
POLÍTICAS PÚBLICAS DE SEGURANÇA NA REGIÃO METROPOLITANA DO RIO DE JANEIRO. A CIDADE MARAVILHOSA E AS CIDADES DO ABANDONO

Enderson Alceu Alves Albuquerque

Universidade do Estado do Rio de Janeiro
endersonalbuquerque@yahoo.com.br

Recibido: 7/05/2020; Devuelto para revisión: 13/06/2020; Aceptado: 27/12/ 2020

Políticas públicas de segurança na região metropolitana do Rio de Janeiro. A cidade maravilhosa e as cidades do abandono (Resumo)

Analisamos historicamente como a violência funcionou como fator estrutural para conformação territorial da Baixada Fluminense. Para tanto, investigamos a espacialização geográfica da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) na RMRJ, os municípios contemplados com ações executadas durante o período de intervenção militar na área de segurança no Estado e o número de policiais lotados nos batalhões metropolitanos e sua relação com o total de habitantes atendidos. Os dados apontaram que, mesmo os municípios baixadianos apresentando índices criminais mais elevados que a cidade do Rio de Janeiro, a região é preterida em intervenções da área de segurança pública em prol da capital estadual.

Palavras chave: Região Metropolitana do Rio de Janeiro, Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, violência, segurança pública

Public safety policies in the metropolitan region of Rio de Janeiro. The wonderful city and the abandoned cities (Abstract)

To this end, we have historically analyzed how violence functioned as a structural factor for the territorial shape of the Baixada Fluminense. Subsequently, we investigated the geographic spatialization of the Pacifying Police Unit (UPP) in RMRJ, the municipalities contemplated with actions carried out during the period of military intervention in the area of security in the State and the number of police stationed in the metropolitan battalions and their relationship with the total of inhabitants served. The data showed that, even the low-income municipalities with higher criminal rates than the city of Rio de Janeiro, the region is neglected in public security interventions in favor of the state capital.

Key words: Metropolitan Region of Rio de Janeiro, Baixada Fluminense, Rio de Janeiro, violence, public security

Introdução

“Depois a gente acerta na Baixada”, advertiu o prefeito de Japeri, Carlos Moraes, em julho de 2018 no momento de sua apreensão pela Polícia Civil sob acusação de envolvimento com o tráfico de drogas no município por ele comandado. Moraes, após ameaçar o jornalista da TV Globo que cobria sua prisão, disse que também se sentiu ameaçado e afirmou que depois resolveria a questão na Baixada Fluminense. A ameaça reforça o caráter de a região ser um território no qual a alfabetização das leis é ditada pelos poderosos locais. É dessa forma que a Baixada seria o melhor “fórum” para sanar a contenda entre o prefeito e o repórter.

Se a escolha espacial do político pela Baixada Fluminense denuncia um fórum “privilegiado”, a acusação pela qual ele responde enfatiza uma das formas de poder político na região: seu conluio com a violência como forma de manutenção. Desse modo, a partir de revisão de literatura e pesquisas em periódicos, almejamos investigar como a Baixada Fluminense se estruturou territorialmente tendo a violência como mecanismo efetivo para sua construção material e simbólica. Nesse intento consiste a primeira parte desse artigo.

Entre fevereiro e dezembro de 2018 o Rio de Janeiro passou por uma intervenção federal na área de segurança do Estado. Esta ação, somou-se às intervenções das UPPs iniciadas dez anos pelo governo estadual. Em 2018 o governo estadual reconheceu o cenário delicado da segurança pública fluminense e sua incapacidade de resolver a questão sem o auxílio federal. Em 2008 o executivo estadual reconheceu o equívoco de se combater a criminalidade apenas com ações militares. Desse modo, a partir de análise dessas ações de políticas de segurança pública encetadas recentemente pelo governo estadual e pela União, a segunda parte desse artigo esmiúça a “espacialidade” dessas intervenções considerando a Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A violência como estruturante para a conformação territorial da Baixada Fluminense

Os municípios da Baixada Fluminense tiveram seu processo de ocupação populacional atrelada à expansão fundiária do então Distrito Federal e sua dinâmica econômica, mesmo após a transferência da capital do país para Brasília em 1960 e posterior criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ), continuou vinculada à cidade do Rio de Janeiro. Em consonância ao projeto nacional, na década de 1970 a Baixada Fluminense apresentou um acelerado processo de urbanização, materializado juridicamente com a criação da Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 1973. A área metropolitana fluminense nasceu formada por dois estatutos jurídicos distintos, o do Estado da Guanabara e o do Estado do Rio de Janeiro. Em virtude dessas condições, a região expressa de forma cristalina sua condição periférica no bojo da RMRJ. Sobre essa relação, Corrêa¹ entende que “a periferia da metrópole é o lugar de existência e reprodução de parcela ponderável das camadas populares. No caso da metrópole carioca, esta periferia é conhecida, sobretudo como a Baixada Fluminense. Distante do núcleo central, residir nela impõe horas e horas perdidas no trânsito em transportes públicos sempre cheios e mal conservados. Residir na periferia impõe também outros custos em troca, em muitos casos, do acesso à casa própria. A periferia é o resultado da justaposição de numerosos

¹ Corrêa, 2011, p. 160-161.

loteamentos, que acabam formando um mosaico irregular, cujo conteúdo em termos de equipamentos de consumo coletivo é extremamente precário”.

Com efeito, a Baixada Fluminense se inscreve como integrante periférica da área metropolitana fluminense², conforme ilustra a Figura 1. Tal condição periférica se expressa, também, no perfil socioeconômico de sua população e, de maneira mais perversa, nas políticas públicas destinadas aos municípios que a compõem. No caso específico desta periferia baixadiana, soma-se ainda a violência, a qual acompanha a construção imagética dessa região. Assim, analisaremos as políticas públicas de segurança distintas executadas entre os municípios metropolitanos em sua relação com a disseminação da violência como ferramenta política na Baixada Fluminense.

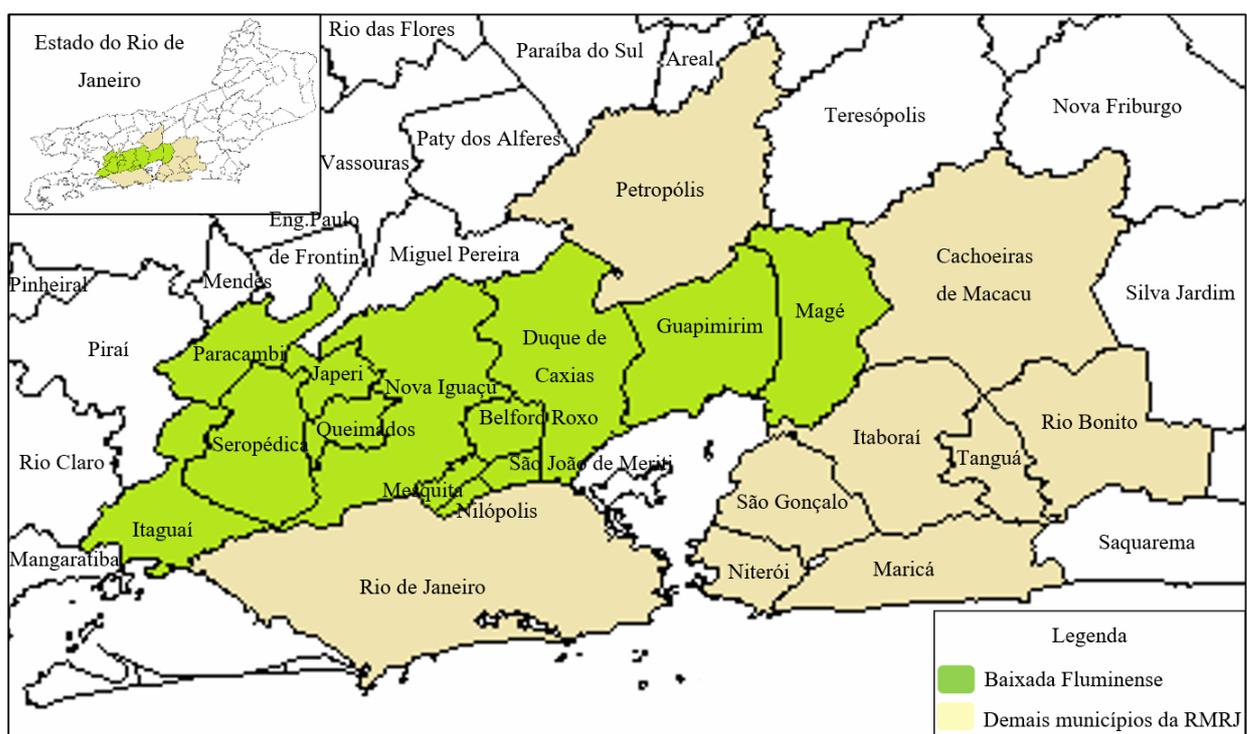


Figura 1. Municípios componentes da Baixada Fluminense e da Região Metropolitana do Rio de Janeiro.
Fonte: Elaborado pelo autor, 2020.

Certamente o poder público não inventou a violência na Baixada Fluminense. Sua produção inicialmente esteve a cargo de “coronéis” civis e não militares. Porém, não ter reprimido de maneira eficaz esses agentes serviu para o seu fortalecimento e, por conseguinte, permiti-lhes construir territórios calcados na violência. Arendt³ considera ser “surpreendente que a violência tenha sido raramente escolhida como objeto de consideração especial”. Por essa razão, analisaremos a violência a partir de uma perspectiva histórica que almeja compreender suas implicações para as relações sociais estabelecidas referida sub-região.

Entenderemos como violência estruturante para o território baixadiano uma ação voluntária⁴ impetrada sobre um indivíduo ou grupo de indivíduos visando uma sanção de ordem física ou

² Ribeiro e O’Neill, 2012.

³ Arendt, 2016, p. 23.

⁴ Stoppino, 1998.

psíquica –medo, sofrimento, dor⁵–, a qual tem por finalidade última impor certo comportamento ao (s) agredido (s) que os impeça de discordar do agressor⁶. Essa ação se caracteriza, sobretudo, por ocorrerem às margens da legalidade instituída⁷. É essa configuração de violência aquela capaz de plasmar um poder e, conseqüentemente, criar um território. Essa realidade permeou o território da Baixada Fluminense.

Arendt⁸ expõe que “ninguém que se tenha dedicado a pensar a história e a política pode permanecer alheio ao enorme papel que a violência sempre desempenhou nos negócios humanos”. Preconizado por essa observação, estudaremos o território do medo da Baixada Fluminense, o qual encontra sua base histórica no decorrer do século XX e atualmente ainda encontra reminiscências na região. A Baixada Fluminense não possui exclusividade no tocante à existência da violência, outras periferias nacionais padecem do mesmo mal. Ainda que notadamente consista em um fenômeno urbano e metropolitano, a violência, “qualquer que seja sua intensidade, está presente nos bairros sofisticados e nas favelas, nos bairros de classe média e nos pardieiros, nos campos de futebol de várzea ou no estádio do Morumbi. Ela se estende do centro à periferia da cidade e seus longos braços a tudo e a todos envolvem, criando o que se poderia chamar ironicamente de uma democracia da violência”⁹.

Embora a violência encontre-se presente em diferentes escalas, conforme indica Odalia, suas implicações são distintas quando considerados os espaços nos quais ela se manifesta. A violência praticada em áreas nobres tem estreita ligação com atentados contra a propriedade – assaltos a residências, roubos de carros e objetos pessoais de alto valor. Já em áreas periféricas, somam-se a essas formas de violência as praticadas contra a integridade física, como os homicídios. Assim, enquanto a violência contra a propriedade existente em áreas nobres em regra não objetiva a dominação territorial daquele espaço, a violência em áreas periféricas permite a transmutação de um ato imposto à integridade física e mental de alguém em um projeto de poder político sobre aquele espaço. Nesse sentido, “por mais que a imputação do ato violento, juridicamente, seja individual, sua operacionalidade se insere numa rede de ações, em escala coletiva, de amplitude e diversidade que atravessa os indivíduos e se ancora no social”¹⁰.

A amálgama entre violência em poder político em nosso recorte espacial passou a ser observado com maior nitidez a partir do início do século XX, aprimorando-se a partir da segunda metade desse período. Para o entendimento desse fenômeno, Alves¹¹ traça seu panorama cronológico da violência e sua natureza na referida região. Nossas reflexões referentes às articulações entre a violência e o poder político na Baixada Fluminense seguirá a divisão estabelecida por esse autor. Para Alves¹² em um primeiro momento, a violência “esteve associada à atuação das milícias vinculadas às empresas e grupos loteadores que retalhavam as terras de acordo com a resistência dos ocupantes anteriores. Estes, por sua vez, respondiam, em casos extremos, de forma armada, iniciando os conflitos que transformaram a Baixada numa área conflagrada. Neste mesmo

⁵ Zaluar, 1999.

⁶ Odalia, 1991.

⁷ Oliveira, 2016.

⁸ Arendt, 2016, p. 23.

⁹ Odalia, 1991, p. 9-10.

¹⁰ Alves, 2015, p. 4-5.

¹¹ Alves, 2003.

¹² Alves, 1994, p. 10.

período, os caciques do poder local passaram a recorrer à truculência, herdada do coronelismo rural, na solução da crise hegemônica originada na recomposição da economia em bases urbanas”.

Ao analisar o primeiro período de conflagração da violência em território baixadiano, Alves identifica no processo de adensamento populacional da Baixada Fluminense a manifestação inicial de uma violência mais ostensiva, a qual guardava efetiva ligação com o coronelismo rural. Por essa conjuntura sociopolítica, relações sociais comuns em áreas rurais do século XIX, como o coronelismo, ainda encontravam ecos no início do adensamento populacional da Baixada Fluminense no século seguinte.

Para Leal¹³ o coronelismo “é antes uma forma peculiar de manifestação do poder privado, ou seja, uma adaptação em virtude da qual os resíduos do nosso antigo e exorbitante poder privado têm conseguido coexistir com um regime político de extensa base representativa”. Embora Leal¹⁴ considere as raízes históricas do coronelismo ancoradas no ruralismo, o autor menciona sua capacidade de perdurar no tempo e se amplificar no espaço. Nascido em um Brasil agrário e rural, a forma de mandonismo oriunda do coronelismo permaneceu ativa na transição nacional para um modelo urbano-industrial, continuando influente mesmo após a expansão do sufrágio universal. Por essa razão, Beloch¹⁵ lança mão da expressão “coronelismo urbano”, o qual em nosso recorte espacial, em virtude de sua condição periférica, pode ser atribuído atualmente a figuras ligadas à contravenção (jogo do bicho), às milícias ou ao tráfico de drogas, pois, de acordo com Leal¹⁶, o “coronel” exerce “uma ampla jurisdição sobre seus dependentes, compondo rixas e desavenças e proferindo, às vezes, verdadeiros arbitramentos, que os interessados respeitam. Também se enfeixam em suas mãos, com ou sem caráter oficial, extensas funções policiais, de que frequentemente se desincumbe com a sua pura ascendência social, mas que eventualmente pode tornar efetivas com o auxílio de empregados, agregados ou capangas”.

O domínio territorial construído por esses agentes, por extensão lhe conferiu uma autoridade extraoficial sobre esse espaço. A revelia das forças de segurança oficiais ou a partir de seu consentimento, os “coronéis” da Baixada Fluminense foram paulatinamente elaborando as leis, proferindo as sentenças e promovendo as execuções – das sentenças e dos sentenciados.

As tensões geradas por esse processo resultaram em transformações significativas para esse recorte espacial. Em um cenário de instabilidade quanto aos limites da propriedade fundiária, a violência passou a funcionar como um mecanismo efetivo para demarcação dessas “fronteiras” privadas. A associação da Baixada Fluminense com a violência nasceu dessa tensão gerada entre os “posseiros” e aqueles que se autodenominavam proprietários das terras. Como consequência, ao passo em que ditava a lógica fundiária, a coerção física também inaugurava um território do medo na Baixada Fluminense.

Posterior a esse movimento e aliada às políticas públicas de segurança ineficientes, a violência na Baixada Fluminense conheceu outro patamar de sofisticação. Esse novo arranjo promoveu a “modernização” da máquina de coerção, inaugurando o segundo momento de conflagração da

¹³ Leal, 1997, p. 40.

¹⁴ Leal, 1997.

¹⁵ Beloch, 1986.

¹⁶ Leal, 1997, p. 42.

violência no espaço baixadiano. De acordo com Alves¹⁷, “transposta esta primeira fase de ocupação das suas terras e rearranjo do poder político, a Baixada conhecerá o período que a elevou à categoria de “região mais violenta do mundo”. Os aparatos para oficiais e oficiais de extermínio passam a “desovar” os “ovos” gerados no processo de retração do capital e de crise econômica somado à formação de centros-periferias e, conseqüentemente, da guerra de classe dentro das sub-regiões da Baixada. A violência do extermínio foi assim convocada para garantir a manutenção dos interesses econômicos e políticos dos que tinham na Baixada seus grandes negócios”.

O cenário apontado pelo autor ajudou na consolidação dos grupos paramilitares. Alves¹⁸ sintetiza a natureza desses grupos de extermínio e sua forma de atuação no decorrer do século XX. Para ele, a articulação que permitiu a ascensão desses grupos foi construída no período do golpe civil-militar de 1964 “a partir da articulação de três elementos: 1) o aparato policial que compõe os grupos e que assassina; 2) o financiamento por grupos econômicos; e 3) o suporte de políticos que garantem o funcionamento do grupo e se valem dos seus serviços”.

Essa conjuntura indica a manifestação de formas de violência mais eficientes e mais bem estruturadas em razão de seu conluio com o aparelho estatal. A “mão de obra” para execução dos crimes passa a ser de agentes do estado, como policiais, financiados por agentes econômicos e salvaguardados por agentes políticos. Essa associação produziu a disseminação da atuação de grupos paramilitares, os chamados grupos de extermínio – os quais consistem em um “sistema de justiça privada”¹⁹, conhecidos popularmente como esquadrões da morte e polícia “mineira”, em razão de agir de maneira silenciosa e discreta, como agem os naturais desse estado, de acordo com a crença popular. Esses grupos paramilitares foram os responsáveis por grifar na Baixada Fluminense a alcunha de “região mais violenta do mundo”. Esse processo de degradação social aconteceu em consonância ao período mais repressor da história recente do país, o regime ditatorial militar.

O golpe militar de 1964 impôs alterações consideráveis na estrutura sociopolítica fluminense. Quatro anos antes da instauração do regime militar, o então estado da Guanabara deixou de ser a capital federal, entretanto por sediar as maiores estatais da união e o comando geral do exército brasileiro, a antiga capital federal ainda conservava sua importância geopolítica. Devido à proximidade geográfica da Baixada Fluminense em relação ao estado da Guanabara, a região passou a compor a chamada “área de interesse”. Em razão dessa condição, a ditadura militar passou a atuar no jogo político da Baixada Fluminense minando quadros que se estabeleceram em momento anterior a sua instalação ou aqueles que atuavam à revelia de seus interesses. Com efeito, as forças políticas que não se alinharam aos novos ditames pós-1964 foram alijadas do processo eleitoral. O apoio ou a restrição dos militares não estavam relacionados ao modus operandi dos políticos, mas tão somente ao seu alinhamento ideológico em relação ao regime. Desse modo, grupos políticos que se utilizam amplamente de métodos coercitivos para constituir seus territórios, tiveram tratamentos distintos durante o regime de exceção.

A ditadura militar inaugurou, assim, um novo momento no tocante à prática da coerção física na Baixada Fluminense. Se a disputa fundiária marcou a primeira fase cronológica da violência como

¹⁷ Alves, 1994, p. 10.

¹⁸ Alves, 2015, p. 7.

¹⁹ Alves, 2003, p. 21.

força política, a questão ideológica, juntamente com outras disputas territoriais de variadas ordens, permeou a segunda fase. Ancorados no lema “bandido bom é bandido morto”, nesse período histórico, os grupos de extermínio torturavam e matavam pessoas que cometiam delitos como roubos. Ancorado no lema “Brasil: ame-o ou deixe-o”, os militares torturavam e matavam pessoas que cometiam o delito de discordar do regime. O diferencial entre essas duas formas de sanções físicas é que a primeira era executada por agentes públicos de segurança de forma ilegal, mas, em maior ou menor grau, com o consentimento do Estado, já a segunda era operada diretamente pelo Estado.

Apesar dessas articulações, os esquadrões da morte não podem ser considerados filhos diretos do regime militar. Os grupos de extermínio têm relação mais direta com a configuração socioeconômica da Baixada Fluminense daquele momento histórico do que propriamente com o regime político em vigor. A atuação desses grupos já estava em curso antes do início do regime de exceção. Sua criação ocorreu “na Guanabara em 1958, no antigo Serviços de Diligências Especiais, [com] uma equipe de policiais que se identificavam com as iniciais EM. Os componentes de tal grupo atestam hoje que as iniciais eram Esquadrão Motorizado. Mas o certo é que desde que surgiu passou a ser conhecido Esquadrão da Morte, embora negue as mortes que lhe são atribuídas”²⁰.

Embora anterior ao regime de exceção, a partir da ditadura agentes ligados a grupos paramilitares passaram a manter estreitas ligações com líderes do regime militar. Essas relações aumentavam as garantias de impunidade. Por esse motivo, a Baixada Fluminense na década de 1970 presenciou taxas de homicídios elevadas. O delegado de Nova Iguaçu nesse período, Luís Gonzaga de Lima Costa, afirmou que “num só ano (69/70), o Esquadrão da Morte despejou em Belford Roxo mais cadáveres que o número registrado em toda a Chicago na época da Lei Seca: 165 mortos em Belford Roxo contra 162 em Chicago”²¹.

Quando o “absurdo perdia a modéstia”, o regime militar intervinha a fim de manter aparente distanciamento com os grupos de extermínio da Baixada Fluminense. Em 1974, quando dois menores de idade foram mortos com 64 tiros, o presidente militar Geisel, por meio do ministro de justiça Armando Falcão, solicitou à secretaria estadual de segurança a rápida solução para o caso. A pressão resultou na prisão do subdelegado de Nova Iguaçu, o qual, de acordo com testemunhas, foi até o local do duplo assassinato e “teria recolhido os documentos das vítimas para dificultar tanto a identificação como o esclarecimento do homicídio”²². Os dois soldados da polícia militar executores da ação e réus confessos, foram inocentados quatro anos após o crime: “o conselho de sentença entendeu que os PMs ‘agiram no estrito cumprimento do dever legal”²³.

Apesar dessa proteção, esses esquadrões da morte passaram a operar uma alteração no final da década de 1970. Neste ano, o então diretor do Departamento Geral da Polícia Civil, delegado Mário Cesar da Silva, revelou o “reaparecimento do Esquadrão da Morte na Baixada Fluminense”, mas esclareceu: “não o de antigamente, mas um Esquadrão privado, o que vocês da Imprensa

²⁰ O Globo, 1969, p. 17.

²¹ O Globo, 1972, p. 32.

²² O Globo, 1974, p. 7.

²³ Pereira, 1981, p. 33.

chamam de polícia mineira”²⁴. Sete meses depois, o secretário de segurança pública, Brum Negreiros reafirmou em entrevista que em sua opinião e na dos jornalistas presentes, “o Esquadrão da Morte está todo no xadrez”²⁵. A declaração revela desconhecimento da estrutura criminal desses grupos ou acobertamento da parte dos órgãos responsáveis à sua repressão.

Mais de 11 anos após a declaração do secretário de segurança, a Diocese de Duque de Caxias elaborou um relatório sobre a violência na Baixada Fluminense. O documento foi divulgado em 24 de novembro de 1989 pela rede televisiva britânica BBC. De acordo com a emissora, “os Esquadrões da Morte assassinaram mil menores nos primeiros seis meses deste ano. [...] esses Esquadrões são formados com dinheiro de comerciantes das ruas em que dormem e mendigam essas crianças abandonadas por suas famílias. Os comerciantes pagam os assassinatos”²⁶.

Ainda no início da década de 1980 os grupos de extermínio passaram a ser compostos, também, por agentes não vinculados ao aparato estatal de segurança. Apesar da vitalidade desse território coercitivo na Baixada Fluminense, a execução de um projeto de poder por meio da violência sofreu nova alteração a partir da década de 1980 por meio desse novo perfil de agentes. Para Alves²⁷, esse processo se deveu à “inovação no funcionamento deste aparato de execuções sumárias. Sofrendo com a maior exposição e cobrança da mídia, numa conjuntura de abertura política, os grupos de extermínio iniciaram um processo de autonomização frente ao aparelho policial. Progressivamente, policiais militares e civis se transformaram em agenciadores dos serviços destes grupos, mantendo o envolvimento, mas lidando agora com um mercado mais competitivo, onde vários outros grupos atuavam”.

Em paralelo a esse movimento aludido por Alves, o enfraquecimento do regime militar frente às demandas democráticas alterou a relação entre os agentes responsáveis pela violência e sua proximidade ao aparelho estatal. Temendo o fim da impunidade dos crimes acobertados antes pelos militares, os policiais que atuavam nos grupos de extermínio mantiveram sua atuação, porém de maneira menos ostensiva e passaram a buscar apoio em membros da sociedade civil. Tal movimento pode ser entendido como precursor das chamadas milícias, as quais dominam partes da zona oeste da cidade do Rio de Janeiro e da Baixada Fluminense no período atual.

Com o fim do regime militar, os anos de 1990 presenciaram uma queda nas taxas de homicídio. Para Alves²⁸, “a redução dos homicídios estava diretamente associada à sua capacidade de interferir na nomeação de delegados, destituindo aqueles vinculados ao esquema de execuções, que por sua vez agiam associados ao poder político local”. Com o fim da interferência no comando da polícia civil, a impunidade diminuiu forçando a modificação do modus operandi desses esquadrões da morte. Se não havia mais a possibilidade da proteção dos militares como existia na ditadura, a saída para esses grupos seria, mais uma vez, retornar ao aparelho do Estado, dessa vez de forma “democrática”. Por esse mecanismo, “a Baixada assistiu à chegada dos matadores ao poder na justificativa totalitária do bandido bom é bandido morto. A deterioração da segurança pavimentava o sucesso eleitoral dos que a partir do voto lavavam sua cidadania nas urnas”²⁹.

²⁴ O Globo, 1977, p. 13.

²⁵ O Globo, 1978, p. 15.

²⁶ O Globo, 1989, p. 14.

²⁷ Alves, 2005, p. 24.

²⁸ Alves, 2005, p. 25.

²⁹ Alves, 2015, p. 8.

Assim, emerge a terceira fase da violência como ferramenta sociopolítica na região. Na primeira fase a violência estava amparada em questões latifundiárias e visava uma ampliação da propriedade e, no limite, impunha um território. A segunda fase marca um momento no qual a violência se dissemina como uma manifestação político-territorial mais clara. Tortura e execuções de bandidos e comunistas demarcaram a Baixada Fluminense como território de grupos paramilitares apoiadas pelo regime de exceção. Na terceira fase, a qual compreende o período atual, os agentes executores da violência sofisticam sua atuação e passam a compor diretamente os poderes legislativo e executivo, seja de forma direta ou por intermédio de pessoas ligadas aos seus interesses. Com efeito, na Baixada Fluminense ocorreu a “politização” da violência, de modo que os mecanismos de repressão foram convertidos em instrumentos políticos via democracia representativa.

A persistência no espaço e no tempo da violência tornou essa prática uma ferramenta eficaz na Baixada Fluminense. O que se naturaliza, não se luta contra. Sobre essa questão, Odalia³⁰ expõe que “não havendo uma solução para a violência da vida cotidiana, o remédio é integrá-la como um componente natural das relações entre os homens”. Desde o início de seu adensamento populacional no período da república do “café com leite” com seus “coronéis”, passando pela ditadura militar com a ascensão dos esquadrões da morte, até o período atual da redemocratização com a eleição de membros e representantes associados à coerção física, a violência nunca se ausentou da produção das territorialidades na supracitada região. Apesar das transformações sociopolíticas pelas quais passaram a RMRJ e os municípios que a compõem, a violência praticada na Baixada Fluminense ainda persiste.

O núcleo e a periferia – desigualdades referentes à segurança pública metropolitana

Para fins de gestão do espaço fluminense, o ISP (Instituto de Segurança Pública) regionaliza o estado em 4 grandes regiões. Cabe ressaltar que a Baixada Fluminense não existe oficialmente enquanto Região Administrativa de governo. Contudo, quando a Secretaria de Segurança Pública a institui como uma região, tal fato assinala que sua existência só ganha contornos de “realidade” se entendida a partir das atrocidades criminais que vitimizam seus moradores. Desse modo, a violência oficializa esta região para os órgãos governamentais. Todavia, embora para a Secretaria de Segurança Pública o entendimento de Baixada Fluminense passe, inequivocamente pela questão da violência, as políticas públicas ofertadas a essa sub-região expõe uma distinção estratégica clara quando comparada ao núcleo metropolitano. Essa distinção se reflete na geografia das UPPs (Unidades de Polícia Pacificadora) e na distribuição de agentes de segurança entre os batalhões da RMRJ.

As UPPs, intervenção iniciada em dezembro de 2008, de acordo com o site oficial do projeto³¹ tem como objetivo “devolver à população local a paz e a tranquilidade públicas, necessárias ao exercício e desenvolvimento integral da cidadania. Contribuir para quebrar a lógica de “guerra” existente no Estado do Rio de Janeiro”. Embora tenha como um dos seus objetivos “quebrar a lógica de ‘guerra’ existente no Estado do Rio de Janeiro”, as UPPs se caracterizam por serem maioritariamente carioca em sua dimensão espacial. Em 2018, das 37 favelas que contavam com

³⁰ Odalia, 1991, p. 12.

³¹ Disponível em http://www.upprj.com/index.php/as_upps

a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora, 36 estavam situadas nos limites da cidade do Rio de Janeiro e apenas uma estava instalada em município da Baixada Fluminense, a UPP do Complexo da Mangueirinha em Duque de Caxias (Figura 2).



Figura 2. Espacialização das UPPs no estado do Rio de Janeiro.

Fonte: G1. Disponível em: <http://gl.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/2014/03/policia-prende-mais-de-100-pessoas-desde-o-inicio-do-cerco-marero.html>. Acesso em 11 de março de 2019.

Em razão desta espacialização, em alguma medida, as UPPs foram classificadas não como uma política de segurança pública, mas como uma política tão somente, a qual foi colocada em curso pelo governador Sérgio Cabral (2007-2014). Essa visão se deveu a maneira pela qual essa política foi implantada exclusivamente em favelas cariocas, acarretando na diminuição drástica dos índices de criminalidade nos limites territoriais da cidade do Rio de Janeiro e deslocamento de “mão de obra” e armamentos para as favelas da Baixada Fluminense e demais municípios metropolitanos como Niterói e São Gonçalo. Com efeito, “as facções criminosas passaram a entender a Baixada como zona de reestruturação produtiva. Ela serve para abrigar os desabrigados pelas UPPs, manter o trabalhador do tráfico no esquema, mesmo que ganhando

menos, mas não é só isto, estimula a introdução de drogas mais baratas, como o crack, em grupos sociais diferentes da clientela da Zona Sul. Torna-se, também, laboratório para reduzir os custos da operação da droga. O radinho (informante que passa mensagens por rádio) no Rio, a 1.200 reais por semana passa a ganhar, na Baixada, 600 ou 400 reais. Porém, a mudança mais significativa, nesta reengenharia, é a necessidade de se delimitar as novas áreas de controle. Os donos destas áreas e suas facções passam a não deixar dúvida quanto ao que acontece com quem não paga, dá vacilo ou trai: a morte”³².

A geografia das UPPs não é o único exemplo da seletividade espacial dos fixos de segurança pública no contexto da RMRJ. A relação numérica entre o número de habitantes e de policiais militares responsáveis pelo patrulhamento em determinadas áreas, revela, mais uma vez, a desigualdade no comparativo entre a cidade do Rio de Janeiro e alguns municípios da Baixada Fluminense.

Considerando a população estimada para os respectivos municípios metropolitanos aferidos pelo IBGE para o ano de 2017 e o número de policiais lotados em cada batalhão, conseguido por meio de pesquisa de campo realizada em junho de 2018 no Quartel General da Polícia Militar, a Tabela 1 registra o número de policias lotados e o número de agentes considerado como ideal pelo Ministério Público em cada área. Embora o número tenha diminuído, assim como em 2014, em 2018 o 39º batalhão responsável pelo patrulhamento do município de Belford Roxo, apresenta a menor relação de policiais por residentes: um policial para cada 1.420,58 habitantes. Apesar de esse batalhão ser o responsável pela segurança de 200.000 pessoas a mais que o batalhão responsável pelos municípios de Magé e Guapimirim e Belford Roxo ter tido 209 homicídios enquanto Magé e Guapimirim somados tiveram em 2018 127, o número total de policiais considerados como ideal pelo MP para a área abrangida pelos dois batalhões é o mesmo: 542.

Destacando apenas os municípios da RMRJ, o batalhão responsável por Niterói e Maricá apresenta a menor relação: um policial para cada 666 residentes. Com efeito, esses dois municípios apresentam 2,5 mais policiais por habitantes que Belford Roxo.

Considerando a defasagem entre o número de policiais lotados em cada batalhão em 2018 e o número ideal indicado pelo MP, a diferença em percentagem é mais elevada nos municípios de São João de Meriti e Duque de Caxias, com quase 54,0% de disparidade. Ou seja, os dois batalhões tinham menos da metade do número de policiais indicado como ideal. A menor diferença corresponde ao 35º BPM, responsável pelos municípios de Cachoeiras de Macacu, Tanguá, Rio Bonito e Itaboraí, com apenas 14,6% de diferença entre o número real e o ideal. Convém salientar que esses municípios, embora pertençam à RMRJ pela divisão administrativa do governo do Estado do Rio de Janeiro, na divisão regional estabelecida pelo ISP eles pertencem ao Interior Fluminense.

³² Alves, 2015, p. 10.

Municípios	Número de Policiais Militares		População	Habitantes por policial		Diferença entre o número atual e o ideal de policiais
	2018	Ideal		2018	Ideal	
Belford Roxo	349	542	495.783	1.420,58	914,72	35,60%
Duque de Caxias	813	1.690	890.997	1.095,93	527,21	51,89%
Magé e Guapimirim	359	542	295.341	882,67	544,90	33,76%
Niterói e Maricá	978	1.145	652.036	666,70	569,46	14,58%
Mesquita, Nova Iguaçu e Nilópolis	899	1.638	1.128.255	1.255,01	688,80	45,11%
São Gonçalo	929	1.223	1.049.826	1.130,06	858,40	24,03%
São João de Meriti	440	994	460.461	1.046,50	463,24	55,73%
Seropédica, Itaguaí, Paracambi, Queimados e Japeri	475	700	503.855	1.060,74	719,79	32,14%
Cachoeiras de Macacu, Tanguá, Rio Bonito e Itaboraí	451	541	380.684	844,08	703,66	16,63%
Baixada Fluminense	3.335	6.106	3.774.692	1.131,84	618,19	45,38%
Demais municípios da RMRJ	2.358	2.909	2.082.546	883,18	715,90	18,94%
Rio de Janeiro	8.151	18.358	6.520.266	799,93	355,17	55,59%

Tabela 1. Relação entre o número de policiais militares e habitantes entre os municípios da RMRJ.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados coletados em pesquisa de campo.

No comparativo entre o núcleo metropolitano e suas “periferias geográficas”, a cidade do Rio de Janeiro apresenta a maior diferença entre o número ideal de policiais e o número existente. Embora na capital houvesse um policial a cada 800 residentes em 2018, nos demais municípios metropolitanos havia um para cada 883 e na Baixada Fluminense um policial para cada 1.131 moradores. No espaço carioca a diferença entre o número real e o ideal é de 55,5%, na Baixada Fluminense de 45,3% e entre os demais municípios da RMRJ de 19,0%. Dessa forma, mesmo contando com mais policiais por habitantes que suas periferias, a discrepância entre o número de policiais considerado como ideal em relação ao real é maior no município do Rio de Janeiro. O Ministério Público entende como ideal uma relação menor entre o número de policiais militares e de população atendida para a capital quando se compara as demais áreas metropolitanas. Um policial a cada 355 habitantes para a cidade do Rio de Janeiro, por exemplo, é mais que o dobro do indicado como ideal para demais municípios da RMRJ, nos quais esse número é de um para 715, e um número 42,5% superior ao considerado ideal para a Baixada Fluminense. Sobre a relação de policiais em comparação ao total populacional dos municípios, para Ribeiro et al.³³ “a conclusão evidente é que o poder público dirige seus recursos de segurança pública preferencialmente para a capital e para alguns outros municípios, como Niterói, enquanto que o policiamento na Baixada é muito mais escasso, a despeito das altas taxas de homicídio observadas”.

³³ Ribeiro et al., 2005, p. 43.

Os dados sobre a violência metropolitana até 2019 expressam numericamente as implicações dessas políticas desiguais no contexto da RMRJ. Para empreender essa análise, selecionamos três índices: letalidade, homicídio doloso e autos de resistência. Em alguma medida, as taxas de letalidade sintetizam as tipologias de violência existentes em um recorte espacial ao destacar as agressões que produzem óbitos. Nela está inclusa os dados referentes aos homicídios dolosos, homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial, latrocínio (roubo seguido de morte) e lesão corporal seguida de morte. A análise desses dados expõe claramente o desnível entre a Baixada Fluminense e as demais Grandes Regiões de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Desde que a série histórica foi registrada levando em conta a Baixada Fluminense, apenas em 2002, quando foi superada pela Grande Niterói, essa região não apresentou os índices mais elevados no tocante às taxas de letalidade no Estado do Rio de Janeiro. No ano seguinte, 2003, essa taxa chegou a 70,4, a segunda maior da história recente do Estado – menor apenas que os 75,9 registrado pelo Rio de Janeiro em 1994. Embora a taxa de letalidade violenta na Baixada Fluminense em 2019 esse tenha diminuído sensivelmente no comparativo com o ano anterior, ainda assim esse indicador é o mais elevado do Estado, conforme registra o Gráfico 1.

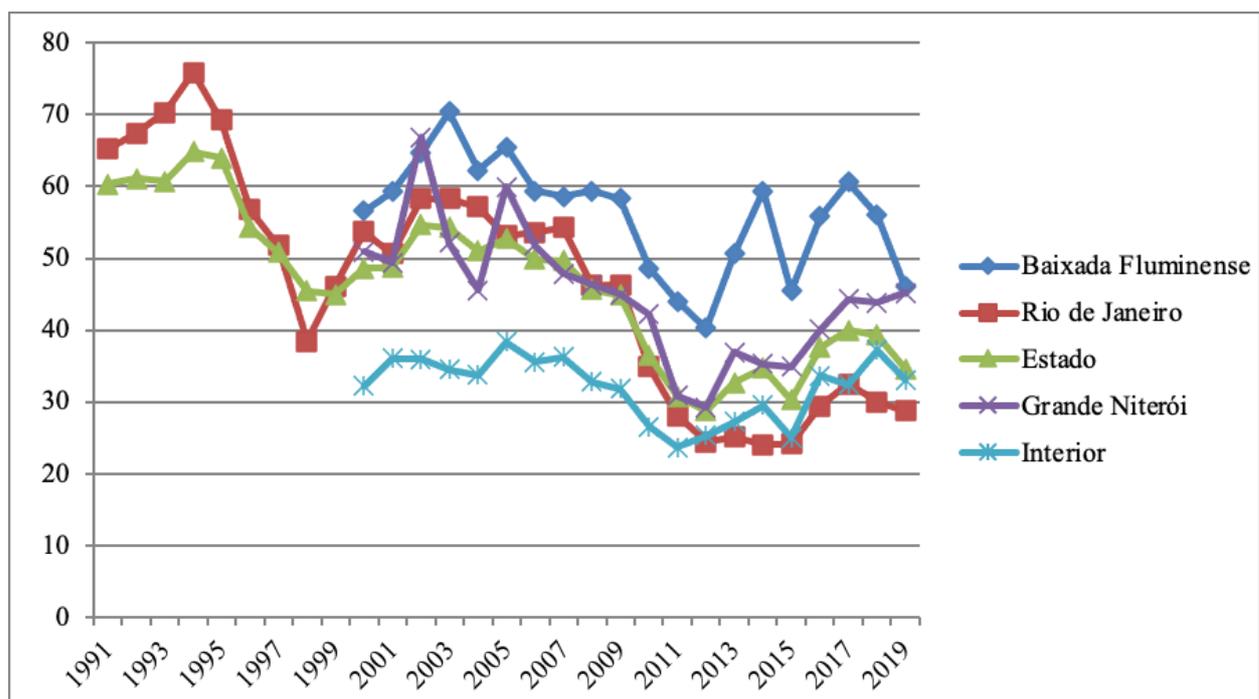


Gráfico 1. Taxa de letalidade violenta por grupo de 100 mil habitantes no Estado do Rio de Janeiro (1991-2019).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ).

Em 2014 a cidade do Rio de Janeiro atingiu sua menor taxa de letalidade desde 1991, enquanto a Baixada Fluminense, nesse mesmo período, apresentou elevação: a taxa saltou de 50,6 em 2013 para 59,4 em 2014. Esse aumento também foi observado na Grande Niterói, outra Região que compõem a RMRJ. O período histórico de elevação das taxas de criminalidade na Baixada Fluminense é anterior ao espaço temporal abordado pelo Gráfico 1. Para Ribeiro et al.³⁴, “os

³⁴ Ribeiro et al., 2005, p. 37.

dados mostram que na década de 80, ano em que a violência letal começa a aumentar de forma intensa, a Baixada já apresenta taxas de homicídio sistematicamente mais elevadas do que o município do Rio. Com efeito, as taxas na Baixada continuaram subindo até 1995, enquanto as da capital tinham se estabilizado cinco anos antes. No ano de 2000, a diferença parece diminuir junto com as taxas gerais, mas ela se incrementa de novo em 2002. Em outras palavras, o diferencial de homicídios na Baixada é um fenômeno histórico que começou, no mínimo, nos anos oitenta”.

Os autores sustentam que a década de 1980 revelou um ponto de inflexão no tocante às taxas de homicídios no espaço baixadiano. Esse indicador consiste em um importante dado para se aferir o “grau” de violência existente nos lugares. Considerando essas taxas para o estado do Rio de Janeiro, a Baixada Fluminense é a região que apresenta os dados mais elevados no território fluminense, conforme destacado no Gráfico 2.

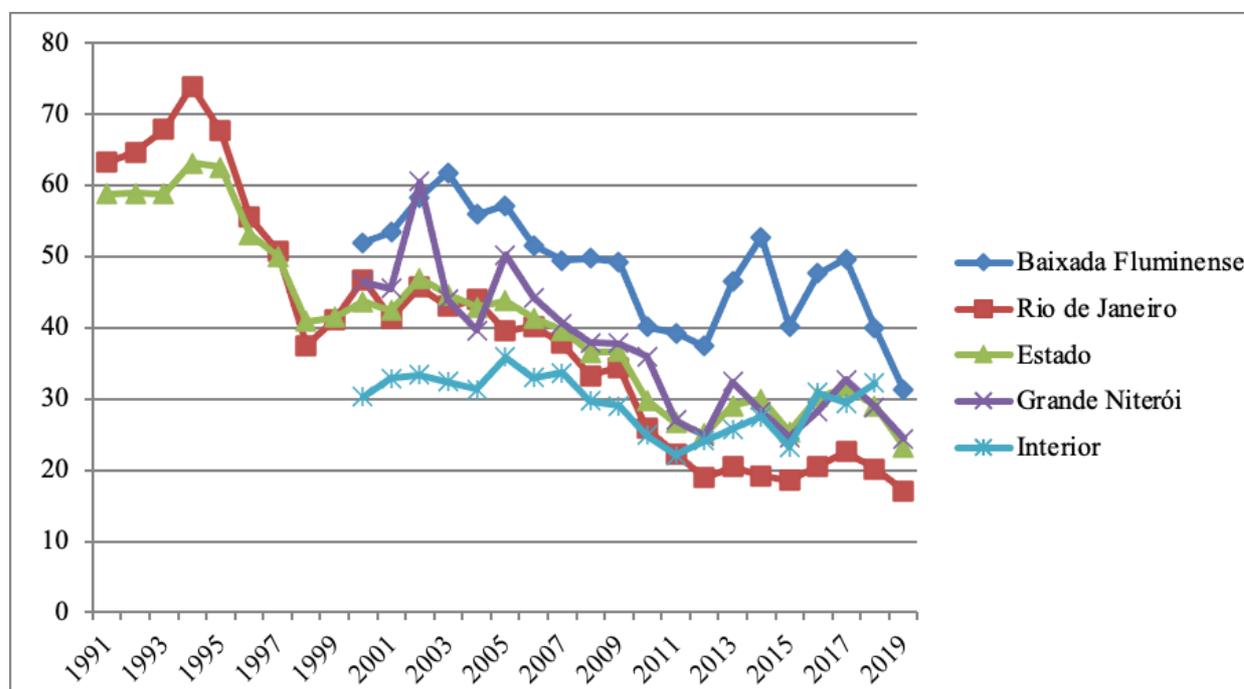


Gráfico 2. Taxa de homicídio doloso por grupo de 100 mil habitantes no Estado do Rio de Janeiro (1991-2019).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ).

Assim como em relação aos dados relativos à letalidade, cumpre mencionar que as taxas de homicídios dolosos apresentaram uma queda a partir de 2009, voltando a subir somente em 2016 para o caso do município do Rio de Janeiro. Em contrapartida, essa dinâmica não se verificou na Baixada Fluminense. No período aludido, as taxas de letalidade e de homicídios dolosos inicialmente acompanharam a queda verificada na capital, porém, em 2013, esse indicador aumentou significativamente entre os municípios baixadianos. A taxa de letalidade atingiu o patamar 59,4 para cada cem mil habitantes em 2014 na Baixada Fluminense. Na cidade do Rio de Janeiro esse número foi de 24,0. Quanto aos homicídios dolosos, nesse mesmo ano a Baixada Fluminense apresentou uma taxa de 52,7, enquanto na capital a taxa ficou em 19,2.

Parte da explicação para essa distinção verificada no comparativo entre a cidade do Rio de Janeiro e as demais áreas da RMRJ pode estar relacionada com a política de criação das UPPs iniciadas no fim de 2008. Apurando os dados desse período e considerando a relação apenas entre a Baixada Fluminense e o município do Rio de Janeiro, se percebe essa dinâmica, a qual o Gráfico 3 remonta destacando as taxas de letalidade no período anterior e posterior à implantação das UPPs.

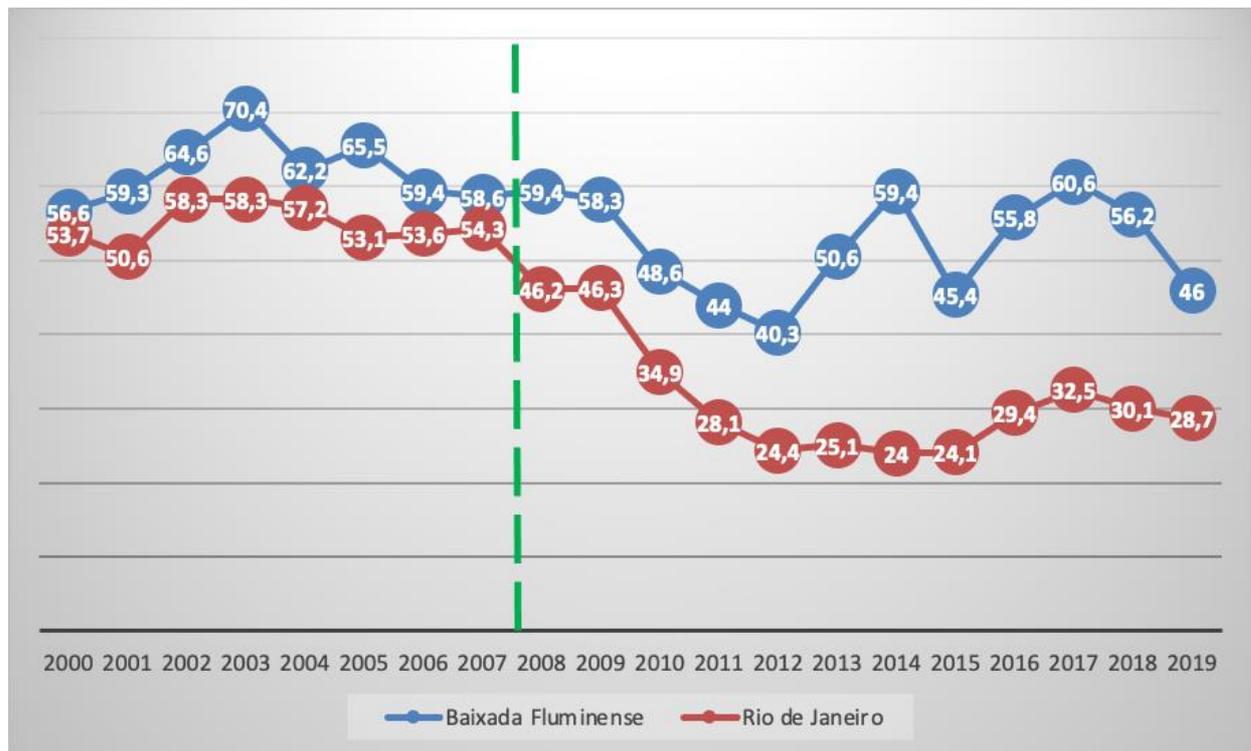


Gráfico 3. Taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes considerando a Baixada Fluminense e a capital (2000-2019).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ).

O Gráfico acima aponta que após a inauguração das Unidades de Polícia Pacificadoras as taxas comparativas de letalidade entre a Baixada Fluminense e o município do Rio de Janeiro passaram a apresentar números mais destoantes. Como exemplos díspares, em 2000, primeiro ano da série considerada, a diferença entre essa taxa para os dois recortes selecionados era de 2,9. Em 2014, ápice da disparidade entre esses espaços, a taxa de letalidade atingiu 59,4 para Baixada Fluminense e 24 para a cidade do Rio de Janeiro, perfazendo uma diferença de 35,4. Todavia, a diferença entre a taxa média dessa tipologia criminal entre a Baixada Fluminense e a capital passou de 14,4 no período anterior à instalação das UPPs para 20,9 após sua implantação. Em ambos os espaços as taxas foram menores na média após as UPPs, contudo a diminuição foi mais acentuada na cidade do Rio de Janeiro.

Convém ressaltar que mesmo considerando os números absolutos das taxas de letalidade, esses dados apontam para uma concentração desse tipo de crime entre os municípios baixadianos. Mesmo com uma população 42,0% menor que o município do Rio de Janeiro, a Baixada Fluminense, a partir de 2013 e até 2018, superou a capital em números absolutos de crimes letais

(Tabela 2). Em 2019, em virtude do desmonte das Unidades de Polícia Pacificadoras e da política de segurança pública de “enfrentamento” encetada pelo governador Wilson Witzel, a cidade do Rio de Janeiro voltou a apresentar números absolutos de letalidade superior à Baixada Fluminense.

Ano	Baixada Fluminense	Rio de Janeiro	Ano	Baixada Fluminense	Rio de Janeiro
Antes das UPPs			Após as UPPs		
2000	1.915	3.147	2009	2.112	2.902
2001	2.022	2.984	2010	1.776	2.205
2002	2.219	3.465	2011	1.617	1.783
2003	2.437	3.495	2012	1.489	1.554
2004	2.169	3.231	2013	1.881	1.613
2005	2.300	3.286	2014	2.218	1.552
2006	2.104	3.354	2015	1.702	1.562
2007	2.091	3.354	2016	2.100	1.909
2008	2.135	2.877	2017	2.301	2.131
			2018	2.142	1.978
			2019	1.173	1.909

Tabela 2. Número absoluto de letalidade considerando a Baixada Fluminense e a capital (2000-2019).

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados coletados em pesquisa de campo.

De acordo com dados do 10º Anuário Brasileiro de Segurança Pública de 2015, entre as 27 capitais da federação, o Rio de Janeiro ocupava 23ª posição no ranking da violência nacional. Apesar desse dado e da disparidade criminal entre a Baixada Fluminense e a capital, a intervenção federal na área da segurança pública iniciada em 16/02/2018 e finalizada em 31 de dezembro daquele ano, despendeu efetivo mais numeroso de agentes e ações na cidade do Rio de Janeiro. A Figura 3 alude ao número de operações realizadas em cada município do estado durante o período da intervenção.

As áreas dos municípios baixadianos objeto de operação policial foram majoritariamente apenas os municípios perpassado pela rodovia Presidente Dutra. A Figura 3 demonstra que Duque de Caxias e São João de Meriti totalizaram 67 operações policiais das 106 realizadas na Baixada Fluminense. Desse modo, esses dois municípios isoladamente concentraram 64,0% das operações na subregião. Nilópolis, município que não dispõe de nenhuma rodovia, não teve registrada nenhuma incursão policial no período da intervenção federal. Esses dados sugerem que tal escolha se deveu mais a posição geográfica dos municípios do que propriamente à proteção de seus moradores. Dessa forma, ficou evidenciado que os motivadores da intervenção federal estavam relacionados aos crescentes índices de roubos de cargas e aos constantes fechamentos de rodovias, algumas delas vitais para a dinâmica econômica da metrópole.

Os dados elevados relativos aos homicídios na Baixada Fluminense parecem ter menor relevância que a defesa da propriedade privada ou do bloqueio do fluxo de reprodução do capital, como acontece com o roubo de cargas e com o fechamento de rodovias. A preocupação maior não reside nas taxas de homicídios em si, mas na preocupação de alguém “morrer na contramão atrapalhando o tráfego”.

Além dos dados referentes à taxa de letalidade, destacamos também as taxas de homicídios decorrentes de intervenção policial para analisar a natureza da violência na Baixada Fluminense. Ao contrário da primeira taxa analisada, os chamados autos de resistência para a Baixada Fluminense apresentavam números abaixo da média do estado entre 2000 e 2007. No ano seguinte e até 2011 fica acima da média e em 2012 volta a ficar abaixo. A partir deste ano as taxas de auto de resistência passaram a se manter acima da média estadual. Em 2015 iniciaram uma tendência de elevação, a qual culminou em 2018 na mais elevada taxa registrada para este tipo de letalidade na Baixada Fluminense. No ano da intervenção militar no estado do Rio de Janeiro, a taxa de homicídios em razão de enfrentamentos policiais atingiu 14,3 para cada grupo de 100 mil residentes da Baixada Fluminense.

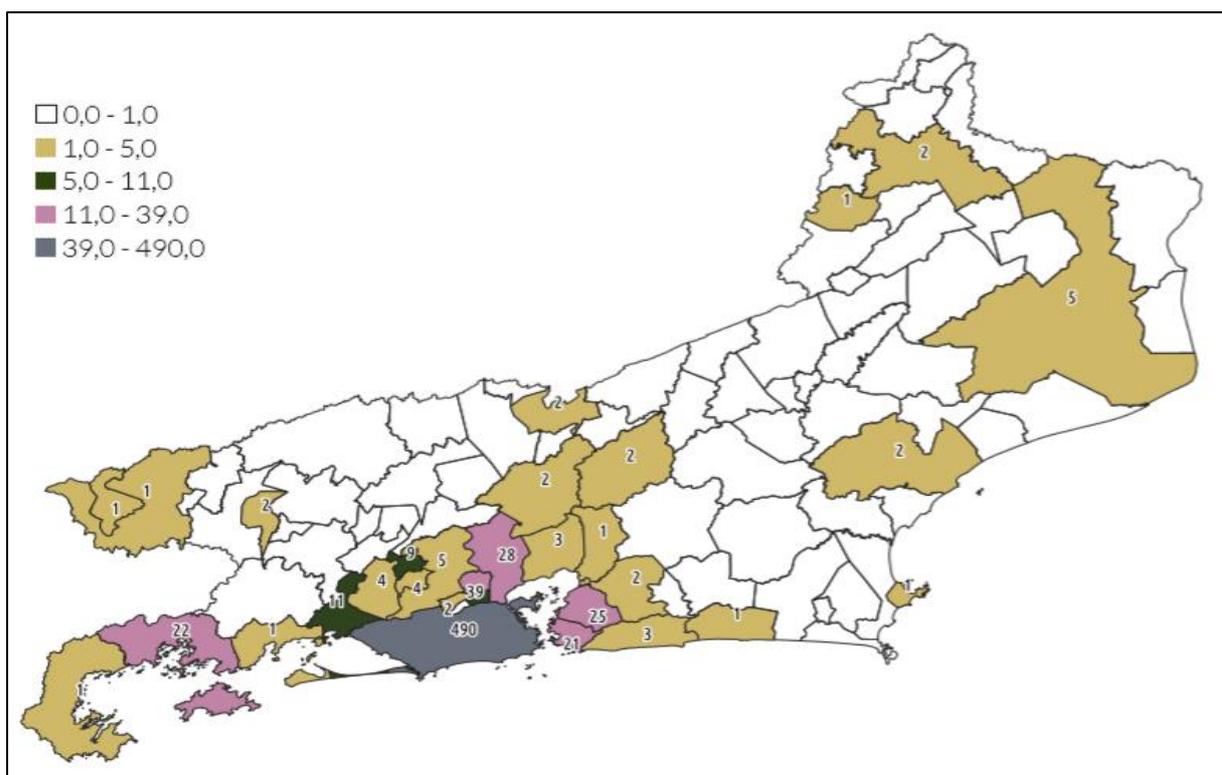


Figura 3. Número de operações monitoradas durante a intervenção federal no estado do Rio de Janeiro. Fonte: Cesec, 2019.

Apesar de ter um número populacional total equivalente a 58,0% de sua capital, em 2018 foram registrados 545 autos de resistência em municípios baixadianos contra 556 casos na cidade do Rio de Janeiro. Considerando os números absolutos desses dados, as taxas relativas aos autos de resistência sugeririam que essa tipologia de violência praticada pelas forças de segurança oficial vitimaria menos moradores da Baixada Fluminense. Todavia, quando essa equação passa a analisar tal taxa considerando o número de agentes públicos de segurança em atuação em cada Grande Região, esses dados ganham contornos ainda mais drásticos, pois, diferentemente de outros dados que compõem os índices de letalidade, os autos de resistência têm no policial o agente exclusivo de sua ação. Nesse sentido, embora seja importante a análise dessa tipologia criminal em relação ao total de residentes, igualmente é importante considerar o número de policiais em relação ao total de casos contabilizado.

A Tabela 3 sinaliza que em municípios baixadianos a relação de mortes por policiais lotados nos batalhões responsáveis pela área é maior do que nos demais municípios da RMRJ e na capital. Entre os municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, São Gonçalo foi o que apresentou o maior número absoluto de morte oriunda de intervenção policial, contudo, a maior média de autos de resistência para cada grupo de 100 policiais lotados corresponde ao batalhão de Belford Roxo, seguido pelo batalhão responsável pelos municípios de Seropédica, Itaguaí, Paracambi, Queimados e Japeri. Em ambos os batalhões, para cada grupo de 100 policiais militares lotados, houve cerca de 30 casos de resistência. No outro extremo estatístico da RMRJ estão os municípios de Magé e Guapimirim com apenas 6 casos para cada 100 policiais e com 18 autos de resistência no total.

Municípios	Policiais Militares lotados	População total atendida pelo BPM	Autos de resistência		
			Total	Taxa por 100 mil hab.	Taxa para cada 100 policiais
Belford Roxo	306	495.783	93	18,75	30,39
Duque de Caxias	781	890.997	146	16,38	18,69
Magé e Guapimirim	373	295.341	18	6,09	4,82
Niterói e Maricá	979	652.036	75	11,50	7,66
Nova Iguaçu, Mesquita e Nilópolis	938	1.128.256	104	9,21	11,08
São Gonçalo	875	1.049.826	166	15,81	18,97
São João de Meriti	458	460.461	45	9,77	9,82
Seropédica, Itaguaí, Paracambi, Queimados e Japeri	453	503.855	130	25,80	28,69
Cachoeiras de Macacu, Tanguá, Rio Bonito e Itaboraí	462	380.684	36	9,45	7,79
Baixada Fluminense	3.309	3.774.692	536	14,19	16,19
Demais municípios da RMRJ	2.316	2.082.546	277	13,30	11,96
Rio de Janeiro	8.151	6.520.266	556	8,52	6,82

Tabela 3. Relação entre policiais militares lotados por batalhão e população atendida entre os municípios da RMRJ – 2018.

Fonte: Elaborado pelo autor a partir de dados do Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ) e IBGE (2017).

A análise desses dados para além da escala municipal revela a dessimetria entre as partes componentes da RMRJ. Na cidade do Rio de Janeiro, em 2018 ocorreram em média 8,52 autos de resistência para cada 100 policiais, na Baixada Fluminense esse número chegou a 14,19, enquanto nos demais municípios metropolitanos atingiu 13,3. Grosso modo, a análise sugere que os policiais em atuação na Baixada Fluminense apresentam um grau de letalidade superior aos demais policiais lotados em outras partes do estado do Rio de Janeiro como um todo. Nesse sentido, o comparativo entre a Baixada Fluminense e a cidade do Rio de Janeiro indica que há 38,5% mais autos de resistência por policiais lotados em municípios baixadianos que na metrópole carioca.

Por essa razão, o número de policiais responsáveis pelo patrulhamento de uma região não se traduz, efetivamente, em uma sensação de segurança para os moradores locais. Diferentemente de áreas nobres nas quais o policiamento é percebido pelos residentes, em regra, como uma proteção à sua integridade física e patrimonial, em áreas periféricas a percepção é de uma prática policial mais ostensiva, tendente à coerção física sobre os moradores, como agem, costumeiramente, as milícias.

Embora o perfil desse grupo paramilitar tenha sofrido uma alteração ao aceitar ex-traficantes, esses grupos ainda hoje são compostos majoritariamente por policiais e ex-policiais. Em março de 2018, por exemplo, a Polícia Civil, com apoio do Ministério Público e da Corregedoria da Polícia Militar, prendeu nove integrantes de uma milícia que atuava em Mesquita. Dos nove mandados de prisão, um era para um ex-policia militar e quatro para PMs ainda em atividade, dos quais três eram lotados no 20º Batalhão de Mesquita e um no 39º Batalhão, em Belford Roxo. Dessa forma, uma parte dos agentes públicos de segurança contribui para elevação dos indicadores de violência na Baixada Fluminense através de suas atividades criminosas paralelas.

Para o sociólogo José Cláudio Alves, esse fenômeno é ajudado pelo quadro político que se estabelece em municípios baixadianos que, diferentemente do ocorrido na cidade do Rio de Janeiro, os “milicianos na Baixada não só são eleitos maciçamente, como ocupam cargos em secretarias municipais. Essa vinculação, agora no executivo, é uma sofisticação maior, que ainda não ocorreu na capital. O máximo que conseguem é ser vereadores e deputados estaduais”³⁵. Outro dado que é preciso considerar para entender a extensão desses grupos se refere ao apoio popular. Desde os grupos de extermínio da década de 1960 até os milicianos do século XXI, as atividades ilícitas de agentes de segurança pública se operam com a cumplicidade de parte da população. Nesse sentido, Souza³⁶ entende que “pode-se chacinar e massacrar pessoas dessa classe sem que parcelas da opinião pública sequer se comovam. Ao contrário, celebra-se o ocorrido como higiene da sociedade. São pessoas que levam uma subvida em todas as esferas da vida, fato que é aceito como natural pela população. A subvida só é aceita porque essas pessoas são percebidas como subgente e subgente merece ter subvida. Simples assim, ainda que naturalização dessa desigualdade monstruosa no dia a dia nos cegue quanto a isso”.

Por essa razão, em larga medida os autos de resistência e os homicídios registrados na Baixada Fluminense há algum tempo perdeu a capacidade de indignar a “gente ordeira e virtuosa” dos estratos sociais mais elevados. Desta maneira, no âmbito da RMRJ, com a implantação das UPPs, a Baixada Fluminense foi preterida em relação ao núcleo metropolitano por contar apenas com uma Unidade de Polícia Pacificadora, enquanto a cidade do Rio de Janeiro possuía 37. Igualmente, a relação entre policiais lotados em cada batalhão e a população atendida é menor na Baixada Fluminense em relação à capital e a outros municípios metropolitanos. Não obstante, a despeito

³⁵ Merola, 2018, p. 9.

³⁶ Souza, 2017, p. 153.

das crescentes taxas de homicídios vivenciadas pelos municípios baixadianos, a intervenção federal na área da segurança optou por centrar suas ações na cidade carioca.

Alia-se ao descaso dessas políticas públicas perpetradas pelo estado fluminense e pela União, o fato de essa região sofrer com a violência de grupos paramilitares, expresso pelo elevado número de homicídios e pela repressão do aparato oficial, expresso pelos autos de resistência. Esses fatores atuam decisivamente para a construção da Baixada Fluminense como *locus* puro de violência, como território do medo por excelência.

Considerações finais

O processo de ocupação populacional da Baixada Fluminense encetado a partir das demandas socioeconômicas da cidade do Rio de Janeiro se efetivou de modo atabalhado para o espaço baixadiano. As populações foram alocando-se em propriedades com notáveis deficiências, originárias de loteamentos privados, os quais posteriormente foram recebendo intervenções públicas. Contudo, as mazelas sociais que hoje afligem alguns municípios baixadianos não podem ser imputadas inequivocamente à eventual predileção dada à cidade do Rio de Janeiro nas formulações de políticas públicas. Entretanto, o entendimento referente ao processo histórico de ocupação populacional da região, sua importância e configuração socioeconômica no momento atual, só têm sentido se compreendidos no âmbito da RMRJ. Como efeito dessa retroalimentação, o papel desempenhado pela cidade do Rio de Janeiro na conjuntura nacional e internacional, reflete o papel imposto à Baixada Fluminense na conjuntura metropolitana.

Apesar desse vínculo, as questões que assolam a Baixada Fluminense parecem não terem relação com o Rio de Janeiro. Desse modo, a RMRJ existe enquanto realidade econômica por meio dos fluxos econômicos e de trabalhadores, contudo problemas como a violência dizem respeito somente aos municípios baixadianos. É como se fosse outro espaço, externo e longínquo composto por outra “categoria” de pessoas. Essa construção simbólica, eivada de geografia imaginativa, singulariza a Baixada Fluminense como um território produzido e condicionado a partir da violência.

Em um primeiro momento a violência na Baixada Fluminense reflete uma relação de produção de conotação ruralista. O alcance da violência foi intensificado a partir do adensamento populacional da região e seu processo de incorporação imobiliária à malha urbana da cidade do Rio de Janeiro. Desse modo, as sanções físicas conhecem sua primeira mudança ao passar “do restrito emprego oligárquico dos senhores ou dos políticos na superação dos seus impasses, a violência passará a ser aplicada pelas empresas incorporadoras no gerenciamento dos seus problemas econômicos derivados da ocupação do solo”³⁷. Em seguida, a partir dos anos 1990, a violência atinge um grau mais elevado de sofisticação ao infiltrar agentes ligados a ela nos legislativos e executivos dos municípios da Baixada Fluminense.

O prestígio alcançado no combate à “violência” utilizando-se de uma violência ainda maior, como é a supressão da vida de outra pessoa, permitiu a alguns agentes imputarem o “medo” a uma parcela da população e o “respeito” a parcela restante que aprova o *modus operandi* desses grupos. Sendo pelo medo imposto ou pelo respeito alcançado, as duas acepções favoreceram seus processos políticos no legislativo e no executivo. Esse processo, em alguma medida, encontra exemplos na cidade do Rio de Janeiro. Contudo, em razão da dinâmica mais complexa

³⁷ Alves, 2003, p. 60-61.

da capital fluminense, essas representações paramilitares embora consigam alcançar de forma direta o poder legislativo, têm sua força política diluída frente a outros agentes. Na Baixada Fluminense, por sua vez, esses grupos violentos podem se desenvolver politicamente sem nenhum contraponto significativo, pois além de se constituírem a partir da violência, em alguns municípios os grupos paramilitares são, também, a principal força econômica local.

A condição financeira desses grupos permite, com maior facilidade, sua infiltração também no poder judiciário. Assim, junto ao medo imposto pela violência, a esses grupos somam-se ainda a “legitimação” obtida pelos cargos públicos eletivos ocupados e a “compra” de parte do judiciário. Essa articulação, a qual consiste em um fenômeno peculiar à Baixada Fluminense no tocante à sua eficácia e extensão, fornece indícios para o entendimento da região como lócus da violência por excelência.

Cumprido acentuar, mais uma vez, que a disseminação da violência se opera em paralelo às ineficientes políticas públicas destinadas à Baixada Fluminense para além da área de segurança. Essa configuração atraiu população de baixo status social, resultando em processo exitoso de periferização da Baixada Fluminense. Essa mesma periferia, na qual agentes públicos de segurança podem agir às margens das leis com o respaldo de parte da população, também é preterida em ações governamentais. No tocante às políticas públicas, a relação entre policiais militares e a população atendida no interior da RMRJ expõe que o descaso relativo à área de segurança não condiz a um fenômeno recente e tampouco restrito a projetos específicos como as UPPs. Ao contrário, a ineficiência operacional das forças de segurança consiste em um processo histórico, o qual contribui para criar um estigma sobre os municípios baixadianos. Com efeito, o adensamento populacional desordenado, o qual atraiu população de baixo perfil socioeconômico, aliado às políticas públicas de segurança deficitária, concorreram para produzir no imaginário social, nacional e fluminense, uma periferia por excelência.

Essa construção imagética foi plasmada a partir do somatório de uma região violenta habitada, majoritariamente, por uma população empobrecida. Cabe ainda ressaltar que a Baixada Fluminense não existe oficialmente enquanto Região Administrativa de governo. Contudo, quando a Secretaria de Segurança Pública a institui como uma região, tal fato assinala que sua existência só ganha contornos de “realidade” se entendida a partir das atrocidades criminais que vitimizam seus moradores. Desse modo, a violência oficializa esta região para os órgãos governamentais.

Como arremate da questão em tela, queremos ressaltar que em uma Região Metropolitana, na qual o fluxo entre suas partes integrantes é intenso, o núcleo naturalmente concentra a maior parte dos postos de trabalho. Por essa razão, o fortalecimento das políticas de segurança na cidade do Rio de Janeiro, em alguma medida, protege o morador da Baixada Fluminense que se desloca para o trabalho. Nesse raciocínio residiria a explicação para o número de policiais considerados ideal na capital ser mais elevado que na Baixada Fluminense. Contudo, não deve apenas sua condição de reprodutor do sistema econômico vigente, expresso na categoria de trabalhador, deve ser protegida. Antes de fazer a roda econômica girar, o morador da Baixada Fluminense necessita fazer sua vida acontecer, pois mesmo sendo peça central da maquinaria capitalista, eles são insubstituíveis para seus entes e amigos e essa condição deve, também, ser objeto de ações públicas de segurança por parte do Estado.

Bibliografia

ALVES, José Cláudio Souza. Baixada Fluminense: a violência na construção de uma periferia. [S.L.: s.n.], 1994.

— Dos Barões ao Extermínio: Uma História da Violência na Baixada Fluminense. Duque de Caxias, RJ: APPH-CLIO, 2003.

— Violência e política na Baixada: o caso dos grupos de extermínio. In: Documento Impunidade na Baixada Fluminense. Rio de Janeiro: [s.n.], 2005.

— Baixada Fluminense: reconfiguração da violência e impactos sobre a educação. Revista Movimento. Niterói, Faculdade de Educação-Programa de Pós-graduação em Educação, UFF, Ano 2, Nº 3, 2015.

ARENDDT, Hannah. Sobre a Violência. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2016.

BELOCH, Israel. Capa preta e Lurdinha: Tenório Cavalcanti e o povo da Baixada. Rio de Janeiro: Record, 1986.

CESEC. INTERVENÇÃO FEDERAL: um modelo para não copiar. Rio de Janeiro: [s.n.], 2019.

CORRÊA, Roberto Lobato. Trajetórias geográficas. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2011.

IBGE. Estimativas populacionais para os municípios e para as Unidades da Federação brasileiros. 2017.

LEAL, Victor Nunes. Coronealismo, Enxada e Voto: o município e o regime representativo no Brasil. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1997.

MEROLA, Ediane. Entrevista a José Cláudio Souza Alves. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 9 abr. 2018, Caderno Rio, p. 9.

ODALIA, Nilo. O que é violência. São Paulo: Editora Brasiliense, 1991.

O GLOBO. O País inteiro contra o Esquadrão da Morte. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 8 mar. 1969, p. 17.

— A organização acabou, o crime continua. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 29 out. 1972, p. 7.

— Geisel manda apurar os casos de fuzilamentos na Baixada. Jornal O Globo, Rio de Janeiro, 28 ago. 1974, Caderno Grande Rio, p. 7.

— Delegado atribui crimes da Baixada à “polícia mineira”. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 29 jul. 1977, Caderno o Estado do Rio, p. 13.

— Brum Negreiros: esquadrão da morte já está na cadeia. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 23 fev. 1978, Caderno Grande Rio, p. 15.

— BBC: cresce violência no Rio. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 25 nov. 1989, Caderno Grande Rio, p. 14.

OLIVEIRA, Raimundo Jovanil Pereira. *Do medo da violência à violência do medo: uma reflexão sobre os impactos sócio-político-espaciais da violência em Fortaleza*. 2016. 117 f. Dissertação de mestrado. Centro de Humanidades, Mestrado Acadêmico em Políticas Públicas e Sociedade, Universidade Estadual do Ceará, Fortaleza, 2016.

PEREIRA, Paulo Cesar. “Justiçamento”, uma tradição na Baixada. *Jornal O Globo*, Rio de Janeiro, 26 nov. 1981, Caderno Especial, p. 33.

RIBEIRO, Eduardo; CANO, Ignacio; SENTO-SÉ, João Trajano; LÁZARO, Márcio. A incidência da violência na Baixada Fluminense. In: *Documento Impunidade na Baixada Fluminense*. Rio de Janeiro: [s.n.], 2005.

RIBEIRO, Miguel Angelo; O’ NEILL, Maria Mônica Vieira Caetano. Considerações sobre a dinâmica populacional fluminense: contrastes entre a metrópole e o interior. In: MARAFON, Gláucio José;

RIBEIRO, Miguel Angelo. (orgs). *Revisitando o território fluminense IV*. Rio de Janeiro: Gramma, 2012, pp. 199-228.

SOUZA, Jessé. *A elite do atraso: da escravidão à Lava jato*. Rio de Janeiro: Leya, 2017.

STOPPINO, Mário. Violência. In. BOBBIO, Norberto; MATTEUCCI, Nicola; PASQUINO, Gianfranco. *Dicionário de Política*. Vol. 1. Brasília: Editora UNB, 1998.

ZALUAR, Alba. Um debate disperso: violência e crime no Brasil da redemocratização. In: *São Paulo em perspectiva*, São Paulo, v. 13, n. 3, p. 3-17, set.1999.

© Copyright: Enderson Alceu Alves Albuquerque, 2020

© Copyright: Biblio3W, 20020

Ficha bibliográfica:

ALVES ALBUQUERQUE, Enderson Alceu. Políticas públicas de segurança na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. A cidade maravilhosa e as cidades do abandono. *Biblio3W, Revista Bibliográfica de Geografía y Ciencias Sociales*. Barcelona: Universidad de Barcelona, 5 de octubre de 2020, vol. XXV, nº 1307. [ISSN: 1138-9796].