

O que os policiais querem dizer com ‘policimento comunitário’: Uma análise dos discursos dos oficiais da PMERJ¹

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Professora da UFMG

Ana Maria Alemão Montandon

Pesquisadora da UFRJ

Polícias de todo o mundo procuraram transformar a filosofia do policiamento comunitário em programas de ação a fim de melhorar a qualidade de seu serviço e aumentar o grau de confiança da população na instituição. Neste artigo, são apresentadas interpretações dos intelectuais orgânicos da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) sobre essa categoria, com base nos programas intitulados dessa forma implementados pela corporação nas últimas três décadas. Quer-se identificar os elementos de consonância entre essas práticas e a definição na literatura especializada, bem como problematizar as divergências na constituição de uma polícia mais próxima da comunidade.

Palavras-chave: policiamento comunitário, Rio de Janeiro, Polícia Militar, intelectuais orgânicos, UPPs

Police departments all over the world attempt to transform the philosophy of community policing into action programs to improve the quality of their service and increase the level of public trust in the institution. The article **What Police Officers Mean by ‘Community Policing’: An Analysis of the Accounts of PMERJ Officers** presents the interpretations of organic intellectuals from the Rio de Janeiro State Military Police Force (PMERJ) on this category, based on programs entitled as such and implemented by the corporation over the last three decades. The aim is to identify common elements among these practices and the definition in specialist literature, as well as critically analyzing the discrepancies in the establishment of a police force closer to the community.

Key words: community policing, Rio de Janeiro, Military Police, organic intellectuals, UPPs

Introdução

Desde a década de 1990, o policiamento comunitário tem sido apontado como grande solução para os problemas comumente verificados na prestação do serviço policial. Assim, a categoria *policimento comunitário* se tornou de uso obrigatório por qualquer organização policial que se pretenda moderna. Nesse contexto, cumpre-nos indagar qual é o significado dessa expressão na literatura especializada. De acordo com Skogan (2008), podem ser classificadas como policiamento comunitário apenas as iniciativas estruturadas com base em: descentralização dos processos de tomada de decisão, que passam para as mãos dos policiais de linha em vez de ficarem a cargo de seus comandantes; colaboração da comunidade no mapeamento dos problemas e na definição das questões prioritárias a serem atendidas pela ação policial; definição de estratégias de ação por meio do emprego da metodologia de solução de problemas.

Recebido em: 01/03/2013

Aprovado em: 13/11/2013

1 Trabalho desenvolvido com o apoio do Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) – auxílio 474393/2011-9/Edital Universal 14/2011.

Exatamente por isso, o policiamento comunitário não pode ser entendido como um programa ou uma estratégia, mas como um processo de reforma organizacional da polícia, visto que envolve mudança na estruturação da agência, nos fluxos dos processos decisórios e ainda na natureza dos mecanismos utilizados para o diagnóstico dos problemas que suscitam intervenção policial.

Entretanto, se, do ponto de vista doutrinário, há consenso sobre o que pode e o que não pode ser classificado como policiamento comunitário, não se pode dizer o mesmo sobre as iniciativas categorizadas dessa forma pelas organizações policiais. Diversas pesquisas realizadas sobre o tema indicam que a ideia de “policiamento comunitário” nessas forças varia substantivamente, abrangendo desde mudanças na estrutura da polícia até iniciativas como “vizinhanças seguras”, nas quais os moradores procuram supervisionar de modo mais direto as atividades empreendidas no bairro, acionando a polícia sempre que uma movimentação suspeita seja verificada (SKOGAN, 2008).

Nesse contexto, o presente artigo visa reconstituir a trajetória dos programas de policiamento comunitário implementados pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), analisando as aproximações e os distanciamentos entre a denominação da literatura especializada e a classificação dos próprios policiais. Essa discussão é importante porque a PMERJ foi a primeira organização a implementar programas dessa natureza no Brasil (BEATO, 2001) e hoje se consubstancia como a polícia que dissemina pelo restante do país tendências e metodologias de policiamento comunitário, como o exemplo do programa de Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) (CANO, 2012).

Para a realização dessa discussão, este artigo reconstitui a trajetória dos programas denominados policiamento comunitário, com base em entrevistas realizadas com policiais da PMERJ. Para isso, foi utilizada a metodologia de história oral, o que implica dizer que alguns dos programas citados por esses entrevistados não puderam ser encontrados em outras fontes de informação mobilizadas pela pesquisa. Os entrevistados foram essencialmente comandantes e ex-comandantes de experiências de policiamento comunitário e ainda aqueles reconhecidos como “intelectuais orgânicos” – na acepção de

Gramsci (1999)². Ao fim, é feito um balanço, em termos de consonâncias e dissonâncias, entre o que a literatura prescreve como policiamento comunitário e o que as iniciativas implantadas pela PMERJ caracterizam como tal.

Características essenciais do modelo de policiamento comunitário

O significado atualmente atribuído à categoria policiamento comunitário é fruto de um longo processo de experimentação iniciado pelas polícias americanas na década de 1950. Nos 40 anos que se seguiram à primeira iniciativa, foram classificados como tal os programas e as ações objetivando: a constituição de uma equipe de policiamento de referência para cada área da cidade; a sensibilização da comunidade para o problema da criminalidade; o envolvimento dos cidadãos com o desenvolvimento de iniciativas de prevenção ao delito; a atuação da polícia sobre as causas do crime – e não apenas sobre sua ocorrência – e do sentimento de insegurança. Foi a partir dessa experimentação institucional que o conceito de policiamento comunitário, tal como fixado hoje pela literatura especializada, pôde finalmente se constituir (SKOGAN, 2008).

Com esse amadurecimento, foi possível ainda formular um entendimento segundo o qual a categoria policiamento comunitário não poderia ser definida pelas atividades policiais, mas sim em razão das estratégias assumidas pela organização policial na tentativa de adaptar o modelo profissional às características do ambiente em que a polícia atuará. Assim, descentralização, envolvimento com a comunidade e ênfase na solução de problemas passaram a ser identificados como elementos estruturantes do próprio conceito.

A descentralização é o pressuposto inicial do policiamento comunitário. Um de seus elementos essenciais é o recorte da cidade em pequenas áreas, em que a supervisão do menor espaço fica a cargo de um comandante de nível médio, tendo sob sua responsabilidade determinado número de policiais lotados de forma permanente naquela região. Além disso, as ações a serem desenvolvidas não são determinadas pelo nível central da organização, cabendo aos agentes da linha de frente, em conjunto, re-

2 Gramsci (1999) define os intelectuais orgânicos como aqueles indivíduos que, diferentemente dos intelectuais tradicionais – acadêmicos em especial –, são membros de uma organização qualquer e, por isso, em vez de se dedicarem tão somente à elaboração de conceitos, como faz um acadêmico tradicional, se ocupariam da criação de categorias que devem viabilizar um melhor direcionamento da própria sociedade em termos de ação. Exatamente por isso, os intelectuais orgânicos são aqueles que os demais membros de dada organização reconhecem como tais.

alizer diagnósticos acerca das causas do crime e desenvolver estratégias que o inviabilizem, bem como avaliar a efetividade das ações implementadas para aperfeiçoamento dos resultados alcançados.

Nesse contexto, a polícia deve agir de acordo com os regulamentos internos e também em consonância com as características socioculturais intrínsecas àquela região. Para tanto, a descentralização é indispensável por permitir a tomada de decisão no nível local, de acordo com o fluxo de informação entre os policiais e os residentes na área.

O segundo eixo estruturador do policiamento comunitário é o envolvimento da população na definição das ações policiais. A comunidade pode se comprometer com a organização policial de distintas formas: registrando os crimes de que são vítimas tão logo ocorram; reportando à polícia o testemunho de delitos e de incivildades; melhorando as condições de conservação do espaço público; aumentando a vigilância direta sobre determinadas áreas do bairro, entre outras.

O engajamento dos indivíduos no modelo inclui ainda a supervisão civil da atividade policial. Assim, a constituição de canais com o objetivo de viabilizar o recebimento de denúncias relacionadas ao uso equivocado dos poderes discricionários de que a polícia dispõe é mecanismo indispensável para impedir que policiais sejam corrompidos em suas atividades cotidianas. Afinal, situações como essa deterioram a credibilidade e, por conseguinte, a efetividade dos programas de policiamento comunitário.

O terceiro pressuposto, então, é o uso da metodologia de solução de problemas para a estruturação das ações a serem implementadas pela polícia. Nesse cenário, os policiais, em conjunto com as lideranças comunitárias, devem ser capazes de mapear as principais demandas da comunidade – que, muitas vezes, não incluem apenas os crimes ocorridos na área –, priorizar as mais graves ou que causem mais clamor, compreender os fatores que determinam a ocorrência do crime, intervir sobre eles e informar à comunidade os resultados da ação em termos de prevenção do delito.

Portanto, tal como destacado por Skogan (2008), a adoção do modelo de policiamento comunitário significa, necessariamente, descentralização organizacional, com atribuição de mais poder ao policial de ponta; envolvimento com a comunidade para diagnóstico das causas do crime,

planejamento da intervenção policial, monitoramento e avaliação dos resultados alcançados com a ação engendrada; e uso da metodologia de solução de problemas para que as intervenções ocorram sobre as causas do crime e da insegurança, e não sobre sua manifestação, a fim de que o problema não volte a ocorrer na comunidade.

Da teoria para a prática: O que os policiais da PMERJ classificam como policiamento comunitário?

As entrevistas com os intelectuais orgânicos da PMERJ sobre seus pensamentos e trajetórias mostram que estas, muitas vezes, se confundem com a própria história institucional. Afinal, entre os indivíduos entrevistados, é possível encontrar ex-comandantes de programas de policiamento comunitário, ex-comandantes da própria corporação e ainda policiais que ministram cursos ou elaboram “doutrinas” desse tipo. O emprego da história oral foi necessário por entendermos que o processo de construção do significado do policiamento comunitário na PMERJ se confunde com a trajetória de vida dos próprios policiais. Assim, pareceu-nos indispensável compreender suas vivências e, em especial, suas redes de contato, que contribuem para a própria disseminação de determinado significado da categoria policiamento comunitário.

Os depoimentos utilizados nesse trabalho foram todos gravados, transcritos e, depois, analisados com o auxílio do programa NVivo, que viabilizou a organização, no tempo, dos programas denominados pelos entrevistados como de policiamento comunitário. Nesses termos, cumpre destacar que a unidade de análise não foi o depoimento feito pelo policial, mas o programa de policiamento comunitário, que poderia ser mencionado por todos ou por apenas um dos seis entrevistados. Após a seleção dos trechos dos depoimentos fazendo menção a programas desse tipo, foi realizada a análise de conteúdo do discurso e organização das experiências ao longo do tempo.

A seguir, são apresentadas as experiências de policiamento comunitário mapeadas, juntamente com uma análise sobre o significado emprestado pelos intelectuais orgânicos da PMERJ à expressão. Como a primeira menção se situa no início da década de 1980, este é nosso ponto de partida.

A década de 1980

O início da década de 1980 é marcado pela reabertura democrática e pela eleição e posse de Leonel Brizola como governador do estado do Rio de Janeiro, e, conseqüentemente, pela tentativa de adoção de um modelo participativo de elaboração de políticas públicas, no qual a integração com a comunidade se constituía em elemento indispensável à formulação de qualquer ação.

No âmbito da Polícia Militar, a integração com a comunidade seria possível pela instituição de um novo modelo de ação: o policiamento comunitário. Em países como o Japão (que havia instituído o Koban) e os EUA (que haviam instituído o policiamento comunitário de Nova York), esse modelo era concebido como uma estratégia de reforma da organização policial viabilizando a descentralização da prestação do serviço de policiamento e o aumento da legitimidade da ação policial pela via da constituição de uma relação mais próxima e igualitária entre prestadores e usuários do serviço. Na realidade do Rio de Janeiro, a proposta era “experimentar” esse modelo com programas de policiamento comunitário a serem implementados em áreas específicas da cidade. Dependendo do resultado alcançado, o modelo seria progressivamente expandido para as demais unidades da PMERJ.

De acordo com os entrevistados, um dos primeiros programas desse gênero foi o policiamento comunitário de bairro, executado na Urca, em Laranjeiras e no Grajaú em 1983. Essa iniciativa é identificada nas entrevistas como laboratórios de aplicação do método, cujos fundamentos haviam sido disponibilizados para os policiais militares por meio da tradução de manuais japoneses, canadenses e americanos. Nesse primeiro momento, os policiais são forçados a implantar o programa, mas, na atividade cotidiana de sua execução, as associações comunitárias se apropriariam dessa ideia e, em conseqüência, viabilizariam sua estruturação em bases que terminariam por garantir sua continuidade.

De acordo com o relato do primeiro entrevistado:

Foram os primeiros Grajaú, Urca e Laranjeiras. Urca e Laranjeiras se fortaleceram porque tinham uma associação de moradores. Tinham a Amar... Ama Laranjeiras, Amal, e a da Urca era... Amur,

Amor... Eu frequentava muito essas reuniões comunitárias. É dali que nasce o Café Comunitário. Os Conselhos Comunitários nascem nessas associações. Foi forçada pela polícia a realização dos Conselhos. E os policiais participavam. Então, o que é que acontece? Eles se reuniam muito com o pessoal da associação de moradores e discutiam as questões do bairro. (Entrevistado 1)

É importante destacar que esse estreitamento de relações entre polícia e comunidade fez, por exemplo, com que o policiamento comunitário da Urca se consubstanciasse no único programa do gênero não descontinuado desde sua instalação, apesar das mudanças ocorridas no comando da PMERJ nos últimos 30 anos. O sucesso dessa iniciativa é atribuído à articulação entre a polícia e os moradores dessa área. Por estarem organizados por meio de uma associação de bairro forte, os residentes dessa localidade foram capazes de apresentar suas demandas à polícia e também de pressioná-la para que agisse de acordo com as necessidades da população, e não segundo interesses corporativistas. Portanto, pode-se pensar, com base na teoria e na fala dos coronéis, que o sucesso da experiência na Urca está relacionado à institucionalização da colaboração entre polícia e comunidade, tal como exemplificado a seguir, na fala de outro entrevistado:

A Urca foi uma experiência muito bacana, que deu muito certo, até hoje nós temos policiamento comunitário lá. Aliás, o pessoal que está lá está desde aquela época por causa das características da Urca. A Urca é uma comunidade muito fechada, fechada geograficamente inclusive, então ela tem uma característica... E ela é uma comunidade articulada politicamente. Porque o policiamento comunitário depende muito dessa articulação. Você tem uma comunidade articulada, portanto é uma comunidade que senta junto com o gestor e traz suas demandas, discute as soluções. A polícia comunitária passa muito por essa construção, não é uma imposição. (Entrevistado 4)

Outra experiência citada foi o Centro Integrado de Policiamento Comunitário (Cipoc), implantado em 1983 na área do 18º Batalhão, que engloba os seguintes bairros cariocas: Jacarepaguá, Pechincha, Freguesia, Tanque, Vila Valqueire, Taquara, Curicica, Cidade de Deus, Anil e Gardênia

Azul. Esse programa se diferenciava dos instalados no Grajaú, em Laranjeiras e na Urca por visar à provisão não apenas de serviços de policiamento, mas também de assistência social, saúde e educação. Segundo um dos relatos,

era um modelo de aproximação da força policial com a comunidade. Então, baseado nesse modelo, foi criada ali na Cidade de Deus uma companhia que, de certa forma, buscava angariar a simpatia da população com uma estratégia de combate ao crime. Isso é o Cipoc. (Entrevistado 4)

De acordo com os entrevistados, essa iniciativa surge como uma herança da Ação Cívico-Social (Aciso), implementada durante o regime militar com o objetivo de promover a comunicação entre o Exército e a população nas áreas de favela conflagradas. Em última instância, a proposta era compreender como a dinâmica criminosa estava estruturada na região e, dessa forma, desenvolver estratégias viáveis de retomada do território, garantindo a “paz social” nessas localidades. A seguir, o relato de um dos entrevistados:

Já havia, e isso era uma estratégia divulgada pela própria ditadura, diga-se de passagem, uma inserção maior das unidades militares e policiais militares em inserir essas estruturas em um convívio mais estreito com a comunidade, de dar às forças militares uma destinação mais social, como uma estratégia de imagem, vamos dizer assim também. Eram as operações, salvo engano, a Aciso, de comunicação social... Tinha um nome que eu não lembro exatamente se era esse. Eu creio que eram operações Aciso, que era uma forma de você utilizar essa força, trabalhar no imaginário das pessoas essa força de outra maneira. Então o Cipoc, eu não saberia te dizer, se está no desdobramento dessa mentalidade ou se é uma leitura interna disso, de você: “Olha, a gente precisa trabalhar.” A Cidade de Deus, inclusive, me parece que foi o primeiro. Se isso é um desdobramento dessa proposta ou se o Cipoc já está dentro dessa mentalidade de polícia comunitária se isso já é o fruto dessa teoria, dessa filosofia... (Entrevistado 3)

A ligação entre esses dois programas – Aciso e Cipoc – suscita uma questão importante: seria este último uma experiência revolucionária de policiamento comunitário, uma mudança na forma de pensar a atuação da polícia nas áreas

de favela ou apenas uma reprodução do que era executado durante o regime militar? Apesar de se tratar de uma importante questão, a resposta para ela ainda é vaga, mesmo para os coronéis entrevistados. Assim, em que pese a meta de aproximação com a comunidade, o Cipoc não poderia ser enquadrado, do ponto de vista da doutrina, como um programa de policiamento comunitário em sentido estrito por faltar a ele uma perspectiva democrática. Vejamos mais um relato:

Mas o Cipoc teve interferência direta e indireta da Aciso, Ação Cívico-Social, que estava baseada em um modelo de planejamento para a área de comunicação social e de relacionamento comunitário do Exército, que o Exército aplicava justamente naqueles territórios conflagrados; por exemplo, teve a Guerrilha do Araguaia e outros territórios. (Entrevistado 4)

Em parte, essa diferença entre os dois programas implementados no início dos anos 1980 é explicada pelo fato de que as três regiões que receberam apenas policiamento comunitário eram áreas normais da cidade, enquanto a área na qual se instalou o Cipoc era considerada “subnormal”.³ Nesse contexto, para que a “estabilização” das áreas conflagradas pudesse realmente se viabilizar, a polícia lançava mão de seus conhecimentos militares, no sentido mais estrito dessa qualificação. Nessa experiência, a aproximação com a comunidade se fazia especialmente com o objetivo de viabilizar a identificação e, por conseguinte, a incapacitação de criminosos. Essa constatação indica, portanto, que, desde o início, a categoria recebeu acepções diferenciadas, dependendo da área a ser contemplada com um programa desse tipo.

Somente após esse primeiro momento, e com o auxílio de outros programas do governo, o objetivo de aproximação com a comunidade foi engendrado no Cipoc. Nas demais áreas da cidade contempladas com outros programas do gênero, a aproximação com a comunidade se fazia desde o primeiro momento. Mais que isso, era elemento estruturante da própria ação policial, que passava a ser modelada de acordo com os anseios da população, bem como avaliada e reestruturada a partir dos *feedbacks* da própria comunidade, dimensões inexistentes no caso do Cipoc.

3 Essa palavra ainda hoje é utilizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) para a identificação das regiões de favela.

Outra iniciativa classificada pelos intelectuais orgânicos como policiamento comunitário no contexto da década de 1980 foi o Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), implementado pela PMERJ na cidade do Rio de Janeiro em 1986. Ele foi inspirado em um modelo americano de sucesso, o chamado Drug Abuse Resistance Education (Dare), e adaptado ao cenário brasileiro com base na experiência de policiamento em favelas, onde as dinâmicas de uso e dependência de substâncias entorpecentes se apresentavam com especial proeminência.

O Proerd se baseava na ideia de que a presença mais constante da polícia nas escolas poderia auxiliar na educação dos jovens, considerando uma perspectiva de respeito a si próprio e, conseqüentemente, o uso não abusivo de drogas. Segundo um dos entrevistados,

O Proerd foi um programa que o coronel Cerqueira trouxe e que pensou a questão do enfrentamento das drogas por um outro viés, pelo viés da sala de aula, de você ensinar a criança a dizer não, a resistir ao apelo, em vez de pensar a ação da polícia no enfrentamento da questão das drogas por esse viés da repressão no sentido de se formarem grupos fortemente armados e treinados dentro das últimas técnicas dos comandos, que é essa herança da qual até hoje a gente tem dificuldade de se libertar, haja vista o sucesso que têm o [Batalhão de Operações Policiais Especiais] Bope e todas essas tropas vestidas de preto e com a cara pintada. (Entrevistado 3)

A proposta era se aproximar dos jovens de periferia pela via da realização de palestras para, dessa forma, compreender quais eram os fatores determinantes do uso de drogas por parte dessa população e, em consequência, intervir sobre eles, fazendo com que esse grupo não se conformasse em usuários/dependentes de drogas. Trata-se, portanto, de abandonar a ação repressiva em relação ao uso para, por meio da metodologia de solução de problemas, desenvolver estratégias eminentemente preventivas, que impedissem o ingresso do indivíduo nos círculos de usuários.

A partir do momento em que os próprios intelectuais orgânicos da PMERJ passam a classificar o Proerd como policiamento comunitário, a plasticidade do conceito fica ainda mais evidente. Afinal, esse programa consistia em palestras

que procuravam aproximar os jovens da polícia por meio de uma troca de informações sobre padrões de uso de drogas a fim de viabilizar o desenvolvimento de ações de prevenção ao tráfico por prevenirem o próprio consumo. É uma espécie de policiamento comunitário porque traz em si a ideia de fortalecimento das relações comunitárias e o uso da metodologia de solução de problemas, já que a intervenção se fazia na causa da venda de drogas, e não na manifestação do fenômeno em si. Contudo, como toda a sua lógica de funcionamento estava baseada não na presença constante da polícia na localidade, mas nos encontros esporádicos entre a polícia e a comunidade quando da realização das palestras, seria questionável o emprego do termo “policiamento”. Afinal, na rotina cotidiana da PMERJ, palestras geralmente não se qualificam como ações de polícia no sentido estrito do termo.

Portanto, segundo os intelectuais orgânicos entrevistados, durante o período de 1983 a 1987, as três experiências desenvolvidas pela PMERJ que podem ser classificadas como policiamento comunitário são: policiamento de bairro na Urca, em Laranjeiras e no Grajaú; Cipoc; e Proerd. São três programas completamente distintos em termos de objetivos, formas de implementação, resultados pretendidos e efetivamente alcançados. Faz-se necessário destacar que, com exceção do Cipoc, todos perduraram na gestão governamental seguinte (1987-1991), fazendo com que o início da década de 1990 fosse marcado pela relativa institucionalização do Proerd e do policiamento comunitário de bairro.

Década de 1990

Para os entrevistados, foi o sucesso da experiência no bairro da Urca que fomentou a implementação do policiamento comunitário em Copacabana em 1992, constituindo a primeira experiência real executada pela PMERJ na cidade do Rio de Janeiro desse tipo de policiamento na década de 1990:

Agora, o grande laboratório que, pela primeira vez, a gente conseguiu organizar, sistematizar metodologicamente o que é a experiência de policiamento comunitário de quarteirão, foi Copacabana. (Entrevistado 4)

Segundo os intelectuais orgânicos, a experiência em Copacabana é o primeiro programa efetivo de policiamento comunitário por ter sido resultado de: 1) estudo detalhado da dinâmica do crime e da desordem na área; 2) compreensão das causas dos problemas e apresentação de tal diagnóstico à população para que ela o completasse ou refutasse; 3) construção conjunta – entre polícia e comunidade – de possíveis cursos de ação policial capazes de desconstruir as causas dos problemas prioritários dessa área; e 4) monitoramento e avaliação da experiência, realizados por agências externas à PMERJ, com a participação da comunidade.

Os entrevistados afirmam que essa foi, efetivamente, uma experiência guiada pela filosofia do policiamento comunitário:

Fazer um policiamento comunitário em Copacabana toda para que fosse um baita cartão de visita. Bom. Aí coube a mim – eu era capitão – e ao major Luis Antonio fazermos o planejamento. Então nós tivemos que, eu tive que... eu passei uma semana estudando Copacabana e planejando como dividir Copacabana. Que era impossível você fazer... Então, tinha que setorizar. Nós criamos o conceito de comitê de bairro, um grande comitê de bairro, comitê de... Dividimos por eixo, pelos postos de Copacabana, de um a seis etc. E apresentamos um planejamento (...). E implementamos o policiamento comunitário. E a Jacqueline [Muniz] acompanhava o dia a dia do policiamento comunitário, na viatura e tal, a gente abria a porta, ela ia para as reuniões etc. Fizeram toda uma avaliação do policiamento comunitário. O que melhorou, o que deixou de melhorar. Então foi a primeira vez que se fez uma grande avaliação. Fez uma avaliação mesmo. E foi o maior policiamento comunitário implantado de uma vez só, em todo o bairro de Copacabana. Que depois, em [19]95, foi para o espaço. (Entrevistado 1)

A diferença do policiamento comunitário de quarteirão de Copacabana em relação ao policiamento comunitário de bairro – implementado na Urca, em Laranjeiras e no Grajaú –, ao Cipoc e ao Proerd era o melhor planejamento da intervenção, que foi antecedido por um estudo sistemático da dinâmica da área. Além disso, contemplaram-se na proposta, desde sua formulação, as fases de monitoramento e

avaliação, essenciais a políticas públicas experimentais por permitirem a identificação de pontos problemáticos não mapeados *a priori* e, ainda, a reversão de rumos em virtude da ocorrência de externalidades negativas igualmente desconsideradas no planejamento da ação.

Para os policiais entrevistados, essa é verdadeiramente a primeira política de policiamento comunitário, pois a participação da comunidade foi contemplada em todas as fases, desde a realização de estudos para mapeamento das causas dos problemas do crime e da insegurança, até a avaliação final da intervenção. Vejamos outro relato:

[O policiamento comunitário de quartelão de Copacabana] foi uma coisa bem feita, teve um trabalho de pesquisa, houve uma avaliação, se eu não me engano, feita pela [Universidade do Estado do Rio de Janeiro] Uerj. Quem participou desse processo de avaliação foi a Jacqueline Muniz e a Leonarda Musumeci. E foi algo mais sistematizado, mas eu também não atuei nesse modelo de policiamento de quartelão. Os bairros de Copacabana e Leme foram subdivididos em seis setores, cada grupo de policiais tinha a responsabilidade pelo policiamento desses setores. Tinha uma lógica de trabalho comunitário com a participação das associações de moradores e outras entidades representativas dentro dos dois bairros. Mas isso tem relatórios, isso é mais fácil de levantar. (Entrevistado 4)

Em 1992, é criado ainda o Batalhão Escola de Polícia Comunitária (BEPC), que, segundo os intelectuais orgânicos, foi um verdadeiro marco na história do policiamento comunitário no Rio de Janeiro. Instalado na Ilha do Governador, o batalhão visava à promoção de programas de formação, capacitação e treinamento da filosofia do policiamento comunitário aos policiais recém-ingressados na corporação. A proposta era que o BEPC atuasse, de um lado, como um batalhão comum – o que significava prestar o serviço de policiamento ostensivo regularmente – e, de outro, como um centro de formação e de sensibilização de policiais para o modelo. Vejamos:

O Batalhão Escola de Polícia Comunitária seria um batalhão que receberia do comandante ao oficial mais moderno... Nós formaríamos um batalhão com pessoas que, primeiro, já tivessem en-

tendido o que é essa filosofia (...). Ele deveria reunir nesse batalhão uma massa crítica de oficiais que pudessem trabalhar essa filosofia com seu efetivo e, ao mesmo tempo, seria um batalhão, por isso escola, que deveria formar, qualificar ou requalificar o efetivo que já pertencesse à unidade, mesmo que todo mundo, do comandante ao soldado mais moderno, pudesse ter uma compreensão do que é essa filosofia e o que essa filosofia implica em sua prática diária. Então, a ideia dele era essa. Quer dizer, a partir desse batalhão modelo, a gente ia tentar criar outros batalhões que fossem organizados da mesma maneira. Então, na realidade, a coisa era um batalhão normal, comum, estruturado da mesma maneira, mas um batalhão com oficiais, com administradores efetivamente voltados para essa filosofia, conhecedores dela e com um espaço, e o Batalhão Escola tinha um ambiente de sala de aula onde o policial podia ter contato com textos, contato com uma prática pedagógica de sala de aula mesmo, onde esses oficiais, antes da saída do policiamento ou no regresso do policiamento, podiam conversar com a tropa e esclarecer a tropa com relação a essa política. Nesse sentido, era um batalhão diferente, não é? Pedagogia era uma prática comum, era diária, não é? Era um batalhão que também era uma grande escola, por isso Batalhão Escola de Polícia Comunitária. (Entrevistado 3)

As falas dos entrevistados parecem indicar que a proposta do comando da PMERJ, de 1991 a 1995, era expandir a filosofia de policiamento comunitário para todas as unidades da corporação. Para que esse plano se viabilizasse, a criação de um batalhão específico sobre o tema visava à formação não apenas teórica, mas também prática dos policiais, fazendo-os perceber quando essa modalidade de ação poderia ser mais bem aplicada e porquê. Além disso, ao estabelecer a obrigatoriedade de todos os recrutas passarem pelo estágio no BEPC, fazia-se o policiamento comunitário consubstanciar-se em dimensão estruturante da atividade policial. Em última instância, a formação pensada com o estágio no BEPC visava garantir que a categoria policiamento comunitário se convertesse em uma das dimensões integrantes da própria ideia de policiamento profissional.

Uma vez encerrado o estágio naquele batalhão, os policiais seriam encaminhados ao Grupamento de Aplicação Prático-Escolar (Gape), no qual “praticariam” os conheci-

mentos de policiamento comunitário adquiridos por meio da recuperação do território que, antes dessa experiência, era “dominado por criminosos”. A essa atividade se seguiria o estudo das causas dos problemas dessa área a partir de uma articulação comunitária que permitisse compreender as especificidades do local. Por fim, eram desenhadas propostas de políticas que fossem capazes de desconstruir as causas do crime e da insegurança no Morro da Providência (4º BPM) e no Morro do Pavão-Pavãozinho (19º BPM), localidades que receberam o Gape.

Após a formação no Gape, os policiais seriam distribuídos em distintas unidades de policiamento comunitário: a responsável pelo policiamento de bairro – ainda vigente na Urca e em Laranjeiras – e a responsável pelo policiamento de quarteirão – presente em Copacabana – e pelo Proerd:

Esse [o Gape] só existiu por um período. Chegou-se à conclusão seguinte: que as incursões nas favelas, elas geram crise entre polícia e sociedade, muito tiro, polícia ferido, morto, bandido morto, muito inocente e tal. Entram, ficam aqui dois, três dias ocupando, saem, e a bagunça continua a mesma. Então a ideia era ocupar a favela com policiais jovens... Estou falando de 1993. Com policiais jovens saídos do [Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças] Cefap ou ainda no período de estágio probatório do Cefap, ocupando favela, treinados em policiamento comunitário. Antes de eles ocuparem, faziam uma grande operação para acalmar essas áreas conflagradas. Depois, eles entravam, ocupavam e mantinham uma relação com a comunidade. Esse policiamento foi chamado de Gape, Grupamento de Aplicação Prático Escolar, porque o policial que ia para lá era o que estava no estágio probatório, jovem policial. Foi feito no Morro da Providência, no Pavão-Pavãozinho e no Cantagalo. Durou pouco tempo, aliás. (Entrevistado 1)

De 1995 a 1999, o discurso e a prática da PMERJ se distanciaram substantivamente da ideia de policiamento comunitário. Esse é o período da “gratificação faroeste”, política que recebeu esse nome em virtude dos aumentos de salário concedidos aos policiais pelo enfrentamento, com morte, de “bandidos” (MISSE, 2011). De acordo com os entrevistados, em um cenário como esse a ideia de aproximação com a co-

munidade estava rechaçada desde o primeiro momento e, assim, o máximo de policiamento comunitário verificado foi a continuidade da experiência da Urca, porque, conforme destacado pelos depoentes, apesar da ordem do comando geral para o encerramento da experiência, os moradores protestaram, fazendo que ela fosse continuada, ainda que a política da corporação apontasse em outro sentido.

A década de 2000

Os programas de policiamento comunitário, na qualidade de iniciativas planejadas e desenvolvidas pela própria PMERJ, foram retomados no período de 1999 a 2003. A primeira iniciativa desenvolvida nesse sentido foi o Estágio de Qualificação de Policiamento Comunitário (EQPC), que, em certa medida, reproduz os ideais de formatação e funcionamento do BEPC, implementado quase uma década antes. O EQPC visava transformar, pela formação educacional dos oficiais, o modo tradicional de policiamento executado pela PMERJ:

Então, o segundo passo foi, diante do cenário que foi apresentado, e, em termos de recursos humanos, tentar sensibilizá-los através de um estágio de qualificação. Isso foi feito. (Entrevistado 1)

Em última análise, tratava-se de um estágio no qual os policiais, antes do início de sua lotação em um batalhão, seriam sensibilizados para a temática do policiamento comunitário. Com isso, esperava-se que, em sua atuação prática, eles fossem capazes de ouvir a comunidade sobre os problemas do crime e da ordem pública, desenvolvendo ações efetivas não apenas do ponto de vista da redução da violência, mas também do ponto de vista do aumento do sentimento de segurança.

No entanto, o programa de policiamento comunitário com mais reconhecimento durante esse período foi o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), implementado em 2000. Inspirado em um modelo desse gênero implementado em Boston, nos EUA (Ceasefire), o GPAE foi pensado para o cessar-fogo nas áreas da disputa de criminosos pela posse do território, as quais passaram a

ser denominadas de áreas especiais em razão das taxas excessivamente elevadas de homicídio doloso. O local escolhido para a experiência piloto foi o Pavão-Pavãozinho, favela situada em uma área muito nobre da cidade e, por isso, os moradores há muito pressionavam pela redução dos tiros. Vejamos o relato de um dos entrevistados:

A experiência que talvez tenha colaborado mais com o modelo do GPAE foi a experiência de Boston. Eu tive a oportunidade de ir a Boston e tive a oportunidade de conhecer um programa que denominaram Ceasefire, cessar-fogo, eu não sei se era esse nome, alguma coisa assim. E essa experiência serviu de inspiração por vários motivos: primeiro, em razão da postura da polícia em face da dinâmica criminal local de Boston; e, segundo, pela dimensão do envolvimento das entidades no processo de pacificação e de resgate de alguns indivíduos que estavam envolvidos com as práticas criminais, sobretudo as igrejas. E isso, de certa forma, serviu como uma referência para algumas medidas que foram desenvolvidas no âmbito do GPAE. (Entrevistado 1)

Apesar de o projeto ter sido gestado a partir da análise de uma experiência de sucesso e, por isso, tratar-se de um programa devidamente planejado em termos de ações a serem executadas em cada momento, para os coordenadores da iniciativa era claro que a PMERJ ainda não estava convencida da capacidade do GPAE de gerar “soluções” para os problemas do crime e da violência na cidade do Rio de Janeiro. Para muitos policiais, a primeira reação do comando foi criar um paliativo capaz de responder às demandas por mais segurança dos residentes no entorno da favela. Uma vez restabelecida a “normalidade” do conflito, o policiamento poderia ser descontinuado naquela localidade. Exatamente por isso, a corporação nunca se preocupou em empregar, no GPAE, seus melhores homens; a tropa inicial que compôs essa experiência poderia se assemelhar a um exército de renegados. Vejamos o que nos diz um dos entrevistados:

E como é que foi feito esse contingente de ocupação? Foi feito da seguinte forma: cada unidade teria que apresentar um policial para formar o contingente, ou seja, os policiais renegados, não é? Porque você não vai apresentar o seu me-

lhor policial, isso faz parte da nossa cultura, não é? A gente apresenta sempre o que existe de pior, vai perder, vai perder homem: “Esse cara é problemático, manda esse cara para lá”. Então, esse foi o contingente do GPAE, uns cem renegados, digamos assim. (Entrevistado 4)

Mas apesar da precariedade profissional dos policiais componentes do GPAE, a presença maciça desse contingente na área do Pavão-Pavãozinho fez com que as taxas de homicídio doloso arrefecessem. Com isso, a experiência passa a ser divulgada como um “grande sucesso” por toda a mídia, fazendo com que a população não apenas apoiasse essa experiência como ainda passasse a demandar a instalação de GPAEs em áreas nas quais os elevados índices de homicídio por armas de fogo tornassem eminente o desenvolvimento de alguma estratégia de *ceasefire*⁴.

O período de governo subsequente (2003-2007) deu continuidade à experiência do GPAE, viabilizando sua instalação em cinco outras áreas especiais em razão das elevadas taxas de homicídio doloso. Isso significa dizer que, ao final, foram colocados em funcionamento seis grupamentos: 1) Pavão-Pavãozinho/Cantagalo; 2) Providência; 3) Formiga/Casa Branca/Chácara do Céu; 4) Morro do Cavalão/Morro do Estado; 5) Vila Cruzeiro e 6) Rio das Pedras.

Para garantir que todas essas localidades aplicariam a mesma metodologia de ação, foi criada, em 2006, a Coordenação do Policiamento em Áreas Especiais (CPAE). O comando pretendia unificar e organizar a atuação do GPAE, facilitando a comunicação entre eles e a ação em conjunto nas comunidades atendidas:

O Comando de Policiamento de Áreas Especiais era o comando intermediário, que juntava todos os GPAEs. Todos eles passaram a ser subordinados a mim, e havia seu comandante local. (Entrevistado 1)

O problema é que a implementação do GPAE não era seguida de nenhuma preocupação com o que seria realizado, em termos de programas de ação por parte dos policiais e de outras políticas sociais na localidade, já que os conflitos armados haviam deixado de existir. Ou seja, com a pacifi-

4 Nesse sentido, ver a análise de Albernaz (2007).

cação, era preciso repensar a rotina dos indivíduos que residiam na área e, à medida que a população pressionava por soluções, mais a polícia se via incapaz de responder a essas demandas. Em certa medida, para os entrevistados, esse foi um dos motivos que levaram à própria desestruturação da experiência já no final dos anos 2000:

Esse eu acho que foi o problema que aconteceu no GPAE. A partir de um determinado momento em que você enche uma comunidade de policiais, é claro que essa medida vai ter uma resposta imediata. O problema é que isso não se sustenta no médio e longo prazo. Se você reduz a ideia de segurança pública à ideia de policiamento pura e simplesmente, isso é um passo para o fracasso. Por quê? A segurança pública passa pela necessidade de outros autores. (Entrevistado 2)

Assim, os entrevistados atribuem o fim do GPAE a uma combinação de ausências, entre as quais a falta de apoio institucional, político e social dado ao programa. Apesar de ter produzido grande repercussão midiática quando, no momento seguinte à sua instalação, o GPAE reduzia as taxas de homicídio doloso, o programa foi abandonado pelas outras esferas do Estado, ficando apenas sob os cuidados da PMERJ. Considerando-se que o GPAE se propunha a seguir um modelo de policiamento comunitário, fica claro que, para que o programa tivesse sucesso na prevenção do crime no longo prazo, a polícia não poderia trabalhar sozinha. Eram necessários a participação das diversas esferas do Estado e o trabalho em conjunto com a comunidade. Sem esses fatores integrados, a experiência começou a se desgastar, e suas bases de sustentação ruíram.

De 2007 a 2011, o programa de policiamento comunitário implementado foi o que ainda se encontra atualmente em curso, denominado Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Da mesma forma que o início do GPAE, o motivo que levou à instalação da primeira UPP, em 2008, no Morro Santa Marta, foi o terror provocado na vizinhança, em Botafogo, em razão dos conflitos armados que tinham lugar na favela, mas que, muitas vezes, transbordavam para além dela:

O que é a UPP hoje? É a institucionalização do GPAE, politicamente passou a ser uma política de Estado. (Entrevistado 4)

Assim como o Gape e o GPAE, o objetivo inicial das UPPs era a instalação de um grande contingente de policiais na área de favela, de tal forma que o conflito letal entre perigosos traficantes fosse prontamente desestruturado, reduzindo, dessa forma, as taxas de homicídio doloso. Nesse sentido, os entrevistados afirmam que esses três programas são, na verdade, uma mesma experiência, sendo que a diferença entre eles o governador responsável pela execução de cada um:

O Gape, na verdade, a gente pode dizer que é o avô da UPP, não é? Ele volta em 2000, 2001 com o nome de GPAE, com o major Carballo comandando o primeiro GPAE no governo Garotinho. (Entrevistado 5)

Exatamente por isso, os intelectuais orgânicos são extremamente críticos a essa mudança de nome de iniciativas com exatamente o mesmo propósito: o fim dos conflitos armados em áreas de favela. Para eles, o fato de cada governador querer deixar seu nome na história como responsável pela reconquista dos territórios conflagrados faz com que essas iniciativas recebam denominações distintas, impedindo a reconstituição de sua trajetória. Ao agirem dessa forma, os governantes fazem com que a população e até o próprio policial se sintam enganados, por acreditarem que se trata de um programa novo, quando, na verdade, é apenas uma releitura de experiências anteriores. Segue o relato de um dos entrevistados:

Não, não tem a menor dúvida. Olha, Gape, GPAE e UPP foram programas políticos. Eu não tenho a menor dúvida. É bom? O resultado é bom? Sim, o resultado é bom. Eu sou favorável? Sim, eu sou favorável. Agora, são coisas que têm que ser feitas comedido para que você, primeiro, não engane o policial e não engane a sociedade e não crie uma instabilidade dentro da polícia. (Entrevistado 1)

Em que pese a argumentação dos entrevistados sobre a semelhança entre os GPAEs e as UPPs, o fato é que estas parecem estar se institucionalizando, apesar de ainda não terem sido submetidas à “prova de fogo” da mudança de governo, já que o governador que viabilizou a implementação inicial desse programa foi reeleito para o período subsequente (2011-2015).

Ainda assim, se as UPPs foram capazes de resistir no tempo – a experiência já dura quase cinco anos – e no espaço – em março de 2013, eram 38 unidades –, alguma diferença em relação ao GPAE devem possuir. Quando os intelectuais orgânicos são questionados a esse respeito, um dos primeiros apontamentos vem no sentido de destacar que essas unidades representam, de forma geral, uma nova imagem da polícia.

Representam, na verdade, a imagem do policial humano, capaz de dialogar com a população, em detrimento do policial que literalmente mata membros da comunidade, como disseminado desde a gratificação faroeste. Vejamos:

Como é que eu vejo as UPPs? Eu vejo as UPPs como uma mudança de atitude, já falei aqui. Quer dizer, hoje, pelo menos em algumas comunidades – não em todas –, você concebe o emprego da polícia para proteger os moradores, e não para guerrear com os moradores. Essa é uma diferença muito importante em relação à atitude do poder público e da sociedade de maneira geral. Então, desse ponto de vista, eu acho que é positivo. Agora, você pensar que esta é a solução para a questão social das comunidades, aí é complicado. (Entrevistado 6)

Por outro lado, todos foram unânimes em afirmar que o principal ponto de distinção entre UPP, Gape e GPAE é o apoio mobilizado pela mídia, que tem resultado em grande aceitação da experiência por parte da população. Nesse sentido, a própria demonização do GPAE como um programa que terminou se desestruturando pela corrupção dos policiais nele lotados contribuiu para a sedimentação da visão de que as UPPs são, de fato, algo novo:

Por exemplo, o comandante geral na época, quer dizer, o atual comandante geral fez uma declaração dizendo que o GPAE é uma agência reguladora do tráfico de drogas, entendeu? Hoje, a gente pode questionar se a UPP conseguiu acabar com o trá-

fico de drogas ou se funciona como uma agência reguladora do tráfico também. O mesmo questionamento pode ser colocado. Então, esse é um exemplo desse esforço de satanização para poder legitimar e dar um espaço político muito mais atraente para a UPP, que seria algo novo. (Entrevistado 4)

Nesse contexto, as UPPs passam a ser vendidas como a solução dos problemas da segurança pública da cidade do Rio de Janeiro e, por conseguinte, como a única estratégia capaz de tornar essa localidade segura para os jogos da Copa do Mundo (2014) e das Olimpíadas (2016). Para tanto, são criados cenários representando as favelas como um mal social e fonte de violência e, em seguida, promovem-se as UPPs como a solução para a situação “caótica” em que se encontra o Brasil:

A mídia está preocupada com o Ibope. No fundo é uma questão de negócios, não é? Então, se você tem um programa de televisão que tem audiência, você tem anunciantes, você tem patrocinadores, e é isso que você quer efetivamente. Se você puder esclarecer a opinião pública, tudo bem, senão o importante é o patrocínio. E esses programas têm patrocinadores porque têm audiência. Então toda essa lógica da cobertura, de você tratar segurança pública como guerra, e toda essa estética que continua a associar o trabalho policial a uma espécie de luta do bem contra o mal, da atividade da polícia como se fosse uma espécie de guerra. (Entrevistado 3)

Finalmente, um dos pontos mais importantes discutidos pelos entrevistados em relação às UPPs trata da questão da capacidade do programa de se tornar duradouro e obter sucesso em relação à prevenção e ao combate ao crime. Os entrevistados destacaram a importância de as UPPs atuarem em conjunto e serem apoiadas por outras estruturas sociais e do Estado. Para eles, é forçoso atentar para a questão pontuada pela filosofia do policiamento comunitário de que a polícia, para ser eficiente como política de prevenção de atos criminosos, não deve ou não pode atuar sozinha. É necessário que outras estruturas sociais sejam abordadas para além da força policial. Podemos destacar alguns trechos das entrevistas que retratam essa questão:

Qual é a capacidade do Estado de prover esses espaços com UPP, de serviços, de investimentos sociais, se existem outros que estão sem UPP que são clientes desses políticos que estão constituindo a base de sustentação, entendeu? (Entrevistado 4)

Então eu acho que esse é o principal problema das UPPs. Quer dizer, então, você imaginar que vai resolver um problema social com a polícia e continua na mesma situação. (Entrevistado 5)

Nesse ponto, foi também ressaltada a necessidade de haver um diálogo e um trabalho em conjunto com a comunidade. Isso deve ocorrer não somente após a ocupação, mas antes também. Em sintonia com a filosofia do policiamento comunitário, os coronéis destacam a importância de levar em conta as especificidades de cada local, assim como suas demandas. Para os entrevistados, é imprescindível que a comunidade a ser ocupada seja ouvida, e valorizada a atuação em conjunto. Fica claro, pelos depoimentos, que o sucesso das UPPs como política de segurança pública e como representação de uma experiência de policiamento comunitário depende da atenção a esse ponto:

Porque o policiamento comunitário depende muito dessa articulação. Você tem uma comunidade articulada, portanto é uma comunidade que senta junto com o gestor e traz suas demandas, discute as soluções. A polícia comunitária passa muito por essa construção, não é uma imposição. Você não chega em uma comunidade com seu modelo, com o modelo que vigora em uma comunidade e necessariamente não vigora em outra. As comunidades são diferentes, têm demandas diferentes, inclusive de horários em que ela precisa do policial ou não precisa do policial. Isso é uma construção, e é uma construção difícil. (Entrevistado 3)

O ano de 2013 se inicia tendo como grande programa de policiamento comunitário as ocupações permanentes de áreas de favela pelos policiais militares. O principal problema que se apresenta é o fato de a PMERJ parecer ainda não ter conseguido escapar dessa espécie de dependência de trajetória vinculando as experiências do Gape, do GPAE e da UPP, visto que as ocupações ainda não são seguidas por programas com o objetivo de promover uma maior in-

tegração da comunidade, especialmente pela via da oferta de políticas sociais que impliquem a melhoria da qualidade de vida. Esse ponto é essencial para que os indivíduos que moram nessas áreas não se subjuguem, seja ao poder dos criminosos, seja ao poder dos policiais, em troca da garantia de sua sobrevivência.

Considerações finais

A proposta deste trabalho foi compreender os significados emprestados pelos intelectuais orgânicos da PMERJ à categoria policiamento comunitário. Para tanto, os trechos das entrevistas de história de vida que faziam referência a essa expressão foram apresentados e escrutinados.

Com isso, constata-se que, em um primeiro plano, a categoria em questão é empregada para identificar estratégias de aproximação com comunidades de indivíduos residentes em áreas normais da cidade. Trata-se, portanto, de localidades nas quais as associações de moradores são capazes de constituir um canal de forte diálogo com os policiais: os moradores compreendem seus direitos e deveres e, assim, são capazes de não apenas influenciar a prática cotidiana da polícia como também responsabilizá-la por consequências positivas e negativas decorrentes da execução da atividade de policiamento. Nesse cenário, as iniciativas classificáveis nessa categoria são o policiamento de bairro (1983) e o policiamento de quarteirão (1992), os quais visavam, em última instância, ao atendimento das demandas postuladas pelas associações de moradores por menos crime e mais segurança.

“Policiamento comunitário” é também empregado para significar ocupação de áreas subnormais (favelas) da cidade com o objetivo de garantir a soberania estatal nesses espaços. Contudo, como as comunidades residentes nessas áreas não têm uma cultura política bem desenvolvida – visto que antes da ocupação policial se encontravam subjugados às regras violentas dos bandidos e, depois, passam a conviver com a presença muitas vezes também violenta dos policiais –, elas passam a ser disciplinadas ora por uma ora por outra instituição. Ou seja, como essas áreas não têm associações de moradores substantivamente fortes⁵ para pressionar a polícia

5 No sentido de não cooptadas nem pela polícia nem, muito menos, pelos bandidos, tal como historicamente ocorre no Rio de Janeiro. Para uma reflexão mais profunda sobre como o associativismo na favela é desestruturado pelas redes de tráfico de drogas, ver Zaluar (1984).

a adaptar suas atividades às regras, aos valores e às atitudes que estruturam a vida na localidade, são as comunidades que acabam se adaptando às regras da polícia⁶. Nessa categoria, podem ser enquadradas as experiências do Centro Integrado de Policiamento Comunitário (Cipoc, 1983), do Grupamento de Aplicação Prático Escolar (Gape, 1992), do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE, 2000) e das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs, 2008).

Uma terceira forma de significação da expressão policiamento comunitário é a que relaciona o termo a iniciativas que, em última instância, visam a uma reforma organizacional por engendram estratégias de mudança no conteúdo e no sistema de ensino. São iniciativas que visam mudar o próprio *framework* orientador do processo de constituição do sistema de crenças, valores e atitudes do policial militar. Podem ser enquadrados nessa categoria o Batalhão Escola de Polícia Comunitária (BEPC, 1992) e o Estágio de Qualificação de Policiamento Comunitário (EQPC, 2000), já que ambos visavam inculcar em *todos* os policiais recém-ingressados a ideia de que a comunidade deveria ser consultada em todas as fases da política de prevenção e de repressão ao crime e à insegurança.

Por fim, o quarto e último significado assumido pela categoria no discurso e na prática da PMERJ de 1983 a 2013 é como estratégia de prevenção ao crime no sentido estrito, mas por meio do emprego da metodologia de solução de problemas. A única política que pode ser classificada nessa categoria é a do Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd, 1986), constituído com o objetivo de “resolver” uma parte da questão do tráfico de drogas realizando palestras a fim de convencer os jovens a não fazer uso de tais substâncias, o que, por sua vez, inviabilizaria a própria continuidade do “negócio” de venda dessas substâncias ilegais.

A grande questão é que as políticas que adquirem maior penetração na mídia e, por conseguinte, terminam sendo reconhecidas como de policiamento comunitário, são as que guardam menos relação com essa categoria tal como prescrita pela literatura especializada. Afinal, os programas de policiamento comunitário mais conhecidos pela população são os que visam à ocupação de áreas subnormais, dado que são esses os que parecem reduzir de maneira mais substantiva os índices de homicídio doloso.

6 Ver Machado da Silva (2011) sobre o caso da “vida sob o cerco” nas áreas de favela quando dominadas por “bandidos” e, agora, quando dominadas por “policiais”.

No entanto, do ponto de vista teórico, policiamento comunitário significa a combinação de três elementos principais: descentralização do processo decisório, com concessão de mais discricionariedade ao policial de linha de frente; aproximação da comunidade para diagnóstico dos problemas do crime e da violência, formatação das estratégias de intervenção no espaço público e avaliação da ação policial; e, por fim, uso da metodologia de solução de problemas para que as dinâmicas criminais e de fenômenos causadores de insegurança possam, efetivamente, ser desestruturadas. Nesse sentido, os significados relacionados à aproximação dos indivíduos residentes em áreas normais da cidade, as iniciativas de ensino e as ações operacionalizadas com base na lógica de solução de problemas parecem se aproximar muito mais dessa definição do que a ocupação de áreas subnormais da cidade com vistas a garantir o exercício da soberania estatal, que termina por ser reconhecida como “o programa” de policiamento comunitário adotado ao longo do tempo pela PMERJ.

Referências

- ALBERTI, Verena. (2005), Manual de história oral. Rio de Janeiro, Editora FGV.
- ALBERNAZ, Elizabete; CARUSO, Haydeé [e] PATRÍCIO, Luciane. (2007), “Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro”. São Paulo em Perspectiva, Vol. 21, nº 2, pp. 39-52.
- BEATO, Claudio. (2001), Notas sobre um programa de policiamento comunitário. Belo Horizonte, Crisp/UFMG (mimeo).
- CANO, Ignacio (org). (2012), ‘Os donos do morro’: Uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. São Paulo, FBSP/LAV-UERJ.
- GRAMSCI, Antonio. (1999), Cadernos do cárcere. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- MACHADO DA SILVA, Luiz Antônio. (2011), “Polícia e violência urbana em uma cidade brasileira”. Etnográfica, Vol. 15, nº1, pp. 67-82.
- MISSE, Michel (coord). (2011), ‘Autos de resistência’: Uma análise dos homicídios cometidos por policiais na cidade do Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro, Necvu.
- SKOGAN, Wesley G. (2008), “An Overview of Community Policing: Origins, Concepts and Implementation”. Em: WILLIAMSON, Tom (org). The Handbook of Knowledge-based Policing: Current Conceptions and Future Directions. Chicago, John Willey & Sons, pp. 43-57.
- ZALUAR, Alba. (1984), A máquina e a revolta. São Paulo: Brasiliense.

RESUMEN: Polícias de todo el mundo trataron de convertir la filosofía de la patrulla comunitaria en programas de acción para mejorar la calidad de su servicio y aumentar el grado de confianza en la institución. En el artículo **¿Qué quieren decir los policías con ‘patrulla comunitaria’: Un análisis de los discursos oficiales de la PMERJ**, se presentan interpretaciones de los intelectuales orgánicos de la Policía Militar de la Provincia de Río de Janeiro (PMERJ) sobre esta categoría, con base en los programas llamados de ese modo implantados por la corporación en los últimos tres decenios. Se desea reconocer los elementos de consonancia entre estas prácticas y la definición en la literatura especializada, y también discutir las diferencias en la constitución de una policía más cercana de la comunidad.

Palabras clave: patrulla comunitaria, Río de Janeiro, Policía Militar, intelectuales orgánicos, UPPs

LUDMILA MENDONÇA LOPES RIBEIRO (ludmila.ribeiro@crisp.ufmg.br) é professora do Departamento de Sociologia e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (Crisp), ambos da Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG, Brasil). Tem doutorado em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ, Brasil), mestrado em administração pública pela Fundação João Pinheiro (FJP, Belo Horizonte, Brasil) e graduação em direito pela UFMG e em administração pública pela FJP.

ANA MARIA ALEMÃO MONTANDON (montandon.ana@gmail.com) é mestranda do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Brasil). É graduada em sociologia pela UFMG.