

# EFEITOS COLATERAIS DA ESTRATÉGIA DE “GUERRA ÀS DROGAS”, A FALÊNCIA DAS UNIDADES POLICIAIS PACIFICADORAS DO RIO DE JANEIRO E O APRENDIZADO COM SEUS ERROS

*Side effects of the “drug war” strategy, the peacemaking Police Units of Rio de Janeiro and their learning from their mistakes.*

**Jailson de Souza e Silva\***

## RESUMO

O ensaio analisa os efeitos colaterais da estratégia de “Guerra às drogas” nas cidades brasileiras, especialmente no Rio de Janeiro, os limites que geraram a falência das Unidades Policiais Pacificadoras do Rio de Janeiro e sinaliza possibilidades de se construir uma política de segurança pública que garanta os direitos dos moradores da cidade, especialmente os que vivem nas favelas e periferias, justamente os mais atingidos pelas diversas formas de violência.

**Palavras-chave:** Segurança pública. Violência. Guerra às drogas. Favelas. Periferias.

## ABSTRACT

This paper analyzes the side effects of the “War on Drugs” policing model and their impact on Brazilian cities (with a focus on Rio de Janeiro). The paper also discusses the limiting factors that led to the failure of Rio’s Pacifying Police Units (UPPs), calling attention to the opportunity for the creation of a public security policy that guarantees the rights of city residents, especially those residing in favelas and city peripheries -- those most affected by the various forms of urban violence.

**Keywords:** Public security. Violence. The war on drugs. Favelas. Peripheries

A segurança pública é a dimensão das relações sociais em que se busca garantir o devido respeito à vida, ao corpo e ao patrimônio do sujeito social, assim como seu direito de circular de forma livre e segura no território. Seu eixo deve ser a garantia de preservação do cidadão de qualquer tipo de violência, aqui

definida, de forma sintética, como todas as práticas sociais, inclusive as simbólicas, que violam a dignidade do ser humano, como indivíduo e/ou integrante de um grupo social.

Há anos, especialmente no Rio de Janeiro, um conjunto de questões passou a ser consideradas na análise e proposições sobre o fenômeno da

---

\*Professor Associado da Universidade Federal Fluminense; doutor em Sociologia da Educação pela Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro; pós-doutor pelo John Jay College of Criminal Justice - City University of New York; fundador e diretor geral do Observatório de Favelas | jailson@observatoriodefavelas.org.br | (+55) 21-31044057

segurança pública: a violência urbana; as representações estereotipadas sobre os moradores das favelas, em particular os jovens; o papel do Estado de regular o espaço público nos diversos territórios da cidade; o acesso republicano aos serviços e equipamentos da pólis; as possibilidades de exercício da cidadania no quadro atual de esgarçamento das relações sociais e culturais; as condições de afirmação do direito de circulação no território urbano de forma segura, com acessibilidade e sem restrições discriminatórias a quaisquer grupos social, etário, étnico, etc.

Portanto, as questões assinaladas, falar de periferias e favelas no Brasil urbano atual exige tratar do tema da segurança pública, o maior desafio para a garantia dos direitos fundamentais da população desses territórios. De fato, a violência entre os grupos sociais, a inação do Estado nesse campo, a criminalização dos empobrecidos, especialmente os jovens negros, e a progressiva incorporação do medo e da insegurança como componente fundamental da existência cotidiana na pólis foram constituindo-se como elementos do cotidiano de milhões de moradores brasileiros. Eles se expressam, em sua forma mais universal, quer dizer, a que atinge os diversos grupos sociais, na progressiva redução do direito de circulação dos indivíduos no conjunto da urbe. Esse direito tem mudado em sua natureza, em sua forma e em sua intensidade.

De fato, a cidade contemporânea é marcada por interdições na circulação de seus moradores. Essas restrições são fruto de práticas defi-

nidas pelo Estado, pelo mercado e pelas relações sociais. Neste último caso, um exemplo expressivo é o histórico temor dos grupos sociais dominantes de circularem nos espaços das *classes perigosas*, dos subalternizados. Outro, mais difundido, é a interdição simbólica dos territórios mais valorizados da cidade para os grupos sociais populares.

Para além dos limites desses grupos, nos últimos anos, tornou-se difuso entre os moradores de grandes cidades brasileiras o temor de se ir de um lugar a outro, de passar por espaços que não domina, onde não sente conhecido e conhecedor. Nesse caso, mais importante do que a violência objetiva que possa acontecer é o sentimento paralisante de insegurança, de se estar sempre em perigo, de ver o espaço urbano como hostil, representação que domina muitos grupos sociais. De forma curiosa, todavia, os jovens, as principais vítimas de violência nos espaços públicos dos centros urbanos, não são os mais dominados por este temor. Seus pais, ao contrário, sentem uma angústia avassaladora.

Nesse quadro, a forma diferenciada das forças de segurança brasileira, em geral, agir nos territórios urbanos foi um fator central para o aumento da desigualdade territorial e para a violação dos direitos, especialmente dos moradores das favelas e periferias. Com efeito, marcadamente após a década de 1980, a ação das forças policiais brasileiras, com destaque para o Rio de Janeiro, foi dominada por uma lógica bélica crescente. A intenção era reprimir o acesso dos usuários de drogas aos

produtos ilegais por meio da repressão aos traficantes varejistas das favelas. O fracasso da estratégia é inegável e o Rio de Janeiro é o exemplo capital disso: após trinta anos de “guerra às drogas”, a violência letal triplicou; aumentou a corrupção policial e a do sistema judiciário; o uso de armas de alto calibre difundiu-se; disseminou-se a sensação de insegurança em toda a cidade, assim como as situações de violência policial; acima de tudo, estabeleceu-se o controle territorial das periferias e favelas por parte dos grupos criminosos. A maior expressão do equívoco: a estratégia de guerra, com todos os efeitos perversos assinalados, não provocou impacto algum sobre o comércio de drogas ilegais. Ao contrário, o Brasil tornou-se um território de grande importância no comércio internacional como mercado de consumo e como rota do tráfico.

O efeito colateral mais grave da “guerra às drogas” – principalmente no Rio de Janeiro, mas também em muitos outros territórios nacionais – foi a ampliação crescente do controle da regulação do cotidiano por parte de Grupos Criminosos Armados (GCA) nos territórios populares das grandes cidades brasileiras, por conseguinte, a privatização da *soberania* em amplos territórios urbanos. Grupos Criminosos Armados são associações organizadas para dominar territórios específicos, em geral onde há menor presença da regulação social do Estado, a fim de terem vantagens econômicas. No caso do Rio de Janeiro, os principais grupos são as facções que se dedicam, prioritariamente, ao tráfico de drogas e

roubo de cargas, e as milícias, que se dedicam, particularmente, à extorsão dos moradores. Ambos os grupos se legitimam regulando o espaço social local e garantindo níveis diferenciados de proteção à propriedade e ao corpo em situações como o estupro. No caso das milícias cariocas, são controladas, historicamente, por membros das forças de segurança, tais como policiais militares, policiais civis, agentes penitenciários e bombeiros militares. O termo *soberania*, em geral, é utilizado para caracterizar a capacidade autônoma de um Estado-Nação definir as normas que regem a vida de seus cidadãos, independente de outros países. Nesse caso, o conceito de soberania está vinculado, de forma indissociável, às noções de poder e de legitimidade.

O termo, embora inapropriado do ponto de vista formal, pode ser utilizado em sua perspectiva política. Com efeito, no caso do Rio e de outros grandes centros urbanos brasileiros, assiste-se à crescente subordinação de amplas populações das áreas mais pobres da cidade a grupos criminosos fortemente armados, que buscam controlar o território para, a partir daí, desenvolver um conjunto de atividades econômicas ilegais caracterizadas pela alta taxa de lucro. Os principais grupos são os traficantes de drogas e as milícias. No caso dos primeiros, já se foi o tempo em que eles tinham apenas o comércio de drogas como principal atividade. Cada vez mais, da mesma forma que os segundos, eles buscam controlar um leque de produtos e serviços – segurança privada; gás; transporte alternativo; “net-gato”. Diante disso,

a luta pela conquista de territórios é uma parte fundamental da estratégia de expansão dos negócios.

No caso do tráfico de drogas, o domínio do território é efetivado por jovens sem noção de limites fundamentais no sentido de respeito ao direito do outro; ao espaço público; à vida alheia e a normas básicas de civilidade. Nesse quadro, é o desejo do chefe do grupo que define os limites – ou a ausência – das práticas sociais. No caso das milícias, apesar de contarem com membros mais velhos, elas são controladas por grupos que não têm identidade com o território ocupado, e sua única perspectiva é explorar economicamente todas as possibilidades que surgem, em particular a cobrança de taxas sobre produtos e serviços, de segurança e mesmo sobre transferência de imóveis.

A legitimação da *soberania* desses grupos privados em territórios cada vez mais vastos da cidade decorre da sua capacidade de manterem o monopólio da força e, desse modo, ordenarem o cotidiano social, garantindo certa segurança em termos de defesa do patrimônio e de aspectos do corpo – proibição do estupro, por exemplo. Além disso, por meio de seu poder eles, criam as condições objetivas para que alguns moradores se sintam liberados do respeito às normas que circulam no conjunto da cidade, tais como o pagamento de taxas e impostos; o respeito aos espaços públicos; a obediência às regras de construção normatizadas pelo Estado; o uso de veículos sem habilitação e sem idade legal para dirigir, etc.

As relações entre os grupos

criminosos e os moradores se sustentam em um vínculo direto e hierarquizado, sem intermediação de regras para além das relações pessoais. Nesses amplos territórios, portanto, o Estado não consegue regular as relações de propriedade; afastar da vida social e/ou responsabilizar civil e criminalmente os que não respeitam as suas leis; garantir a segurança dos cidadãos; controlar a oferta dos serviços públicos e o funcionamento dos equipamentos urbanos; e, de forma especial, garantir o direito de circulação entre os diversos territórios da cidade.

A privatização do poder criminoso sobre o cotidiano de milhões de cidadãos tem como causa maior a incapacidade dos grupos que historicamente dominaram o Estado de agir de forma republicana. Isso significaria reconhecer todos os cidadãos como iguais diante da lei; não tratar o bem público de uma forma patrimonialista; não transformar os órgãos do Estado em instrumentos de afirmação de interesses particulares, etc. O Estado brasileiro, marcado por sua herança escravocrata racista e oligárquica, modernizou-se sem se tornar republicano. Ao contrário, ele se constituiu como o mais importante instrumento para a transformação do Brasil em um dos países mais desiguais do mundo no campo econômico e social.

Os atores do Estado, por sua vez, obedecem a esses grupos nesses territórios privatizados, tais como os profissionais das escolas e postos de saúde; ou estabelecem uma relação de conflito, via as forças policiais. Neste caso, estas passam a agir como

forças invasoras, tratando a população local como os *civis* do território inimigo. Extorsões, mortes, roubos, etc. passam a caracterizar as ações de alguns grupos policiais, que se tornam os “bárbaros” do ponto de vista de quem controla e/ou reside no território. Sem a transformação dessas relações, dessas práticas e sem a criação de mecanismos de legitimação do Estado e das normas republicanas, a barbárie social se agravará.

O paradoxo é que, mesmo nesse quadro de perdas, os grupos sociais conservadores continuam a afirmar a inevitabilidade da estratégia de “guerra às drogas” e a importância de que ela seja mantida. Essa posição deriva, acima de tudo, da crença dos setores dominantes de que cabe ao Estado e às instituições socializadoras, tais como a família e a Igreja, o controle sobre o corpo do indivíduo de forma que ele não se autonomize, emancipe-se. Além disso, no quadro da imensa desigualdade brasileira, o controle policial sobre as favelas e periferias, majoritariamente habitadas por negros e indígenas, gera uma sensação de defesa diante do histórico temor de que esses grupos subalternizados se rebelem e provoquem o caos na cidade. Nada mais representativo do histórico sentimento de racismo, preconceito, discriminação e, principalmente, desumanização dos empobrecidos.

Diante da naturalização da “guerra às drogas”, o imenso número de mortos – de jovens identificados como criminosos; de moradores sem vínculo com o crime e de policiais – passou a ser considerado par-

te intrínseca à política de repressão indiscriminada. Um imenso custo de vidas, de perdas econômicas e sociais tornou-se o legado dessa guerra construída pelo Estado. De forma especial, a violência policial contra os moradores dos territórios populares foi naturalizada e banalizada pela grande mídia e apresentada de modo tal que não impactam os leitores/espectadores cotidianos.

Esse processo crescente de violência nas periferias tem sido denunciado há muitos anos por grupos de defesa dos direitos humanos, assim como estudiosos da área de segurança pública e movimentos comunitários. No caso do Rio de Janeiro, as críticas de especialistas no tema; manifestações iradas da população das favelas nas ruas; pressão de organizações internacionais e estudos diversos revelando o fracasso da política de enfrentamento bélico não surtiram efeito até 2008. O ponto culminante da política de segurança tradicional foi a ação coordenada entre o governo estadual e o governo federal no Complexo do Alemão, uma das maiores favelas do Rio de Janeiro, em junho de 2007. Na invasão policial – destinada a reprimir o tráfico de drogas na região a fim de evitar eventuais ações dos traficantes durante os Jogos Pan-Americanos – oficialmente, foram mortas 19 pessoas, além de dezenas de feridos e um grande número de denúncias de violação dos direitos básicos dos moradores. O fracasso da operação e o imenso repúdio social que gerou demonstraram, de forma cabal, o fracasso do modelo de enfrentamento até então vigente.

Quase um ano depois, em maio de 2008, milicianos que dominavam a Favela do Batan, na zona oeste da cidade, torturaram dois repórteres e um motorista do Jornal O Dia, que faziam uma reportagem sobre a atuação cotidiana do grupo. O evento desvelou o caráter criminoso da milícia e rompeu com a complacência de amplos setores da mídia com suas atividades. A partir daí, foi instaurada a CPI das milícias na Assembleia Legislativa. Em função dela, pela primeira vez, na história recente do Rio de Janeiro, foi efetivada a perseguição dos principais membros daqueles grupos criminosos.

No processo de revisão da estratégia de segurança pública no Rio de Janeiro, foi implantada, em dezembro de 2008, a primeira Unidade Policial Pacificadora (UPP) em uma favela carioca, a Santa Marta. A partir dali, a expansão das UPPs foi acelerada nas partes mais ricas da cidade – zona sul e Grande Tijuca –, na Leopoldina, onde estavam os grupos de traficantes mais fortes, e experiências isoladas na zona oeste (Batan, Cidade de Deus e Vila Kennedy).

As unidades policiais pacificadoras tinham como referência de origem as experiências de policiamento comunitário afirmadas nos EUA – sendo Boston a principal referência; Medellín e Bogotá, dentre outras cidades que deram respostas inovadoras à questão da violência criminal. O primeiro passo era a ocupação da favela por forças do Batalhão de Operações Especiais (Bope). Garantida a ocupação, era estabelecida uma unidade especial, com número variável de policiais, de acordo

com a população da comunidade. O comando era entregue a um capitão da Polícia Militar e os soldados eram recém-incorporados à instituição como um meio, de acordo com a cúpula da Secretaria de Segurança, de evitar vícios e redes de corrupção tradicionalmente existentes na Polícia Militar.

Em abril de 2010, a Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos recebeu da parte do governador do estado a responsabilidade de coordenar o processo de implantação de um conjunto de políticas de desenvolvimento nas favelas ocupadas pelas UPPs. A meta seria oferecer serviços e equipamentos básicos; criar melhor ambiência econômica; estabelecer canais de mediação de conflitos, de participação coletiva e de controle social da ação estatal; e construir meios que eliminassem as fronteiras simbólicas e materiais entre as favelas e o restante da cidade, dentre outras tarefas.

O sucesso das UPPs foi expressivo, tanto diante dos grupos dominantes da cidade – mídia, associações empresariais; organizações do terceiro setor e setores médios – como nas áreas populares. As críticas de setores dos movimentos sociais e de alguns grupos comunitários eram mais centradas nos conflitos derivados do relacionamento cotidiano dos policiais com moradores – em especial os jovens – do que por críticas aos objetivos gerais do programa. Outro tipo de crítica característico devia-se ao fato de a polícia continuar, nas outras áreas da cidade, a ter o enfrentamento bélico contra o tráfico como centro da estratégia de

ação. O fato reforçou muito mais a percepção de que a estratégia de policiamento comunitário característico das UPPs seria o caminho possível para superar a crise de segurança do Rio de Janeiro. Mais do que isso: a expectativa era de que a experiência se tornasse um modelo para os grandes centros urbanos e detivesse a crescente perda do controle de parte significativa do território urbano para os grupos criminosos.

A razão do sucesso é facilmente explicável: as UPPs representavam a possibilidade de romper com a privatização da *soberania*, quer dizer, a capacidade dos grupos criminosos armados (GCA) regularem o espaço público e a ordem social em territórios da cidade. Como a UPP é a expressão da ordem do poder estatal, do poder policial, difunde-se o sentimento de que a paz se faz presente, tendo em vista a eliminação da lógica do confronto que a própria polícia alimentava e da disputa territorial por grupos inimigos. A eliminação do armamento ostensivo por parte das facções foi outro fator que auxiliou no sentimento de pacificação, do mesmo modo que a ampliação do direito de ir e vir dos moradores.

De fato, a ocupação policial permitia que os moradores das favelas tivessem acesso a um direito básico para o seu cotidiano: a segurança de que não terão sua vida invadida pela presença da morte súbita; pela violência contra sua casa e pelo poder autoritário de

um criminoso. Diante do exposto, fica evidenciada a importância assumida, então, pelas UPPs no cenário político e social carioca. Ela abriu a possibilidade para um novo caminho nas relações estabelecidas entre as forças estatais e amplos setores da cidade com os territórios favelados.

Todavia, o processo de intervenção militar é profundamente complexo. Obviamente, é fundamental que as favelas sejam incluídas de forma integral no conjunto da cidade e seja exercida em seus territórios uma regulação da ordem social nos mesmos termos dos outros bairros. Isso significa construir padrões de ordenação territorial que mudam drasticamente as formas históricas que permitiram aos seus moradores edificar a comunidade. Por outro lado, dados de diferentes institutos de pesquisa<sup>1</sup> demonstram que a pobreza na zona metropolitana do Rio de Janeiro, excluindo-se a cidade do Rio de Janeiro, é maior do que nas favelas cariocas. Esse dado cria dificuldades para a afirmação de políticas exclusivas para as comunidades populares da cidade – tais como isenção tributária, de taxas e de regras formais para as atividades comerciais, por exemplo. Nesse caso, a situação de violência criminosa que domina as favelas não pode ser utilizada como único argumento para uma política localizada de desenvolvimento social, econômico e ambiental.

---

<sup>1</sup>O Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada tem uma série de estudos sobre a pobreza no Rio de Janeiro por região, com destaque para os indicadores das favelas. Cf. [www.ipea.gov.br](http://www.ipea.gov.br)

As práticas materializadas pelos moradores das favelas, por sua vez, foram fundamentais para afirmar o acesso dos moradores a serviços básicos, em geral negados pelo Estado ou pelas empresas formais. A NET, empresa que oferta internet e TV por assinatura, por exemplo, teria a obrigação de “cabear” a cidade toda em um prazo específico; em momento algum, entretanto, ela foi punida por não se dispor a levar seus serviços para os bairros mais pobres da cidade. Ou criar pacotes especiais para os grupos sociais com menor poder aquisitivo, mas que também têm direito a alternativa no âmbito dos serviços televisivos. Da mesma forma, com exceção da Rocinha – cujas agências têm a mesma rentabilidade das presentes em outros bairros, nenhuma grande favela carioca teve, durante décadas, uma agência bancária, mesmo dos bancos públicos. Apesar dos reiterados pedidos de várias organizações comunitárias, tendo em vista a vasta rede econômica presente nos grandes complexos de favelas. O fato contraria a lógica econômica, e mostra o peso dos preconceitos em relação aos espaços favelados. Apenas depois das UPPs, algumas favelas cariocas, como o Complexo do Alemão, passaram a contar com agências bancárias em seu território.

Essas formas e estruturas originais permitiram a construção de uma territorialidade que pode ser definida a partir do conceito de *morada*. Logo, a construção de um outro paradigma de Segurança Pública não pode deixar de considerar as práticas sociais estabelecidas pe-

los moradores historicamente e sua perspectiva de regulação do espaço público local.

Desconhecer essa realidade foi uma das razões centrais para a falência da estratégia das Unidades Policiais Pacificadoras. Embora siga existindo formalmente, seu esvaziamento é inegável; ele aparece de forma mais visível mediante o aumento de policiais e moradores mortos, nos conflitos e revolta diante do aumento da repressão policial e a maior visibilidade dos grupos armados nesses territórios. O principal limite das UPPs, desde sua origem, foi ter a ação policial militarizada, focada no controle do território e das práticas cotidianas dos moradores como ponto de partida e de chegada. O que gerou a falta de investimento do governado, especialmente, e do prefeito nas necessárias ações estruturantes, a serem coordenadas pela UPP social. Assim, a ocupação militar seria o ponto de partida para a construção de um conjunto de ações integradas sustentadas em três eixos fundamentais: a construção de formas de regulação do espaço público, especialmente, da favela de forma pactuada entre o Estado, as instituições locais e os moradores; a oferta de serviços e equipamentos urbanos a que os residentes nas favelas não tiveram direito historicamente; e a construção de um projeto integrado de desenvolvimento econômico, social, cultural e ambiental que garantisse a inserção plena da favela no conjunto da cidade.

Nesse caso, a UPP se tornaria, progressivamente, de uma simples Unidade Policial Pacificadora em



uma sofisticada Unidade de Política Pública local. Para isso, a polícia teria de se voltar para cumprir seu importante papel institucional de garantir a segurança dos moradores das favelas. Esses, progressivamente, incorporariam a consciência de seus direitos nesse campo, teriam maior confiança nas forças estatais e assumiriam as novas formas de regulação, exercendo um protagonismo que impediria um novo controle criminoso do território. Todavia, com menos de três meses de implantação, o então governador – hoje condenado a mais de setenta anos de prisão – acabou com o programa da UPP social em função de interesses políticos menores. Diante disso, o prefeito da cidade do Rio de Janeiro assumiu a estratégia, mas não conferiu ao gestor do programa o poder necessário para enfrentar os limites da máquina burocrática e ter poder de negociação nas favelas. Diante disso, ele foi perdendo a capacidade de intervenção, de articulação e de realização, o que gerou seu desgaste diante das organizações das favelas.

As dificuldades da UPP Social foram agravadas pelo fato de a Polícia Militar continuar a agir como uma força de ocupação nas favelas às quais chegaram as UPPs. Assim, a relação com os moradores era mediada pelas armas; não foram criados mecanismos de mediação de conflitos nos quais se reconhecesse não caber ao policial – uma das partes do conflito – cumprir esse papel; e, fundamental, os moradores são vistos como parte do problema, e não da solução em relação ao seu direito à segurança pública. O maior

de todos os equívocos, no quadro de fragilidade de um programa como a UPP Social, foi a extrapolação do papel das forças policiais. Não cabia ao policial resolver questões que os mobilizassem, tais como controle do licenciamento de motos, alvará para estabelecimentos comerciais, liberação de eventos, etc. Para evitar isso, a prefeitura e outros órgãos do governo estadual precisavam cumprir seu papel de forma efetiva. Isso nunca aconteceu.

O problema agravou-se quando começaram a surgir denúncias, cada vez mais disseminadas, sobre situações de corrupção de grupos de policiais das UPPs, violação frequente dos direitos humanos e sobre alianças localizadas com grupos milicianos. A partir de 2014, especialmente, os enfrentamentos com facções do tráfico de drogas cresceram em intensidade, aumentando de forma geométrica a morte de policiais, moradores e membros das facções. A crise econômica e política do Rio de Janeiro foi outro elemento central para a falência do programa, com a diminuição do número de policiais, de equipamentos e de ações globais para a garantia da estratégia. Sua manutenção é formal, as unidades policiais locais perderam toda a autoridade moral, suporte dos meios de comunicação e a capacidade de intervir no território de forma coordenada e ampliada.

Assim, a garantia da segurança pública para os moradores das favelas precisa ser garantida de outra forma. O aprendizado com a estratégia de policiamento comunitário tentado com as UPPs sinaliza que a

aproximação entre as forças policiais e os moradores tem potência, assim como a superação da lógica de enfrentamento bélico. Logo, o desafio é construir um programa de segurança pública vinculado a um projeto global, regular e de longo prazo, que tenha o desenvolvimento local sustentável como o eixo aglutinador. Assim, a segurança pública e as forças policiais serão elementos importantes, mas integradas a outras iniciativas e a outros atores também relevantes no território. A construção dessa política deve partir do Estado, mas ela não pode prescindir das organizações da sociedade civil, das universidades e da população atingida diretamente pelas situações de violência. Esse pacto deve expressar-se na construção de unidades de gestão local do programa de desenvolvimento, coordenadas por diferentes atores, de forma integrada. O caminho não é fácil, mas é necessário ser percorrido. É isso que o justifica.

*Artigo recebido em outubro/2017.  
Versão aprovada para publicação em  
novembro/2017*

