

**Os sentidos da categoria "policimento comunitário" no contexto das práticas institucionais de policiamento no Estado do Rio de Janeiro.**

**Los significados de la categoría "policía comunitaria" en el contexto de las prácticas institucionales de la policía en el Estado de Río de Janeiro.**

**Jorge Antonio Paes Lopes**

**Luiz Eduardo Figueira**

## **RESUMO**

O presente estudo tem como objetivo discutir os sentidos da categoria “policimento comunitário” no contexto das práticas institucionais de policiamento no Estado do Rio de Janeiro. Não há consenso sobre o significado do conceito do policiamento comunitário, o que dá margem a diferentes interpretações teóricas e a diversas possibilidades de projetos que possam ser classificados como tal. (MIRANDA, 2008). Entretanto, no Rio de Janeiro, a polícia Militar foi a responsável por trazer para o cenário da Segurança Pública as primeiras práticas policiais chamadas de “comunitárias”. Essa modalidade policial ganhou uma roupagem específica no contexto do estado, passando a ser utilizada como modelo de ação a ser seguido nas áreas que “precisam ser pacificadas”: as favelas. Um dos problemas encontrados pelos comandantes dessa ação foi a rejeição por parte dos próprios policiais militares, que utilizaram diversas categorias estigmatizantes para tratar do assunto, dentre elas: “policiais cor-de-rosa”. A emergência dessa prática policial trouxe para a corporação a existência de dois grupos: “polícia tradicional” e “polícia comunitária”. A primeira amparada na lógica da “repressão” e a segunda na “prevenção”. O primeiro projeto de maior visibilidade elaborado pela polícia do Rio foi o GPAE (Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais) e as informações trazidas para este trabalho advém do estudo de caso realizado no Morro do Cavalão, em Niterói, onde a PM desenvolveu uma ação considerada “de sucesso”.

Palavras-chave: polícia comunitária; favela; segurança pública

## **RESUMEN**

Este estudio tiene como objetivo analizar los significados de la categoría "policía comunitaria" en el contexto de las prácticas institucionales de la policía en el Estado de Río de Janeiro. No existe un consenso sobre el significado del concepto de policía comunitaria, lo que da lugar a diferentes interpretaciones y diferentes posibilidades teóricas de los proyectos que pueden ser clasificados como tales. (Miranda, 2008). Mientras tanto, en Río de Janeiro, la Policía Militar fue responsable de traer a la escena de la seguridad pública las primeras prácticas de la policía llamadas "comunitarias". Esta modalidad de policía obtuvo una característica específica en el contexto del Estado, y fue utilizado como un modelo de acción a seguir en áreas que "deben ser pacificados", es decir: "favelas". Uno de los problemas encontrados por los jefes de esta acción fue el rechazo por parte de la policía militar, que utilizaba diversas categorías estigmatizantes para abordar el tema, incluyendo lo siguiente: ". Policías de color rosa" La aparición de esta práctica llevó la policía a convivir con dos grupos: " policía tradicional" y "policía comunitaria". La primera, apoyada por la lógica de la "represión" y la segunda en la "prevención". El primer proyecto con visibilidad preparado por la policía de Río fue GPAE (Agrupación de Zonas Especiales Policiales) y la información presentada en este trabajo deriva del estudio de caso realizado en Morro do Cavalão en Niterói, en donde la policía militar ha desarrollado "con éxito" la acción.

Palabras-clave: policía comunitaria; favela; seguridad pública.

No Rio de Janeiro, as favelas passam a fazer parte do cenário urbano a partir da segunda metade do século XIX. O termo favela sempre esteve associado à ideia de ilegalidade, porque remetia a espaços excluídos da cidade “formal”. As casas eram construídas em terrenos para os quais os moradores não dispunham de título de propriedade, em geral, produto de invasão ou apropriação. Seus habitantes sempre foram vistos à margem da lei e, como tal, não tinham acesso aos bens de consumo coletivo (água, luz, esgoto, saúde, lazer, etc.). Este processo resultou na reiterada exclusão dos atores que ali habitavam da chamada cidadania formal. (GONÇALVES apud VALLADARES, 2005, p.22)<sup>1</sup>

A violência nas favelas vitima um grande número de seres humanos por causa dos constantes conflitos tanto entre policiais e traficantes, quanto entre os próprios habitantes dessas áreas. As políticas públicas parecem não abarcar essas áreas das cidades. Além da vitimização interna, em geral fruto de uma violência física, ocorrida dentro dos limites geográficos das favelas, esse grupo sofre historicamente um processo de estigmatização que faz com que a população do “asfalto” veja os moradores de favelas como integrantes de um bloco homogêneo de pessoas cujas características resultam em seres potencialmente perigosos, criminosos ou tendentes à prática de crimes e/ou à convivência com esta. Na nossa sociedade, pobreza e favela são fatores criminógenos por excelência. (ZALUAR, 1988) A representação da favela hoje é a de “territórios da ilegalidade e do crime”. (LEITE; OLIVEIRA, 2005)

Se estamos diante de uma população que é vista como cúmplice dos criminosos, ideia sustentada, reproduzida e objetivada pelas políticas sociais e/ou ações filantrópicas, estas mesmas representações parecem fazer com que sejam criados programas cujas ações centrais sejam repressão/prevenção. Esse viés repressivo/preventivo dos programas de políticas sociais e/ou ações filantrópicas no Brasil funciona como uma espécie de ampliação dos instrumentos de controle social, visando afastar as categorias sociais “vulneráveis” ou “de risco” das “tentações” da carreira criminal. (SILVA; LEITE, 2008)

---

<sup>1</sup> Estas informações estão presentes também como nota em ALBERNAZ et al, 2007. Para saber mais sobre favelas no Rio de Janeiro, ver também Santos (1993), Alvito de Souza (1998), Valladares e Medeiros (2003), Zaluar (1985; 1994)

A partir do final dos anos 1980, as favelas do Rio de Janeiro passaram a ter uma representação negativa. Aos poucos, foi deixando de ser apenas o berço do samba, do carnaval e da cultura popular e passou a representar uma ameaça à cidade. (LEITE; OLIVEIRA, 2005; VALLADARES, 2000).

Na introdução do livro “Um século de favela”, Alba Zaluar e Marcos Alvito (2006) apresentam alguns aspectos importantes da história do Brasil e do surgimento das favelas. Segundo os autores, a tentativa dos republicanos radicais de “embranquecer” o Rio de Janeiro, então capital federal, e de torná-la uma cidade europeia não vingou graças à força contida nos grupos que habitavam as favelas.

“Mas a favela ficou também registrada oficialmente como área de habitações irregularmente construídas, sem arruamentos, sem plano urbano, sem esgotos, sem água, sem luz. Dessa precariedade urbana, resultado da pobreza de seus habitantes e do descaso do poder público, surgiram as imagens que fizeram da favela o lugar da carência, da falta, do vazio a ser preenchido pelos sentimentos humanitários, do perigo a ser erradicado pelas estratégias políticas que fizeram do favelado um bode expiatório dos problemas da cidade, o “outro”, distinto do morador civilizado da primeira metrópole que o Brasil teve. Lugar do lodo e da flor que nele nasce, lugar das mais belas vistas e do acúmulo de sujeira, lugar da finura e elegância de tantos sambistas, desde sempre, e da violência dos mais famosos bandidos que a cidade conheceu ultimamente, a favela sempre inspirou e continua a inspirar tanto o imaginário preconceituoso dos que dela querem se distinguir quanto os tantos poetas e escritores que cantaram suas várias formas de marcar a vida urbana do Rio de Janeiro...” (ZALUAR; ALVITO, 2006, p. 07)

É nesse contexto de construção e reafirmação da ideia de que as favelas representavam, dentre outras coisas, uma ameaça à cidade que surgem os primeiros discursos sobre implementação de uma política de Segurança Pública voltada para as populações faveladas, especialmente a proposta do chamado policiamento comunitário. Observa-se que as populações faveladas convivem há muito tempo com a falta de políticas públicas que atendam às suas necessidades básicas e que, no entanto, o Estado queira se fazer presente nestes locais, após anos de abandono, com políticas oriundas da Secretaria de Segurança Pública.

De qualquer forma, o uso da força policial como veículo de promoção de “cidadania”<sup>2</sup> nas favelas pode estar associado ao fato de serem as mesmas vistas no senso comum como “territórios da ilegalidade e do crime”. Por esta lógica, as representações sociais que inspiram/constroem as políticas públicas para estes territórios sugerem que estes são “problemas de polícia”.

Passadas as experiências do “Policimento Comunitário de Quarteirão” e do “Gape”<sup>3</sup>, surge, então, no cenário da Segurança Pública do Rio de Janeiro o GPAE, Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais, criado como uma unidade operacional especial da Polícia Militar nos anos 2000, inicialmente nas favelas do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, entre os bairros de Copacabana e Ipanema.

“O surgimento mesmo do primeiro GPAE com força total foi em 2001, no morro do Pavão Pavãozinho e Cantagalo. E o comandante, que hoje é Coronel, era o Major Carballo, que também é um estudioso de policiamento comunitário, um homem muito culto, muito preparado que hoje comanda a Escola Superior de Polícia Militar. Ele foi quem colocou o 1º GPAE lá onde tem o projeto Criança Esperança devido a um problema que houve em Copacabana, onde morreram cinco pessoas em confronto com a polícia... a comunidade desceu... foi um problema muito sério de perturbação da ordem... e ali foi instalada a primeira sede de policiamento comunitário...O objetivo maior do GPAE era diminuir a letalidade nas comunidades, os homicídios... Depois buscar com os órgãos públicos solucionar os problemas da comunidade... O efetivo era grande... Depois isso foi expandido para outras áreas como Formiga, Boréu... Depois, se não me engano no governo da Benedita, foi instalado no Cavalão, também por causa de um problema que houve lá, uma manifestação contrária à ação da polícia... e na Vila Cruzeiro... um local impossível de fazer esse tipo de policiamento...” (Oficial PMERJ entrevistado em 2010 e em 2012)

---

<sup>2</sup> Segundo Regina Lucia Teixeira Mendes (2005) “a cidadania é um fenômeno historicamente definido, que se desenvolveu no mundo moderno, nos limites territoriais dos Estados Nacionais, antes de cuja existência era praticamente impossível traçar uma linha de demarcação rigorosa entre as várias funções do Estado: legislar, administrar e julgar” (Mendes, 2005 p. 09). Neste trecho, estou utilizando esta categoria no sentido de promoção dos direitos fundamentais previstos na Constituição Federal de 1988.

<sup>3</sup> Gape (sigla usada para Grupamento de Aplicação Prático Escolar) e Policiamento Comunitário de Quarteirão foram as formas pioneiras, no Rio de Janeiro, de prática policial baseada no policiamento comunitário. Suas práticas serão explicitadas adiante.

É importante considerar, de início, que se faz menção apenas a umas das polícias, qual seja, a militar<sup>4</sup>, ao se buscar elementos que compõem o contexto político-histórico de surgimento da proposta de policiamento comunitário no Rio de Janeiro. Isso não significa dizer que o policiamento comunitário seja uma prática exclusiva dessa corporação. O fato é que, com a pesquisa, foi possível constatar que os documentos e registros existentes no mundo da Segurança Pública do Rio de Janeiro apontam, em sua maioria, para práticas realizadas pela polícia militar. Sendo assim, a PM<sup>5</sup> foi a instituição policial que trouxe mais elementos de tentativa de implementação de um policiamento chamado de comunitário.

Apresentada discursivamente pelos atores da Segurança Pública como uma alternativa à “política do confronto” a proposta de uma modalidade de policiamento denominada comunitário, visando solucionar os problemas de um território que passou a representar uma “ameaça à cidade”, está presente no conjunto das ações idealizadas pelo setor da Segurança Pública do Rio de Janeiro. Esta proposta surgirá num contexto próprio, tendo sido pensada, superada a fase inicial<sup>6</sup> também para um grupo específico: a favela. Digo isto porque, contrariando o senso comum, a fase inicial do policiamento “comunitário” não surgiu como uma modalidade pensada para essas áreas (“comunidades”) e sim para áreas nobres da cidade, qual seja a zona sul da cidade do Rio de Janeiro.

Conforme narra um oficial reformado que entrevistei, que atuou por 36 anos na PM “a Polícia Militar do Rio de Janeiro sempre se amparou numa doutrina militarista”.

---

<sup>4</sup> Estamos nos referindo aos trabalhos mais expressivos da polícia do Rio de Janeiro pautados nessa *filosofia*. Há ações da polícia civil do Rio que se baseiam na chamada *polícia de proximidade* (modelo europeu). Um exemplo pode ser o trabalho desenvolvido pela Polícia Civil –RJ em parceria com o Afro Reggae, instituição que desenvolve projetos sociais nas favelas, que trouxeram para o cenário da Segurança Pública do Estado o “Papo de Resposta”, cujo objetivo é conversar com os adolescentes e jovens em idade escolar sobre os *riscos da criminalidade*. Para saber mais sobre este trabalho, basta acessar o sítio [www.papoderesposta.com.br](http://www.papoderesposta.com.br).

<sup>5</sup> As siglas utilizadas ao longo do estudo para designar esta instituição serão PM (Polícia Militar) e PMERJ (Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro). A sigla PM também é uma categoria utilizada para nomear o policial.

<sup>6</sup> A fase inicial corresponde ao período em que o policiamento comunitário estava sendo praticado na zona sul do Rio de Janeiro.

“A gente ficou anos e anos estudando os manuais do Exército, treinando de acordo com a ideologia militar e sendo preparado para combater um inimigo interno...”  
(Oficial PMERJ entrevistado em 2010 e em 2012)

Esse treinamento para o *combate ao inimigo interno*<sup>7</sup> que, de certa forma, está até hoje presente na formação ideológica da PM do Rio de Janeiro, começou a dar lugar à chamada filosofia de policiamento comunitário a partir de 1978. A prática policial do *combate ao inimigo interno* é entendida como *repressão*. Já a modalidade policial que busca uma prática menos repressiva (combate) é chamada de *prevenção*. De acordo com a entrevista feita com o oficial da PMERJ, suas práticas, particularmente, já revelavam essa modalidade de policiamento que se distanciava da tradicional *repressão* e se aproximava da *prevenção*:

“Depois que o Coronel Cerqueira começou a gerenciar a polícia, desde o tempo em que ele era chefe do Estado Maior, que era o segundo homem da hierarquia, até o tempo em que ele foi duas vezes Secretário de Estado, ele implantou uma filosofia voltada para a polícia comunitária, ou seja uma polícia preventiva. Ele criou, juntamente com alguns pensadores da polícia militar e até de fora da PM, sociólogos, antropólogos, pesquisadores, uma série de documentos, uma doutrina própria e toda uma bibliografia apropriada à atividade de polícia, coisa que não existia. Isso mudou totalmente a concepção da polícia. Ele concebia a polícia como um sistema aberto, ou seja, a gente também participa das atividades acadêmicas, a gente tem que ser controlado pela OAB, pelo Judiciário, pelo Ministério Público, pela Defensoria Pública. A gente faz parte de um sistema... a sociedade civil, as universidades, todos fazemos parte desse sistema...”  
(Oficial PMERJ entrevistado em 2010 e em 2012)

O chamado “embrião” do Policiamento Comunitário, de acordo com este mesmo oficial, surgiu nos anos 1970, com práticas que eram consideradas como integrantes dessa modalidade de policiamento:

“O embrião do policiamento comunitário data de 1978... Eu era Tenente do 6º BPM e a gente já fazia policiamento comunitário. Eu me lembro que a gente fazia uma supervisão técnica... O Coronel Celso era o braço direito do Coronel Cerqueira... A gente fazia um trabalho de supervisão técnica... a gente ia de casa em casa fazer entrevistas, depois a gente fazia um relatório e, depois a gente fazia o deslocamento, de acordo com as necessidades. Existia também o trabalho chamado Policiamento de Bairro, onde a

---

<sup>7</sup> De acordo com um estudo feito por Luiz Eduardo Soares e João Trajano Sento-Sé, esses “inimigos internos” eram vítimas da violência praticada pelo Estado, formados pelas lideranças políticas de esquerda, os intelectuais, os artistas e estudantes, dentre outros. Ver SOARES e SENTO-SÉ, 2000.

gente pegava uma *kombi* e ia pra uma praça, fazia uma pesquisa e dali irradiava um policiamento a pé, tipo Cosme e Damião... Existia também o policiamento em circuito, que o policial percorria a pé, em dupla, por várias ruas do Grajaú... Isso nos anos 70.” (Oficial PMERJ entrevistado em 2010 e em 2012)

De acordo com esse relato, observa-se que a prática policial para ser considerada *preventiva* está associada à existência de entrevistas prévias com a população e de sua aproximação com a polícia, seja através dessas conversas ou através das caminhadas feitas em dupla na região pelos policiais. Essa aproximação da polícia e a disponibilidade em ouvir a população remetia à ideia de um trabalho preventivo, ou seja, através dessa proximidade seria mais facilmente detectado o problema (necessidades) e não haveria razão para uma intervenção/incursão pontual e combativa por parte da corporação.

O tema do Policiamento Comunitário no Brasil permanecia praticamente desconhecido pela população, quando, a partir de 1984, o então comandante geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira<sup>8</sup>, o primeiro homem negro<sup>9</sup> a ocupar os altos escalões da PMERJ, começou a introduzir de forma mais contundente na corporação as idéias sobre o assunto. Considerado como o grande responsável pela introdução de uma *filosofia diferenciada* para a atuação policial brasileira, o Comandante Geral da PM, em 1984, instituiu, através do chamado “Plano Diretor da PMERJ”, o “Policiamento Comunitário de Quarteirão”, que foi desenvolvido nos bairros de Copacabana, Urca, Laranjeiras, Flamengo e Botafogo. A partir disso, muitos seguidores da idéia trazida à tona pelo Coronel Cerqueira passaram a replicar, na corporação e fora dela, materiais de formação e de informação sobre o policiamento comunitário. Foi também a partir desse momento que o interesse acadêmico pelo tema se expandiu.

---

8 “Formado em Filosofia e Psicologia, em suas duas gestões de Comando da PM – de 1982 a 1986 e de 1990 a 1994, durante os governos de Leonel Brizola – ele se imbuíu em mudar a doutrina da corporação para torná-la uma polícia cidadã. Intelectual humanista e precursor da defesa dos Direitos Humanos, morreu assassinado com um tiro no olho em 1999, aos 59 anos, num episódio jamais devidamente esclarecido” Texto extraído de matéria publicada no Blog Comunidade Segura. (LEMLE, 2011)

9 A polícia militar sempre foi um mercado tradicional para afrodescendentes. Sobre esse tema, ver Nobre, 2007. Trata-se de dissertação de mestrado em Direito da Universidade Candido Mendes cujo título é: O negro na polícia militar: cor, crime e carreira no estado do Rio de Janeiro.

A partir de 1991, ano da realização do 1º Congresso Internacional sobre Policiamento Comunitário no nosso país, lançou-se a semente dessa prática em todo o Brasil, contando-se com a participação de pesquisadores e comandantes de várias polícias norte-americanas e canadenses. Deve-se levar em conta que muitos estudos realizados pela PMERJ tomaram por base o chamado “estudo de polícia comparada”, oriundos da oportunidade que alguns oficiais tiveram de conhecer as experiências da polícia de outros países, como é o caso do PM que entrevistei:

“Eu sou adepto de tudo isso porque investiram na minha formação. Eu viajei várias vezes para os Estados Unidos, Canadá... vivenciei a experiência... trabalhei na polícia do Canadá patrulhando... viajei pra França, Áustria, Itália,... diversos países... e sempre procurei adaptar isso ao nosso modelo de policiamento.” (Oficial PMERJ entrevistado em 2010 e em 2012)

Ainda anos 1980, já era possível constatar que alguns discursos tanto da corporação quanto dos especialistas no assunto apontavam para a necessidade de mudanças na prática policial, especialmente pelo fato de se estar vivendo a chamada transição democrática. O ato de “se rever” e de “rever suas práticas”, no que diz respeito à polícia, começou a aparecer nas falas dos formadores de opinião, conforme aparece no discurso do professor da Unicamp Paulo Sérgio Pinheiro (1985)<sup>10</sup>, que escreveu uma matéria para ser publicada na revista da PM:

“Não sei quais são as queixas da população do Rio em relação à PM. Sem entrar em detalhes, eu diria que a população, especialmente as classes populares, não se reconhece na corporação. E as classes mais educadas tratam a polícia com desprezo, mas como se esta fosse instrumento para a defesa de seus interesses particulares. A PM, como a corporação fluminense já está fazendo, tem de se rever, de rever suas práticas. Não adianta dissimulá-las nem dourar a situação. O face-a-face consigo mesma e com a população é o único caminho eficiente para a transformação. E a transição democrática exige isso, se a PM não quiser ficar à margem da mudança.” (PINHEIRO, 1985)

Segundo o estudo de Luiz Eduardo Soares e João Trajano Sento-Sé (2000), nessa época, dos debates em torno da redemocratização do Estado, a violência e a Segurança Pública deixaram de ser um problema menor. Gradual e lentamente, mas em um

---

10 Revista da PMERJ, Edição de outubro de 1985, artigo intitulado “Democracia requer revisão das práticas policiais”. Essa revista me foi entregue por um Comandante do CPAE – Comando de Policiamento em Áreas Especiais.

movimento de crescimento constante, o tema passa a ser objeto de interesse e de inquirição de lideranças políticas, pesquisadores e lideranças da sociedade civil em processo de reorganização.

Dando início, então, à difusão dessa nova modalidade de policiamento, a Polícia Militar produzia um caderno sobre Policiamento Comunitário, traduzindo para o português o livro “Policiamento Comunitário: Como Começar” de Trojanowicz, que foi lançado em 1993. Em 1994, a ONG Viva Rio se fazia presente promovendo a experiência do Policiamento Comunitário em Copacabana, revelando uma abertura da PM, até então acostumada a dialogar apenas consigo mesma enquanto órgão estatal, à participação de outros setores da sociedade.

Nos anos 1990, surge um dos primeiros projetos do Coronel Cerqueira voltados para áreas de favelas, denominado Grupamento de Aplicação Prático-Escolar – Gape, cujo piloto foi testado no Morro da Providência, localizado no centro da cidade do Rio de Janeiro. O grupamento era formado essencialmente por recrutas e visava ser um laboratório de práticas comunitárias de policiamento. O caráter inovador do projeto estava na permanência diuturna dos policiais na favela, realizando o policiamento regular, o que facilitaria um contato mais próximo com seus moradores e o rompimento de um longo histórico de incursões policiais pontuais. (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007). A criação desse projeto aconteceu por causa de uma ação de violência que vitimou uma policial civil no Morro da Providência. É interessante observar que a maioria dos casos de implementação de policiamento comunitário em favelas surgiu como resposta do estado a uma determinada ação violenta com repercussão midiática. Assim nos confirma o PM entrevistado:

“Em 1993, aconteceu um caso grave no Rio, que foi o assassinato de uma policial civil, no Morro da Providência. Ali foi criado um policiamento, lá no alto do Morro da Providência, que era chamado de Grupamento Prático Escolar. Pegava-se o recruta, sem nenhum vício de conduta, ou desvio, recém formado, e se colocava ali no Morro da Providência, e ali era feito um trabalho de prevenção à criminalidade... Também tinha num Morro da Tijuca... Era um policiamento a pé. Na época se usava secretária eletrônica, olha só que *démodé*, não havia celular...” (Oficial PMERJ entrevistado em 2010 e em 2012)

Outro ponto interessante a ser observado na fala do PM é que desde o primeiro projeto até os dias de hoje, há a utilização de recrutas para atuarem nessa modalidade policial. Ainda de acordo com os relatos dos oficiais, isso se deve ao fato de serem esses recrutas mais facilmente convencidos de trabalhar *preventivamente*, ao invés de *repressivamente*. Além disso, os recrutas, ao contrário dos policiais mais velhos na corporação, não possuem vícios de conduta, desvios, e não costumam ser corrompíveis.

Com o surgimento desses novos grupamentos, a PM, até então acostumada a ouvir-se a si e aos seus pares apenas, passou a ser, de certa forma, influenciada por pessoas que não faziam parte da corporação. Foi nesse período de “polícia como sistema aberto”, conforme definiu o oficial que entrevistamos, que surgiu uma onda de reivindicações por mudanças na polícia, tanto por parte daqueles que não eram da corporação, mas que detinham certo grau de influência intelectual na sociedade, quanto por parte de membros da própria corporação. Inaugura-se, então, um tempo em que a temática da Segurança Pública passa a despertar o interesse da academia e dos chamados formadores de opinião.

Para exemplificar essa dificuldade da polícia em ouvir e atender ideias de quem é “outsider” (ELIAS, 2000), ou seja, que não faça parte da rígida hierarquia militarista da polícia, cito a experiência que tive quando fiz um curso com policiais. Notei que a fala dos palestrantes que eram policiais militares ou civis detinha um certo grau de “poder”, de “autoridade” sobre os alunos policiais. A questão da “palavra autorizada” em Bourdieu (1996) é uma ferramenta que serve bem para dialogar com a maneira como os policiais lidavam com as diferentes falas durante o curso. Quando a palestra era de pessoas “de fora”, que não atuavam como policiais, havia certo desprezo pelas falas. Muitas vezes ouvi os alunos-policiais, nos intervalos do curso, desqualificarem todo o discurso de pessoas tidas como influentes no meio acadêmico: “Ah, esse cara não sabe de nada. É fácil ficar lendo um monte de abobrinhas e depois chegar aqui e dizer que descobriu a pólvora. Quero ver ele lá, pegando no pesado com a gente... (risos do grupo)...”. Dessa forma, nota-se que esse discurso está pautado nas experiências da prática profissional. Esse tipo de tratamento dado pela polícia aos discursos daqueles que são considerados pela sociedade civil e pelas universidades especialistas no assunto é observado nos

diversos momentos das tentativas de mudanças na polícia. Com o policiamento comunitário não foi, e não tem sido diferente. Não raro, ouvi policiais dizerem que todas as mudanças propostas à corporação são de pessoas “de fora” que “não sabem nada de polícia”. Essa espécie de “mentalidade de casta” que tradicionalmente vigora numa estrutura militar como a da PM, se caracteriza justamente pela atribuição de prestígio hierárquico, pelo controle disciplinar, pela concentração de poder decisório nos escalões superiores, e, enfim, pelo “excesso de militarismo”<sup>11</sup> (MUNIZ; LARVIE; MUSUMECI; FREIRE, 1997) A “autoridade” para falar à corporação e ter credibilidade dependerá da posição social do locutor. Este deve ser, para a corporação, uma pessoa autorizada a tomar a palavra, o detentor do “cetro”, como em Homero. (BOURDIEU, 1996)

Em meio a cursos livres e palestras, que inclusive também se utilizam desses dados de composição histórica do policiamento comunitário, cujas linhas de fatos e de formação da rede da história são sabidamente infinitas, surgem as propostas e, conseqüentemente, as práticas do chamado policiamento comunitário no Rio de Janeiro, com policiais protagonizando a produção de uma didática, ensinando e difundindo aquilo que “de dentro” eles entendem como policiamento comunitário, amparados em literaturas e experiências estrangeiras.<sup>12</sup> Os primeiros cursos da PM voltados para essa formação específica já se mostravam precários, conforme constatou estudo feito por Jaqueline Muniz (1997). Além disso, os policiais que se dispunham a se informar e atuar pautados nessa nova forma de patrulha, ainda contavam com categorias estigmatizantes da corporação para com ela mesma, como ser “menos polícia”, “não fazer nada”, ser

---

11 A PM continua sendo regida por um regulamento interno do tempo da ditadura militar, no qual se estabelecem como princípios fundamentais de controle: 1) estreita subordinação de todas as companhias ao comando do batalhão e deste ao Estado Maior da Polícia Militar; 2) “lei do silêncio”, isto é, proibição de prestar declarações à sociedade civil ou à imprensa, sem autorização do Estado Maior; 3) abertura de Inquérito Policial Militar (IPM) e aplicação sumária de penas a quaisquer situações que possam ser interpretadas como “indisciplina” ou desrespeito às normas de conduta institucional - o que, na maior parte das vezes, não se refere a atos delituosos, mas a transgressões tais como “levantar a voz para um superior”, apresentar “aparência descuidada”, “não justificar as faltas ao trabalho”, “questionar outro policial de igual patente”, “usar bigode ou barba sem autorização”, etc. (MUNIZ, et al, 1997)

12 Apenas para informar: esse tipo de prática foi, de certa forma, revista com a implementação das UPP (Unidade de Polícia Pacificadora). Atualmente, os cursos de formação dos policiais que vão atuar no policiamento comunitário contam com outro tipo de material e são organizados por ONGs, que selecionam os profissionais, em geral do meio acadêmico, que ministrarão os cursos cuja duração é de seis meses, em média. Somente policiais recém ingressados na PM participam dessa formação.

“relações públicas”, praticar atividades “menores”, fazer “brincadeira de menina”, “aquele que não sobe morro”, “aquele que não troca tiro”, “aquele que não encara bandido”, “masculinidade duvidosa”, “policial cor-de-rosa”, etc. Paralelamente, reforçava-se na corporação a cultura policial tradicional, dominante, que supervaloriza como critério de desempenho e como “verdadeiro trabalho de polícia” atuações mais diretamente relacionadas à *repressão do crime*, tendendo a considerar secundárias outras tarefas. (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007 e MUNIZ; LARVIE; MUSUMECI; FREIRE, 1997)

O processo pedagógico que deveria levar os policiais a internalizarem mais profundamente uma mentalidade alternativa à cultura institucional dominante possui um histórico de “precariedade” e de falta de apoio de membros da própria corporação, conforme se vê nos estudos realizados sobre o tema. (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007 e MUNIZ; LARVIE; MUSUMECI; FREIRE, 1997) Isto se observa, de fato, na forma como os policiais elaboravam e difundiam essa *filosofia*.

Mesmo após o processo histórico de difusão de uma nova *filosofia*<sup>13</sup> da prática policial, tanto a polícia quanto a população não haviam compreendido muito bem do que se tratava. A pergunta “o que é o policiamento comunitário?” desde o surgimento dos primeiros programas que adotaram essa *filosofia*, parece ainda não possuir uma resposta definida que possibilite uma comparação entre o discurso e a prática. Não se quer dizer que deva haver essa definição, já que será o *fazer* que nos trará as respostas. Apenas constatei que há certa dificuldade em apresentar o significado de tal conceito. Isso sem adentrar na problematização da própria categoria “comunitária” para adjetivar a polícia. No interior mesmo da corporação havia dissenso a respeito do que seria realmente um *policiamento comunitário*. Um grande número de material, como apostilas, palestras, vídeos, foi produzido por integrantes da PMERJ e até por algumas ONGs na tentativa de difundir entre os atores policiais esse tipo de *filosofia* que se revelava diferente das práticas tradicionais da polícia.

---

13 *Filosofia* aparece como categoria nativa.

Com base em seus estudos a respeito do tema, a professora Ana Paula Mendes de Miranda (2008), destaca essa dificuldade de haver consenso sobre o que venha a ser essa modalidade policial:

“...o policiamento comunitário é entendido como uma estratégia, voltada para a eficácia policial na prevenção e controle do crime, e não como uma filosofia. Sua premissa central é a participação ativa da população na promoção da segurança. Não há consenso no mundo sobre o significado do conceito, o que dá margem a diferentes interpretações teóricas e a diversas possibilidades de projetos classificados como policiamento comunitário” (MIRANDA, 2008)

“Para estes policiais, ser *Policial Comunitário* é implementar projetos sociais no morro, tanto os realizados por eles, quanto os conseguidos através de apoio com a prefeitura e com a iniciativa privada, além de conseguir presentes para as crianças para conquistá-las, pois com os adultos *não teria mais jeito*. Eles desejam não só prevenir o crime através do trabalho da polícia, mas também transformar, ou formar, o caráter dos moradores dos morros. Além disso, realizar ocorrências categorizadas pela PM do Rio de Janeiro como assistencialistas, como conduzir enfermos para o hospital, etc, também seria uma maneira de realizar *Policiamento Comunitário*.” (SILVA, S., 2006)

Em linhas gerais, o que se chama de *filosofia de policiamento comunitário* na PMERJ tem como pilar fundamental a “colaboração ativa entre as forças policiais e as comunidades na construção de políticas locais, preventivas e participativas de segurança”, conforme aparece nos materiais elaborados por membros da própria PM. Entretanto, como doutrina estruturada, essa alternativa de policiamento surgiu nos Estados Unidos, entre os anos 1960 e 1970, sendo um subproduto de uma intensa movimentação pública, quando a população e os segmentos organizados levantavam pautas como a guerra, os direitos civis e mesmo as práticas dos órgãos policiais. (MUNIZ; LARVIE; MUSUMECI; FREIRE, 1997 apud CERQUEIRA, 1998)<sup>14</sup>

---

14 Em nota, os autores referendados também explicam que “Skolnick e Bailey (2008), ainda retrocedem um pouco mais, datando as origens do policiamento comunitário entre os anos 1914 e 1919, na gestão de Arthur Woods como comissário de polícia de Nova York. “Woods viu a responsabilidade do policial para com a comunidade de maneira tão abrangente, que poderia ser considerado como inovador até mesmo entre os atuais chefes de polícia. Cada policial era responsável pelas condições sociais de uma rua ou de um bairro” (2008)

Do material que analisei para realizar parte deste estudo<sup>15</sup>, dou destaque às apostilas e apresentações em *Power Point* elaboradas por policiais que atuavam sob essa filosofia. No acervo pessoal desses policiais<sup>16</sup> pude ver centenas de fotos do trabalho da polícia comunitária, documentos históricos do tema, apostilas e palestras realizadas para policiais e lideranças tanto de favelas quanto de outros setores da sociedade.

Vale ressaltar que os cursos nos quais esse material foi utilizado foram os pioneiros na formação dos policiais que atuavam no chamado policiamento comunitário. Com esse material, foi possível observar de que forma eram preparados esses profissionais da área da Segurança Pública para atuar de maneira “diferente” do tradicional, adotando, então, uma “filosofia diferente”.

“Organizar uma comunidade é uma tarefa difícil”. Essa frase compõe um dos slides produzidos pelo PM responsável pela formação dos seus pares na corporação. De que “comunidade” está se falando? Deve-se considerar que “comunidade” passou a ser uma categoria nativa, tanto no discurso policial quanto no da própria população favelada, ampliando-se ao senso comum, para designar “favela”. Portanto, o termo *comunitário* passou a ser incorporado no discurso policial para designar uma *comunidade* específica: a favela.

O policiamento comunitário não foi criado, *a priori*, no Rio de Janeiro para ser implementado exclusivamente nas favelas, mas sim na zona sul da cidade. Sendo assim, categorias como “cultura de participação” e “comunidade organizada”, por exemplo, ambas encontradas nos discursos policiais que atuaram no “Policiamento Comunitário de Quarteirão” ganharam novos significados quando se passou a pensar essa prática para as favelas. No primeiro momento, essa prática visava à incrementação da “qualidade de vida” dos moradores de áreas nobres e a prevenção do crime num horizonte de médio a longo prazo. A prática de polícia comunitária nessa época, quando muito, previa uma

---

<sup>15</sup> Algumas informações trazidas para este trabalho advém do estudo de caso realizado no Morro do Cavalão, em Niterói, para a elaboração de dissertação mestrado.

<sup>16</sup> Fiz um curso de pós-graduação com policiais e lá tive a oportunidade de conhecer diversos profissionais dessa área que trabalhavam com policiamento comunitário. Recebi das mãos deles (oficiais da PMERJ) todo o material dos cursos e as fotos dos trabalhos realizados na PMERJ. Baseei-me neste material para produzir uma compreensão/interpretação da maneira como os policiais entendem essa “filosofia de polícia comunitária”.

atuação não autorizada nas vias de acesso às favelas, conforme se observa no trecho abaixo:

“Mesmo sem autorização expressa (arriscando, portanto, ser punidos) alguns policiais de ponta faziam a chamada “arribação”, isto é, deslocavam-se de seus quartelões para resolver problemas noutros subsetores, ou ampliavam o território das rondas diárias, de modo a abranger localidades não cobertas oficialmente pelo projeto (inclusive algumas vias de acesso às favelas, na tentativa de conseguir informações e maior controle sobre “elementos suspeitos” de criminalidade provenientes dos morros). Essa prática informal, implicando sobretrabalho e risco para os soldados, apenas contornou precária e parcialmente as limitações impostas à experiência; não constituiu, nem podia constituir, um caminho efetivo para superá-las.” (MUNIZ; LARVIE; MUSUMECI; FREIRE, 1997, p 201)

Com efeito, nota-se que, quando se iniciou essa filosofia de polícia no Rio de Janeiro, via-se como “sobretrabalho e risco”, na fala dos pesquisadores, o fato de se ter soldados da PM, inseridos no trabalho de polícia comunitária, atuando nas proximidades das favelas. Isto porque, como vimos, a atuação desses policiais se limitava geograficamente à área que correspondia ao quartelão de uma zona nobre da cidade, não incluindo as favelas existentes no seu entorno. Outro problema e/ou dificuldade apontado no estudo acima, além da subutilização de uma das principais características do policiamento comunitário, que é a adaptabilidade às demandas de resoluções de problemas, flexibilizando-se a escala de trabalho dos policiais de acordo com as necessidades que a própria experiência revelasse (as escalas eram limitadas aos 28 quartelões e ao período de 8h às 20h), é o fato de deixar de abarcar diretamente os chamados “focos maiores de desordem, alguns bastante óbvios, como o mercado sexual noturno”. Além disso, o acesso dos “policiais de ponta” à “comunidade residente” ficou restrito, já que moradores e síndicos de edifícios estavam trabalhando fora nos horários em que a PM ali atuava. Outros atores que poderiam “constituir parcerias fundamentais para a redução da violência noturna” na zona sul e que não tinham contato com os policiais de ponta eram os travestis, prostitutas, porteiros, garçons, seguranças e gerentes de bares, boates, hotéis. (MUNIZ, et al, 1997)

Essa modalidade policial “embrionária” voltada inicialmente para áreas nobres da cidade começa a dar lugar a outras preocupações consideradas mais relevantes, do ponto de vista da Segurança Pública. Assim, em meio ao descontentamento daqueles que consideravam os resultados desse tipo de programa como “positivos” e a “luta contrária”

dos policiais filiados às doutrinas e às formas tradicionais de atuação policial, encerrou-se a, podemos assim chamá-la, primeira versão do policiamento comunitário do Rio de Janeiro. Se o pretexto para que esse tipo de programa fosse desativado era a “urgência de se confrontar o propagado crime organizado no Rio de Janeiro”, pouco tempo faltava, naquele então, para que essa modalidade de polícia se voltasse para áreas onde o “crime organizado” se mostrava mais “evidente”. (MUNIZ, et al, 1997)

O Policiamento Comunitário não era visto, desde aquele então, pela corporação, como algo que servisse como uma política de Segurança Pública capaz de combater os reais problemas da cidade, como o “crime organizado”. A falta de identificação da corporação com esse tipo de trabalho que se distancia do repressivo, contribuiu para que a primeira tentativa de implementação ruísse. Além dos problemas apresentados no estudo feito por Jaqueline Muniz (1997), o trabalho de polícia comunitária, fosse na zona sul, fosse na favela, não contava com o apoio nem com a simpatia de uma boa parcela da corporação. Com isso, nota-se que a prática de policiamento comunitário, cujos atores eram vistos na corporação como “policiais cor-de-rosa”, possui, já em suas versões primeiras, os estigmas de um trabalho que não é de polícia. Nesse sentido, o que é entendido como *prevenção* não é aceito pela corporação como “verdadeiro trabalho de polícia”, conforme observa-se no trecho abaixo:

“O projeto ficou tão fragilizado – dentro e fora da PM – que o novo comando da política de segurança do Estado, assumindo em maio de 1995 com a bandeira do “endurecimento policial”, não teve grande dificuldade em desmontá-lo em poucos meses, sem alarde, e sem que qualquer avaliação prévia de seus resultados justificasse considerá-lo supérfluo ou secundário. Como todos os outros “projetos especiais”, a patrulha comunitária de Copacabana foi desativada sob o pretexto da “urgência” de se “confrontar” o propagado “crime organizado” no Rio de Janeiro. Levando-se em conta as resistências e os obstáculos manifestos desde o início do programa, essa desativação representou a vitória de setores que se opõem a transformações na doutrina e nas formas tradicionais de atuação policial, que desejam preservar a autossuficiência corporativa dos órgãos de segurança pública e desaprovam ou temem sua abertura ao diálogo com a sociedade civil, e que consideram inócua o enfrentamento da desordem pública e exaltam as práticas puramente repressivas como verdadeiro, senão único, “trabalho de polícia”. (MUNIZ; et al, 1997, p. 198)

A existência de duas modalidades distintas de policiamento dentro da PMERJ aparece não só no fragmento acima, demonstrando posicionamentos ideológicos de um lado favoráveis e de outro contrários ao trabalho preventivo, mas também no material

utilizado nos cursos de preparação voltados para a *filosofia* do policiamento comunitário. Nota-se que este tipo de comparação entre as duas polícias só é visto pelos policiais que participam dessa formação. Aqueles que “exaltam as práticas puramente repressivas como verdadeiro, senão único, trabalho de polícia” sequer reconhecem a existência desses dois modelos.

**COMPARANDO OS MODELOS DE POLICIAMENTO**

POLICIA TRADICIONAL	POLICIA COMUNITÁRIA
Policiamento aleatório	Policiamento fixo
Policial anônimo	Policial conhecido
Baixa participação comunitária	Alta participação da comunidade
Polícia é reativa	Polícia é pro-ativa
Ênfase na repressão	Ênfase na prevenção
Policial = executor	Policial = chefe de polícia local
Foco: resolução de crimes	Abordagem ampla de solução de problemas
Prioridade: crimes de destaque	Problemas que perturbem a comunidade
Eficiência: tempo de resposta	Eficiência: cooperação do público

**Polícia Comunitária não disputa espaço com o TRADICIONAL; ele amplia e complementa as ações de polícia!**

Deve-se considerar, antes de tudo, o fato de que muitos dos textos utilizados nos materiais de formação do policial comunitário são meras reproduções literais e/ou parafrásicas de autores cuja experiência de pesquisa em nada tem a ver com a realidade brasileira. A polícia é outra, a “comunidade” é outra, as realidades são outras. Mesmo assim, ao importarem certas categorias e adotarem um discurso que não é fruto de constatações empíricas na nossa realidade, o que se vê é uma espécie de “mosaico” de idéias sendo lançados no universo policial brasileiro, que acabam gerando posicionamentos contraditórios dentro da própria corporação.

De qualquer forma, esse material foi pensado e apresentado por policiais, gerando uma espécie de “discurso oficial”, “autorizado”, apesar das reclamações desses mesmos atores da falta de elementos orientadores do trabalho, como “apostilas”.

Não há previsão legal e/ou doutrinária no ordenamento jurídico brasileiro para esses dois tipos de polícia, “tradicional” e “comunitária”. Assim sendo, surgem no mundo policial duas polícias distintas, embora criadas, amparadas e com atribuições definidas num mesmo texto constitucional. Essas duas polícias estão contidas numa mesma corporação. Cada Batalhão, por sua vez, considerando-se a dimensão prática, pode contar com esses dois tipos de polícia.

Constata-se a existência, na prática, de uma modalidade policial que se contrapõe à doutrina e à forma tradicional de atuação da polícia. De um lado o “verdadeiro trabalho de polícia” e de outro o trabalho dos de “masculinidade duvidosa” ou de “policiais cor-de-rosa”.

Na fala do oficial PMERJ, esses dois tipos de policiamento são necessários.

“As pessoas achavam que a gente ia passar a mão na cabeça dos bandidos. Principalmente quando se falava em direitos humanos, direitos individuais, respeito à Constituição, polícia cidadã,... Havia uma ideia assim... Muita gente só gosta do que aparece no Tropa de Elite: matar ou morrer... Tem que ter os dois. Você precisa de remédios... vamos comparar o mal social com uma doença. Às vezes você precisa de remédios, às vezes precisa de táticas cirúrgicas, precisa tirar um apêndice, tirar uma parte que tem um tumor maligno... É essa tropa repressiva especializada [que faz isso]. Mas tem que usar a inteligência. Não é só a repressão pura e simplesmente. Você prender o camarada saindo, chegando, à noite, é uma coisa. Agora se você entra numa comunidade e morre uma criança, uma grávida, o pastor, um padre, um policial... a comunidade vai ficar com mais raiva da polícia... mas não é só essa questão de morro, de favela... tem outras questões. Tem o trato com grupos minoritários. A gente viu nos EUA que tem um policial que trabalha só com negros, tem um policial que trabalha só com asiáticos, só hispânicos, só gays, só idosos, só voluntários... trabalho de vitimização... uma série de programas interessantíssimos... Eu visitei uma cidade muito desenvolvida nesse ponto, no Canadá... mas houve aqui uma resistência muito grande...” (Oficial PMERJ entrevistado em 2010 e em 2012)

As duas polícias possuem, na fala do PM, funções distintas. Uma atua como “remédio”, metáfora para a prevenção; e a outra como “intervenção cirúrgica para retirada de tumor maligno”, metáfora para a repressão. Observei, a partir das conversas com os policiais, que a criação de modelos de policiamento diferenciados não é aceita pela corporação. O que se tem é uma cultura enraizada no chamado modelo tradicional, repressivo.

Segundo Skolnick e Bailey (2008), para que se possa classificar uma experiência como policiamento comunitário, quatro normas básicas devem ser contempladas:

- organizar a prevenção do crime com base na comunidade;
- enfatizar os serviços não-emergenciais nas atividades de patrulhamento;
- aumentar a responsabilidade das comunidades locais;
- descentralizar as estruturas de comando de controle

A PMERJ, em manuais e documentos de referência sobre o tema, retoma, de maneira geral, esses quatro pressupostos. Embora implantada de maneira restrita e fragmentada na PMERJ, a filosofia de policiamento comunitário constitui o norte teórico de suas práticas operacionais. (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007) E isso se mostra no material que analisei para realizar parte deste estudo.

No discurso da PMERJ, a ênfase do trabalho comunitário é dada à prevenção, em oposição à tradicional repressão. Essa prevenção se apóia na ideia de participação efetiva da comunidade. Na prática, a prevenção é apresentada como ação assistencialista por parte da polícia e de ONGs e a participação da comunidade, em geral, se resume a denunciar criminosos.

Na opinião do oficial PMERJ, esse tipo de trabalho só é possível em comunidades pequenas. As grandes favelas, os complexos, não podem ser alvo desse tipo de policiamento. Para estes espaços, somente a *ocupação* é viável.

“O policiamento comunitário tem que ser em área pequena, onde não exista uma incidência criminal muito grande... Um ponto quase cirúrgico... é como você viu aí na TV, na Vila Cruzeiro, a quantidade de marginais que tinha ali, altamente armados... É impossível fazer um trabalho de policiamento comunitário numa comunidade como aquela que envolve sete, oito bairros... Ali tem que ser um trabalho de ocupação e a longo prazo... até chegarem os serviços... e depois a comunidade voltar ao normal. Lá a cultura da comunidade é uma cultura de violência... Lugares muito grandes, como os complexos, é impossível o policiamento comunitário. A PM terá grandes problemas no Alemão e na Rocinha... não vai dar certo... me desculpem as autoridades... O complexo do Alemão são oito bairros. A possibilidade de o policial se corromper vai ser muito grande, a letalidade

vai ser muito grande. A não ser que pare de entrar armas...” (Oficial PMERJ entrevistado em 2010 e em 2012)

Com esse discurso, o PM nos apresenta uma prática que se chama “ocupação”. Isso nos mostra que apenas a presença física da polícia num determinado local não caracteriza, necessariamente, proximidade com a população ou abertura ao diálogo com a mesma, nos moldes do que é entendido como policiamento comunitário. A “ocupação” se diferencia da “prevenção” e se aproxima mais da “repressão”. A “prevenção” só é viável em espaços geográficos pequenos. Para grandes espaços, como os complexos de favelas, só é possível a atuação policial chamada de “ocupação”.

Conforme observamos, esse tipo de trabalho policial denominado comunitário se difundiu na corporação com base em literatura estrangeira e em experiências dessa prática em outros países, especialmente Estados Unidos e Canadá. Sob esse prisma, o uso do adjetivo “comunitário” para designar um tipo de trabalho policial distinto dos demais pode ser alvo de interpretações diversas, especialmente se considerarmos que, na nossa experiência brasileira, esse tipo de policiamento passou a ser pensado para as favelas, “áreas especiais”, mesmo tendo-se ensaiado essa prática na zona sul da cidade do Rio de Janeiro, nos anos 1980. Nas propostas estrangeiras (SKOLNICK e BAILEY, 2008; TRAJANOWICS, 1994) a ideia era mais “universalizadora”, ou seja, para diferentes bairros, sem a ideia praticamente reducionista do “afastamento das tentações da carreira criminal” (SILVA; LEITE, 2008) através de projetos sociais, incorporada no Rio de Janeiro.

Neste sentido, ideias como a de que a população “deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança, pois a polícia não consegue arcar sozinha com a responsabilidade, e, sozinho, nem mesmo o sistema de justiça criminal pode fazer isso. Numa expressão bastante adequada, o público deve ser visto como ‘co-produtor’ da segurança e da ordem, juntamente com a polícia.” Ou ainda: “Policiais veteranos reconhecem que seus trabalhos se tornam mais fáceis se o público ‘coopera’ com a polícia e lhe dá ‘apoio’.” (SKOLNICK E BAYLEY, 2006, p.18), se distanciam da realidade e do contexto onde esse tipo de trabalho policial foi mais amplamente implementado no Rio de Janeiro. Para se pensar esses trechos cujos conceitos são

importados de outras culturas, é importante atentar para o perigo que há em se universalizar categorias, naturalizá-las, “comprar discursos” e reproduzi-los indistintamente, sem sequer problematizá-los, a exemplo do que comumente fazemos na área do Direito.<sup>17</sup> Na nossa cultura legal, construímos saberes de acordo com a orientação da dogmática jurídica, que consiste em uma concepção normativa abstrata e formal do Direito. O “mundo” do Direito, assim, não equivale ao mundo dos fatos sociais. (KANT DE LIMA, 1989) O que nos interessa neste raciocínio, então, é perceber que, no que diz respeito a nossa política de Segurança Pública, importamos terminologias usadas em outros contextos e criamos uma prática de Policiamento Comunitário própria, que inclusive recebe no contexto carioca, de acordo com o recorte temporal de nosso estudo, um novo nome: “Policiamento *em* áreas especiais” ou, “Policiamento *para* áreas especiais”.

Ao ser indagado sobre o que seria uma área especial, o oficial PMERJ entrevistado disse:

“Boa pergunta... não sei... não tem uma resposta... Vou dar minha opinião pessoal... Acho que quem criou esse nome quis se referir a comunidades que precisavam ser pacificadas... onde a taxa de homicídio era muito alta e onde houvesse a possibilidade de sucesso. Só que houve também um interesse político nisso. No Pavão Pavãozinho e Cantagalo você tem uma comunidade incrustada no meio dos prédios. Qualquer troca de tiros ali vai ferir inocentes... até um ator foi morto ali... ali não passa só rico, passa pobre também. A polícia quando entrar ali tem que ter um cuidado triplicado, quadruplicado... por isso é melhor já estar ali... A área é especial porque havia um risco muito grande de baixas de pessoas inocentes causadas pelos dois lados: policiais e bandidos...” (Oficial PMERJ entrevistado em 2010 e em 2012)

A categoria “áreas especiais”, portanto, aparece nesse contexto como sinônimo para “comunidades”, que por sua vez tem significado próprio no discurso não só da corporação como do senso comum, qual seja “favelas”.

“Entende-se por Áreas Especiais (AE) o espaço geográfico de densa ocupação humana, onde existam elevados indicadores de violência e criminalidade, combinado com destacada deficiência na prestação de serviços públicos essenciais e onde também se verifica a existência de condições inadequadas para o desenvolvimento humano e comunitário, propiciando dessa forma um fértil campo para proliferação de atividades

---

<sup>17</sup> Escrevi um artigo específico sobre esse tema, onde discuto a questão da pesquisa e da metodologia aplicadas no Direito. Ver bibliografia: LOPES, 2010.

desordeiras e criminosas, em face da pouca presença, ou até mesmo, a ausência total da ação do Estado, principalmente em termos de infra-estrutura e serviços”. (BLANCO, 2002, p.17)

Esse esforço semântico para se apresentar a favela como um lugar “especial”, parece não ter ganhado força nem no senso comum, nem no interior da corporação, que não interpretam a categoria “áreas especiais” com o eufemismo desejado. Favelas são vistas como *territórios da ilegalidade e do crime*, e sua população *representa uma ameaça à cidade*. (LEITE; OLIVEIRA, 2005) Dessa forma, a tentativa de se aproximar essa categoria de algo que seja “especial”, considerando-se seu sentido mais positivo, resulta na criação de uma nova construção semântica, desvirtuada, para interpretar “áreas especiais”. Assim, a tentativa original de se “quebrar” ou minimizar alguns dos preconceitos recorrentes na relação da polícia com os favelados valendo-se da categoria “especial” acaba por possibilitar a incorporação de cargas semânticas diferentes, à medida que transita entre diversos contextos relacionais. (ALBERNAZ; CARUSO; PATRICIO, 2007)

Essas áreas com “elevados indicadores de violência e criminalidade, combinado com destacada deficiência na prestação de serviços públicos essenciais e onde também se verifica a existência de condições inadequadas para o desenvolvimento humano e comunitário, propiciando dessa forma um fértil campo para proliferação de atividades desordeiras e criminosas, em face da pouca presença, ou até mesmo, a ausência total da ação do Estado, principalmente em termos de infra-estrutura e serviços”. (BLANCO, 2002, p.17) entendidas como “áreas especiais”, ou ainda “comunidades” ou “favelas”, são categorias incorporadas ao discurso policial, no contexto do Rio de Janeiro, que ocupam um mesmo grupo semântico para designar o lugar onde o trabalho policial com filosofia “comunitária” será desenvolvido.

### **Considerações finais**

Foi num contexto histórico-social de construção e reafirmação da ideia de que as favelas representavam, dentre outras coisas, uma ameaça à cidade que surgiram os primeiros discursos, na corporação e fora dela, sobre implementação de uma política de

Segurança Pública voltada para as populações faveladas. A proposta do chamado policiamento comunitário trouxe para o mundo policial uma alternativa à chamada “polícia tradicional”, que atuava com base na “repressão”, nas favelas do Rio de Janeiro. A “polícia comunitária” tem como proposta, de acordo com o discurso dos membros da corporação que fizeram parte dessa pesquisa, a atuação baseada na “prevenção”.

No início, na própria corporação, aqueles que eram responsáveis pela formação dos policiais que atuariam como policiais comunitários, encararam as dificuldades para difundir, demonstrar e tornar aceitável um modelo de ação policial que romperia com anos de formação e atuação amparadas na lógica militar, do “combate ao inimigo interno”.

Os policiais ligados a essa prática voltada para uma “nova filosofia”, tinham de conviver com o estigma do “policial cor-de-rosa”. Essa e outras categorias eram utilizadas pelos policiais “tradicionais” e até por atuantes na nova proposta, para desqualificar o trabalho desenvolvido pela PMERJ, então amparado na ideia de “prevenção” e não de “repressão”.

O comando dos policiais comunitários teve dificuldades para criar um material que desse conta de formar os recrutas nessa modalidade de atuação, por isso muitas categorias foram importadas da literatura estrangeira sobre o assunto e passaram a fazer parte das práticas discursivas dos policiais, possibilitando a existência de sentidos diversos surgidos no contexto das práticas institucionais de policiamento no Estado do Rio de Janeiro. Um exemplo é o caso da categoria “comunitário” que ficou atrelada à ideia de “comunidade”, que por sua vez é sinónímia, no contexto do Rio de Janeiro, para denominar “favela”. As primeiras práticas policiais que foram chamadas de “policiamento comunitário” sequer foram pensadas para as favelas. Inclusive, os policiais comunitários, então na zona sul da cidade, viam como “sobretalho e risco” (MUNIZ; LARVIE; MUSUMECI; FREIRE, 1997, p 201) a atuação nas entradas das favelas próximas aos quarteirões da área considerada nobre.

Com a emergência do GPAE (Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais), a PMERJ passou a denominar as favelas como “Áreas Especiais”, que, segundo um policial que entrevistei são “comunidades que precisam ser pacificadas”.

Atuar como policial nessas “áreas especiais” requer o uso de “estratégias voltadas para a eficácia policial na prevenção e controle do crime” (MIRANDA, 2008). Por outro lado, para os policiais do GPAE, “ser *Policial Comunitário* é implementar projetos sociais no morro” (SILVA, S., 2006), reproduzindo uma questão histórica de assistencialismo vindo ora de políticos, ora de traficantes, ora de policiais, ora de milicianos. (MISSE, 2012)

De qualquer modo, deve-se considerar que a participação ativa da população na promoção da segurança é um importante elemento na promoção desse modelo de atuação policial. Além disso, “não há consenso no mundo sobre o significado do conceito, o que dá margem a diferentes interpretações teóricas e a diversas possibilidades de projetos classificados como policiamento comunitário.” (MIRANDA, 2008)

## **Bibliografia**

**ALBERNAZ**, Elizabete R.; **CARUSO**, Haydée; **PATRICIO**, Luciane. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais. Revista São Paulo em Perspectiva, v.21, n. 2, p. 39-52, jul/dez.2007.

**BLANCO**, A.C.C. **GPAE: uma experiência de polícia comunitária**. Comunicação do ISER, O Galo e o Pavão, Rio de Janeiro, ano 22, n. 58, 2003.

**BOURDIEU**, Pierre. O poder simbólico. Lisboa: Difel, 1989.

\_\_\_\_\_. “**Efeitos de Lugar**”. In: Miséria do mundo. Petrópolis-RJ: Vozes, 2008 (p.159-166)

\_\_\_\_\_. **Economia das trocas lingüísticas**. São Paulo: Edusp, 1996.

**CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL**. Rio de Janeiro: Saraiva, 27ª ed., 2001.

**ELIAS**, Norbert; e **SCOTSON**, John. L.; Os estabelecidos e os *outsiders*: sociologia das relações de poder a partir de uma comunidade. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor, 2000.

**GEERTZ**, Clifford. **O saber local**. Petrópolis: Vozes, 1998.

\_\_\_\_\_. **Interpretação das culturas**. Rio de Janeiro: Guanabara Koogan, 1989.

**GOFFMAN**, E. **Estigma: Notas sobre a manipulação da identidade deteriorada**. 4<sup>a</sup> ed. Rio de Janeiro: LTC, 2008.

**KANT DE LIMA**, Roberto. A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

\_\_\_\_\_. “Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a tradição inquisitorial.” Revista Brasileira de Ciências Sociais. 10(04). 1989.

**LEITE**, Márcia Pereira; **OLIVEIRA**, Pedro Paulo de. **Violência e insegurança nas favelas cariocas: o ponto de vista dos moradores**. Praia Vermelha – PPGSS - UFRJ – Número 13, segundo semestre, 2005.

**LEMLE**, Marina. Coronel Nazareth Cerqueira, presente! Disponível no sítio: [www.comunidadessegura.com.br](http://www.comunidadessegura.com.br) – 19/01/2011. Acessado em 19/12/2011.

**LOPES**, Jorge Antonio Paes. **Entre Pavões e Pinguins: a questão da metodologia e da pesquisa em Direito**. ANAIS do CONPEDI, FUMEC-BH, 2011.

**MENDES**, Regina Lúcia Teixeira. “Igualdade à Brasileira: Cidadania como Instituto Jurídico no Brasil”. In: Maria Stella de Amorim, Roberto Kant de Lima e Regina Lúcia Teixeira Mendes (org.) Ensaio sobre a Igualdade Jurídica. Rio de Janeiro, Lumen Juris, 2005.

**MIRANDA**, Ana Paula Mendes de. A avaliação dos Conselhos Comunitários de Segurança. Artigos Inéditos. Jul/Dez 2008.

**MISSE**, Daniel Ganem e **CARVALHO**, Rodrigo Mattos de. **Policamento Comunitário no Rio de Janeiro**. PPGSD-UFF. Disponível

em:<[www.conpedi.org/manaus/arquivos/.../daniel\\_ganem\\_misse.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/.../daniel_ganem_misse.pdf) > Acesso em 05/02/2010

**MISSE, Michel. Os rearranjos de poder no Rio de Janeiro.** 2011. Disponível em: <http://web.observatoriodasmetroplites.net>. Acesso em: 10/12/2011.

\_\_\_\_\_. **Cidadania e Criminalização no Brasil: o problema da contabilidade oficial do crime.** Dpto de Sociologia IFCS/UFRJ. 2010. Disponível em <http://www.necvu.ifcs.ufrj.br> Acesso em: 26/01/2012.

\_\_\_\_\_. **“Crime, Sujeito e Sujeição Criminal: Aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria “bandido”.**” Lua Nova, São Paulo, 79: 15-38, 2010.

**MUNIZ, Jacqueline e PROENÇA JUNIOR, Domicio. Bases Conceituais de Métricas e Padrões de Medida de Desempenho Policial.** In: Haydee Caruso; Jacqueline Muniz; Antonio Carlos Carballo Blanco. (Org.). Polícia, Estado e Sociedade: Saberes e Práticas Latino-americanas. 1 ed. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, 2007, v. 1, p. 230-280.

**MUNIZ, Jaqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSUMECI, Leonarda; FREIRE, Bianca.** Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. Revista de Sociologia Tempo Social – USP, São Paulo 9(1): 197-213, maio de 1997.

**NOBRE, Carlos. O negro na polícia militar: cor, crime e carreira no Estado do Rio de Janeiro.** Universidade Candido Mendes. Dissertação de Mestrado em Direito, 2008.

**NOBRE, Marcos et all.** O que é pesquisa em Direito? São Paulo: Quartier Latin, 2005. (p.21-138)

**PINHEIRO, Paulo Sergio. Revista da PMERJ,** Edição de outubro de 1985.

**SILVA, Luiz Antonio Machado da Silva; LEITE, Márcia Pereira. Violência, Crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas?** In: Luiz Antonio Machado da Silva (org) Vida sob Cerco – Violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

**SILVA**, Sabrina Souza da. **Polícia para quem precisa: um estudo sobre as práticas de tutela e repressão utilizadas pelo GPAE no Morro do Cavalão (Niterói)**. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia (PPGA) da Universidade Federal Fluminense – UFF. Niterói, 2006.

**SKOLNICK**, Jerome H. e **BAILEY**, David H. **Policiamento Comunitário: Questões e Práticas Através do Mundo**. Tradução: Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo, EDUSP, 2008.

**SOARES**, Luis Eduardo; **SENTO-SÉ**, João Trajano. **Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: dilemas de um aprendizado difícil**. Projeto MARE-CAPES – Reforma do Estado - UFRJ, janeiro de 2000.

**TROJANOWICS**, Robert et al. **Policiamento Comunitário: como começar**. Tradução: Mina Sienfeld. Rio de Janeiro: PMERJ, 1994.

**VALLADARES**, Licia. **A Gênese da favela carioca. A produção anterior às ciências sociais**. Revista Brasileira de Ciências Sociais. Vol.15. N. 44. Outubro/2000.

**VALLADARES**, L.P.; **MEDEIROS**, L. **Pensando as favelas do Rio de Janeiro (1906-2000): uma bibliografia analítica**. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Faperj/Urbadata, 2003.

**ZALUAR**, Alba. **A polícia e a comunidade: paradoxos da (in)convivência**. In: Condomínio do diabo. Rio de Janeiro: Revan: Ed. UFRJ, 1994. (p.88-95)

\_\_\_\_\_. **As classes populares urbanas e a lógica do “ferro” e do fumo**. In: Condomínio do diabo. Rio de Janeiro: Revan: Ed. UFRJ, 1994. (p.13-35)

**ZALUAR**, Alba; **ALVITO**, Marcos. **Introdução**. In: Alba Zaluar e Marcos Alvito (org.) Um século de favela. 5ª ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.