Fundação Getulio Vargas

Escola Superior em Ciências Sociais e História

Graduação em Ciências Sociais

Marcella Carvalho de Araujo Silva

Policiamento Comunitário: uma genealogia da relação entre polícia e comunidade(s)

Rio de Janeiro

2010

Marcella Carvalho de Araujo Silva

Policiamento Comunitário: uma genealogia da relação entre polícia e comunidade(s)

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Pesquisa e Documentação em História Contemporânea do Brasil da Fundação Getulio Vargas, em 9 de dezembro de 2010, como requisito para obtenção do título de bacharel em Ciências Sociais.

Banca Examinadora:

Professora Mariana Cavalcanti (orientadora)

Professora Ludmila Ribeiro

Rio de Janeiro

2010

Fundação Getulio Vargas - RJ
Escola Superior de Ciências Sociais
Graduação em Ciências Sociais

Graduação
FGV

TERMO DE COMPROMISSO DE ORIENTAÇÃO ACADÊMICA

Aluno: Marcella Carvalho de Araujo Silva

Matrícula: 0714020017

Professor Orientador: (MARIANA CAVALCANTI)

Rio de Janeiro, 09 de dezembro de 2010

Assinatura do Coordenador da Escola Superior de Ciências Sociais

Marcella Silva

Assinatura do aluno

Assinatura do Professor

Praia de Botafogo, 190
22253-900 Rio de Janeiro, Brasil
Tel: 2559-5454 / 2559-5677
FAX: 2559-5679
WWW.cpdoc.fgv.br

Agradecimentos

Este Trabalho de Conclusão de Curso é simultaneamente meu ponto de chegada e meu ponto de partida. Ele é o produto dos meus quatro anos de graduação, três anos de iniciação científica e centenas de horas de muito estudo, e é também meu pontapé na vida acadêmica. Agradeço a todos aqueles que acompanharam minha trajetória.

Agradeço, em primeiro lugar, às professoras Angela de Castro Gomes e Mariana Cavalcanti, que apostaram e investiram em mim, concedendo-me bolsas de iniciação científica para trabalhar e aprender com suas pesquisas. À professora Angela, devo o aprendizado do pensamento analítico e do trabalho minucioso. À professora Mariana, devo todo o conhecimento sobre favelas e violência que adquiri ao longo dos três anos de interlocução que mantivemos. Sou imensamente grata pelo cuidado com que sempre me transmitiu seus conhecimentos e pelo respeito para com minhas escolhas profissionais e intelectuais. Agradeço as duas o incentivo que deram a todos os trabalhos que desenvolvi ao longo de minha graduação.

Agradeço à Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro (FAPERJ), por ter me concedido duas bolsas de iniciação científica por um total de 3 anos.

Agradeço também à Professora Ludmila Ribeiro por sua atenção e por suas aulas sobre violência urbana, sistema de justiça criminal e políticas de segurança pública. Agradeço imensamente por ter aceitado a minha participação na pesquisa sobre UPP.

A todos os professores da Escola Superior de Ciências Sociais e História e à Fundação Getulio Vargas que me concedeu uma bolsa plena de estudos, meus mais sinceros agradecimentos por terem me auxiliado a dar meus primeiros passos profissionais.

Não menos importante foi o apoio de minhas amigas e colaboradoras intelectuais, Mônica Santos Francisco e Ruth Pereira de Barros, com quem tantas vezes troquei opiniões sobre a polícia militar e a criminalidade urbana da cidade. Agradeço a todos os moradores de favelas que confiaram em mim e comigo compartilharam suas experiências.

Não posso deixar de agradecer às pessoas fundamentais da minha vida que me apoiaram e tranqüilizaram nos momentos mais difíceis da minha caminhada profissional. Agradeço a meus pais, Fernanda e Marcelo, por terem sempre me incentivado; à minha irmã, Paula, pela amizade e pelo apoio constantes; e à minha avó, Maria, por ter me ensinado a ser gente e a compreender e respeitar as diferenças.

E, por fim, agradeço aos meus colegas de turma pelos debates, pelas críticas e pelo companheirismo.

Resumo

Meu objeto de estudo é o policiamento comunitário desenvolvido pela Polícia Militar do Rio de Janeiro entre 1983 e 2010. Em primeiro lugar, analiso a literatura sobre o tema e proponho, em perspectiva foucaultiana, desenvolver uma análise genealógica do policiamento comunitário como uma tecnologia de poder de uma economia política democrática. Para isso, procedo em três frentes: primeiro, exponho os debates da década de 1980 sobre o que fazer com a polícia militar na democracia que então se esboçava; em seguida, analiso o processo de reificação da violência urbana carioca; e, por fim, reconstruo a trajetória do policiamento comunitário, analisando os diferentes usos e aplicações designados "comunitários", feitos pela polícia militar do Rio de Janeiro no período estudado.

Palavras-chave: policiamento comunitário, polícia militar, controle social, governamentalidade.

Sumário

Introdução 7

Capítulo 1 – *Sobre os dispositivos do policiamento comunitário* 9

Capítulo 2 – *A reforma da polícia militar, nos anos 1980: nova função, novos procedimentos* 15

Capítulo 3 – *Polícia de enfrentamento e polícia comunitária: estratégias de racionalização do processo de incriminação* 22

Conclusões 38

Bibliografia 41

Introdução

Instaladas em novembro de 2008, as Unidades de Policiamento Pacificador foram, desde o seu surgimento, consideradas a "mais nova arma" da Secretaria Estadual de Segurança no combate ao crime, no Rio de Janeiro (UPP Repórter; O Globo 16/08/2009; Veja Rio 31/03/2010). Seu processo de instalação é iniciado com a ocupação das favelas pelo Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar (Bope), que, após prender criminosos, apreender armas e mercadorias ilícitas, e iniciar a aproximação com os moradores, dá lugar à atuação preventiva e produtora da ordem da polícia comunitária.

Uma análise das políticas de segurança anteriores rapidamente identifica outros programas de segurança pautados na concepção de polícia comunitária (Carneiro, 2010). As UPP seriam mais uma tentativa de implementação de uma polícia democrática distinta da polícia de repressão. Prevenção e Repressão seriam as duas formas ideais opostas de controle do crime entre as quais o pêndulo das políticas de segurança pública oscilariam (Garland, 2000).

O que significa, porém, prevenir e reprimir o crime? É preciso reprimir criminosos para que os mesmos crimes venham a ser prevenidos posteriormente, como propõem as UPP? Como diferenciar a polícia comunitária da outra polícia militar? A pista talvez esteja em analisar o significado do adjetivo "comunitário", pois é ele que designa um modo de policiamento e qualifica a polícia militar.

A fim de responder a essas questões, procurei analisar os relatórios das atividades desenvolvidas nas gestões de todos os comandantes gerais da polícia militar desde a redemocratização até 2006, e as informações concedidas por um Tenente Coronel PM e três Coronéis PM sobre a trajetória do policiamento comunitário no Rio de Janeiro.

A representação social da violência construída pelos policiais militares é a chave para a compreensão das diferenças entre os discursos sobre essas duas polícias. A polícia militar desempenha seu papel a partir da interpretação do vago art. 144 da Constituição de 1988, que define como sua função a "preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio", no Capítulo *Da Segurança Pública.* Para isso, ela detém o monopólio do uso da força física. No entanto, o emprego da força não

deve ser indiscriminado e, desde a redemocratização, muito se têm discutido sobre os mecanismos de controle civil sobre as instituições militares (Mesquita Neto, 1999; Zaverucha, 2000).

Para compreender a atuação policial militar, portanto, devemos analisar as relações sociais que se estabelecem entre policiais e aquilo que é seu objeto de atuação, o "crime". A compreensão dessa forma de ser polícia atualmente em voga passa necessariamente pela análise do quê a polícia entende ser a sua função e como ela procura cumprir o seu papel.

Desde a redemocratização, com a promulgação da Constituição de 1988, a polícia militar procura reiterar a sua necessidade em contexto democrático e construir o melhor formato institucional para o cumprimento dessa necessidade justificada. Para isso, ela procurou, de diferentes maneiras, racionalizar o processo de incriminação que é de sua competência (Misse, 1999)

Para que pudesse continuar a contar, classificar e organizar as pessoas (Hacking, 2004), a polícia militar do Rio de Janeiro, logo no início da redemocratização, importou o policiamento comunitário e se empenhou em transformar suas práticas de escrita, de produção de relatórios de gestão, de documentação, de produção de estatísticas, etc. Ela pretendia, por meio dessas alterações procedimentais, consolidar seu controle sobre sujeitos, populações, territórios e vidas, tornando-se uma servidora pública responsável pela segurança dos cidadãos.

Dentre suas estratégias da polícia militar na "Política de Assuntos Civis" constavam o desestímulo ao encobrimento de falhas, a difusão de uma imagem positiva da corporação, a aproximação "efetiva e sadia" (sic) com a comunidade, o incentivo às "pesquisas em todos os níveis, evitando conclusões e decisões empíricas" e a definição de uma estratégia de ação junto às entidades representativas da comunidade (Política de Pessoal do Plano Diretor 1984-87, p.8). Tendo em vista a consecução deste objetivo, a polícia militar racionalizou os seus procedimentos, esquadrinhando a cidade, produzindo estatísticas criminais e classificando as áreas demarcadas a partir dos diagnósticos produzidos sobre os crimes nelas cometidos. Tal racionalização dos processos de incriminação implicava necessariamente burocratização e, conseqüentemente, manutenção de altos efetivos policiais militares.

Minha proposta neste texto é problematizar a categoria "policiamento comunitário". Para isso, reconstruo sua trajetória no Rio de Janeiro, analisando seus dispositivos e sua lógica de funcionamento. Procurei me distanciar da definição de policiamento comunitário empregada no Plano Diretor para 1984-87, nos relatórios de gestão das atividades de todos os comandos gerais de 1983 a 2006, no Plano Estratégico para 2008-2011 e pelos policiais entrevistados, e refleti sobre as diferentes metodologias de policiamento desenvolvidas a partir da redemocratização que foram classificadas pela própria polícia como policiamento comunitário[1].

Minha hipótese é de que a representação da violência urbana como um sujeito social (Misse, 1999) transformou o policiamento comunitário no Rio de Janeiro em policiamento de favelas. Como as estratégias policiais são pautadas na construção da territorialidade do crime, segundo consta nos relatórios de gestão e nos manuais de policiamento, com a reificação da violência urbana e o discurso da perda dos territórios das favelas para os traficantes de drogas, as "comunidades" se tornaram áreas conflagradas e áreas de risco, contra as quais a polícia militar deveria atuar, tendo em vista promover a ordem pública. Procurando então acatar às criticas que lhe foram proferidas por organizações nacionais e internacionais de direitos humanos, a polícia militar retomou no final dos anos 1990, o discurso do policiamento comunitário, presente na corporação desde os anos 1980, a fim de demonstrar que sabe cumprir sua função constitucional fazendo uso correto do monopólio do uso da força.

Dividi o texto em quatro partes. Em primeiro lugar, faço uma análise da literatura sobre policiamento comunitário e apresento minhas perspectivas e propostas teóricas. Em seguida, exponho a discussão do período da transição política sobre o que fazer com as polícias militares. Num terceiro momento, analiso a transição da representação de uma acumulação social da violência construída nos anos 1980 à representação da violência urbana como um sujeito social nos anos 1990 (Misse, 1999). Por fim, proponho uma interpretação do policiamento comunitário como uma tecnologia de segurança (Foucault, 2008), empregada e ressignificada conforme as alterações daquele que é o objeto de sua atuação, o(s) "crime(s)".

[1] De modo algum pretendo propor uma definição de policiamento comunitário.

Sobre os dispositivos do policiamento comunitário

Como proposta de reforma das práticas e da imagem da Polícia Militar, o discurso do policiamento comunitário é comumente construído por meio do emprego de dicotomias, como "antes/agora", "tradicional/moderno", "autoritário/progressista", "repressão/prevenção". Enquanto construção discursiva que opera nessa chave opositiva, o policiamento comunitário é um conceito que carece de definição precisa. Seu projeto e sua prática vêm sendo construídos e avaliados simultaneamente, por intelectuais e policiais, o que acaba por dar legitimidade científica a ele.

No Rio de Janeiro, a legitimidade da polícia comunitária depende da construção de uma identidade social positiva para ela (Muniz et al., 1997). A polícia comunitária deve ser capaz de apaziguar conflitos respeitando os direitos dos cidadãos assegurados pela Constituição de 1988. Ambos esses pressupostos são comumente apontados, por familiares de vítimas da violência policial (Soares, Moura & Afonso, 2009), como infringidos pelos policiais militares "tradicionais". Nesse sentido, a polícia comunitária, enquanto proposta de reforma policial, deve construir a sua identidade em diálogo com a imagem social da polícia militar – em muitos aspectos, até mesmo, em contraposição a ela. A construção de imagens opostas para cada uma delas, por meio do uso de dicotomias como "antes/agora" e "tradicional/moderno" são apenas uma estratégia de legitimação da polícia comunitária.

> Um dos benefícios esperados do Policiamento Comunitário é justamente provocar a explicitação das dificuldades, deficiências e arcaísmos que emperram intra-corporativamente a melhoria dos serviços policiais, facilitando, assim, sua modernização. Ao se introduzir na velha estrutura um segmento polivalente e interativo – distinto das companhias tradicionais, que são especializadas e automórficas –, movimenta-se em certa medida todo o esquema institucional. (Muniz et al., 1997, p.203)

A literatura sobre o tema pode ser dividida em duas abordagens: de um lado temos os estudos que se preocupam em propor uma definição de policiamento comunitário, ora o pautando na co-produção de segurança e ordem (Skolnick & Bayley, 1988; Dammert, 2005a, 2005b; Almeida et al., 2006), ora na promoção dos direitos e na mediação dos conflitos (Bengochoa et al., 2004); e, de outro, análises de programas de policiamento comunitário que empregam as mesmas categorias da polícia, dividindo-os entre programas repressivos, e portanto tradicionais, e programas preventivos, e portanto comunitários (Muniz et al., 1997; Mesquita Neto, 2004; Albernaz et al, 2007; Souza, 2007; Carneiro, 2010).

Entre os estudos preocupados em propor uma definição, o preceito fundamental do policiamento comunitário seria de que a comunidade deve exercer um papel ativo na produção de segurança e ordem (Skolnick & Bayley, 1988; Dammert, 2005a, 2005b; Almeida et al., 2006). As funções tradicionais da polícia militar, isto é, de repressão ao crime e preservação da ordem pública, seriam postas em prática com o auxílio e a cooperação da comunidade, seja servindo como os olhos e ouvidos da polícia, seja participando ativamente na produção de estratégias de policiamento, seja denunciando áreas em que têm ocorrido crimes e pessoas que cometeram delitos, seja cobrando resultados dos policiais (Skolnick & Bayley, 1988).

As análises de programas de policiamento comunitário, por sua vez, operam usando as mesmas categorias da polícia militar, como "repressão/prevenção" (Carneiro, 2010), "conservador/progressista" e "autonomia/militarismo centralizador" (Muniz et al., 1997). Algumas dessas análises empregam definições de policiamento comunitário como as apresentadas acima e empreendem estudos empíricos de programas como o Policiamento de Bairro, em Copacabana (Muniz et al., 1997), o GPAE, Grupamento de Policiamento de Áreas Especiais (Albernaz et al, 2007) e o GPAR, Grupamento de Policiamento de Áreas de Risco (Souza, 2007), para verificar o cumprimento dos preceitos teóricos. Essa literatura acaba por reiterar acertos e destacar dificuldades, sem, contudo, problematizar o conceito empregado.

Aqueles textos (Mesquita Neto, 2004) que procuram analisar o discurso da polícia militar sobre o policiamento comunitário deparam-se com uma multiplicidade de definições.

> Há, entretanto, visões diferentes sobre a natureza do policiamento comunitário. Na visão de um dos coronéis, o policiamento comunitário seria um tipo de policiamento que reforça idéias e práticas que sempre existiram na polícia, através de uma maior aproximação entre a polícia e a comunidade. Na opinião de outro coronel, entretanto, o policiamento comunitário seria uma solução emergencial, diante da situação de abandono de muitas comunidades, até que seja possível a implementação de políticas econômicas, sociais e culturais de maior alcance, mais do que uma nova filosofia e estratégia organizacional da Polícia Militar.

Dentre os principais obstáculos à consolidação do policiamento comunitário como principal metodologia de combate ao crime estariam os problemas institucionais, como aversão à burocratização, repúdio à descentralização operacional e arranjo institucional hierarquizado (Skolnick & Bayley, 1988; Muniz et al., 1997). A polícia necessitaria de adequar sua estrutura institucional à função que pretende cumprir. Nesse

sentido, deveria ser encontrado um lugar na hierarquia policial para o Comando de Polícia Comunitária, o qual, por sua vez, deveria replicar internamente, entre seus oficiais e praças, a hierarquia tradicional da polícia militar.

> Desse modo, para que o policiamento comunitário seja um sucesso, os executivos que têm as idéias devem descobrir como integrar as iniciativas de prevenção do crime do policiamento comunitário com as atividades do policiamento tradicional de investigação e de controle do crime (Skolnick & Bayley, 1988).

Além disso, a polícia interpreta sua função como ser "policial de rua" e não burocrata. "Trabalho de polícia" para grande parte da corporação é reprimir e combater a criminalidade (Muniz et al., 1997; Albernaz et al., 2007). Consequentemente, a proposta de policiamento comunitário é vista como "polícia cor-de-rosa" que faz "policiamento de mentira".

A cultura policial também é tida pela literatura sobre polícia comunitária como um obstáculo à implantação dessa modalidade de policiamento, pois os policiais seriam resistentes a reformas, por considerarem seu conhecimento empírico sobre a criminalidade violenta inquestionável. Eles interpretam, muitas vezes, as exigências constitucionais e estatutárias como empecilhos ao seu trabalho. Além disso, com freqüência, os valores democráticos são compreendidos como permissividade e lenimento em relação aos criminosos (Paixão, 1982; Skolnick & Bayley, 1988; Mesquita Neto, 2004).

> Os coronéis apontam algumas dificuldades para a implantação e consolidação do policiamento comunitário [...]. Incluem também a resistência de oficiais e/ou praças da Polícia Militar, e também dos policiais civis, decorrentes da cultura tradicional da polícia, e da crença de que o policiamento comunitário é um fenômeno passageiro. Estes fatores contribuiriam para a insuficiência dos recursos humanos e materiais direcionados para o policiamento comunitário. (Mesquita Neto, 2004, p.108)

Se tomarmos as dicotomias empregadas pela polícia militar – repressão/prevenção, tradicional/progressista, militarizado/moderno – como categorias analíticas, acabamos por dizer exatamente o mesmo que aqueles que são estudados. É preciso, pois, empreender uma análise do discurso do policiamento comunitário, a formação de uma gramática pautada nas categorias "modernização", "integração comunitária" e "direitos humanos" dentro da polícia. Nesse sentido, as antinomias construídas devem ser analisadas como parte da estrutura de funcionamento de uma

tecnologia de poder que articula a corporação policial militar a uma economia geral de poder da democracia participativa.

Proponho que o policiamento comunitário seja tomado como uma tecnologia de poder, cujo objeto é a polícia militar, de um campo de saber do comunitarismo. Enquanto tecnologia de poder, ele estaria articulado a um projeto mais global, exterior à corporação policial militar, de construção de uma democracia participativa no Brasil. Na economia geral do poder desta forma de governamentalidade, isto é, desta ciência de governo cujo objetivo é manter a relação de poder entre Estado e populações, o policiamento comunitário constitui uma estratégia de manutenção desta mesma relação de poder.

Para apreender o processo pelo qual tecnologias de poder constituem-se "um campo de verdade com objetos de saber" (Foucault, 2008, p.159), é preciso promover um descentramento da instituição estudada e desenvolver uma genealogia que reconstitua as articulações, as constantes ressignificações e os pontos de apoio entre a tecnologia de poder e o campo de saber que ela, com outras, constitui.

Neste trabalho, no entanto, procederei apenas à análise genealógica do policiamento comunitário, demonstrando o processo de transformação de sucessos e fracassos de seus dispositivos em estratégias de sustentação de uma nova economia geral de poder que começou a ser esboçada a partir da promulgação da Lei de Anistia, em 1979. Com isso pretendo propor uma interpretação do policiamento comunitário como um discurso constituído de uma gramática própria, cuja finalidade é garantir uma relação de poder entre Estado e população.

A economia política é, para Foucault (2008), o campo de saber, a ciência de governo que introduziu na gestão do Estado a meticulosidade e a atenção da relação do pai com sua família, em suma do governo do pai. Segundo ele, a palavra "governar" apresentou diversos significados que se sobrepuseram no tempo: seguir um caminho, prover subsistência, guiar. No lento processo de formação de uma arte de governar Estados modernos, em que a palavra "governo" ganhou sua conotação política, o essencial se tornou dispor sobre homens e coisas, maximizar processos, aperfeiçoar relações, etc. Para bem governar, para prover o bem de todos, garantir a ordem pública, desenvolveram-se uma série de saberes que transformaram desejos individuais em interesses coletivos, que transformaram agregados de pessoas em populações, e, desse

modo, garantiram a governamentalidade do Estado. Como explicita Foucault (2008, p.140),

> É a população, portanto, muito mais que o poder do soberano, que aparece como o fim e o instrumento do governo: sujeito de necessidades, de aspirações, mas também objeto nas mãos do governo. Ela [aparece] como consciente, diante do governo, do que ela quer, e também inconsciente do que a fazem fazer. O interesse como consciência de cada um dos indivíduos que constitui a população e o interesse como interesse da população, quaisquer que sejam os interesses individuais dos que a compõem.

Com isso, por meio de práticas estatais, por meio do desenvolvimento de tecnologias de saber com objetos específicos – hospital, escola, prisão, etc. – o Estado se constituiu ao constituir seu objeto de ação e sua finalidade. Ao identificar numa população demandas e ao pôr para si o dever de bem guiá-la para a satisfação delas, o Estado necessitou de consolidar um aparato administrativo racionalizado e bem articulado quanto às suas funções. Formou-se, assim, uma série de instituições, procedimentos, análises, cálculos e táticas, para o atendimento das necessidades e dos desejos da população. A formação dessa economia política

> é um jogo incessante entre as técnicas de poder e o objeto destas que foi pouco a pouco recortando no real, como campo de realidade, a população e seus fenômenos específicos. É a partir da constituição da população como correlato das técnicas de poder que pudemos ver abrir-se toda uma série de domínios de objetos para saberes possíveis. E, em contrapartida, foi porque esses saberes recortavam sem cessar novos objetos que a população pôde se constituir, se continuar, se manter como correlativo privilegiado dos modernos mecanismos de poder (Foucault, 2008, p. 102-103).

Refletir, portanto, sobre as práticas estatais nas mais diversas áreas da vida permite analisar como elas moldam as práticas políticas de regulação da vida e do corpo e promovem o disciplinamento da população. O Estado não existe enquanto entidade para além das práticas que o constituem. No caso do Estado-nação moderno, cuja definição repousa sobre formas de regulação e pertencimento, como se o Estado fosse uma forma administrativa de organização política racionalizada atuante dentro de um escopo legal, uma metodologia de estudo desse Estado é promover etnografias de práticas, lugares e linguagens que se situam à margem dele, pois a ilegalidade e desordem são condição necessária para a consolidação do Estado enquanto objeto de estudos políticos (Das & Poole, 2008).

É impossível identificar as "práticas universais" que devem pautar a ação estatal, pois ela se estabelece necessariamente em relação ao ilegal e à desordem. Não é a lei escrita que constitui o Estado. Para haver Estado, há margem. E margens são espaços de

exclusão e inclusão. Policiar, por exemplo, é manter fora do Estado ilegalidade, desordem e insegurança, pois o Estado é legalidade, ordem e segurança. As práticas estatais constituem, portanto, práticas de dentro do Estado contra atores e atos fora do Estado e, por isso, são elas que constroem o Estado. Entre a lei escrita e sua aplicação, existe uma suspeita organizada contra o ilegal, o ilícito e o desordeiro. No caso das polícias militares, o elemento suspeito de cor padrão é um dos mecanismos de suspeita (Ramos, 2004) que faz com que a lei escrita seja aplicada, ainda que não de forma sistemática e com alguma dose de arbitrariedade.

Na configuração das práticas estatais no trato com o "ilícito", do qual o mercado de drogas é uma expressão, o Estado ocupa simultaneamente o papel de autor de atrocidades e de único sujeito capaz de promover um futuro melhor. O Estado exerce seu poder sobre práticas ilegais e, ao exercer esse poder, demonstra sua eficácia reguladora. Ele necessita de uma delinqüência útil (Foucault, 1995) para exercer seu poder e se construir. Nesse sentido, é por meio de práticas disciplinadoras, normalizadoras, reguladoras e controladoras do ilícito, do ilegal, do desordeiro, do errado e, muitas vezes, até do mal, que o Estado se faz existir. É no seu próprio processo de constituição que o Estado é (Das & Poole, 2008).

Minha proposta é empreender uma análise do discurso do policiamento comunitário e propor uma interpretação dessa forma de ser polícia como uma tecnologia de segurança que garante uma forma de governamentalidade (Foucault, 2008) valorizada como "democrática". Pretendo demonstrar como é a associação entre policiamento comunitário, cidadania e democracia que legitima a ação policial e o aparato estatal relacionado à promoção da segurança pública, especialmente Secretaria de Segurança e Governador.

O que torna possível entre os policiais militares construir um discurso sobre uma metodologia cujos significados são difusos e cujas aplicações são as mais diversificadas?

A reforma da polícia militar, nos anos 1980: nova função, novos procedimentos

No dia 10 de novembro de 1982, no caderno *Opinião* do *Jornal do Brasil*, uma reportagem congratulou a polícia por seu excepcional atendimento rápido e eficaz a uma

tentativa de assalto a banco. Em contraposição a esse raro bom funcionamento, é narrado um assalto cujo desfecho foi a morte de um policial militar reformado que estava à paisana, por um cabo da mesma corporação. Para atender à chamada contra assalto, a polícia mobilizou mais de 100 homens e quase 30 carros das corporações militar e civil para prender 4 ou 5 cinco ladrões. Alguns patrulhas, durante a perseguição, passaram pelos assaltantes, sem percebê-los, tendo sido detido apenas um deles, "fortemente armado". Durante a operação, um agente secreto reformado acabou morto, por ter sido confundido com um dos assaltantes. A ineficiência da polícia na solução deste caso, computada pela morte de um "inocente", fez com que o jornal denunciasse a falta de coordenação entre as corporações policiais e as técnicas repressivas empregadas.

> Criou-se na Polícia em geral, mas parece que principalmente na PM, o hábito de matar em vez de prender, quando persegue licitamente um criminoso (JB 10/11/1982, p. 10).

Esse "hábito" teria se consolidado ao longo da ditadura militar. Os policiais militares eram treinados em técnicas de contraguerrilha, desarme de explosivos, atuação em campos de concentração, etc., procedimentos condizentes com as diretrizes da Lei de Segurança Nacional. Elaborada por Golbery do Couto e Silva, em 1958, no livro *Planejamento Estratégico* e instituída, em 1969, no governo Costa e Silva, a doutrina de segurança nacional expressava o dever de preservar a segurança interna da nação, *prevenindo ou reprimindo*: 1) pressões antagônicas externas ou internas, de qualquer natureza, forma ou origem (art.3°, parágrafo 1°); 2) guerra psicológica (art.3°, parágrafo 2°), isto é, emprego de propaganda ou contrapropaganda com a finalidade de influenciar ou provocar emoções, opiniões, comportamentos, etc.; e 3) guerra revolucionária (artigo 3°, parágrafo 3°), ou seja, conflito interno inspirado em ideologias (grifo meu).

Se durante a ditadura a polícia necessitava de amplos contingentes que prevenissem e/ou reprimissem toda e qualquer manifestação política contrária ao regime, no período democrático os crimes a serem combatidos, a princípio, não requereriam tão elevados contingentes policiais.

No mesmo dia 10 de novembro de 1982 também foi publicada uma reportagem sobre um grupo de trabalho formado por membros dos Ministérios do Exército e da Justiça, reunido com a finalidade de discutir o que fazer com as polícias militares. O

responsável pelos estudos do grupo, General José Ramos de Alencar, escreveu, em relatório enviado ao então Ministro da Justiça Abi-Ackel, que fosse feita a vinculação das duas polícias [civil e militar] "a uma só e mesma autoridade estadual, responsável pela direção, planejamento e avaliação dos serviços de segurança pública" (JB 10/11/1982, p.3). As polícias militares, na nova ordem democrática que se estava formando, passariam "a atuar com mais ênfase no combate ao crime convencional, por meio do policiamento ostensivo" (JB 10/11/1982, p.3). No entanto, "sem que tenha havido tempo suficiente, a partir das modificações da conjuntura político-social, para adequar seus métodos à realidade do policiamento civil" (JB 10/11/1982, p.3), sua estrutura e seus procedimentos seriam mantidos.

A estrutura institucional da polícia militar, de fato, foi mantida pela Constituição de 1988, após forte pressão do Ministro do Exército do presidente José Sarney (1986-1989), Leônidas Pires Gonçalves. Ele ameaçou anular o processo constituinte ao tomar conhecimento que a primeira versão da nova Carta retirava das Forças Armadas o papel de guardiãs da lei e da ordem (Zaverucha, 2000, p.23). Com isso, a polícia militar continuou sendo regida pelo trinômio "instrução militar, regulamento militar e justiça militar", instaurado em 30 de dezembro de 1969, pelo Decreto-Lei nº 1.072 assinado pelo então presidente General Emílio Médici (Zaverucha, 2000, p.42).

> As PMs copiam o modelo de batalhões de infantaria do Exército; são regidas pelo mesmo Código Penal e de Processo Penal Militar das Forças Armadas; seu Regulamento Disciplinar é muito similar ao Regulamento Disciplinar do Exército, conforme o Decreto nº 667, de 2 de julho de 1967; seus serviços de inteligência (P-2s) continuam, tal qual durante o regime militar, a fazer parte do sistema de informações do Exército (Zaverucha, 2000, p.43)[2].

As prerrogativas da estrutura institucional herdadas da ditadura militar, mantidas pela Constituição de 1988 foram: as polícias militares são forças auxiliares e reservas do Exército; são reguladas pela Inspetoria Geral de Polícia Militar (criada em 1967); e estão submetidas aos estados, em primeiro lugar, mas também à União, que pode legislar sobre sua organização, sua instrução e seus efetivos, bem como convocá-las e mobilizá-las, caso necessário. O art. 144 da Constituição atribuiu às polícias brasileiras (federal, rodoviária federal, ferroviária federal, militar e civil) e ao corpo de bombeiros

[2] Apenas em 1996, por meio da lei nº 9.299, os crimes dolosos cometidos por policiais militares passaram a ser apreciados pela Justiça Comum (Cano, 1997) e, com isso, iniciou-se um lento processo de controle civil sobre as PMs.

a função de "preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio", no Capítulo *Da Segurança Pública*.

Sobre o crime convencional: novas concepções da ordem pública

Cabe agora analisar o que era, à época, "o crime convencional" que seria da responsabilidade dessa polícia militar.

Em fins dos anos 1970, começaram a surgir organizações de presos comuns nas prisões de segurança máxima, como a prisão Cândido Mendes, em Ilha Grande, Rio de Janeiro, sendo a mais conhecida a Falange Vermelha. Seu objetivo inicial era obter vantagens dentro do sistema carcerário. Para angariar benefícios, os presos subornavam os agentes penitenciários e, por isso, começaram a organizar, fora das prisões, ações criminosas que lhes rendessem dinheiro para a corrupção desses agentes.

A princípio, as ações criminosas se resumiam principalmente a assaltos a bancos. Contudo, com a chegada da cocaína colombiana a baixos custos no mercado ilegal de drogas, os criminosos articulados às organizações de presos perceberam os altos lucros que poderiam ser auferidos se essa droga fosse vendida nas bocas de fumo que funcionavam nas favelas. Até então, o comércio da cocaína era restrito aos círculos de classe média. A introdução da cocaína no mercado ilegal das favelas levou à formação de organizações criminosas nesses territórios (Misse, 1999).

A polícia, na democracia, deveria atuar contra essa criminalidade organizada em rede (Zaluar, 1999), acima descrita. Cabe ressaltar a contribuição do próprio sistema de justiça criminal à formação dessas organizações. Não foram apenas os agentes penitenciários que receberam suborno dos presos e permitiram que muitos deles deixassem as prisões ou coordenassem ações criminosas de dentro delas. Alguns policiais venderam armas às facções que se formavam nas favelas, incrementando seu arsenal bélico, e fizeram, algumas vezes, vista grossa, em troca de suborno, às vendas de drogas que ocorriam nas bocas de fumo (Peralva, 2000). São minuciosos os relatos de casos que demonstram o envolvimento promíscuo entre policiais e traficantes de drogas, descritos por Peralva (2000).

Temos então o seguinte quadro: de um lado, massas de presos e de criminosos livres se organizando para promover ações criminosas nas principais cidades do país, de modo a conseguir vantagens dentro e fora das prisões; de outro, contingentes policiais contribuindo para o incremento do arsenal bélico e aceitando suborno de traficantes enriquecidos pela cocaína.

A ilegalidade das drogas combinada com a entrada de uma droga altamente rentável no mercado ilegal tornou, portanto, a delinqüência do tráfico de drogas um agente altamente útil ao exercício do poder do Estado (Foucault, 1995). A ilegalidade das drogas, criada pelo Estado, justificava a mobilização de amplos contingentes policiais no combate aos problemas relacionados à venda delas, ou seja, justificava a própria atuação do Estado.

> O tráfico de armas, a venda ilegal de álcool em países onde ele é proibido e, mais recentemente, o tráfico de drogas apresentam um funcionamento similar desta delinqüência útil: a existência de uma proibição legal cria em torno dela um campo de práticas ilegais, as quais são supervisionadas, ao mesmo tempo em que delas é extraído lucro ilícito, por meio de elementos ilegais, mas manipuláveis por sua organização na delinqüência. Esta organização é um instrumento para a administração e o uso proveitoso das ilegalidades. (Foucault, 1995, p.280, tradução livre minha)[3].

O crescimento da criminalidade violenta promovida de dentro das prisões e pelas facções de traficantes de drogas que se formavam nas favelas justificava a manutenção de elevados contingentes policiais. Se, em 1969, o Estado brasileiro considerou necessário vincular as polícias militares ao Exército, a fim de garantir a segurança nacional; na nova democracia, o Estado brasileiro precisava das polícias militares – e, algumas vezes, do Exército como força auxiliar a ela – para o combate à criminalidade urbana violenta.

Nos anos 1990, os donos das bocas de fumo do Comando Vermelho começaram a se desentender e outras facções foram criadas, como o Comando Vermelho Jovem, o Terceiro Comando e os Amigos dos Amigos (ADA). Esses desmembramentos configuraram um novo cenário da criminalidade urbana, pois, a princípio, as novas facções foram criadas com objetivos puramente econômicos. Elas ainda não estavam

[3] No original: "Arms trafficking, the illegal sale of alcohol in prohibition countries, or more recently drug trafficking show a similar functioning of this 'useful delinquency': the existence of a legal prohibition creates around it a field of illegal practices, which one manages to supervise, while extracting from it an illicit profit through elements, themselves illegal, but rendered manipulable by their organization in delinquency. This organization is an instrument for administering and exploiting illegalities".

ligadas a movimentos de presos. Essas redes criminosas passaram a brigar entre si e não mais apenas com a polícia – quando esta o fazia. Elas começaram a disputar os territórios das favelas, de modo a controlar um maior número de bocas de fumo e, assim, alcançar maiores lucros. Para isso, elas se militarizaram ainda mais, usando inclusive armamento do Exército; se equiparam melhor, com aparelhos de tecnologia de vigilância, como walkie-talkies; organizaram melhor a administração do comércio de drogas e armas; e convocaram "soldados do tráfico" cada vez mais jovens (Dowdney, 2004). Ao longo dos anos 1990, o tráfico de drogas se territorializou pela cidade, dominando os espaços das favelas, tornando-se, assim, um crime característico das áreas pobres do Rio de Janeiro.

Os discursos sobre o crime, ao longo dessa década, consideravam as favelas como os territórios problemáticos da cidade, de onde emanava todo e qualquer ato de violência que acometia toda e qualquer área da cidade. Nos jornais, assaltantes de transeuntes ou de carros eram identificados como membros das facções do tráfico de drogas, como se elas coordenassem *todos* os crimes que ocorriam na cidade. Nas prisões, os detentos começaram a ser separados pelas facções a que pertenciam ou que dominavam a área em que eles cometeram seus crimes. Desse modo, exacerbou-se no imaginário social o poder e a organização das facções de traficantes, ao mesmo tempo em que se as responsabilizou por toda a violência e insegurança da cidade.

Em 1994, a violência perpetrada pelo narcotráfico havia atingido patamares tão inaceitáveis pela população carioca, que segmentos da sociedade civil clamaram por uma intervenção do governo federal. Sob forte pressão da opinião pública, o então governador Nilo Batista[4] aceitou que o Exército entrasse em favelas cariocas e tentasse desmantelar as redes criminosas.

Como podemos perceber, nos anos 1990, configurou-se mais uma etapa do processo de acumulação social da violência, com a concentração de desvantagens para o segmento da população residente em favelas e a incriminação preventiva de certos tipos sociais (Misse, 2010). A violência urbana carioca passou a ser representada, ao longo dos anos 1990, a partir da metáfora da guerra (Leite, 2000). Segundo esse modelo interpretativo, utilizado pela polícia militar e disseminado entre a mídia e alguns

[4] Vice-governador e Secretário de Segurança de Brizola a partir de 1993, Nilo Batista assumiu como governador do estado, quando Brizola se desligou do cargo para concorrer a Presidente da República.

moradores da cidade, o Rio de Janeiro seria uma cidade partida pela violência perpetrada pelas facções de traficantes de drogas entrincheiradas nas favelas (Leite, 2000; Machado da Silva, 1995). Por isso, aqueles que partilham essa visão – dentre os quais amplos segmentos da própria polícia militar – acreditam que, para solucionar o estado de guerra vivido, é preciso que a polícia militar exerça indiscriminadamente sua força contra os traficantes de drogas. Os moradores de favelas devem, para os partidários dessa interpretação, aceitar as incursões policiais, pois somente elas são capazes de solucionar o problema da violência do Rio de Janeiro. Caso se posicionem contra elas, são acusados de complacentes com o crime e têm sua moral questionada. De sua parte, porém, os moradores recriminam as ações violentas dos policiais que não distinguem moradores de bandidos e fazem uso, sem critério, da força física (Machado da Silva e Leite, 2008).

Após incisivos protestos contra os excessos da polícia, ao longo principalmente da segunda metade dos anos 1990, a polícia militar substituiu, no início dos anos 2000, seu discurso do enfrentamento aos traficantes por um discurso de respeito aos direitos humanos. Partindo do mesmo diagnóstico das favelas como "áreas conflagradas", "áreas de risco" e locais de desordem e desorganização que havia, durante a década de 1990, justificado as incursões policiais às favelas, a polícia militar propôs, no início dos anos 2000, a instauração de um regime de vigilância direta e constante do território e dos moradores das favelas. A ocupação e a instalação de postos de policiamento comunitário foram então apresentadas pela polícia militar como a solução democrática ao problema da violência, pois não infringiria os direitos dos cidadãos residentes nas favelas.

Se no campo discursivo da metáfora da guerra os moradores deveriam aceitar a suspensão de seus direitos, no discurso do policiamento comunitário, eles são atores sociais tanto quanto os policiais. Segundo a própria polícia militar, o policiamento comunitário propõe a produção de segurança com a participação e a colaboração da população.

Polícia de enfrentamento e polícia comunitária: estratégias de racionalização do processo de incriminação[5]

Uma análise superficial das políticas de segurança pública desde a redemocratização nos levaria a afirmar que elas não foram contínuas. Os relatórios de gestão dos comandantes gerais e a literatura acadêmica produzida sobre elas destacam estratégias de controle do crime ora mais repressivas ora mais preventivas (Garland, 2000). No primeiro governo eleito democraticamente, de Leonel Brizola (1983-86), o Comandante Geral da PMERJ, Cel. PM Nazareth Cerqueira, apresentou, pela primeira vez, no Rio de Janeiro, uma proposta de policiamento comunitário, importada dos Estados Unidos. Seu sucessor, Moreira Franco (1987-1990), desmantelou os programas de prevenção ao crime. Novamente no poder, Brizola (1991-1994) e Cel. PM Nazareth Cerqueira recolocaram em pauta o policiamento comunitário. No mandato seguinte, de Marcello Alencar (1995-1998), o policiamento comunitário mais uma vez foi substituído por uma política de enfrentamento.

No entanto, se considerarmos que funções institucionais devem ser analisadas a partir de uma perspectiva exterior à instituição em questão e se considerarmos que fracassos e sucessos de dispositivos de poder específicos podem ser compreendidos como parte de uma economia geral de poder (Foucault, 2008), podemos analisar o policiamento comunitário como uma tecnologia de poder, cujos dispositivos são instrumentos, estratégias e táticas de um projeto mais global de consolidação de uma democracia no Brasil.

Partindo dessa perspectiva, reconstruo a partir de agora a trajetória das oscilações entre estratégias repressivas e preventivas de policiamento, propondo, ao cabo desta seção, uma compatibilização desse movimento pendular das políticas de segurança. Retomo, em primeiro lugar, a gênese da proposta feita no primeiro comando geral do Cel. PM Nazareth Cerqueira (1983-87). Analiso como o modelo de policiamento comunitário importado dos EUA foi adaptado ao contexto de acumulação social de violências do Rio de Janeiro, nos anos 1980. Em seguida, analiso a política de enfrentamento adotada no governo Marcello Alencar e o processo de reificação da

[5] As informações deste tópico foram obtidas em entrevistas com um tenente-coronel da polícia militar, Tenente-Coronel Roberto Vianna, e com três coronéis da mesma corporação, Cel. Ubiratan Ângelo, ex-comandante geral da PMERJ, Cel. Paulo Teixeira, coordenador dos Conselhos Comunitários de Segurança do Instituto de Segurança Pública, e Cel. Antonio Carballo Blanco, diretor da Escola Superior de Polícia Militar, cargos ocupados durante a formulação deste texto..

violência urbana. Por fim, apresento o policiamento comunitário do Rio de Janeiro a partir do final dos anos 1990 e início dos anos 2000. Pretendo, dessa forma, demonstrar como, no Rio de Janeiro, o policiamento comunitário pode ser interpretado como uma tecnologia de segurança, da qual a prevenção e a repressão são métodos para a consecução de um objetivo: a consolidação democrática. A demarcação de espaços, a produção de estatísticas e a classificação de espaços e populações são dispositivos de poder (Foucault, [1977-1978] 2008) que, a partir do final dos anos 1990, compõem as estratégias de repressão à criminalidade urbana carioca e de consolidação de uma governamentalidade democrática.

Ao assumir o Comando Geral da Polícia Militar do Rio de Janeiro e a Secretaria de Polícia Militar, o Cel. PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira procurou adequar a função e a forma da sua corporação ao projeto global de democratização do aparato administrativo, à nova governamentalidade que Brizola pretendia estabelecer. A meta fundamental da polícia militar passaria a ser garantir "uma nova concepção de ordem pública", com a colaboração e integração comunitária. Para isso, seria necessário adequar a estrutura policial militar e ajustar o comportamento do efetivo às "novas" exigências da segurança pública. Desse modo, o Cel. PM Nazareth Cerqueira instituía uma doutrina policial em acordo com a diretriz do governo do estado de respeito aos direitos humanos e cooperação comunitária. Segundo consta no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social, do estado do Rio de Janeiro, para o período 1984-1987, na seção "Conduta democrática" (p.5):

> A primeira medida para iniciar um processo de recuperação do Estado da situação de dificuldade e desesperança em que se encontra deve ser uma mudança da conduta do governo em relação à comunidade: ele deve procurar o diálogo com todos os segmentos da sociedade, com as associações de classe e de moradores, empresários, estudantes, sindicatos, entidades religiosas e de produtores rurais.

Por isso, sendo esta a diretriz de conduta de todo o aparato administrativo do estado do Rio, algumas alterações deveriam ser empreendidas, segundo o mesmo Plano de Desenvolvimento, de modo a alcançar um novo relacionamento entre comunidade e governo.

> A mudança de conduta do governo em relação à comunidade deve começar pelo respeito aos direitos humanos em todos os níveis, particularmente no que diz respeito à segurança do cidadão comum. É necessário criar junto à população a consciência do fim da arbitrariedade e da impunidade, no que se refere às autoridades estaduais. O cidadão não deve temer a polícia, que será acionada para protegê-lo, não para reprimi-lo. Não há mais "blitzen" de

> trânsito, nem prisões em flagrante delito, não se entra mais nas favelas arrombando portas de barracos, mas, ao contrário, a nova administração atua em colaboração com a comunidade. A manutenção da ordem pública se fará através do policiamento preventivo, do diálogo e da ação política, e o governo garante ao cidadão o direito de se manifestar livremente (PDES, p.7).

Uma das primeiras medidas da polícia militar, visando adequar seu trabalho à essa forma de governamentalidade que o governador pretendia criar, "nova" e "democrática", foi encomendar ao IBGE uma avaliação da percepção da população fluminense sobre a polícia militar. A partir do quadro apresentado pela pesquisa, foi criada a ATAE (Assessoria Técnica de Assuntos Especiais), dividida em dois núcleos: o NUPID (Núcleo de Prevenção ao Uso Indevido de Drogas) e o NUPEP (Núcleo de Programas Especiais de Policiamento), do qual faziam parte as iniciativas de policiamento comunitário.

Algumas das principais operações de integração comunitária desse primeiro comando foram: o Centro Integrado de Policiamento Comunitário, em que os policiais do 18° BPM e representantes comunitários elencavam as prioridades para a manutenção da ordem pública; os Vigilantes Comunitários, em que policiais coordenaram a participação de estudantes, donas de casa e moradores em geral em atividades cívicas, campanhas de vacinação, eventos culturais, dentre outros; o Policiamento de Bairro, implementado no 1° BPM, 13° BPM, 15° BPM e 16° BPM, em que o policiamento ostensivo era reforçado no cair da noite, de modo a promover maior sensação de segurança à população; e o Policiamento de Agenda, em que era estabelecido, por requisição da população, um posto com uma agenda, que deveria ser assinada ao menos três vezes por dia pelos policiais. Todos esses programas foram desenhados a partir dos princípios e pressupostos do policiamento comunitário desenvolvido principalmente nos EUA.

Lá o policiamento comunitário foi desenvolvido nos anos 1960, como uma proposta de reforma da polícia, diante da imagem tão negativa que a corporação apresentava.

> A Comissão [Kerner, da presidência da República, de março de 1968] reconheceu que o ódio da polícia simbolizava problemas maiores – da sociedade como um todo, do papel do negro dentro dela e, em especial, do conjunto todo do sistema de policiamento e justiça criminal. Assim, a Comissão [Kerner] citou, como fontes de hostilidade e de ressentimento, todo o percurso pré-fabricado da justiça que proliferava em tribunais inferiores, as enormes disparidades nas sentenças, os equipamentos e serviços correcionais

> antiquados e as desigualdades básicas impostas aos pobres. (Skolnick & Bayley, 2002, p.61).

Frente a esse diagnóstico, o policiamento comunitário norte-americano deveria estimular a co-produção de segurança entre comunidade e polícia. A população deveria se conscientizar de que a vigilância também é de sua responsabilidade, e seu apoio e cooperação com a polícia são fatores importantes para a resolução de conflitos.

> A premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança. A polícia não consegue arcar sozinha com a responsabilidade, e, sozinho, nem mesmo o sistema de justiça criminal pode fazer isso (Stephen L. Percy *apud* Skolnick & Bayley, 2002).

De acordo com os policiais militares entrevistados, o objetivo do Cel. PM Nazareth Cerqueira era alterar a "cultura policial", de emprego de categorias construídas na prática profissional, constituintes de uma "lógica em uso", que identificava criminosos por meio de avaliações da cor da pele, das roupas maltrapilhas, das mãos sem calos, denunciando o ócio (Paixão, 1982). Para aniquilar estas práticas vigentes na polícia militar do Rio e transformar a polícia em uma instituição prestadora de serviço, o Cel. PM Nazareth Cerqueira pretendia que o foco da instituição deixasse de ser o "bandido" e se tornasse a "comunidade", com quem ela trabalharia em parcerias para a promoção da segurança.

> Promover, adaptando a estrutura policial militar às exigências da segurança pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais, o que implica em (sic) um novo policial e uma nova polícia (Relatório de gestão 1983-86).

O que, porém, a polícia entende por "comunidade"? No Rio da década de 1980, "comunidade" era um termo tomado de empréstimo da Teologia da Libertação e mobilizado pelas Associações de Moradores de favelas, que então proliferavam, com o intuito de construírem-se a si mesmas como atores políticos e, desse modo, legitimar suas reivindicações ao direito à moradia (Zaluar, 1999).

Do lado da polícia militar, contudo, nesse primeiro comando, "comunitário" designava apenas o policiamento "especializado" por crime. O policiamento comunitário significava a racionalização da atividade policial, por meio da identificação de crimes de naturezas distintas, da produção de estatísticas criminais e de relatórios policiais, da classificação de espaços segundo os dados obtidos das estatísticas e do desenvolvimento de uma estratégia de policiamento adequada ao combate àquele crime

específico. Com cada comunidade de interesses, a polícia deveria, portanto, desenvolver metodologias para a solução dos crimes que a acometiam,

> Através de estreita ligação entre representantes das Associações e o Comando da Unidade local, com objetivo de conhecer as necessidades mais imediatas no campo da Segurança Pública, tendo em vista dar maior tranqüilidade à população (Plano Estratégico 1983-86).

Ao final do comando geral do Cel. PM Nazareth Cerqueira, o policiamento comunitário ainda sofria forte resistência por parte da corporação. O diagnóstico de dificuldades formulado pelo próprio comandante geral e apresentado na "Conclusão" de seu Relatório de gestão 1991-1994 é bastante contundente quantos aos empecilhos encontrados.

> O grande óbice na integração comunitária tem sido as operações policiais nas áreas carentes, particularmente favelas. No município do Rio, onde quase 1/3 da população é constituída de favelados, a PM não conseguiu imprimir um bom trabalho de articulação comunitária, embora tenha tentado com o NUCOE. Tudo o que se diz sobre o avanço da criminalidade, equivocado ou não, faz-se alusão aos favelados. Qualquer trabalho que se pretenda fazer na área da prevenção há que começar por essas localidades, ainda mais porque ali geralmente se homiziam perigosos meliantes. Tentou-se fazer com o NUCOE e com o apoio das unidades operacionais um trabalho articulado para direcionar a nossa ação nestas áreas. É realmente um trabalho difícil e complexo. São áreas geralmente desassistidas pelo poder público, nas quais os traficantes de tóxicos mantêm redes super-organizadas de terror e de apoio à população local, mantendo-as subjugadas e às vezes, obrigando-as a não apoiarem o trabalho policial. Por outro lado o mau policial, às vezes aliando a sua corrupção a uma violência desnecessária e ilegal, dificulta qualquer trabalho de conquista dessas populações. É um desafio que não pode ser abandonado (Relatório de gestão 1983-86, p.88-89).

Segundo os policiais militares entrevistados, o policiamento comunitário foi desmantelado pelo governo de Moreira Franco (1987-1990) e a política de segurança do Rio teria iniciado seu primeiro movimento pendular, passando da prevenção à repressão ao crime. Esse governador teria prometido ainda em sua campanha eleitoral acabar com a violência da cidade em apenas seis meses. Ao final do seu mandato, contudo, ele não só não havia conseguido cumprir a promessa, como as redes criminosas começavam a se manifestar por toda a cidade.

No entanto, se analisarmos a documentação relativa ao período de comando geral e secretaria estadual do Cel. PM Manoel Elysio, identificamos um série de continuidades de práticas classificadas pela própria polícia militar como "comunitárias". Não só a Assessoria Técnica de Assuntos Especiais foi mantida, como o programa de Policiamento de Bairro continuou a funcionar no 13° BPM e o programa de Policiamento de Agenda também permaneceu. Além disso, a polícia militar deu

continuidade à prática de promoção de palestras sobre temas relacionados à segurança pública iniciada no comando anterior. Vale ainda destacar, a título meramente de exemplificação, que o Relatório de gestão 1987-1990 sinaliza o recebimento de 172 correspondências elogiosas por parte da "comunidade".

Quando o Brizola assume novamente o governo do estado, em 1991, o Cel. PM Nazareth Cerqueira é nomeado comandante geral da PMERJ, mais uma vez, mesmo estando já reformado. Este segundo comando é considerado, pelos policiais militares entrevistados, um momento-chave na consolidação do policiamento comunitário na PMERJ, a despeito de todas as críticas que continuou recebendo. Segundo a Seção "Recursos Humanos", do Relatório de gestão 1991-1994, a política de pessoal ainda tinha como maior desafio incutir na polícia militar os valores democráticos.

> O grande desafio das Polícias Militares é aperfeiçoar os diversos procedimentos relativos à área de seus recursos humanos, sob pena de mantermos ou estimularmos instituições corruptas, violentas, marginais e despreparadas. Somente uma política continuada de atenção e valorização do policial, a partir de um equilibrado processo seletivo, o tornará apto a fazer cumprir a lei com a autoridade de que ele está investido, identificando-o com a Corporação e com a sociedade, e dando-lhe a convicção de que sua profissão faz parte do mundo civilizado e não do sub-mundo dos fora-da-lei.

A reformulação do ensino nas academias de polícia militar, com a introdução de cadeiras de sociologia, antropologia e psicologia, por exemplo, deveriam munir os policiais militares de conhecimento científico para melhor analisar e combater o crime. Ainda assim, paralelamente ao estímulo ao ensino de sociologia, o comando geral deu bastante ênfase à aquisição de recursos materiais, a saber armas, munições e equipamentos de tecnologia de ponta, como detectores de metais. O comando geral considerava que, "para cumprir bem a sua missão constitucional", a polícia militar deveria dispor de maior número de recursos materiais.

> Na medida que (sic) o crime organizado passou a usar armas modernas e de maior potência, houve certa preocupação por parte da Corporação, que, resistindo ao clima de histerismo, interno e externo, ao invés de partir, de imediato, para a aquisição de armamento pesado, sem análise técnica tão necessária, o que importaria em maior risco para a população, optou-se (sic) pela aquisição de equipamentos de proteção, tais como coletes à prova de balas, e a reboque, detectores de metal (Relatório de gestão 1991-1994, p.93).

Como este trecho deixa claro, o policiamento ostensivo deveria ser reativo e operar apenas após incitação. O trabalho de repressão ficaria a cargo de uma Unidade Especial criada em março de 1991, o Batalhão de Operações Especiais, a "unidade de elite".

> Fundamentalmente, a maioria das ações executadas pelo BOPE são de caráter repressivo, face ao preparo técnico, tático e psicológico de seus integrantes, e em quase todas essas ações ocorrem prisões de delinqüentes perigosos, detenções, bem como apreensões de materiais (armamento, tóxicos, etc.), o que demonstra a eficácia e eficiência desta Unidade, face à destinação constitucional da Corporação (Relatório de gestão 1991-1994, p. 106)

Como podemos perceber, paulatinamente, as violências urbanas vão se conformando em um sujeito social violento, o tráfico de drogas (Misse, 1999), contra que a polícia militar deveria agir. Conforme este sujeito social da violência se arma de material bélico de maior poder de destruição, a polícia militar adéqua suas metodologias ao seu enfrentamento.

No que tange ao enfrentamento desse sujeito social, atualiza-se uma perspectiva de atuação policial segundo os fatores "inimigo" e "território", na medida em que a este sujeito social da violência era atribuída uma localização no espaço da cidade.

> Considerando que as modernas técnicas de prevenção de delitos apontam para a exigência da polícia enfocar as questões da criminalidade pelo ângulo de área geográfica, estabelecendo assim estratégias diferenciadas e específicas para os diversos e específicos tipos de crimes, esses (sic) passaram a ser tratados através do desenvolvimento de programas operacionais, conforme adiante se vê (Relatório de gestão 1991-1994, p.110).

Dentre os programas de policiamento comunitário desenvolvidos por este comando geral, duas iniciativas merecem destaque: a criação do Batalhão Escola de Policiamento Comunitário, na Ilha do Governador, e do Grupamento de Aprendizagem Prático-Escolar (GAPE). A perspectiva de que a segurança pública deveria ser da competência de policiais e comunidade, mais uma vez, se atualiza.

> Os problemas sociais, incluídos os de Segurança Pública, ultrapassam a capacidade técnica dos órgãos policiais e só terão solução efetiva se tratados em conjunto com a comunidade. Assim, a polícia comunitária, como uma nova maneira de pensar na proteção e socorro públicos, baseia-se na crença de que os problemas sociais terão soluções cada vez mais efetivas, na medida em que haja participação da população na sua identificação, análise e discussão (Relatório de gestão 1991-1994, p.116).

Com a criação de um Batalhão de Polícia Militar que só trabalharia com policiamento comunitário, o bairro da Ilha do Governador foi transformado em um laboratório da PMERJ. Ele foi dividido segundo a natureza dos crimes que o acometiam e em cada área delimitada passou a ser desenvolvido um tipo de policiamento específico.

A segunda iniciativa, o GAPE, é considerada pelos policiais entrevistados o "avô da UPP[6]". O Grupamento de Aprendizagem Prático-Escolar (GAPE) teve um ano de duração e atuou na Mangueira, na Providência, no Borel, no Andaraí e no Pavão-Pavãozinho, como parte da Operação Paz no Morro, cujo objetivo era desestimular o acesso de "viciados" – termo empregado no Relatório 1991-1994 –, aos locais de venda de drogas e, assim, desarticular o tráfico carioca. Os policiais que o compunham eram jovens recém-graduados pela Academia de Polícia, alocados nas favelas para desenvolver relatórios regulares sobre a sua topografia, o seu espaço e a sua dinâmica criminosa, bem como sobre os procedimentos escolhidos para lidar com os crimes ocorridos. O objetivo do Cel. PM Nazareth Cerqueira era avaliar os delitos cometidos nessas áreas, quantificar os dados coletados e setorizar o policiamento. Em pouco tempo, porém, a tentativa de "fazer no morro como é no asfalto", como propunha o governo Brizola, começou a fracassar, pois os jovens policiais começaram a receber assédios do tráfico de drogas.

O Batalhão de Policiamento Comunitário e o GAPE evidenciam os dispositivos do policiamento comunitário, no Rio de Janeiro. Enquanto uma tecnologia de segurança, ele é um saber e um poder do Estado sobre o crime (Foucault, [1977-1978], 2008). Saber, porque parte das estatísticas criminais, conhece a natureza do crime, analisa o meio em que ele ocorre, delimita um espaço; poder, porque é um mecanismo e um procedimento cuja função é manter o próprio poder, a saber, o poder do Estado por meio de suas forças policiais.

Como explicar a coexistência de uma polícia de enfrentamento e de outra comunitária? Talvez o seguinte trecho do Relatório de gestão 1991-1994 nos auxilie:

> É ponto pacífico que não há como entender o desenvolvimento, justiça social e democracia sem o componente segurança. [...]. A ela [polícia] cabe grande parcela da realização do equilíbrio social, preservando a Ordem Pública com a presença ostensiva de seus homens e equipamentos, os quais propiciam a tão almejada paz social (Relatório de gestão 1991-1994, p.173).

O primeiro comando geral do Cel. PM Nazareth Cerqueira, em que foram empregados esforços para a adequação da função da polícia militar à diretriz do governo democraticamente eleito, lançou as bases para o aprimoramento de uma tecnologia de

[6] Segundo consta no site www.upp.rj.gov.br, "a Unidade de Policiamento Pacificadora é um novo modelo de segurança pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de Políticas Sociais nas comunidades. Ao recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos, as UPPs levam a paz às comunidades (...)".

poder articulada a um projeto de governamentalidade democrática. Sendo a polícia, peça-chave, conforme referido no trecho acima transcrito, na promoção da ordem pública, este bem geral que é o objetivo primordial do Estado, com o processo de reificação das violências urbanas em um sujeito social da violência, tornou imperativo a este mesmo Estado demonstrar o cumprimento de seu dever de preservar a ordem pública e, para isso, ele mobilizou, de forma "especial", parte de seu aparato policial. Com a consolidação de uma representação da violência urbana como sujeito social, o Estado, a fim de garantir sua governamentalidade democrática, adotou, em caráter excepcional, especial, programas de repressão, pois seu eleitorado clamava por medidas "eficazes" de combate ao crime, que começava a todos vitimizar, real ou virtualmente.

O desenvolvimento do policiamento comunitário como uma tecnologia de segurança se aperfeiçoou nas experiências do final dos anos 1990 e início dos anos 2000, às quais me remeto adiante. Nelas, a condição de excepcionalidade que se torna regra, do tráfico de drogas nas favelas *dentre outros crimes* que se torna *o* problema da violência carioca, se articula a práticas experimentadas pelo GAPE e pelo Batalhão Escola de Policiamento Comunitário.

É plausível supor que as propostas que começaram a surgir nos anos 1990 de presença constante da polícia nas favelas tenham sido desenvolvidas a partir do diagnóstico da nova configuração da criminalidade urbana violenta. Como procurei demonstrar, a organização em rede do tráfico de drogas e as disputas territoriais entre as facções tornaram imperativa a atuação da polícia em relação às favelas, como forma de dissolução dessas redes criminosas. No processo de racionalização da atividade policial, o diagnóstico das favelas como problemas criaram como solução a ocupação destas mesmas favelas.

Depois da conhecida Operação Rio, de forma ainda mais sistemática e clara no governo Marcello Alencar, a polícia militar identificou o problema da segurança pública do Rio com o tráfico de drogas e passou, por isso, a promover ainda mais sistematicamente incursões violentas em favelas.

> Os confrontos armados em *locais presumivelmente ocupados pelos marginais da lei* foram inevitáveis e ocorreram provocados por injustas agressões sofridas por aqueles que têm o dever de proteger a sociedade (p.120 do Relatório das atividades desenvolvidas na gestão do Cel. PM Dorasil Castilho Corval. 1995-98, grifo meu)

Com as ordens de enfrentamento e combate ao tráfico de drogas do governo estadual, houve uma enorme preocupação do Comando Geral em liberar policiais das atividades burocráticas, as atividades-meio, para as atividades-fim, policiamento, que deveriam ser desenvolvidas a partir de um dispositivo já empregado, de identificação de práticas criminosas no espaço da cidade, por meio do manuseio de mapas de alta precisão obtidos junto ao Instituto de Planejamento do Estado do Rio de Janeiro (IPLAN-RJ). Nesse sentido, a polícia militar promoveu uma reinterpretação de sua função, mantendo, para isso, muitos de seus dispositivos de atuação.. No governo Marcello Alencar, a polícia militar deixou de ter estatuto de secretaria de estado para ser subordinada à secretaria de segurança pública.

As promoções em pecúnia e as promoções por bravura, as famosas "gratificações faroeste"[7], deram a tônica do comando geral do Cel. PM Dorasil Corval e são as principais memórias legadas pelo governo Marcello Alencar.

> A gestão deste Comando no quadriênio 1995-1998 caracterizou-se pela ação profissional e implacável no combate à criminalidade. A Polícia Militar cumpriu rigorosamente seu papel constitucional, conforme o estabelecido pela política de segurança pública do Governo do Estado, procurando prevenir o ilícito e reprimi-lo prontamente combatendo os nichos do poder marginal e, assim, valorizando a paz e a tranqüilidade pública (Relatório das atividades desenvolvidas na gestão do Cel. PM Dorasil Corval, p.114)

As estratégias empregadas pela polícia militar no "combate ao tráfico de drogas" passaram a ser medidas a partir do número de drogas e armas apreendidas, cujo aumento foi considerado um indicador de eficiência. Pela primeira vez, a polícia militar apresentou, em seus relatórios de gestão do período democrático, dados relativos à apreensão de drogas e armas como uma forma de prestar contas à sociedade fluminense de que sua função constitucional estava sendo cumprida.

No último ano do mandato de Marcello Alencar, por pressão da Cruz Vermelha e do *Human Rights Watch* (HRW), o Comando Geral da PMERJ foi impelido a promover cursos sobre direitos humanos e direitos constitucionais.

---

[7] Segundo os policiais militares entrevistados, as gratificações faroeste não apresentavam definição precisa. Após incursões em favelas que resultaram na morte de supostos traficantes de drogas, a polícia militar interpretou tal medida como uma ode à repressão ao tráfico de drogas. Ao todo, durante o governo Marcello Alencar, foram concedidas 1.132 promoções por bravura e 3.281 premiações em pecúnia, segundo dados do Relatório 1995-1998.

Diante desse cenário, foi criado o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais, no segundo semestre de 2000, no governo de Anthony Garotinho (1999-2001).

> Com a finalidade de reduzir os índices de criminalidade a níveis toleráveis, foram feitas modificações estruturais, tornando a Corporação mais ágil. Novas Unidades e tipos de Policiamento foram criados e implantados (Relatório de gestão 1999-2002)

O GPAE procurou combater a violência urbana "a partir da filosofia e da estratégia da Polícia Comunitária" (Carballo Blanco, 2002, p.48). Para isso, foi feita uma análise da criminalidade violenta do Rio de Janeiro, que diagnosticou a existência de "áreas especiais".

> Entende-se por Áreas Especiais (AE), o espaço geográfico de densa ocupação humana, onde existam elevados indicadores de violência e criminalidade, 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 (Carballo Blanco, 2002, p.29).

O projeto do policiamento foi delineado então a partir da identificação das áreas problemáticas que necessitavam de policiamento: as favelas.

> A proposta a ser desenvolvida pelo Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) prevê formas e modalidades de serviço de polícia ostensiva e de preservação da ordem pública regular, combinando ações preventivas, articuladas com a comunidade, com medidas eventuais de repressão qualificada. (Carballo Blanco, 2002, p.27).

Podemos perceber que ocorre uma nova apropriação do termo "comunidade", pela polícia militar. O policiamento comunitário não é mais uma tentativa de reformar a imagem da instituição, transformando-a em uma prestadora de serviços à sociedade civil, mas uma metodologia de policiamento de favelas. Antes o que era especial, excepcional, eram as unidades operacionais especiais, metodologias outras que não a metodologia que deveria ser regular, ao menos que se pretendia que fosse o regular, o policiamento comunitário. A partir do diagnóstico de que a favela, ou a "comunidade", é a área de onde emana a violência da cidade, ela se torna "especial", uma área especial, porque de desordem, porque irregular, porque ilegal. Com o desenvolvimento deste conceito pela polícia militar, a excepcionalidade se tornou a regra, o especial – porque diferente da regra – se tornou o regular. Nesse sentido, se a polícia, braço do Estado

responsável pela preservação da ordem, identifica a desordem, o Estado se faz necessário, o Estado se justifica.

É válido destacar como o policiamento comunitário passou a ser considerado, no início dos anos 2000, a estratégia de policiamento mais adequada à promoção da segurança e da ordem em espaços desprovidos, na ótica da polícia militar, de organização comunitária. Em entrevista concedida pelo Cel. PM Carballo Blanco, ele explicou que a polícia comunitária levaria a organização às favelas. O Batalhão de Operações Especiais desarticularia o tráfico de drogas, o responsável pela desorganização social, e a polícia comunitária promoveria o associativismo dos moradores[8].

O policiamento comunitário do final dos anos 1990 e início dos anos 2000 passa a ser então o controle social de favelas, pois elas são diagnosticadas como as áreas da desordem onde atuam as redes criminosas. Seus objetivos são: 1) a prevenção do crime, especialmente em casos de situações de risco pessoal e social, que afligem, sobretudo, as crianças e os adolescentes[9]; 2) a redução do medo do crime, por meio da neutralização do domínio territorial armado e da dinâmica do tráfico de drogas; 3) a repressão qualificada do tráfico e do uso de drogas; e 4) a prevenção e a repressão de possíveis condutas irregulares de policiais (Carballo Blanco, 2002, p.48) Para medir a eficiência desse grupamento, a polícia militar continuou a usar os números de apreensões de drogas e armas como indicadores de eficiência.

---

[8] Nesse sentido, é válido destacar a completa desconsideração das diversas formas de organização dos moradores de favelas, as quais vão desde associações de moradores e organizações não-governamentais a grupos religiosos. O não-reconhecimento das práticas políticas cotidianas dos moradores nessas organizações demonstra como o diagnóstico da desordem é funcional e, por isso, pode ser usada como justificativa à entrada e permanência da polícia nas favelas. Nesse sentido, vale destacar um trecho do texto "Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário" (p.199): "O modelo de patrulha comunitária não predefine fronteiras da "comunidade" – salvo num sentido genérico, de população incluída no território de abrangência do programa – e muito menos supõe uma comunidade já mobilizada, organizada, disposta a participar. Segundo esse modelo, o papel de *organizador* faz parte das atribuições do patrulheiro comunitário e o grau de adesão/participação da comunidade – contando-se aí associações e organizações civis – é tido como um dos resultados e um dos indicadores de sucesso da iniciativa. A "comunidade" é de certa forma *construída* pelo próprio projeto; sua abrangência maior ou menor, sua composição, suas características e seus modos de participar dependem essencialmente de como o projeto foi desenhado e implantado, da atuação dos policiais na conquista de parceiros, da autonomia e recursos de que esses policiais disponham para exercer a função de "organizadores", do grau de divulgação da proposta, do interesse que ela desperte ou das resistências que suscite neste ou naquele segmento da população".

[9] Podemos perceber como a pobreza e a residência em locais de pobreza são tomados como fatores de risco social.

O policiamento comunitário proposto pela polícia militar, por meio da criação do GPAE, apresentava como princípios norteadores a preservação da vida, o respeito aos direitos civis e a garantia da ordem democrática. As práticas dos policiais do GPAE, no entanto, não operavam sempre segundo esses preceitos. Como expôs o comandante responsável pela implementação do projeto-piloto, Cel. PM Carballo Blanco (2002), alguns moradores do Complexo de favelas Cantagalo e Pavão-Pavãozinho, reclamaram da abordagem policial durante as rondas, de policiais toxicômanos, do uso da autoridade para obtenção de drogas e da corrupção de alguns policiais, envolvidos com traficantes. Os oficiais envolvidos nessas situações (70% do efetivo inicial) foram remanejados para outras unidades da polícia militar ou repreendidos por seus superiores. Isso demonstrou a dificuldade de se colocar em prática a co-produção de segurança e ordem, pois os policiais comunitários não consideraram a comunidade sua aliada, abusaram de seu poder e transgrediram os valores democráticos preconizados pelo projeto.

A partir de 2003, Rosinha Garotinho (2003-2006) deu continuidade à experiência do GPAE, apesar de não encaminhar verbas suficientes à sua consecução. Havia também uma proposta de revitalização da idéia de Batalhões de Policiamento em Áreas Especiais, criada no segundo comando do Cel. PM Nazareth Cerqueira. Foi construído o primeiro (e único) no Complexo da Maré. Contudo, ele nunca foi inaugurado. No mandato da governadora Rosinha, foi também criado o Comando de Policiamento em Áreas Especiais, coordenado pelo Cel. PM Ubiratan Ângelo.

Os meses iniciais do primeiro mandato do governador Sérgio Cabral testemunharam o assassinato de policiais do Destacamento de Policiamento Ostensivo (DPO) que atuava na área em que o menino João Hélio[10] foi morto, o que desencadeou uma política de enfrentamento. A polícia localizou os assassinos dos policiais na favela Vila Cruzeiro e iniciou diversas incursões nessa favela, com o uso de retro-escavadeiras e "caveirões"[11]. Foi o início da (segunda) Operação Rio, que durou até abril de 2007.

Ao assumir o comando geral da polícia militar, o Cel. PM Ubiratan Ângelo formulou um Plano Estratégico para os anos 2008-2011, em que ele pretendia lançar as

[10] João Hélio foi morto, em fevereiro de 2007, após o roubo do carro em que estava com sua mãe e a irmã. Ele não conseguiu sair do carro e ficou preso pelo cinto de segurança, sendo arrastado por alguns quilômetros, por bairros da Zona Norte do Rio.

[11] As retro-escavadeiras e os "caveirões" são considerados instrumentos de ponta no combate ao tráfico de drogas pela polícia. Eles são veículos blindados de porte elevado, usados nas incursões a favelas.

diretrizes da atuação policial durante o governo recém-eleito. Em primeiro lugar, ele faz um diagnóstico do problema da segurança pública, cuja conclusão foi a seguinte:

> *Nesse sentido, a violência e a criminalidade no Brasil, associada à dinâmica do tráfico de drogas têm território específico, idade, sexo e cor.* Ocorre nas favelas, nos conglomerados urbanos e na periferia desses espaços geográficos, seus principais algozes e vítimas são jovens do sexo masculino, com idade compreendida entre 13 e 24 anos, na sua maioria negros (Plano Estratégico 2008-2011, p.8 e 9, grifo meu)

Feito esse diagnóstico, a polícia militar deveria desenvolver programas e ações que contivessem a ação criminosa dos traficantes de drogas. Dentre as sugestões que o Cel. PM Ubiratan Ângelo deixou, podemos destacar: 1) a criação de um programa de orientação e atendimento a dependentes químicos e seus familiares; 2) a criação de um Núcleo de Engenharia de Segurança, para prevenção de crimes através do desenvolvimento de uma arquitetura ambiental adequada; 3) rearranjo das Unidades Operacionais com responsabilidade territorial; 4) expansão dos GPAE em comunidades de alto risco; e 5) desenvolvimento de ações táticas integradas entre BOPE e GPAE (Plano Estratégico 2008-2011).

Após uma crise entre o governador do Rio e o comandante geral da polícia, o Cel. PM Ubiratan foi substituído pelo Cel. PM Gilson Pita Gomes. É no seu comando que as Unidades de Polícia Pacificadora são criadas. As UPP são, segundo o Cel. PM Ubiratan, uma revitalização do GPAE, mas com nome diferente. Segundo ele, político não gosta de "colocar a azeitona na empada dos outros".

Criadas em novembro de 2008, as Unidades de Policiamento Pacificador foram, desde o seu surgimento, consideradas a "mais nova arma" da Secretaria Estadual de Segurança no combate ao crime, no Rio de Janeiro (UPP Repórter; O Globo 16/08/2009; Veja Rio 31/03/2010). Seu processo de instalação é iniciado com a ocupação das favelas pelo Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar (Bope), que, após prender criminosos, apreender armas e mercadorias ilícitas, e iniciar a aproximação com os moradores, dá lugar à atuação da polícia comunitária.

Inicialmente, os policiais comunitários eram policiais militares chamados a trabalhar durante as suas folgas. A partir da terceira ocupação de favela para instalação de uma UPP, no Jardim Batam (Realengo), o processo de seleção de policiais para integrar as Unidades tornou-se mais rigoroso. Desde então, os policiais que atuam nos Postos de Policiamento Comunitário instalados nas favelas "pacificadas" são oficiais

recém-formados pela Academia da Polícia Militar. Apenas membros recém-admitidos pela corporação compõem a polícia comunitária, a fim de que não aprendam a "cultura tradicional" dos policiais, suas técnicas de identificação de suspeitos, suas estratégias de patrulhamento e suas táticas de apaziguamento de conflitos.

Nos segmentos "Palavra do Secretário" e "Missão UPP" do site das UPP (www.upp.rj.gov.br) estão expostos os objetivos da polícia pacificadora. Em primeiro lugar, é apresentada a compreensão da Secretaria de Segurança sobre o quadro da violência do Rio. É feita uma clara associação entre "favelas" e "violência", como podemos perceber logo no primeiro parágrafo do texto do secretário José Mariano Beltrame ("Palavra do Secretário"):

> Sem dúvida, o Rio de Janeiro é o primeiro estado a vir à mente quando o assunto é favela. Numa cidade com mais de mil, o tema segurança torna-se assunto diário e sempre dramático.

Desse extrato, podemos depreender que a origem da violência, para a Secretaria de Segurança do Estado (SESEG), se encontra nas "mais de mil" favelas da cidade do Rio de Janeiro. As causas dessa violência o Secretário expõe no seguinte trecho:

> Podemos traduzir as causas da violência de diversas formas: desigualdade, falta de educação, corrupção, falta de assistência, falta de planejamento das cidades, enfim, inúmeras possibilidades. Podemos usar o legalismo para dizer que as favelas precisam ser demolidas, pois são invasões; ou defendê-las, afinal são brasileiros vítimas de um modelo econômico e histórico perverso.

Essa listagem das "causas" explicita a crença no mito que associa pobreza e crime[12]. Vale destacar que as concepções sobre a natureza do criminoso e do morador "honesto" são distintas, assim como as justificativas que são dadas às opções de vida de cada um – crime, no primeiro caso, e trabalho honesto, no segundo. Ao pobre que se torna criminoso, é imputada uma lógica utilitária. Ao pobre "honesto", é incutida uma ignorância que o imobiliza. Em ambos os casos, porém, a pobreza exerce um efeito dissocializador, levando alguns pobres a cometer crimes e outros a *não* compartilhar dos valores comungados pela dita "cidade formal". O policiamento comunitário viria a

[12] Esse mito já foi amplamente combatido por diversos autores (Coelho, 1978, 1980, 1988; Paixão, 1990; Misse, 1995; Adorno, 2002), os quais afirmam que a pobreza acaba sendo confundida como causa da criminalidade em razão da forma como a cidade é patrulhada pela polícia militar, cuja ação encontra-se especialmente focalizada no Elemento Suspeito de Cor Padrão (Ramos, 2004).

solucionar esses dois problemas, de um lado, combatendo o crime e, de outro, promovendo a organização dos moradores das favelas. As UPP apresentam, portanto, a dupla face da repressão e da integração.

O discurso oficial denota que a missão da UPP não é combater o tráfico de drogas, mas recuperar os territórios – as favelas – onde atuam organizações criminosas que compram e vendem drogas e armas. Dada a ilegalidade das drogas, a Secretaria de Segurança mobiliza suas forças policiais ao combate das práticas ilegais que são desenvolvidas em torno dessa ilegalidade instituída pela lei (Foucault, 1995). Isso é explicitado, na página do Twitter da UPP Repórter, no dia 24 de fevereiro de 2010:

> Mas é bom que fique mais uma vez bem claro para a sociedade: UPP não foi desenhada para combater as drogas. Isso é apenas conseqüência (...) A grande missão das UPPs é a retomada de território... e isto é o que interessa[13].

A SESEG, deste modo, circunscrevendo a criminalidade violenta carioca às favelas e condenando apenas o tráfico de drogas que nelas atua, legitima a mobilização de amplos contingentes policiais para o combate àquele que é considerado o único sujeito da violência, no Rio de Janeiro.

Conclusões

Minha estratégia metodológica foi desenvolver uma genealogia do policiamento comunitário, de modo a enfocá-lo a partir de uma perspectiva mais global, enquadrando-o como uma tecnologia de segurança de uma economia geral de poder.

No caminho por mim percorrido, demonstrei que o policiamento comunitário foi trazido ao Brasil pelo primeiro comandante geral e secretário estadual de polícia militar do Rio de Janeiro em vias de abertura política, como uma estratégia da polícia militar para lidar com os novos problemas da ordem pública, não mais constituída por crimes políticos, mas pelo "crime convencional". Para atender a essa nova função e adequar-se a uma economia de poder que começava a se configurar, uma economia dita democrática, a polícia militar deveria ser transformada em servidora pública, contando com aparato burocrático institucionalizado e praticando com as "comunidades".

[13] Em relação à venda de drogas, os moradores confirmam a sua continuidade. As bocas de fumo, porém, não funcionam mais, nem os "donos" [os traficantes do escalão mais alto da hierarquia das facções] moram mais nessas favelas.

Com as transformações da "desordem pública" e a consolidação de uma representação da violência como sujeito social, o estatuto institucional e o funcionamento da polícia fluminense necessitaram de ser alterados para o cumprimento de sua função. Assim que a desordem pública passou a ser diagnosticada pela polícia como resultado das ações do tráfico de drogas, ou seja, assim que o tráfico surgiu nas análises da polícia como o sujeito do crime, o policiamento comunitário foi ressignificado em policiamento de "comunidades", favelas.

Nos anos 1980, quando os sujeitos das violências eram difusos, a polícia militar procurou analisar os diferentes crimes ocorridos na cidade e, a partir dos diagnósticos feitos, mobilizando as estratégias disponíveis para seu combate, promoveu uma burocratização institucional. O policiamento comunitário, neste primeiro momento, pretendia analisar, em primeiro lugar, os diferentes crimes cometidos contra diferentes segmentos da população e, identificados "público-alvo" e lógica do ato delituoso, desenvolver uma metodologia de combate a eles. O policiamento era comunitário na medida em que fazia com que a polícia analisasse as demandas das "comunidades", categoria utilizada pela polícia para designar diferentes públicos-alvo. Neste primeiro momento, o policiamento comunitário deveria ser a regra de atuação policial e, por isso, as ações de repressão policial aos crimes de tráfico de drogas e armas era considerado "especial", executado por unidades operacionais "especiais", "excepcionais".

Paulatinamente, com as mudanças que foram ocorrendo nos diagnósticos das causas da violência urbana tendo-se toda a população carioca tornado "vítima virtual" (Vaz, 2009) dela, em decorrência do crescimento do tráfico interno de drogas e de sua maior organização, as favelas foram sendo consolidadas como os espaços de onde provinha a desordem pública. Desarticulando-se o tráfico, seria possível reduzir as taxas de todos os demais crimes. A partir desse diagnóstico, no início dos anos 2000, o policiamento comunitário se tornou policiamento de favelas, de "comunidades".

No Rio, a responsabilização dos traficantes de drogas pela violência e insegurança da cidade serviu à manutenção da instituição policial militar. A ilegalidade do comércio de drogas estabelecida pelo Código Penal justificou o combate da polícia ao tráfico de drogas e, desse modo, o Estado legitimou a sua própria atuação.

Como exposto ao longo do texto, o tráfico de drogas foi transformado em uma delinqüência útil, no Rio de Janeiro, pelo próprio sistema de justiça criminal. Ele foi

desenvolvido nas bocas de fumo que já existiam nas favelas da cidade, com a aquiescência da polícia. Ao longo desse processo, a produção do espaço social das favelas como áreas especiais, áreas de risco ou áreas conflagradas garantiu que a polícia militar, que, no início da redemocratização foi duramente questionada quanto à sua necessidade institucional, preservasse as suas funções no contexto político democrático.

A demarcação de espaços para a atuação dos policiais, a análise da natureza dos crimes que neles ocorrem e a previsão de que eles voltarão a acontecer são os dispositivos desta que é uma tecnologia de segurança, que permitem que a polícia militar cumpra a sua função de manutenção da ordem pública.

Bibliografia

Adorno, Sérgio. Exclusão socioeconômica e violência urbana. In: *Sociologias*. Porto Alegre, ano 4, n. 8, jul./dez. 2002, pp.84-135.

_____. "Políticas públicas de segurança e justiça penal". In: *Cadernos Adenauer*, ano 9, n. 04. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

Albernaz, Elizabete et al. "Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais". *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007.

Almeida, Jéssica et al., "Polícia e Comunidade". In: Miranda, Ana Paula & Teixeira, Paulo (org.). *Polícia e Comunidade*: temas e desafios na implantação de conselhos comunitários de segurança. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2006.

Bengochea, Jorge Luiz et al. A transição de uma polícia de controle para uma polícia cidadã. *São Paulo em perspectiva*, 18(1) 2004.

Cano, Ignácio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*: a atuação da justiça militar. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

Carballo Blanco, Antonio Carlos. *Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais*: uma experiência-piloto. Departamento de Ciências Sociais. Rio de Janeiro: UERJ, 2002. Monografia.

Coelho, Edmundo Campos. Criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. *Revista de Administração Pública*, v. 12, n. 2, p.139-61, abr./jun. 1978.

_____. Sobre sociólogos, pobreza e crime. *Dados:* Revista de Ciências Sociais, v. 23, n. 3, p. 377-83. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, 1980.

_____. A criminalidade urbana violenta. *Dados:* Revista de Ciências Sociais, v. 31, n. 2, p.145-83. Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro – IUPERJ, 1988.

Dammert, Lucia. *Participación comunitaria en prevención del delito en América Latina.* Santiago, Chile: Centro de Estudios del Desarrollo, 2005a. Disponível em: www.policiaysociedad.org.

_____. "Prevención comunitaria del delito en América Latina: desafíos y oportunidades". *Desafíos*, Bogotá, Colombia, n. 13, p. 124-156, 2. sem. 2005b.

Das, Veena **& Poole**, Deborah. "El Estado e sus márgenes. Etnografías comparadas". *Cuadernos de Antropología Social*, n. 27, 2008. p.19-52.

Dowdney, Luke. *Crianças do tráfico*: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: 7Letras, 2004.

Foucault, Michel. *Segurança, Território, População* [1977-78]. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

_____. *Discipline and punish*: the birth of the prison. New York: Vintage Books, 1995.

Garland, David. The Culture of High Crime Societies: some preconditions of the recent "law and order" policies. In: *Brit. J. Criminol.*, 2000, 40, p.347-375.

Goldstein, Herman. *Policiando uma sociedade livre.* São Paulo: Ford Foundation/NEZ/Edusp, 2003.

Hacking, Ian. Chapter 6 "Making up people". In: **Hacking**, Ian. *Historical Ontology.* Massachussetts: Harvard University Press, 2004.

Leite, Márcia. Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. In: *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v.15, n.44, São Paulo, out. 2000.

_____. Violência, risco e sociabilidade nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas. In: Machado da Silva. *Vida sob cerco.* Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

Machado da Silva, Luiz Antonio. Um problema na interpretação da criminalidade urbana violenta. In: *Sociedade e Estado*, v.10, n.2, jul/dez. 1995.

Machado da Silva, Luiz Antonio **& Leite,** Márcia. Violência, crime e polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas? In: Machado da Silva. *Vida sob cerco*. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.

Mesquita Neto, Paulo de. Policiamento Comunitário e Prevenção do Crime: a visão dos coronéis da Polícia Militar. In: *São Paulo em Perspectiva*. Vol.18, n.1, 2004.

_____, Violência policial no Brasil: abordagens teóricas e práticas de controle. In: *Cidadania, justiça e violência*. Organizadores Dulce Pandolfi...[et al]. Rio de Janeiro: Ed. Fundação Getulio Vargas, 1999. p.130-148

Misse, Michel. *Malandros, Marginais e Vagabundos*. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese de Doutorado, IUPERJ, 1999.

_____. Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil: uma abordagem crítica, acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas. *Série Estudos*, Rio de Janeiro, n. 91, 1995.

_____. "Crime, sujeito e sujeição criminal: aspectos de uma contribuição analítica sobre a categoria "bandido"". In: *Lua Nova*. São Paulo, 79, p.15-38, 2010.

Muniz, Jacqueline, **Larvie**, Sean Patrick, **Musumeci**, Leonarda **& Freire**, Bianca. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. *Tempo Social*, Rev. Sociol. USP, S. Paulo, 9(1): 197-213, maio de 1997.

Paixão, Antonio Luiz. A organização policial numa área metropolitana. *Dados:* Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.

_____. A violência urbana e a sociologia: sobre crenças e fatos e mitos e teorias e políticas e linguagens e... . *Religião e Sociedade*, Rio de Janeiro, v. 15, n. 1, p. 68-81, 1990.

_____. Crime, controle social e a cultura oficial da sociologia. *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 10, n. 2, jul./dez. 1995.

Peralva, Angelina. *Violência e Democracia*: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz & Terra, 2000.

Pinheiro, Paulo Sérgio et al. *Continuidade autoritária e construção da democracia*. São Paulo: FAPESP/CNPq/Fundação Ford, 1999. Parte 01 – Continuidade autoritária e construção da democracia.