, Duas Barras e Monnerat, Cantagalo, Santa Rita da Floresta, Boa Sorte, Euclidelândia e São Sebastião do Paraíba, Cordeiro, Macuco, Santa Maria Madalena, Doutor Loreti, Renascença, Santo Antônio do Imbé, Sossego e Triunfo, Trajano de Moraes, Doutor Elias, Sodrelândia, Vila da Grama e Visconde de Imbé, Bom Jardim, Banquete, Barra Alegre e São José do	76	54	92	66	81	69	59	44	34	40	43	36	25

	Ribeirão														
AISP 25	Araruama, Morro Grande e São Vicente de Paula, Saquarema, Bacaxá e Sampaio Correia, São Pedro da Aldeia, Cabo Frio e Tamoiós, Armação dos Búzios, Iguaba Grande, Arraial do Cabo	227	236	283	316	310	263	246	179	199	226	241	286	257	
AISP 26	Petrópolis e Cascatinha, Itaipava, Pedro do Rio e Posse	34	26	31	33	35	38	25	28	23	20	13	17	20	
AISP 28	Antonio Rocha, Floriano, Nossa Senhora do Amparo, Rialto e Regiões Administrativas I, II, III, IV, V, VI, VII, VIII, IX, X, XI, XII, XIII, XIV, Volta Redonda, Pinheiral	109	126	120	122	137	122	151	121	95	86	112	102	69	
AISP 29	Laje do Muriaé, Porciúncula, Purilândia e Santa Clara, Natividade, Ourania e Bom Jesus do Querendo, Varre-Sai, Itaperuna, Boaventura, Nossa Senhora da Penha, Itajara, Retiro do Muriaé, Raposo e Comendador Venâncio, São José de Ubá, Bom Jesus de Itabapoana, Carabuçu, Calheiros, Pirapetinga de Bom Jesus, Rosal e Serrinha, Cardoso Moreira e São Joaquim, Italva	29	26	41	38	52	47	49	37	26	20	29	17	11	
AISP 30	São José do Vale do Rio Preto, Teresópolis, Vale do Bonsucesso e Vale do Paquequer, Sumidouro, Carmo, Córrego da Prata e Porto Velho do Cunha	29	22	31	17	21	16	28	16	9	19	11	21	14	
AISP 32	Casimiro de Abreu, Professor Souza, Barra de São João e Rio Dourado, Conceição de Macabú e Macabuzinho, Centro, Cabiúnas, Barra de Macaé, Aeroporto e Imboassica, Rio das Ostras, Quissamã, Centro, UB-S, Rodagem, Carapebus e Praia de Carapebus	135	221	179	186	197	156	143	151	121	157	166	191	169	
AISP 33	Mangaratiba, Conceição de Jacareí, Vila Muriquí, Itacuruçá, Angra dos Reis, Jacuecanga, Cunhambebe, Mambucaba, Abraão e Praia de Araçatiba, Parati, Parati-Mirim e Tarituba, Rio Claro, Getulândia, Lídice, Passa Três e São João Marcos	94	88	124	87	97	114	102	90	96	94	116	126	128	
AISP 35	Itaboraí, Cabuçu, Itambí, Porto das Caixas e Sambaetiba, Tanguá, Rio Bonito e Boa Esperança, Silva Jardim, Aldeia Velha, Correntezas e Gaviões, Cachoeiras de Macacu, Japuiba e Subaio	223	197	226	182	200	130	120	115	82	97	18	114	80	

	AISP 36	Itaocara, Portela, Batatal, Laranjais, Jaguarembé e Estrada Nova, Santo Antônio de Pádua, Campelo, Paraoquena, Monte Alegre, Ibitiguacú, Santa Cruz, Baltazar, Marangatú e São Pedro de Alcântara, Aperibé, Miracema, Venda das Flores e Paraíso do Tobias, Cambuci, Três Irmãos, Funil, Monte Verde e São João do Paraíso, São Sebastião do Alto, Valão do Barro e Ipituna	10	15	21	21	14	13	11	10	13	14	18	29	28
	AISP 37	Resende, Engenheiro Passos, Agulhas Negras, Pedra Selada e Fumaça, Itatiaia, Porto Real, Quatis, Falcão e Ribeirão de São Joaquim	57	37	57	42	46	43	42	46	39	52	64	39	44
	AISP 38	Paraíba do Sul, Werneck, Salutaris e Inconfidência, Comendador Levy Gasparian e Afonso Arinos, Areal, Três Rios e Bemposta, Sapucaia, Anta, Pião, Nossa Senhora Aparecida e Jamapara	40	23	34	36	28	19	19	17	26	11	22	20	13

ANEXO B - EVOLUÇÃO DOS GASTOS COM PAGAMENTO DO EFETIVO DA POLÍCIA MILITAR

