

POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO RIO DE JANEIRO

Daniel Ganem Misse*

Rodrigo Mattos de Carvalho**

RESUMO

Na polícia tradicional, a noção de reatividade está sempre presente, estando presa à relação paradigmática entre reatividade, ostensividade e distanciamento. A polícia comunitária seria um modelo em que as ações da polícia podem ser desenvolvidas a partir da proximidade com a sociedade e um elo desta com os outros organismos estatais. As estratégias comunitárias de policiamento não implicaram alterações mais significativas da estrutura organizacional ou da mentalidade dos policiais. A prática do policiamento comunitário no Brasil tem-se mostrado presente em pelo menos 15 dos 26 Estados da Federação. A partir desta experiência inicial, foram consolidadas as principais diretrizes de trabalho dos grupamentos, reunidas em 7 princípios básicos: legalidade e direitos humanos, integração, inteligência, estratégia diferenciada, prevenção pró-ativa, repressão qualificada e uso seletivo da força. Denominado GPAE (Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais), foi criado como uma unidade operacional especial da Polícia Militar, sendo implantado nas comunidades do Cantagalo/Pavão/Pavãozinho e, posteriormente, no Morro do Cavalão.

PALAVRAS CHAVES

POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO; POLÍCIA TRADICIONAL; GPAE (GRUPAMENTO DE POLICIAMENTO EM ÁREAS ESPECIAIS).

RÉSUMÉ

Dans la Police traditionnelle, le concept de réactivité est toujours présent et attaché dans une relation paradigmatique entre réactivité, ostensivité e enlongnement. La police communautaire est une modèle dans laquelle les actions de la police peuvent être

* Mestrando em Sociologia e Direito (PPGSD) – UFF.

** Mestrando em Sociologia e Direito (PPGSD) – UFF.

développés a partir d'une proximité avec la société et un liens de celle-là à d'autres organismes stataux. Les stratégies communautaires de policement n'impliquent pas les alteration les plus signifiatives des structures organizationelles ou de la mentalité des policiés. La pratique de la police communautaire au Brésil s'est montré present dans 15 des 26 états de la fédération. A partir de cette première experience, les principales directrizes du travail des grupements ont été consolidés: légalité et droits humaines, integration, inteligençe, estratégia diferencié, prevenção pro-active, repressão qualificée et utilização selective de la force. Le nomé *GPAE (Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais – grupement de policement dans les aréas speciales)* a été crée comme une unité operationelle speciale de la *Polícia Militar* et la implémentation s'est fait aux communauté du *Cantagalo/Pavão/Pavãozinho* et, puis, au *Morro do Cavalão*.

MOT-CLÉS

LA POLICE COMMUNAUTAIRE, POLICE TRADITIONELLE, GPAE (GRUPAMENTO DE POLICIAMENTO EM ÁREAS ESPECIAIS – GRUPEMENT DE POLICEMENT DANS LES ARÉAS SPECIALES).

INTRODUÇÃO

Na polícia tradicional, a noção de reatividade está sempre presente. Podemos dizer que sua atuação é sempre uma reação contra qualquer ato tipificado (previsto em lei) que atente contra a ordem pública.

Pode-se dizer também que a ostensividade é proveniente da ação reativa da polícia quando ocorrem ações criminosas, sendo essa atuação sempre repressiva, utilizando-se do poder de coação do Estado contra os transgressores pontualmente.

Essa forma de atuação policial está pautada por um distanciamento, ou seja, o policial (homem) está treinado para atuar distante da comunidade, tendo como instrumento de trabalho o rádio e a viatura para que se torne possível sua incursão nas localidades às quais seja informado do ato criminoso. Esse policial e seu treinamento distanciado são expressão de um modelo de atuação policial que não costuma entender

os conflitos através de uma relação mais próxima com a comunidade. A única relação que há nessa forma de atuação policial é homem-rádio-viatura.

Algumas palavras podem demonstrar o que se concebe atualmente como polícia (e policiamento) tradicional:

- reatividade;
- ostensividade;
- distanciamento (a relação rádio-homem-viatura).

No que diz respeito à polícia comunitária, para Richard Ericson¹, esta é resultado de uma constatação de que as formas tradicionais adotadas pelo poder público para enfrentar a criminalidade e manter a ordem, centradas na ação preventiva e repressiva da polícia, no modelo dito profissional, não se sustenta numa sociedade fragmentada como a atual, e que a provisão de segurança, como já comentado anteriormente, consiste também na administração de riscos por parte de diferentes instituições públicas e privadas, pela polícia especificamente, pela sociedade em geral, e pelas comunidades em particular.

Há que se ressaltar uma diferença feita, pelo menos por grandes autoridades de segurança pública do Estado², entre o que seria polícia comunitária e policiamento comunitário.

Assim, polícia comunitária seria um modelo de policiamento pelo qual as ações da polícia podem ser desenvolvidas a partir da proximidade com a sociedade e um elo desta com os outros organismos estatais. Enquanto o policiamento comunitário é caracterizado pela atividade ostensiva da polícia em determinada comunidade, sendo que nesta atividade o policiamento é exercido à pé, o que diminui a relação de distanciamento do policial com a comunidade.

3.2. Experiências brasileiras – Reflexões acerca do modelo de policiamento comunitário no contexto local.

¹ Richard Ericson apud Jorge da Silva, Segurança Pública e Polícia – criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

² Ver dissertação de Mestrado “Polícia para quem precisa – um estudo sobre as práticas de tutela e repressão utilizadas pelo GPAE no Morro do Cavalão (Niterói)” de Sabrina Souza da Silva – UFF/PPGA; bem como demais pesquisas realizadas pelo ISP – “<http://www.isp.rj.gov.br>”.

No Brasil, há diversas experiências de implementação de idéias gerais do que se poderia conceber como polícia comunitária.

Dois fatos alavancaram a implementação de experiências de polícia comunitária nas polícias brasileiras. O primeiro deles foi o regime democrático estabelecido na Constituição de 1988, e que é visto por Cláudio Beato como o grande patrocinador da Polícia Comunitária no Brasil.

O segundo fato foi a realização do 1º Congresso Internacional sobre Policiamento Comunitário em 1991, evento que foi fundamental para o lançamento da semente de policiamento comunitário no Brasil e contou com a participação de pesquisadores e comandantes de várias polícias norte-americanas e canadenses.

As organizações policiais brasileiras começaram a promover experiências e inovações visando transformar sua estrutura e funcionamento, bem como sua relação com a sociedade durante a transição para a democracia, particularmente após a eleição direta dos governadores de estado em 1982.

Em São Paulo, em 1985, durante o governo Franco Montoro, o governo do Estado começou a criar conselhos comunitários de segurança, existentes até hoje, que se reúnem regularmente e contam com a participação do delegado responsável pela Polícia Civil, do oficial responsável pela Polícia Militar, e representantes da comunidade.

No Rio de Janeiro, as idéias do policiamento comunitário começaram a ser introduzidas na polícia militar pelo Cel. PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira, comandante geral da Polícia Militar em 1983-84 e 1991-94, durante o governo Leonel Brizola. Neste período, a Polícia Militar do Rio de Janeiro produziu um caderno sobre o policiamento comunitário em 1993 (PMRJ 1993) e traduziu para o português o livro “Policiamento Comunitário: Como Começar” de Trojanowicz.

Em 1993-94, a Polícia Militar, em parceria com a organização da sociedade civil Viva Rio, promoveu uma experiência de policiamento comunitário em Copacabana. O projeto tinha como objetivos implementar estratégias preventivas, trabalhos informativos e educativos, no sentido de minimizar situações de risco, informar acerca dos limites da atuação policial e reduzir o medo da população.

Entretanto, as implementações de medidas de policiamento comunitário não chegaram a implicar alterações mais profundas de um ponto de vista organizacional, ou seja, alterações que ocasionem mudanças nos modos de concepção da missão policial, das estratégias de trabalho, das relações de autoridade, definição do ambiente externo à organização etc.

No Estado de São Paulo, desde o início da década de 90, a Polícia Militar começou a promover iniciativas locais de mudanças organizacionais que apontavam na direção do policiamento comunitário, sendo freqüentemente citadas as experiências de Ribeirão Preto e Bauru.

Mediante um conselho geral da comunidade que funciona junto ao comando-geral, a Polícia Militar chegou a elaborar um projeto para implantação do policiamento comunitário em 1993.

Ao lado das experiências locais e de outros estados brasileiros, as experiências de policiamento em outros países, particularmente nos Estados Unidos, no Canadá e no Japão foram analisadas e serviram como referência importante para os oficiais da Polícia Militar e para os membros da Comissão Estadual de Polícia Comunitária no processo de implantação do policiamento comunitário em São Paulo a partir de 1997.

Já as primeiras experiências de policiamento comunitário em Belo Horizonte ocorreram, em alguns bairros da cidade, a partir de 1993. Seus objetivos, contudo, relativos à confiança que a população tem na polícia e à prevenção e diminuição de crimes não foram alcançados.

Por um lado, isso se deu devido à própria cultura organizacional que, além de privilegiar o modelo reativo de polícia, também apresentou resistências ao controle externo e manteve o programa de policiamento comunitário isolado dentro da organização.

Por outro lado, ocorre também a resistência da população em participar do programa, o que dificultava a mobilização da comunidade.

De um modo geral, as estratégias comunitárias de policiamento não implicaram alterações mais significativas da estrutura organizacional ou da mentalidade dos policiais.

No entanto, a prática do policiamento comunitário no Brasil tem-se mostrado presente em pelo menos 15 dos 26 Estados da Federação Brasileira, sendo eles: Ceará,

Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Pernambuco, Paraíba, Santa Catarina, Bahia, Rio Grande do Norte, Sergipe, Paraná, Rio Grande do Sul, Distrito Federal e Pará.

Neste sentido, vamos nos ater aqui ao estado do Rio de Janeiro e suas experiências empíricas (concretas), mais especificamente aos casos de Niterói e Copacabana.

3.3. Rio de Janeiro: experiências do GPAE.

Uma das primeiras tentativas no Rio de Janeiro de implementação de um modelo de polícia comunitária foi a criação do Grupamento de Aplicação Prático Escolar – GAPE, entre 1991 e 1994, com a incumbência de “prover serviços de segurança pública dentro das comunidades carentes”.

Uma outra tentativa ocorreu em 1999, denominada “Mutirão da Paz”, implementada na favela da Vila Pereira da Silva, o Pereirão, em Laranjeiras, na Zona Sul do Rio de Janeiro, supervisionada pela Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania.

O projeto “Mutirão” durou dez meses e foi concebido como uma atuação policial que atenderia às demandas da comunidade local, através da mobilização das Secretarias de Trabalho, Educação, Saúde, Justiça, Meio Ambiente, Ação Social, Esporte e Lazer, da Defensoria Pública, do DETRAN/RJ (Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro), da FAETEC (Fundação de Amparo à Escola Técnica), do CCDCS (Centro Comunitário de Defesa da Cidadania) e contribuição da sociedade civil (Viva Rio, Associação de Moradores de Laranjeiras, dentre outros).

Inspirado nesses dois projetos, um outro, com as mesmas características e boa parte dos agentes que participaram do mutirão, foi implementado em 2000. Denominado GPAE (Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais), foi criado como uma unidade operacional especial da Polícia Militar pela Resolução SSP nº. 0352 de 5 de julho de 2000. No dia 22 de setembro deste mesmo ano, o grupamento foi efetivamente implantado nas comunidades do Cantagalo/Pavão/Pavãozinho, conjunto situado em uma das áreas mais nobres da cidade, entre os bairros de Copacabana, Ipanema e Lagoa.

A partir desta experiência inicial, foram consolidadas as principais diretrizes de trabalho dos grupamentos, reunidas em 7 princípios básicos: legalidade e direitos humanos, integração, inteligência, estratégia diferenciada, prevenção pró-ativa, repressão qualificada e uso seletivo da força.

Esses pressupostos implicam em uma abordagem essencialmente preventiva, uma nova estratégia para o serviço policial no interior das comunidades, baseada nos princípios do policiamento comunitário orientado para a administração de problemas.

Devido ao papel central dado à participação comunitária, foi fundado um Conselho de Entidades e Lideranças Comunitárias para dar suporte ao planejamento de segurança local.

Tendo em vista o caráter inovador desta proposta, a seleção dos soldados, cabos e sargentos designados para atuar no GPAE teve como principal critério o voluntariado.

Nos meses de julho e agosto de 2000, os policiais do GPAE receberam instruções sobre legislação, direitos humanos, prática de tiro policial, abordagem de pessoas, edificações e veículos, além de palestras com lideranças comunitárias locais.

Apesar dos cuidados com o perfil e o treinamento do efetivo, no primeiro ano de atuação do GPAE no complexo do Cantagalo/Pavão/Pavãozinho, cerca de 70% dos policiais empregados no grupamento foram transferidos por desvios de conduta.

A pronta reação do comando em relação às denúncias de corrupção e violência policial foi determinante para o aumento da confiança da comunidade na atuação do grupamento.

Até 2002, o GPAE instalado nas comunidades do Cantagalo/Pavão/Pavãozinho era a única referência desta modalidade de policiamento no Brasil. Neste mesmo ano, foram fundados mais três grupamentos: na comunidade do Cavalão, em Niterói; nas comunidades da Formiga/Chácara do Céu/Casa Branca, na Tijuca; e na Vila Cruzeiro, na Penha.

Desde a primeira iniciativa, a implantação de todos os GPAEs foi precedida de eventos conturbados na vida comunitária local. Em maio de 2000, em função da morte de cinco jovens da comunidade, acusados pela polícia de participação no tráfico,

cerca de 100 moradores do Cantagalo/Pavão/Pavãozinho desceram para protestar nas ruas de Copacabana. Carros e ônibus foram depredados.

O conflito entre facções rivais durante o primeiro semestre de 2002, resultou na implantação do GPAE Formiga/Chácara do Céu/Casa Branca. Em junho do mesmo ano, o episódio da morte do repórter Tim Lopes, durante a realização de uma reportagem sobre abuso de menores e tráfico de drogas em bailes funks, antecedeu a instalação de um GPAE na comunidade de Vila Cruzeiro.

Em setembro, moradores do Cavalão bloquearam o túnel que liga os bairros de Icaraí e São Francisco para protestar contra a morte de um jovem da comunidade, vítima de violência policial. Mais uma vez ônibus foram queimados e carros de passeio depredados.

Em comum, as áreas que receberam o GPAE têm a necessidade emergencial de reduzir os efeitos da violência armada: uma elevada taxa de homicídios, causando sérios impactos, principalmente, entre a população jovem local. A estabilidade e a segurança proporcionada pela sua presença, criam condições para a entrada de projetos sociais e ampliação da infra-estrutura urbana local³.

Na dissertação de mestrado apresentada por Sabrina Souza da Silva⁴ observamos um exemplo de ações do GPAE no Morro do Cavalão (Niterói).

De acordo com relatos colhidos durante a pesquisa, observamos que as ações do GPAE, nem sempre são interpretadas por moradores da comunidade como uma melhora da qualidade de vida.

Uma das discussões observadas no trabalho de Sabrina Souza da Silva foi em torno da prisão de um jovem traficante (“X”), considerado perigoso, para os policiais civis e militares que atuam naquela região.

Durante uma de suas visitas à comunidade, a pesquisadora constatou que a prisão era considerada ilegal para o presidente da Associação dos Moradores, pois “X” já teria deixado o tráfico há um ano e estava trabalhando na Segurança do Posto Médico.

³ Informações acerca da regulamentação e implementação do GPAE foram obtidas no site: “<http://www.vivario.org.br/projetos/gpae/publique/cgi/cgilua.exe/sys/start.htm?inoid=12&sid=3>”.

⁴ Título: Polícia para quem precisa: Um Estudo sobre as Práticas de Tutela e Repressão utilizadas pelo GPAE no Morro do Cavalão (Niterói), dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, para obtenção do grau de Mestre.

Policiais contaram sua versão do caso. Relataram que ele foi preso quando estava jogando futebol, num campo improvisado, onde fica concentrado um grande número de pessoas. Inclusive foi necessário atirar para o alto para que a multidão não impedisse a prisão de Marajá.

Os policiais cumpriram uma ordem, porém não levaram em consideração o principal motivo de sua atuação no local: proteção da população em geral. Tendo em vista que a prisão em flagrante foi num espaço público, no dia da semana onde o local sempre esteve cheio.

Então, a discussão acerca dessa atuação policial poderia ser caracterizada pelo emprego de uma “política do medo”, uma vez que o mandado já tinha sido expedido há três dias. Percebe-se aí uma relação de força que fica evidente para toda a comunidade, servindo para mostrar quem realmente tem poder naquele local.

Portanto, essa atitude repressora, além de ser uma punição para o acusado, também serviria como exemplo para todos os ali presentes.

4. Considerações Finais.

Mesmo sendo consideradas um dos movimentos de reforma mais inovadores das organizações policiais, as experiências de policiamento comunitário têm sido, muitas vezes, desencorajadas pela descrença por parte dos policiais de que essa filosofia não teria nada a ver com o trabalho próprio da polícia que é o de prender bandido.

No entanto, esse modelo tem influenciado algumas organizações policiais brasileiras, embora a filosofia da polícia comunitária venha se restringindo à participação de um ou outro policial em ações educativas ou de cunho assistencial em parcerias com grupos comunitários específicos.

Desta forma, de acordo com Elenice de Souza (2005), vários seriam os desafios comuns às experiências de policiamento comunitário no Brasil, dentro os quais, destaca:

- 1) A reconstrução da imagem social das instituições policiais em sociedades onde policiais são associados à ameaça de violência, corrupção e abuso de autoridade constitui um deles (a prática

- sistemática e rotineira do policiamento comunitário estaria intimamente ligada ao processo de reconstrução desta imagem);
- 2) Conciliar práticas muitas vezes não muito claras e consideradas próprias da polícia comunitária com a função institucional e constitucional das organizações policiais (Este dilema possui sua raiz nas diferentes definições e atividades atribuídas à polícia comunitária, que vão desde práticas de caráter puramente assistenciais a atividades preventivas convencionais. A diversidade e generalidade dessas atividades acarretam dificuldades na avaliação de seus impactos na prevenção do crime e na solução de problemas que afetam determinadas comunidades);
 - 3) A dimensão política presente na prática do policiamento comunitário. Que grupo de pessoas este policiamento representa? E com qual finalidade (Estes questionamentos estão inseridos na participação da comunidade na definição dos objetivos e atividades a serem desempenhadas pela polícia, seguindo o modelo de policiamento comunitário);

O envolvimento político da comunidade em questões que envolvam sua própria segurança e qualidade de vida é determinante nos princípios que dão vida a este modelo de policiamento. Sua implementação, porém, traz uma série de dilemas de caráter valorativo ou operacional.

Será necessária sempre a presença da comunidade em decisões que envolvam o policiamento comunitário? Isto pode de fato colaborar para redução ou prevenção da criminalidade? A qual comunidade de fato o policiamento serve? A qualidade dos serviços que deveriam ser prestados a todos os cidadãos de forma incondicional está sendo beneficiada por este envolvimento da comunidade com a polícia local?

Podemos concluir, portanto, que todas estas reflexões se fazem necessárias para que membros de organizações policiais discutam sobre quais são os objetivos pretendidos ao aderirem a essa nova filosofia de polícia e quais as estratégias mais efetivas poderão ser planejadas para sua consolidação.

Bibliografia:

Carvalho, José Murilo – Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.

Matta, Roberto da – A casa e a rua. 5ª edição. Rio de Janeiro. Rocco, 1997.

Lima, Roberto Kant de; Misse, Michel; Miranda, Ana Paula Mendes de – Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma bibliografia. Revista de informação Bibliográfica em Ciências Sociais. Rio de Janeiro, nº 50, 2º semestre de 2000.

Lima, Roberto Kant de – Direitos Civis, Estado de Direito e “cultura Policial”: a formação policial em questão. Revista Brasileira de Ciências Sociais, nº41., ano 11, jan/março de 2003.

BAYLEY, David H. PADRÕES DE POLICIAMENTO - Uma Análise Comparativa Internacional. São Paulo: EDUSP, 2004.

Neto, Paulo Mesquita- Policiamento Comunitário e Prevenção do Crime – a visão dos Coronéis da Polícia Militar. São Paulo em Perspectiva. 18 (1): pp. 103-110, 2004.

Monjardet, Dominique – Profissionalismo e Mediação da Ação Policial. Revista Antropolítica. Nº 10/11.Niterói.1/2 semestre de 2001.

SILVA, Jorge. Segurança Pública e Polícia – criminologia crítica aplicada. Rio de Janeiro: Forense, 2003.

SILVA, Sabrina Souza. Polícia para quem precisa: Um Estudo sobre as Práticas de Tutela e Repressão utilizadas pelo GEPAE no Morro do Cavalão (Niterói), dissertação

apresentada ap Programa de pós Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense, para obtenção do grau de Mestre.

Souza, Elenice de – Como Tornar o Policionamento Comunitário Viável na Prática? Texto apresentado no encerramento do Curso de Multiplicadores da Policia Comunitária promovido pela Secretaria de Defesa Social de Minas Gerais, novembro de 2005.

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