

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**

**CENTRO DE ESTUDOS GERAIS**

**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM  
SOCIOLOGIA E DIREITO**

**THIAGO DE SOUZA MELO**

**POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO RIO DE  
JANEIRO:**

**UMA ESTRATÉGIA DE AMPLIAÇÃO DO  
CONTROLE SOCIAL NO CONTEXTO DO  
NEOLIBERALISMO**



**NITERÓI  
2009**

# **Livros Grátis**

<http://www.livrosgratis.com.br>

Milhares de livros grátis para download.

**UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE**  
**CENTRO DE ESTUDOS GERAIS**  
**PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM**  
**SOCIOLOGIA E DIREITO**

**THIAGO DE SOUZA MELO**

**Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro:  
uma estratégia de ampliação do controle social no contexto do  
neoliberalismo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Jurídicas e Sociais.

Orientador: Professor Doutor José  
Fernando de Castro Farias

**Niterói, 2009**

MELO, Thiago de Souza.

Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro: uma estratégia de ampliação do controle social no contexto do neoliberalismo/ Thiago de Souza Melo. Niterói: UFF / Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito, 2009.

155 f.

Orientador: José Fernando de Castro Farias.  
Dissertação (Mestrado em Ciências Jurídicas e Sociais) – Universidade Federal Fluminense, 2008.  
Bibliografia: f. 137 - 144.

1. Direitos Humanos - Monografias. 2. Segurança Pública 3. Criminalização da pobreza. I. Dissertação de mestrado. II. Título.

**Thiago de Souza Melo**

**Policimento Comunitário no Rio de Janeiro:  
uma estratégia de ampliação do controle social no contexto do  
neoliberalismo**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito da Universidade Federal Fluminense, como requisito parcial para a obtenção do título de mestre em Ciências Jurídicas e Sociais.

Aprovada em 29/04/2009, às 14h 30min.

BANCA EXAMINADORA:

---

Prof. Dr. José Fernando de Castro Farias

---

Profa. Dr. Jadir Anunciação de Brito

---

Profa Dra. Vera Malaguti Batista

---

Profa Dra. Adriana Facina

Niterói, 2009

## Dedicatórias

Aos meus pais, Alcione e Paulo, à minha irmã, Thianne, e ao meu sobrinho, Gabriel, que nasceu com os olhos abertos, como o personagem de outro Gabriel, o Garcia Márquez, tamanha era a sua curiosidade pela vida que lhe aguardava aqui fora. A todos aqueles que me ajudam a antever um mundo de justiça e solidariedade, de delicadeza e generosidade.

## **Agradecimentos**

Ao professor José Fernando de Castro Farias, que em minha disciplina acadêmica soube apontar-me o outro lado do rio, com sua orientação democrática e exemplo de dedicação à universidade pública.

À professora Vera Malaguti, que em tão poucos encontros teve a sensibilidade de provocar-me com problematizações e referências bibliográficas imprescindíveis para o desenvolvimento desse trabalho.

Às professoras Adriana Facina e Roberta Pedrinha, pelas preciosas sugestões metodológicas.

Ao pesquisador Pedro Strozemberg, que me subsidiou com informações e relatórios sobre o GPAE, e foi decisivo para a escolha do tema dessa dissertação.

Ao delegado Vinicius George, por não me deixar esquecer que jamais haverá uma polícia condizente com o Estado Democrático de Direito sem algo que pelo menos se aproxime de um Estado Democrático de Direito.

Ao amigo Sandro Félix, por sua leitura crítica, observações pertinentes e revisões técnicas.

Aos companheiros e colegas Alexandre Magno e Marcos Bahiano, que em tantas vezes estenderam suas mãos em momentos de desânimo.

Aos camaradas e intelectuais orgânicos Carlos Bittencourt, Flávio Serafini, Taiguara Líbano e Vinicius Codeço, pelo enlaçamento de nossos ideais contra a barbárie e pelo socialismo.

Aos irmãos do peito Carlos Eduardo, Cláudio Brito, Elias Júnior, Flávio Sueth, Leonardo Passos e Renata Pacheco, pelo estímulo diário nessa caminhada, pela torcida cordial e compreensão por minhas ausências.

Aos lutadores e lutadora Isabel Mansur, João Luiz Duboc Pinaud, João Tancredo e Marcelo Freixo, faróis que são na luta pelos direitos humanos no estado do Rio de Janeiro.

## **Resumo**

A representação social simplificadora e preconceituosa da favela foi revigorada com o crescimento da criminalidade violenta na região metropolitana do Rio de Janeiro. Na medida em que a disciplina do trabalho se mostra falha na ordenação das condutas dos trabalhadores - com o aumento do desemprego, da economia informal e mesmo da criminalidade - apela-se para o recrudescimento do uso da força pelas agências policiais do Estado, em uma clara gestão penal da pobreza. Embora o policiamento comunitário seja defendido por muitos estudiosos e gestores públicos como um exemplo de política de segurança pública alternativa à matriz militarista de criminalização da pobreza, sua orientação hegemônica é pela ampliação do controle social exercido pelo Estado, especialmente, sobre as classes excedentes. Contudo, é possível se delinear um uso alternativo do policiamento comunitário, coerente com os direitos humanos, a partir da adoção de um paradigma de contenção da força policial e censura à utilização de instrumentos letais, em reconhecimento à relativa inadequação do direito penal em gerir a grande maioria dos conflitos sociais e comportamentos desviantes não tolerados socialmente.



## **Abstract**

*To the simple and prejudiced representation of the slums has been given new strength with the growth of violent criminal acts in the Rio de Janeiro City. While the work discipline fails to control the conducts of the working class – due to the unemployment, to the informal economy and even to criminology – The States takes hand of its police power, using clearly a punitive management of the poverty. Although the community policing is defended by many intellectuals and public officers as a example of public security alternative of the military bases for criminal poverty, it aims to improve the social control done by the State, especially upon the exceeding class. Nevertheless, it is possible to define an alternative use of the community policing, according to human rights, beginning with the use of a deterrent paradigm of police power and a cease in the management of lethal weapons, recognizing the impropriety of the Criminal Law to deal with the majority of Social Conflicts and behavior that is not tolerated by the State.*

## SUMÁRIO

<b>Introdução .....</b>	<b>1</b>
<b>1. Raízes da Barbárie no Rio de Janeiro .....</b>	<b>7</b>
1.1. <i>Atualidade da barbárie .....</i>	7
1.2. <i>O medo tem cor .....</i>	12
1.3. <i>A ralé sobe o morro.....</i>	16
1.4. <i>Democracia para quem?.....</i>	22
1.5. <i>Favela como caso de polícia .....</i>	26
<b>2. A construção de uma segurança pública brasileira de matriz militar .....</b>	<b>33</b>
2.1. <i>A gênese do modelo militarista de repressão policial brasileiro.....</i>	33
2.2. <i>Fortalecimento do modelo militar de segurança - República Velha, Estado         Novo e Ditadura Militar.....</i>	43
2.3. <i>Polícia militar contra o novo inimigo público.....</i>	48
2.4. <i>Policiamento comunitário – uma alternativa ao padrão militarista?.....</i>	55
<b>3. Fundamentos teóricos do policiamento comunitário .....</b>	<b>58</b>
3.1. <i>Origens do Policiamento Comunitário .....</i>	58
3.2. <i>A crise do modelo tradicional de policiamento .....</i>	60
3.3. <i>Elementos do Policiamento Comunitário.....</i>	65
3.3.1. <i>O Policiamento orientado para a solução de problemas .....</i>	70
3.3.2. <i>Reordenamento das prioridades da polícia, dando maior atenção                 ao crime leve e à desordem.....</i>	73
3.4. <i>O modelo do policiamento comunitário.....</i>	75
<b>4. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NO RIO DE JANEIRO: uma análise do     programa GPAE .....</b>	<b>80</b>
4.1. <i>As primeiras experiências de policiamento comunitário no Rio de Janeiro.....</i>	80
4.2. <i>A formação do GPAE: concepção e discurso sobre uma nova polícia .....</i>	84
4.3. <i>A experiência piloto: Pavão-Pavãozinho e Cantagalo.....</i>	92
4.4. <i>Polícia comunitária em Niterói: o caso do Morro do Cavalão.....</i>	95
<b>5. Policiamento comunitário no contexto do neoliberalismo: afirmação e     negação.....</b>	<b>99</b>
5.1. <i>O modelo penal-previdenciário .....</i>	99
5.2. <i>Mudança estrutural do sistema punitivo.....</i>	102
5.3. <i>Novas criminologias para o novo liberalismo econômico .....</i>	104

5.4. O paradigma da prevenção da criminalidade .....	107
5.5. A criminalização da política social.....	111
5.6. O Policiamento comunitário como estratégia de ampliação do controle social .....	113
5.7. O Policiamento comunitário como alternativa à estratégia de enfrentamento de matriz militarista .....	118
<b>Conclusão.....</b>	<b>127</b>
<b>Referências Bibliográficas .....</b>	<b>137</b>

## Epígrafe

### *A Aurora*

*A aurora de New York tem  
quatro colunas de lodo  
e um furacão de pombas  
que explode as águas podres*

*A aurora de Nova York geme  
nas vastas escadarias  
a buscar entre as arestas  
angústias indefinidas*

*A aurora chega e ninguém  
em sua boca a recebe  
porque ali a esperança  
nem a manhã são possíveis  
E as moedas como enxames  
Devoram recém-nascidos*

*Os que primeiro se erguem  
em seus ossos advinham:  
não haverá paraíso  
nem amores desfolhados  
Só números, leis e o lodo  
de tanto esforço baldado*

*A barulheira das ruas  
sepulta a luz na cidade  
E as pessoas pelos bairros  
vão cambaleando insones  
como se houvessem saído  
de um naufrágio de sangue.*

(García-Lorca, trad. Ferreira Gullar.)

*“Paz sem voz, não é paz, é medo!”*

(Marcelo Yuka, *Minha Alma – a paz que eu não quero*)

## Introdução

A desigualdade social, especialmente no que diz respeito à distribuição de renda, é um traço marcante da sociedade brasileira; questão que necessita ser encarada centralmente por aqueles que entendem que a justiça social é conexas a valores e práticas igualitárias, isto é, ao acesso mais ou menos equânime a bens como moradia, educação, saúde, alimentação, cultura etc. Em decorrência de uma brutal concentração de renda, temos no Brasil índices de pobreza e miséria incompatíveis com o Produto Interno Bruto e a renda per capita. Tendo-se em vista que *“a pobreza refere-se a situações de carência em que os indivíduos não conseguem manter um padrão mínimo de vida condizente com as referências socialmente estabelecidas em cada contexto histórico”*<sup>1</sup>, este trabalho considera a favela como um espaço privilegiado para os estudos sobre a injustiça social.

De modo algum a favela está isolada da sociedade global, pelo contrário, certas condições estruturais são imprescindíveis à sua existência, manutenção e desenvolvimento. Uma análise que enfatize sua autonomia, sua independência, em detrimento de uma leitura que compreenda estas localidades dentro da dinâmica do capitalismo, é artificial. Do mesmo modo, igualmente equivocado é negligenciar suas especificidades – formas diferenciadas de discurso, relações de poder, de recursos econômicos etc. – como se o favelado se personificasse com plenitude na categoria de

---

<sup>1</sup> BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. *“A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil”*, in: *Desigualdade e Pobreza no Brasil*. Organizado por Ricardo Henriques. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, pág. 32.

“subproletariado de cor”. Em contraposição à noção de que comunidades urbanas de baixa renda são adensamentos sociais homogêneos, pode-se notar que a organização das favelas possui alto nível de complexidade, o que não desfigura sua clara diferenciação social. Mesmo havendo, em sua composição, preponderância de setores mais precarizados do mundo do trabalho, nota-se também a presença de trabalhadores qualificados, funcionários públicos, comerciantes, pequenos empresários etc. Existe mesmo vitalidade econômica em muitas favelas<sup>2</sup>.

Contudo, o senso comum está acostumado a identificar na favela a noção de ausência: falta de serviços públicos, de infraestrutura, de lei, moral, enfim, o próprio caos. A percepção geral não se concretiza pela positividade, mas por uma forma homogeneizadora e preconceituosa. Toda uma pluralidade de manifestações sociais é estereotipada.

A significação pejorativa da favela é derivada do caráter de classe dessa atribuição valorativa como estratégia de disputa do território e controle social. Nesse sentido, ainda hoje, os investimentos para as políticas de urbanização de favelas são bem menores que os investimentos nos bairros de classe média e alta, com planejamento deficiente e relações fisiológicas de poder. A desigualdade social é reproduzida por uma alocação desigual de recursos públicos, que privilegia as áreas mais nobres da cidade – com, por exemplo, grande diferença quantitativa de escolas, hospitais e espaços culturais acessíveis aos pobres em comparação aos ricos, tanto em número quanto em proporção. O elitismo da administração pública no trato da cidade do Rio de Janeiro inegavelmente ganha outra roupagem com a redemocratização do país, o que não impede a permanência de distorções na percepção majoritária que se tem da realidade da favela. Os recursos públicos são mínimos frente às demandas e sua distribuição não se insere em um planejamento que se pautar na participação popular. Esta postura autoritária se expressa em conflitos entre o Estado, de um lado, e estratégias criativas de sobrevivência e sociabilidade dos favelados, de outro.

---

<sup>2</sup> Luiz Antônio Machado da Silva, em seu artigo “A Política na Favela”, aponta a existência de uma classe média na favela que monopoliza as relações com os políticos e agências do Estado. In: CADERNOS BRASILEIROS, 1967. (Fotocópia com paginação pouco visível)

A representação social simplificadora e preconceituosa da favela foi revigorada com o crescimento da criminalidade violenta na região metropolitana do Rio de Janeiro. De fato, o tráfico de drogas faz dessas localidades verdadeiras trincheiras para o êxito de seu comércio. Os pequenos e médios empreendedores dessa indústria, em sua atividade de varejo, e não de comércio em grande escala, são em geral pessoas nascidas nas próprias favelas, em que a perda do sentido de coletividade, de porvir, somada à acumulação de frustrações em um contexto de cultura consumista, vulnerabiliza os mais jovens à cooptação pelo tráfico. Fingindo ignorar que criminalidade violenta vitimiza principalmente os pobres, inclusive em número de homicídios, é que se identifica a favela com o crime, como algo a ser punido, eliminado ou escondido. Sua grande maioria de trabalhadores sem vinculação com a venda de drogas é taxada como uma criminalidade potencial.

Nesse trabalho, analisaremos as origens da criminalização da pobreza e da favela no Rio de Janeiro e o seu aprofundamento em tempos de neoliberalismo. Veremos que a passagem do escravismo para o trabalho livre não eliminou as instituições da cidade responsáveis pela repressão dos escravos e pobres do início do séc. XIX, apenas as redimensionou. Dos cortiços do centro da capital federal às favelas, a maior preocupação das elites foi manter segregada e sob controle as camadas populares. Não há dúvida que as políticas de urbanização das favelas, que se consolidaram a partir do fim da ditadura militar, significaram um avanço para a cidadania carioca, contudo são os próprios corpos humanos que se converteram em alvo da repressão estatal, marcadamente desde a década de 1990. Na medida em que a disciplina do trabalho se mostra falha na ordenação das condutas dos trabalhadores - com o aumento do desemprego, da economia informal e mesmo da criminalidade - apela-se para o recrudescimento do uso da força pelas agências policiais do Estado, em uma clara gestão penal da pobreza. Percorreremos o itinerário de dois séculos da história do Rio de Janeiro para demonstrar que a política de criminalização da pobreza carioca, inserida na lógica do capitalismo de acumulação flexível, parte da manipulação de uma cultura local autoritária e excludente, historicamente construída e legatária do período colonial.

O modelo militar de polícia foi o padrão de controle social com que historicamente as elites brasileiras oprimiram as classes subalternas. Com a modernização do Estado brasileiro, fortalece-se um vetor de ampliação da capacidade de vigilância da polícia, dia-a-dia mais militarizada e profissionalizada. A partir da década de 1980, esse foi o modelo que se orientou para a chamada guerra contra o tráfico de drogas, vitimando as populações de favelas em mega-operações policiais ou no extermínio que se camufla rotineiramente nos chamados autos de resistência. Nesse sentido, discutiremos nessa pesquisa a tradição brasileira de criminalização da pobreza, operada por uma matriz militar de segurança pública, gestada em várias etapas: desde os açoites que castigavam os escravos com suas pontas de couro, a polícia que foi montada no Império para enfrentar a população negra nas ruas, o discurso higienista que expulsou a população pobre do centro da cidade do Rio de Janeiro, a ideologia capitalista industrial de ética do trabalho que atacou a figura de malandros e bestializados da mesma maneira que antes nosso capitalismo mercantil havia perseguido os capoeiras, a Doutrina de Segurança Nacional que introduziu a idéia de guerra contra o inimigo interno ao mesmo tempo em que determinava definitivamente a entrada da Polícia Militar no policiamento ostensivo, enfim, do capitão do mato à tropa de elite, aqui estamos em uma época “fissurada” em transformar ações de segurança pública em atos de extermínio sob o pretexto da branca cocaína colombiana.

O policiamento comunitário é defendido por muitos autores e gestores públicos como uma alternativa ao padrão militarista de segurança pública, movimentação esta que se percebe nacionalmente no segundo governo Lula (início 2007), através da elaboração de um Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), de um Plano Nacional de Segurança Pública e, principalmente, um Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) que, entre outras coisas, elege a segurança pública preventiva e o funcionamento de organismos de controle da atividade policial como iniciativas centrais para a melhoria dos índices de criminalidade violenta no país. Os intelectuais mais otimistas em relação ao policiamento comunitário costumam destacar correspondências entre este modelo e a idéia de uma “polícia cidadã”, identificando nessa “nova polícia” os traços de uma instituição progressista,



oposta ao autoritarismo característico do modelo militar. Por esta ótica, a denúncia do atual projeto de segurança pública da região metropolitana do Rio de Janeiro, em consonância à escalada mundial da ideologia de “lei-e-ordem”, de maneira alguma exclui a tarefa de se propor um modelo alternativo, fundamentado nos direitos humanos. Além do enfrentamento das causas socioeconômicas da criminalidade violenta, seria o caso, sobretudo, de empreender uma reflexão sobre políticas específicas na área<sup>3</sup>.

Para muitos defensores do policiamento comunitário, uma possibilidade concreta de enfrentamento da criminalidade no Rio de Janeiro são as políticas preventivas de natureza social, que devem focalizar os jovens vulneráveis e inibir as dinâmicas geradoras da violência, disputando com o poder de atração do tráfico de drogas, por meio de programas governamentais, meninos e meninas. Igualmente, seria indispensável minorar a exposição à violência por parte dos jovens, principal faixa etária no índice de vitimização letal. A dupla vulnerabilidade da juventude, enquanto vítima e agente, nas palavras de Luiz Eduardo Soares, “*nos leva a concluir que uma política de segurança, cuja abordagem seja preferencialmente preventiva, deve privilegiar esse público-alvo e tem de fazê-lo nas dimensões material e simbólico-afetiva ou cultural-psicológica*”.<sup>4</sup>

Abordaremos nesse trabalho o policiamento comunitário em uma perspectiva teórica e histórica, dando uma particular atenção para as conceituações estadunidenses do modelo, bem como para as experiências práticas desenvolvidas no Rio de Janeiro, especialmente o programa de policiamento comunitário designado como Grupo de Policiamento para Áreas Especiais (GPAE), criado em 2000, no governo de Anthony Garotinho (1999 - maio de 2002). Veremos que, ao contrário do que se imagina e propaga, o policiamento comunitário é instruído hegemonicamente por uma criminologia

---

<sup>3</sup> Não se deve confundir políticas de prevenção da violência com “*mudanças das estruturas sociais injustas*”. No primeiro caso, implementa-se diretrizes com a finalidade de atingir as ditas “condições propiciatórias imediatas” da violência, buscando rebaixar os índices de criminalidade violenta em médio prazo, no segundo caso, busca-se produzir intervenções sobre fatores estruturais.

<sup>4</sup> SOARES, Luiz Eduardo. *Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima*. In: *Prevenção da violência: o papel das cidades*. SENTO-SÉ, João Trajano (org.). Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005 (Segurança e cidadania, v. 3), p. 33.

neoliberal, direcionada para a criminalização da política social e ampliação do controle social, com a ajuda dos mecanismos informais de vigilância da comunidade. A técnica do policiamento preventivo, ao buscar antecipar-se à ação ilegal, rastreia os comportamentos dos segmentos marginalizados da população, monitorando-os e segregando-os, sempre que possível, com base inclusive em criminologias reacionárias como a tolerância zero e a teoria das “janelas quebradas”. A maior atenção conferida ao crime leve e à desordem implica em um controle mais capilarizado e totalizante da vida cotidiana em favelas e periferias.

Por último, analisaremos as possibilidades de um uso alternativo do policiamento comunitário, nos marcos dos direitos humanos, com vistas a fazer dessa adaptação um contraponto ao modelo militarista de segurança pública, através da regulamentação detalhada da atividade policial pelo poder público e do controle social sobre a mesma.

## CAPÍTULO 1 - Raízes da Barbárie no Rio de Janeiro

### 1.1 Atualidade da barbárie

Certamente, não atribuímos ao termo barbárie o mesmo sentido que contemporaneamente o senso comum e o discurso midiático reproduzem – referido exclusivamente às inseguranças das elites. Barbárie relaciona-se com as forças destrutivas acionadas em determinada sociedade para realização de projetos excludentes de civilização. A valorização do capital determina um crescente aumento de destruição, gerando um contingente populacional destituído de meios de sobrevivência e todas as consequências sociais originadas desta demanda.

Em Marx, destaca-se a relação entre crise no capitalismo e barbárie. O modo de produção burguês dependeria de crises periódicas para sobreviver, o que implica em regressões momentâneas de civilização. A destruição das forças produtivas é uma necessidade cíclica do processo de valorização e acumulação do capital, como enunciado no Manifesto Comunista:

*“Nas crises evidencia-se uma epidemia social que teria parecido um contra-senso a todas as épocas anteriores – a epidemia de superprodução. A sociedade vê-se de repente reconduzida a um estado de momentânea barbárie; dir-se-ia que uma fome ou uma guerra de destruição generalizada lhe cortam todos os meios de subsistência; a indústria e o comércio parecem aniquilados. E por quê? Porque a sociedade possui civilização em excesso, meios de subsistência em excesso, indústria em excesso, comércio em excesso”<sup>5</sup>.*

---

<sup>5</sup> MARX, Karl e ENGELS, Friedrich; prólogo de José Paulo Netto. *Manifesto do Partido Comunista*. São Paulo: Cortez, 1998, pp. 11 e 12.

Contudo, Menegat observa que a barbárie ganha uma funcionalidade renovada no atual estágio de desenvolvimento do capitalismo. Desde 1929, busca-se driblar os momentos de forte crise econômica, diluindo seus efeitos de destruição no tempo. As crises agora se operam de maneira constante e em várias direções, elevando a sobrevivência à ideal de cidadania. O desemprego estrutural é a face mais visível desse processo, na medida em que priva milhões de pessoas do mercado de trabalho, sem perspectiva de retorno. O aumento do trabalho morto em razão do progresso tecnológico das indústrias faz com que outras formas de violência, para além da destruição das forças produtivas, sejam executadas. A administração do crescente exército industrial de reservas, cada vez com menor aspiração de integrar o mundo do trabalho, depende da ampliação do sistema punitivo<sup>6</sup>.

A chamada terceira revolução tecnológica trouxe como resultado a diminuição do tempo necessário de trabalho, a flexibilização da produção, a crise fiscal do Estado e o aumento de transferências de riquezas dos países periféricos para os centrais. Nessa conjuntura, o trabalhador se torna menos importante para a produção, com poder diminuído perante o capital e desprotegido pelo Estado, em um quadro de crescente desigualdade social. O contraste entre ricos e miseráveis dissolve coativamente os laços sociais, gerando disputa pela propriedade e violência.

O Estado neoliberal tem como fundamento a atrofiação dos mecanismos de mediação dos conflitos entre o capital e o trabalho, em detrimento do último. O mundo do trabalho deixa de ser orientado pela política do “pleno emprego”, restando ao proletário disputar os postos de trabalho que não foram extintos pela automação tecnológica. Em vez de segurança social, alicerçada por uma rede pública de assistência e previdência sociais, engajada na universalização de direitos, mergulhamos em uma época disposta a transferir para o indivíduo a responsabilidade por sua saúde, educação, aposentadoria, emprego etc. Obviamente, existem muitas resistências a este movimento, mas há dificuldade de se indicar uma alternativa e talvez menos vontade política do que a necessária para a contraposição deste quadro. Os desafios pessoais

---

<sup>6</sup> MENEGAT, Marildo. *O olho da barbárie*. São Paulo: Expressão Popular, 2006, pp. 33 e 36.

progressivamente se sobrepõem aos coletivos com a assimilação de uma cultura consumista, na qual a vida corre por conta e risco de cada um.

O Estado mostra-se impotente frente às incertezas cotidianas que se avolumam feito nuvens escuras a pressagiar tempos tempestuosos. A questão parece ser unicamente aceitar que os riscos são inerentes ao mundo atual e que o melhor é preparar-se com seu próprio esforço para enfrentá-los. Especialistas em livre mercado e gurus de livros de auto-ajuda são unânimes em receitar que a postura pessoal ideal é a flexibilidade e a concentração no presente, no fluxo a curto prazo. A qualificação profissional é elemento a não ser negligenciado, porém a adaptabilidade a ambientes econômicos sempre cambiantes é prioritária; a qualidade se altera por demais no tempo. O que hoje é necessário, amanhã poderá ser supérfluo. Diariamente, empresas enxugam suas folhas de pessoal - “removem camadas” -, não havendo apelo moral que as impeça de demitir.

A insegurança é a tônica do pós-fordismo. O Estado vem deixando de desempenhar o papel de proteção social e abandonando os preceitos e remédios do *Welfare state*. É certo que existe todo um discurso de estímulo ao empreendedorismo, mas um medo surdo afeta aqueles que percebem que tal frenesi é deveras cansativo e que muitos fracassam em acompanhá-lo. Para transnacionais moldadas pela reengenharia produtiva, em caóticas estruturas horizontais acomodadas para o ganho de competitividade, o ritmo de baixas e altas é lucrativo no mercado de ações, não obstante seja uma ameaça de exclusão para as pessoas comuns. Sennett chega a nos dizer que a falta de apego a longo prazo e a tolerância com a fragmentação são as bases da moral do capitalista flexível, uma moral incompatível com valores da vida privada como confiança, lealdade e compromisso mútuo<sup>7</sup>.

A crise do *welfare state* é a própria crise da legitimidade do Estado contemporâneo, incapaz de oferecer segurança social para os cidadãos. Para Bauman, os Estados têm procurado resgatar sua legitimidade não pelo oferecimento de uma “segurança existencial socialmente garantida”, mas na

---

<sup>7</sup> SENNETT, Richard. *A corrosão do caráter*. Rio de Janeiro – São Paulo: Editora Record, 1999, p.24.

mudança de foco para a segurança pessoal. Como não se controla a entrada e saída de capitais, as taxas de desemprego, os níveis de juros praticados nos mercados, bem como se privatiza a previdência, a saúde e a educação, resta ao Estado justificar sua autoridade através da implementação de políticas de segurança. Esse autor observa ainda um rebaixamento da luta contra o medo para um território onde ela ainda pode ser travada:

*“Não surpreende que a autoridade do Estado esteja sendo procurada na proteção contra os perigos à segurança pessoal. Na fórmula política do Estado da segurança pessoal, o espectro de um futuro incerto e da degradação social contra os quais o então Estado social jurou, não muito tempo atrás, garantir seus cidadãos está sendo substituído, de modo gradual mas consistente, pela ameaça de um pedófilo à solta, de um serial killer, de um mendigo agressivo, de um assaltante, de um molestatador, de um gatuno, de um envenenador de água e alimentos, de um terrorista – ou, melhor ainda, por todas essas ameaças transformadas numa só nas figuras intercambiáveis da ‘subclasse’ nativa ou do imigrante ilegal, um corpo estranho do berço ao túmulo e para sempre um potencial ‘inimigo interno’, contra o qual a segurança do Estado promete defender seus súditos com unhas e dentes”<sup>8</sup>.*

A ascensão do Estado de segurança pessoal foi localizada de forma detalhada nos trabalhos de Loïc Wacquant. Analisando principalmente a realidade norte-americana, chega-se à conclusão de que o Estado penal é a outra face do Estado neoliberal. É uma meia verdade dizer que o livre mercado presume a existência de um Estado mínimo, pois seu nanismo não se verifica em todas as dimensões do poder público. Enquanto a intervenção estatal tende a ser mínima no campo da efetivação dos direitos sociais, inclusive revogando ou flexibilizando conquistas históricas da classe trabalhadora, sua atuação tende a ser máxima no campo do controle social e da moral. Desde que se intensificou assustadoramente a intolerância à pobreza, medidas foram tomadas para controlar as resistências das “frações excedentes da classe operária”. Para o autor:

---

<sup>8</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Medo Líquido*. (a) Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008, p. 193.

*“[...] na era pós-keynesiana do emprego inseguro, a renovada utilidade do aparelho penal apresenta-se de três formas: ela se dedica a dobrar as frações da classe operária que reagem à disciplina do novo e fragmentado assalariamento dos serviços, ao aumentar o custo das estratégias de fuga na economia informal da rua; neutraliza e armazena seus elementos mais desagregadores ou tornados totalmente supérfluos pela recomposição da demanda de força de trabalho; e reafirma a autoridade do Estado na vida cotidiana, no domínio restrito ao qual tem acesso a partir de então”<sup>9</sup>.*

A atualidade da barbárie está exatamente na combinação de um “exército industrial de reserva” permanente com a necessidade de se legitimar o Estado por meio de políticas de segurança pessoal. Temos, portanto, a faca e os legumes. Segundo Bauman, a modernidade produz como nunca “refugo humano”, um quantitativo de pessoas indesejadas pelo capitalismo, por não serem mais aproveitáveis pelos mercados de trabalho e consumo. Refugo é a “sobra”, a “redundância”, o “lixo”, que precisa ser isolado. Mais uma vez citando esse autor:

*“A proximidade imediata de amplas e crescentes aglomerações de ‘pessoas refugadas’, que tendem a ser duradouras e permanentes, exige políticas segregacionistas mais estritas e medidas de segurança extraordinárias para que a ‘saúde da sociedade’ e o ‘funcionamento normal’ do sistema social não sejam ameaçados. As notórias tarefas de ‘administração da tensão’ e ‘manutenção do padrão’, que, segundo Talcott Parsons, todo sistema precisa desempenhar a fim de sobreviver, hoje se resumem quase totalmente em separar de modo estrito o ‘refugo humano’ do restante da sociedade, excluí-lo do arcabouço jurídico em que se conduzem as atividades dos demais e ‘neutralizá-lo’. O ‘refugo humano’ não pode mais ser removido para depósitos de lixo distantes e fixado firmemente fora dos limites da ‘vida normal’. Precisa, assim, ser lacrado em contêineres fechados com rigor”<sup>10</sup>.*

---

<sup>9</sup> WACQUANT, Loïc. *Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [a onda punitiva]*. (a) Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 33.

<sup>10</sup> BAUMAN, Zygmunt. *Vidas desperdiçadas*. (b) Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005, p. 107.

As favelas cariocas se inserem na lógica do segregacionismo social, do isolamento do refugio humano. Seu território é definido como espaço de ausências ou ilegalidades, campo de ação da coerção estatal. Embora tenham se constituído também como espaços de resistência política e cultural, inclusive sendo exaltadas como lugares de pujante cultura popular - do samba, da mulata e do malandro –, as barreiras simbólicas entre o morro e o asfalto não cessam de serem erguidas. A desigualdade social não foi resolvida no processo de urbanização do Rio de Janeiro, pelo contrário, foi agravada pelo vertiginoso crescimento populacional e uma política econômica concentradora. O tráfico de drogas, como outras ilicitudes, se revelou um negócio viável para jovens dispostos a se arriscar, cumprindo com os ensinamentos do capitalismo flexível, isto é, viver apenas o presente e estar pronto para adaptações impostas pela realidade, sendo os altos índices de criminalidade violenta um resultado esperado de uma cidade rica, consumista e extremamente injusta, com forças de polícia corruptas e por vezes assassinas. A quantidade de mortes nos bairros pobres é muito superior a de bairros nobres, sendo os jovens negros, sobretudo os homens, o principal alvo. Mesmo assim, os governos e a grande mídia, imbuídos de certa representatividade da média das opiniões das elites, e até de reacionarismos presentes nas favelas, etiquetam o pobre como o algoz a ser perseguido e confinado em prisões ou guetos<sup>11</sup>.

## **1.2 O medo tem cor**

A realidade das grandes cidades do ocidente, em especial a dos países de terceiro mundo, se assemelha quanto à estrutura de segregação das classes sociais. Segundo Marildo Menegat, a divisão da cidade em dois

---

<sup>11</sup> A mídia brasileira, seguindo os padrões mundiais, exerce uma função de extrema importância no que diz respeito às formas de sociabilidade da maioria da população. Plasma e propaga um modo de vida e de pensamento que transfere para o mercado a regulação das questões coletivas, distribui os elementos simbólicos com os quais os sujeitos possam se identificar; reificam imagens modelares através das quais seja possível se autoprojetar; enfim, privatiza os espaços público e particular através de mecanismos cada vez mais sofisticados de dominação cultural, política e econômica, que se tornaram verdadeiramente globais.



territórios define de maneira clara o lugar das classes subalternas na sociedade. Trata-se de uma engenharia comprometida em resguardar o acúmulo conquistado com a superexploração, ao mesmo tempo em que naturaliza uma relação violenta com a população pobre. A divisão entre bairros nobres e bairros de periferia também delimita fronteiras ideológicas construídas pelas elites - entre os bem-sucedidos, aqueles que por mérito alcançaram prosperidade, e a ralé que não possui as qualidades morais necessárias para usufruir dos bens das classes altas<sup>12</sup>.

Esse imaginário de desvalorização da pobreza e do pobre foi historicamente estruturado na cidade do Rio de Janeiro. As raízes da barbárie no Rio de Janeiro remontam à formação de um poder público autônomo à própria constituição do Estado brasileiro. Com a vinda da família real portuguesa ao Brasil, segundo Vera Malaguti, a polícia da capital do Império foi montada para edificar uma ordem pública que enfrenta a população escrava nas ruas. A criação da Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, em 1808, é o marco inicial da institucionalização de uma polícia que atemoriza a população negra e pobre com castigos físicos em público, além de combater as resistências populares, tão em voga na época, representadas pelo capoeira, pelo quilombo, pela fuga do escravo etc. As penas impostas são prioritariamente corporais, como maneira de reafirmação de uma sociedade escravista em crise e receosa de revoluções sociais<sup>13</sup>.

As nomenclaturas que se seguem para denominar as forças de polícia no Rio de Janeiro, como Guarda Real de Polícia em 1809 (força militar de tempo integral subordinada à Intendência, com competência de repressão ao crime), Guarda Nacional em 1831 (força armada local comprometida com interesses dos proprietários), e Corpo de Guardas Municipais Permanentes em 1831 (chamado posteriormente de Corpo Militar de Polícia da Corte em 1866 e Polícia Militar, a partir de 1920), não expressam ruptura com os objetivos originalmente traçados de controle da população, como capturas de escravos e

---

<sup>12</sup> MENEGAT, Marildo. Op. Cit., pp. 105 e 106.

<sup>13</sup> BATISTA, Vera Malaguti. *O medo na cidade do Rio de Janeiro: Dois tempos de uma história*. Rio de Janeiro: Editora Revan, 2003.

impedimento de reuniões, pelo contrário, representam o desenvolvimento da capacidade das forças repressivas estatais, como se o capitão-do-mato cada vez mais fosse absorvido pela nascente burocracia nacional.

A Independência do Brasil é costurada por um processo histórico de modernização caracterizado pela “transição pelo alto”, como nos diria Gramsci<sup>14</sup>. Mais do que processos de ruptura e grandes conflitos, a organização do Estado brasileiro se operou com relativa estabilidade, mediante acordos entre as frações das classes dominantes para manutenção da ordem. É dessa forma que se introduz na cultura político-jurídica do país um liberalismo convenientemente compatível com o escravismo. No dizer de Malaguti, a polícia sofre um processo de modernização conservadora:

*“A partir da década de 30, e já com um novo Código Criminal, a modernização da polícia se dá na perspectiva da ampliação do controle do Estado sobre a população escrava. Está se configurando um sistema de disciplinamento social encarregado de manter a população em ordem, dando segurança e proteção à propriedade e aos proprietários. Nos açoitamentos públicos e na atuação cotidiana da polícia as elites brancas vão naturalizando, deixando que entre pelos olhos a estética da escravidão”<sup>15</sup>.*

Os avanços liberais reaparecem no novo Código Criminal de 1832, porém o sistema penal aprofunda sua missão de conter as rebeliões populares e controlar as ruas da cidade a fim de afiançar um padrão de urbanidade apropriado ao comércio e à indústria. Os direitos que são incorporados pela cidadania, restringem-se à classe senhorial e criam um espaço de extrema exclusão, regulado comumente com o açoite. Não era o liberalismo presente nas agitações do período pós-emancipação que interessava ao poder constituído. Depois da abdicação de Pedro I, eclodem pelo país inúmeras revoltas apontando para uma radicalização liberal, como a dos Malês na Bahia, a Revolução Farroupilha no Rio Grande do Sul, a Cabanagem no Pará, tendo a

---

<sup>14</sup>GRAMSCI, Antonio. *Cadernos do cárcere*. (Edição em 6 vol.) Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999-2002. v. 1.

<sup>15</sup>BATISTA, Vera Malaguti. Op cit., p. 144.

Sabinada, a Balaiada e a Praieira sucedido tais movimentos no período posterior a 1850.

A revolução do Haiti, que ensejou sua independência da França em 1804, foi a base do medo branco enraizado nas elites brasileiras, em especial no Rio de Janeiro; temor de que a maioria negra se insubordinasse coletivamente em um projeto de emancipação realmente inspirado nos ideais de igualdade e liberdade. O Haiti foi o primeiro país a abolir a escravidão, por isso haitianismo se tornou no Brasil sinônimo de desordem e violência. Entre nós, o medo branco fabricou uma polícia preventiva, voltada para agir seletivamente na vigilância de negros e pobres, identificados crescentemente com o crime. Malaguti sugere que a segurança em um mundo de classificações e hierarquizações, com divisão em raças e cores, só pode ser exercida por uma polícia que *“inspire confiança às elites e que aos escravos infunda terror”*<sup>16</sup>.

Os sentimentos de ódio contra a escória social encontram guarida em políticas de embranquecimento da população, como a aposta na imigração de europeus - o refúgio humano do velho continente -, intensificada no início da República, e no discurso do abolicionismo de resultado, que encara o escravo como um bárbaro, um enclave para a formação de uma cidade civilizada. Os liberais conservadores denunciavam que a “cidade quilombada” seria o destino do Rio de Janeiro, caso não se revertisse o processo de africanização do Brasil que persistia na burla à proibição do tráfico de negros e na tolerância aos quilombos. O risco de que as coisas saíssem do controle, como na Revolta dos Malês, era evocado para justificar a restrição do direito de ir e vir do escravo e do negro liberto.

A urbanidade do Rio de Janeiro também foi moldada pelo pensamento médico-sanitarista do séc. XIX. A classe operária europeia demandava políticas de saúde de massa, de higiene pública. Como observa Malaguti, tais ventos também sopraram nos trópicos, identificando na população negra, índia, mestiça, traços biológicos de inferioridade e, portanto, patológicos. O medo das epidemias alterou profundamente os hábitos e valores estéticos da cidade,

---

<sup>16</sup> Ibidem, pp. 192 e 193.

hierarquizando cada grupamento social no território. Os negros eram vistos como vetores de contaminação, de doenças físicas e morais. Uma advertência geral era lançada contra o convívio com os escravos, supostamente capazes de envenenar seus senhores e transmitir doenças pela amamentação às crianças brancas<sup>17</sup>.

### 1.3 A ralé sobe o morro

Gizlene Neder, ao examinar a virada do século XIX para o XX, aponta as permanências e continuidades das políticas de controle social e disciplinamento. O medo branco povoa as mentalidades depois da abolição da escravatura, no que a autora designa de “visões hiperbólicas sobre as classes perigosas”. No bojo de uma ideologia impregnada de “fantasias absolutistas de um controle social absoluto”, redefine-se a espacialidade da capital federal no contexto de uma República autoritária e excludente. A passagem do escravismo para o regime de trabalho livre implicou em um controle mais complexo do espaço da cidade, pois antes existia o senhor de escravos para desempenhar na fazenda o disciplinamento de seus subordinados. A urbanização ocorrida no Rio de Janeiro durante o período monárquico, e que agora era obrigada a se concluir, havia iniciado a transferência dessa responsabilidade para as instituições públicas.<sup>18</sup>

Neder elucida que no fim da escravidão e início da República, a polícia e a justiça foram reformadas para ordenamento da urbanidade e da massa de ex-escravos, sendo prioritária a regulação da circulação de pessoas na ótica da segregação da cidade quilombada. Dessa maneira, a capital federal foi dividida em áreas destinadas à ordem civilizada, áreas de tolerância e áreas de subúrbio. A polícia modernizou sua ideologia e suas técnicas de segurança para garantir a ordem pública nas áreas economicamente ativas ou destinadas

---

<sup>17</sup> Ibidem, p. 165.

<sup>18</sup> NEDER, Gizlene. *Cidade, identidade e exclusão social*. Revista Tempo, Rio de Janeiro: Relume Dumará, v. 2, n. 3, 1997, pp. 106 -134.

à habitação das elites; para tolerar pequenas ilicitudes, como a malandragem, em áreas de transição, através de uma estratégia utilizada pela polícia inglesa de confinar comportamentos indesejados em determinadas regiões; e para segregar as áreas de periferia, restringindo sua comunicação com a “civilização” entre o deslocamento para o trabalho e as incursões policiais<sup>19</sup>.

Um projeto de modernidade é levado a cabo dentro de uma reforma urbana pautada no binômio *civilização versus barbárie*:

*“Com a reforma Pereira Passos (1902-1906), o Rio de Janeiro aburguesou-se. Aterros e desmontes foram feitos e largas avenidas foram abertas, espelhando nas fachadas dos edifícios os reflexos do urbanismo moderno, hegemônico nas principais capitais européias. Interessante ressaltar a ênfase dada, ainda nos dias de hoje, ao processo de intervenção cirúrgica do espaço urbano que, ao rasgar avenidas e remover os trabalhadores pobres para as periferias das cidades coloca o saber técnico de arquitetos e urbanistas, bem como o saber médico-sanitarista, acima de qualquer crítica humanista das opções políticas realizadas”<sup>20</sup>.*

As habitações do povo são percebidas fora dos valores estéticos e higiênicos hegemônicos, o que abriu caminho para a “reforma urbana” de Pereira Passos, que governou a capital tendo como política o deslocamento da população pobre dos cortiços do centro para os morros e periferias, por meio de normas de regulação urbana restritivas no centro e liberais em localidades periféricas. A dinâmica do “trabalho livre” assentou as bases materiais para a reprodução de habitações precárias no centro do Rio, próximas aos locais de trabalho, e foi justamente contra este relativo embaralhamento social que Francisco Pereira Passos, o prefeito “bota-abaixo”, tomou duras medidas, como a proibição de moradias de madeira nas ruas centrais e de reformas nos cortiços existentes, além de promover demolições de habitações coletivas para desobstrução do espaço urbano. A construção da Avenida Rio Branco, umas das principais vias da cidade, foi emblemática no que concerne a reconfiguração espacial do Rio de Janeiro, visto que parte da população que foi

---

<sup>19</sup> Ibidem, pp. 115 e 116.

<sup>20</sup> Ibidem, p. 109.

expurgada do centro em razão do empreendimento deslocou-se para o Morro da Favella, depois chamado de Morro da Providência, considerada a primeira favela carioca, daí a origem do nome<sup>21</sup>. Lysia Bernades explica o fenômeno:

*“Atraindo grande quantidade de força de trabalho, e não oferecendo opções de residência legalizada na cidade, era inevitável que o Rio de Janeiro visse surgir, a partir de então, uma nova forma de habitação que, pela precariedade de sua construção, e pelo desafio que representava ao controle urbanístico, constituiu-se em verdadeira negação da estética de modernidade que se procurava dar à cidade. Esta forma de habitação foi a favela”<sup>22</sup>.*

Paralelamente ao deslocamento espacial das classes subalternas também se transferiu de endereço o estigma antes depositado nos cortiços, lugares vistos pela ótica do discurso higienista de saúde pública como sujos, infectos, focos de doença. A imagem da favela nasce assim associada a nomes como “terra sem lei”, “outra cidade”, “mundo infecto”, “bairro terrorista”, “crime”, “desordem”, entre outros. Favelas surgem como “comunidades residenciais marginais”<sup>23</sup>, povoações de habitação precária, edificadas sem recursos e conhecimento técnico, pelo esforço de sobrevivência dos excluídos da ordem urbana, em áreas localizadas na maior parte das vezes em morros, sem autorização do Estado e de ocupação informal (sem título de propriedade), sem serviços públicos que ultrapassem uma inconstante e preconceituosa vigilância policial. Para aqueles que foram expulsos do centro ou que chegavam à cidade atraídos pelos postos de trabalho na indústria, que crescia com a política de substituição de importações no período da I Guerra Mundial, os morros foram a única possibilidade de habitação próxima à urbe. O desenvolvimento econômico que motivou a reforma urbana também ampliou a demanda por mão-de-obra para as indústrias e, conseqüentemente, fez expandir o processo

---

<sup>21</sup> Os primeiros moradores do Morro da Favella eram ex-combatentes da Guerra de Canudos e se fixaram no local por volta de 1897.

<sup>22</sup> ABREU, Mauricio de Almeida. *A cidade, a montanha e a floresta* (cap. 4). In: Abreu, Mauricio de A. (org.). *Natureza e Sociedade no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Biblioteca Carioca, 1992, p. 90.

<sup>23</sup> SANTOS, Boaventura de Souza. *O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica*. Porto Alegre: Fabris, 1988.

de favelização, na falta de um plano para solucionar a grave crise habitacional da capital federal.

Na década de 1920, altera-se o foco, agora não mais se restringindo a delimitar o espaço da desordem, da “não-civilização”, da barbárie, avançando para a sua ordenação. As investidas sanitaristas em relação à favela ganharam nítido contorno programático com o Plano de Reforma Urbana do engenheiro francês Alfred Agache. Projetava-se a remoção dos mais pobres para habitações coletivas chamadas de “vilas operárias”, próximas às indústrias, nos subúrbios. Nas palavras de Jailson de Souza e Jorge Luiz Barbosa, condicionou-se a fruição das mais valorizadas paisagens do Rio às elites, em uma nova ordenação do território que visava “separar as classes sociais” e fixar permanentemente o “lugar do pobre”<sup>24</sup>.

No período getulista, emerge a visão populista no Brasil, sensível à vulnerabilidade do trabalhador, porém paternalista. Registra-se no Rio de Janeiro a criação de “Parques Proletários”, sob inspiração do Plano Agache, na administração do prefeito Henrique Dodsworth. Este modelo de moradia coletiva pretendia dotar seus habitantes de serviços públicos (saúde, educação etc.) e submetê-los à autoridade de um administrador do parque, com função de estabelecer rotinas e socializar padrões morais e higiênicos. A precariedade dos prédios somada à pedagogia opressiva do Estado gerou rejeição da população ao programa. Ninguém em sã consciência preferia romper as relações de solidariedade da favela para se enquadrar em um espaço sem espontaneidade e criatividade, de burocratização do cotidiano. As políticas públicas se esforçavam em compreender os “favelados” para melhor controlá-los, lançando mão inclusive de pesquisas de recenseamento. Talvez se tenha menosprezado o caráter impopular das ações, o que ensejou as primeiras comissões de moradores de oposição às remoções.

As décadas de 40 e 50 são marcadas pelos movimentos migratórios dos estados nordestinos, principalmente para as cidades do Rio de Janeiro e São Paulo, intensificando o problema habitacional carioca. As favelas foram o

---

<sup>24</sup> SILVA, Jailson de Souza; BARBOSA, Jorge Luiz. *Favela: alegria e dor na cidade*. Rio de Janeiro: Editora SENAC- Rio, 2005, p. 33.

destino natural dos nordestinos que procuravam um emprego na indústria e comércio fluminenses. Enquanto isso, a política de remoção se mostrava extremamente ineficaz até para cumprir seu covarde desiderato. O fim da Era Vargas é determinante para o declínio dos parques proletários e o fortalecimento da organização dos moradores de favelas, que então principiam a reivindicar uma política de urbanização das periferias em contraponto à remoção. Entretanto, o Estado não ficou unicamente a espiar a organização dos trabalhadores, tratou de aperfeiçoar seus mecanismos fisiológicos de cooptação social através da Fundação Leão XIII e do Serviço Especial de Recuperação das Favelas e Habitações Anti-Higiênicas (Serfha), organizando melhorias nas favelas (água, esgoto, luz etc.), em acordo com as associações de moradores.

Com a eleição de Carlos Lacerda para governador do estado da Guanabara, no início dos anos 60, renasce revigorada a política de remoção de favelas e transferência de seus moradores para conjuntos habitacionais, com o objetivo de liberar áreas da zona sul carioca para a especulação imobiliária. A crescente ocupação da zona sul pela classe média estimulou a migração de trabalhadores para morros da região, à procura de empregos ou “bicos”, majoritariamente na construção civil. A reação de Lacerda foi emblemática, conforme se vê nas fotografias do governador andando por cima dos entulhos da favela do Pasmado, um pouco antes de ordenar atear fogo aos restos da remoção. Preparou-se assim terreno para o período da ditadura militar, quando as remoções ganham *status* de solução para a crise habitacional. Por meio de critérios morais e sanitários, favelas foram destruídas e subjetividades desprezadas.

Os governos posteriores ao golpe militar de 1964 criaram a atmosfera necessária para a execução de planos esboçados desde o início do século. A supressão de liberdades democráticas facilitou o controle sobre as camadas populares e seu movimento organizado nas associações comunitárias e na Federação de Favelas do Estado da Guanabara (Fafeg, agora Faferj). Pela primeira vez é montada uma estrutura institucional de porte para “separar o joio do trigo” – a Coordenação de Habitação de Interesse Social da Área



Metropolitana do Grande Rio (Chisam) foi responsável pela organização da política de remoções, ao passo que a Cohab-GB trabalhou na construção de moradias e o Banco Nacional de Habitação (BNH) no financiamento de habitações populares. Estima-se que cerca de 140 mil pessoas foram removidas para conjuntos habitacionais entre 1962 e 1973, conforme dados do Observatório de Favelas<sup>25</sup>. Em paralelo, reforça-se uma cultura policial de violação de garantias individuais, por meio de prisões arbitrárias, torturas e extermínios, com base na Doutrina de Segurança Nacional e sob inspiração do *National War College*.

Com o declínio do período autoritário no final dos anos 70, o remocionismo cede lugar às políticas de urbanização da favela. A redemocratização do país e o insucesso da perspectiva sanitarista redefiniram a relação Estado-favela: as remoções foram substituídas pela conquista desigual de alguns serviços públicos fundamentais para as periferias. Os autores Jorge Luiz Barbosa e Jailson de Souza e Silva explicam a nova postura da administração pública:

*“O processo de democratização ocorrido durante a década de 1980 deu novo impulso ao associativismo nas favelas, o que implicou em uma maior organização em torno de reivindicações estruturais. Paradoxalmente, a definição histórica das favelas centrada na degradação da paisagem facilitou o aumento de reivindicações por obras de infraestrutura. A organização popular conseguiu uma significativa ampliação do acesso regular à água, esgoto, coleta de lixo, asfaltamento e iluminação. Além disso, difundiram-se as construções de escolas, creches e postos de saúde, bandeiras centrais na busca de uma melhor qualidade de vida para os moradores. O item no qual menos se avançou foi justamente o que coloca em questão, de modo mais incisivo, as formas de apropriação e uso do espaço urbano – no caso, o acesso à titulação da propriedade”<sup>26</sup>.*

---

<sup>25</sup> Ibidem, p. 47.

<sup>26</sup> Ibidem, p. 51.

#### 1.4 Democracia para quem?

A eleição de Leonel Brizola em 1982 para o governo do estado do Rio de Janeiro introduziu na pauta da agenda pública uma nova concepção de reforma urbana, alicerçada na urbanização das áreas de habitação precária. Sua administração urbanística baseou-se em três metas principais: regularização fundiária, infraestrutura e incentivo à autoconstrução. O Programa “Cada Família, um Lote” substituiu a política de remoções pela regularização e urbanização de lotes clandestinos. O objetivo era regularizar 400 mil imóveis de favelas, porém, dificuldades técnicas e resistência de locadores, próprias da complexidade das relações de “propriedade informal”, fizeram o governo recuar para a política de reconhecer a legitimidade da posse, não priorizando a outorga de títulos formais. A “segurança da posse” e as melhorias estruturais transformaram os barracos de madeira em construções sólidas. Logo, foi incontestável o caráter popular da primeira gestão Brizola, mesmo saltando à vista sua sustentação em uma cidadania subordinada e seus vacilos em apostar na elevação da consciência do povo, a exemplo da burocratização das associações de moradores ocasionada pela absorção de tarefas estatais assistenciais (e não de poderes de deliberação).

A primeira administração Brizola, desconsideradas as suas fragilidades, caracterizou-se por estabelecer como eixo programático os direitos humanos. A redemocratização processou-se na gestão trabalhista como uma nova chance de radicalização liberal na história brasileira, de uma democracia não só política, mas também social, por isso seu posicionamento favorável a um tratamento digno aos presos comuns e a defesa dos direitos dos moradores de favela. A ação governamental apoiava-se em efetivos investimentos nas áreas sociais, como na educação pública integral e de qualidade dos Centros Integrados de Educação Pública (Cieps).

O primeiro governo de Brizola demarcou um momento de inflexão na história do Rio de Janeiro. Cada vez mais sensibilizada com a criminalidade violenta, que transbordou os limites da periferia depois da ascensão do tráfico de drogas na década de 80, as classes média e alta, começaram a reivindicar uma segurança pública militarizada. Em uma vigorosa campanha de difamação, os direitos humanos foram taxados de contrários a uma polícia eficiente. A mídia chegou ao ponto de insinuar ligações do governo com o “jogo do bicho” e o denominado “crime organizado”. O abandono pelo Estado de expedientes como remoções e “batidas” nos morros foi interpretado pela grande imprensa como aliança com os traficantes. A vitória de Moreira Franco (1987-1990) no pleito subsequente, prometendo acabar com a violência em seis meses, explicitou a rejeição à política de direitos humanos do governo pedetista, porém a ineficiência e a desorganização do governo do PMDB limitaram o alcance e concretização de seu discurso de militarização da ação policial, até porque as operações de ocupação de favelas (Operações Mosaico I e II) fracassaram de maneira retumbante, tendo o índice de criminalidade violenta batido recorde, o que é em parte explicável pela degradação das corporações policiais que seguia então sem freios.<sup>27</sup>

A derrota de Darcy Ribeiro, candidato pelo PDT ao governo do Estado, não enterrou o apelo popular de Brizola. Na verdade, a sociedade fluminense prosseguia polarizada e pôde tirar novas conclusões no decorrer da gestão Moreira. O retorno de Brizola ao executivo estadual em 1991, depois de vencer as eleições em primeiro turno, refletia principalmente sua popularidade no interior fluminense e entre as camadas populares. Com isso, a política dos direitos humanos (com o enfoque social dos Cieps e núcleos de cidadania na periferia) havia voltado a ter abrigo no Palácio Guanabara, com a liderança do governador, do vice-governador Nilo Batista e do comandante da Polícia Militar Carlos Cerqueira, mas em condições ainda mais adversas. Nacionalmente, consolidava-se, com muitas dificuldades, uma direção liberal-conservadora para o Brasil, plenamente sintonizada à política de desmonte do Estado social em curso nos países centrais e propagandeada para o terceiro mundo pelos

---

<sup>27</sup> MACHADO DA SILVA et al. *Matar, morrer, civilizar: o problema da segurança pública*. In: *MAPAS: Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade*. Rio de Janeiro: IBASE, Action Aid, Ford Foundation, 2005.

organismos internacionais<sup>28</sup>. Localmente, a sensação de insegurança pública atingiu patamares elevadíssimos com o aparecimento de “inéditas” manifestações de criminalidade, como a extorsão mediante sequestro e os “arrastões” na praia<sup>29</sup>, e com as chacinas da Candelária e de Vigário Geral, ambas executadas por policiais desgarrados da política de segurança pública em andamento. Na prática, tais massacres foram a pá de cal nos intentos dos trabalhistas, pois pavimentaram o caminho para a intervenção das forças armadas no Estado do Rio de Janeiro - a Operação Rio<sup>30</sup> - já no governo de Nilo Batista, que assumiu o executivo no último ano de mandato, em razão do afastamento de Brizola no início de 1994 para disputar a Presidência da República.

A Operação Rio é um divisor de águas no embate entre as visões de segurança pública de lei e ordem, de um lado, e a balizada pelos direitos humanos, de outro. Inicialmente, o presidente Itamar Franco pretendia decretar Estado de Defesa, o que seria uma intervenção federal sem meias-palavras. Era vantajoso para a aliança PSDB-PFL, em nível nacional, humilhar o governo local para enfraquecer a frente de esquerda encabeçada por Lula e Brizola nas eleições presidenciais. Ademais, o estado do Rio de Janeiro é em si importante na construção de hegemonia nacional, derrotar Brizola em seu terreno seria um passo crucial para a blindagem do pacto das elites. Por maiores que fossem as resistências do governador Nilo Batista e da sociedade civil organizada, a correlação de forças na sociedade não possibilitava grandes margens de manobra. As traumáticas chacinas da Candelária e Vigário Geral foram manipuladas pela mídia para desmoralizar o governo estadual; setores corruptos das corporações policiais sabotavam a política de segurança, incitando inclusive a fraudulenta difusão de terror na população, servindo-se de suas relações com o tráfico de drogas para multiplicar o estranho esporte de

---

<sup>28</sup> O Plano Real foi a síntese da modernização conservadora do Brasil pós-ditadura militar.

<sup>29</sup> Os arrastões não eram atos de violência física, e sim de tumulto generalizado, que propiciavam pequenos furtos e roubos nas areias de Ipanema, algo que não foi exclusividade do Brasil, tendo ocorrido episódio parecido em Portugal, Carcavelos.

<sup>30</sup> A atuação das Forças Armadas na segurança pública do Rio de Janeiro por ocasião da Eco 92 gerou no imaginário da população uma sensação de ordem pública, que precede a Operação Rio.

traficantes que gastavam munições atirando para cima, ou de ligações anônimas que obrigavam o fechamento de escolas, comércio e hospitais<sup>31</sup>.

Nesse clima, o máximo que se conseguiu foi atenuar a interferência do governo central. Em vez da decretação do Estado de Defesa, assinou-se em 31 de outubro de 1994 um convênio para instituir a Operação Rio, inaugurando um período de militarização da segurança pública – mal se consagrou a vitória de Marcello Alencar para o governo do Estado (1995-1998), pelo PSDB, e o exército ocupou cinco favelas em novembro de 1994, prática que se repetiria nos primeiros meses da gestão tucana<sup>32</sup>. Nas palavras de João Ricardo Dornelles, “com a Operação Rio, a ‘metáfora da guerra’ e a lógica da militarização passaram a prevalecer. As favelas passaram a ser território inimigo a ser invadido”<sup>33</sup>.

Um dado da decadência dos direitos humanos como diretriz da segurança pública foi o deslocamento de aliados de Brizola para o campo oposto. A origem política de Marcello Alencar, como a de Anthony Garotinho, antigos quadros do PDT, é ilustrativa de um processo de perda de aceitação social de uma chave de leitura para a questão da criminalidade violenta. E o que dizer do esquerdista Hélio Luz, que antes de se filiar ao PT, e ser eleito deputado estadual, foi chefe da polícia civil em um governo orientado para o endurecimento penal, e ainda sob o comando do Secretário de Segurança Pública General Nilton Cerqueira, cujo orgulho maior foi ter executado o líder guerrilheiro Carlos Lamarca? Não há aqui, nesse contexto, nenhum diagnóstico da falência da tensão ideológica em torno do debate da “violência urbana”, pois as organizações de direitos humanos e os núcleos de pesquisa continuam a participar dos debates públicos. O problema, no entanto, é que a

---

<sup>31</sup> SOARES, Luiz Eduardo. *Uma interpretação do Brasil para contextualizar a violência*, in: PEREIRA, Carlos Alberto Messeder *et al.* *Linguagens da Violência*. Rio de Janeiro: Rocco, 2000, p. 269.

<sup>32</sup> Em janeiro de 1995, onze favelas do Complexo do Alemão foram ocupadas pelo exército.

<sup>33</sup> DORNELLES, João Ricardo W. *Conflito e segurança: entre pombos e falcões*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p. 168.

interferência dessas formulações em termos de política pública é cada dia menor<sup>34</sup>.

### 1.5 Favela como caso de polícia

Apesar de notarmos, na década de 1990, certa continuidade das políticas de urbanização de favelas, com destaque para o Programa “Favela-Bairro”, da Prefeitura do Rio de Janeiro, não se verifica uma valorização da imagem das áreas de periferia. Ao contrário, em contraste com a cidade-empreendimento, voltada para o setor de serviços, turismo e especulação imobiliária na grande ciranda de disputa por investimentos de multinacionais e estatais, a favela é elemento de desânimo para a urbanização comercial em grande escala, nos moldes das metrópoles globalizadas. A desistência da política de remoções não encobre a renovação e aperfeiçoamento das técnicas de anulação da gentança, que no máximo é instrumentalizada pela indústria cultural como mercadoria exótica. A cidade neoliberal se desonera de temas como crescimento desordenado, reprodução da força de trabalho e equipamentos de consumo coletivos, centrando-se na questão de ganho de competitividade frente a outros territórios, e para isso se faz inflexível a qualquer agressão aos ricos<sup>35</sup>.

O crescimento dos índices de homicídio reaqueceu os medos das elites quanto ao perigo das favelas. Para se ter uma idéia, o Brasil passou de 11,7

---

<sup>34</sup> O governo Garotinho (1999-2002) inicialmente dava mostras de abraçar propostas progressistas na área de segurança pública, o que o levou a nomear o sociólogo Luiz Eduardo Soares para a Subsecretária de Pesquisa e Cidadania da Secretaria de Segurança Pública. A exoneração do subsecretário marcou sua ruptura com seu programa de governo, que propunha uma limpeza da corporação policial para viabilização de uma polícia preventiva e calcada no uso da inteligência. Nota-se, entretanto, que a proposta de segurança pública, elaborada por Luiz Eduardo Soares, um dos alicerces que levaram Garotinho ao Palácio Laranjeiras, já detinha certa instabilidade, ao buscar conciliar eficiência policial e direitos humanos. Na prática, a “eficiência policial” suplantou os direitos humanos, dentro de um modelo que reivindica certa autonomia da criminalidade frente às dinâmicas sociais e econômicas, por isso apostando basicamente na reforma da justiça criminal para reverter a tendência de alta nos índices de criminalidade.

<sup>35</sup> ARANTES, VAINER, & MARICATO *A cidade do pensamento único: desmanchando consensos*. Petrópolis: Vozes, 2000.

homicídios por cem mil habitantes em 1980 para 27,8 por cem mil em 2001, segundo o Ministério da Saúde/DATASUS; com destacada contribuição da região metropolitana do Rio de Janeiro<sup>36</sup>. O combate ao tráfico de drogas solidificou o subúrbio pobre como zona inimiga da civilização, alvo de operações policiais em grande escala e excepcionalmente de ações das forças armadas. Na linha de fogo entre facções criminosas, milícias<sup>37</sup> e uma polícia militarizada e, por vezes, corrupta, está a principal vítima – a população de baixa renda. Não é por acaso que grande parte das mortes por arma de fogo no Rio de Janeiro é de negros, jovens e moradores de favelas.

O inflacionamento dos índices de criminalidade violenta no Rio de Janeiro é coincidente à implantação do neoliberalismo no Brasil. O consenso de Washington surge como o remédio para a crise do Estado providência de organização fordista que perpassou os anos 80, cujos sintomas mais evidentes foram a estratosférica inflação e o endividamento público. Passada a “década perdida”, os governos brasileiros seguiram as pegadas de Hayek, Friedman e, mais recentemente, Robert Nozick, teóricos do modelo neoliberal, adotando como estratégia econômica a abertura comercial e financeira ao exterior, combinada com a entrada em um modelo de acumulação flexível, caracterizado pela desestruturação do mercado de trabalho, através do crescimento do setor terciário e da informalidade, assim como o aumento dos níveis de desocupação e desemprego. Nas palavras do professor José Fernando de Castro Farias: *“O neoliberalismo defende o Estado mínimo, ou seja, é movido por uma profissão de fé em relação ao individualismo, ao mercado e à doutrina laissez-faire.”*<sup>38</sup>

---

<sup>36</sup> Em 2004, o Datasus/Ministério da Saúde registrou na região metropolitana do Rio de Janeiro uma taxa de homicídios intencionais por cem mil habitantes de 57,6, dentro de uma média de 62,39 no período de 1995-2004, conforme análise do CESeC/Ucam. O Instituto de Segurança Pública (ISP) divulgou as seguintes taxas para o estado do Rio de Janeiro nos anos de 2004, 2005 e 2006, respectivamente: 54,8 56,9 e 53,1. Disponível em: <http://www.scielo.br/scieloOrg>

<sup>37</sup> Milícias são grupos, em geral formados por policiais e ex-policiais, que controlam irregularmente territórios de periferia pela coação armada sobre a população. Trata-se de grupo armado que oferece “segurança” (proibição do tráfico de drogas) e obriga a comunidade a financiar o seu custo (por vezes, com “taxas de proteção”) através dos serviços que furta do Estado ou de empresas privadas (transporte, gás, tv a cabo clandestina etc.). Mapas eleitorais indicam a aliança dos milicianos a vereadores e deputados, convertendo favelas em “currais eleitorais”.

<sup>38</sup> FARIAS, José Fernando de Castro. *Ética, Política e Direito*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

A inflação foi controlada (Plano Real, 1994) ao preço de baixas taxas de crescimento econômico, desnacionalização da economia e desarticulação do parque industrial nacional, conservando praticamente estável o patamar de desigualdade social herdado da ditadura militar. Inicia-se então um processo de transferência da responsabilidade pelo bem-estar social para o indivíduo. Os gastos sociais do Estado são continuamente reduzidos em um ambiente de precarização do trabalho e ascensão de uma cultura individualista e consumista. A Constituição Cidadã de 1988, forjadora de uma ordem formal social democrática, foi desfigurada por sucessivas reformas no sistema de seguridade social, com o objetivo de reduzir o déficit fiscal.

Em um quadro de desestruturação do Estado providência, a crônica desigualdade social brasileira não é mais ordenada/mediada com a mesma intensidade pelo mercado de trabalho e pela seguridade social. Reduz-se significativamente a força do Estado e do capital de produzir hegemonia<sup>39</sup>, na acepção gramsciana, a partir da via consensual, restando o fortalecimento dos mecanismos coercitivos para esta regulação. O esgarçamento do tecido social é uma consequência do declínio dos instrumentos de geração de consenso e solidariedade, sendo majoritariamente passivo<sup>40</sup> o consentimento social (apatia política, alienação disseminada pela cultura de massas, consumismo etc.). Contudo, os mecanismos passivos de pactuação social são insuficientes para ordenar a sociedade, sendo o braço forte do Estado acionado para lidar com os recalcitrantes.

O neoliberalismo pressupõe a precarização do trabalho e o alijamento de uma ampla camada da população dos bens de consumo, o que faz do Estado penal uma saída para combater a tendência ao aumento de estratégias de sobrevivência informal/ilegal dos párias da sociedade. A maior contribuição de

---

<sup>39</sup> GRAMSCI, Antonio. *Os intelectuais e a organização da cultura*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

<sup>40</sup> O que se pode supor como vontade do público é, na verdade, a própria produção cultural de desejos e uma construção imaginária sobre seu público consumidor paradigmático. É digno de rememoração de que a quase totalidade da mídia é composta por empresas privadas e, atualmente, grande parte destas empresas fazem parte de megaconglomerados transnacionais das telecomunicações e da informática; e que suas atividades são, em grande parte, pautadas pela interação entre os Estados – suas políticas econômicas e ideologias – e os mercados e sua retórica – que é composto pelos anunciantes ou os subsidiadores ou, até mesmo, pelos donos do veículo.



Wacquant foi justamente entender que o encolhimento do Estado social é acompanhado necessariamente pela ascensão do Estado policial. Em sua apresentação da edição brasileira de “*As prisões da Miséria*”, o autor clarifica a especificidade da relação entre desigualdade social e crescimento da criminalidade violenta no país:

*“(...) A sociedade brasileira continua caracterizada pelas disparidades sociais vertiginosas e pela pobreza de massa que, ao se combinarem, alimentam o crescimento inexorável da violência criminal, transformada em principal flagelo das grandes cidades (...). A difusão de armas de fogo e o desenvolvimento fulminante de uma economia estruturada da droga ligada ao tráfico internacional, que mistura o crime organizado e a polícia, acabaram por propagar o crime e o medo do crime por toda a parte no espaço público. Na ausência de qualquer rede de proteção social, é certo que a juventude dos bairros populares esmagados pelo peso do desemprego e do subemprego crônico continuará a buscar no ‘capitalismo de pilhagem’ da rua (como diria Max Weber) os meios de sobreviver e realizar os valores do código de honra masculino, já que não consegue escapar da miséria no cotidiano. O crescimento espetacular da repressão policial nesses últimos anos permaneceu sem efeito, pois a repressão não tem influência alguma sobre os motores dessa criminalidade que visa criar uma economia de predação ali onde a economia oficial não existe ou não existe mais”<sup>41</sup>.*

A civilização prometida para o século XXI não eliminou a barbárie. Desde a década de 1990, grandes chacinas ocorreram na periferia ou contra meninos de rua no Rio de Janeiro – Acari, Vigário Geral, Candelária, Baixada e Complexo do Alemão são alguns exemplos. Entramos no novo milênio com técnicas de segurança pública cujo poder decisório sobre suas implementações se concentra nas mãos de um percentual ínfimo da humanidade, inventadas para lidar com quem teve vedada a travessia para um mundo de economia globalizada.

---

<sup>41</sup> WACQUANT, Loïc. *As prisões da miséria*. (b) Rio de Janeiro: Zahar, 2001, pp. 8 e 9.

O judiciário fluminense relativizou o princípio liberal da inviolabilidade de domicílio com o chamado “mandado de busca e apreensão genérico”, autorizando assim que as polícias militar e civil vasculhem e investiguem a vida dos favelados em massa, sem especificação de residência, mesmo que não haja inquérito policial, afinal todos são suspeitos.

A chamada “gratificação faroeste”, instituída em novembro de 1995 pelo governador Marcello Alencar, é um exemplo elucidativo de que as melhorias urbanas não significaram uma integração entre o asfalto e o morro. Tal gratificação era destinada aos policiais que matassem mais “criminosos”, que mostrassem “eficiência” em concretizar os clamores reacionários de setores da opinião pública do tipo “bandido bom é bandido morto”. Na vigência do decreto que criou a “gratificação por encargos especiais”, o número de civis mortos mensalmente em confronto com a polícia dobrou, havendo vários indícios de que a maioria destas mortes foi na verdade execuções, sobretudo com tiros na nuca. A extinção da “gratificação por bravura”, em 1998, não modificou a perspectiva de criminalização da pobreza; o índice de letalidade da ação policial é crescente. Ainda hoje outros artifícios cumprem igual função – o policial tem a prerrogativa de declarar em documento, chamado tecnicamente de auto de resistência, que o cidadão morreu após resistência armada à polícia. O sociólogo Ignácio Cano se propôs a analisar arquivos de autos de resistência e concluiu que, em pelo menos metade dos casos estudados, as vítimas apresentavam quatro ou mais perfurações à bala, com tiros pelas costas ou na cabeça, indicando claramente execuções sumárias<sup>42</sup>.

Outra técnica de criminalização genérica da pobreza, instituída no governo de Anthony Garotinho, é a utilização pela polícia militar, somente em áreas de periferia, de um veículo blindado, apelidado popularmente de “caveirão” por trazer gravado na lateral do veículo o emblema do “Batalhão de Operações Especiais” (BOPE), uma caveira com facas cravadas e ornada com duas pistolas douradas. A Anistia Internacional denuncia que ameaças do blindado são dirigidas contra toda a comunidade por alto-falantes instalados no veículo. Suas mensagens são de guerra: “Crianças, saiam da rua, vai haver tiroteio”, ou

---

<sup>42</sup> CANO, Ignácio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

“Se você deve, eu vou pegar a sua alma”, e de maneira mais individualizada, “Ei, você aí! Você é suspeito. Ande bem devagar, levante a blusa, vire... agora pode ir...”. Equipado com torre de tiros rotatória e com aberturas para tiros pelas laterais, o blindado resguarda o anonimato dos policiais, o que torna quase impossível apurar responsabilidades em caso de violência estatal, já que não é rotina a realização de investigações balísticas. Atualmente, se viabiliza a compra de blindados para transitar tanto em trilhos quanto sobre o asfalto, bem como de helicópteros de guerra para serem utilizados em operações nas favelas (apelidados de “Caveirão do Ar”)<sup>43</sup>.

Algumas declarações de autoridades públicas são ilustrativas do discurso de hipersegurança que impregna o Rio de Janeiro. Para ficarmos apenas com as mais recentes, podemos mencionar a defesa feita pelo governador Sérgio Cabral (2007), em veículo de comunicação, do aborto como medida de contenção da criminalidade: “A questão da interrupção da gravidez tem tudo a ver com a violência. Quem diz isso não sou eu, são os autores do livro ‘*Freakonomics*’. Eles mostram que a redução da violência nos EUA na década de 90 está intrinsecamente ligada à legalização do aborto em 1975 pela Suprema Corte”, e arremata, “Você pega o número de filhos por mãe na Lagoa Rodrigo de Freitas, Tijuca, Méier e Copacabana, é padrão sueco. Agora, pega na Rocinha. É padrão Zâmbia, Gabão. Isso é uma fábrica de produzir marginal. O Estado não dá conta”<sup>44</sup>. Talvez sem se dar conta, o governador nos oferece uma confissão do caráter neo-darwinista de sua política de insegurança pública. Tanto é assim, que seu Secretário de Segurança, José Mariano Beltrame, também imortalizou declaração à imprensa na qual reconhece que “tiro em Copacabana é uma coisa, na favela do Alemão é outra”<sup>45</sup>. Ora, a predileção do Secretário foi de fato, e facilmente inferível, esta “outra” na mega-operação de 2007 na Vila Cruzeiro (Complexo do Alemão).

Depois de um dia cheio, 16 mortes e 50 feridos por balas perdidas, declarou: “Sabemos muito bem o que há lá e vamos continuar até atingir nosso

---

<sup>43</sup> Relatório da sociedade civil para o Relator Especial das Nações Unidas para Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais, 2007, pp. 4 - 7.

<sup>44</sup> Site G1. “Cabral defende aborto contra violência no Rio de Janeiro”, 24 de outubro de 2007.

<sup>45</sup> Folha de S. Paulo, 24 de outubro de 2007.

objetivo. As ações estão sendo guiadas por um trabalho de inteligência. Não chegamos ainda nem à metade do que queremos”, e complementando, “Infelizmente, não tem outro jeito. Lamento cada morte, trabalhamos para que não aconteça, mas a cada metro que avançamos o ataque é feroz. Não posso fazer um bolo sem quebrar os ovos”<sup>46</sup>. Na visão das autoridades públicas, a letalidade da ação policial é mera baixa de guerra, estatísticas secundárias de um *front* contra o tráfico de drogas e seus esconderijos (os labirintos das favelas).

Como vemos, a seletividade é o cerne da política de segurança pública do Rio de Janeiro, bastando olhar de quem são os corpos das vítimas do Estado penal e quais são as pessoas amontoadas em carceragens desumanas. A imprensa reiteradamente convoca a sociedade a reagir a uma guerra civil deflagrada pelos traficantes, maneira encontrada para legitimar medidas de exceção do poder público; ao passo que faz vista grossa à ineficácia da gestão de lei e ordem, comprovada pela não relação entre taxas de criminalidade violenta e taxas de encarceramento. A metáfora da guerra é evocada inclusive para se justificar o extermínio físico de “subproletários de cor”, espalhando medo nas comunidades de periferia e transformando-as em “prisões sociais”, contêineres de dejetos humanos isolados da civilização, complementados pelas prisões, que se destinam aos elementos mais desagregadores da ordem social. Os problemas sociais são mascarados pelo apelo à segurança pública, com o propósito de confundir ordem pública e ordem de classe. Em uma espécie de “populismo criminal”, encarnada perfeitamente pelos governos de Anthony Garotinho (1999 - maio de 2002), Rosinha Garotinho (2003 - 2006) e Sérgio Cabral (iniciado em 2007), a doutrina da tolerância zero se acopla à tradição patriarcalista do Brasil para produzir uma abordagem punitiva da pobreza, despolitizando-a e explorando a popularidade da violência.

---

<sup>46</sup> Diário de Cuiabá. “Polícia do Rio ocupa favelas para combater o CV”, 19 de maio de 2007.

## **CAPÍTULO 2 - A construção de uma segurança pública brasileira de matriz militar**

### **2.1 A gênese do modelo militarista de repressão policial brasileiro**

A origem da instituição policial no Rio de Janeiro remonta a data de 1808, já com o processo de emancipação política do Brasil em andamento. Antes, no período propriamente colonial, o poder de punir doméstico dos senhores sobre seus escravos é que ocupava o primeiro plano dentre as modalidades disponíveis de controle social. Isso não significa que a população livre, aqueles sem proprietários e os brancos pobres, estava isenta do julgo do absolutismo português. As Ordenações Filipinas se aplicavam a todo império lusitano, submetendo seus súditos, em diferentes níveis de intensidade, às malhas de um processo inquisitorial que não tinha pudor em arrancar confissões pela tortura. Conforme nos ensinam Raúl Zaffaroni e Nilo Batista: “as *Ordenações Filipinas constituíram o eixo da programação criminalizante de nossa etapa colonial tardia, sem embargo da subsistência paralela do direito penal doméstico que o escravismo necessariamente implica*”<sup>47</sup>.

Eventuais permissividades no Brasil colônia não eram fruto de uma legislação menos severa, e sim da inexistência de uma força armada profissional para cuidar das desordens internas. Em caso de motins ou incidente que justificasse efetivar prisões, os recursos disponíveis para juízes e funcionários consistiam em grupamentos de tropas do Exército, unidades de milícia ou as ordenanças, sendo essas últimas formadas por civis. As milícias eram compostas por moradores locais que recebiam treinamento do Exército, armas e uniforme para atuarem em cerimoniais ou em situações emergenciais.

---

<sup>47</sup> ZAFFARONI, BATISTA, ALAGIA & SLOKAR. *Direito Penal Brasileiro: Teoria Geral do Direito Penal*. (1º V). Rio de Janeiro: Revan, p.416.

Por sua vez, as ordenanças de terceira linha tinham um grau de profissionalização ainda mais rarefeito, tendo seus membros que adquirir por conta própria suas armas e uniformes.

Uma outra categoria de guarda também presente nessa época - um arremedo do que hoje poderíamos chamar de polícia civil - são os quadrilheiros, corporação criada em Lisboa, no ano de 1603, para investigar furtos, vadiagem, rufianismo, casas de jogos, feitiçaria, dentre outros crimes. Trata-se de uma polícia ainda não profissionalizada, mas que já absorve obrigações de investigação, patrulhamento e captura, com poder inclusive de adentrar em quaisquer residências, sem mandado judicial, com a finalidade de apreender foragidos.

De qualquer maneira, notamos que todas as instituições policiais do Brasil colônia anteriores a transferência da família Real para o Rio de Janeiro são incipientes e não-profissionalizadas. Independente das muitas designações que essa arqueologia possa nos informar, não há como fugir da constatação de que tais polícias são *“uma miríade de ‘corporações’ que atuavam de forma por vezes superposta, não se olvidando outrossim que suas funções de uma forma geral eram a expressão da opressão do colonizador sobre o colonizado”*<sup>48</sup>. Aliás, opressão esta que ocupava um papel de regulação inferior às relações de parceria entre a Coroa portuguesa e os senhores de terra na colônia, em prol de um sistema de benefícios e proteção àqueles não-escravos que fossem obedientes e trabalhassem, sob os auspícios do sistema, nas propriedades. As relações informais de compadrio dominavam os negócios e as relações de poder da empresa colonial, sendo a vassalagem um tributo de obediência com força suficiente para atenuar as tensões de uma sociedade hierarquizada e paternalista. Quanto aos escravos, esses se mantinham sob o domínio privado das chibatadas de seus donos.

O desembarque da família Real no Rio de Janeiro é um marco na construção do Estado nacional brasileiro, bem como do desenvolvimento do comércio interno da cidade e da empresa mercantil, inclusive do tráfico

---

<sup>48</sup> SALEM, Marcos David. *História da Polícia no Rio de Janeiro – 1808 a 1930: Uma Instituição a Serviço das Classes Dominantes*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007, p.14.

negreiro, que já vinham em um movimento ascendente. Não obstante, junto com a prosperidade dos negócios e o progresso da burocracia estatal portuguesa em terras tropicais, também se acirraram as tensões entre proprietários, escravos e pobres livres. A população escrava aumentava em número e proporcionalmente, ao passo que os portugueses negavam-se a empregar no comércio local homens nascidos no Brasil. Ao mesmo tempo, a demanda de proteger uma corte, que não mais se encontrava separada dos farrapos e escravos que aqui habitavam por um oceano, forçou o imediato aprimoramento dos aparelhos policiais e judiciários, o que levou Dom João VI a criar, em 05 de abril de 1808, a Intendência Geral da Polícia da Corte e do Estado do Brasil, e em 13 de maio de 1809, a Guarda Real de Polícia, subordinada ao gabinete do intendente geral.

A Intendência Geral se caracterizava pela centralização das funções judicial, policial, administrativa e legislativa, em consonância ao domínio absolutista do soberano. Mesmo juízes de crime se submetiam à autoridade do intendente geral. Seus poderes encerravam uma grande quantidade de incumbências estatais, abrangendo a definição de quais comportamentos são criminosos, a punição destes, a prisão e a execução da sentença. A gama de realizações do intendente alcançava desde a extirpação dos vagabundos e homens ociosos até construção de obras públicas. Como se fosse uma espécie de delegado-prefeito, competia ao mesmo:

*“A instituição centralizou todas as atribuições policiais que, até a vinda do Príncipe-Regente, competiam a várias autoridades: o Ouvidor-Geral, os alcaides – mores e menores, os quadrilheiros e os capitães mores de estradas e assaltos. Anteriormente, por ocasião do Vice-Reinado, alguns Ouvidores do Crime e Desembargadores da Relação haviam ocupado no Rio de Janeiro, o cargo de Intendente Geral de Polícia, mas sem o alcance do Intendente de 1808, uma vez que competia ao mesmo o seguinte: o arruamento, a abertura, conservação e o asseio das vias e dos logradouros públicos; a fiscalização das edificações públicas e particulares, assim como das fontes e dos chafarizes, de todos os transportes de mar e terra, de todos os divertimentos públicos (...),*

*coibir delitos de imprensa e censurar previamente, cuidar dos passaportes, da legitimação e da colonização de estrangeiros, assim como de extinção de incêndios, prover o registro e o material da Cadeia e do Calabouço, referentes a escravos, reprimir a mendicidade, a vadiagem e o contrabando e fazer a estatística da população*<sup>49</sup>.

Igualmente, a Guarda Real de Polícia é um exemplo cristalino de como as instituições policiais no Brasil surgiram em favor dos interesses de minorias poderosas em detrimento das maiorias impotentes. O próprio financiamento dessas corporações já é prova de seu comprometimento com as elites. A Guarda Real, assim como a Intendência Geral, foi subvencionada pelos valores conseguidos com a arrecadação relativa à expedição de alvarás e também por contribuições voluntárias de comerciantes e proprietários de terras. Apesar de sua competência ser essencialmente de vigilância e repressão do crime, de prevenção do contrabando e combate a incêndios, esta corporação entrou para história pela fama alcançada por seus préstimos em capturar negros fugitivos, pela aniquilação de quilombos e pela prisão de capoeiras.

Disso é que resultou o personagem máximo de uma polícia encarregada de defender a propriedade e afirmar a ordem branca na sociedade: Miguel Nunes Vidigal esteve à frente da Guarda Real na gestão do primeiro intendente de polícia, Paulo Fernandes Viana, tornando-se conhecido pelos castigos corporais impostos aos participantes de batucadas, aos quilombolas, capoeiras e aos ditos vadios. Em suas patrulhas pelas ruas do Rio de Janeiro, reprimia a população de escravos e negros livres, incutindo terror nas mentes desses indivíduos, de forma que não se transformassem em obstáculo ao *“funcionamento da cidade no interesse da classe que elaborou as regras e criou a polícia para fazê-la cumprir*<sup>50</sup>. Em nome da preservação das condições ideais para o desenvolvimento do capitalismo mercantil, a polícia acolheu com dedicação, desde seu nascedouro, os comandos da classe dominante<sup>51</sup>, adotando uma prática de aplicação seletiva das leis. Dentro de uma lógica de

---

<sup>49</sup> Ibidem: pp.17 e 18.

<sup>50</sup> HOLLOWAY, Thomas H. *Polícia no Rio de Janeiro – Repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 1997, p.50.

<sup>51</sup> Ibidem: p.25.



guerra social, comportamentos classificados como vadiagem, mendicância, violação do toque de recolher, desacato à autoridade, insulto verbal e embriaguez, são entendidos como grave ofensa à ordem pública, por isso merecendo a punição do braço feitor do Estado<sup>52</sup>.

Com a proclamação da independência do Brasil em 1822, prosseguiu de forma acelerada o processo de racionalização burocrática constituinte do Estado nacional brasileiro, mas a polícia não alterou em essência o controle exercido sobre a população negra da capital. É certo que o intendente geral agora tinha sua discricionariedade contrabalançada por princípios liberais, que o obrigavam a justificar as prisões e agir com a autorização de um mandado judicial, de acordo com o preceituado na Constituição de 1824, porém os escravos, os negros libertos e, em alguma medida, os brancos pobres, não foram contemplados por estes frágeis avanços. Os negros continuavam submetidos aos açoites no ato da prisão, ao toque de recolher, às penas de chibatadas, às restrições de suas reuniões, festas e algazarras. Nem mesmo a revogação das Ordenações Filipinas pelo Código Criminal de 1830 serviu para criar uma isonomia legal em termos penais:

*“Se a pena de morte foi expungida de acessórios cruéis ou infamantes, mais do que na maior parte de seus prováveis modelos (e ser o padecente conduzido à força com seu ‘vestido originário’ – art.40 – sinaliza este avanço), sua escabrosa facilitação processual para réus escravos compete com a invulnerabilidade a ela dos senhores. Se os legisladores, invertendo o conselho de Beccaria, não cominaram a pena de morte para crimes políticos (decisão que, naquela incendiada conjuntura, tinha sabor de autoproteção), o crime de insurreição – a reunião de vinte escravos para ‘haverem a liberdade por meio da força’ (art. 113 C.Cr.) – não era considerado político, embora incluído no título ‘Dos crimes contra a segurança interna do Império e pública tranqüilidade’”<sup>53</sup>.*

---

<sup>52</sup> Ibidem: p. 25.

<sup>53</sup> ZAFFARONI, BATISTA, ALAGIA & SLOKAR. Op cit., p. 436

No extremo, liderar insurreição de escravos era o crime punido com pena de morte, na média, o encarceramento já se destinava aos negros ou aos “quase brancos quase pretos de tão pobres<sup>54</sup>”:

*“Em suma, as prisões do Império tinham por escopo punir os pobres e livres que não estivessem inclusos nos laços do clientelismo, constituindo-se também em depósitos de escravos fugidos e local de detenção provisória sobre aqueles sobre os quais recaía a suspeita de escravidão. Objetivavam também a arregimentação de mão-de-obra para os trabalhos públicos e destinavam-se à custódia de turbulentos, vadios, bêbados, prostitutas, loucos e índios”<sup>55</sup>.*

A conservação do terror nas instituições policiais e repressivas em geral está no centro de uma transição brasileira ao mundo moderno que se negou admitir a incorporação de escravos e pobres livres na noção de “igualdade perante a lei”. Para as elites, controlar a desordem nas ruas tinha a utilidade de eliminar qualquer vestígio de resistência que pudesse se reverter, com o acúmulo de insatisfações, em revoltas das classes subalternas, por isso quando qualquer dessas pessoas, escravo ou livre, quebrava as regras do comportamento público aceitável, podia necessariamente esperar o confronto com as instituições de repressão que a elite criara para mantê-las dentro de determinados limites.

E não foi necessário muito para isso, pois a simples dinâmica de sociabilidade e convívio das pessoas de camadas sociais inferiores no cenário urbano do Rio de Janeiro era suficiente para despertar nas classes dominantes temores de que algo poderia acontecer. Tinha-se receio de que o caldo de manifestações populares que se fazia sentir nos hábitos e estratégias de sobrevivência dessa gente pudesse fervilhar, transbordando em rebeliões que colocassem em perigo a ordem branca ou em crimes contra a propriedade. Do ponto de vista daqueles que estavam no topo da pirâmide social do Brasil imperial, cabia ao emergente Estado limpar as ruas das algazarras, batuques,

---

<sup>54</sup> Trecho da letra da canção *Haiti*, de Caetano Veloso e Gilberto Gil, do álbum *Tropicália 2*, de 1993.

<sup>55</sup> SALEM, Marcos D. Op cit. p.44.

brigas e bebedeiras, com a intenção de evitar distúrbios sociais e a decadência dos costumes<sup>56</sup>.

Durante o tempo em que houve escravidão, os mecanismos institucionais de coerção serviram para complementar o controle pessoal exercido pelos senhores sobre suas propriedades humanas. Quanto mais a senzala e os castigos corporais providos pela autoridade patriarcal se tornavam impotentes para lidar com as vivências e resistências das camadas sociais inferiores no “espaço público” da cidade do Rio de Janeiro, mais se profissionalizavam as prisões, o judiciário e as corporações policiais. Com a emancipação política do Brasil e a posterior dissolução da Guarda Real em 1831, o primeiro passo nesse sentido foi importar da Europa conceitos de policiamento e gestão judiciária, tais como juiz de paz, a Guarda Nacional, os urbanos em 1836, a Guarda Urbana de 1866 a 1885. No entanto, logo as elites brasileiras concluíram que essas experiências de recepção de modelos estrangeiros não eram aplicáveis a uma realidade local que exigia um disciplinamento mais agressivo, já que a massa de famintos, diariamente reforçada pela ascendente classe baixa não-escrava, negava-se a se subjugar a redes de controle sociais que criminalizavam sua própria maneira de viver:

*“Continuando a resolverem suas diferenças a socos (ou navalhas e punhais), recusando-se a se humilharem diante de agentes brutais e arbitrários do Estado, prosseguindo com suas reuniões, bebedeiras e confraternizações nos lugares públicos e semipúblicos, as pessoas resistiam. Na medida em que as instituições estatais refletem e defendem os interesses de uma classe ou classes específicas a expensas dos interesses de outras, a coerção não é apenas uma ameaça: ela é imposta. Não surpreende que os outros se ressintam e resistam a essa coerção, o que não se deve tomar como medida de sua ‘barbárie’. Ao contrário, trata-se de um reflexo de sua humanidade”<sup>57</sup>.*

Com a abdicação de D. Pedro I, abre-se no Brasil um período de instabilidade política e de revoltas internas, como a Cabanada (1832-1835),

---

<sup>56</sup> HOLLOWAY. Op cit. pp. 250-251.

<sup>57</sup> Ibidem, p. 27.

Sabinada (1837-1838), Balaiada (1838-1841) e Guerra dos Farrapos (1835-1845). O Rio de Janeiro também não fugiu a essa regra durante o período Regencial. Inspirados por certo liberalismo radical, motins policiais e rebeliões populares, em oposição à Regência de Diogo Feijó, perturbaram a ordem da capital, em continuidade às crises que forçaram a renúncia do primeiro imperador brasileiro. A franca rebelião da Guarda Real somada ao sentimento antilusitano que se irradiava entre as camadas inferiores da sociedade chegaram a colocar em risco o regime. Em reação, o governo deu um passo decisivo na construção de um paradigma militar de coerção das classes populares, capaz de enfrentar suas resistências políticas e sociais, já que o medo que se tinha de insurreições sociais era tão grande quanto o medo de insurreições políticas. Embora a figura do cidadão-policial não-remunerado tenha subsistido por longa data, tendo o próprio regente Feijó criado uma força militar voluntária (a Guarda Nacional, 1831), o modelo que progressivamente ganhou centralidade no Rio de Janeiro foi o de uma força armada remunerada, centralizada e submetida a uma rígida disciplina hierárquica. Depois da participação da Guarda Real em diversas indisciplinas e agitações políticas, resolveu-se aboli-la, criando em seu lugar uma corporação com caráter também militar, mas com distinções fundamentais, como o recrutamento entre os pobres e subordinação a uma autoridade civil (ministro da justiça).

A polícia militar surge no Rio de Janeiro, em 10 de outubro de 1831, com a designação de Corpo de Guardas Municipais Permanentes. Em 1866, seu nome é alterado para Corpo Militar de Polícia da Corte, recebendo finalmente em 1920 a denominação de Polícia Militar. Não resta dúvida que esta instituição foi projetada para funcionar como estrutura pilar da repressão institucional. Sua profissionalização foi a principal inovação introduzida com a criação dos permanentes. Os soldados militares não foram alistados entre voluntários das classes abastadas, e sim pela contratação de indivíduos pertencentes à base da pirâmide social, que receberiam uma renda mínima em compensação a um regime de disciplina, hierarquia e obediência sem contestação. A profissionalização militar foi a solução encontrada pelas elites, especialmente pelas frações alinhadas ao liberalismo moderado/autoritário, para cobrir o vácuo deixado pela extinção da Guarda Real.

Com o intuito de diminuir os riscos da insubordinação coletiva de militares, bem como apresentar uma resposta à altura dos crescentes desafios à repressão desencadeados pelos bandos de capoeiras, pelas fugas de escravos e pelo problema do crime comum, concluiu-se pelos benefícios em se arregimentar agentes militares entre as camadas sociais inferiores, fazendo do Estado cada vez menos dependente de uma polícia que, por ser voluntária, era precária:

*“A Polícia Militar representava um esforço deliberado para dispor do melhor instrumento de precisão possível para garantir o controle, considerando os recursos disponíveis e o problema a ser resolvido. Tampouco pode se dizer que a militarização foi resultado de certa propensão à estrutura e à disciplina na cultura brasileira. Ao contrário, a desordem, rebeldia e indisciplina percebidas, bem como a falta de respeito para com a autoridade por parte da população que ocupava as ruas e os lugares públicos da cidade, faziam dessa força policial com características opostas a resposta mais apropriada”<sup>58</sup>.*

Sob o comando de Caxias, a polícia militar se consolidou como uma força a serviço daqueles que controlavam o Estado. Essa é a razão para que o soldado militar tenha adquirido um amplo leque de competências para garantir a manutenção da ordem, abrangendo desde o enfrentamento de rebeldes políticos até o patrulhamento das ruas. A concentração de tantos poderes em uma só instituição não poderia ficar imune a problemas. Rotineiras eram as reclamações de abuso de poder cometido por policiais militares que agrediam as pessoas nas ruas, maltratavam presos ou matavam a esmo. As autoridades civis repreendiam e puniam exemplarmente alguns policiais militares que fossem flagrados no abuso de poder, mas pouco se podia fazer para minimizar os efeitos colaterais de uma ordem construída por cima.

O chamado guarda permanente foi a ponta de lança da imposição de uma ordem excludente em um mundo que não estava disposto a aceitá-la e que reagia por vezes de forma violenta. As advertências e sanções disciplinares

---

<sup>58</sup> Ibidem, p. 147.

aos atos de brutalidade policial ficavam em segundo plano, servindo apenas para restabelecer uma sensação de cumprimento de princípios liberais elementares. Não havia falta de sinceridade nos comunicados regenciais que ordenavam a utilização somente da força necessária no combate à desordem, no entanto, essa era uma medida que na prática se relativizava em face da urgência e intensidade dos distúrbios sociais e da solidariedade corporativa entre os militares.

A identificação da polícia militar com as elites entrincheiradas no poder somada à sua autoimagem de corpo isolado da sociedade não redundaram em outra coisa senão em conflitos com as classes subalternas. Para Holloway, “a *Polícia Militar sob Caxias começou a construir uma tradição corporativa que a separou da sociedade civil e lhe incutiu a mentalidade do nós versus eles*”<sup>59</sup>. Essa foi a maneira encontrada para se confrontar com pobres e esfarrapados. A formação de uma corporação policial sustentada por uma cultura militar foi a descoberta do antídoto à indisciplina da população que ocupava as ruas:

*“A terapia para conter a rebeldia, a falta de dedicação, as constantes deserções e o desleixo das praças foi sempre a mesma – reforçar ainda mais os expedientes de disciplinarização das tropas. São inúmeros os despachos, requerimentos e notificações que evidenciam a necessidade cada vez maior de disciplinar os meios de força e de submetê-los a uma rígida hierarquia, incluindo o próprio Exército. A saída vislumbrada por um Estado receoso de sua autoridade e das suas ferramentas de controle era a crescente militarização da força ostensiva. A profissionalização da polícia e a sua transformação em uma burocracia eficaz passava pelo aprimoramento do modelo paramilitar já adotado desde a criação da Guarda Real. A isto se somava a necessidade de afastar os agentes da lei do universo de onde saíram e que deveriam passar a policiar. Mostrava-se pertinente aos olhos das autoridades restringir as praças à sua vida na caserna. O argumento era claro: o*

---

<sup>59</sup> Ibidem, p. 146.

*afastamento da convivência social reduziria as influências contestatórias e as oportunidades de corrupção*<sup>60</sup>.

Se os voluntários não-remunerados haviam se mostrado falhos no controle das massas, além de sua ausência nas atividades produtivas ter sido compreendida como nada vantajosa, restava ao governo se utilizar da mesma matéria-prima da desobediência popular. Obviamente, existia um risco evidente nessa operação, o de trazer para dentro do Estado a desordem que se desejava neutralizar. Justamente nisso reside todo o ardil da escolha pelo modelo militar, que se caracteriza por uma cultura em que a dignidade profissional está relacionada à garantia do respeito à corporação, derrotando as adversidades e não tolerando ultraje à moral corporativa. Como em uma tropa, *“a solidariedade corporativa não era uma abstração nem uma pretensão vã ou antiquada baseada nos ‘foros’ de uma era anterior. Era uma técnica consciente relacionada com a organização, a construção do moral e o espírito mútuo em face do inimigo*”<sup>61</sup>. Portanto, mesmo a polícia militar tendo em seus quadros quantidade considerável de negros e mulatos, sua posição na guerra social é de combate aos seus semelhantes.

## **2.2 Fortalecimento do modelo militar de segurança - República Velha, Estado Novo e Ditadura Militar**

O modelo militar de polícia foi o padrão de controle social que historicamente as elites brasileiras impuseram às classes subalternas. Com a abolição da escravidão e proclamação da República, a marcha repressiva não mudou de rota. As sucessivas reformas que alteraram a programação criminal do país, bem como a estrutura da polícia militar, não foram norteadas por uma

---

<sup>60</sup> MUNIZ, Jacqueline. “Ser Policial é, sobretudo, uma razão de ser” – Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Rio De Janeiro, 1999. 286p. Tese (Doutorado em Ciência Política) – IUPERJ, pp. 55 e 56.

<sup>61</sup> HOLLOWAY, Op cit., p. 138.

vontade de se civilizar o aparato coercitivo do Estado. O que guiou a reformulação das instituições de controle foi basicamente uma adaptação à mutável classe perigosa, que cada regime manipulou sua delimitação de acordo com as estratégias dominantes de supremacia política e econômica.

Com o incremento da urbanização da capital federal, a composição étnica dos estratos mais baixos da sociedade foi se transformando, adquirindo maior complexidade – a migração da população rural para os centros urbanos obrigou uma sofisticação dos mecanismos de repressão. Nos moldes do que ocorreu na Europa no período da Revolução Industrial, as classes baixas eram percebidas como potenciais transmissoras de doenças, devido à precariedade de sua moradia, e também acusadas como ligadas a atividades ilícitas, pois não tinham trabalho para se sustentar. Não por acaso o Código Penal reformado em 1890 passou a dar realce a práticas como vadiagem, prostituição, alcoolismo e embriaguez. Todo trabalhador que não se encaixasse no perfil de um operário produtivo e apolítico, distanciava-se do discurso que associava trabalho à honestidade, ingressando em categorias sociais consideradas alvo da punição criminal, tais como desclassificados sociais, anarquistas ou comunistas.

Uma das reações das elites à expansão das classes perigosas urbanas provocada pela intensa urbanização da capital federal foi a ampliação da capacidade de vigilância da polícia, tornando-a cada dia mais militarizada e profissionalizada. Daí, as reformas da polícia de 1907 e 1912, que instituíram a organização de mapas estatísticos, o Serviço Médico-Legal, o Serviço de Identificação e a Escola de Polícia. O objetivo das mencionadas reformas era dar um caráter científico à polícia. Aliás, essa foi uma grande obsessão da República velha, que encontrou no discurso médico-sanitarista o fundamento para substituir a ideologia da inferioridade jurídica do escravismo pela ideologia da inferioridade biológica dos desclassificados sociais.

Este poder médico-policial se manifestou na demolição de cortiços, introduzidas nas reformas urbanísticas no Rio de Janeiro para controlar as classes perigosas através da segregação espacial, bem como pela imposição de procedimentos higienistas à população, como no caso da Revolta das



Vacinas, em 1904. A polícia, na primeira década do século XX, esteve dedicada a perseguir vagabundos, mendigos, estrangeiros, a população que não se enquadrava nos ditames da ética do trabalho; se erigia, enfim, para distinguir pobres úteis de bestializados:

*“Esta população poderia ser comparada às classes perigosas ou potencialmente perigosas de que se falava na primeira metade do século XIX. Eram ladrões, prostitutas, malandros, desertores do Exército, da Marinha e dos navios estrangeiros, ciganos, ambulantes, trapaceiros, criados, serventes de repartições públicas, ratoeiros, recebedores de bondes, engraxates, carroceiros, floristas, bicheiros, jogadores, receptadores, pivetes (a palavra já existia). E, é claro, a figura tipicamente carioca do capoeira, cuja fama já se espalhara por todo o país e cujo número foi calculado em torno de 20 mil às vésperas da República. Morando, agindo e trabalhando, na maior parte, nas ruas centrais da Cidade Velha, tais pessoas eram as que mais compareciam nas estatísticas criminais da época, especialmente as referentes às contravenções do tipo desordem, vadiagem, embriaguez, jogo”<sup>62</sup>.*

No período getulista, o modelo militar de segurança recebeu um novo impulso na construção e manutenção do regime autoritário do Estado Novo. As tarefas da polícia militar passaram a cobrir o controle de dissidentes políticos, como comunistas e anarquistas, assim como de estrangeiros que exercessem atividades políticas supostamente deletérias aos interesses nacionais. Sem desmerecer a parte do Código Penal de 1940 que disciplinava o direito penal de intervenção econômica, em consonância com a construção da versão brasileira do *Welfare state*, nota-se que suas disposições guiadas pelo objetivo de repressão política do Partido Comunista, fundado em 1922, exigiam uma polícia política em condições de perseguir

*“[...] delitos de perturbação à reunião ou ao funcionamento de poderes políticos ou de seus agentes (arts. 2º e 3º), da coação a funcionários, da incitação a tais delitos, da greve de funcionários*

---

<sup>62</sup> CARVALHO, José Murilo de. *Os Bestializados – O Rio de Janeiro e a República que não foi*. São Paulo: Companhia das Letras, 3ª edição, 2008, p.18.

*públicos (art.8º), da posse não autorizada de ‘engenhos explosivos’ (art. 13), da instigação das ‘classes sociais à luta pela violência’ (art. 15) e da conspiração (art. 20) (...) Proibia-se a existência de partidos políticos ou agremiações que objetivassem ‘a subversão, pela ameaça ou violência, da ordem política ou social’ (art. 30)”<sup>63</sup>.*

A repressão política de Vargas se apoiou em uma legislação penal sobre crimes políticos, em decisões monocráticas do Tribunal de Segurança Nacional e em uma polícia política turbinada pela Constituição Federal de 1924, que converteu as polícias militares em forças de reserva do Exército. O militarismo da polícia se reforçava com a comum nomeação de oficiais do Exército para comandar as polícias militares, bem como pelo fornecimento de equipamentos e formação da oficialidade da polícia pela força armada. Maranhão Costa concluiu que *“embora estivessem submetidas aos governos estaduais, que as mantinha e financiava, as polícias militares eram controladas na sua organização, formação, treinamento e ação pelo Exército brasileiro”*<sup>64</sup>.

Outro momento na história brasileira importante para a programação militarista da segurança pública foi o período da ditadura militar, em que a noção de inimigo interno trazida pela doutrina de segurança nacional estruturou uma visão estatal de aversão ao conflito social, elemento que perturbaria o conjunto da sociedade, tirando-a da direção do bem comum. Segundo a doutrina de segurança nacional, o conflito social deve ser eliminado do corpo nacional, tendo o Estado a função de manutenção da segurança. A efetivação da ideologia da doutrina de segurança nacional se operou juridicamente através de decretos oficiais, os chamados Atos Institucionais (AIs), que fortaleceram o poder político dos militares em prejuízo dos poderes civis.

Esse modelo de “hipermilitarização” foi efetivado pela Constituição Federal de 1967, que fez eco, como não poderia ser diferente, à tradicional caracterização das polícias militares como forças auxiliares do Exército, além de introduzir como inovação a extinção das guardas civis, que foram absorvidas pelo aparato militar. Em 1967, a subordinação da polícia militar ao

---

<sup>63</sup> ZAFFARONI, BATISTA, ALAGIA & SLOKAR. Op cit., p. 468.

<sup>64</sup> COSTA, Arthur T. Maranhão. *Entre a Lei e a Ordem*. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004, p. 96.

Exército foi robustecida com a criação da Inspetoria-Geral das Polícias do Ministério do Exército (IGPM), instituição responsável por supervisionar e controlar as polícias militares dos estados. Na mesma direção, a formação do Conselho de Segurança Nacional procurou centralizar a formulação e o acompanhamento da segurança nacional, praticamente eliminando a ingerência das unidades federativas em questões referentes à segurança pública. Aos poucos, a repressão política foi acentuando o caráter militar da polícia, que a partir de 1977 foi completamente deslocada do controle civil, pois se transferiu para a justiça militar a competência no julgamento de policiais militares acusados de cometer crimes contra as pessoas em geral<sup>65</sup>.

Com a Lei de Segurança Nacional (1967), a preservação da ordem pública e a defesa das instituições se confirmou na prática policial como antagônica às liberdades individuais. Vários crimes políticos foram tipificados pela LSN, cabendo à justiça militar julgar militantes políticos que fossem apanhados pelo DOPS/DOI-CODI. A devassa da privacidade, a tortura e a decretação de prisões arbitrárias, que nunca se ausentaram do subterrâneo do sistema penal, agora finalmente brotavam à superfície do eixo programático da criminalização, atingindo também dissidentes políticos da classe média. Sob o manto legal do sofisticado aparato repressivo que se montou nos centros de operações de defesa interna (Codis) e nos destacamentos de operações de informação (DOIs), policiais e militares em conjunto planejaram e executaram a repressão dos “subversivos” políticos, mesmo que para isso se utilizassem de métodos heterodoxos:

*“Conforme evidencia o artigo 25, do Decreto n° 66.862, de 8 de julho de 1970, as polícias militares deveriam integrar ‘o serviço de informações e contra-informações do Exército, conforme dispuseram os Comandantes de Exército ou Comandos Militares de Áreas, nas respectivas áreas de jurisdição’. Se, por um lado, as PMs deixaram de ser, a partir de 1969, a primeira linha de frente no combate aos ‘inimigos internos’, por outro, elas deveriam fazer o trabalho publicamente invisível de contribuir para a chamada ‘caça*

---

<sup>65</sup> No primeiro governo de Fernando Henrique Cardoso (1995-1998) foi aprovada lei transferindo da Justiça Militar para a Justiça Comum o julgamento de policiais militares acusados de crimes contra a vida (lei federal 9.299/96).

*às bruxas'. Em outras palavras, suas atividades de segurança interna ainda se faziam sentir por mais algum tempo, evidenciando uma certa esquizofrenia no exercício de suas atribuições: simultaneamente uma polícia ostensiva de ordem pública e um órgão integrante da chamada 'Comunidade de Informações' comandada pelo Exército"<sup>66</sup>.*

O estreitamento das relações entre polícia e Exército alterou sensivelmente as prioridades da segurança pública. A polícia militar chegou a se descuidar das atividades policiamento ostensivo em nome do combate ao perigo comunista. Não fortuitamente os esquadrões da morte tinham ligações íntimas com o DOI-CODI, tanto do Rio de Janeiro quanto de São Paulo, sendo considerados pelos militares como “amigos do Regime”, afinal esses grupos paramilitares supriam as deficiências do sistema de segurança no enfrentamento dos crimes comuns. O método violento utilizado pelos “justiceiros” para diminuir os índices de criminalidade, exterminando supostos criminosos oriundos das populações marginalizadas de periferia, enquadrava-se com primor no tratamento que os militares, da polícia e Exército, julgavam mais apropriado para o controle da criminalidade. Justiceiros e policiais militares tinham pleno acordo sobre as vantagens de um modelo belicista de combate ao crime.

### **2.3 Polícia militar contra o novo inimigo público**

Na redemocratização política do Brasil, o legado da hegemonia militar nas agências policiais não se dissipou nas práticas de segurança pública, pelo contrário, a idéia de nexos entre os meios de força policial e a ideologia de defesa nacional do Exército continuou vigorosa na prática de controle social estatal e nas expectativas de governos e particularmente de setores médios da

---

<sup>66</sup> MUNIZ, Jacqueline, Op cit., pp. 66 e 67.

sociedade<sup>67</sup>. Com o fim do regime militar, os aparatos de repressão política foram desmontados, mas o modelo militarizado de controle social prosseguiu a hegemonizar as políticas públicas, tanto é assim, que a Constituição de 1988 preservou os vínculos formais entre a polícia e o Exército, ao reafirmar que as polícias militares são forças auxiliares do Exército, em conformidade à longa tradição constitucional brasileira de confluência entre os procedimentos de policiamento ostensivo e a noção de segurança interna típica das atividades militares. Como nos elucida Cristina Buarque de Hollanda, ao discutir a subordinação da polícia ao Exército nas constituições nacionais:

*“Sendo progressivamente associada à idéia de extensão e apoio logístico ao Exército, as instituições policiais militares eram fundamentalmente compreendidas como estruturas que, além de responsáveis pelo policiamento ostensivo, deveriam reproduzir medidas e estratégias militares no microcosmos do estado. Isto implica o acúmulo e, em grande medida, a confusão entre essas duas lógicas inteiramente distintas de mobilização do aparato policial, com visível preponderância da compreensão militarista sobre um tipo especificamente policial de uso da força”<sup>68</sup>.*

A despeito das continuidades, houve também, no processo de abertura política, tentativas de ruptura e rompimentos parciais com o modelo militarista de segurança pública. A principal mudança efetuada foi a desvinculação entre polícia militar e comando do Exército, conferindo uma relativa autonomia às polícias, que apenas ficaram subordinadas ao poder civil estadual, ou seja, o governador passou a coordenar e orientar o comando das polícias. É certo que houve resistência do governo federal à descentralização da polícia militar, quando encaminhou para a aprovação do Congresso uma lei para instituir um sistema nacional de segurança pública, mas a manobra legislativa fracassou, tendo o movimento de descentralização da força pública, liderado pelo governador do Rio de Janeiro Leonel Brizola (1983-1986), aberto as comportas para que outros estados procurassem se desatar da herança militar nas

---

<sup>67</sup> HOLLANDA, Cristina Buarque de. *Polícia e Direitos Humanos – Política de Segurança Pública no Primeiro Governo Brizola [Rio de Janeiro: 1983-1986]*. Rio de Janeiro: Revan, 2005, p. 76.

<sup>68</sup> *Ibidem*, p. 77.

corporações policiais: São Paulo, com o governador Franco Montoro, e Minas Gerais, com o governador Tancredo Neves.

O Rio de Janeiro, no primeiro governo Brizola, foi a vanguarda da adoção de um discurso de direitos humanos para orientação da ação policial. Várias foram as medidas tomadas no sentido de alterar o paradigma do controle social e o conseqüente descolamento entre as forças de polícia e o Exército – cessaram as consultas à Inspetoria Geral de Policias Militares quanto à edição de leis que alterassem a estrutura e funcionamento da PM, confirmando assim a tendência de autonomia da polícia; o plano de carreira do policial militar se desvinculou da regulamentação que disciplina as carreiras do Exército; estimulou-se a comunicação entre a tropa e o comando geral, o que objetivava o afrouxamento da hierarquia militar; suspendeu-se a promoção por bravura com a finalidade de brechar a lógica da premiação por mortes em operações policiais; celebraram-se convênios com universidades e centros de estudo no intuito de se realizar reformas curriculares nas escolas de polícia e promover cursos de qualificação e reciclagem etc. Em síntese, procurava-se reformar a polícia, demolindo sua vocação repressiva em prol de um paradigma de organização policial em que o uso da força fosse o último recurso. A confrontação militarista, de índole potencialmente letal, seria substituída por “*estratégias de administração do conflito*”, de “*intervenções negociadas e alternativas à violência consagrada no meio policial*”. Além disso, a polícia foi impelida a não distinguir as pessoas por classe social ou cor, agindo de forma padronizada. No trabalho em favelas, a habitual truculência e arbitrariedade das forças policiais deveria ceder espaço para “*a integração da comunidade com o trabalho da polícia*”, tendo como parâmetro da relação a legalidade e a prevenção<sup>69</sup>.

O norteamento do governo Brizola de uma política de segurança pública pautada pelos direitos humanos foi derrotada em pouquíssimo tempo. Já em sua primeira administração, um sentimento generalizado de insegurança, potencializado pela grande mídia e pelo crescimento dos índices de criminalidade, juntamente com a insubordinação explícita de policiais aos

---

<sup>69</sup> Ibidem, pp. 79-88.

ditames da política de segurança pedetista, desembocaram na perda de viabilidade desse projeto político. O candidato de Brizola à sucessão do governo, Darcy Ribeiro, foi superado pelo candidato Moreira Franco, cujo principal slogan de campanha, “*acabar com a violência em seis meses*”, personifica em si a opção que o eleitorado tomou em legitimar as tradicionais formas de intervenção policial.

Os policiais literalmente aderiram a uma postura de “cruzar os braços”, desobedecendo aos comandos do Estado em retaliação à “*definição dos parâmetros de atuação policial sempre a partir de uma negativa – não matar, não torturar, não invadir barraco e assim por diante*”<sup>70</sup>. Entre a população, cresceu em audiência a “*compreensão difundida de que a política de direitos humanos não considera humanas as vítimas de violência, mas somente os bandidos*”<sup>71</sup>.

No segundo mandato de Brizola (1991-1994), somente para ficarmos com o ápice desse processo de reviravolta punitivista, o Exército ocupou as ruas na Operação Rio, em uma intervenção do governo federal. Voltamos assim ao padrão militarizado da segurança pública que, a partir da década de 1980, se orientou para a chamada guerra contra o tráfico de drogas. A figura do militante comunista foi substituída pela do traficante enquanto novo inimigo público a ser perseguido:

*“A perspectiva militarizada das forças policiais ostensivas continua a seduzir executivos de segurança pública e setores do senso comum ilustrado, sobretudo quanto os problemas em foco são a ‘a guerra contra o crime’, o ‘lado operacional da polícia’ e o necessário ‘controle dos homens armados’ que fazem cumprir a lei. A despeito das mudanças do regime político e das alterações do sistema policial brasileiro, outros anacronismos ainda se fazem presentes próximos a virada do milênio, comprometendo a indispensável profissionalização dos assuntos de polícia: a visão de que a segurança pública corresponde a uma caçada dos inimigos da ‘boa ordem e da paz pública’; a perversa associação das*

---

<sup>70</sup> Ibidem, p. 132.

<sup>71</sup> Ibidem, p. 137.

*questões de ordem pública com aquelas relativas à soberania do Estado; as demandas para que o Exército atue nos assuntos de ordem pública, imprimiram a sua marca em nosso passado e ainda têm configurado uma sombria realidade na vida democrática brasileira*<sup>72</sup>.

As campanhas da grande mídia pelo reforço do policiamento ostensivo não se furtam a minimizar os efeitos da violência policial, fazendo vistas grossas à tortura nas investigações policiais, às detenções violentas e até mesmo ao abuso da utilização da força letal. O Rio de Janeiro tem sido palco de um processo de militarização da crise social, que implementa um modelo de segurança baseado na metáfora da guerra. Segundo o Instituto de Segurança Pública do Rio de Janeiro (ISP), os policiais em serviço na cidade são responsáveis por 18% do número total de mortes, matando três pessoas a cada dia<sup>73</sup>. Isso sem considerar a ação de grupos de extermínio, com conhecida participação de policiais e bombeiros, que desde os anos de 1960 eliminam supostos criminosos pertencentes às populações marginalizadas das periferias. Atuação exemplificada pelo caso de maior destaque até hoje, a matança fortuita de 29 pessoas na Baixada Fluminense, em 31 de março de 2005; em que, apesar de onze policiais terem sido presos, seis foram soltos posteriormente, e, até o momento, apenas um deles foi julgado e condenado.

Entretanto, a violência policial não é apenas um expediente clandestino. Há muito as autoridades governamentais se convenceram da normalidade das exceções ao Estado de Direito. Para muitos gestores públicos, as forças policiais devem ter consciência de que uma guerra foi deflagrada pelos criminosos. Como disse o presidente Lula logo depois da chacina do Complexo do Alemão, “*bandido não deve ser tratado com pétalas de rosa*”<sup>74</sup>, sendo, no entanto, advertido na ocasião pela população quanto à complexidade da favela em que moravam.

---

<sup>72</sup> MUNIZ, Jacqueline, Op cit., pp. 272 e 273.

<sup>73</sup> ALSTON, Philip. Relatório do Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias, Missão ao Brasil (4-14 Novembro 2007), 2008, p. 10.

<sup>74</sup> BELCHIOR, Luíza. *Lula lança obras do PAC e critica violência policial em favelas*. Folha Online, em 07/03/08. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/folha/cotidiano/ult95u379659.shtml>



Em nome do combate ao tráfico de drogas, os governos acionaram uma nova justificativa, a partir da década de 1980, para executar uma política repressiva e de contenção das populações pobres. Nos dias atuais não é diferente, infelizmente - as mega-operações policiais<sup>75</sup> da política de segurança pública do governo do estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral (2007), são as sucessoras mais evidentes da tradição brasileira de criminalização da pobreza. Em visita do relator especial da ONU de execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias, a mega-operação realizada no Complexo do Alemão, em 27 de junho de 2007, com o saldo de 19 pessoas mortas<sup>76</sup>, foi classificada como uma política de extermínio. Segundo o relatório de Philip Alston, “estabelecer estratégias de policiamento apenas considerando objetivos eleitorais é um desserviço à polícia, às comunidades afetadas e à sociedade como um todo”<sup>77</sup>.

O exemplo da chacina do Complexo do Alemão ilustra claramente o nível de militarização atingido pela política de segurança do Rio de Janeiro. Conforme manifesto assinado por diversas personalidades e entidades do movimento de direitos humanos, divulgado na época, em reivindicação pela apuração das violações de direitos humanos cometidas na operação, a mencionada missão policial contou com a participação de 1.350 agentes policiais, a utilização de 1.080 fuzis, 180.000 balas e teve duração de cerca de oito horas. Não há, portanto, como se negar a continuidade do *modus operandi* bélico na política criminal fluminense. Durante os 166 anos de existência da PM do antigo Estado da Guanabara, a corporação somente não foi comandada por um oficial do Exército por doze anos. No Estado do Rio de Janeiro antes do período da fusão a corporação foi chefiada por policial de carreira por tempo ainda menor, quatro anos. Depois da junção dos estados, o Exército persistiu

---

<sup>75</sup> RIBEIRO, Camilla et al. *Políticas e Práticas na Construção de uma Política de Segurança – O caso do governo Sérgio Cabral Filho (2007-2009)*, In: Justiça Global (org.). *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2009, p. 9. “As denominadas ‘megaoperações’ são incursões policiais nas favelas que contam com um grande número de agentes das forças de segurança estadual e/ou federal, além de uma ampla cobertura e espetacularização dos meios de comunicação. Essas operações são apresentadas e justificadas pelas autoridades públicas como “ação pacificadora para erradicar a força armada”.

<sup>76</sup> ALSTON, Philip. *Relatório do Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias – Missão ao Brasil (4 - 14 de novembro de 2007)* – Tradução NEV/USP, 14/11/07, p. 16. Disponível em [www.nevusp.org/downloads/relatoriophilip.doc](http://www.nevusp.org/downloads/relatoriophilip.doc) - Os peritos independentes acionados pela SEDH foram conclusivos em assinalar que: “várias das mortes decorreram de um procedimento de execução sumária e arbitrária”.

<sup>77</sup> Idem, p. 38.

no comando ainda por sete anos, sendo dele destituído apenas no primeiro governo Brizola<sup>78</sup>. Em cima desse substrato é que o punitivismo neoliberal se fixou, fazendo da metáfora da guerra, contida nas mega-operações policiais e na maquiagem do extermínio produzida pelos autos de resistência, seu mecanismo de negação do conflito social:

*“Eles são adestrados para intervir nos conflitos sociais, e paradoxalmente, não são educados para compreender que esses mesmos conflitos constituem uma forma de sociabilidade, ou melhor, uma forma legítima de negociação da realidade social. A percepção reificada da obediência e da disciplina militares camufla e, em boa medida, exclui a disputa de interesses e o dissenso como uma forma de estruturação positiva da vida em sociedade. Busca-se, como vimos, ainda que idealmente, a uniformidade das ações e dos comportamentos”<sup>79</sup>.*

Embora se repudie o conflito social, o mesmo não se aplica ao conflito da polícia com os moradores de favela. Na história das instituições policiais, a opção hegemônica das elites brasileiras foi por programar tais corporações em torno de um *ethos* guerreiro, cuja função é domar com violência as classes populares. Esse estilo de repressão não é um mero resíduo do atraso. Os esforços governamentais pela modernização das forças policiais caminharam geralmente no sentido de aperfeiçoar a lógica militarista de segurança pública. Prova disso é a criação do Núcleo de Companhia de Operações Especiais da PMRJ em 1978, rebatizado como Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE) em 1991. Aqui o ímpeto de modernização militarista parece encontrar o tipo ideal do modelo de polícia que se deseja – uma tropa de guerra urbana que não vacila em se utilizar de métodos militares próprios ao enfrentamento da guerrilha urbana. “*Força e Honra*” e “*Vá e Vença*” são os lemas de motivação do BOPE para suas operações de combate em áreas de alto risco e resgate de reféns. Com cânticos sinistros de louvação da guerra, entoados em seus treinamentos, a tropa de elite do estado do Rio de Janeiro não deixa dúvidas quanto à sua tarefa: “*Homem de preto, / qual é sua missão? / É invadir*

---

<sup>78</sup> HOLLANDA, Cristina Buarque de. Op cit., pp. 75 e 76.

<sup>79</sup> MUNIZ, Jacqueline, Op cit., pp. 102.

*favela / e deixar corpo no chão*” ou ainda “*Vou me infiltrar numa favela / com meu fuzil na mão, / vou combater o inimigo, / provocar destruição*” e muitas outras expressões macabras são vocalizadas como demonstração de coragem, tais como “*sou treinado para matar*”, “*sou mensageiro da morte*”, “*herói da nação*”, “*trago a morte e desespero, e a total destruição*”. Como os próprios autores do apologético livro “Elite da Tropa” sentenciam:

*“O BOPE não foi preparado para enfrentar os desafios da segurança pública. Foi concebido e adestrado para ser máquina de guerra. Não foi treinado para lidar com cidadãos e controlar infratores, mas para invadir territórios inimigos. Tropas similares servem-se de profissionais maduros. O BOPE acelerava meninos de 20 e poucos anos até a velocidade de cruzeiro de combate bélico”<sup>80</sup>.*

#### **2.4 Policiamento comunitário – uma alternativa ao padrão militarista?**

No discurso institucional, o policiamento comunitário tem sido defendido como uma alternativa ao padrão militarista de segurança pública, tanto é assim que o Ministério da Justiça do governo Lula criou, em agosto de 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci), o qual “*destina-se à prevenção, controle e repressão da criminalidade, atuando em suas raízes sócio-culturais, além de articular ações de segurança pública com políticas sociais por meio da integração entre União, estados e municípios*”<sup>81</sup>. O projeto visa juntar políticas de segurança com ações sociais, com base em estratégias de prevenção da criminalidade, sem dispensar a repressão qualificada. O governo federal pretende investir no chamado “PAC da segurança pública” (em referência ao Programa de Aceleração Econômica do governo petista) cerca de R\$ 6.707 bilhões até o final de 2012. Como diz o relatório de apresentação do programa, “*o Pronasci tem como público-alvo*

<sup>80</sup> SOARES, Luiz Eduardo et al. *Elite da Tropa*. (Prefácio) Rio de Janeiro: Objetiva, 2005, pp 8.

<sup>81</sup> GOVERNO FEDERAL, Ministério da Justiça. PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, 2007, p. 3.

*jovens de 15 a 29 anos à beira da criminalidade ou que já se encontram ou já estiveram em conflito com a lei – presos ou egressos do sistema prisional*<sup>82</sup>.

Muitos são os projetos que integram o Pronasci, dentre os quais se destacam algumas iniciativas de caráter preventivo em matéria de segurança pública, tais como: o projeto “Mães da Paz”, que remunera com uma bolsa as mulheres que arremeterem jovens em vias de ingressar no mundo do crime; o projeto “Jovens em Território de Descoesão Social” (Protejo) que remunera com uma bolsa jovens que se disponham a agir como multiplicadores de uma cultura de paz ensinada pelas “Mães da Paz” e equipes multidisciplinares; instalação de pontos de cultura, criação de centros de assistência e formação de agentes para mediação de conflitos; campanha de desarmamento; formação em direitos humanos para agentes penitenciários e outros profissionais da área de segurança; investimento em tecnologias não-letais; formação de Conselhos Comunitários de Segurança Pública; melhoria da infraestrutura de favelas com recursos do PAC; e, por último, o policiamento comunitário, considerado o modelo ideal de segurança pública pelo Pronasci:

*“A instituição do policiamento comunitário é imprescindível ao Pronasci. Trata-se de um conceito de segurança pública que se baseia na interação constante entre a corporação policial e a população. Os policiais comunitários acompanharão sempre a mesma região e serão capacitados em temas como direitos humanos, ética e cidadania – construindo, assim, uma relação de confiança com a população. No Pronasci, o policiamento comunitário será agregado em núcleos. Sempre que necessitar, a população poderá remeter-se a um deles para acionar o serviço. A ação contará com a realização de cursos pela Secretaria Especial de Direitos Humanos (SEDH)*<sup>83</sup>.

Apesar da retórica de pacificação, o próprio Ministro da Justiça, Tarso Genro, admitiu que ações policiais como a megao-peração policial ocorrida no Complexo do Alemão em 2007 estão previstas em uma primeira fase do Pronasci. Segundo o ministro, “se o Estado não exercer a autoridade plena sob

---

<sup>82</sup> Ibidem, p. 5.

<sup>83</sup> Ibidem, p. 15.

*determinada região, o Estado não tem condições de mudar o paradigma de segurança”, acrescentando em seguida, “no Pronasci, operações dessa natureza [iguais à mega-operação do complexo do Alemão] estão previstas para a reocupação do território”<sup>84</sup>. Para Roberto Leher, a análise do discurso de Tarso revela uma similitude entre o modelo de segurança pública da Colômbia e o Pronasci:*

*“O ministro defendeu abertamente a força extrema para ‘liberar os territórios hostis’ para, posteriormente, ampliar as políticas públicas focalizadas e de alívio à pobreza. A inspiração mais imediata é o modelo da polícia ‘cidadã’ da Colômbia que, por meio de forças policiais e paramilitares ‘pacificou’ as comunidades (com muitas mortes e desaparecimentos) e, a seguir, por meio de ONG e igrejas, vem preconizando a adoção de políticas de alívio à pobreza”<sup>85</sup>.*

Como na retórica do governo da Colômbia de Uribe (início 2002), o Pronasci se fundamenta no discurso de um Estado comunitário e uma política de segurança pública democrática. Talvez não seja coincidência a noticiada reunião, patrocinada pelo presidente do BID, Luiz Alberto Moreno, dos governadores Sérgio Cabral (RJ), Aécio Neves (MG) e José Roberto Arruda (Brasília) com o presidente direitista Uribe, em Bogotá, para discutir os programas de segurança Plano Colômbia e Plano Patriota.

---

<sup>84</sup> LEHER, Roberto. *Capitalismo Dependente e Direitos Humanos: uma relação incompatível*. In: Justiça Global (org.). *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Op cit., p.. 30.

<sup>85</sup> *Ibidem*, p. 30.

## CAPÍTULO 3 - Fundamentos teóricos do policiamento comunitário

### 3.1 Origens do Policiamento Comunitário

O surgimento do policiamento comunitário enquanto um programa estruturante da gestão criminal é paralelo à crise do modelo tradicional, especialmente a verificada nas últimas décadas do século XX. O contexto dos distúrbios civis nos Estados Unidos na década de 1960 foi o estopim para que se iniciassem os primeiros movimentos nessa direção. Naquele tempo, havia se tornado evidente a inabilidade policial em lidar com as minorias, no sentido de prestar-lhes um serviço de segurança pública que não lhes visassem como alvos e sim como clientes. Os guetos norte-americanos incluíram em sua pauta de protesto o tratamento preconceituoso que lhes era imposto pelas forças policiais.

Em 1967, a *Comissão Presidencial sobre Policiamento e Administração da Justiça*<sup>86</sup> recomendou aos departamentos de polícia do país o chamado “policiamento em grupo”<sup>87</sup>. Vários departamentos de polícia seguiram a recomendação. O objetivo dessa estratégia precedente era encurtar a distância entre policiais e comunidade<sup>88</sup>, por meio da assunção por um grupo de oficiais

---

<sup>86</sup> Outro documento muito em voga na época foi o Relatório da Comissão Consultiva Nacional sobre Desobediências Civis (1968), o qual constatou uma hostilidade profunda entre a polícia e as comunidades dos guetos, tendo proposto como uma das saídas o incentivo a uma maior participação do público no policiamento.

<sup>87</sup> Na verdade, o policiamento em grupo surgiu na Inglaterra no período imediatamente posterior à Segunda Guerra Mundial, como resposta às reclamações de policiais quanto ao tédio das rondas individuais. Contudo, parece que a importação dessa idéia pelos EUA, inicialmente com o nome “ronda policial do bairro”, foi o passo mais significativo na conceituação do policiamento comunitário, na medida em que logo se lhe vinculou a uma crítica do modelo tradicional de policiamento e não a uma demanda interna da corporação.

<sup>88</sup> BRODEUR, Jean-Paul. *Como Reconhecer um bom policiamento – Problemas e Temas*. Tradução de Ana Luísa A. Pinheiro. São Paulo: Edusp, 2002, p. 61. Em menção aos apontamentos de Sherman, Jean-Paul Brodeur destaca os seguintes elementos operacionais do policiamento em grupo: a) *tarefa geográfica estável*; b) *interação intragrupo*; c) *encontros formais do grupo*; d) *comunicação entre a polícia e a comunidade*; e) *encontros formais da*

de todos os serviços de policiamento em uma determinada área, combinando patrulhamento e investigação. Segundo Jean-Paul Brodeur, *“quase todas as táticas de policiamento comunitário que são atualmente existentes – por exemplo, patrulha a pé, atendimento nas delegacias, visitas às casas, vigilância comunitária do crime – foram utilizadas então”*<sup>89</sup>.

Contudo, essa experiência precursora do policiamento comunitário não figura na história dos Estados Unidos como bem-sucedida. Os partidários do policiamento comunitário alegam que as resistências na cultura policial, em particular no comando de suas corporações, dificultaram a execução desse plano de descentralização. O fato é que os resultados do programa foram avaliados como inócuos, tanto em relação ao apaziguamento das tensões com as minorias étnicas quanto em seu impacto nos índices de criminalidade.

Outra experiência que também se deu naquele período em várias cidades americanas foi a chamada Vigilância de Bairro, também denominada Vigilância de Casa, Vigilância de Apartamento, Vigilância de Quarteirão e Vigilância de Comunidade. A proposta central desse programa era que a polícia comprometesse cada pessoa na proteção de seu imóvel e demais pertences, persuadindo-as a se organizarem e fornecendo-lhes equipamentos de segurança, perícia profissional e técnicas de prevenção. Como no caso do policiamento em grupo, o programa de vigilância de bairro não obteve bons resultados. Analisando o histórico da vigilância de bairro, e de outras modalidades de policiamento comunitário, Jean-Paul Brodeur manifestou seu pessimismo com tais programas focados na comunidade:

*“Este impacto limitado que os programas comunitários para o crime têm sobre o índice de criminalidade e mesmo sobre o sentimento de segurança da comunidade é verificado pela maioria das pesquisas de avaliação realizadas em diferentes localidades onde o policiamento comunitário foi implementado”*<sup>90</sup>.

---

comunidade; f) participação da comunidade no trabalho da polícia; e g) informes sistemáticos a agências sociais).

<sup>89</sup> Ibidem, p. 61.

<sup>90</sup> Ibidem, p. 62.

O fracasso do programa de policiamento em grupo<sup>91</sup> e do programa de vigilância de bairro durante os anos de 1970 não representou um arrefecimento das críticas dirigidas ao modelo tradicional. Com brevidade, veio a recuperação dessa chave de leitura. Nos anos de 1980, multiplicaram-se publicações defendendo iniciativas comunitárias de prevenção ao crime nos Estados Unidos e Canadá. Daí em diante, diversos projetos pilotos foram fomentados ou surgiram por iniciativas locais de departamentos de polícia, tais como o policiamento a pé, o policiamento orientado para a solução de problemas, a criação de pequenas delegacias comunitárias e o método de visitas anuais da polícia a cada morador.

### **3.2 A crise do modelo tradicional de policiamento**

Uma importante referência de experiência de polícia comunitária no mundo é a estadunidense, segundo a qual a busca de aperfeiçoamento da administração da segurança pública demonstrou que a aproximação entre policiais e comunidade é medida importante para o controle da criminalidade urbana. Conforme sistematização de Cerqueira<sup>92</sup>, a polícia norte-americana pode se dividir em três eras distintas: a era da política, a era da reforma e a era da resolução de problemas com a comunidade.

O chamado movimento de reforma da polícia ocorreu por volta de 1900, com o intuito de profissionalizar uma corporação vista então como corrupta e extremamente permeável à influência política. Podemos dizer que tal processo de profissionalização correspondia ao enquadramento desse serviço público em um modelo burocrático-legal de administração, isto é, uma administração

---

<sup>91</sup> Uma outra experiência norte-americana igualmente fracassada, que pode ser considerada antecessora do policiamento em grupo, é a Unidade de Relacionamento com a Comunidade (PCR). O relatório da Comissão Kerner (também chamado de Relatório da Comissão Nacional sobre Desobediências Cívicas) constatou que a PCR de São Francisco entrou em rota de colisão com o Departamento do qual fazia parte, em virtude de estabelecer um relacionamento diferenciado com a população de gueto. Os oficiais consideravam promíscua a relação com o que apelidavam de comunidade “minoritária de maçãs podres”.

<sup>92</sup> CERQUEIRA, Carlos Magno N. *Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário*. 2ª edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos/ICC, 2001, p.5.



neutra e técnica, operada pela divisão de trabalho e unidade de comando (estrutura hierarquizada e centralizada), na esteira da revolução proposta no campo da produção por Taylor.

No lugar de admissão por indicações políticas e relativismo funcional, partiu-se para um modelo de contratação por concurso público e submissão ao cumprimento da legislação penal. O concurso público viabilizou a independência dos departamentos municipais de polícia perante o poder político. Ademais, não mais cabia ao policial margem para ampliação do seu entendimento sobre ordem pública para além do campo definido pela lei criminal. Sua função era exclusivamente o controle da criminalidade.

Estabeleceu-se também um procedimento padronizado. A função policial não mais poderia ficar entregue ao discernimento do policial. Era necessário seguir uma rotina, uma padronização. A imparcialidade profissional se garantia teoricamente a partir de uma administração centralizada (responsável pelo controle interno) e pelo rodízio permanente dos policiais em seus turnos e setores de patrulhamento (com o objetivo de evitar uma administração pessoal e arbitrária).

A principal tática de controle da criminalidade urbana no modelo da reforma é o patrulhamento motorizado, como defendido pelos estudos de O. Wilson<sup>93</sup>. Tal tecnologia permitiria um policiamento visível, dinâmico, rotineiro e em todos os bairros da cidade, agindo de maneira preventiva e repressiva. A prevenção tem por finalidade eliminar ou diminuir a efetividade dos riscos<sup>94</sup> de prática de crimes. Por sua vez, a repressão são os atendimentos realizados pela polícia quando acionada depois de já realizada a ação delituosa, geralmente comunicada pela população por telefone para a Central de Operações de Polícia.

---

<sup>93</sup> Idem, pp 8 a 12.

<sup>94</sup> Os riscos são situações que podem gerar um acontecimento que torne necessário o serviço policial, tais como visibilidade deficiente de uma rua, insegurança dos prédios, aglomerações de pessoas etc. Na teoria de O. Wilson, os crimes ocorrem por dois pressupostos: (a) o desejo de cometer o crime e (b) a crença de que existe ou a existência de oportunidade para o cometimento do crime sem que o infrator sofra as conseqüências. O patrulhamento geraria o “medo de ser preso”, criando uma sensação permanente de segurança, o que neutraliza o segundo pressuposto mencionado, prevenindo a criminalidade.

Portanto, nota-se uma clara opção pelo patrulhamento motorizado em comparação com a patrulha a pé, o que é coerente ao *status* científico aspirado pelo modelo da reforma, de uma polícia distante e neutra. Não caberia ao cidadão participar da administração da segurança pública, mas apenas notificar as agências competentes sobre a ocorrência do delito. O antigo lema da polícia londrina “a polícia é o público e o público é a polícia” havia sido abandonado por um modelo cujo centro é o patrulhamento preventivo do automóvel e a resposta rápida aos chamados do público (sistema 911).

Contudo, as propostas dos teóricos destas reformas aos poucos se mostraram falhas em diversos aspectos. Nas décadas de 1960 e 1970, as críticas se tornaram cada vez mais presentes. O ascenso do movimento pelos direitos civis nos Estados Unidos - contra a guerra e a favor dos direitos das minorias – serviu, entre outras coisas, para denunciar o caráter preconceituoso da intervenção policial, que encarava como fatores de risco os desempregados, imigrantes, ambulantes, prostitutas, “drogados”, bairros de população negra e manifestações políticas. Seguindo o estudo de Moore e Trojanowicz, bem como o de Moore e Kelling, críticos ao sistema proposto por O. Wilson, Cerqueira destaca várias falhas do modelo profissional, inclusive em seus elementos operacionais, vejamos as mais importantes:

- *natureza reativa – a polícia em geral entra em ação somente depois de consumado o crime, caso haja comunicação da população. Os casos em que não há qualquer comunicação ficam sem ação da polícia;*

- *não funciona na prevenção do crime – a polícia não consegue influir sobre as causas do crime e também não dispensa suficientes esforços em serviços de análise e inteligência;*

- *ineficácia policial – constata-se um crescimento dos crimes nos Estados Unidos durante a década de 1960, mesmo havendo significativos investimentos em equipamentos e efetivo. Observa-se também pouca eficácia na patrulha mecanizada em garantir uma real segurança;*

- *medo do crime – a criminalidade violenta não foi o único*

*fenômeno a trazer preocupação às autoridades norte-americanas na época. O medo da “violência urbana” começou também a despertar atenção. Por vezes, ocorre de cidades com enorme sensação de insegurança não possuírem os piores índices. Há um deslocamento entre sensação de insegurança e a criminalidade violenta que de fato existe. O medo parece ser determinado mais pela “desordem” do que com o crime;*

- *serviço policial discriminatório – o modelo dos reformadores preconizava um serviço policial impessoal/legal, ao mesmo tempo em que lançava uma suspeição generalizada sobre os bairros resididos por negros, apenas para citar um exemplo dentre as hipóteses discriminatórias abarcada pela noção de “fatores de risco”. Outro viés do problema era a não representatividade das minorias e mulheres nos quadros da polícia;*

- *negação do uso do discernimento – a dispensabilidade do uso do discernimento pelo policial é rechaçada, pois novas pesquisas afirmam que é inerente à profissão a tomada de decisão e que a repressão é uma pequena parte do conjunto do trabalho;*

- *desvalorização do patrulheiro – o conceito da reforma é de centralidade da função do patrulheiro. Na prática, este não participa das funções de planejamento da corporação, restando-lhe cumprir papéis operativos<sup>95</sup>.*

As críticas apontadas ao modelo da reforma mencionada foram suficientes para que se procurassem novas orientações para o serviço de policiamento. Se, por um lado, novos estudos surgiram para confirmar que o fenômeno da cifra oculta<sup>96</sup> atingia patamares elevados, ou seja, a polícia nem tomava conhecimento da maioria dos crimes, por outro, se percebeu que a saída para que se aumentasse a comunicação dos crimes passaria certamente pelo relacionamento com a comunidade. Além disso, experimentos em cidades estadunidenses, como San Diego, indicaram que a interação com a

---

<sup>95</sup> CERQUEIRA, Carlos Magno. Op cit ,pp. 13 a 15.

<sup>96</sup> Ibidem, p. 15.

comunidade trazia avanços na atitude do policial e podia contribuir para a produção de soluções criativas no seu exercício profissional.

Outro projeto muito conceituado, desenvolvido por Herman Goldstein, intitulado “*o policiamento orientado para o problema*”<sup>97</sup>, introduziu a idéia de uma polícia que não se limita a combater o crime, pois analisa a ocorrência de repetições nos eventos criminais e de desordem pública para se chegar às causas do problema e assim intervir diretamente nelas. Conhecer os problemas do bairro depende de conversas constantes com os moradores e de aprender a formular soluções em conjunto com os mesmos.

Todas essas inovações apontaram para um novo paradigma de segurança pública, o do policiamento comunitário. O desgaste das estratégias tradicionais da polícia seria patente, embora não superado. Skolnick e Bayley, pesquisadores encarregados pelo Departamento de Justiça dos EUA na década de 1980 para a produção de um relatório com as melhores idéias de controle sobre o crime urbano, elucidam que:

*“Pesquisas haviam mostrado, repetidas vezes, que as estratégias tradicionais da polícia não estavam funcionando com eficiência. Como acontece com qualquer investigação, foram feitas objeções a determinados estudos, mas a lição clara que se tinha de tudo foi que, todas as vezes em que foram avaliados métodos experimentais de policiamento, não se conseguiu demonstrar a utilidade destes métodos. Essa série quase contínua de conclusões negativas foi uma das razões pelas quais o Governo Federal se preocupou, em 1982, em descobrir se havia alguma coisa que pudesse funcionar”*<sup>98</sup>.

Com o intuito de apresentar um quadro ainda mais completo das debilidades do modelo da reforma policial, vejamos as conclusões de Skolnick e Bayley sobre o policiamento tradicional:

- *augmentar o número de policiais não tem impacto no índice*

---

<sup>97</sup> Ibidem, pp. 15 e 16.

<sup>98</sup> BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Nova Polícia – Inovações nas Polícias de Seis Cidades Norte-Americanas*. (a) (2ª Edição – 1ª reimp.) São Paulo: Edusp, 2006, pp. 17 e 18.

*de criminalidade e nem eleva a proporção de crimes solucionados. Depois de atingido certo quantitativo de policiais suficiente para a cobertura, os incrementos são inúteis;*

- *o serviço de patrulha motorizada aleatória não diminui a criminalidade violenta nem aumenta a prisão de suspeitos, tão pouco reduz o medo da violência urbana;*

- *os carros de patrulha com dois policiais não são mais eficazes do que os carros com um único policial;*

- *o patrulhamento intensivo apenas desloca a criminalidade temporariamente para outras áreas;*

- *os patrulheiros fazem poucas prisões nos crimes mais temidos pelos norte-americanos (assalto à mão armada, roubo, furto de domicílio, estupro e homicídio). O policial de patrulha gasta quase todo o tempo de trabalho passivamente ou fazendo serviços de urgência;*

- *o tempo de atendimento nos chamados de emergência não influencia na probabilidade de prisão ou de satisfação dos demandantes;*

- *as investigações criminais dos departamentos de polícia dificilmente acarretam em prisões e julgados. A comprovação do crime é resultado geralmente do flagrante ou de identificação de testemunhas<sup>99</sup>.*

### **3.3 Elementos do Policiamento Comunitário**

Os defensores mais entusiastas do policiamento comunitário associam reiteradamente este modelo à idéia de uma “polícia cidadã”. O vocábulo “comunitário” parece ungir a instituição polícia de uma auréola progressista, avessa ao autoritarismo característico do braço punitivo do Estado. Por esta razão, temos presenciado uma tendência de proliferação da designação polícia

---

<sup>99</sup> Ibidem, pp. 18 e 19.

comunitária, com frequência atribuída aos programas de segurança pública mais díspares. Em uma ardilosa retórica, programas tradicionais são tratados como verdadeiras inovações. As agências estatais se esforçam em demonstrar para o público o quanto têm procurado novos arranjos administrativos e operacionais para combater o crime, porém a maior parte das iniciativas apresentadas não se enquadra nos moldes do policiamento comunitário.

Isso não significa dizer que seu conceito seja pacífico, pelo contrário, existe uma gama notável de divergências entre os teóricos. Todavia, um núcleo conceitual é perceptível entre os diversos enfoques – o papel central do público na administração da segurança. A manutenção da lei e da ordem seria mais bem produzida, sob essas perspectivas, por interações rotineiras entre a polícia e a sociedade civil. Sem essa participação do público, a denominação de policiamento comunitário para um programa de segurança pública é fatalmente imprópria. Partindo dessa premissa, existem outras características programáticas que se derivam desse ponto essencial. Seguindo a sistemática de Jerome Skolnick e David Bayley, quatro são os elementos que se afirmam como constitutivos do policiamento comunitário, tanto teoricamente quanto pela difundida aplicação prática: prevenção do crime com base na comunidade, patrulhamento com ênfase em serviços não-emergenciais, responsabilização da comunidade local e, por último, descentralização do comando<sup>100</sup>. Somam-se aqui a esses o policiamento orientado para a resolução de problema e reordenamento das prioridades da polícia, dando maior atenção ao crime leve e à desordem.

A estratégia de **prevenção do crime baseada na comunidade** tem sua origem em um programa desenvolvido nos Estados Unidos no início da década de 1970, conhecido como “Vigilância de Bairro”. Sua aplicação estava calcada na responsabilização dos moradores pela vigilância de seus bairros. Qualquer comportamento percebido como suspeito deveria ser imediatamente comunicado à polícia. Em vez de uma postura passiva, cada indivíduo passou a dividir com as forças policiais a competência por assegurar a manutenção da ordem pública. Por seu turno, a polícia atuava no sentido de fortificar o

---

<sup>100</sup> BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. *Policiamento Comunitário*. (b) São Paulo: Edusp, 2006, pp. 18 e 19.

sentimento de pertencimento das pessoas ao bairro, bem como socializava seus conhecimentos para que todos pudessem cooperar na preservação de seus bens pessoais<sup>101</sup>. Em alguns países, como Japão e EUA, o engajamento popular chegou ao cume de desembocar na organização de rondas de rua feitas por civis.

O policiamento comunitário herda do programa de Vigilância do Bairro os seus traços mais marcantes – o caráter preventivo e o foco na administração localizada da segurança pública. Ao passo que para a polícia tradicional os cidadãos são no máximo “olhos e ouvidos” dispostos a cooperar na manutenção da ordem urbana, no policiamento comunitário são os civis os principais agentes na luta contra os problemas do bairro (no que se convencionou chamar de coprodução da segurança pública), tendo os mecanismos informais e voluntários de controle social o protagonismo em relação ao controle consciente da polícia. Nessa reformulação, cabe à polícia o encargo de liderar a resolução de problemas na comunidade, cobrando e motivando os seus habitantes a constituírem seu bairro como um organismo autorregulamentado, intolerante à desordem e comportamentos antissociais.

O segundo elemento do policiamento comunitário é a **reorientação das atividades de patrulhamento**. Enquanto no modelo tradicional a capacidade da polícia oferecer uma resposta rápida às demandas por controle da atividade criminal e desordem está diretamente relacionada à presença visível de patrulhas motorizadas nas ruas, no caso do policiamento comunitário o maior empenho é em desenvolver um canal de comunicação direto com a comunidade, animando com isso a ocorrência de pedidos por serviços não-emergenciais. No modelo tradicional, acredita-se que tanto a repressão quanto a prevenção são mais bem operacionalizados por meio de um patrulhamento motorizado aleatório aliado a uma central cuja incumbência seja o recebimento de solicitações por telefone e rádio. Já no policiamento comunitário, a lógica é inversa, pois a patrulha a pé ou de bicicleta é vista como a maneira mais eficaz

---

<sup>101</sup> Em visitas anuais, a polícia orientava os moradores com técnicas de segurança residencial, bem como emprestava equipamentos para que os mesmos marcassem os seus pertences de maior valor com endereço domiciliar, código postal e iniciais do nome, facilitando assim a localização de bens roubados ou furtados.

para se desenvolver contatos pessoais e, por conseguinte, conhecer a comunidade e seus problemas. As vantagens do patrulhamento são assim enumeradas por Skolnick e Bayley:

*“Ao agir dessa maneira, os policiais do patrulhamento serão capazes de ajudar na autoproteção coletiva ou individual; de intervir nos estágios iniciais para prevenir os problemas que poderiam surgir; de desenvolver uma apreciação fortalecida das preocupações da comunidade; de explicar os serviços da polícia com mais precisão, e de obter informações que levem a prisões e a dar seguimento aos procedimentos legais. As forças policiais ainda poderiam lidar com as emergências genuínas, mas com uma equipe bem mais reduzida”<sup>102</sup>.*

Como se vê, o patrulhamento a pé guarda íntima relação com a exigência de uma postura mais pró-ativa por parte do policial. Embora várias pesquisas tenham questionado o poder preventivo de patrulhas móveis e rondas a pé, a manutenção da ordem é um dos principais proveitos esperados por esta técnica. Contudo, a única superioridade comprovada até hoje da patrulha a pé, bem como de postos descentralizados de policiamento ou miniaturas de delegacias de polícia, é a diminuição do medo do crime.

O terceiro elemento é o **aumento da responsabilização da comunidade local**, afinal o policiamento comunitário tem como contrapartida um alargamento das funções policiais. No momento em que a lei deixa de ser a única fonte de legitimidade para o trabalho de administração da ordem pública, novas tarefas de imediato são adicionadas ao repertório da competência policial. Uma dimensão inescusável dessa dilatação é a participação civil nos assuntos de policiamento. Não se trata aqui unicamente de uma maior disposição em ouvir o cidadão, o que se projeta é a criação de espaços que facilitem sua manifestação, tais como Comitês Consultivos ou Conselhos Comunitários. Uma manifestação que deve ser livre, sem qualquer constrangimento e com desenvoltura para tecer críticas e elaborar propostas. O

---

<sup>102</sup> BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. Op cit (a), p. 24.



exercício da supervisão civil das atividades policiais é entendido como uma possibilidade de aperfeiçoamento da instituição.

No caso do relacionamento da polícia com as minorias, o policiamento comunitário tem uma postura aparentemente contraditória. Algumas iniciativas indicam uma tentativa de aproximação com essas populações (os negros nos Estados Unidos, os coreanos no Japão, os afro-caribenhos na Grã-Bretanha, e os homossexuais em diversos locais), tendo em vista a formação de destacamentos especiais para facilitar a comunicação com esses grupos, inclusive incorporando-os em seus quadros profissionais<sup>103</sup>. Entretanto, talvez essa aproximação guarde similitude com o instinto de um predador que se camufla para apanhar a sua presa, pois também se observa o acionamento de uma suspeição generalizada frente a esses segmentos, que devem ser vigiados para que se previna o crime. De toda sorte, a retórica do policiamento comunitário é a de oferecer para as minorias mecanismos de controle sobre a polícia, possibilitando que queixas de violência estatal não sejam ignoradas.

Com o aumento de suas atribuições para além daquelas legalmente previstas, o policial no modelo comunitário se insere em uma rede, ao mesmo tempo institucional e civil, cujo interesse é elaborar planos integrais para a manutenção da ordem e o combate à criminalidade. Interagir com todos os elementos dessa rede, prestando contas dos resultados atingidos, tem se revelado um trabalho exaustivo. Na tentativa de se prevenir crimes, além dos contatos com os moradores, a polícia comunitária estabelece parcerias com serviços públicos de assistência social, seja levando técnicas de segurança para dentro de instituições, tais como escolas ou sanatórios, seja dando uma aplicação de controle social aos mecanismos previdenciários, provendo serviços como os de educação e cultura a grupos supostamente vulneráveis ao crime. Em suma, o policiamento comunitário eleva em muitos decibéis a comunicação entre polícia, demais órgãos públicos e sociedade civil, recaindo as maiores responsabilidades da interação ao primeiro componente da tríade.

---

<sup>103</sup> Ibidem, p. 30.

O quarto elemento do policiamento comunitário é a **descentralização do comando**. Tendo em vista a especificidade das localidades, almeja-se um serviço policial adaptável à ecologia de cada comunidade<sup>104</sup>, com flexibilidade suficiente para atender as prioridades ensejadas pelos nativos, o que é assegurado por uma estrutura que delegue poderes aos policiais que estejam em contato com as pessoas. São os chefes da polícia comunitária e os policiais do patrulhamento os responsáveis pelas principais ações e decisões do programa, abrangendo do recebimento de críticas e propostas da comunidade até a apresentação de soluções para problemas do bairro em encontros com a população.

### 3.3.1 O Policiamento orientado para a solução de problemas

A maioria dos defensores do policiamento comunitário recepcionou com entusiasmo as idéias do policiamento orientado para a solução de problemas. Parece-lhes bastante adequado compatibilizar a expansão do trabalho policial com o envolvimento da comunidade nos assuntos de segurança pública. As ressalvas a esta integração são vocalizadas quase que exclusivamente por alguns defensores do policiamento orientado para a solução de problemas, por enxergarem limitações e prejuízos em uma participação irrestrita da sociedade civil em matéria de administração criminal. Segundo esses estudiosos, o policiamento comunitário tende a cair na armadilha da síndrome dos “meios sobre os fins”<sup>105</sup>, na medida em que tem mais influência sobre as atitudes do que em relação à qualidade do serviço da polícia. A comunidade, nessa

---

<sup>104</sup> Comunidades pequenas parecem ser as clientelas por excelência ou melhor adaptáveis ao policiamento comunitário, na medida em que o fator extensão geográfica pode ser elemento para facilitar ou dificultar a averiguação de demandas, o estabelecimento das redes de relação interpessoal entre policiais e moradores da comunidade, a organização estrutural das assembléias comunitárias etc.

<sup>105</sup> Trata-se da escolha de meios/técnicas de segurança pública que não produzam resultados objetivos em termos de índices de criminalidade, influenciando positivamente apenas a percepção subjetiva da comunidade. Nesse sentido, uma participação da comunidade que não visasse ou excedesse o objetivo de melhorar os índices de criminalidade significaria uma “inversão dos meios sobre os fins”, por mais que a comunidade se sinta mais segura quando integrada a rede de controle social da polícia.

perspectiva, não deve ser convocada na totalidade para participar da solução de problemas, sendo mais oportuno o envolvimento apenas das pessoas diretamente afetadas. Para tais críticos, a ênfase do policiamento orientado para a solução de problemas não é de maneira alguma uma maior participação da comunidade, mas sim a redefinição da função policial.

A despeito de todas essas reservas, o movimento preponderante tem sido o da articulação entre o policiamento comunitário e o policiamento orientado para a solução de problemas. Dentro desse arranjo, a resolução de problemas subordina-se à identificação dos problemas da localidade pela comunidade. Como diz Dennis Rosenbaum, “o policiamento comunitário sabe, em primeira mão, que os residentes de uma comunidade representam o papel principal na solução dos problemas do bairro”<sup>106</sup>, já que

*“o novo papel da polícia envolve a busca pelas informações [inputs] sobre os problemas locais através de pesquisas de porta em porta, encontros comunitários, análises das solicitações por serviços, e outros dados derivados das reações dos cidadãos”<sup>107</sup>.*

A própria escolha das soluções seria um processo de discussão e deliberação com as pessoas, haja vista que o enfoque preventivo depende dos recursos humanos disponíveis na comunidade.

Os trabalhos de Herman Goldstein foram os que primeiro definiram o policiamento orientado para a solução de problemas. Sua tese fundamental é que os poderes da polícia devem se expandir, absorvendo também assuntos não-criminais. Partindo da idéia de que o exercício do livre arbítrio pela polícia deve ser incentivado para que a instituição obtenha bons resultados na prevenção da criminalidade, propõe-se o aumento do poder de discricionariedade do policial, permitindo-lhe inclusive a prisão de alguém por conta de um problema de natureza não-criminal. Para Skolnick e Bayley, a solução encontrada por Goldstein é que

---

<sup>106</sup> ROSENBAUM, Dennis. *A Mudança no Papel da Polícia: Avaliando a Transição para Policiamento Comunitário*. In: BRODEUR, J. *Como Reconhecer um Bom Policiamento*. São Paulo: Edusp, 2002, p. 42.

<sup>107</sup> *Ibidem*, p. 42.

*“a polícia se torne orientada para a solução de problemas ao invés de orientada para atender incidentes. Ela deve desenvolver a capacidade de diagnosticar as soluções a longo prazo para crimes recorrentes e problemas de perturbação da ordem, e ajudar na mobilização de recursos públicos e privados para esse fim”<sup>108</sup>.*

O atendimento de urgência realizado por patrulhas motorizadas sempre visíveis e disponíveis é julgado por esta teoria como superficial e ineficiente, pois seu alcance estaria limitado às consequências dos problemas, não influenciando nos problemas em si. Goldstein acredita que a abordagem do tipo “atendimento paramédico” deve ser substituída por uma que atinja as causas da criminalidade e da desordem urbana. Para isso, a polícia deverá funcionar com uma agência do governo municipal que se utiliza prioritariamente de soluções alternativas ao processo de justiça criminal para resolver os problemas. Dentro dessa nova conceituação, o policiamento deve operar de maneira integrada com as agências não-policiais.

O policiamento orientado para a solução de problemas é incorporado ao policiamento comunitário de forma a ressaltar que o fenômeno da criminalidade é a exteriorização de problemas mais profundos, enraizados na comunidade. Ao contrário dos tipos penais que expressam os sintomas, os problemas relacionam-se à complexidade das circunstâncias particulares que deram origem ao crime. Dessa forma, a resolução de problemas, pela complexidade que lhe é característica, não se restringe às sanções criminais, sendo imprescindível a utilização de “estratégias coordenadas abrangentes”, próprias das parcerias entre agências governamentais e sociedade civil. Isso provaria, segundo Rosenbaum, que *“os meios através dos quais se resolvem os problemas identificados são sempre exclusivos do modelo de policiamento comunitário”<sup>109</sup>.*

---

<sup>108</sup> BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. (b) Op cit p. 37.

<sup>109</sup> ROSENBAUM, Dennis. Op cit, p. 42.

### **3.3.2 Reordenamento das prioridades da polícia, dando maior atenção ao crime leve e à desordem**

Conforme se vê, o policiamento orientado para a solução do problema é assimilado pelo policiamento comunitário em um movimento de ampliação da interferência do Estado sobre comportamentos e situações supostamente factíveis de serem prevenidos por uma rede formada por agências governamentais e comunidade. O controle da criminalidade se dilui no abstrato referencial da solução de problemas, dando margem para um relativismo sobre o que seriam de fato os serviços não-emergenciais. A orientação de uma maior atenção para os crimes leves e à desordem tem sido a forma encontrada para se precisar quais são os problemas causadores da criminalidade.

Para os adeptos da teoria da tolerância zero<sup>110</sup>, não é à toa que os problemas não-criminais e não-emergenciais seriam percebidos pela população como a principal demanda para a polícia – o crescimento da criminalidade no cenário urbano estaria vinculado com frequência à decadência dos bairros, causada pela propagação da desordem e grande incidência de crimes leves. Problemas como lixo nas ruas, pichações, prédios abandonados e uso de drogas acabariam por deteriorar o sentimento de pertencimento das pessoas ao bairro, com isso minguando a capacidade de autorregulação da comunidade. Na já clássica anedota conservadora de Wilson e Kelling, uma janela quebrada, se não consertada, será o estopim para que várias outras janelas apareçam quebradas, inexistindo por isso razões para se omitir frente às pequenas ilicitudes. O alarmismo dessa teoria encarna-se com perfeição no mito da desordem como metáfora do câncer. A desordem seria apenas uma manifestação de uma grave doença, que se não contida inicialmente, tomaria conta de todo o organismo social. Para Rosenbaum, um defensor do

---

<sup>110</sup> Programa de segurança pública implementado em Nova Iorque na gestão do prefeito Rudolph Giuliani; seu *modus operandi* se baseia em dois pontos centrais: o endurecimento da política de *Broken Windows* (Janelas Quebradas), com repressão a qualquer transgressão à lei - desde atravessar a rua fora das esquinas, jogar lixo na rua, pichação ou mendicância -, e a reorganização e descentralização do Departamento de Polícia.

policciamento comunitário, a concatenação entre desordem e criminalidade é evidente:

*“Há evidência cada vez maior sugerindo que os problemas ‘suave’ e ‘duro’ estão bastante relacionado; que o fracasso em se atender aos problemas suaves vai simplesmente exacerbar os crimes graves; e que um ataque indireto sobre o crime através da manutenção da ordem pode ser mais eficaz, eficiente e o único meio de policiamento nas áreas urbanas”<sup>111</sup>.*

A concentração do policiamento comunitário em enfrentar a desordem parte do raciocínio que a degradação física e social dos bairros é determinante para o crescimento da criminalidade nessas localidades. A desordem provocaria o medo dos moradores em frequentar espaços públicos, reduzindo assim a habilidade coletiva de regular o comportamento social. Com a sensação generalizada de perda de qualidade de vida, também se ensejaria uma debandada de famílias inteiras para outros bairros, justamente aquelas mais atentas aos padrões de relacionamento de vizinhança. O policiamento comunitário associado ao ideário do programa de tolerância zero concentra-se detidamente em evitar um ciclo de declínio nas comunidades, cujos efeitos são estimados como devastadores, à proporção que os moradores mais dispostos a contribuir com a diminuição das oportunidades de comportamento criminosos, de uma hora para outra, acionam o toque de recolher, trancafiando-se em suas próprias residências, ou pior, abandonando de forma irreversível a localidade.

De outro lado, o policiamento comunitário ao trabalhar com a noção de vítimas potenciais, relatando a aversão dessa categoria com a desordem urbana, também anuncia os efeitos da queda do controle informal na subjetividade dos ditos criminosos em potencial. Segundo Rosenbaum,

*“[...] a mensagem para os delinqüentes potenciais é clara – como a ordem social se deteriorou nesta área, ninguém vai interferir se você decidir assaltar uma loja, quebrar uma janela do*

---

<sup>111</sup> ROSENBAUM, Dennis. Op cit, p. 34.

*apartamento, molestar uma senhora idosa, ou mesmo matar alguém*<sup>112</sup>.

Por isso, o policiamento comunitário se dedica a reduzir os “sinais do crime” e de desordem - como mendigos, música alta ou bebedeiras em público -, mesmo que para isso deva esbarrar nos ditames da lei, dando uma interpretação infinita à tarefa de manutenção da ordem.

Esse acoplamento entre teoria das “janelas quebradas” e policiamento comunitário tem o manifesto sentido de filtrar o relacionamento da polícia com a comunidade, fazendo com que se dê primazia às alianças com as pessoas que se autorretratam como vítimas potenciais. Assim, a orientação para a solução dos problemas finca seu corpo e alma no terreno da desordem urbana, evitando-se digressões excessivas sobre as causas da criminalidade.

A questão seria unicamente concretizar a abstração da noção de desordem na esteira dos tormentos subjetivos das mentalidades mais punitivas de uma comunidade. A parceria com a comunidade é vista como o caminho para a leitura correta do código de comportamento considerado apropriado para cada área por seus habitantes considerados mais respeitáveis, e mais,

*“[...] se a polícia puder fazer isso, a manutenção da ordem demonstrará que a moralidade ainda importa, e que os elementos criminosos não estão no comando naquele local, e que existe uma comunidade que se importa com o que acontece dentro dela”*<sup>113</sup>.

### **3.4 O modelo do policiamento comunitário**

Os dogmas da polícia tradicional foram colocados em xeque. Surgiram estudos negando a superioridade do patrulhamento motorizado, o que antes era demonstrado com certo tom de obviedade. Por detrás desse e de outros

---

<sup>112</sup> Ibidem, p. 35.

<sup>113</sup> BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. (b). Op cit., pp. 28-29.

questionamentos estava uma crítica profunda ao distanciamento entre polícia e comunidade. O policiamento a pé, portanto, passa a traduzir os benefícios que a proximidade da polícia com o cidadão é capaz de produzir, tais como acesso a informações sobre os crimes e a redução do medo.

Seguindo a trilha de H. Goldstein<sup>114</sup>, Cerqueira atesta que nesse novo modelo que se gesta, a lei não é a única fonte legítima de autoridade para as tarefas policiais. A comunidade também tem um espaço relevante. Há certos conflitos e problemas na comunidade que a legalidade seria por demais rígida para lidar. A negociação e o envolvimento das pessoas acionariam o processo mais adequado para se identificar problemas que nem sempre estão inscritos no Código Penal e para se construir soluções para os mesmos.

Essa ampliação das atividades policiais, extrapolando o mero controle do crime, em tarefas como manutenção da ordem, mediação de conflitos e resolução de problemas exige uma postura do policial completamente distinta do modelo tradicional. Um problema que deteriora a qualidade de vida do cidadão e seja uma causa direta de insegurança na comunidade pode perfeitamente ser considerado de competência também policial. A descentralização organizacional defendida pela estratégia comunitária não significa a perda de hierarquia, o comando prossegue tendo papel crucial na definição de políticas e estratégias, bem como no acompanhamento da execução do planejamento, porém o policial da ponta do processo (o patrulheiro) também necessita de discernimento, suas atividades não se resumem somente a rotinas, mas implicam em tomada de decisões.

Dois são os elementos-chave para a definição da polícia comunitária: parceria com a comunidade e a resolução de problemas. A estratégia desse modelo é articular os recursos e habilidades disponíveis na comunidade com os da polícia a fim de resolver os problemas prioritários.

Ao contrário do que se possa imaginar, esta tarefa é de dificuldade considerável. As comunidades trazem em si a complexidade do todo da

---

<sup>114</sup> CERQUEIRA, Carlos Magno. Op cit, p. 16. Projeto sobre o “Policiamento orientado para o problema”.



sociedade e idiosincrasias locais, permeadas que são por interesses divergentes e conflitos de ordem diversa. O esforço de mediação por parte dos patrulheiros é essencial para o modelo, no entanto,

*“Há sempre o risco de que, diante da opção de proteger os interesses e os direitos dos segmentos marginalizados, os chamados ‘broken windows’, e de atender as expectativas dos setores mais influentes, a polícia acabe optando por estes que lhe são mais favoráveis e mais dispostos a cooperar.”<sup>115</sup>*

Ou seja, o policiamento comunitário tender a ser manipulado, em função de uma série de motivos simbólicos e pragmáticos, por *“indivíduos casados, proprietários, com maior tempo de residência na área e em melhor situação econômica e educacional”<sup>116</sup>*.

Em tese, a parceria com a comunidade tem que ser regida pelo estabelecimento e a manutenção da confiança mútua para que seus membros sejam encorajados a cooperar, inclusive com informações, além de participar dos programas e serviços sociais promovidos.

A partir da análise da experiência estadunidense de policiamento comunitário, conclui-se que a parceria com a comunidade não pode se ater somente à execução da lei. Isso seria não levar em conta o que as pessoas interpretam como ameaças à sua segurança, de maneira ampla. São exemplos desta consideração às demandas comunitárias: o auxílio às vítimas de acidentes e crimes, serviços médicos de urgência, mediar conflitos familiares e de vizinhança, controle do tráfego, serviços sociais básicos, proteção de assembleias e eventos comunitários etc. A ampliação das ações da polícia é entendida, portanto, como imprescindível para corroborar a confiança da comunidade e solucionar seus problemas e, assim, prevenir a criminalidade e diminuir o medo.

---

<sup>115</sup> NETO, Theodomiro Dias. *Policiamento Comunitário e Controle sobre a Polícia*. (2ª Ed.) Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003, p.61.

<sup>116</sup> *Ibidem*, p. 89.

Na medida em que as pessoas concluíssem que a polícia se tornou catalisadora e facilitadora do desenvolvimento destas comunidades, o sentimento de parceria se reafirmaria. Outras alianças evidentemente seriam necessárias para sustentar uma polícia que se interessa por questões como o tratamento de toxicômanos ou de assistência a desabrigados. A polícia deve se entender como parte de uma rede institucional e social, em que outros órgãos públicos devem ser acionados a colaborar, assim como entidades civis da localidade e mesmo externas (ONGs, entidades religiosas, instituições de ensino, associações de moradores etc.).

Já a resolução de problemas relaciona-se basicamente à noção de prevenção da criminalidade e redução do medo. Segundo esta formulação, a redução de crimes e desordem de uma comunidade se faz com o levantamento e análise dos problemas da localidade. O entendimento das causas dos problemas levará ao discernimento dos recursos apropriados para inibi-los. A criminalidade não poderia ser definida, por conseguinte, como uma prática individualizada, porém relacionada ao contexto social. Nessa perspectiva, “os indivíduos fazem escolhas baseados na presença de oportunidades pelas características físicas e sociais imediatas de uma área. Manipulando estes fatores, as pessoas estarão menos inclinadas a agir de maneira agressiva”<sup>117</sup>.

Melhor dizendo, enquanto não forem atingidas as causas subjacentes do crime, os incidentes continuarão a se reproduzir. Ocorre que não há outra maneira de se conhecer as causas a não ser pelo profundo conhecimento da comunidade. Reconhecer a validade das preocupações da comunidade é parte essencial desse exercício.

As divergências sobre as prioridades dos problemas é um dos principais desafios para o policiamento comunitário. Não é raro que haja desencontro entre a avaliação de prioridade da comunidade e da polícia. A forma de compatibilizá-los é a polícia administrar com a população os problemas assim designados pela comunidade ao mesmo tempo em que se propõe aos cidadãos assimilar também a pauta de preocupações da polícia. A imposição

---

<sup>117</sup> CERQUEIRA, Carlos Magno. Op cit, p. 58.

do ponto de vista oficial seria uma grave distorção, um exercício de autoridade incongruente com o sentido de democracia atribuído ao policiamento comunitário. Em igual sentido, equivocada é a importação de soluções encontradas em uma comunidade para a resolução dos problemas de outra. Sempre que possível, as soluções devem passar pelo crivo das pessoas, pois o principal atestado de funcionamento é a satisfação das mesmas e a dispensabilidade de ações coercitivas.

A proposta do policiamento comunitário traz implicações para a administração e estrutura organizacional das agências policiais, pois muitas das decisões agora passam pela consulta à comunidade. Enquanto na estrutura policial, o patrolheiro tem sua função valorizada, ganhando liberdade para tomar decisões, também é conferida autoridade ao público. Algumas rotinas antes vistas como normas são postas de lado. A centralidade organizacional cede espaço para um estilo de gerenciamento flexível - coerente com o ambiente econômico do capitalismo gerencial -, compartilhado até por policiais que trabalham nas ruas. Expedientes como o permanente rodízio de policiais de posto é abandonado. Subentende-se que o relacionamento estável com a comunidade é garantido com a manutenção do policial em seus postos e turnos.

Outro aspecto do policiamento comunitário é a prática da elaboração de declarações explícitas de valores que a corporação deve perseguir. Os valores informam os objetivos e princípios da corporação, revelando a conduta que se espera de seus membros. O policiamento comunitário é pensado como uma estratégia "*orientada para valores*", em que se reconhece como razão para sua existência uma série de preceitos, tais como: os democráticos e constitucionais, a qualidade de vida da comunidade, dignidade da pessoa, poderes dos bairros da cidade, satisfação profissional e eficiência dos funcionários, comunidade pacífica, resolução de problemas, descentralização administrativa etc. Polícias de inúmeras cidades pelo mundo elaboraram cartas com os tópicos mencionados. Tenciona-se, através destes expedientes, fornecer ao cidadão um parâmetro de avaliação e ao policial objetivos que não sejam esquecidos com o passar do tempo.

## **CAPÍTULO 4 - Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro: uma análise do programa GPAE**

### **4.1 As primeiras experiências de policiamento comunitário no Rio de Janeiro**

Os debates sobre polícia comunitária no Rio de Janeiro se iniciaram nas gestões do governador Leonel de Moura Brizola, com o Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira no comando geral da Polícia Militar, nos períodos de 1983-84 e 1991-94. Na época, a PM divulgou um caderno sobre o policiamento comunitário (PMRJ 1993) e traduziu para o português o livro “Policiamento Comunitário: Como começar”, de Trojanowicz<sup>118</sup>.

Uma das iniciativas mais importantes do primeiro governo Brizola no sentido da aproximação entre polícia e comunidade e efetivação dos direitos humanos foi a criação do Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, cuja responsabilidade era apresentar demandas, reflexões e denúncias sobre assuntos de segurança pública, fiscalizando a legalidade das práticas policiais. O Conselho visava adequar o policiamento a uma cultura de direitos humanos, plenamente compatível com o objetivo de remover os entulhos autoritários da ditadura militar. Tentava-se livrar do mero idealismo jurídico os direitos das minorias e a promoção dos direitos sociais, conferindo alguma concretude a políticas relativas à distribuição de renda, etnia, gênero, livre orientação sexual e de opressão geracional.

Funcionando como uma central de denúncias a serem distribuídas aos vários órgãos governamentais, por afinidade de competência, o Conselho

---

<sup>118</sup> TROJANOWICZ, Robert; BUCQUEROUX, Bonnie. *Policiamento comunitário: como começar*. (Trad. Mina Seinfeld de Carakushansky). Rio de Janeiro: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1994.

encaminhava os problemas levantados, acompanhando-os até que se chegasse a uma solução ou a uma resposta ao demandante. Tendo como prioridade a ruptura com as práticas arbitrárias do policiamento no período ditatorial, “o governo buscava definir-se como a própria antítese do Estado penal, que penaliza a miséria. O intuito era retroceder o máximo possível na tarefa do encarceramento e produzir mecanismos de intervenção positiva na realidade, voltados para a habilitação social de contingentes populacionais marginalizados”<sup>119</sup>. Nesse sentido, ganhou também grande relevo na pauta política do Conselho os problemas enfrentados pela população carcerária, já naquela época confinada em presídios superlotados e sob condições extremamente precárias e indignas<sup>120</sup>.

As estratégias preventivas e comunitárias de segurança pública do primeiro governo Brizola foram pioneiras no Brasil. Acreditava-se que o policiamento comunitário poderia atenuar os antagonismos entre polícia e comunidade, substituindo procedimentos autoritários de obtenção de informação pelo diálogo. A implantação do policiamento comunitário tinha uma dupla função - desmilitarizar a polícia e dar voz à população em prol de um modelo de segurança pública de resolução negociada de conflitos. Dessa forma, alguns projetos pilotos foram elaborados - como o Centro Integrado de Policiamento Comunitário (CIPOC), na Cidade de Deus; projetos pioneiros de vigilantes comunitários no 18º Batalhão de Polícia Militar (BPM), integrados por civis interessados em participar de atividades sociais, culturais e esportivas em parceria com o batalhão, e mesmo do atendimento ao público; projetos de policiamento de bairro nas regiões de abrangência dos 1º, 13º, 15º e 16º BPM; projeto sala-oficina nas regiões do 2º e 6º BPM, que consistia no oferecimento de cursos profissionalizantes através de parceria entre a PM e o Rotary Club; projeto PM-Residente, que compreendia a designação de um grupo de policiais para serem pais e mães sociais no período extraclasse de alunos de CIEPs, ajudando as famílias a oferecer segurança, criação e educação de crianças na faixa entre 7 e 14 anos; policiamento especial para áreas turísticas e de preservação ambiental; policiamento específico para ônibus com policiais sem

---

<sup>119</sup> HOLLANDA, Christina Buarque de. Op cit.,p.97

<sup>120</sup> Ibidem, pp. 89-102

porte de arma de grosso calibre (Operação Integração Polícia e Povo), de estradas para evitar roubo de carga (Operação Carreteiro) e de bancos (Operação Cruzeiro); patrulhamento de ruas das cidade com dupla formas por um soldado e um aprendiz da PM, armados apenas com cassetete; recrutamento de mulheres para integrar a PM etc.<sup>121</sup>

Entre os anos de 1991 e 1994, no segundo governo Brizola, temos uma experiência de polícia comunitária, com a criação do Grupamento de Aplicação Prático Escolar (GAPE) para “*prover serviços de segurança pública dentro das comunidades carentes*”<sup>122</sup>. Nos anos de 1993 e 1994, a Polícia Militar promoveu uma experiência de polícia comunitária, tendo sido o bairro de Copacabana o escolhido. Em parceria com a ONG “Viva Rio”, foram tomadas medidas no sentido de instituir estratégias de prevenção da criminalidade no bairro. Todavia, não se conseguiu com o projeto de polícia comunitária alterar satisfatoriamente a cultura policial e reduzir o medo da população. O relatório final de monitoramento da experiência de policiamento comunitário de Copacabana assim descreve as razões para o insucesso do programa:

*“Diversos tipos de problemas limitaram sobremaneira o alcance, a eficácia e as possibilidades de consolidação do policiamento comunitário em Copacabana. É importante sublinhar alguns desses problemas – por exemplo, resistências de setores da comunidade e da Polícia; dificuldade de coordenar a atuação de diferentes órgãos públicos (...). Fruto da parceria entre o Movimento VIVA RIO e setores progressistas da Polícia Militar do Rio de Janeiro – cujo comandante máximo, na época, era francamente favorável ao policiamento comunitário -, ela não integrou, contudo, um plano mais abrangente de transformação da política de segurança, que já previsse sua extensão a outros bairros, que comprometesse outras unidades policiais, ou que a engajasse a priori a outras esferas de poder público. Em vez de ‘carro-chefe’, era*

---

<sup>121</sup> Ibidem, pp. 117-122

<sup>122</sup> MISSE, Daniel Ganem; CARVALHO, Rodrigo Mattos de. *Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro*. (Congresso), s/ data. Disponível em: [http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/daniel\\_ganem\\_misse.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_ganem_misse.pdf)

*um 'balão de ensaio', envolvendo somente uma das polícias e, dentro desta, apenas um batalhão, ou melhor dizendo, um regimento especialmente criado para desempenhar o novo serviço, com o mesmo status de alguns outros 'projetos especiais' desenvolvidos pela PM. Esperava-se que o apoio da sociedade civil e os resultados do programa, em si mesmos, pudessem garantir a continuidade da experiência e quiçá expandi-la gradativamente a todo o Rio de Janeiro. Mas os obstáculos encontrados, até para viabilizar o simples 'balão de ensaio', foram bem maiores do que se podia prever e, ao invés de impulsionarem mudanças no projeto-piloto ou no ambiente institucional, determinaram progressivo insulamento e esvaziamento. De tal modo esse projeto ficou fragilizado – dentro e fora da PM – que o novo comando da política de segurança, assumindo em maio de 1995 com a bandeira do 'endurecimento policial', não teve grande dificuldade de 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 'crime organizado' no Rio de Janeiro"<sup>123</sup>.*

Ainda como experiência ancestral ao GPAE, há também uma outra tentativa de polícia comunitária em 1999, com o denominado “Mutirão da Paz”, realizado na favela da Vila Pereira da Silva (o “Pereirão”), em Laranjeiras, na zona sul do Rio de Janeiro. Tratava-se de programa articulado por vários órgãos de Estado (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 entidades da sociedade civil (Viva Rio, Associação de Moradores de Laranjeiras etc.). O GPAE é sucessor dessas experiências, sendo implantado inicialmente nas localidades Cantagalo/Pavão/Pavãozinho.

---

<sup>123</sup> MUSUMECI, Leonarda (org.) Segurança Pública e Cidadania – A experiência de Policiamento Comunitário em Copacabana (1994-95). Rio de Janeiro, 1996. Relatório Final do Monitoramento Qualitativo – ISER, pp.119 e 120.

## 4.2 A formação do GPAE: concepção e discurso sobre uma nova polícia

A formação do GPAE (Grupo de Policiamento para Áreas Especiais) se deve em grande parte ao intercâmbio promovido pelo Viva Rio quando era integrante de uma rede internacional chamada “Paz para a Cidade”, formada em sua origem por sete organizações não governamentais, cada uma de um continente. Tinha-se o objetivo de identificar experiências bem sucedidas de combate à violência com medidas não-violentas. Nesse sentido, o Viva Rio teve a oportunidade de conhecer uma experiência de polícia comunitária em Boston, em visita coordenada pela “Coalizão dos Dez Pontos” (*Ten Points Coalition*), organização não governamental de pastores pentecostais de um bairro negro desta cidade norte-americana. O programa se chama “Cessar Fogo”, cuja proposta era a diminuição da violência juvenil praticada por gangues armadas que traficam drogas em guetos.

A diminuição dos índices de criminalidade violenta na cidade norte-americana motivou o Viva Rio a tentar sensibilizar o governo estadual do Rio de Janeiro a implantar modelo semelhante. Depois de algumas reuniões com o Secretário de Segurança Pública do governo de Anthony Garotinho, Coronel Josias Quintal, decidiu-se pela criação do GPAE no complexo Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. A pessoa designada pelo governo para comandar o projeto foi o major Antônio Carlos Carballo Blanco. No dia 22 de setembro de 2000, oficialmente é dado início ao programa de segurança comunitária, em solenidade realizada na quadra de ensaio da escola de Samba Recreativo Alegria da Zona Sul.

O GPAE é uma unidade da polícia especializada no trabalho em favelas<sup>124</sup>. Com esse programa, pretendeu-se substituir a rotina de uma polícia

---

<sup>124</sup> Na retórica eufemística do GPAE, as favelas com altos índices de criminalidade violenta são definidas como áreas especiais: “*Entende-se por Áreas Especiais (AE), o espaço geográfico de densa ocupação humana, onde existam elevados indicadores de violência e criminalidade,*



que sobe aos morros em incursões esporádicas para a sua instalação de forma permanente na localidade. Sua concepção é de uma polícia comunitária cujas políticas são elaboradas com base na realidade local, com colaboração direta dos moradores. O GPAE seria nas palavras do Plano de Políticas Públicas, Segurança, Justiça e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro (2000), “*uma filosofia de emprego da polícia diferente da tradicional, afastando a polícia da idéia de defesa do Estado, e voltando sua ação para a defesa dos cidadãos e das comunidades em geral*”. Por isso, seu comando se localiza na própria favela, a fim de evitar o distanciamento e a impessoalidade da ação policial. Com a participação comunitária se pretende o controle externo sobre a atividade policial e a inserção dos moradores no planejamento e avaliação das rotinas e ações de segurança pública. Nas palavras de Carballo Blanco:

*“[...] o GPAE destina-se à implementação de uma nova filosofia e estratégia de policiamento em comunidades populares e favelas, através de modalidades regulares e interativas de ação policial. Neste sentido, constitui pressuposto básico da ação policial a integração dos serviços públicos, através da participação articulada das diversas agências do Estado, da sociedade civil organizada, além das entidades e lideranças comunitárias locais. As ações de Polícia Ostensiva visam a Preservação da Ordem Pública, em áreas especialmente críticas, onde determinado tipo de incidência criminal venha causando intranqüilidade para a população. O objetivo precípua das ações desenvolvidas pelo GPAE é prevenir a prática de ações delituosas, restabelecendo a presença e o respeito à autoridade do Estado e preparando a localidade para o desencadeamento de ações de cunho social, por parte dos diversos órgãos públicos e entidades da sociedade civil organizada. O esforço da ação sustenta-se no desenvolvimento contínuo de*

---

*combinado com uma 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 a 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”. In: BLANCO, Antonio Carlos Carballo. *Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais: uma experiência-piloto*. Rio de Janeiro, 2002, Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais), UERJ, p. 28.*

*estratégias diferenciadas de prevenção e repressão qualificada do delito*<sup>125</sup>.

A interlocução entre a polícia e a sociedade é articulada centralmente através do *Conselho Comunitário de Segurança*, assim como na interação com instituições locais (associação de moradores, entidades religiosas, ONGs etc.). Esse perfil é entendido como crucial para ensejar uma dinâmica que ultrapasse as limitações de uma segurança pública repressiva, priorizando a atuação preventiva. Neste Conselho Comunitário, são discutidos procedimentos capazes de evitar o cometimento de atos violentos, tendo em vista especificadas áreas e situações de vulnerabilidade a partir das quais se determina uma agenda de trabalho; método que ficou conhecido nos Estados Unidos como “resolução de problemas”. O Conselho também é um centro de informações com condição de reconhecer pontos de tensão que potencialmente possam desaguar em atos de criminalidade violenta.

A concepção comunitária de segurança pública parte do princípio que “*polícia sozinha não produz segurança*”. Segurança dependeria de uma presença pleorada do Estado, também com “política social”. A implantação do GPAE pressupõe o empenho estatal na realização de serviços públicos, assim como o envolvimento da sociedade civil organizada. A idéia que permeia o viés social do programa é de que a polícia deve levar cidadania para as pessoas residentes em favelas, onde o Estado sempre esteve ausente - mas que, no entanto, sempre esteve em constante contato com o braço policial repressivo deste mesmo Estado. Em parceria com outros órgãos públicos, organizações da sociedade civil e ONGs, o GPAE se encarregaria de atacar o que considera a principal causa dos problemas de segurança pública nos morros – a pobreza e a omissão estatal. Nesse sentido, levar projetos sociais para estas comunidades seria uma excelente possibilidade de prevenir o crime.

Ademais, a instalação de projetos sociais pelos governos municipal, estadual e federal, e mesmo pela iniciativa privada, é medida entendida como essencial para uma aproximação dos policiais com os moradores da região. O programa busca servir de canal para que as forças vivas locais possam

---

<sup>125</sup> Ibidem, pp. 27 e 28.

aperfeiçoar seus métodos de autogestão em matéria de segurança e apresentar ao poder público suas demandas e expectativas.

Como se vê, o discurso de legitimação do GPAE parte dos mesmos pressupostos do modelo de polícia comunitária originalmente concebido nos Estados Unidos. São, portanto, constantes as referências à formação de uma rede de combate à criminalidade e à desordem urbana, que extrapole os limites do Estado, envolvendo na administração da segurança pública a sociedade civil. É como se houvesse chegado à conclusão de que o Estado é insuficiente para as demandas crescentes por segurança, ainda mais se for levado em consideração que o medo das pessoas não guarda relação estreita com a criminalidade violenta. Daí, a noção de que é parte essencial da atividade policial também o enfrentamento da desordem urbana. Os limites da ação policial, na matriz comunitária, exorbitam conceitualmente os imperativos da lei criminal. Desordem urbana é aquilo que é percebido pela comunidade como tal; causa e efeito de uma subjetividade coletiva amedrontada por inimigos invisíveis, ou pela presença nas ruas de mendigos, prostitutas, jovens desordeiros e outros elementos estigmatizados.

Nessa ótica, prevenir a criminalidade é diminuir as oportunidades da prática delituosa. Como diz o ditado, “a ocasião faz o ladrão”. A sutileza do policiamento comunitário é tratar o crime como um evento normal, propiciado por certas circunstâncias específicas. As escolhas dos indivíduos em praticar crimes seriam baseadas na presença de oportunidades que uma localidade oferece por suas características físicas e sociais. Um prédio abandonado seria a oportunidade, por exemplo, para a instalação de grupos de sem-teto nesta determinada comunidade ou poderia ainda servir de local para o consumo de drogas - situação que tende a ser vista pela comunidade como de desordem. Ou seja, o prédio abandonado foi a oportunidade para a produção da desordem na comunidade e, além disso, sem-teto e jovens dependentes de drogas estariam sempre vulneráveis a cometer infrações penais. Nessa toada, os serviços sociais preconizados pelo GPAE não têm a finalidade de diminuir as desigualdades econômicas na comunidade, mas neutralizar esta

vulnerabilidade, controlá-la mediante a vinculação de medidas paliativas de caráter social ao trabalho policial:

*“Estas práticas se orientam por um princípio de integração, de discursos públicos que visam à adesão dos moradores de favelas a estes projetos de reordenação social, com a idéia de fazer com que não se tornem criminosos, pois estas são caracterizadas por inúmeras privações, desde as mais concretas, como saúde e segurança, às mais simbólicas como dignidade e cidadania. Estas carências seriam as principais causas para os jovens destes locais se tornarem bandidos. Por isso, para os policiais do GPAE, seria necessário dar oportunidades e realizar uma vigilância constante, não só conseguida através do trabalho de polícia, mas, também pelo disciplinamento dado a crianças e jovens moradores destes locais que não podem ter tempo livre, pois, assim, poderiam utilizar este tempo aprendendo o que não devem, isto é, se socializando na carreira criminosa”<sup>126</sup>.*

Sem dúvida, o projeto do GPAE reproduz todos os principais conceitos do policiamento comunitário. Podemos encontrar nos documentos que informam os objetivos desse programa de gestão em segurança pública expressões largamente empregadas pelos policiamentos comunitários mundo a fora: “método de solução de problemas”, “pró-atividade do policial”, “prioridade na prevenção”, “controle da desordem urbana”, “enfrentamento do medo difuso na sociedade”, “interatividade com a comunidade”, “parcerias com outros órgãos públicos e instituições da sociedade civil”, “rede formal e informal de controle da criminalidade e desordem urbana”, “mediação de conflitos”, e toda uma terminologia típica do setor de serviços, como a indicar a necessidade de enquadramento do serviço policial às expectativas do cliente.

---

<sup>126</sup> 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)*. Niterói, 2006, Dissertação (Mestrado em Antropologia), UFF, pp. 18 e 19.

Contudo, não só de importações foi projetado o GPAE. Em suas diretrizes, podemos também observar um esforço de adaptação à realidade do Rio de Janeiro<sup>127</sup>:

**1ª Diretriz** - O foco do GPAE não é o combate ao consumo e tráfico de drogas, pois seu principal objetivo é a redução da violência, o que na prática significa não tolerar a utilização de armas por traficantes. O elemento visto como o principal gerador de violência é o controle do território por grupos armados, o chamado uso ilegítimo da força ilegal. São as armas que definem aqueles que têm o poder na localidade. *Daí, a não tolerância em relação à presença de armas de fogo circulando no interior das favelas.* A presença das armas obviamente produz altos índices de letalidade, além de instalar um regime de opressão, de explícito constrangimento sobre a circulação de pessoas. A maneira mais eficiente de proteger a vida dos cidadãos seria desarticular a utilização de armas como instrumento de domínio territorial.

**2ª Diretriz** - Outro elemento fundamental do projeto é a *não tolerância em relação à presença de policiais, civis ou militares, no interior das favelas cometendo ações violentas arbitrárias, abusos de poder, ou atuando de forma conivente com as práticas criminais.* Por vezes, a polícia mais funciona como vetor de propulsão da criminalidade violenta do que de inibição. A corrupção policial acaba por definir um código de relacionamento com o “tráfico de drogas” que desconsidera a coletividade, baseado na disputa pela participação nos lucros do comércio varejista de drogas. Nessa toada, o confronto e a trégua são momentos fixados de forma desconexa à ameaça/proteção da integridade física dos moradores. Por outro lado, o desenvolvimento da polícia comunitária depende de uma relação de mínima confiança da população para com os agentes policiais. A relativa neutralização da violência produzida por agentes policiais contra a população pobre, em uma lógica de criminalização da pobreza e reprodução de preconceitos, tem como efeito a sensível redução da violência em periferias.

---

<sup>127</sup> Comunicações do ISER. *O Galo e o Pavão*. Rio de Janeiro: ISER, nº 58, Ano 22, 2003, pp. 103 a 109.

**3ª Diretriz** - *A não tolerância em relação à presença de crianças envolvidas em dinâmicas criminais de qualquer natureza.* O escopo da medida não se deve exclusivamente a uma percepção humanista do problema. A idéia é romper com o ciclo que alimenta a criminalidade através da cooptação infanto-juvenil de mão-de-obra para o tráfico. Para isso, o Estado não deve agarrar-se apenas a políticas repressivas, sendo imprescindível uma postura pró-ativa, fomentadora de horizontes para os jovens.

Portanto, as estratégias do GPAE de combate à criminalidade não se pautam por operações episódicas de incursão policial ou ocupação<sup>128</sup>. Pretende-se implementar um novo modelo de serviço policial em bairros populares<sup>129</sup>, com os seguintes objetivos: a) *prevenção do crime, com ênfase nas situações de risco pessoal e social, que afligem, sobretudo, as crianças e os adolescentes;* b) *redução do medo, através do esforço contínuo (regular e interativo) empreendido pela ação do policiamento ostensivo, em neutralizar o domínio territorial armado exteriorizado pela dinâmica do tráfico de drogas;* c) *repressão qualificada do tráfico e do uso de drogas, nas hipóteses de flagrante delito ou em cumprimento de mandado judicial;* e, d) *prevenção e repressão de eventual conduta irregular praticada pelo policial, nas hipóteses de cometimento de transgressão disciplinar e de crime*<sup>130</sup>.

Os alicerces do GPAE são os mesmos do policiamento comunitário norte-americano, isto é, parceria com a comunidade e a metodologia da “resolução de problemas”. Temos aqui unicamente uma aclimação desse modelo à realidade da região metropolitana do Rio de Janeiro. O núcleo central do

---

<sup>128</sup> Isso não significa que o GPAE seja incompatível com o padrão militarista de segurança pública, o que fica explícito com a recomendação de uma ação policial energética antes da implantação do programa de policiamento comunitário, a ser realizada pelo Batalhão de Operações Especiais (BOPE). O objetivo é reduzir o máximo possível o poderio de eventuais organizações criminosas enraizadas na comunidade antes da inauguração do programa.

<sup>129</sup> Segundo Luiz Eduardo Soares, o GPAE contraria a lógica militar antes reservada para as favelas: “É um policiamento comunitário, que respeita a comunidade e tem uma presença constante. Não é uma tropa de ocupação, não tem atitude bélica, e, sim, uma atitude de patrulhamento a serviço da cidadania, da paz, da ordem democrática. Por que nas comunidades pobres a polícia some à noite, o que não ocorre no Leblon, por exemplo? O GPAE segue o princípio: a comunidade merece o mesmo tratamento que as elites têm. Uma polícia que seja mediadora de conflitos, que interaja, dialogue, e que seja conhecida e respeitada. O GPAE, entre todas as experiências que já foram feitas no Rio, é o que mais se aproxima do modelo ideal”. Entrevista de Luiz Eduardo Soares a JPT. Disponível em: [www.luizeduardosoares.com.br](http://www.luizeduardosoares.com.br)

<sup>130</sup> Comunicações do ISER. *O Galo e o Pavão*. Op cit, pp. 108 e 109.

projeto é a parceria entre polícia e comunidade com a finalidade de resolver os problemas atinentes à segurança pública. Para isso, os policiais são incentivados a estabelecer contatos rotineiros com moradores, comerciantes e instituições interessadas. As informações obtidas nessa comunicação são importantes para que a polícia identifique as causas imediatas da criminalidade e desordem pública na região. Outro viés dessa comunicação é a participação da comunidade na elaboração e assimilação de estratégias adequadas à prevenção criminal<sup>131</sup>.

O Estado tendo atestado sua debilidade em garantir segurança aos cidadãos, convoca-os a formar uma rede de controle que articule os mecanismos formais de repressão com os informais, próprios da sociedade civil. Quem melhor poderia espreitar o vizinho, vigiar sua quadra ou verbalizar as causas de seus temores? Essa é a lógica do policiamento comunitário, ganhar capilaridade social ao mesmo tempo em que se legitima com a cumplicidade criada pela divisão de tarefas. Uma polícia que se esmera em se equilibrar entre a análise estatística dos serviços de segurança registrados em sua Unidade e as informações e avaliações prestadas diretamente pela população. A opinião do público, do cliente do serviço policial, seria o elemento crucial de orientação do policiamento comunitário. O público define as demandas e os policiais provocam a comunidade a encontrar a solução dos problemas que a aflige. Na medida em que os problemas necessitem de outros órgãos do Estado para serem resolvidos, o policial funciona como um canal de comunicação com a institucionalidade, o que lhe confere uma legitimidade antes impensável.

---

<sup>131</sup> Carballo Blanco identifica nos documentos de instrução do projeto de policiamento comunitário em Copacabana (1994) uma fonte importante de rotinas básicas do policial militar do GPAE: *“De acordo com as prescrições contidas nos referidos documentos, os policiais militares do GPAE trabalharão de modo integrado, visando desenvolver uma permanente interação com a comunidade para, através dessa parceria, possibilitar a redução do medo difuso da população em relação ao delito e ao delinqüente ou, ainda, a redução da quantidade de atividades criminais nas comunidades, bem como, aumentar a confiança no serviço policial. Neste contexto, o modelo de gestão operacional do GPAE, assim como a dinâmica de organização do regime funcional de trabalho dos policiais militares estará orientada, metodologicamente, a partir do monitoramento e avaliação dos indicadores de violência, criminalidade e desordem, além das demandas e expectativas apresentadas pela comunidade”*. In: BLANCO, Antonio Carlos Carballo. Op cit., p. 31.

O programa GPAE foi implantado no Morro Pavão/Pavãozinho (área do 2º BPM - Botafogo); Morro do Borel (6º BPM – Tijuca); Morro da Providência (5º BPM – Centro); Morro do Cavalão (12º BPM – Niterói); Morro do Estado (12º BPM – Niterói); Vila Cruzeiro (16º BPM - Olaria); e Rio das Pedras/Gardênia Azul (18º BPM - Jacarepaguá). Somente nos casos do Morro Pavão/Pavãozinho e Morro do Cavalão houve propriamente a implantação de um policiamento comunitário, tendo as outras experiências, especialmente no governo Benedita da Silva (2002), se caracterizado pelo improvisado e extrema precariedade, sendo praticamente abandonadas com os primeiros incidentes de conflito entre traficantes e policiais, bem como por eventos de violência policial.

#### **4.3 A experiência piloto: Pavão-Pavãozinho e Cantagalo**

O complexo de favelas do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo se localiza na região mais nobre da cidade do Rio de Janeiro, entre os bairros de Copacabana, Ipanema e Lagoa. O povoamento das localidades começou por Cantagalo provavelmente em 1907, com forte presença de ex-escravos e seus descendentes, que migraram dos estados do Rio de Janeiro (municípios distantes, neste caso), Minas Gerais e Bahia. O território Pavão-Pavãozinho foi ocupado marcadamente no início da década de 30, sendo seus moradores majoritariamente de origem nordestina.<sup>132</sup> Atualmente, a população do complexo é de aproximadamente 20.000 habitantes. A região é de geografia acidentada e elevada, de relevo rochoso. As condições de infraestrutura urbana e de serviços públicos são bastante precárias, em especial nas áreas de saneamento básico, coleta de lixo e urbanização. A própria locomoção é prejudicada pela irregularidade das vias públicas, estreitas e de calçamento débil.

---

<sup>132</sup> Comunicações do ISER. *O Galo e o Pavão*. Op cit., p. 101.



A implantação do GPAE em Cantagalo, principalmente no primeiro ano, contou com o apoio decisivo do Viva Rio, cujo principal objetivo era quebrar a desconfiança da população para com o Estado. Nesse sentido, buscou-se, desde o primeiro momento, a participação dos moradores na formulação do projeto, o que se refletiu na opção de formar o Conselho Comunitário antes da chegada do GPAE. A partir de seminários, deliberou-se por um conjunto de propostas que serviram de base para negociação posterior com o governo.

O Viva Rio tinha como meta fazer daquele projeto uma experiência piloto que pudesse influenciar a política de segurança pública no estado do Rio de Janeiro. Houve inclusive investimentos diretos da organização na constituição do GPAE. Por exemplo, um problema operacional verificado foi a falta de espaço para instalação de dependências para a polícia. Seria uma subversão grave ao projeto continuar indefinidamente se utilizando de estrutura externa à favela, no caso, o 2º Batalhão, em Botafogo. Geraria um distanciamento indesejado com os moradores, além de uma quebra comprometedor da rotina (quatro horas eram perdidas em deslocamentos para registro de presença e almoço). Nesse sentido, o Viva Rio, com recursos da Unicef, construiu a sede do GPAE e viabilizou uma cozinha local. Houve mesmo uma integração curiosa entre programas governamentais (“Todos pela Paz”, “Jovens pela Paz”, “FAETEC”, Programa “Cheque-cidadão”) e projetos do Viva Rio (“Balcão de Direitos”, “Viva Cred”, “Tele-Curso Comunitário”, “Serviço Civil Voluntário”, “Zeladores da Cidadania”, “Espaço Criança Esperança”).

Outra dificuldade foi a adequação de um corpo de policiais aos objetivos do GPAE. Foram realizados cursos, seminários e oficinas, mas persistia uma resistência dos policiais, em reprodução a uma cultura de corrupção, bem como de uma prática belicista e de estigmatização dos bairros proletários, tanto é assim que 70% do efetivo original foi substituído no primeiro ano. Policiais foram afastados preventivamente, presos ou punidos disciplinarmente por suposto envolvimento com o tráfico de drogas (policiais toxicômanos e em negociações de “acerto” com traficantes) ou por ações violentas e arbitrárias.<sup>133</sup> Tais decisões foram fundamentais para que a população começasse a

---

<sup>133</sup> Ibidem, p. 105.

relativizar suas desconfianças, que se expressavam no apelido “GMÃE” conferido pelos moradores ao programa, insinuando o recebimento pela polícia de propina do tráfico, ou seja, um convívio promíscuo entre o que deveria ser legal e o ilegal.

A prática de corrupção pela corporação foi vista como elemento que colocava em risco todo o planejamento, daí ter de se optar por não tolerar o cometimento de atos de violência e abuso de poder pela polícia, punindo-se exemplarmente as arbitrariedades apuradas e afastando quadros em situação de relevante suspeita. A autoridade moral do comando deu credibilidade ao programa, tendo conquistado durante o ano de implantação certa confiança dos moradores e do Conselho Comunitário. Com o passar dos meses, as irregularidades policiais diminuíram, tendo os moradores ampliado sua participação nas decisões tomadas.

Após o primeiro ano de implantação, o número de homicídios e ocorrências de “bala perdida” caiu a zero, o que aumentou a sensação de segurança no interior das comunidades. Por outro lado, o apoio dos serviços públicos foi muito pontual e com grande limitação das áreas de abrangência; isso gerou uma demasiada exposição do papel da polícia. Contudo, depois de transcorridos dois anos da implantação, o programa entrou em decadência. Em 2004, o Centro de Justiça Global denunciou à relatora especial das Nações Unidas sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias e Arbitrárias, Asma Jahangir, a tortura e execução de três jovens na favela em operação policial realizada pelo GPAE em Pavão/Pavãozinho. Atualmente, tendo em vista o baixo número de armas e drogas apreendidas, assim como o retorno de letalidade em decorrência da criminalidade e violência policial, a experiência é considerada fracassada<sup>134</sup>. Segundo o pesquisador Marcus Cardoso, o programa de policiamento comunitário perdeu o apoio da população por ter adotado com o tempo uma política de confronto e não de mediação. Os policiais ao invés de

---

<sup>134</sup> Jornal *O Globo*. “Policiamento de favelas: história de fracasso”, em 16 de novembro de 2008.

reprimir o tráfico e impedir a ocorrência de mortes, teriam logo assumido uma postura omissa, corrupta e, em muitos casos, violenta<sup>135</sup>.

#### **4.4 Polícia comunitária em Niterói: o caso do Morro do Cavalão**

O Morro do Cavalão é uma favela localizada na zona sul da cidade de Niterói, acima do túnel que liga os bairros de Icaraí e São Francisco, com população aproximada de 8.000 habitantes. Após a morte de um jovem em decorrência de violência policial, um ônibus foi incendiado em protesto no bairro de Icaraí, na data de 8 de setembro de 2002. Em 26 de dezembro do mesmo ano foi implantado o GPAE na localidade.

O GPAE no Morro do Cavalão - juntamente com Cantagalo, Pavão e Pavãozinho - está entre as experiências de polícia comunitária do estado do Rio de Janeiro reivindicadas pelas autoridades como bem-sucedidas. Os estampidos de armas de fogo cessaram, tendo também zerado o índice de homicídio por tiro. A aproximação dos policiais com a “comunidade” é feita através de diversos projetos culturais e esportivos desenvolvidos com o foco de afastar do tráfico de drogas de crianças e jovens. Tais projetos são viabilizados pela articulação entre ONGs, polícia militar, poder público e moradores.

Contudo, recente pesquisa realizada por Sabrina Souza Silva, concluiu que o perfil do policiamento comunitário no Morro do Cavalão apresenta muitos desvios em comparação à matriz teórica da proposta, pois não se verifica propriamente uma política de segurança pública preventiva, preponderando na ação do GPAE um caráter repressivo. Não há uma alteração profunda da estrutura e cultura policial. Nessa adaptação, a aproximação entre polícia e população se trava com a realização de projetos de assistência social. Segundo a autora,

---

<sup>135</sup> CARDOSO, Marcus. *Eu finjo que não te vi, você finge que não me vê: uma etnografia sobre a relação entre polícia comunitária, tráfico e população*. Brasília, 2005, Mestrado em Antropologia Social, UNB, pp. 86-99.

*“[...] estes novos valores conciliam um trabalho de assistência e compensação da desigualdade entre aqueles considerados pelos policiais como carentes e excluídos, ao mesmo tempo os reprime, pelo mesmo motivo, isto é, por os acharem suspeitos por não terem opções ao crime”<sup>136</sup>.*

A prestação de serviços sociais funciona como uma estratégia de legitimação da repressão policial exercida pelo GPAE, afinal para a população não é mais o Estado que oferece assistência social, mas a polícia. A diferença entre o policiamento comunitário e o policiamento tradicional seria unicamente implementar projetos sociais:

*“Não é a forma de atuação na prática policial a principal mudança realizada por eles, que continua sendo repressiva, e sim, o caráter assistencialista que ganha seu trabalho. Eles continuam realizando policiamento repressivo, discriminando e subjugando a população favelada que eles julgam ter um status inferior. Porém, esta prática agora se divide com uma outra, que é a de garantir que projetos sociais cheguem a esses lugares”<sup>137</sup>.*

Nessa singularidade que residiria o caráter preventivo do programa. Obviamente, toda esta caridade não é disponibilizada de forma desinteressada, pelo contrário, desenvolve-se uma complexa rede fisiológica em que se procura trocar benefícios sociais pela assimilação pelos moradores de uma moral disciplinar e hierarquizada, em conformidade aos valores militares:

*“Elas [as crianças] deveriam aderir ao comando azul e não a nenhum outro, devendo construir o seu caráter a partir do que os policiais acham melhor, ou não, para elas. Para isso, há uma disputa na criação de identidades locais que só existiriam em oposição a outras, que neste caso é a identidade de vagabundo ou bandido contra a de homens de bem, que não se misturam com qualquer um e que não cometem crimes”<sup>138</sup>.*

---

<sup>136</sup> SILVA, Sabrina Souza. Op cit., pág. 37.

<sup>137</sup> Ibidem, p. 98.

<sup>138</sup> Ibidem, p. 92.

Em momento algum esses benefícios são oferecidos como direitos à população. A lógica que impera é a da caridade. O policial encarna o cidadão de bem, em posição de superioridade moral e social, que proporciona ajuda material e espiritual para uma população que, por sua carência, estaria vulnerável aos apelos da criminalidade. Junto com os benefícios sociais estaria o exemplo do policial a inspirar valores de disciplina e respeito pelas leis e autoridades constituídas. Nessa troca, espera-se que a população retribua denunciando “os *vagabundos* e não se tornando mais um *vagabundo*”, conforme a linguagem policial utilizada, e que as crianças e jovens sigam o caminho da honestidade e legalidade.

O controle externo da atuação policial não seria realizado com o objetivo de instaurar um modelo preventivo de segurança, discutido com representantes da população, mas exclusivamente para inibir práticas arbitrárias ou indesejadas. Assim, o principal critério para avaliação do policial é o recebimento de reclamações, não havendo nenhuma confrontação com a lógica arraigada na corporação de relacionar eficiência ao número de ocorrências registradas, isto é, ao combate ostensivo da criminalidade. Nesse sentido, a mencionada autora analisa que “*podemos observar que estes policiais não percebem seu trabalho com a realização de um policiamento menos repressivo, mais voltado para a mediação e resolução de conflitos, e sim para um atuação repressiva em conjunto com ações assistencialistas*”<sup>139</sup>.

O fato de ter cessado a letalidade por arma de fogo parece ser mais resultado de um policiamento regular no Cavalão, que permanece todo o tempo na localidade, bem como da relativa fiscalização da atividade policial, do que de um novo estilo de segurança pública. Na teoria, o Conselho de Lideranças e Entidades Comunitárias estaria no centro da ação preventiva do GPAE, mas na prática quase inexistente. Em apenas três ocasiões, o Conselho se reuniu para o planejamento da segurança pública no local. O GPAE parece que está mais preocupado com a opinião dos moradores dos bairros nobres vizinhos do que dos moradores do Cavalão:

---

<sup>139</sup> Ibidem, p. 52.

*“A atuação da Polícia Militar de subjugar a população residente no morro é legitimada pelo apoio recebido da população residente nos bairros próximos ao morro, que o percebem como problema e por isso a repressão, não importa de que forma, é sempre bem vista socialmente. Estes atores estão em espaços simbólicos diferenciados e, conseqüentemente, a maneira com que são ouvidos também é diferenciada”<sup>140</sup>.*

No GPAE – Cavalão, o policiamento comunitário é um mero destacamento policial em favelas, que para conquistar o reconhecimento dos moradores, desenvolve trabalhos sociais junto a órgãos públicos e ONGs. A população não participa sequer da deliberação de quais serviços sociais devem ser guarnecidos pela polícia. Policiais e iniciativa privada se sentem à vontade para dizer quem deve ser beneficiado e como. Em geral, os recursos se destinam para as crianças, pois haveria maior facilidade em “civilizá-las”. Quanto aos adultos, esses são catalogados de acordo com seu suposto envolvimento com o tráfico de drogas:

*“Para os policiais, o vagabundo seria mais que somente o bandido, seria também o suspeito, aquele que não se tem certeza ainda de ter cometido um crime. É uma categoria diferente do bandido, cuja certeza de envolvimento com o crime já existiria. Este filtramento realizado pelos policiais combina variáveis como o vestuário, cor, comportamento, situação, local de moradia, etc., gerando apreensões sutis, nem sempre fáceis de descrever e incorporadas na experiência policial”<sup>141</sup>.*

Não é difícil entender a baixa participação dos moradores em assuntos de segurança pública. Na verdade, os policiais do GPAE não fazem questão de encobrir que a população do Cavalão não tem credibilidade para ajudá-los na manutenção da ordem pública. Os parceiros são outros – políticos locais, representantes de ONGs, lojistas, membros do conselho tutelar etc. Esses são os clientes, enquanto os moradores da comunidade são os adversários, no máximo, os pacientes de uma terapia de construção do caráter:

---

<sup>140</sup> Ibidem, p. 58.

<sup>141</sup> Ibidem, p. 62.

*“Estas práticas se orientam por um princípio de integração de discursos públicos que visam a adesão dos moradores de favelas a estes projetos de reordenação social, com a idéia de fazer com que não se tornem bandidos, pois estes lugares são caracterizados por inúmeras privações, desde as mais concretas, como saúde e segurança, às mais simbólicas como dignidade e cidadania.”<sup>142</sup>*

---

<sup>142</sup> Ibidem, p. 95.

## CAPÍTULO 5 - Policiamento comunitário no contexto do neoliberalismo: afirmação e negação

### 5.1 O modelo penal-previdenciário

O surgimento do policiamento comunitário fez parte das mudanças na ordenação social decorrentes da crise do *Welfare state*. Para o Estado social, a prevenção da criminalidade seria propiciada por políticas reformistas que se destinassem a diminuir as desigualdades sociais. Quanto aos fenômenos criminais, o que teria maior importância para o modelo penal-previdenciário é a recuperação do autor do fato criminal. Vários são os instrumentos correccionalistas que indicam esse caráter pedagógico da justiça criminal – reabilitação, tratamento individualizado, liberdade condicional, liberdade vigiada, juizados de menores etc. As práticas penais-previdenciárias tinham como objetivo precípua produzir intervenções reabilitadoras e não uma punição retributiva:

*“Estes incluíam a edição de leis que permitiam a condenação a penas indeterminadas, vinculadas à liberdade antecipada e à liberdade vigiada; varas de crianças e adolescentes informadas pela filosofia do bem-estar infantil; o uso da investigação social e de relatórios psiquiátricos; a individualização do tratamento, baseada na avaliação e classificação de especialistas; pesquisa criminológica focada em questões de fundo etiológico e na efetividade do tratamento; trabalho social com os condenados e suas famílias; e regimes de custódia que ressaltavam o aspecto ressocializador do encarceramento e, após a soltura, a importância do amparo no processo de reintegração”.*<sup>143</sup>

---

<sup>143</sup> GARLAND, David. *A Cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea*. (trad. André Nascimento) Rio de Janeiro: Revan, 2008, p. 104.



Nessa ideologia, o indivíduo criminoso não é somente portador de culpa, mas também de necessidades que precisam ser atendidas pelo Estado de bem-estar. Nesse sentido, uma série de profissionais e especialistas do sistema de justiça criminal tinha a função de substituir a lógica da punição pela do tratamento. Se atualmente os problemas sociais são criminalizados, no receituário correcionalista se dava o contrário - o crime que era percebido pelas instituições como sendo um problema social. A justiça criminal não tinha a incumbência de reduzir o fenômeno da criminalidade, sua responsabilidade era reverter a disposição do indivíduo em cometer ilícitos penais. Somente as reformas sociais empenhadas na melhoria das condições dos pobres e no fomento da justiça social poderiam penetrar nas causas mais profundas dos atos criminais individuais. Não fazia sentido para o penal-previdenciário investir em técnicas preventivas com base no exame do comportamento das vítimas ou na neutralização de contingências sociais e econômicas aptas a criar oportunidades criminosas. A criminologia correcional dispensava a avaliação das motivações superficiais da criminalidade, conferindo maior valor explicativo à conexão do delinqüente desajustado com o problema social. Um tratamento especializado e científico não seria possível sem o conhecimento das causas patológicas da anomia criminal, como conflitos do inconsciente e traumas psicológicos.

Ao nos depararmos com o hodierno punitivismo que prepondera na justiça criminal, o penal-previdenciário parece uma idéia inexequível. Entretanto, sua solidez no período pós-guerra era de tal monta que o senso comum acatava a opinião favorável das elites liberais e dos profissionais da justiça criminal sobre o sistema correcionalista. Não há razões para se acreditar que na década de 1960 a população não olhasse com desconfiança para a abordagem estatal racional e “desinteressada” com os criminosos, todavia, o penal-previdenciário foi defendido arduamente por profissionais da área social e da medicina psiquiátrica, o que juntamente com uma realidade de baixas taxas de criminalidade, altos gastos previdenciários e redistribuição de renda, favoreceu uma percepção na população de que as coisas estavam dando certo, impulsionando assim uma adesão passiva das pessoas à autoridade da *expertise* social.

A sociedade civil não questionava o monopólio estatal sobre a acusação, punição e recuperação dos criminosos. Vivia-se um processo de encolhimento das responsabilidades privadas em termos de segurança pública. A polícia pública alargava sua cobertura ao mesmo tempo em que as forças policiais privadas eram obrigadas a se contrair. O envolvimento do público na adoção de medidas de segurança, preconizado na origem da instituição pelas propostas de Colquhoun, assumia posição cada vez mais periférica. Podia-se dizer na metade do século XX que as iniciativas individuais e comunitárias de controle do crime estavam em franca decadência histórica, e que o governo era a autoridade legítima para tomar as medidas efetivas contra o crime, sem cair na armadilha da superstição e do punitivismo pré-moderno.

## 5.2 Mudança estrutural do sistema punitivo

Com frequência, o endurecimento do sistema prisional é justificado como resposta ao crescimento dos índices de criminalidade violenta. Se o crime aumenta, mais policiais são necessários, mais prisões são efetivadas e maior a demanda por penitenciárias; essa é a vulgar equação da pragmática política do “*big government*” carcerário. Contudo, o que se observa nas últimas décadas são significativas mudanças no controle do crime e da justiça criminal. Todo um arsenal ideológico de legitimação de instituições da justiça criminal, como a prisão e a polícia, ganharam renovadas conotações.

David Garland enumera várias mudanças na política criminal nas últimas três décadas, com base nos casos da Grã-Bretanha e Estados Unidos. São tendências punitivas que solapam princípios liberais antes basilares. O *declínio do ideal da reabilitação* é uma ruptura drástica com o modelo penal-previdenciário. O objetivo da ressocialização da pena é entendido como um ideal impossível, inútil e, por vezes, perigoso. No lugar de penas adequadas à reabilitação de cada preso, temos o *ressurgimento de sanções retributivas e da justiça expressiva*. A questão é isolar o transgressor pelo maior tempo possível,

fazer da sanção um mecanismo de vingança em retribuição aos danos provocados à sociedade. Sem qualquer constrangimento, políticos conservadores se colocam como paladinos da moralidade ao proporem inusitadas modalidades de crime, penas mais austeras e a prevalência do regime fechado. Cresce o apelo por leis draconianas como as de pena de morte, penas corporais, humilhações públicas e acorrentamento coletivo.

Outra tendência é o *tom emocional da política criminal e o retorno da vítima para seu centro*. A histeria parece dominar a cena pública, substituindo preceitos técnicos até então consolidados no direito moderno. O discurso oficial começou a se preocupar em canalizar a revolta do público, incorporando os sentimentos das vítimas. Como diz Garland, “*nos anos recentes, tentativas explícitas de expressar a raiva e o ressentimento públicos se tornaram recorrentes para a retórica que acompanha a legislação penal e a tomada de decisões*”<sup>144</sup>. Por isso, quem fala em apoio à vítima tem que se colocar automaticamente contra o agressor e, por consequência, do lado de toda sociedade.

Enquanto no modelo penal-previdenciário, não havia guarida para os interesses pessoais da vítima. Agora esses sentimentos são invocados como representativos do medo sentido pelos “cidadãos de bem”. Por outro lado, o delinquente deixou de ser alguém necessitado, carente, que enveredou pelo crime por contingências de ordem social. Qualquer tentativa de compreensão do criminoso é qualificada como uma tolerância descabida, incapaz de enxergar a crueldade que hoje impera no mundo. Em correlação com a valorização da vítima está a desumanização do criminoso, o monstro a ser enjaulado para tranquilidade daqueles que pagam seus impostos em dia e vivem honestamente. A neurose se espraia a tal ponto que as autoridades devem estar atentas a qualquer risco, neutralizando-o com vigilância e prisões preventivas.

Um *novo populismo* se edifica tendo como matéria-prima os assuntos de segurança pública. A opinião do especialista - do jurista e assistente social

---

<sup>144</sup> Ibidem, p. 52.

comprometidos com os valores do modelo previdenciário - foi suplantada por uma abordagem politizada do tema, interessada em tirar proveitos eleitorais com o discurso de guerra ao crime, tão apreciado pelos meios de comunicação e amplos setores da sociedade. Cálculos políticos de curto prazo superaram a abordagem liberal de elites profissionais da justiça criminal, que não se deixavam contaminar pelos preconceitos punitivos que sempre tiveram seu espaço no senso comum, sendo isso uma *“reversão aguda do processo histórico, segundo o qual o poder de punir era amplamente delegado aos especialistas e administradores”*<sup>145</sup>. Políticos das mais diversas matizes ideológicas alinharam-se ao pensamento de que o cárcere é a melhor saída para se diminuir as taxas de criminalidade, e que quanto maiores forem as penas menos estímulo restará para o cometimento de ilícito penal. A idéia de que a prisão funciona foi revigorada, não como uma instituição correccional, porém por sua funcionalidade segregadora.

### **5.3 Novas criminologias para o novo liberalismo econômico**

Interessava à criminologia dominante no período do Estado de bem-estar estabelecer conexões explicativas entre a criminalidade e o contexto mais amplo em que ela está inserida. Muitas eram as teorias criminológicas, de vieses psicológico ou sociológico, no entanto, um traço se revelava hegemônico: a crença de que a privação social poderia impedir o desenvolvimento completo do ser humano, seja intelectual ou moral. A compreensão geral, científica e da prática profissional, era de que circunstâncias sociais e psicológicas - como educação débil, falta de oferta de emprego, família desestruturada – poderiam levar indivíduos a tomarem condutas ilícitas. Nesse sentido, caberia ao Estado impor tratamento correccional individualizado ao delinquente, auxiliar suas famílias e distribuir bens sociais que elevassem a qualidade de vida das pessoas. A fórmula consistia em reformar pessoas com formação problemática, fazê-las

---

<sup>145</sup> Ibidem, p. 58.

enquadrar-se em um sistema que lhes poderia oferecer trabalho e uma rede social de proteção.

A partir de 1970, surgiram teorias criminológicas de foco bastante distinto, que logo influenciaram as políticas governamentais. No lugar de causas sociais e psicológicas, que atenuavam a responsabilidade pessoal do infrator, a criminologia começou a centrar suas análises nas falhas do sistema de controle. A tarefa consistiria em aperfeiçoar e intensificar as técnicas de repressão. Essa transformação do pensamento criminológico não foi fortuita, pelo contrário, é uma dimensão da crise do Estado providência. No exato momento em que se inicia um enérgico encolhimento da competência estatal em prover aos indivíduos as condições para uma *integração social adequada*, também se renuncia às pretensões de corrigir eventuais deficiências nessa integração. A atrofia da política de assistência tem como desdobramento a perda da função assistencial do sistema prisional. Quando o Estado gradativamente deixa de se responsabilizar pela universalização de direitos sociais, igualmente perde sentido uma ideologia criminológica voltada a suprir as deficiências causadas por injustiças sociais não superadas.

Aliás, a própria idéia de recuperação do criminoso é descartada pela emergente ideologia neoliberal. As teorias de controle preferem afirmar que delinquir é uma escolha racional, baseada em cálculos de custo-benefício, inerentes à natureza individualista e egoísta do homem, apenas reprimida pela autoridade das instituições, da família ou da comunidade. A desigualdade social e a pobreza não teriam qualquer conexão com as taxas de criminalidade. Os atos criminosos acontecem por conveniência e oportunidade de quem os pratica, sendo de responsabilidade absoluta do indivíduo.

*“Justificativas sociais para o problema do crime seriam completamente desacreditadas. Tais justificativas, como se dizia, negavam a responsabilidade individual, exculpavam as falhas morais, mitigavam as punições, encorajavam o mau comportamento e eram emblemáticas de tudo aquilo que havia de equivocado no previdenciarismo. O crime veio a ser visto como um problema de indisciplina, de falta de autocontrole ou de controle social, algo*

*próprio de indivíduos perversos que precisavam ser detidos e mereciam ser punidos. Em vez de indicar necessidade e privação, o crime era resultado de culturas ou personalidades anti-sociais e da escolha racional do indivíduo, em face da lassidão na aplicação da lei e de regimes punitivos lenientes*<sup>146</sup>.

Essas novas criminologias que julgam o crime como um aspecto normal da vida em sociedade, perpetrada por pessoas normais, que desejam lograr alguma vantagem que não obteriam por meios lícitos, instruem sistemas de justiça criminal programados para o recrudescimento das penas (criminologia do outro), mas não só. Uma frente que também se abre é a da prevenção da criminalidade. Segundo essa ótica, a repressão da criminalidade não pode se limitar à atuação do Estado. A comunidade, com o apoio institucional, tem condições de desempenhar um papel pró-ativo em termos de segurança pública, pois é na vida cotidiana que se nota as causas da ilicitude, podendo-se combatê-las em seu nascedouro. O modelo da *hipersegurança* tem procurado tecer alianças com a sociedade para alargar o *tratamento penal das desordens*:

*“Então, enquanto as medidas mais proeminentes da política de controle do crime são cada vez mais orientadas para a segregação punitiva e para a justiça simbólica, existe, concomitantemente, um novo compromisso, especialmente no âmbito local, com uma estratégia diferente que se pode chamar de parcerias preventivas. As estratégias de controle do crime mais visíveis, hoje em dia, podem até trabalhar com expulsão e exclusão, mas são acompanhadas por esforços pacientes, continuados, de baixa intensidade, direcionados a construir controles internos nas vizinhanças e de encorajar as comunidades a se auto-policiarem*<sup>147</sup>.

Ora, não existe contradição entre o fortalecimento da coerção estatal e a legitimação da sociedade em integrar esta empreitada. A democracia neoliberal é afeita a um modelo de segurança pública participativa, desde que empenhado na reafirmação das disciplinas morais, como ordem, hierarquia, tradição e autoridade. O “consenso” criado em torno do controle social choca-

---

<sup>146</sup> Ibidem, p. 220.

<sup>147</sup> Ibidem, p. 63.

se com a perspectiva dos direitos humanos, de uma democracia pluralista e social. Disso resulta que o direito comunitário à segurança ordinariamente entra em conflito com os direitos das minorias, devidamente carimbadas pela retórica da criminologia da vida cotidiana como grupos vulneráveis.

Não há uma desarmonia entre a liberdade econômica incentivada pelo pós-fordismo e o reacionarismo da disciplina moral. A crítica à cultura permissiva e tolerante da social-democracia não trouxe prejuízos às liberdades das elites. O olhar de pessimismo quanto à natureza humana mirou apenas a gentalha. São os pobres, os imigrantes, os negros e os dependentes da previdência social que foram diagnosticados como inclinados a comportamentos imorais e antissociais. Sobre eles que deve recair a máxima vigilância e controle. A solidariedade do Estado social foi trocada pela desconfiança e intolerância em relação aos pobres e suas comunidades marginalizadas.

#### **5.4 O paradigma da prevenção da criminalidade**

O desmonte do *Welfare state* foi acompanhado por um acentuado vetor de crescimento das taxas de criminalidade violenta em vários países europeus e americanos. Em paralelo, a sensação de medo converteu-se uma espiral descontrolada, tão volátil quanto a audiência televisiva. Leigos e autoridades públicas gradativamente adotaram uma avaliação negativa da justiça criminal, caracterizando-a como fracassada e obsoleta. Tornou-se comum declarações na mídia de que “nada funciona”, de que o crime está vencendo. Todas essas questões entraram em rota de colisão com o monopólio estatal do controle do crime.

A privatização da justiça criminal é o viés mais visível desse processo. Não são poucos os países, destacadamente Inglaterra e EUA, que delegam para a iniciativa privada funções como a administração de prisões e supervisão de liberdade vigiada. Os lucros gerados por esse mercado são altíssimos. Isso

sem falar nos gastos com seguros e segurança privada. Contudo, o que nos interessa analisar mais de perto é o viés menos explícito da privatização da justiça criminal. Trata-se da incorporação pelo Estado de mecanismos de vigilância comunitária. Com a crise do previdenciarismo, tem sido fomentado um debate acadêmico e institucional sobre a superioridade, em termos de eficiência, do controle do crime no ambiente comunitário. Vários são programas desenvolvidos com esse perfil – correccionalismo comunitário, cumprimento da pena na comunidade, justiça comunitária; sendo os mais inovadores o policiamento comunitário e prevenção comunitária do crime, programas voltados para *“arregimentar o apoio voluntário das agências, empresas comerciais e residentes, otimizando os esforços de controle do crime por parte destes atores e alinhando-os aos esforços das agências oficiais de controle do crime”*<sup>148</sup>.

Dessa maneira, o Estado tem ampliada sua rede de controle do crime com a cooperação dos mecanismos informais da comunidade. Para a estratégia comunitária, dispensar o controle exercido pela sociedade civil é um grave equívoco. Significa desconhecer que a dinâmica mais importante de produção da ordem é a informal.

O modelo comunitário é fundamentado por um conjunto de teses da criminologia da vida cotidiana, tais como teoria da atividade de rotina, do crime como oportunidade, análise do estilo de vida, teoria da escolha racional e a prevenção do crime situacional. Um ponto de convergência entre essas proposições é a noção de que o crime é um evento normal. Na estratégia prevencionista, a conduta criminoso é pensada como algo rotineiro e não um comportamento relacionado a patologias individuais ou socialização imperfeita. Certas circunstâncias econômicas e sociais determinariam ambientes propensos a atividades criminosas, caso não haja um movimento de neutralização desses fatores. A decisão de delinquir independeria de desequilíbrios emocionais ou motivações especiais, estando condicionada às oportunidades de que ocorram eventos criminais, que se traduzem em locais vulneráveis e vítimas potenciais. Em vez de se vigiar os potenciais criminosos,

---

<sup>148</sup> Ibidem, p. 268.



procura-se preferencialmente monitorar os locais em que vítimas potenciais encontram-se em situação de maior vulnerabilidade. O expediente é criar desincentivos às situações crimogênicas.

Sem qualquer hesitação, a criminologia da vida cotidiana conclui que o criminoso não difere em essência das demais pessoas; *“não se trata mais do socialmente desajustado carente de assistência, mas sim do consumidor oportunista, cujas atitudes não podem ser mudadas mas cujo acesso aos bens pode ser barrado”*<sup>149</sup>. Cometer um crime é concluir através de cálculos racionais que esse é o caminho dentre os disponíveis para a satisfação de prazeres pessoais.

A suposta normalidade do evento criminal faz com que a estratégia comunitária tente antecipar-se à ação ilegal. Supõe-se que exista certa regularidade na ocorrência dos crimes. Logo, a função do policial é identificar essas regularidades que teimam arrastar-se pelo tempo. Com o auxílio da comunidade e o estudo das ocorrências criminais (tabulação quantitativa dos crimes por tipo penal e distribuição espacial, dentre outras classificações), seria possível um policiamento pró-ativo, desvencilhado dos limites do legalismo. Não são mais os atendimentos de urgência solicitados a uma central telefônica que devem ser priorizados pela polícia. A questão capital é adiantar-se à urgência dos fatos, anulando fatores que precipitem eventos criminais.

Com a legitimação da autoridade comunitária nas políticas de justiça criminal, dilataram-se também as metas do controle social. Não só os crimes devem impulsionar a rotina policial, mas também o controle do medo, a preservação da ordem, a redução de danos às vítimas e a administração dos riscos. A lei penal estaria aquém da noção ampliada de segurança pública das pessoas. É a opinião do público que deve apontar onde reside o medo e o perigo, mesmo que para isso reproduza neuroses alimentadas pela classe média e estigmas alimentados pelos meios de comunicação de massa.

Enquanto para o modelo penal-previdenciário a justiça criminal integra uma política orientada para o bem-estar social, a ênfase da perspectiva

---

<sup>149</sup> Ibidem, p. 227.

comunitária é o controle social. Até quando se apregoa a execução de projetos sociais pela polícia, o que se objetiva é controlar segmentos da população supostamente vulneráveis à cooptação da criminalidade, como a juventude negra e pobre de periferias com presença do comércio varejista de drogas. A superação das desigualdades sociais ou preconceitos étnicos não se relacionam entre os horizontes perseguidos por esta criminologia.

Como diz Alessandro De Giorgi, “as novas estratégias penais se caracterizam cada vez mais como dispositivos de gestão do risco e de repressão preventiva das populações consideradas portadoras desse risco”<sup>150</sup>. Diversamente do previdenciarismo que articula causa social e solução social, não enxergando nenhum efeito de prevenção da criminalidade nos serviços policiais, mas unicamente nas reformas sociais, a estratégia comunitária valoriza a atividade policial, disseminando-a inclusive na sociedade civil. De maneira pragmática, monta-se uma engenharia situacional para cuidar exclusivamente das consequências e não das causas:

*“Em termos de sua auto-representação, este enquadramento teórico cultivava uma postura neutra e apolítica, buscando apenas reparar as relações sociais e econômicas que ensejam situações crimogênicas e nunca rejeitá-las como socialmente injustas ou inaceitáveis. No presente clima político, a ênfase ao controle de cunho bastante prático e o silêncio quanto à forma com que os criminosos devem ser punidos, próprios desta criminologia, significam ser ela um dos poucos caminhos para uma política não-punitiva que não é vulnerável à acusação de ser soft com o crime”<sup>151</sup>.*

---

<sup>150</sup> DE GIORGI, Alessandro. *A miséria governada através do sistema penal*. (Trad. Sérgio Lamarão) Rio de Janeiro: Revan, 2006, p. 97.

<sup>151</sup> GARLAND, David. Op cit., p. 389.

## 5.5 A criminalização da política social

O policiamento comunitário não pode ser analisado exclusivamente no contexto da lógica policial e punitiva do Estado. As mutações ocorridas no âmbito das políticas sociais também pautaram as tentativas de redefinição da segurança pública. No neoliberalismo, tem se verificado uma tendência de despolitizar os problemas sociais, inserindo-os em uma política de penalização da precariedade social. Wacquant observa que os benefícios fornecidos pelo Estado foram restringidos e vinculados a encargos estipulados pelas autoridades, em um movimento de acoplamento da assistência social ao braço penal do Estado:

*“De fato, à medida que o Estado se desincumbe da economia e se desfaz de sua missão de proteção social, seu ‘poder infra-estrutural’ – isto é, sua capacidade de penetrar nas populações sob sua égide e de reger seus comportamentos -, opera cada vez mais a partir das redes tecidas por seu aparelho repressivo”<sup>152</sup>.*

Não é outra a razão para que se busque atualmente regular os comportamentos de beneficiários da assistência social.

A penalização da assistência pública é um fenômeno que ocorre *pari passu* ao surgimento da ideologia de lei e ordem. Com a derrota do Estado de bem-estar conduzida por políticos neoliberais depois da década de 1970, além da redução dos benefícios previdenciário, também se alterou a fisionomia da política social, que se conformou a um processo de intensificação de controles direcionados aos pobres e comunidades marginalizadas. As políticas sociais defendidas pela Nova Direita se direcionam, sempre que possível, a exigir disciplina e autocontrole de seus beneficiários. Como detentos em liberdade provisória, as pessoas assistidas são colocadas em quarentena durante um período de vigilância e obrigações ampliadas, em que devem provar seu

---

<sup>152</sup> Wacquant, Löic. (a) Op cit., p. 61.

comprometimento com os valores do trabalho e da família. O que se tem em mira não é a universalização da cidadania, mas a regulação dos comportamentos de populações problemáticas e marginalizadas da classe trabalhadora por intermédio da persuasão moral, opondo-se à dependência de programas sociais e resignando as pessoas a aceitarem sem alarde a pobreza e o emprego inseguro como padrão de vida admitido.

O outro lado dessa moeda é o patrocínio de políticas sociais através das forças policiais. O policiamento comunitário em favelas costuma prestar serviços sociais à população em troca de sua adesão ao controle da criminalidade e desordem urbana. Não raro, jovens de periferia recebem serviços de educação, saúde e lazer de homens fardados. As políticas sociais filtradas pelos interesses da segurança pública não se orientam para a diminuição das desigualdades sociais e a efetivação dos direitos sociais, o que realmente se procura com tais medidas é preservar a integridade das vítimas em potencial. No idioma da penalidade neoliberal, as políticas sociais não se prestam a realizar um ideal de cidadania, assumindo inclusive um caráter de prevenção da criminalidade:

*“Após negligenciar um número de sujeitos vulneráveis, provenientes de grupos marginalizados ou ‘perigosos’, quando estava em jogo a segurança dos direitos desses grupos, a política criminal os reencontra como ‘objetos’ da política social. Objetos, mas não sujeitos, porque, também desta vez, a finalidade (subjéctiva) dos programas de ação não é a de garantir os seus direitos, mas sim a de defender a segurança das suas vítimas potenciais. Para proteger essas pessoas ‘respeitáveis’, e não para propiciar aos sujeitos que se encontram socialmente em desvantagem em relação ao usufruto dos seus direitos civis, económicos e sociais, a política social se transforma (usando aqui um conceito da Nova Prevenção) em ‘prevenção social’ da criminalidade. Sujeitos vulnerados ou vulneráveis que sofrem lesões (atuais) de direitos por parte do Estado e da sociedade, como são as lesões aos direitos económicos, sociais e culturais (direitos fracos, como ensina a doutrina dos direitos fundamentais), transformando-se em infratores*

*potenciais de direitos fortes de sujeitos socialmente mais protegidos*<sup>153</sup>.

A retórica do policiamento comunitário em favelas é de disputar com o tráfico de drogas as almas de crianças e adolescentes, e quem mais ainda puder ser salvo. Em contraste com a força de cooptação da criminalidade, o Estado oferece aos jovens benefícios materiais como a geração de emprego e renda, educação, saúde, cultura, esporte e lazer:

*“O Estado intervém, através da prevenção social, não tanto para cumprir seu próprio dever de prestação a sujeitos lesionados, mas sim para realizar (através de ações preventivas não penais que se somam às repressivas) o próprio dever de proteção (mais especificamente, o de ‘prestação de proteção’) em relação a sujeitos fracos, já considerados ofensores em potencial. Estamos, portanto, diante de uma superposição da política criminal à política social, de uma criminalização da política social*<sup>154</sup>.

## **5.6 O Policiamento comunitário como estratégia de ampliação do controle social**

Frente às altas taxas de criminalidade que eclodiram em vários países a partir da segunda metade do séc. XX, com o debacle do Estado social, novas tecnologias são pensadas para o aperfeiçoamento da repressão oficial. É mesmo problemática, para não dizer contraditória, a relação entre policiamento comunitário e democracia. Apesar da referência à palavra “comunidade” servir para se ativar imagens de uma democracia participativa setorial na área de justiça criminal, o que realmente se projeta e executa é a ampliação dos recursos destinados para o controle social e a (re)produção de consenso a respeito do valor das atividades policiais. O envolvimento da comunidade na

---

<sup>153</sup> BARATTA, Alessandro. Defesa dos direitos humanos e política criminal. Revista Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade, nº 3, 1997. Rio de Janeiro: Revan, p. 60.

<sup>154</sup> Ibidem.

construção da ordem pública potencializa o controle da vida local, favorecendo, entre outras coisas, uma cultura de denunciamento.

Como nos declaram Skolnick e Bayley, “o policiamento comunitário proporciona uma razão para a organização sistemática das comunidades populares em favor da polícia”<sup>155</sup>. Palavras de ordem, protestos por melhores serviços públicos, nada disso mais importa. Do ponto de vista do policiamento comunitário, a comunicação entre o Estado e a sociedade civil se transmite através dos laços de cooperação que os unem no combate ao crime e à desordem. Em torno desse consenso é que se afere a opinião das pessoas sobre o destino de sua cidade. Os problemas da comunidade são recodificados em uma linguagem policial negativista, devidamente afinada com o monitoramento e anulação de oportunidades para a ilicitude penal. No lugar da afirmação política da e pela população através de conquistas sociais e direitos, temos a criação da figura do policial como agente de desenvolvimento da comunidade, representado-a junto a outros órgãos do governo na apresentação de demandas como melhoria de serviços ou até a construção equipamentos públicos.

O raio de ação do policiamento comunitário dá a impressão de ser ilimitado. Difícil é imaginar tema que lhe seja estranho, tanto na esfera privada quanto na pública. A massificação da presença policial nas mais distintas esferas da vida local denuncia o caráter totalizante de um controle que se exerce de forma capilarizada na sociedade. Seus aconselhamentos de prevenção e controle dos riscos são cada vez mais requisitados em âmbitos antes pouco acessíveis à cultura policial – famílias, residências, escolas, hospitais, clínicas psiquiátricas, abrigos público, escritórios de engenharia e urbanismo, nada lhe escapa.

Sua ideologia se impregna no delineamento dos traçados das ruas e em programas de seguridade e assistência social. A polícia começa a desempenhar um papel de coordenação de várias instituições de serviços públicos, transformando instrumentos de promoção de justiça social em

---

<sup>155</sup> BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome. (b) Op cit., p.111.

mecanismos de controle. No policiamento comunitário não se desenvolve, por exemplo, programas sociais direcionados para a infância e juventude com a finalidade de que esses gozem dos direitos fundamentais inerentes à pessoa humana, o que se deseja, em primeiro lugar, é prevenir a criminalidade, inculcando no indivíduo os padrões de comportamento não ofensivos à classe dominante.

Dissimulando o forte autoritarismo contido na intermediação pela polícia das interações entre sociedade e Estado, o policiamento comunitário tem a habilidade camaleônica de revestir-se com a máscara que seja a mais apropriada para uma recepção simpática. Essas corporações inseriram em seus quadros as minorias étnicas a fim propagar uma mensagem de trégua para aqueles grupos com os quais historicamente teve um tratamento truculento e preconceituoso. Ao mesmo tempo, persiste no rol das práticas desse policiamento a suspeição generalizada desses segmentos sociais, ainda encarados como potenciais criminosos ou setores vulneráveis aos apelos da criminalidade, fortalecendo com isso uma cultura de discriminações sociais.

Ideologias reacionárias como a da tolerância zero fazem parte do amálgama dessa dita nova polícia, fazendo da prevenção uma desculpa para se segregar com virulência os desvalidos de todo tipo – pobres, miseráveis, prostitutas, ambulantes, loucos, drogados, bêbados etc. Como analisa Alessandro De Giorgi:

*“Assim, não são mais tanto as características individuais dos sujeitos que constituem o pressuposto (e ao mesmo tempo o objeto) das estratégias de controle, mas sim aqueles indícios de probabilidades que permitem reconduzir determinados sujeitos a classes perigosas específicas. Isso significa, concretamente, que categorias inteiras de indivíduos deixam virtualmente de cometer crimes para se tornarem, elas mesmas, crime”<sup>156</sup>.*

A democracia do policiamento comunitário resiste em incluir essa gente como sua clientela, preferindo aliar-se aos “cidadãos respeitáveis” na defesa de

---

<sup>156</sup> DE GIORGI, Alessandro. Op cit., p. 98.

seus padrões locais de conduta, através de uma vigilância moral permanente sobre as estratégias de sobrevivência do refugio humano. Nas palavras de Cristina Buarque de Hollanda:

*“Se levado a seu limite, o policiamento comunitário – além de constituir lócus potencial de controle totalizante, consolidação e legitimação de práticas discriminatórias de segmentos sociais criminalizados – tende a personificar as intervenções da polícia, dada a proximidade estabelecida com a população. O contato direto da comunidade com o policial implica aplicação de ‘perdões’ ou ‘castigos’ na medida das relações pessoais travadas. Além disso, o tipo de inscrição de cada indivíduo no universo sócio-econômico tende a pautar as relações mais ou menos favoráveis com a polícia. Este modelo tende, enfim, a restaurar o desvio que motivou a ‘era da reforma’ norte-americana em princípios do século XX: a instrumentalização da polícia por poderes locais para atender concepções de ordem e segurança pautadas em interesses e critérios particulares. Neste caso, há um claro comprometimento do interesse público e do princípio da universalidade dos direitos”<sup>157</sup>.*

A despeito da categórica filiação do policiamento comunitário a teorias que propugnam pela expansão do governo policial nos domínios da vida cotidiana, é inegável que comparativamente o policiamento tradicional se utiliza de modo mais incisivo da força. Mas qual será o significado progressista que alguns estudiosos conferem a essa distinção? Por que visualizam contraposição quando a complementaridade dos modelos tem sido a tônica? Ilude-se quem supõe que o policiamento comunitário é uma retração do braço punitivo do Estado. Em alguma medida, o retributismo e a intimidação são abrandados nesse modelo, mas o alastramento do controle se entranha capilarmente pela sociedade civil. Novos agentes são convocados para espreitar locais antes pouco penetráveis aos tentáculos da justiça criminal – empresários, religiosos e gestores de estabelecimentos de ensino transformam-se de repente em agentes da polícia, multiplicando-se a quantidade de olhares, bem como as

---

<sup>157</sup> HOLLANDA, Cristina Buarque de. Op cit., pp. 111 e 112.



condutas reprováveis visadas. Não se tem nem mesmo garantia da diminuição do processo de aprisionamento.

A infiltração de policiais comunitários reforçada por civis colaboradores na gestão da segurança do bairro pode resultar em um efeito pernicioso para a comunidade, conforme nos diz Wacquant:

*“Se os bairros pobres forem saturados com policiais, sem que haja uma melhoria efetiva nas oportunidades de emprego e nas condições de vida nessas áreas, e se forem multiplicadas as parcerias entre o sistema de justiça criminal e os outros serviços do Estado, o que estará sendo assegurado é o aumento da detecção de condutas ilícitas e a ampliação do volume de detenções e condenações judiciais”<sup>158</sup>.*

Em contraste com sua funcionalidade de expansão do controle social, o policiamento comunitário se legitima por meio de uma retórica da eficácia (com menos coerção) e da participação social. Na prática, nem sua aceção privatista de eficácia é corroborada pelas avaliações realizadas nos programas existentes de policiamento comunitário – em geral, os índices de criminalidade não são afetados por estas experiências, tampouco se tem comprovada a tese prevencionista. O único triunfo desse modelo é o inegável apoio popular por ele recebido, o que decerto amplifica sua ameaça às liberdades civis. A proteção proporcionada pela lei à fração mais precarizada da classe trabalhadora é reduzida ou ao menos bastante afetada com o policiamento comunitário e sua cealuma de controle da desordem.

---

<sup>158</sup> WACQUANT, Loïc. (a) Op cit., p. 59.

## **5.7 O Policiamento comunitário como alternativa à estratégia de enfrentamento de matriz militarista**

Ao contrário do discurso teórico do policiamento tradicional, que se proclama plenamente previsível em razão de sua subordinação à legalidade e às padronizações de trabalho informadas e fiscalizadas por uma rígida hierarquia funcional, na prática, geralmente prevalece uma subcultura policial caracterizada pelo tratamento violento e preconceituoso em relação às classes excedentes, com enorme margem para rotinas informais e ilegais. No caso do Brasil, que sempre teve o Rio de Janeiro como seu laboratório de ensaios em termos de práticas repressivas e elaborações de estratégias de segurança institucional, o processo de formação de uma subcultura policial está diretamente ligado à consolidação de uma matriz militar de enfrentamento das populações marginalizadas.

Embora nem todas as intenções do aparelho estatal de regulação das insubordinações sociais, programadas pelas classes dominantes, possam ser formalizadas e explicitadas sem constrangimentos em um discurso oficial, um sistema de justiça criminal que se utiliza da tortura, do aprisionamento irregular e da letalidade para conter as rebeldias entre aqueles que estejam nas mais baixas posições da escala social é operado de forma subterrânea em agências policiais através de práticas informais de controle criminal. O policiamento tradicional de forma alguma eliminou o espaço da discricionariedade do patrulhamento e repressão ostensiva à criminalidade, pelo contrário, o não reconhecimento de sua existência apenas serviu para impedir a regulamentação de procedimentos de fiscalização e enquadramento da atividade policial, criando uma zona de anomia geradora de uma conveniente penumbra para aquelas atividades policiais que, apesar de úteis à manutenção de uma estrutura social injusta, são injustificáveis sobre o prisma ético e mesmo da legalidade liberal-burguesa:

*“Universalmente, os dois mandatos básicos da polícia moderna são o ‘cumprimento da lei’ e a ‘manutenção da ordem pública’. Ora, ‘cumprir a lei’ e ‘manter a ordem’ são mandatos complementares. A atividade de cumprimento da lei exerce-se primordialmente referida a leis, códigos, normas e regulamentos escritos. A atividade de manutenção da ordem, embora também deva estar referida ao ordenamento jurídico, é acentuadamente dependente da discricionariedade (atributo do poder de polícia estatal) das autoridades públicas e de seus agentes (...) Se a lei estabelece inequivocamente o que é um homicídio, um roubo, uma infração de trânsito, o mesmo não se dá com relação à ordem pública lato sensu, dependente esta de avaliações subjetivas, fortemente afetadas por preconceitos e ideologias (...) Que ordem há que ser mantida? Não há como objetivar clara e balizadamente algo como um conjunto de ‘normas para a ordem pública’. Daí porque é freqüente, em face das características da sociedade do Rio de Janeiro, que haja setores que clamem pela manutenção da ordem (na sua perspectiva), ainda que contra a lei”<sup>159</sup>.*

No Rio de Janeiro, a combinação entre um processo de militarização da polícia e o exacerbamento do punitivismo sobre as camadas populares potencializou no dito policiamento científico uma vocação de criminalização das classes populares por meio da metáfora da guerra:

*“Ante o entendimento de ‘guerra’, muda o comportamento esperado em relação à ação policial, pois esta, se presa às suas atribuições legais, deveria antes de tudo ter como objetivo a resolução/prevenção dos crimes sempre em consonância com a proteção da vida. Nessa ótica, uma ação que resulte em morte não é uma ação satisfatória, pois o bem máximo – a vida – não teria sido protegido com sucesso. Na guerra, onde o caráter da ação é militar, há um objetivo maior a ser atingido, e a perda de uma vida não*

---

<sup>159</sup> SILVA, Jorge da. *Violência e Racismo no Rio de Janeiro*. (2ª ed.) Niterói: EdUFF, 2003, p.37.

*constitui mais que uma baixa, resultado se não legítimo, pelo menos aceitável da operação*<sup>160</sup>.

Historicamente, como se analisou nessa pesquisa, o policiamento comunitário não se revelou uma real alternativa ao policiamento tradicional e de matriz militarista, mas sim como complementar a existência deste. Até em seus pressupostos teóricos há um comprometimento com uma criminologia conservadora, absolutamente engajada com o alastramento e capilarização do controle social, isto é, o tratamento penal das desordens e a segregação da escória social. Na prática não é diferente, os programas comunitários de segurança pública funcionam como a *longa manus* do Estado policial, que emprega os esforços civis de vigilância na ampliação de sua rede de controle do crime e da desordem. Os mecanismos informais pelos quais a comunidade controla os padrões de comportamento são colonizados pela institucionalidade, viabilizando o permanente monitoramento pelo Estado dos segmentos sociais alvo da suspeição generalizada. Contudo, algumas abordagens teóricas e práticas apontam para a possibilidade de um uso alternativo do policiamento comunitário, capaz de se contrapor ao modelo militarista de policiamento, tão solidamente enraizado na tradição brasileira.

A própria gênese teórica do policiamento comunitário, apesar de ser dominada pelo enfoque da criminologia da vida cotidiana, carrega em si uma ambiguidade – representa um investimento na ampliação dos mecanismos de controle social ao mesmo tempo em que expressa uma tentativa de conciliação com as comunidades de periferia e as minorias étnicas. O surgimento do policiamento comunitário nos EUA foi também uma resposta às manifestações por liberdades civis e direitos sociais que varreram o país na década de 1960, lideradas por grupos minoritários.

No Brasil, especificamente no Rio de Janeiro, o policiamento comunitário surge no contexto do desmonte do aparato da ditadura militar (década de 1980) e, por consequência, de um plano de desmilitarização da segurança pública, na medida em que se teve por escopo atenuar o conflito entre polícia e

---

<sup>160</sup> Relatório RIO: violência policial e insegurança pública. Rio de Janeiro, Justiça Global, 2004, p. 19.

comunidade, dando primazia a certo relacionamento colaborativo entre as mesmas.

No primeiro governo Brizola, no Rio de Janeiro, tinha-se em mente criar um campo de diálogo entre polícia e cidadão, tornando despidendo o uso da força e dos constrangimentos ilegais para a obtenção de confissões, a exemplo da tortura, que para o regime autoritário, inaugurado em 1964, era a técnica mais eficiente de instrução criminal. O policiamento comunitário na conjuntura da redemocratização parecia se configurar como uma trincheira na defesa dos direitos humanos, fazendo do paradigma preventivo um instrumento para diminuir as ocorrências criminais, bem como humanizar a figura do criminoso comum, o que não significa que a conciliação entre policiamento comunitário e direitos humanos seja tarefa fácil. Existe mesmo uma inerente tensão entre estes dois princípios. O paradigma de prevenção da criminalidade choca-se com frequência com o ideal liberal de igualdade perante a lei. Como diz Christina Buarque de Hollanda:

*“A proximidade da polícia com a comunidade tende a disseminar o controle por toda a sociedade, corroborar preconceitos sociais e propiciar a anexação da polícia por poderes locais. A informalidade do policiamento comunitário configura o espaço ideal para desvio, para a particularização na aplicação de penas. Este é justamente o cerne da crítica do policiamento comunitário que começa a surgir no final dos anos 80”<sup>161</sup>.*

Somente uma recepção seletiva das idéias do policiamento comunitário pode compatibilizar o modelo de prevenção com o ideário dos direitos humanos, o que ocorreu parcialmente no governo Brizola, com a adoção de um paradigma de contenção da força policial e censura à utilização de instrumentos letais em prol de intervenções negociadoras. O problema é que tais iniciativas tiveram um alcance muito restrito, sendo limitadas em razão de precária estrutura governamental e pelas resistências da grande mídia, de setores médios da sociedade e das corporações policiais, que não se conformaram às inovações, aproveitando-se das crises políticas para dinamitar

---

<sup>161</sup> HOLLANDA, Cristina Buarque de. Op cit., p. 113.

as bases da mudança. O mérito dessas experiências acabou reduzido ao pioneirismo e simbolismo representado pelos vários empreendimentos de gestão criminal implementados no período dos governos trabalhistas de Brizola.

Sem embargo da constatação de que o policiamento comunitário em geral se constitui como uma estratégia de dilatação do controle social sobre a população, não há de se excluir a possibilidade de um uso alternativo do modelo, aqui se admitindo todas as tensões que esta opção implica. Com base em experiências históricas e discussões teóricas a respeito do policiamento comunitário, observa-se que o reconhecimento da discricionariedade como uma característica inerente ao policiamento é uma postura realista, que abre um campo para a reflexão conceitual e uma regulamentação mais detalhada pelo poder público da atividade, assim como para o controle comunitário sobre a polícia. A diminuição da distância entre polícia e sociedade, se ancorada nos direitos humanos, tenderia a aplacar a hostilidade entre as partes. O policial, se orientado por uma política pública consistente de universalização de direitos, poderá compreender minimamente a pluralidade de valores, estilos de vida e condições socioeconômicas existentes em uma sociedade urbana, concluindo que não há justiça em criminalizar estas diferenças, tomando partido das percepções de ordem das classes superiores.

Theodomiro Dias Neto assim percebe a potencialidade do modelo comunitário em atenuar a subcultura policial:

*“Experiências bem sucedidas demonstram progressos na atitude dos policiais; a filosofia bélica do combate ao crime, perpetuadora de uma relação centrada na autoridade e no conflito permanente, é atenuada por uma postura conciliatória e igualitária, baseada no diálogo e na busca de soluções para os problemas”<sup>162</sup>.*

A aproximação entre polícia e comunidade também teria condições de aumentar as chances de esclarecimento da população quanto aos limites legais e práticos da segurança pública, desfazendo assim falsas expectativas e

---

<sup>162</sup> NETO, Theodomiro Dias. Op cit., p. 46.

demandas indevidas. Esse perigo está claramente presente na maior atenção que o policiamento comunitário costuma dispensar às questões de natureza não-criminal, por vezes, descambando para um alinhamento da polícia a interesses particulares, que não correspondem nem à média das preocupações das pessoas de uma determinada comunidade. Por isso, uma leitura progressista desse modelo de policiamento deve se abster de recepcionar a chamada teoria das “janelas quebradas” e as técnicas reacionárias de criminalização da pobreza defendidas pela ideologia de tolerância zero, rejeitando por completo uma suposta relação de causalidade entre desordem e crime.

A degeneração dos aspectos democráticos do policiamento comunitário, produzida pela priorização do combate à desordem, tende a naturalizar a inclinação da polícia em aderir às percepções de segurança dos habitantes mais ricos da localidade, obstruindo totalmente as possibilidades de não-confrontação da polícia com as classes marginalizadas, o que subverteria uma dimensão fundamental de um modelo progressista de segurança pública – o respeito aos direitos de todas as pessoas, inclusive de prostitutas, mendigos, pedintes, sem-teto, ambulantes e inclusive dos delinquentes. Não se deve considerar como desordem os padrões de conduta não abarcados pela moral hegemônica<sup>163</sup>:

*“A prática demonstra que simplesmente ignorar a questão da diversidade constitui um obstáculo à eficácia policial e ao desenvolvimento de uma parceria com a sociedade, especialmente entre grupos minoritários, cujos valores e padrões de conduta divergem das noções de ordem e moral dominantes”<sup>164</sup>.*

O policiamento comunitário deve se blindado das pressões sociais ilegítimas, emanadas por sentimentos de punição e vingança, que emergem em um contexto de aumento dos índices de criminalidade violenta. Ante ao apelo dirigido à polícia de se criminalizar preventivamente a pobreza, a fim de

---

<sup>163</sup> Há questões que não podem ser relativizadas com a justificativa de padrões culturais de grupos minoritários, a exemplo de comportamento que colidem com os direitos humanos, como racismo e violência contra a mulher.

<sup>164</sup> NETO, Theodomiro Dias. Op cit., 64.

proteger setores sociais que se enxergam como vítimas potenciais, não pode haver vacilações:

*“A polícia não pode abdicar da responsabilidade de definir a sua agenda. Ela deve ter autonomia para realizar julgamentos e conciliar as expectativas sociais, as prioridades, os recursos disponíveis e as restrições legais de sua autoridade. Isto significa que as decisões policiais nem sempre estarão de acordo com as preferências da maioria e, mais além, que em muitas circunstâncias a polícia deverá aceitar o ônus de decisões ‘impopulares’ para proteger direitos e interesses de indivíduos ou grupos contra formas de agressão, discriminação, ou intolerância”<sup>165</sup>.*

Por outro lado, a aproximação entre público e policial poderá prover a comunidade de instrumentos adicionais de controle sobre a polícia. A própria notoriedade do policial na comunidade é um elemento inibidor do abuso de poder, já que *“o policial tende a atuar com maior prudência quando sabe que estará no dia seguinte atuando na mesma área, enfrentando os mesmo problemas e em contato com as mesmas pessoas”<sup>166</sup>*. As decisões imediatistas seriam trocadas por um senso de responsabilidade pelas vidas das pessoas, tendo em vista a maior responsabilização do agente policial por suas ações em decorrência da perda do anonimato. Os agentes estatais responsáveis pela supervisão das ações policiais ganhariam o recurso da consulta direta à população e também da apuração de denúncias de corrupção e violência levantadas em conselhos comunitários.

De fato, o controle da polícia é a principal referência de um policiamento comunitário progressista, especialmente em se tratando de programas implantados em periferias. Para que se proceda a um efetivo controle social das corporações policiais, pelo menos duas condições são imprescindíveis – (i) a adoção de uma metodologia que respeite e possibilite espaços independentes de efetiva deliberação e fiscalização da polícia e (ii) o estabelecimento da legalidade e de uma regulamentação com indicações mais precisas a respeito do trabalho policial, especialmente em situações de alto

---

<sup>165</sup> Ibidem, pp. 60 e 61.

<sup>166</sup> Ibidem, p.. 80.



risco. A regulamentação deve partir de uma definição pelo poder público de princípios e critérios para uma boa conduta policial, o que também informará à população parâmetros menos inexatos para a fiscalização das atividades de segurança. Como exemplo de regulamentação, podemos citar o controle da discricionariedade policial no uso da força letal, que deve se circunscrever à defesa da vida, ou seja, situações nas quais o uso da força letal é medida fundamental para a preservação vital da vítima; a regulamentação do tratamento policial da violência doméstica, com a orientação de não distinção entre casos de violências entre casais e casos de violência entre estranhos; em relação à regulamentação do policiamento orientado para a resolução de problemas, o policiamento comunitário deve valer-se apenas de instrumentos não-penais etc.

Como nos elucidou Dias Neto, com a fixação de parâmetros de conduta, “a polícia passou a dispor de referenciais de atuação e a sociedade de instrumentos mais eficazes para prever e avaliar a conduta policial nos casos concretos”<sup>167</sup>. Há, pois, um aperfeiçoamento dos mecanismos de controle de abuso, a partir do municiamento da vigilância civil com instrumentos institucionais que ofereçam à comunidade condições de revisar decisões policiais.

Com esse direcionamento, a proposta do policiamento comunitário poderá caminhar no sentido da contenção da atividade policial se integrada a uma ampla proposta de realização da justiça social, além de elevar o morador de favelas e periferias à condição de “cidadão” e não de alvo de uma política de segurança pública. Na contramão do punitivismo de matriz militarista, as estratégias comunitárias podem ser programadas a tratar com tolerância a pequena ilicitude e os ditos problemas de desordem urbana, buscando para tais questões soluções não-penais, em razão da diversidade dos valores culturais de uma sociedade pluralista e desigual. Mesmo os grupos mais marginalizados, vistos quase sempre como ameaças à ordem pública, ganhariam voz no planejamento de políticas de segurança e no controle da polícia. Sem dúvida, a presença de programas de policiamento comunitário nos

---

<sup>167</sup> Ibidem, p. 111.

subúrbios é uma medida repleta de riscos e inconvenientes, como é inerente à ação policial, mas se isso ocorrer em substituição às invasões de caráter militarista e letal que hoje imperam na realidade urbana do terceiro mundo, a partir de uma reformulação radical do policiamento comunitário, assim como do Estado em seu conjunto, ter-se-á sim um avanço significativo. Se medos da população forem desativados, em relação à polícia e à criminalidade, teremos dado alguns passos na direção oposta ao punitivismo que tanto vitima a classe trabalhadora.

## Conclusão

*“Chegou um tempo em que não adianta morrer.*

*Chegou um tempo em que a vida é uma ordem.”*

*(Carlos Drummond de Andrade)*

A história do Rio de Janeiro explicita as linhas de continuidade no tratamento da pobreza por parte das elites e do Estado. Sem dúvida, o surto punitivo que se difunde mundo a fora é prova de uma tendência estrutural do atual estágio do capitalismo, como bem observam Wacquant, Bauman, Holloway e Menegat, mas existe também uma tradição autoritária brasileira que se combina à “nova doxa penal vinda dos Estados Unidos”, o que é enfatizado por Vera Malaguti, Gizlene Neder, bem como Jailson de Souza e Jorge Luiz Barbosa.

A barbárie é uma categoria que nos pareceu adequada para fazer esta articulação, estabelecer pontes da opressão de classe da acumulação primitiva à acumulação flexível. Lembrar que no âmago dos projetos de civilização capitalista sempre esteve o olho da barbárie a espreitar, a gerar destruição e dor - como no regime de escravidão; na superexploração da mão-de-obra, inclusive infantil, na primeira revolução industrial; nas guerras mundiais; em Auschwitz e Hiroshima<sup>168</sup>; na guerra do Vietnã; na miséria do terceiro mundo; nos desastres ecológicos etc. A singularidade de nosso tempo é que a capacidade destrutiva do capitalismo aumentou e não temos um contraponto tangível. A precarização do mundo do trabalho minou a força dos sindicatos,

---

<sup>168</sup> Para Löwy, Auschwitz e Hiroshima não são regressões à barbárie, mas desenvolvimentos de uma barbárie moderna, típica do capitalismo: “não há nada no passado que seja comparável à produção industrial, científica, anônima e racionalmente administrada da morte em nossa época”, e mais, “As atrocidades de massa, tecnologicamente aperfeiçoadas e burocraticamente organizadas, pertencem unicamente à nossa civilização industrial avançada. Auschwitz e Hiroshima não são mais ‘regressões’: são crimes irremediavelmente e exclusivamente modernos” (2000, p. 5-6).

dos partidos de esquerda e foi seguida de uma verdadeira debandada de socialistas para o campo do social-liberalismo<sup>169</sup>.

Nesse contexto, o Rio de Janeiro é palco da manipulação de antigos sentimentos de identificação do negro e da favela com a ausência de civilização em prol de uma gestão penal da pobreza. Com raízes fincadas em uma história de violência contra as classes subalternas, especialmente irrigadas pelo escravismo e pela ditadura militar, os aparatos repressivos se voltam cada vez mais para a tarefa de isolar o pobre, fazê-lo conformar-se à perda de segurança social, no máximo tendo direito a um trabalho precário ou à sobrevivência através de pequenos subsídios estatais (bolsa família). O IPP (Instituto Municipal Pereira Passos) contabilizou em 2008 dados de 968 favelas<sup>170</sup>, e mesmo assim generaliza-se o estigma da marginalidade para toda a população de favela, ao associá-la ao varejo de drogas e ao crime organizado. As áreas de periferia são de uma complexidade infinitamente superior ao que o senso comum se habituou a representar. Em sua composição há preponderância de setores mais precarizados do mundo do trabalho, mas notamos também a presença de trabalhadores qualificados, funcionários públicos, comerciantes, pequenos empresários e estudantes universitários. Os investimentos públicos em urbanização de favelas também cresceram depois da redemocratização do país, embora continuem muito aquém dos gastos nos bairros médios e nobres. De todo modo, normalmente se reduz este conjunto de práticas sociais à criminalidade, ignorando que só uma parcela ínfima da população de favela faz parte do tráfico de drogas ou outra modalidade de “economia criminoso”.

Completados mais de cem anos do surgimento das primeiras favelas, é fácil perscrutar o trajeto da formação de seu “capital simbólico negativo”, como lugar da selvageria em antítese à civilização. Como diz Alvaro

---

<sup>169</sup> Considerar-se-á o social-liberalismo, para efeito de esclarecimento da categoria utilizada, como o campo teórico-político ligado à Terceira Via, que compatibiliza a agenda da ortodoxia dos mercados associada a remédios de política assistencial, levada à frente, sobretudo, por políticos de origem social-democrata.

<sup>170</sup> Segundo um relatório feito pela UN-Habitat em 2007, organização da ONU responsável pela moradia e situação das cidades, estima que até 2010 o Brasil terá o acréscimo de mais dois milhões de moradores de favelas. Se projeta que o número de favelados no país chegue a 53 milhões em 2010, enquanto a população nacional será de quase 200 milhões. Em termos proporcionais, de cada quatro brasileiros, um estará morando em uma favela.

*“podemos apontar a persistente recorrência da imagem das ‘classes perigosas’, encarnada em diferentes momentos históricos, na falta de higiene (causadora de doenças e epidemias), de um ethos urbano (a barbárie versus civilidade), de consciência política (as massas a serem manipuladas) e de indisposição para o trabalho e para a vida honesta, bem como, por fim, na idéia de comunidades apartadas (a ‘cidade partida’), fora do alcance do poder público, vivendo perigosamente segundo leis próprias, sob o tacão de chefes despóticos”<sup>171</sup>.*

Se hoje as favelas estão na mira de uma política de ocupação militar, inspirada em estratégias de combate à guerrilha desenvolvidas na Colômbia pelo governo Uribe, em parceria com os Estados Unidos, é porque ecoa entre nós preconceitos repetidos a exaustão, presos ainda aos grilhões do passado, com a audiência dos grandes veículos de comunicação<sup>172</sup>.

Contudo, o discurso alarmista da grande mídia em relação aos altos níveis de homicídios intencionais na região metropolitana do Rio não pode nos servir para qualificá-los de miragem. As manchetes jornalísticas de fato encobrem vários ângulos dessa realidade ao omitir a cor, o bairro e a condição social da maioria das vítimas da criminalidade violenta, bem como a contribuição estatal na composição dessas estatísticas, pela extrema letalidade das ações policiais e reprodução direta da cadeia criminoso nos presídios e no sistema socioeducativo. Isso não significa que sejam ilusões os efeitos devastadores da atual ordem econômica. A busca de sobrevivência e adaptação à ordem de consumo, diariamente exaltada com devoção pelas campanhas de publicidade, arrasta jovens da periferia para a “criminalidade tosca” (bem distinta das sofisticadas burlas das classes dominantes à legalidade), na qual não há romantismo possível, em regra morre-se precocemente ou se é depositado em carceragens superlotadas, sem o mínimo de dignidade.

---

<sup>171</sup> SOUZA, Marcos Alvito Pereira de. *As cores de Acari: uma favela carioca*. Rio de Janeiro: Editora GV, 2001, p.92

<sup>172</sup> Site O Globo Online. “Em visita à Colômbia, Cabral conhece programas de segurança”, 23 de março de 2007.

Definitivamente, não estamos diante de uma resistência contra-hegemônica ou revolucionária, mas de uma reação individual que incorpora a lógica capitalista; o tráfico de drogas é uma empresa globalizada, hierarquizada, descentralizada e de lucratividade conhecida, sendo os ditos traficantes meros gerentes locais auxiliados por funcionários e ajudantes mal remunerados (soldados, vapores, fogueteiros, olheiros e endoladores etc.)<sup>173</sup>. Por outro lado, a opressão exercida por traficantes nas favelas integra em certa medida a engrenagem da ditadura contra os pobres, solapando a auto-estima do trabalhador e reforçando sua exclusão da comunidade política. A perda de perspectiva emancipatória por segmentos da classe trabalhadora é um sintoma expressivo da dificuldade de se forjar uma vontade coletiva que possa propor uma civilidade alternativa.

A insegurança e a sensação de insegurança se nutrem mutuamente robustecendo uma subjetividade reacionária na sociedade. Já se tornou lugar comum aludir-se aos direitos humanos como coisa de bandido. O paradigma liberal de direitos e deveres universais é posto de lado em nome de uma retórica de neutralização jurídica dos grupos estigmatizados, que reafirma a legitimidade do Estado por seu braço penal, gerando um déficit democrático e social crescente. Seria errôneo acreditar que tais fenômenos são impurezas ou degenerações da liberal-democracia, bastando investigar suas atuais manifestações para se concluir que sua genuína funcionalidade tem sido manter as injustiças tal e qual estão. No Brasil como no resto do mundo, a burguesia compreendeu perfeitamente a serventia de se eleger um inimigo público para se desviar do foco das verdadeiras tensões, despolitizando os antagonismos inerentes ao sistema.

Frente às altas taxas de criminalidade que eclodiram em vários países a partir da segunda metade do séc. XX, com o debacle do Estado social, novas tecnologias são pensadas para o aperfeiçoamento da repressão oficial. À primeira vista, o policiamento comunitário é uma alternativa à ferocidade com que os Estados contemporâneos intensificam suas estratégias de repressão ao crime, expressas na criação de novos tipos penais, no agravamento das

---

<sup>173</sup> Site Centro de Mídia Independente. "Tráfico nada tem de revolucionário", por Marcelo Freixo, 15 de maio de 2006.

sanções criminais, no vertiginoso crescimento da população carcerária e na programação de uma política de segurança pública militarizada e intolerante à pobreza. Olhando-se mais de perto, a idéia de uma sinonímia entre polícia comunitária e polícia cidadã logo se desvanece. O policiamento comunitário é declaradamente filiado a criminologias da escolha e do controle, tendo nas noções neoliberais da escolha individual e da liberdade pessoal seu esteio. Como nos diz Garland, “*o controle do crime e a justiça criminal foram desconectados do terreno mais amplo da justiça social e da reconstrução social*”. As estratégias de prevenção comunitárias esforçam-se em vão em obter soluções locais que solucionem problemas fabricados globalmente.

Nesse ambiente, qualquer análise que leve em conta as determinantes sociais da criminalidade é solenemente rejeitada, pois em uma sociedade de mercado o indivíduo é tão responsável moralmente por seus atos quanto por seu cartão de crédito. Incontestavelmente, as técnicas preventivas de controle social trabalham com a finalidade de encurtar as liberdades dos pobres para que não se prejudiquem as liberdades econômicas. São os mercados que ficam nervosos enquanto os reles mortais devem manter-se conformados diante das adversidades socioeconômicas. Quando o policiamento comunitário se esmera na vigilância dos “pouco favorecidos”, negligencia-se por completo que o comportamento criminoso se distribui por todas as classes sociais, sendo inclusive a criminalidade das classes dominantes infinitamente mais deletéria para as relações sociais. Esta opção pela criminalização seletiva dos pobres é, dentre outras coisas, uma artimanha para se tirar de foco as ilicitudes dos grupos dominantes<sup>174</sup>.

O alastramento do tratamento penal das desordens proporcionado pelo policiamento comunitário se destina a incrementar o Estado policial, atuando de maneira complementar ao endurecimento do sistema de justiça criminal. A incorporação da sociedade civil em uma rede de controle informal tende a produzir uma repressão generalizada, com a violação das liberdades civis dos pobres e das minorias por poderes policiais arbitrários e preconceituosos, em

---

<sup>174</sup> GARLAND, David. Op cit., p. 422

conformidade às políticas policiais de tolerância zero - a versão mais dura que se conhece do modelo prevencionista de segurança.

Não há, portanto, incompatibilidade entre o policiamento comunitário e o belicismo da polícia tradicional, ambos os modelos estão acoplados, em um mundo dominado pelo fetichismo consumista, a uma cultura do controle embasada na crença de que a prevenção da criminalidade é fruto das ações policiais e não de reformas sociais. O policiamento comunitário funciona como uma estrutura acessória do modelo profissional de polícia, neutralizando os inimigos internos infiltrados nos bairros pobres (guetos involuntários). Nos bairros nobres, o policiamento comunitário age com brandura, protegendo sua seleta clientela de classe média e ricos dos inimigos externos infiltrados em seu território (guetos voluntários)<sup>175</sup>.

Rusche e Kirchheimer nos ensinam que transformações nos sistemas penais não derivam da necessidade social de se impulsionar uma guerra contra o crime, afinal o desenvolvimento de formas de punição determina-se na dialética de suas relações com o modo de produção, sendo as práticas punitivas uma componente das relações de produção dominantes, por isso mudanças na esfera do controle social guardam íntima ligação com as forças econômicas hegemônicas<sup>176</sup>. Segundo De Giorgi, analisando Rusche, “*numa economia capitalista, isso significa que será a condição do proletariado marginal que determinará os rumos da política criminal e, por conseguinte, o regime de ‘sofrimento legal’ imposto àqueles que forem punidos por desrespeito às leis*”<sup>177</sup>.

Nesse sentido, também na esteira de Wacquant, Bauman e Garland, é possível concluir que ao neoliberalismo corresponde uma série de criminologias, dentre as quais aquelas instruídas pelo paradigma prevencionista. O controle das frações excedentes da classe operária, em tempos de declínio das reformas sociais, de desemprego estrutural e frenética automação robótica, depende de esforços fundamentais em dois sentidos –

---

<sup>175</sup> DE GIORGI, Alessandro. Op cit., p.103-104.

<sup>176</sup> RUSCHE, Georg; KIRCHEIMER, Otto. *Punição e estrutura social*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

<sup>177</sup> De giorgi, p. 99



endurecimento do sistema penal e adoção subsidiária de estratégias comunitárias de prevenção da criminalidade.

Concordando com Alessandro Baratta, em sua análise do papel do direito penal em produzir e reproduzir as relações de desigualdade social, ao afirmar que “*quanto mais uma sociedade é desigual, tanto mais ela tem necessidade de um sistema de controle social do desvio de tipo repressivo, como o que é realizado através do aparato penal do direito burguês*”<sup>178</sup>, verifica-se que não há nenhuma pretensão da grande maioria dos gestores públicos, ao implementar o policiamento comunitário, em substituir o policiamento tradicional e militarizado por métodos de segurança alternativos. O que se deseja, na verdade, é reforçar o controle da polícia, atribuindo legitimidade para o controle informal da população, naquelas comunidades mais apartadas das instituições estatais.

Nas cidades que desenvolveram programas comunitários de prevenção, geralmente apenas uma parcela mínima da cobertura do sistema de segurança pública em periferias é transferida para a polícia comunitária, prevalecendo na totalidade do território os métodos tradicionais de policiamento. As experiências de maior vulto se deram em bairros de alta renda de algumas cidades americanas, canadenses e européias, em uma espécie de personalização do serviço policial para ricos, típica do modelo privado de mercantilização da segurança.

De toda sorte, o policiamento comunitário é um fenômeno crescente no mundo. No Brasil, relatam-se programas de policiamento comunitário nos estados do Pará, Paraíba, Ceará, Pernambuco, Rio Grande do Norte, Sergipe, Bahia, Brasília, Minas Gerais, Espírito Santo, Rio de Janeiro, São Paulo, Paraná, Santa Catarina e Rio Grande do Sul<sup>179</sup>. As experiências da cidade de Belo Horizonte, com seus Conselhos de Segurança Comunitária, e do Fórum Metropolitano de Segurança Pública de São Paulo, pelo porte dos programas,

---

<sup>178</sup> BARATTA, Alessandro. *Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal*. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2002, pp. 206 e 207.

<sup>179</sup> PINHEIRO, Antônio dos Santos. *Polícia Comunitária e Cidadã – entre velhas e novas práticas policiais*. (tese de doutoramento em Sociologia), Universidade Federal do Ceará. Fortaleza, 2008.

comprovam esta tendência. No caso do Rio de Janeiro, o GPAE é o programa de policiamento comunitário que reuniu de forma mais aproximada os elementos da “nova polícia” projetada nos Estados Unidos, com a não desprezível diferença de que sua dimensão preventiva foi deveras abafada pela continuidade de práticas policiais repressivas e pelo estabelecimento de relações fisiológicas com a comunidade; serviços sociais eram concedidos em troca de obediência e disciplina dos moradores.

Observando o sistema brasileiro de segurança pública, vê-se que se multiplicam as modalidades de programas comunitários de segurança preventiva, ou seja, “o policiamento se tornou uma colcha de retalhos complexa, de elementos diversificados”<sup>180</sup>, tal é o movimento de ampliação do policiamento para as mais diversas direções. O policiamento comunitário de forma combinada com as frentes do vigilantismo, da municipalização da polícia e da privatização da segurança pública integra um processo de expansão das fronteiras do controle do Estado sobre a vida pública e também privada dos cidadãos.

Uma política alternativa de policiamento comunitário se opõe ao modelo de ‘ecologia do medo’, que isola as elites com barreiras de arame farpado e câmeras de vídeo e encarrega a polícia de expelir das ruas as populações problemáticas por meio de um aparato policial cada vez mais militarizado<sup>181</sup>. Um policiamento comunitário que se assente em uma política criminal alternativa, reconhecedora da inadequação do direito penal para gerir a grande maioria dos conflitos sociais e comportamentos desviantes não tolerados socialmente. Para isso, esse modelo deve estar inserido em uma política pública de contração do sistema punitivo. A sustentabilidade de um policiamento comunitário que priorize formas alternativas de controle social, como a resolução de problemas informados democraticamente pela comunidade, não condiz com a figura do Estado guarda-noturno, preocupado unicamente com questões de segurança pública e cumprimento dos contratos, mas sim com um Estado voltado para

---

<sup>180</sup> JOHNSTON, Lees. *Modernidade-tardia, governo e policiamento*. In :*Como reconhecer um bom policiamento*. Op cit., p. 246.

<sup>181</sup> Ibidem, p. 253.

*“grandes reformas sociais e institucionais para o desenvolvimento da igualdade, da democracia, de formas de vida comunitária e civil alternativas e mais humanas, e do contrapoder proletário, em vistas da transformação radical e da superação das relações sociais de produção capitalista”<sup>182</sup>.*

Definitivamente, não é a polícia comunitária que deve levar serviços sociais à população. É o Estado que precisa efetivar os direitos sociais através dos órgãos públicos competentes de forma concomitante ao desmantelamento de uma polícia feita para reprimir a pobreza. Mudanças na polícia não se farão sem mudanças mais profundas na estrutura social, uma luta não poderá esperar a outra, como nos diz Alessandro Baratta:

*“Nós sabemos que substituir o direito penal por qualquer coisa melhor somente poderá acontecer quando substituirmos a nossa sociedade por uma sociedade melhor, mas não devemos perder de vista que uma política criminal alternativa e a luta ideológica e cultural que a acompanha devem desenvolver-se com vistas à transição para uma sociedade que não tenha necessidade do direito penal burguês, e devem realizar, no entanto, na fase de transição, todas as conquistas possíveis para a reapropriação, por parte da sociedade, de um poder alienado, para o desenvolvimento de formas alternativas de autogestão da sociedade, também no campo do controle do desvio”<sup>183</sup>.*

Portanto, caberá aos lutadores sociais se reposicionar na conjuntura, arrancando os disfarces com que a ordem neoliberal busca camuflar a luta de classes. De nada valerá cair na vala comum da penalização, priorizando palavras de ordem pela punição dos crimes de colarinho branco, da corrupção, do racismo, da violência sexual, entre outros. Cabe, portanto, uma pergunta sob a perspectiva popular, qual o sentido de se amolar uma faca criada para nos cortar?

O sistema criminal está programado para punir a pobreza e os movimentos sociais. Até propostas de policiamento comunitário podem

---

<sup>182</sup> BARATTA, Alessandro.(a) Op cit., p. 201.

<sup>183</sup> Ibidem, p. 207.

esconder perigos inimagináveis aos mais desatentos. Para se ter uma idéia do drama, o atual secretário de segurança do estado do Rio de Janeiro, José Mariano Beltrame (governo Sérgio Cabral) ao anunciar a implantação do policiamento de proximidade<sup>184</sup> na favela Cidade de Deus, a exemplo de iniciativa igual no Morro Dona Marta, declarou: “*Dos 300 policiais que receberam três semanas de treinamento específico no Batalhão de Operações Especiais (Bope), alguns serão destinados ao policiamento na Cidade de Deus*”<sup>185</sup>. Denunciar situações com esta é uma dimensão fundamental para a sobrevivência das aspirações de emancipação das classes subalternas. Ao mesmo tempo, frente à heterogeneização, complexificação e fragmentação da “classe-que-vive-do-trabalho” (que depende da venda de sua força de trabalho), os partidos anticapitalistas, sindicatos, organizações de direitos humanos, movimentos sociais e populares não poderão se furtar a articular as demandas dos trabalhadores produtivos, trabalhadores precários e desempregados estruturais<sup>186</sup>, inclusive encorajando a solidariedade para além da fábrica, afinal os bairros proletários são espaços indispensáveis para a integração dos trabalhadores, em razão de suas diferenciações internas. A propósito, a criminalização da pobreza é a opressão mais brutal sofrida pela classe, marcadamente sobre as frações sobrantes. Lutar contra tal violência é cuidar de pelo menos sustentar viva a pergunta de Lênin, repetida por Rosa Luxemburgo diante dos escombros da primeira guerra mundial: *Socialismo ou Barbárie?*

---

<sup>184</sup> O termo “policiamento de proximidade” é utilizado como sinônimo de “policiamento comunitário”, seguindo nomenclatura utilizada em recentes experiências desse modelo em Portugal, Espanha e países latino-americanos.

<sup>185</sup> Governo do Estado do Rio de Janeiro. Executivo. Diário Oficial. 29/01/2009, ano XXXV, 017, p. 01.

<sup>186</sup> ANTUNES, Ricardo. *Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho*. Campinas: Cortez, 2003.

## Referências bibliográficas:

ABREU, Mauricio de Almeida. **A cidade, a montanha e a floresta** (cap. 4). In **Natureza e Sociedade no Rio de Janeiro** (M. A. Abreu, org.), pp. 54-103, Rio de Janeiro: Divisão de Editoração, Departamento de Documentação e Informação Cultural, Secretaria Municipal de Cultura, Turismo e Esportes, Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro.

AGAMBEM, Giorgio. **Homo Sacer: o poder soberano e a vida nua**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2002.

ALSTON, Philip. **Relatório do Relator Especial sobre Execuções Extrajudiciais, Sumárias ou Arbitrárias – Missão ao Brasil (4 - 14 de novembro de 2007)** – Tradução NEV/USP, 14/11/07, p. 16. Disponível em [www.nevusp.org/downloads/relatoriophilip.doc](http://www.nevusp.org/downloads/relatoriophilip.doc)

ANTUNES, Ricardo. **Adeus ao trabalho? Ensaio sobre as metamorfoses e a centralidade do mundo do trabalho**. Campinas: Cortez, 2003.

ARANTES, Otília; VAINER, Carlos & MARICATO, Ermínia. **A cidade do pensamento único: desmanchando consensos**. Petrópolis – RJ: Vozes, 2000.

AZEVEDO, Célia Maria M. de. **Onda negra, medo branco; o negro no imaginário das elites – século XIX**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1987.

BATISTA, Vera M. de S. W. **Drogas e criminalização da juventude pobre no Rio de Janeiro**. Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Federal Fluminense, mestrado em História, 1997.

\_\_\_\_\_. **O medo na cidade do Rio de Janeiro: Dois tempos de uma história**. Rio de Janeiro: Editora Renavan, 2003.

\_\_\_\_\_. **Medo, genocídio e o lugar da ciência**. In **Discursos Sediciosos, crime, direito e sociedade**, ano 4, nº 7 e 8, RJ, Freitas Bastos/ICC, 1999.

BARATTA, Alessandro. **Criminologia crítica e crítica do direito penal: introdução à sociologia do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2002.

\_\_\_\_\_. **Defesa dos direitos humanos e política criminal**. Revista **Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade**, nº 03. Rio de Janeiro: ICC/Revan, 1997.

BARROS, Ricardo Paes de; HENRIQUES, Ricardo; MENDONÇA, Rosane. **“A estabilidade inaceitável: desigualdade e pobreza no Brasil”**, in **Desigualdade e Pobreza no Brasil**. Organizado por Ricardo Henriques. Rio de Janeiro: IPEA, 2000, pp. 21-47.

BAUMAN, Zygmunt. **Globalização: As conseqüências humanas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 1999.

\_\_\_\_\_. **Medo Líquido**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2008.

\_\_\_\_\_. **Vidas desperdiçadas**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Ed., 2005.

BAYLEY, D. H. **Padrões de policiamento**. São Paulo: Edusp, 2001 [tradução do original Patterns of Policing: a Comparative International Analysis (1985)].

BAYLEY, D. H., SKOLNICK, J. H. **Nova polícia: inovações nas polícias de seis cidades americanas**. São Paulo: Edusp, 2001 [tradução do original The New Blue Line: Police Inovation, em Six American Cities (1986)].

\_\_\_\_\_. **O Policiamento Comunitário: questões e práticas através do mundo**. São Paulo: Edusp, 2002.

BELLI, Benoni. **Polícia, “tolerância zero” e exclusão social**. In **Novos Estudos Cebrap**, nº 58, nov., 2000.

BENSAÏD, Daniel. **“Uma Nova Época Histórica”** in LÖWY, Michael e BENSAÏD, Daniel. **Marxismo, Modernidade, Utopia**. São Paulo: Xamã, 2000.

BLANCO, Antônio Carlos Carballo. **GPAE: uma experiência de polícia comunitária**. In **O galo e o pavão**. s. l.: Comunicações do Iser, 2003.

\_\_\_\_\_. **Grupamento de Policiamento em áreas especiais: uma experiência-piloto**. Monografia apresentada ao Departamento de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, 2002.

BOURDIEU, Pierre; CHAMBOREDON, Jean-Claude; PASSERON, Jean-Claude. **Ofício de sociólogo: metodologia da pesquisa na sociologia**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2004.

BRETAS, M.; PONCIONI, P. **A cultura policial e o policial carioca**. In CARVALHO, J. M. et al. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

BRODEUR, J. P. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002 (tradução do original How to Reconize Good Policing: Problems and Issues).

CAMPOS, Adrelino de Oliveira. **Do Quilombo à Favela: o tráfico de drogas enquanto estratégia de sobrevivência ilegal nos marcos de uma ordem segregacionista**. Dissertação de Mestrado em Geografia – PPGG/UFRJ, Rio de Janeiro, 1998.

CANO, Ignácio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

CANO, I.; SANTOS, N. **Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil**. Rio de Janeiro: 2001.

CARDOSO, Marcus. **Eu finjo que não te vi, você finge que não me vê: uma etnografia sobre a relação entre polícia comunitária, tráfico e população favelada**, dissertação apresentada ao Programa de pós Graduação em Antropologia na Universidade de Brasília.

CARVALHO, José Murilo de. **Os Bestializados – O Rio de Janeiro e a República que não foi**. São Paulo: Companhia das Letras, 3ª edição, 2008.

CENTRO DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS BENTO RUBIÃO. **Favelas e as Organizações Comunitárias**. Petrópolis: Vozes, 1994.

CERQUEIRA, Carlos Magno N. **Condicionantes sociais, poder de polícia e o setor de produção criminal**. IPEA, 2003b (Texto para Discussão).

\_\_\_\_\_. **Do Patrulhamento ao Policiamento Comunitário**. 2ª edição. Rio de Janeiro: Freitas Bastos/ICC, 2001.

\_\_\_\_\_. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia**. . Publicação **Coleção Polícia Amanhã – textos fundamentais de polícia**. Rio de Janeiro: ICC/Freitas Bastos, 2001.

CERQUEIRA, D., LOBÃO, W. **Determinantes da criminalidade: uma resenha dos modelos teóricos e resultados empíricos**. IPEA, 2003a (Texto para Discussão).

CHOMSKY, Noam. **Neoliberalismo e ordem global**. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2002.

Comunicações do ISER. **O Galo e o Pavão**. Rio de Janeiro: ISER, nº 58, Ano 22, 2003.

COSTA, Arthur T. Maranhão. **Entre a Lei e a Ordem**. Rio de Janeiro: FGV, 2004.

DAMATTA, Roberto **“Os Discursos da Violência no Brasil”**. In **Conta de Mentiroso**. Rio de Janeiro: ROCCO, 1992.

DAVIS, Mike. **Planeta Favela**. São Paulo: Boitempo, 2006.

DE GIORGI, Alessandro. **A miséria governada através do sistema penal**. (Trad. Sérgio Lamarão) Rio de Janeiro: Revan, 2006.

DORNELLES, João Ricardo W. **Ofensiva neoliberal, globalização da violência e controle social**. Revista **Discursos Sediciosos – Crime, Direito e Sociedade**, nº 12. Rio de Janeiro: ICC/Revan, 2002.

\_\_\_\_\_. **Conflito e segurança: entre pombos e falcões.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2003.

FARIAS, José Fernando de Castro. **Ética, Política e Direito.** Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2004.

FOUCAULT, Michel. **Em Defesa da Sociedade** – Curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 2005.

\_\_\_\_\_. **Vigiar e punir: Nascimento da prisão.** Petrópolis: Vozes, 1987.

GARLAND, David. **A Cultura do Controle: Crime e ordem social na sociedade contemporânea.** (trad. André Nascimento) Rio de Janeiro: Revan, 2008.

GOVERNO FEDERAL, Ministério da Justiça. **PRONASCI – Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania,** 2007.

GRAMSCI, Antonio. **Maquiavel e a política do Estado Moderno.** Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 1968.

\_\_\_\_\_. **Os intelectuais e a organização da cultura.** Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1995.

HOBSBAWM, Eric. **Globalização, democracia e terrorismo.** São Paulo: Companhia das Letras, 2007.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Polícia e Direitos Humanos: Polícia de Segurança Pública no Primeiro Governo Brizola [Rio de Janeiro: 1983-1986].** Rio de Janeiro: Revan, 2005.

HOLLOWAY, T. H. **Polícia no Rio de Janeiro — repressão e resistência numa cidade do século XIX.** Rio de Janeiro: FGV Editora, 1997.

JUSTIÇA GLOBAL. **Direitos Humanos no Brasil 2003 – Relatório Anual do Centro de Justiça Global.** Rio de Janeiro: CJG, 2004.

\_\_\_\_\_. **Execuções sumárias no Brasil – 1997-2003.** Rio de Janeiro: Centro de Justiça Global, 2003.

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

LEHER, Roberto. **Capitalismo Dependente e Direitos Humanos: uma relação incompatível.** In: **Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro.** Justiça Global (org.), Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

LIMA, Roberto Kant de. **A Polícia na Cidade do Rio de Janeiro. Seus Dilemas e Paradoxos.** Rio de Janeiro: Forense, 1995.



LÖWY, Michael. **Barbárie e Modernidade no Século XX**. In LÖWY, Michael e BENSARD, Daniel. **Marxismo, Modernidade e Utopia**. São Paulo: Xamã, 2000.

MACHADO DA SILVA, L. A.; LEITE, M. P.; FRIDMAN, L. **Matar, morrer, civilizar: o problema da segurança pública**. In: **MAPAS: Monitoramento Ativo da Participação da Sociedade**. Rio de Janeiro: IBASE, Action Aid, Ford Foundation, 2005

MARX, Karl e ENGELS, Friedrich; prólogo de José Paulo Netto. **Manifesto do Partido Comunista**. São Paulo: Cortez, 1998.

MENDONÇA, M. J. C. de et al. "**Criminalidade e desigualdade social no Brasil**". Texto para Discussão, 967, jul. Rio de Janeiro, IPEA, 2003.

MENEGAT, Marildo. **O olho da barbárie**. São Paulo: Expressão Popular, 2006.

MESQUITA, P. **Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle**. In: CARVALHO, J. M. et al. **Cidadania, justiça e violência**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

MÉSZÁROS, ISTVÁN. **O século XXI: socialismo ou barbárie?** São Paulo: Boitempo, 2006.

MISSE, Daniel Ganem; CARVALHO, Rodrigo Mattos de. **Policiamento Comunitário no Rio de Janeiro**. (Congresso), s/ data. Disponível em: [http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/daniel\\_ganem\\_misse.pdf](http://www.conpedi.org/manaus/arquivos/anais/bh/daniel_ganem_misse.pdf)

MISSE, Michel. **Crime e Violência no Brasil Contemporâneo: Estudos de sociologia do Crime e da Violência Urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MONJARDET, Dominique. **Profissionalismo e Mediação da Ação Policial**. **Revista Antropolítica**. N° 10/11. Niterói. 2001.

MUNIZ, Jacqueline. "**Ser Policial é, sobretudo, uma razão de ser**" – **Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Tese (Doutorado em Ciência Política) 286 pp. – IUPERJ. Rio De Janeiro, 1999.

MUSUMECI, Leonarda (coord.); MUNIZ, Jacqueline; LARVIE, Patrick e FREIRE, Bianca. **Segurança pública e cidadania: A experiência de Policiamento Comunitário em Copacabana (1994-95)**. Relatório final do monitoramento qualitativo. Rio de Janeiro, ISER, 1996.

NEDER, Gizlene. **Cidade, identidade e exclusão social**. **Revista Tempo**, Rio de Janeiro: Relume Dumará, v. 2, n. 3, p. 106-134, 1997.

PALMIERI, Gustavo et al. **Segurança Cidadã e Polícia na Democracia**: Cadernos Adenauer, ano IV, nº 03, Rio de Janeiro: Konrad Adenauer Stiftung, 2003.

PEDROSA, Fernanda; NOEL, Francisco Luis; ERNESTO, Luarlindo; PUGLIESE, Sérgio. **A Violência que Oculta a Favela: o dia-a-dia nas favelas do Rio**. Porto Alegre: LPM, 1990.

RAMOS, Silvia; PAIVA, Anabela. **Mídia e violência**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007

**Relatório da sociedade civil para o Relator Especial das Nações Unidas para Execuções Sumárias, Arbitrárias e Extrajudiciais, 2007**. (modelo)

RESENDE, João Paulo de. **Crime social, castigo social: O efeito da desigualdade de renda sobre as taxas de criminalidade nos grandes municípios brasileiros**. Dissertação de Mestrado defendida na Universidade Federal de Minas Gerais, mestrado em Economia, 2007.

RIBEIRO, Camilla et al. **Políticas e Práticas na Construção de uma Política de Segurança – O caso do governo Sérgio Cabral Filho (2007-2009)**, In: Justiça Global (org.). **Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2009.

ROCHA, Sônia. **Pobreza no Brasil: afinal, do que se trata?** Rio de Janeiro: FGV, 2002.

ROSENBAUM, D. **A mudança no papel da polícia: avaliando a transição para o policiamento comunitário**. In: BRODEUR, J. **Como reconhecer um bom policiamento**. São Paulo: Edusp, 2002.

RUSCHE, Georg; KIRCHEIMER, Otto. **Punição e estrutura social**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1999.

SALEM, Marcos David. **História da Polícia no Rio de Janeiro – 1808 a 1930: Uma Instituição a Serviço das Classes Dominantes**. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2007.

SANTOS, Boaventura de Souza. **O discurso e o poder: ensaio sobre a sociologia da retórica jurídica**. Porto Alegre: Fabris, 1988.

SANTOS, Wanderley Guilherme dos. **Cidadania e Justiça: a política social na ordem brasileira**. Rio de Janeiro: Campus, 1987.

SENNETT, Richard. **A corrosão do caráter**. Rio de Janeiro – São Paulo: Editora Record, 1999.

SILVA, Jailson de Souza; BARBOSA, Jorge Luiz. **Favela: alegria e dor na cidade**. Rio de Janeiro: Editora SENAC - Rio, 2005.

SILVA, Jorge. **Violência e racismo no Rio de Janeiro**. Niterói: EdUFF, 2003.

SILVA, Luiz Antônio Machado da. **A política na favela**. In **Cadernos Brasileiros**. [s.n.t].

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 ao Programa de pós Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense.

SKOLNICK, Jerome H.; BAYLEY, David H. **Policciamento Comunitário**. São Paulo: Edusp, 2006.

SOARES, Luiz Eduardo et al. **Elite da Tropa**. (Prefácio) Rio de Janeiro: Objetiva, 2005.

SOARES, Luiz Eduardo **Segurança municipal no Brasil – sugestões para uma agenda mínima**. in **Prevenção da violência: o papel das cidades**. (Segurança e cidadania; nº 3). João Trajano Sento-Sé (org.) – Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005

SOUZA, Jaílson de; BARBOSA, Jorge Luiz. **Favela – alegria e dor na cidade**. Rio de Janeiro: SENAC-Rio, 2005.

SOUZA, Marcos Alvito Pereira de. **As cores de Acari: uma favela carioca**. Rio de Janeiro: Editora GV, 2001.

TROJANOWICZ, Robert et al. **Policciamento Comunitário: como começar**. (Tradução: Mina Sienfeld). Rio de Janeiro: PMERJ, 1994.

VALLADARES, Licia do Prado. **A invenção da Favela: do mito de origem a favela.com**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2005.

VELHO, Gilberto; ALVITO, Marcos. **Mudança, crise e violência**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2002.

WACQUANT, Loïc. **As prisões da miséria [A Onda Punitiva]**. Rio de Janeiro: Zahar, 2001.

\_\_\_\_\_. **Punir os pobres: a nova gestão da miséria nos Estados Unidos [a onda punitiva]**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

WAISEFISZ, J. J. **Mapa da violência dos municípios brasileiros**. Brasília: Organização dos Estados Ibero-americanos (OEI), 2008.

ZAFFARONI, E. R.; BATISTA, N.; ALAGIA, A.; SLOKAR, A. **Direito Penal Brasileiro: primeiro volume – Teoria geral do direito penal**. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

ZAFFARONI, Eugenio Raul. **O inimigo no direito penal**. (trad. Sérgio Lamarão) Rio de Janeiro: Revan, 2007.

ZALUAR, Alba; ALVITO, Marcos. (orgs.). **Um século de favela**. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2006.

ŽIŽEK, Slavoj. **Bem-vindo ao deserto do Real! : cinco ensaios sobre o 11 de Setembro e datas selecionadas**. São Paulo: Boitempo Editorial, 2003.

# Livros Grátis

( <http://www.livrosgratis.com.br> )

Milhares de Livros para Download:

[Baixar livros de Administração](#)

[Baixar livros de Agronomia](#)

[Baixar livros de Arquitetura](#)

[Baixar livros de Artes](#)

[Baixar livros de Astronomia](#)

[Baixar livros de Biologia Geral](#)

[Baixar livros de Ciência da Computação](#)

[Baixar livros de Ciência da Informação](#)

[Baixar livros de Ciência Política](#)

[Baixar livros de Ciências da Saúde](#)

[Baixar livros de Comunicação](#)

[Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE](#)

[Baixar livros de Defesa civil](#)

[Baixar livros de Direito](#)

[Baixar livros de Direitos humanos](#)

[Baixar livros de Economia](#)

[Baixar livros de Economia Doméstica](#)

[Baixar livros de Educação](#)

[Baixar livros de Educação - Trânsito](#)

[Baixar livros de Educação Física](#)

[Baixar livros de Engenharia Aeroespacial](#)

[Baixar livros de Farmácia](#)

[Baixar livros de Filosofia](#)

[Baixar livros de Física](#)

[Baixar livros de Geociências](#)

[Baixar livros de Geografia](#)

[Baixar livros de História](#)

[Baixar livros de Línguas](#)

[Baixar livros de Literatura](#)  
[Baixar livros de Literatura de Cordel](#)  
[Baixar livros de Literatura Infantil](#)  
[Baixar livros de Matemática](#)  
[Baixar livros de Medicina](#)  
[Baixar livros de Medicina Veterinária](#)  
[Baixar livros de Meio Ambiente](#)  
[Baixar livros de Meteorologia](#)  
[Baixar Monografias e TCC](#)  
[Baixar livros Multidisciplinar](#)  
[Baixar livros de Música](#)  
[Baixar livros de Psicologia](#)  
[Baixar livros de Química](#)  
[Baixar livros de Saúde Coletiva](#)  
[Baixar livros de Serviço Social](#)  
[Baixar livros de Sociologia](#)  
[Baixar livros de Teologia](#)  
[Baixar livros de Trabalho](#)  
[Baixar livros de Turismo](#)