

7.

Experiências “cidadãs” de Segurança Pública no Brasil

7.1.

O contato singular com os profissionais da segurança

Neste preâmbulo, relato meu processo de contato com profissionais da segurança pública. Sua inclusão neste capítulo, no qual trato de experiências que podem servir, em certa medida, como alternativas para a construção de uma perspectiva cidadã na segurança pública, não é casual. Com efeito, a experiência de um contato mais próximo com os profissionais das forças de segurança me surpreendeu de modo significativo. Inicialmente, pensava que teria muitas dificuldades de aproximação e em conseguir que eles se abrissem para falar sobre suas experiências no ofício. Acreditava que poderia ser até hostilizada, por querer investigar o funcionamento do batalhão e, talvez, constatar ou identificar exemplos sobre fatos e juízos que já se tem sobre a forma de como a polícia atua nas favelas. Cheguei, mesmo, a pensar que não conseguiria atingir, o pouco que fosse, a realidade que escolhi analisar, o que inviabilizaria a elaboração da tese com o tema selecionado.

Nada disso ocorreu. O comandante do 22º Batalhão, à época, recebeu-me em um encontro mediado por uma amiga, pesquisadora do tema segurança pública. Na oportunidade, falei de minha pesquisa de doutorado e do interesse em conhecer os profissionais atuantes na Maré. Situei o comandante e o subcomandante, também presente na reunião, de que eu morara por longo tempo na localidade, possuía uma trajetória junto aos movimentos sociais locais e que, justamente, por isso estava optando por tratar do tema da segurança pública, com foco na ação dos policiais do batalhão. Os dois comandantes presentes, para minha alegria, dispuseram-se ao meu pedido de fazer a pesquisa dentro da corporação local; pediram, apenas, que eu formalizasse através de uma carta da PUC-Rio o que, de fato, eu precisaria para realizar a pesquisa, e o que estaria priorizando conhecer em relação ao trabalho da polícia militar na Maré.

Depois da liberação para os contatos, estabeleci uma interlocução com os policiais que se desdobrou em três situações distintas: a primeira delas, com duração de três meses, foi dedicada ao preenchimento do instrumento de pesquisa; no período, entrevistei 10% (sesenta e nove) dos policiais que trabalham no 22º Batalhão. Em diferentes dias e horários fiquei dentro do batalhão, em uma sala que me foi cedida pelo comandante, conversando com os policiais. Eles, em momentos de troca de escala ou turno, dedicaram um tempo de conversa comigo. Minha surpresa também foi significativa: mesmo após a gentil e prestativa resposta do comando à minha solicitação, temi ter dificuldades em convencer os policiais a falarem sobre suas percepções a respeito da Maré e de seu trabalho. O que ocorreu, entretanto, foi exatamente o contrário: a disponibilidade foi profunda, encontrando profissionais satisfeitos de terem oportunidade de serem ouvidos e ávidos para se posicionarem sobre o tema da segurança pública.

A ida cotidiana ao batalhão tornou-se uma das experiências mais ricas do processo de construção da tese e de reflexão acerca do meu posicionamento sobre o tema da segurança pública. Através das visitas, pude observar o funcionamento dos setores administrativos e operacionais, as relações estabelecidas entre os membros da corporação, as atividades dos que trabalham internamente, a dinâmica de organização das ações nas áreas de abrangência do batalhão e, em especial, a reação dos profissionais a diferentes situações cotidianas.

A segunda situação de contato com os policiais foi a ida a seus outros locais de permanência na Maré: os Postos de Policiamento Comunitário (Vila do João, Baixa do Sapateiro, Parque União e Praia de Ramos) e as cabines de rua, especificamente a que se localiza em frente a Vila dos Pinheiros e do Morro do Timbau. Não foram poucas as vezes em que a minha voz embargou ao tentar indagá-los sobre o que os levava a agir de maneira tão desrespeitosa, tão pouco incoerente com a função primeira da polícia que é o de prevenir e garantir segurança para todos os cidadãos. Ao ouvir as justificativas e os argumentos, percebia as dificuldades de respostas a situações para as quais, no meu ponto de vista, não haveria qualquer defesa. O diferencial, o novo para mim, foi o fato de muitos declararem as condições e os contextos que os fizeram chegar até aquele momento. No diálogo, muitos admitiram se sentir dentro da polícia desrespeitados e humilhados, do mesmo modo como acontece com os moradores da Maré, por exemplo.

A terceira situação de contato com a polícia foi nas entrevistas mais densas. Entrevistei os dirigentes do 22º Batalhão da Maré, um oficial de menor patente, dois profissionais que atuam na rua e um delegado da polícia civil. Todos, sem exceção, foram muito abertos e se colocaram de maneira crítica à atuação da polícia nas favelas e na cidade, de modo geral. Apontaram como é essencial rever a lógica que domina as estruturas de funcionamento do aparato do Estado em relação à segurança pública.

O contato direto com os diferentes segmentos de profissionais da segurança me trouxe um ânimo novo. Foi através dele que reconheci os policiais em sua condição humana, de sujeitos, e não apenas na função oficial na qual atuam. Esse reconhecimento da humanidade de representantes do Estado, os quais sempre vi com desconfiança e distância, foi marcante. Pude ver e vivenciar suas angústias, que se apresentaram de forma vívida por parte de alguns. Percebi que a reprodução histórica da atuação repressora da polícia se apoia em estruturas que agredem a população alvo da barbárie instalada, as populações pobres, mas também oprimem de forma profunda o agente condutor das práticas de violência cotidiana na favela.

Por fim, a busca de desvelar o que significou a implantação do 22º Batalhão na Maré, do ponto de vista da expressão da violência, levou-me a querer identificar o número de ocorrências registradas após sua implantação. Na estrutura do batalhão, há um setor de estatística e seus integrantes colocaram à minha disposição os dados por eles organizados, até 2008. Recebi um documento com os dados; diante deles, decidi que precisava também identificar o que a delegacia da área, a 21ª Delegacia de Polícia, havia quantificado para o mesmo período.

O contato com a delegacia, por meio de um inspetor de polícia que conheci no Encontro Anual do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, foi proveitoso e também surpreendente. Durante algumas semanas, nos dias de plantão desse inspetor, fui apresentada aos profissionais da delegacia e pude ter acesso aos dados de registros sobre a área da Maré. A dificuldade de uma melhor qualificação dos dados, de modo a facilitar o reconhecimento dos tipos de ocorrências relacionadas às dezesseis favelas da Maré foi um impedimento para se chegar a uma percepção real do quantitativo e do tipo de violência das localidades. Do mesmo modo, ficou frustrada a intenção de analisar, a partir dos dados, o impacto, do ponto de vista da segurança pública, da implantação do

batalhão na região: os dados não estavam organizados de maneira clara e ordenada, nem mesmo em uma perspectiva temporal.

Apesar dos limites do trabalho de coleta de informações sobre as ocorrências policiais, foi muito rico o contato com os profissionais da segurança. Foi gratificante reconhecer os muitos profissionais que pensam ser possível fazer a caminhada de enfrentamento do crime, garantindo e preservando a vida dos cidadãos. Há, impossível não reconhecer, muitos que não veem saídas, que estão ganhos pela lógica de que não é possível mudar o que está estabelecido até aqui. Há, porém, aqueles que, embora de maneira silenciosa, abrem portas para trabalhos como o que elaborei e partilham da esperança de que outra segurança pública, efetivamente republicana e cidadã, é possível.

7.2.

Buscando caminhos

No desenvolvimento do presente trabalho, apresentamos um leque de argumentos, autores, dados e falas a respeito da ação da polícia na Maré. A ênfase, nesse sentido, foi muito mais sobre o que está sendo feito e, por extensão, o que faltaria fazer, para melhorar as condições de segurança pública da população local e as dos outros moradores da cidade. Apesar do muito que há a se fazer, é inegável que o campo da segurança pública no Brasil tem passado por profundas – embora lentas – transformações nos últimos anos. O fato tem como marco o processo de redemocratização, com destaque para a eleição de governadores, gestores responsáveis constitucionalmente pelo tema da segurança pública nos estados.

No caso do Rio de Janeiro, como já foi assinalado, o governo de Leonel Brizola, entre 1983 e 1986, desenvolveu, de forma embrionária, uma política de segurança pública com referência no respeito aos direitos humanos do conjunto dos grupos sociais, inclusive os subalternos. Desde então, outras ações foram desenvolvidas, em variadas unidades federativas do Brasil, visando à construção de novas formas de segurança pública e de defesa dos direitos fundamentais, em especial após a constituição de 1988: medidas visando à modernização da polícia e do judiciário; maior valorização de procedimentos legais; fortalecimento ou criação de novas instâncias jurídicas e novas organizações estatais (as delegacias de mulheres são exemplos relevantes nesse campo); aumento – embora ainda de forma insuficiente – do enfrentamento da corrupção policial; ampliação do reconhecimento da importância de a sociedade civil participar do processo de elaboração e desenvolvimento das políticas de segurança pública etc. Temos muitos exemplos de iniciativas relevantes no campo dos direitos humanos e da segurança pública, desenvolvidas por distintos entes federativos.

O conjunto de ações elencado, em sua diversidade, foi reunido em uma noção genérica, a de “Segurança pública com cidadania”. A expressão ganhou destaque com a criação, pelo governo Lula, em 2007, do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (PRONASCI), atualmente presente em todo o país. No âmbito desse programa, entende-se que

[...] a política de segurança deve estar orientada por uma abordagem sistêmica, que valorize a gestão pautada na promoção dos direitos humanos e na valorização profissional. Desse modo, transforma a relação entre direitos humanos e eficiência policial, não apenas na compatibilidade, mas na necessária complementaridade. No mesmo sentido, as ações sociais preventivas e a ação policial são entendidas como complementares na política de segurança (SENASP/PRONASCI, 2009).

A palavra cidadania (e seus correlatos) é marcada pela polissemia e tem sido interpretada – e mesmo disputada – no Brasil, a partir da década de 1980, pelo menos, a partir de perspectivas ideológicas e políticas específicas²³⁵. Logo, quando ela é usada como um adjetivo ao termo “segurança”, sabendo-se que esse está historicamente associado a práticas estatais e, no limite, autoritárias, as interpretações de como apreender a noção podem ser diferenciadas – e de fato o são.

Nesse quadro, iniciativas variadas, no âmbito da segurança pública brasileira, são identificadas, pelo Governo Federal, similares às estaduais e a algumas organizações da sociedade civil, no âmbito de uma “segurança com cidadania”²³⁶. Vejo dois limites nessas iniciativas.

O primeiro decorre de uma visão estanquizada, que parece ainda prevalecer na conceituação, não sendo coincidência, nesse caso, o uso de uma conjunção para unir os termos. Assim, a segurança pública continuaria sendo estabelecida a partir dos parâmetros usuais que a caracterizam no Brasil, especialmente a ênfase no combate a determinados crimes e a pouca preocupação com a efetiva segurança da população. O termo “cidadania” é visto, nessa perspectiva, como a efetivação de um conjunto de ações sociais, vistas como mecanismos de “prevenção” ao crime, mais do que como direitos inerentes do sujeito social.

O segundo limite da adição formal do termo cidadania ao termo segurança decorre do fato de muitas das práticas estarem vinculadas, aparentemente, a uma visão jurídico-formal de cidadania. Nesse caso, a defesa da legalidade, sempre em tese, sustenta as práticas no campo da segurança pública e fortalecem a pretensa sinonímia entre práticas legais e o campo ético. Logo a definição remete a formulações que defendem, por exemplo, o respeito à lei como um valor em si e o

²³⁵ O termo cidadania remete, em um sentido mais estrito, a uma noção jurídico-formal das relações sociais ou, em um sentido mais lato, a uma noção que incorpora também direitos sociais, econômicos, culturais, políticos etc. Os setores políticos mais à “direita” no espectro ideológico tendem, em geral, a uma defesa mais estrita do conceito, ao contrário dos setores políticos mais à “esquerda”.

²³⁶ Embora não seja objeto do presente trabalho, cabe reconhecer que, no âmbito da sociedade civil, há organizações com compreensões muito distintas sobre o que seriam as tarefas fundamentais no âmbito da segurança pública, em particular na forma de tratar a criminalidade e o respeito aos direitos fundamentais dos moradores das periferias e favelas.

tratamento pretensamente igualitário dos cidadãos diante dela. No quadro brasileiro, a postura traz avanços e pode ajudar a transformar costumes e práticas, mas é insuficiente para dar conta das possibilidades e necessidade de uma política de segurança pública, nos termos em que entendo o conceito de cidadania.

Uma política de segurança pública que tem, por exemplo, o combate ao crime como objetivo fundamental e assume posturas que colocam, de forma objetiva, a vida do cidadão em risco não pode ser considerada como cidadã, pelo menos não nos termos que concebo. Vejamos um exemplo que expressa a posição aqui afirmada. Em junho de 2008, a Força Nacional (grupo de intervenção policial vinculado ao Ministério da Justiça, do Governo Federal) e a Polícia Militar carioca invadiram o Morro do Alemão, no Rio de Janeiro. Ali, durante vários dias de combate, mataram e feriram dezenas de pessoas, em geral identificadas como traficantes, apesar de várias não possuírem antecedentes criminais, nem serem assim reconhecidas pelos moradores. Não houve a instauração de processos para averiguar eventuais abusos ou casos de execuções denunciados pelos residentes e organizações de defesa dos direitos humanos. A vida dos moradores virou um inferno e os sentimentos de medo, insegurança e horror se difundiram entre todos.

Diante do exposto, a partir de quais parâmetros pode a iniciativa dos governos federal e estadual ser considerada no âmbito de uma ação de segurança que leve em conta a cidadania? Nem mesmo o argumento de “pacificação” do território pode ser utilizado. A postura truculenta e desrespeitosa de valores básicos no campo dos direitos fundamentais, não conseguiu, com essa prática, afetar minimamente o poder do grupo criminoso local sobre o cotidiano dos moradores. Ele continua a deter a soberania sobre o espaço local – e talvez com mais “legitimidade” do que antes da ação da Força Nacional e da PM, considerando que o tráfico de drogas “esculacharia” (humilharia) menos o morador.

O tratamento do tráfico de drogas como inimigo fundamental a ser combatido foi afirmado em um quadro de ausência de estratégias de ações que preservassem a segurança dos moradores e que, ao mesmo tempo, permitissem a desarticulação efetiva do grupo criminoso, levando-se em conta o seu poderio bélico e as possibilidades objetivas de intervenção armada em um território habitado por cerca de cem mil pessoas. Nesse quadro, as dezenas de assassinatos ocorridos terminam sendo vistas apenas como “efeitos colaterais” do quadro de guerra, há muito tempo, já praticado pela polícia carioca.

Não tenho dúvidas do compromisso da SENASP, desde sua criação, com a modernização da ação policial; a construção de polícias eficientes, eficazes e respeitosas da lei. Mas o uso do termo “cidadania”, para adjetivar uma política de segurança pública, exige outros compromissos, sendo fundamental o respeito aos direitos humanos do conjunto de cidadãos de uma sociedade. Isso inclui, o que não é um truísmo, os moradores das favelas e periferias. Da mesma forma, uma “segurança cidadã” não pode restringir os direitos de alguns moradores de uma cidade, especificamente; a não ser que isso seja pactuado, por um curto prazo e por razões de interesse reconhecidas por essa população.

Entendo, portanto, que cabe o acréscimo do termo cidadania a uma política pública de segurança apenas se ela for radicalmente fundamentada na defesa dos direitos fundamentais – em especial o mais sagrado: o direito à vida. E que também tal política auxilie no exercício do direito à diferença; que leve em conta o respeito à participação social nas decisões no âmbito da segurança pública, o controle social sobre as ações das forças de segurança e o forte investimento na prevenção, sem perder a eficiência, a eficácia e a capacidade de reprimir os crimes que colocam em questão a segurança objetiva dos cidadãos. A “segurança cidadã”, aqui preconizada, não implica o desrespeito à lei, mas a situa no contexto histórico e entende que o conceito de criminalidade é também disputado socialmente. Logo o que a lei prescreve como crime pode ser, socialmente e historicamente, superado no tempo²³⁷.

O Coronel Magno Nazareth Cerqueira²³⁸, comandante da PM e condutor da política de segurança pública nos dois governos de Brizola, tornou-se uma importante referência intelectual e, mais tarde, um ícone da possibilidade de construção de uma política de segurança e uma polícia nos termos assinalados.²³⁹

²³⁷ O maior exemplo recente do Brasil é a retirada do adultério do código penal, assim como já havia sido retirada a alusão ao valor da virgindade para a validade do casamento. Do mesmo modo, práticas formalmente ilegais ou criminosas como o consumo de drogas e a realização de abortos são praticadas por milhões de cidadãos. A improvável prisão massiva desses infratores da lei provocaria, talvez, a destruição dos sistemas judiciário e prisional brasileiros.

²³⁸ De acordo com a pesquisadora Elizabeth Leeds, que está preparando uma biografia sobre o Coronel Nazareth Cerqueira, a sua influência, de fato, tem sido maior fora das fronteiras do Rio de Janeiro do que no próprio estado. As ideias de Leeds e de Cerqueira inspiraram diversos grupos de pesquisas e instituições brasileiras, civis e militares, a ampliarem os estudos e as proposições sobre o que se convencionou chamar de Segurança Pública Cidadã.

²³⁹ A experiência de polícia comunitária difundida pelo Coronel Nazareth Cerqueira teve como referência as propostas elaboradas e executadas por Robert Peel, duas vezes primeiro-ministro britânico na primeira metade do século XIX. Ele foi o responsável pela

Na década de 1990, especialmente a partir de sua segunda metade, a construção de uma política de segurança voltada para os interesses fundamentais do conjunto dos cidadãos foi fortalecida através da ação de um conjunto de organizações públicas e da sociedade civil. Uma das que mais se dedicou a esse esforço foi a Fundação Ford. A organização norte-americana, através da ação de Elizabeth Leeds (coordenadora da área de segurança pública da instituição), financiou projetos de pesquisas, estimulou a formação de grupos de trabalho, reunindo universidades, órgãos estatais e organizações da sociedade civil, agenciou intercâmbios institucionais e difundiu experiências inovadoras no campo da ação policial, especialmente as efetivadas na cidade de Boston, durante os anos 1980 e 1990.

No âmbito das organizações nacionais, em particular no Rio de Janeiro, o Instituto Superior de Estudos Religiosos (ISER) foi pioneiro na constituição de um núcleo dedicado à segurança pública, ainda no início dos anos 1990, sob a coordenação de Luiz Eduardo Soares. O Viva Rio, organização surgida no contexto do que ficou conhecido como chacina de Vigário Geral, concedeu uma alta prioridade a ações no campo da segurança pública, com destaque para iniciativas voltadas para o desarmamento e parceria com organismos de segurança do Estado. Justiça Global, Anistia Internacional, ICCO (agência de cooperação holandesa) e Save the children são também exemplos de organizações que investiram no campo dos direitos humanos, com viés na construção de alternativas para a redução da violência²⁴⁰.

Na mesma direção, algumas universidades criaram programas específicos para tratar da questão da segurança pública e temas afins. No caso do Rio de

criação da Polícia Metropolitana da Inglaterra – a “Nova Polícia”, em 1829 – e da concepção daquilo que se tornou conhecido como “polícia comunitária”. Essa polícia funcionaria a partir de nove princípios: 1- a prevenção; 2- a necessidade de respeito público; 3- a cooperação do público para com a polícia; 4- a diminuição do uso da força física; 5- a imparcialidade da polícia; 6- o esgotamento de todas as possibilidades antes de qualquer ação de força; 7- a interação com a sociedade organizada; 8 - a ação policial obedecendo à legalidade; 9- a ausência do crime. (cf. Bayley, 2001).

²⁴⁰ Há uma diferença fundamental, acredito, entre os dois tipos de organizações: as duas primeiras, assim como a Ford, afirmam a necessidade de construir parcerias com o Estado de modo a interferir no processo de atuação das forças policiais, no sentido mais geral. As outras, vinculadas a uma visão tradicional de defesa dos direitos humanos, assumem um papel mais crítico e reivindicatório em relação ao Estado, sendo pouco propositivas no campo das políticas a serem implementadas no âmbito da segurança pública. Essa diferença acontece entre outras organizações sociais que atuam no Rio de Janeiro e outros grandes centros urbanos. A segunda posição ainda é hegemônica, considerando-se as referências bibliográficas existentes sobre o tema da segurança pública, na maioria das unidades federativas e minha vivência no campo.

Janeiro, o mais destacado tornou-se o Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), instalado na Universidade Cândido Mendes²⁴¹. O professor Roberto Kant também criou, no departamento de Antropologia da UFF, um núcleo dedicado a pesquisas e cursos de formação no campo da segurança pública, que se materializou no curso de Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública. Na UERJ, um pouco mais tarde, foi criado o Laboratório de Análise da Violência (LAV), sob a coordenação dos pesquisadores João Trajano Sento Sé e Ignácio Cano. Fora do Rio de Janeiro, os núcleos e centros que mais se destacaram, no tratamento do tema da segurança, foram o Núcleo de Estudos da Violência (NEV, da Universidade de São Paulo) e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), este vinculado à Universidade Federal de Minas Gerais. Além disso, em São Paulo, instituições como o Instituto Latino Americano das Nações Unidas para prevenção do delito e tratamento do delinquente (Ilanud) e o “Sou da Paz” vêm priorizando o tema da segurança pública em suas ações institucionais.

As pesquisas iniciais sobre o fenômeno da violência, ação policial e segurança pública se desdobraram em iniciativas articuladas entre as organizações acadêmicas, entidades da sociedade civil e instituições policiais. As primeiras parcerias foram, em geral, estabelecidas na área da formação dos policiais, como o já citado curso de especialização do Departamento de Antropologia da UFF. Em Minas Gerais, o CRISP também desenvolveu parcerias específicas com o Governo do Estado, da mesma forma que, posteriormente, o CESeC.

Um momento significativo para o fortalecimento da articulação entre o mundo acadêmico e o campo da segurança pública, nos termos assinalados, foi a eleição, em 1998, de Anthony Garotinho como governador do Rio de Janeiro. Durante a campanha eleitoral, ele concedeu um forte destaque ao tema da segurança pública, opondo-se radicalmente ao paradigma de “guerra ao crime”, afirmado pela gestão Marcelo Alencar²⁴². Através da participação de Luiz Eduardo Soares e da assessoria de alguns pesquisadores que viriam a compor, posteriormente, o núcleo central da equipe do CESeC, o novo governo produziu

²⁴¹ O CESeC foi criado, no ano 2000, por integrantes do núcleo central que dirigira a Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania da Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, na gestão de Luiz Eduardo Soares.

²⁴² A experiência foi descrita com mais detalhes no capítulo 3 do presente trabalho.

algumas das mais inovadoras elaborações e experiências brasileiras no campo da segurança pública²⁴³.

Em 2003, Soares assumiu a direção da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do primeiro governo Lula. No período, criou as bases do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e algumas das referências do que se tornou conhecido, posteriormente, como o PRONASCI. A partir daquele ano, a segurança pública se tornou um tema nacional e o Governo Federal um ator relevante nas políticas estaduais, processo ainda em desenvolvimento. No quadro descrito, a união dos termos segurança e cidadania deixou de ser um exercício acadêmico ou de núcleos localizados da sociedade civil e tornou-se um programa em expansão na sociedade brasileira, de variadas maneiras.

A fim de buscar materializar um pouco mais os elementos que envolvem segurança e cidadania, apresentamos de forma sintética, no item a seguir, quatro experiências reconhecidas no campo do debate sobre segurança e cidadania. Elas podem, em suas diferenças e semelhanças, contribuir para o melhor entendimento das muitas possibilidades oferecidas pelo reconhecimento da segurança pública como um direito fundamental do cidadão. Logo depois, apresento a versão integral de entrevista feita com um Delegado da Polícia Civil. O objetivo com a exposição e sua inserção nesse capítulo, no qual falo de experiências positivas no campo da segurança pública, deve-se à lucidez dos comentários do delegado a respeito da realidade prisional, sua crença de que outras práticas são possíveis e, em certa medida, estão sendo realizadas por diferentes atores, em diferentes lugares.

²⁴³ A experiência de Luis Eduardo Soares e sua equipe no governo Garotinho foi também descrita no capítulo 3.

7.3.

A experiência do GPAE²⁴⁴

O Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE), em sua concepção original, foi apresentado como uma forma de viabilizar um novo tipo de policiamento junto às favelas do Rio de Janeiro. Sua materialização aconteceu em julho de 2000, no Governo Garotinho, através do Comando Intermediário das Unidades Operacionais da Polícia Militar.

A referência original da proposta do GPAE foi o modelo operacional de policiamento desenvolvido para um bairro do Rio de Janeiro, Copacabana, no governo de Leonel Brizola, em 1994. Espaço de moradia, em geral, dos setores médios, com alta concentração de idosos, Copacabana é famosa pela beleza de sua paisagem, que atrai muitos turistas. Em função dessas características, o Governo Estadual estabeleceu uma experiência de policiamento ostensivo diferenciado, focado na aproximação com os moradores e instituições locais. A iniciativa de policiamento comunitário contribuiu para diminuir os índices de violência e criminalidade, bem como se tornou uma experiência piloto positiva no que se refere a uma boa prática no campo da interação polícia e comunidade.

O princípio idealizado para as unidades do GPAE era de que elas seriam um *locus* de interação do Poder Público, das Organizações Não-Governamentais e das instituições comunitárias. Desse modo, se buscava definir uma forma de atuação da polícia que garantisse minimamente a preservação da ordem pública em regiões desprovidas de muitos direitos fundamentais aos moradores e com taxas de criminalidade elevadas.

O pressuposto das ações do GPAE foi, desde seu nascedouro, a atuação no sentido da prevenção ao crime, o estabelecimento de uma relação mais próxima dos moradores, bem como a retomada da ordenação das áreas de favelas, uma vez que os grupos criminosos armados exerciam – e ainda exercem – forte controle

²⁴⁴ Tive muita dificuldade em definir o tempo verbal apropriado para descrever a experiência do GPAE. A proposta foi sendo modificada em seu processo de implantação e desenvolvimento, de acordo com as proposições hegemônicas, no campo da segurança pública, no Governo Estadual do Rio de Janeiro. Assim, sua proposta original era dominada por pressupostos de uma segurança pública republicana e cidadã. Posteriormente, o Governo Garotinho e sua continuidade, o Governo Rosinha, abandonou essa perspectiva, o que impactou também o GPAE. Diante desse contraditório processo de concepção, implantação e desenvolvimento, optei por definir uma linguagem textual descritiva, centrada sobre a proposta foi concebida e inicialmente implantada; isso porque sua originalidade e significado como uma política inovadora na área de segurança pública sustentavam-se nos aspectos citados.

social sobre a vida dos moradores. A lógica da proposta partia da constatação de que há a necessidade de se garantir, por parte do Estado, um ordenamento público a partir da implantação dos diferentes serviços básicos, à garantia de uma melhoria da qualidade de vida dos moradores de favelas. A segurança pública seria, nesse sentido, responsável por ajudar impulsionar muitos dos projetos sociais definidos nas áreas de atuação do GPAE.

O esforço da ação sustenta-se no desenvolvimento contínuo de estratégias diferenciadas de prevenção e repressão qualificada do delito. Entende-se por Áreas Especiais (AE) o espaço geográfico de densa ocupação humana, onde existam elevados indicadores de violência e criminalidade, combinados 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, 2002)²⁴⁵.

O trabalho proposto através do GPAE abarcava princípios e ações que, de maneira complementar, eram fundamentais a sua viabilização e garantia de permanência. O foco do trabalho, em sua gênese, evidenciava uma preocupação direta com os moradores das favelas, postura, em geral, ignorada pelo Poder Público, principalmente nas forças de segurança. O desprezo aos interesses populares gerava, por sua vez, uma resistência profunda do morador de favela aos órgãos estatais, em algumas situações. Assim, a valorização do morador pelo GPAE, e vice-versa, objetivava contribuir para o fortalecimento de práticas populares e, ao mesmo tempo, valorizar a auto-estima do morador da favela. De fato, esta é, historicamente, muito baixa, devido ao recorrente e plural processo de estigmatização sofrida. O morador da favela é discriminado por seu espaço de habitação, pela sua condição profissional,

²⁴⁵ Os princípios republicanos afirmados no início de implantação da iniciativa continuaram a ser afirmados posteriormente, apesar das sucessivas mudanças de comando, de orientações e de práticas discursivas no âmbito da segurança pública fluminense, como demonstra a citação abaixo, retirada de um documento oficial de uma unidade da PMRJ: “O GPAE tem como razão de existência e prioridade fundamental acabar com o domínio territorial armado e com a tirania do narcotráfico, e através da nossa presença pró-ativa, acabar com a opressão aos moradores da comunidade. Resgatando o respeito institucional da Corporação junto aos moradores das Comunidades Populares e Carentes, bem como, da Sociedade Civil Organizada em geral. Zelar para que nossas ações estejam sempre rigorosamente sob o amparo da lei e das normas em vigor na Corporação, são os principais meios pelo qual o Comando do GPAE procura satisfazer seus clientes e avançar em nossa prioridade fundamental, a defesa do bom Cidadão” (Relatório GPAE Morro do Cavalo/Morro do Estado, dezembro de 2008).

quando trabalhador pouco qualificado e pouco escolarizado; devido à cor, se é negro; devido à origem geográfica, se é nordestino etc. Reconhecer-se como cidadão, portador de direitos, ainda é uma condição a ser construída para a maioria da população favelada. Para que ela ocorra, é central o reconhecimento desse processo também por outros grupos e organizações sociais, em especial os órgãos do Estado. A concepção do GPAE foi um dado novo nesse terreno, em seu processo de formulação e implantação.

A necessidade de superar as formas discriminatórias de percepção do morador da favela se reflete na própria mudança da denominação inicial do projeto: Grupamento de Policiamento em Áreas de Risco (GPAR). A troca do nome de área de risco para especiais decorreu da busca de superar, também, a representação estigmatizadora, hegemônica na cidade, sobre as regiões onde residem as camadas pobres da *polis*.

Na proposição original, a implantação da nova unidade policial seria antecedida por operações conjuntas entre a Polícia Militar e o BOPE, com o objetivo de desarticular os grupos criminosos atuantes nas favelas que recebiam o agrupamento. Essas incursões buscavam, como resultado prático, a apreensão de armas e drogas, assim como a prisão dos responsáveis pelas atividades ilícitas desenvolvidas naqueles locais.

Após a retirada dos grupos armados, o GPAE deveria buscar a aproximação com os moradores de favelas, priorizando a realização de projetos no campo da prevenção à violência, bem como garantindo que os grupos criminosos não retornassem ao território. O tratamento por parte da polícia aos residentes de favelas previa como princípio, ainda, a não violação dos direitos, prática historicamente corriqueira nas áreas pobres da cidade. Dessa forma, inaugurava-se uma forma de relação com os moradores de favelas, com a adoção de novas posturas e condutas que são comuns em outras áreas da cidade do Rio de Janeiro, como por exemplo, a entrada nos domicílios somente através de mandado judicial.

Nesse contexto, o leque de ações previstas de serem realizadas pelo GPAE baseava-se em uma atuação preventiva e sistemática, com diferentes frentes de trabalho, de modo a tornar a presença da polícia na favela algo cotidiano e que funcionasse como um instrumento da garantia de que certos tipos de delitos não ocorreriam mais naqueles espaços.

A gestão do GPAE, no que se referia à estrutura e ao funcionamento, foi pensada para ser feita através da articulação com várias instâncias superiores da Polícia Militar, que ofereceriam suporte administrativo, financeiro e político.

Nesse sentido, um princípio a ser garantido era a autonomia para a unidade GPAE atuar de maneira a cumprir com sua missão, não se inscrevendo dentro das mesmas normas e orientações gerais de outras unidades da polícia. Essa forma de trabalho visava agilizar e desburocratizar determinados procedimentos administrativos que, muitas vezes, emperravam a atuação da polícia.

Um componente importante da atuação do GPAE era a seleção e a formação do policial que trabalharia nas unidades. Essa proposição foi central para definir o grau de sucesso e inovação da proposta do GPAE. Era fundamental que o profissional compreendesse os princípios norteadores e acreditasse neles, além de considerar possível a garantia do direito à segurança pública aos moradores de favelas por parte do Estado. Apenas assim o trabalho proposto teria condições de êxito e de se viabilizar como uma política pública.

Nessa perspectiva, alguns critérios ou condições foram definidos aos profissionais direcionados a atuarem nas novas unidades, como bem pontua Carballo, oficial da PM responsável pela implantação do primeiro GPAE, localizado no conjunto de favelas Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, na Zona Sul do Rio de Janeiro:

[...] os policiais militares do GPAE trabalharão de modo integrado, visando desenvolver uma permanente interação com a comunidade para, através dessa parceria, possibilitar a redução do medo difuso da população em relação ao delito e ao delinquente ou, ainda, a redução da quantidade de atividades criminais nas comunidades, bem como aumentar a confiança no serviço policial. Os policiais militares que trabalham no GPAE são efetivos nos Postos de Policiamento Comunitário, de modo a permitir uma melhor oportunidade de vivenciarem o dia a dia da comunidade, conhecendo e sendo conhecidos pelas pessoas que moram ou desenvolvem atividades de trabalho ou de lazer na localidade; neste contexto, o modelo de gestão operacional do GPAE, assim como a dinâmica de organização do regime funcional de trabalho dos policiais militares, estará orientada, metodologicamente, a partir do monitoramento e avaliação dos indicadores de violência, criminalidade e desordem, além das demandas e expectativas apresentadas pela comunidade (Carballo, 2002)²⁴⁶.

A princípio, os profissionais, para integrarem o GPAE, deveriam se pronunciar sobre o interesse de participar a partir do conhecimento dos fundamentos norteadores do projeto. A partir daí, passariam por uma formação específica, em temas como direitos humanos e estratégias de diálogo e

²⁴⁶Disponível em http://www.vivario.org.br/projetos/gpae/publique/media/GPAE_Carballo.pdf>. Acessado em 15 de maio de 2009.

interação com os moradores. A sugestão inicial era de que fosse feita uma divulgação junto à corporação e se selecionasse os voluntários que se enquadrassem dentro dos critérios pré-estabelecidos de perfil dos profissionais. Dado esse passo, o seguinte seria uma formação específica voltada para a missão do GPAE e, então, os soldados estariam prontos a assumir o trabalho de campo nas favelas definidas como prioritárias para começar a experiência.

Já na primeira iniciativa, no entanto, o procedimento sugerido de buscar profissionais voluntários dentro da corporação não foi colocado na prática: a primeira unidade do GPAE para o Pavão-Pavãozinho e Cantagalo foi formada pela cessão de cem policiais lotados em diversas estruturas da polícia militar. A formação específica dos policiais cedidos foi reduzida a um treinamento de duas semanas. Essa primeira dificuldade encontrada para efetivar o projeto GPAE como fora concebido pode o ter comprometido já em seu nascimento.

Ainda na fase de preparação para viabilização do GPAE nas favelas do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, foram definidas certas formalidades, tal como a Carta Compromisso, assinada por todos os participantes do projeto. Nela, colocavam-se como princípio de trabalho condutas sugeridas pela Organização das Nações Unidas (ONU), no que se refere ao cumprimento da lei pelos profissionais que atuam na área da segurança. Nas favelas do Pavão e Pavãozinho foram também realizadas reuniões com as instituições locais, sendo a associação de moradores diretamente convidada a contribuir na implantação do projeto.

O esforço de apresentar a proposta do GPAE nas favelas mencionadas foi importante no sentido de se buscar uma efetiva aproximação da polícia com os moradores, a partir de uma nova referência de relacionamento entre os profissionais da segurança pública e os moradores de favelas. Contudo aquele primeiro momento de implantação do GPAE se caracterizou pelo estranhamento – talvez a melhor palavra seja descrença – por parte da população local no tocante à possibilidade de se vivenciar nas favelas uma mudança na postura da polícia. Normalmente, os encontros com os moradores eram marcados pelo tom da denúncia e por um forte rancor em relação à polícia. Ao realizar as entrevistas com policiais do batalhão da Maré, encontrei alguns profissionais que participaram da formação voltada para o efetivo que

iria atuar nas unidades do GPAE. O discurso a seguir retrata bem aquele momento:

Eu participei da formação dos policiais que iriam trabalhar no GPAE. Aliás, o batalhão da Maré deveria ser um. Mas tudo se perdeu no caminho até aqui. Lá a gente aprendia um pouco de sociologia da comunidade e como lidar com problemas que só se vê aqui. A coisa é muito difícil, porque os moradores não acreditam de jeito nenhum quando a polícia quer fazer um trabalho diferente. Tá tudo muito desacreditado, porque as coisas estão fora do seu lugar. Os policiais, alguns, assumem postura de bandido e o bandido se faz de bonzinho, para conquistar a confiança dos moradores (T. policial lotado no batalhão da Maré).

Um aspecto digno de registro na construção do GPAE foi o esforço dos seus primeiros gestores de construir novas formas de relacionamento com os moradores de favelas e romper com a truculência histórica afirmada pelas autoridades do Estado, através da polícia, diante das populações pobres da cidade. Segundo o então major Carballo (2002), os objetivos e princípios do GPAE eram na origem: “a preservação da vida em toda a sua dimensão e a garantia da ordem democrática, com o rígido respeito aos direitos civis”. A realização desses princípios se materializava nas seguintes diretrizes, a saber:

[...] a não tolerância em relação à presença de armas de fogo circulando no interior das comunidades; a não tolerância em relação à presença de crianças envolvidas em dinâmicas criminais de qualquer natureza; e, a não tolerância em relação à presença de policiais, civis ou militares, no interior das comunidades cometendo ações violentas arbitrárias, abusos de poder, ou atuando de forma conivente com as práticas criminais (Carballo, 2002)²⁴⁷.

Como se pode ver, a proposta afirmada no início do governo de Anthony Garotinho se colocava numa perspectiva diferenciada do que se tinha até então em relação à política e a segurança pública. Apesar de ter havido, em governos anteriores, como o de Leonel Brizola, tentativas de uma abordagem diferenciada em relação aos moradores de favelas, o GPAE se apresentou como uma proposta prática, sistemática e integrada em termos de ação policial nas favelas.

No processo de implementação do projeto, entretanto, alguns problemas se fizeram visíveis, sendo três os mais destacados. Em primeiro lugar, não se conseguiu criar canais efetivos de articulação entre os moradores e a polícia, a despeito de diferentes esforços, como o do comandante da unidade do Pavão e Pavãozinho em distribuir aos moradores o seu cartão pessoal de apresentação,

²⁴⁷Disponível em http://www.vivario.org.br/projetos/gpae/publique/media/GPAE_Carballo.pdf>. Acessado em 15 de maio de 2009.

com o número de telefone. Em segundo lugar, não houve a necessária preparação dos profissionais que foram lotados nas Unidades GPAE, no sentido de compreenderem os princípios da nova unidade. Da mesma forma que os moradores não possuíam a crença na polícia e habilidade para acessar os mecanismos da justiça, os policiais inicialmente lotados no GPAE eram dominados pela descrença em relação à ideia de que aquela proposta de trabalho poderia trazer mudanças reais para a área da segurança pública. Em função disso, cerca de 70% dos policiais foram substituídos ao final do primeiro ano do projeto no Cantagalo, Pavão e Pavãozinho por postura inadequada, considerando os princípios do projeto. Por fim, o limite da iniciativa decorria da própria estrutura de governo, que não buscava desenvolver uma ação integrada no espaço local, oferecendo melhorias no campo dos equipamentos e serviços urbanos, além de maiores oportunidades econômicas para a população local, em particular os jovens. Sem isso, o GPAE tornou-se o desaguadouro da insatisfação e da descrença da população nos órgãos e serviços do Estado.

Apesar dos limites em seu processo de implantação, no que diz respeito aos objetivos, o GPAE teve um inegável sucesso: instalado em setembro de 2000, após um ano de funcionamento no conjunto de favelas da Zona Sul, houve apenas um homicídio nas localidades para dez assassinatos nos nove meses anteriores a sua instalação²⁴⁸.

Até 2002, o projeto foi implantado em três outras favelas – Formiga/Chácara do Céu e Casa Branca (Tijuca), Vila Cruzeiro (Penha), na cidade do Rio de Janeiro, e no Morro do Cavalo, em Niterói. Todos foram implantados a partir da pressão de situações de conflito, de variadas ordens: guerra entre facções nas favelas da Tijuca; assassinato do jornalista Tim Lopes por um GCA na Vila Cruzeiro; manifestação pública, com ocupação de via pública e depredações na favela de Niterói. A partir de 2007, foram implantadas as unidades do Morro do Estado (zona nobre de Niterói), Rio das Pedras (Baixada de Jacarepaguá); Providência (Centro do Rio de Janeiro); e Chapéu-Mangueira (no bairro do Leme, na zona nobre do Rio de Janeiro).

Em termos de controle da ação da facção criminosa, a experiência reconhecida como a mais bem sucedida foi a estabelecida no Morro do Cavalo,

²⁴⁸ Dados disponíveis em <http://www.comciencia.br> e contato@comciencia.br. Acessado em 12 de maio de 2009.

com a expulsão do grupo criminoso e implantação de propostas integradas de prevenção policial e ação social. O fato de a favela ser pequena e isolada contribuiu para esse tipo de sucesso. Além disso, a localidade recebeu uma série de serviços urbanos, tais como escolas, creches, postos de saúde e vários projetos sociais, tanto estatais como de organizações não governamentais²⁴⁹. Nas outras favelas, todavia, os grupos criminosos continuaram a ter o poder de regular as relações sociais cotidianas e mantiverem o seu poder de intervenção. As razões alegadas para a ineficiência do GPAE nessas favelas foi o seu pequeno contingente, além da ausência de uma ação prévia de expulsão dos integrantes dos grupos criminosos²⁵⁰.

Concluindo o item, entendo que o policiamento comunitário nas favelas continua sendo a principal alternativa no sentido de romper com os paradigmas tradicionais de ação militarista da polícia nesses espaços populares. Nesse sentido, a experiência do GPAE, em seus erros e acertos, é uma referência importante para a construção de iniciativas nesse campo. O projeto deve, todavia, ser implantado de forma ampliada, com o contingente devido, precedido de ações de desarticulação do grupo criminoso dominante da favela, e seguido de projetos sociais relevantes para a melhoria das condições de vida, em sentido amplo, da população local. Além disso, a estratégia de ação deve ter como premissa a participação da população local no controle social das ações policiais, a partir da construção de um plano de ação de segurança pública local, feito de forma democrática e abrangente²⁵¹.

²⁴⁹ O Jornal O Globo, em 04/11/2006, registrava que há três anos não havia tiros na favela, situação que se mantinha até 2009, de acordo com informações orais de pessoas com acesso à localidade.

²⁵⁰ O Jornal O Dia Online, em 26 de abril de 2008, anunciava: “estratégia dos Gpaes nas favelas vai ser revista para evitar que policiais fiquem superexpostos. Os resultados recentes obtidos com a implantação dos Gpaes em outras comunidades são insatisfatórios. Um dos exemplos é o da Vila Cruzeiro, na Penha. Palco de tiroteios diários, a favela é praticamente intransitável sem o uso do Caveirão. Ainda assim, os policiais que trabalham no Gpae descem e sobem sem problemas. Os números mostram uma convivência quase pacífica. Em quatro meses de 2008, só um traficante foi preso por PMs do Gpae: dia 11 deste mês, com 53 trouxinhas de maconha e 76 sacolês de cocaína. Houve duas outras apreensões: 1,4 quilo de maconha, em fevereiro, além de uma granada e um tablete de maconha em março. O trailer no Chapéu Mangueira-Babilônia seria uma espécie de extensão do primeiro Gpae implantado, em 2000, no Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, que chegou a ser considerado um sucesso no início do projeto. Os últimos números de lá, porém, também são inexpressivos. Há ainda Gpae nas comunidades da Formiga (Tijuca), Providência (Centro), Cidade de Deus (Jacarepaguá) e nos morros do Estado e do Cavalão, em Niterói. Este último apresentou bons resultados, abrindo caminho para que ações sociais chegassem à favela”.

²⁵¹ O Governo Sérgio Cabral tem investido fortemente nas denominadas Unidades Policiais Pacificadoras, implantadas em quatro favelas cariocas, como registrei no Capítulo 3. Seus princípios e estilo de operação, todavia, não se espelham no GPAE, visto o forte caráter repressivo

7.4.

A experiência do Município de Diadema – região metropolitana de São Paulo

A cidade de Diadema tem realizado uma experiência exitosa, em âmbito municipal, na área de segurança pública. Localizada na região metropolitana de São Paulo, ela era historicamente conhecida, até a construção da experiência, como uma região com alto índice de violência e criminalidade.

A formulação de um projeto na área de segurança em Diadema se materializou e se constituiu como uma política pública a partir do protagonismo exercido pelos dirigentes municipais, a despeito de não ser essa uma de suas funções constitucionais. A iniciativa em tela foi deflagrada a partir de um fato amplamente noticiado pela mídia e por organizações internacionais, na época: o espancamento de uma série de moradores e a morte de um deles na favela Naval, uma das mais pobres favelas da cidade de Diadema. Filmado por um cinegrafista amador, o episódio de violência policial foi exibido no principal noticiário da TV brasileira – o Jornal Nacional – e chocou o país²⁵². Ficou patente, através das fortes imagens, a crueldade e a prática violenta dos agentes de segurança do estado de São Paulo. Os fatos correram o mundo, chegando a organismos como a Anistia Internacional e Organização das Nações Unidas, evidenciando de forma cabal a falta de políticas públicas qualificadas no campo da segurança pública nos grandes centros urbanos do Brasil.

Em 1997, Diadema possuía uma posição, em relação a outras cidades do estado de São Paulo, bastante crítica do ponto de vista do número de homicídios registrados. Nos anos que vão de 1995 a 1998, os homicídios saltaram de duzentos e trinta e oito a trezentos e cinquenta e cinco; em 1999 chegaram a trezentos e setenta e quatro,

das ações, a lógica autoritária na relação com os moradores e a ausência de esforços para o aumento do controle social sobre as forças policiais, dentre outros limites.

²⁵² A revista Veja, uma das que deram grande destaque ao fato, publicou a notícia a partir da descrição do principal membro do grupo de policiais, o soldado Otávio Gandra e de sua ação no evento: “Na favela Naval, em Diadema, Gandra era conhecido pelo apelido de Rambo. Lá, ele era o fortão que gostava de bater em gente indefesa, que se aproveitava da farda para torturar, extorquir, roubar. Rambo era um monstro. Hoje, ele está detido no Presídio Rômulo Gomes, em Santana, sob a acusação de homicídio e tentativa de homicídio. Ele é o personagem principal das cenas de tortura e assassinato que foram ao ar no Jornal Nacional durante toda a semana passada, em que ele e mais nove PMs foram flagrados aterrorizando os moradores da favela na madrugada dos dias 3, 5 e 7 de março (de 1997). Rambo é o homem que aparece no vídeo descendo o cassete sobre as costas do assistente de departamento pessoal Jefferson Sanches Caputi. Mais tarde, naquela mesma noite, ele será o covarde que mata o conferente Mário José Josino. Vê-se Rambo dando dois tiros dispendiosos, como quem dispara para uma lata de lixo e nem quer saber o que aconteceu depois. Quem mata uma barata com o pé, na cozinha, à noite, mostra mais fibra do que Rambo naquela hora”. Disponível em veja.abril.com.br/idade/em_dia/favela_capa.html. Acessado em 10 de maio de 2009.

segundo dados da Prefeitura de Diadema. Havia também noventa e quatro mortes para cada cem mil moradores, para o índice, então, de sessenta por cem mil no Rio de Janeiro e de quarenta e oito para cem mil na vizinha cidade de São Paulo. O grande registro de casos de violência fez com que o fenômeno na cidade passasse a ser tão evidenciado, que se tornou uma das prioridades de ação da prefeitura local. A partir dali, novos caminhos foram trilhados, no sentido de garantir a segurança pública como direito aos moradores da cidade.

A viabilização de um projeto no campo da segurança pública em âmbito municipal em Diadema aconteceu a partir da aproximação da Guarda Municipal – que é armada – com as polícias Militar e Civil, sob a coordenação de uma instância denominada Coordenadoria de Defesa Social, depois transformada em Secretaria de Defesa Social. Esta última ficou responsável por buscar encaminhar, de maneira integrada, ações preventivas de combate à violência.

No conjunto de estratégias elaborado na ocasião, foi implantado um sistema informatizado de acompanhamento da criminalidade na cidade, chamado Map Info. O monitoramento das ocorrências registradas nas delegacias do município servia de base para a identificação qualificada sobre em quais partes, como e quem era atingido pelos crimes que ocorriam na cidade. O diagnóstico serviu de base para a orientação e planejamento por parte da prefeitura sobre como direcionar as suas ações e o que priorizar do ponto de vista da segurança pública.

O acompanhamento das ocorrências de violência em Diadema e a ação a partir dele trouxeram, num curto prazo, resultados significativos do ponto de vista da diminuição dos índices de homicídios. De primeira colocada no triste *ranking* de criminalidade do Estado de São Paulo, em 2000, Diadema passou para o décimo oitavo lugar em 2004, segundo dados da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, e de sétima para trigésima oitava posição no *ranking* brasileiro de violência letal, segundos dados do Ministério da Saúde²⁵³.

Os diagnósticos sobre a criminalidade em Diadema contribuíram para a elaboração dos planos municipais de segurança. Eles tiveram por objetivo principal garantir a implementação das ações priorizadas pela cidade e avaliar seus desdobramentos. O primeiro plano de segurança pública lançado em 2001 teve como pontos prioritários o investimento na melhoria do rendimento e eficácia da ação dos profissionais da segurança pública; a priorização na implementação

²⁵³ Cf. Datasus, 2008.

de políticas sociais e de prevenção à violência com ênfase na garantia dos direitos; e a mobilização e envolvimento da população no tema da segurança pública, especialmente através da criação do Conselho Municipal de Segurança.

As principais ações desenvolvidas a partir do primeiro Plano de Segurança Pública de Diadema foram a ampliação e sofisticação do processo de identificação dos locais onde ocorriam crimes na cidade; o estabelecimento de parceria entre as polícias Militar, Civil e a Guarda Municipal; o fechamento dos bares em áreas de forte incidência criminal após às vinte e três horas²⁵⁴; a realização de um conjunto de obras de infraestrutura em favelas; o ordenamento e a fiscalização do comércio informal e irregular; além de campanhas educativas voltadas para o desarmamento e para a prevenção do uso de bebidas alcoólicas e de drogas.

O fato mais importante a respeito da violência e da criminalidade na cidade de Diadema é que os fenômenos foram assumidos por sucessivos prefeitos, todos do Partido dos Trabalhadores, como um problema central, a ser enfrentado pelo conjunto das secretarias e órgãos do Governo. A perspectiva desenhada se baseou no princípio de que a segurança pública deveria ser pensada a partir da interação das diferentes instâncias governamentais, que deveriam atuar a partir dos mesmos princípios e direção. A partir dessa visão integrada, abrangente e continuada sobre os problemas descritos, os resultados alcançados foram impressionantes:

[...] para o período de 2002-2006, redução de 30% nos índices de acidentes de trânsito; 67,43% nos homicídios; 55% nos de violência sexual, doméstica ou urbana contra mulheres; e 80% nos atendimentos em unidades de saúde 24h relacionados ao uso ou abuso de álcool. Nas comemorações do aniversário de cinco anos da Lei, a Secretaria de Defesa Social, com base nos dados do Hospital Municipal de Diadema, fornecidos pela Secretaria de Saúde, concluiu que haviam sido economizados cerca de R\$ 17 milhões em gastos com homicídios relacionados ao uso e abuso de álcool (Miki, 2008: 111).

Em 2005, a partir dos resultados alcançados e com muitas lições aprendidas, a Prefeitura de Diadema lança o segundo Plano de Segurança Pública, dessa vez em parceria com uma organização paulista da sociedade civil, a *Sou da Paz*. O segundo documento referendou as propostas que vinham dando certo no município, garantindo a ampliação das ações bem sucedidas, assim como se materializou em um registro importante sobre como aconteceu a participação da população e das diferentes instâncias de Governo no enfrentamento da violência.

²⁵⁴ Essa medida, controversa por inibir as possibilidades de lazer das populações mais pobres, justamente as mais vitimadas pelas situações de violência. Segundo a secretária de defesa social de Diadema, em entrevista para o programa Sem Censura, a medida foi tomada depois da realização de cento e duas assembléias populares, distribuídas por toda a cidade. Cf. Programa Sem Censura, TV Educativa, 12/08/2006.

O reconhecimento da importância da participação da sociedade local gerou um documento com dezessete propostas. Elas sinalizam alguns dos compromissos que o Governo, os órgãos de segurança pública e a população deveriam assumir para garantir a continuidade do trabalho de enfrentamento da violência e da criminalidade no município. No intuito de haver um acompanhamento do trabalho de maneira sistemática, foi criado um Comitê de Gestão, do qual participava o prefeito da cidade, os gestores das secretarias municipais e um representante do Instituto *Sou da Paz*.

A perspectiva norteadora da experiência exitosa que vem sendo desenvolvida em Diadema tem como pano de fundo a tentativa de colocar em prática o conceito de segurança cidadã, através, em especial, da abordagem baseada na mediação de conflitos. Nessa perspectiva, busca-se investir em pessoas que atuem como facilitadoras entre instituições e indivíduos que, em algumas situações, manifestam dificuldades de aceitação das propostas encaminhadas pelo projeto. Acima de tudo, seu atual sucesso revela que a construção de iniciativas de impacto no campo da segurança pública não necessita de ter como protagonista apenas as forças de segurança ou apenas o Governo do Estado. O mais central é a capacidade de fazer o diagnóstico correto, é tomar as medidas certas e dar continuidade a elas.

O desenvolvimento de ações integradas entre os diferentes entes federativos, a parceria com organizações sociais – e também empresas privadas com responsabilidade social – e, especialmente, a construção de estratégias voltadas à participação da população, assim como formas democráticas de controle social das ações no campo da segurança são estratégias já testadas que provaram ser bem sucedidas. O desafio, então, é estudá-las devidamente e verificar suas condições de replicação em outras unidades federativas com situações mais ou menos similares.

7.5.

O Projeto “Fica Vivo”, de Belo Horizonte

O crescimento acelerado da criminalidade no Brasil se iniciou no Rio de Janeiro, a partir do final da década de 1980. Nos anos de 1990, o fenômeno se fez mais presente em São Paulo e, ao final da década, ele já atingia várias regiões metropolitanas do país, tais como Recife, Vitória e Belo Horizonte. No caso desta última, tem sido construída uma das mais originais soluções para o enfrentamento do problema (Beato, 2008, p. 137).

O primeiro passo para lidar de forma sistemática e ordenada com o crescimento da criminalidade e da violência na Grande Belo Horizonte (BH) foi dado pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Nela foi criado, por pesquisadores do Centro de Estudos em Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), um grupo de trabalho com o objetivo de elaborar propostas de controle dos homicídios em BH.

No processo de construção de diagnósticos e de alternativas para a área da segurança pública, a equipe do CRISP buscou estudar experiências internacionais e conceitos referenciais, para enfrentar a questão da criminalidade e da violência. De modo particular, o grupo se dedicou ao estudo do projeto Cessar Fogo, elaborado e aplicado na cidade de Boston, nos Estados Unidos da América. Definidas as referências internacionais, o CRISP dedicou-se a formular iniciativas que pudessem ser adaptadas à realidade da cidade. Outro aspecto considerado na etapa inicial de elaboração do trabalho foi o de tratar o controle de homicídios em BH, em especial, a partir da abordagem de solução de problemas (Beato, 2008, p.139).

A empreitada reuniu um conjunto de instituições públicas, tais como a Prefeitura de Belo Horizonte, as polícias Civil, Militar e Federal, o Ministério Público e o Poder Judiciário, organizações privadas, tal como a Câmara de Dirigentes Lojistas; instituições não-governamentais e locais. A intenção inicial era trabalhar em torno de ações de controle da violência que vinha caracterizando o município e, em um segundo momento, pensar propostas que pudessem ser desenvolvidas em âmbito estadual.

A chegada às propostas de enfrentamento e controle dos homicídios em Belo Horizonte teve por base um conjunto de diagnósticos referente ao crescimento da criminalidade desde o final da década de 1990. Foi constatado que a maior incidência dos casos se concentrava nas áreas na quais residiam as

populações mais pobres, bem como se verificou que tanto as vítimas como os agressores se encontravam na faixa etária inferior a vinte e quatro anos, ou seja, eram adolescentes ou jovens que utilizavam, na sua maioria, de armas de fogo para cometer crimes. A análise dos perfis das regiões onde a criminalidade era mais acentuada, bem como as condições socioeconômicas dos residentes daquelas localidades, contribuiu sobremaneira para o desenho do projeto Fica Vivo.

A caracterização do tipo de conflito que gerava a situação de criminalidade também foi considerada nos estudos sobre a situação de violência em BH. Nesse caso, identificou-se que, de maneira considerável, a violência ocorrida no interior das favelas tinha como motivação as disputas territoriais entre grupos que traficavam drogas, assim como conflitos derivados da ação da polícia nessas áreas.

O projeto Fica Vivo foi desenhado de modo a tentar romper com alguns dos paradigmas tradicionais no campo da segurança pública, tal como a ideia de que o uso da força deve orientar a atuação da polícia. Assim, foi privilegiado o desenvolvimento de atividades de prevenção à violência e à criminalidade, com a interseção de ações de cunho repressivo quando necessárias. Avaliando positivamente o projeto, o Programa das Nações Unidas (UNODC) para o combate às drogas e criminalidade considera que a metodologia desenvolvida pelo CRISP combina dois ingredientes básicos. De um lado, pesquisa aplicada, multidisciplinaridade e análise quantitativa de dados para efeitos de planejamento e avaliação. Do outro, uma articulação de diferentes instituições e órgãos públicos que lidam com o problema da criminalidade e violência, com o apoio de uma instituição universitária²⁵⁵.

Desde o início do projeto, houve um esforço no sentido de que as instituições e profissionais envolvidos atuassem de forma integrada, desde a elaboração até a viabilização do conjunto de iniciativas definidas. Essa prática era considerada uma diretriz central para o sucesso das políticas públicas que se esboçavam, sendo fundamental para a garantia dos recursos necessários e a continuidade de ações de longo prazo no campo do controle da criminalidade.

²⁵⁵ Disponível em www.unodc.org/.../best_practices_fica_vivo.html. Acessado em 12 de maio de 2009.

Na formação dos grupos de trabalho para o estabelecimento do Projeto Fica Vivo, buscou-se a congregação de vários órgãos e instituições que pudessem ser utilizados como recursos para a resposta aos tipos de problema. Em termos genéricos, há vários níveis em que se podem desenvolver estratégias de intervenção sobre problemas relacionados às gangues, sendo importante ressaltar que cada um deles servirá de suporte para os demais, garantindo a continuidade dos resultados (Beato, 2008, p. 154).

Com a formação dos grupos de trabalho e definido o papel de cada uma das agências envolvidas, tratou-se de colocar na prática as estratégias de ação do projeto, quais sejam: utilização dos mecanismos formais da justiça para punir e garantir o controle dos indivíduos que estivessem cometendo delitos ou encontrados em situação que requeresse a atuação das polícias ou dos órgãos de justiça; atuação junto às famílias dos adolescentes e jovens envolvidos em atividades ilícitas, principalmente os que faziam parte de gangues, através da oferta de serviços sociais; articulação com empresas a fim de garantir postos de trabalho aos jovens desempregados; investimento na interação das instituições integrantes do projeto, com a garantia da participação ativa de todos os envolvidos e um trabalho continuado com o conjunto das instituições parceiras para que elas adquirissem uma compreensão mais qualificada do fenômeno da violência e criminalidade em BH e se envolvessem de forma ampliada no trabalho coletivo.

A abordagem acima exigiu que os diagnósticos sobre a taxa de homicídios em BH fossem analisados e compreendidos por todas as agências envolvidas. A partir da clarificação dos muitos fatores que interferiam nessa problemática, foram definidas as ações para sua superação. Dessa maneira, foram criados dois grupos de trabalho.

O primeiro foi o de Mobilização Comunitária (também conhecido como Grupo de Proteção Social). Ele tinha como responsabilidade a articulação dos órgãos do governo que atuavam nas áreas que tratavam de temáticas como educação, inclusão produtiva, comunicação e iniciativas de apoio aos jovens. O grupo tinha também a função de mobilização das instituições locais, através da organização de espaços de discussão que reuniam diferentes atores dedicados ao tema da segurança pública.

O segundo grupo criado no projeto Fica Vivo foi o de Intervenções Estratégicas. Nesse caso, agregaram-se as polícias Militar, Civil e Federal, o Ministério Público do Estado de Minas Gerais e o Poder Judiciário. Formado pelo aparato dos órgãos estatais diretamente envolvidos com a temática da segurança pública, o trabalho do grupo girou em torno da criação de procedimentos

articulados, para coibir e punir os crimes em BH. Foram definidas medidas de variadas ordens, sendo as principais a ampliação do uso de técnicas e equipamentos de inteligência na investigação da criminalidade, maior planejamento das operações de repressão ao crime e definição de prioridades, operações específicas em áreas de ocorrência dos maiores delitos, implantação de patrulha escolar e programas educativos para coibir o uso de drogas e prevenir violências.

O conjunto de formulações, conceitos e propostas de controle da criminalidade foi materializado no projeto Fica Vivo. Em agosto de 2002, foi iniciada uma experiência piloto no Morro das Pedras, área que reúne seis favelas e era um dos territórios mais atingidos pela violência na capital mineira naquele período. De acordo com a Fundação de Desenvolvimento da Pesquisa, o processo de implantação do projeto no Morro das Pedras envolveu diferentes tipos de intervenção. Antes de iniciar as ações, o Crisp deu um curso de gestão para trinta pessoas em cada comunidade. Os gestores foram chamados para discutir os problemas de segurança pública de cada uma das comunidades. Naquele momento, já havia sido levantado todo o seu patrimônio cultural, esportivo e de lazer. A seguir, os moradores foram estimulados a apresentarem sugestões de oficinas de modo geral. No processo, vinte oficinas foram estabelecidas e muitos jovens locais passaram por ela, além de muitos terem sido formados como “oficineiros”.

Foram várias as iniciativas desenvolvidas no âmbito do Fica Vivo. Dentre elas, destaca-se o programa “Fruto do Morro”, desenvolvido com a Escola de Medicina da UFMG, trabalhando na prevenção do uso indevido de drogas e de doenças sexualmente transmissíveis, melhorando a qualidade de vida dos moradores. No espaço cedido por uma escola pública estadual, oficinas profissionalizantes foram oferecidas para a comunidade pelo programa Férias o Ano Inteiro. Essa atividade colaborou com a socialização dos moradores, assim como o programa Bom de Bola, Bom de Escola, coordenado pela Polícia Militar e que passou a promover torneios de futebol em quadras localizadas na região. Paralelamente, a Secretaria de Desenvolvimento Social e Esportes do Governo

Estadual financiou a reforma de quadras poliesportivas e promoveu outras atividades esportivas²⁵⁶.

A avaliação da experiência piloto após seis meses de sua implantação foi bastante animadora. Segundo dados divulgados pela Prefeitura de Belo Horizonte, houve diminuição do percentual de homicídios em 47% na favela. Apesar de ter havido, no mesmo período, um decréscimo da violência em outras áreas da cidade, o índice da localidade foi bem superior à média registrada.

De uma média de 17 assassinatos registrados entre março e julho de 2002, cinco meses depois de iniciado o projeto, o número de homicídios havia caído para nove, no mesmo intervalo de tempo. A comunidade se apropriou de novo do espaço que perdera. Antes, os moradores não podiam transitar de uma comunidade para a outra, porque eram impedidos por homens armados. Atualmente, os moradores do Morro das Pedras têm vida associativa maior, as escolas estão mais seguras e todos têm uma relação mais próxima com a polícia, que oferece atendimento exclusivo²⁵⁷.

Devido a seus bons resultados, ao final de um ano de atuação, o projeto Fica Vivo foi institucionalizado e configurado como uma política pública. Assim, ele tornou-se um programa da Superintendência de Prevenção à Criminalidade da Secretaria de Defesa Social. Os recursos aplicados no Fica Vivo são provenientes do Estado em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública. Ele conta também com o suporte do Gepar (Grupamento Especial para Área de Risco), unidade da Polícia Militar parecida com sua similar carioca, descrita no primeiro item desse capítulo. Cada Gepar é composto por vinte e quatro homens da Polícia Militar, que dão atendimento exclusivo, vinte e quatro horas por dia, a cada área onde o Fica Vivo foi adotado.

Foram implantados, desde 2002, vinte e um núcleos do projeto no estado de Minas Gerais. Indicadores de processo e de resultados foram construídos, a fim de acompanhar e monitorar o processo de desenvolvimento do Fica Vivo. As avaliações permanentes têm gerado dados e informações que subsidiam a cada ano o projeto, assim como permitem atender as demandas e necessidades de aperfeiçoamento da iniciativa. Nesse sentido, o Projeto Fica Vivo se apresenta, até

²⁵⁶ Disponível em www.unodc.org/.../best_practices_fica_vivo.html. Acessado em 12 de maio de 2009.

²⁵⁷ Informe online da Fundação de desenvolvimento da pesquisa, da UFMG, responsável pela execução orçamentária e administrativa do projeto. Disponível em www.fundep.ufmg.br/homepage/cases/494.asp. Acessado em 13 de maio de 2009.

aqui, como uma experiência exitosa no campo de uma política de segurança cidadã, voltada para garantir os direitos fundamentais de todos os cidadãos mineiros.

7.6.

A experiência de Jardim Ângela em São Paulo

Jardim Ângela é um distrito localizado na Zona Sul da cidade de São Paulo, caracterizado, historicamente, pelo alto índice de homicídios. No ano de 1996, foi divulgado um relatório da ONU que colocava a região como sendo uma das mais violentas do mundo. Essa constatação se deu pela identificação de que ali naquela região, onde reside uma população em torno de trezentos mil habitantes, ocorreram em 1995, segundo dados do SEADE, cento e doze homicídios por cem mil habitantes, índice que era de duzentos no universo de cem mil, quando calculado apenas sobre a população masculina entre quinze e vinte e cinco anos. No Jardim Ângela, o único braço do Estado que entrava em suas ruas esburacadas e vielas era a Ronda Ostensiva Tobias de Aguiar, a ROTA da Polícia Militar²⁵⁸.

Os números sobre a violência letal em Jardim Ângela, como em muitas áreas onde residem os pobres da cidade de São Paulo, eram ilustrativos do quanto a população local era desprovida de direitos básicos:

Mais de 50% da população com até 18 anos de idade; a maioria das famílias chefiadas por uma só pessoa (em geral a mãe); índices de desemprego muito mais altos do que a média da cidade (60% entre os jovens). Elevado índice de gravidez na adolescência e baixa escolaridade. Somem-se a esse coquetel de indicadores todos os problemas ligados a uma rápida e descontrolada urbanização, com alta densidade populacional e a falta de planejamento urbano e transporte público adequado (Mizne, 2008: 90).

O ano de 1996 foi, todavia, um marco na região. Da constatação e divulgação em nível nacional e internacional de que Jardim Ângela seria o lugar mais violento do planeta, surgiu um movimento que brotou de dentro da localidade. A partir daquele ano, a população local, juntamente com algumas instituições atuantes na região, iniciou um processo de enfrentamento da violência que não teve retorno. É certo que, ao se olhar o processo de ocupação do distrito e seu crescimento, outras iniciativas de articulação dos movimentos sociais locais já haviam sido experimentadas: são exemplares os núcleos criados a partir das Comunidades Eclesiais de Base da Igreja Católica, que atuavam desde a década de 1970; o Movimento contra o Custo de Vida, também daquela mesma década, e

²⁵⁸ Disponível em nbjolphuc.wordpress.com/.../jardim-angela-contrariando-a-estatistica. Acessado em 12 de maio de 2009.

outras ações relevantes, tais como as lutas pelo direito à moradia e pelo acesso a serviços de infraestrutura urbana.

Na década 1990, outra agenda foi encampada pelos movimentos sociais locais em função do quadro de violência mencionado anteriormente. Através de um trabalho sistemático de mobilização, que agregou diferentes instituições, ampliou-se a cobrança ao Poder Público por um distrito sem violência e com segurança para quem ali vivia. Como fruto dessa articulação, foi criado o Fórum de Defesa da Vida; o movimento surgiu por iniciativa das Comunidades Eclesiais de Base (CEBs), da Sociedade Santos Mártires e do Centro de Direitos Humanos e Educação Popular do Campo Limpo (CDHEP) e teve como principal articulador o padre da paróquia Santos Mártires, Jaime Crowe.

O Fórum de Defesa da Vida tinha o intento de chamar a atenção da população local sobre a gravidade de um fenômeno que se refletia a cada dia, no distrito e em outras localidades vizinhas, nas mortes de muitos jovens, em geral devido ao envolvimento com drogas. Uma primeira ação realizada foi a caminhada no Dia de Finados de 1996, que passou a ser anual. Ela teve como sentido lembrar as mortes ocorridas nos distritos, que chegavam a 60 por mês, sendo que os corpos eram enterrados no único cemitério que recebia pessoas oriundas da região na qual se localizam Jardim Ângela e Capão Redondo (Mizne, 2008:91).

O Fórum de Defesa da Vida foi, progressivamente, ampliando suas metas e ações. A idéia de criar uma teia de agentes em prol da não violência e pela valorização da vida contribuiu para a reunião, desde 1996, de cerca de duzentas instituições: órgãos estatais como polícia, secretarias municipais, escolas, organizações não-governamentais, comunitárias e religiosas etc. O Fórum, ao longo de doze anos, teve um papel decisivo para mudar não somente os índices de violência, mas, também, para criar outra forma de acesso a direitos e sociabilidade dos moradores de Jardim Ângela.

Entre 2001 e 2007 (ano dos últimos dados disponíveis), a taxa de homicídios por 100 mil habitantes caiu de 277 para 66 no Jardim Ângela – a queda de 76% do índice é maior do que a ocorrida na cidade de São Paulo no mesmo período, que foi de 70%, de acordo com dados da prefeitura de São Paulo. Segundo a comunidade, o segredo do sucesso está em ações como o reforço do policiamento comunitário e

campanhas de desarmamento, apoiadas sempre na parceria entre moradores, entidades não-governamentais e polícia²⁵⁹.

O Fórum, principal protagonista do processo de enfrentamento do fenômeno da violência em Jardim Angela, atua como um instrumento de mobilização política, não tendo uma institucionalidade formal:

Por ser uma rede de organizações, o Fórum em Defesa da Vida não tem uma personalidade jurídica, nem uma estrutura hierárquica rígida. É um movimento, e lida com o constante desafio de estabelecer um espaço onde todos tenham voz, para discutir, propor e escolher livremente, segundo sua própria razão e sensibilidade. Todos os meses há uma reunião plenária e uma reunião da Comissão de Coordenação. Ambas estão abertas à participação de pessoas e entidades interessadas nas propostas de atuação do Fórum. Cabe à Comissão de Coordenação organizar e implementar as ações decididas na plenária e organizar as suas pautas. As plenárias configuram-se como uma arena aberta de debates e reflexões que resultam na mobilização e articulação da sociedade civil e em ações voltadas para uma interlocução com os poderes públicos constituídos. Tal interlocução é de duas ordens: uma propositiva, com a formulação e o encaminhamento de propostas para influenciar políticas públicas; a outra se configura como uma cobrança e fiscalização em relação às políticas públicas em geral, para promover a realização dos direitos garantidos por lei²⁶⁰.

Além da pressão política, as organizações do Fórum buscaram, de forma integrada, elaborar projetos de prevenção à violência de variadas ordens. Nesse sentido, também cumpriu um papel relevante o Instituto Sou da Paz, uma organização surgida dentro da Faculdade de Direito da Universidade de São Paulo (USP). Em um primeiro momento de sua atuação, o instituto trabalhou no sentido de chamar a atenção da sociedade sobre a necessidade de se combater o uso de armas de fogo; posteriormente, o Sou da Paz começou a desenvolver alguns de seus projetos na região.

A primeira iniciativa do instituto foi o estímulo à criação de grêmios estudantis nas escolas públicas. Seu objetivo era contribuir para uma reflexão junto aos adolescentes e jovens sobre a necessidade de se resolver os conflitos a partir de uma abordagem não violenta. Dessa experiência primeira, materializou-se uma metodologia denominada Grêmio em Forma, que se baseava na articulação do conjunto de profissionais da escola e dos alunos, no sentido de construir a escola que todos desejavam.

²⁵⁹ Disponível em www.educomvida.com.br/.../jd-angela-exportara-modelo-de-seguranca/. Acessado em 12 de maio de 2009.

²⁶⁰ Disponível em www.santosmartires.org.br/secao.php?id=98. Acessado em 12 de maio de 2009.

Outras iniciativas implementadas pelo Instituto Sou da Paz em Jardim Angela, além da formação e fortalecimento das lideranças juvenis, foram o Observatório de Direitos Humanos e o Centro Nacional de Formação Comunitária, iniciativas também realizadas em outros distritos de São Paulo. Uma estratégia central do instituto era a busca de qualificar jovens dos distritos selecionados para que pudessem realizar diagnósticos sobre as condições de vida nos seus bairros, bem como estimulá-los a protagonizarem projetos que pudessem auxiliar o desenvolvimento social e econômico da região.

Uma forte articulação junto aos governos municipal e estadual, além do apoio de canais de televisão de grande alcance, permitiu tanto a divulgação dos projetos como a exposição da face não violenta de Jardim Angela. Foram desenvolvidas ações visando ao fortalecimento de determinadas instituições, que reformularam sua forma de atuar junto às populações locais. Ao conjunto de iniciativas, somaram-se aquelas dos governos municipal e estadual, que repassaram verbas para atividades de qualificação dos profissionais envolvidos nas ações ou para o trabalho com os jovens das localidades.

De forma especial, ações pelo desarmamento foram priorizadas. Para isso, foi instalado um posto de coleta de armas pela Guarda Civil Metropolitana no cemitério São Luiz. No plesbício sobre a proibição do comércio de armas, em 2005, Jardim Ângela foi um dos poucos distritos de São Paulo que aprovou o SIM ao desarmamento (Mizne, 2008, p.95).

Outro item importante gerado do movimento que se esboçou em Jardim Ângela foi o de conseguir mudar a ação da polícia no distrito. O questionamento dos moradores se baseava no fato de não haver a presença cotidiana e ordenada da polícia na região. O relacionamento acontecia pelos canais tradicionais, como a chamada pelo telefone, ou por incursões esporádicas que ocorriam em determinadas situações. A ideia de criar um destacamento policial em molde comunitário foi discutida e viabilizada em 1998, trazendo uma forma de atuação da polícia que se coadunou com o processo mais geral do distrito de mobilizar a população local em torno da ideia de diminuição dos homicídios.

As ações de policiamento comunitário se direcionaram em Jardim Ângela para o diálogo permanente com os moradores, com a participação dos policiais nas reuniões do Fórum em Defesa da Vida, na articulação com os comerciantes locais e no patrulhamento das ruas de maneira sistemática. A experiência foi tão

exitosa, que novas unidades de policiamento comunitário foram instaladas em outras partes do distrito.

Além da polícia, órgãos do sistema de justiça passaram a também atuar na região, a exemplo dos promotores do Fórum de Santo Amaro. Eles buscaram se inserir no cotidiano de Jardim Ângela, a fim de viabilizar uma atuação mais eficiente junto à população local. Sua atuação conjunta com os órgãos policiais tem gerado uma forma de controle dos possíveis desvios ou delitos da corporação, de modo a coibir seu crescimento desses crimes.

A experiência em tela anima do ponto de vista de seus resultados. Os números registrados sobre a diminuição da violência no distrito de Jardim Ângela revelam como é necessária e possível a construção de parcerias entre organizações de instâncias sociais distintas, em especial entre os órgãos estatais, a iniciativa privada e a sociedade civil.

Esse quadro de diminuição da violência trouxe, obviamente, um conjunto de benefícios para a população que ali reside no que concerne à conquista de direitos básicos, como também permitiu o maior desenvolvimento econômico do distrito. Desse modo, ele passou a ser valorado não mais, simplesmente, pelo estigma da violência e, sim, pela grandeza de sua gente, que vem encontrando os caminhos e os meios para fazer valer os seus direitos.

7.7.**A lucidez animadora: a fala de um delegado da polícia do Rio de Janeiro**

“Não existe unanimidade no pensamento da polícia. Há diferentes pensamentos na corporação. Isso não só na Polícia Militar, mas também na Polícia Civil. Então, eu acho que ações voltadas para a garantia de direito, no caso, direito do preso, do investigado, do réu, ou qualquer coisa que seja nesse sentido, elas têm apoio de parte da corporação, que vê a polícia, nesse caso, como garantidora das liberdades; tem outra parte da corporação que rejeita essa ideia, pois vê a polícia com o papel de cerceadora das liberdades.

Isso aí é também uma questão política. De acordo com os governos - sendo a Polícia um braço do Estado - ela reproduz uma das visões sobre como deve ser a atuação policial. Então, se você tem um governo mais voltado à garantia dos direitos humanos, e nós já tivemos alguns aqui no Estado, acaba que a corporação prestigia, como prestigiou o comandante Carlos Magno Nazareth Cerqueira, na época do Brizola. Ele era um policial que tinha um desenvolvimento acadêmico, que pensava em direitos humanos. Essa pessoa, quando ocupa um cargo de secretário, de comandante geral, de chefe de polícia, é óbvio que vai imprimir uma forma de trabalho próximo do que ela acredita. Existem governos que têm uma visão mais social, já outros optam pela restrição das liberdades e aí você vai ter aqueles policiais que têm essa formação, mais de confronto, de uma ação mais violenta. Nesse caso, quando a polícia vai para o confronto e consegue prender e matar mais, esses profissionais vão ter mais prestígio, como também já tivemos em nosso estado, na época do governo Marcelo Alencar. Então, eu acho que tudo vai depender do momento político. Nesse momento atual, a gente tem uma política que eu chamaria de ‘em cima do muro’. Para mim, é a pior política que existe. Eu acho que a polícia deve mostrar claramente para a sociedade qual a sua posição. Por exemplo, no governo de Brizola a política era clara, era a política dos direitos humanos. Ela era bem explícita. Depois, a gente teve o governo Marcelo Alencar, em que a política era do outro Cerqueira, que era militar; ela era muito clara, também, mas ao contrário da garantia dos direitos. Na realidade, foi a restrição total dos direitos. Mas a partir do governo Garotinho pra cá, a política de segurança tem um processo de continuidade. A política do Sérgio Cabral, na área de segurança pública, é de continuidade em relação aos governos Garotinho e Rosinha. Digo isso no sentido de ser uma política ‘em cima do muro’. E o que é isso? É uma política que vai basear as suas ações na área de segurança pública, de acordo com as pesquisas eleitorais, de acordo com a opinião pública. Ela diz o que falta, e isso pauta a ação da polícia. Se num determinado momento você tem pressões de grupos de defesa dos direitos humanos você vai ter uma resposta do governo mais voltada pra garantia desses direitos; se num outro momento, a pressão vem da parte de grupos que querem restringir os direitos, aí, o governo tende para o outro lado. A seguir, por causa das pressões, muda de

rumo. Não há uma política definida. Então, quando isso vai para as corporações policiais, eu considero a pior coisa, porque você não tem orientação, você não tem um rumo. O policial fica muito exposto, porque de herói ele passa rapidamente a vilão em um passo, né? E há vários exemplos nesse sentido. Desde os policiais que atiraram no carro na Tijuca e acertaram uma criança achando que eram bandidos e vários outros exemplos que nós podemos citar, nos quais os policiais estão envolvidos e, na realidade, não se sabe algumas vezes o que se pensar. O que eu sei é que o policial da ponta fica muito vulnerável, porque não existe uma definição regular de como ele deve atuar.

Na verdade, a ação policial é avaliada segundo os resultados políticos positivos ou negativos pro governo. Ou seja, a polícia cada vez mais é avaliada não pelo conteúdo em si da segurança que consegue, pior, não pela importância da instituição policial pra defesa da sociedade; mas sim pela importância pela capacidade oferecer prestígio aos políticos. Então eu acho que, quando a polícia passa a atuar menos no interesse social e mais no interesse do poder político, gera o que a gente chama de estado de polícia. Esse estado de polícia, que a gente muitas vezes contrapõe ao estado da lei, é, justamente, dentro da área de atuação policial. Nele, a polícia trabalha com o interesse do governo, com os interesses políticos que estão no poder. Assim, nós estamos vivendo em um estado de polícia e não com uma polícia de Estado.

Em minha opinião, como já falei antes, a polícia não reflete sobre sua atividade e nem define o seu campo de ação. Isso é definido, de tempo em tempo, pelo poder político. Eu não estou dizendo que em outros estados ou países é diferente, que não haja interferência da política na polícia, isso aí é impossível. Eu também não vejo como a polícia possa ser um órgão totalmente profissionalizado, aliás, isso também é uma, às vezes, fantasia que até os militares têm: transformar as forças armadas numa instituição profissional. Isso não existe; acho que tanto a polícia quanto as forças armadas nunca vão ser uma instituição profissional, tecnicamente falando, porque a política vai estar sempre definindo sua forma de atuação.

Agora, o que acredito é que as ações dessas corporações não devam ser definidas, somente, no interesse da política. Por que tem que se caracterizar, principalmente, no que diz respeito a um retorno eleitoral, já que o problema da segurança tem afetado toda a sociedade? Isso tem realmente minado qualquer desenvolvimento de projetos de segurança pública, pois não há continuidade de nada; o governante entra e imediatamente quer acabar com o que o outro fez. Não há uma avaliação do que deu certo, do que foi tentado ou se experimentou fazer.

Eu penso que nunca houve um projeto de segurança no Brasil. O que podemos dizer é que teve um projeto de segurança na forma de um controle social violento. Você pode chamar isso até de um projeto político, um projeto político de segurança em que o

exercício da força aparece como a única forma de se fazer controle social no país. É assim que tem sido até hoje. O uso e abuso da violência no enfrentamento da criminalidade.

Como mudar isso? Como experimentar outros caminhos? Acho que temos de fazer um trabalho, também, dentro dos valores de cultura, de toda sociedade. Não é só a Polícia, na verdade, que deve mudar. A Polícia tem de mudar, também. Mas a forma de pensar da sociedade precisa ser revista. A Polícia não é uma instituição solta dentro da estrutura do Estado. A Polícia é formada por cidadãos brasileiros e o pensamento da sociedade acaba impregnando também o pensamento das corporações policiais.

Uma questão positiva que vejo na polícia é quando eu olho a origem popular que os integrantes das instituições policiais têm. Se você for ver as corporações policiais, tirando as cúpulas, até mesmo as cúpulas, em alguns casos, os integrantes têm uma origem popular. Se você for pesquisar, verá quem são os comandantes da Polícia Militar, quem são os delegados de polícia, você verá que não é uma corporação formada por aristocracia, por uma elite. Ela é feita pelo povo brasileiro e isso é um aspecto positivo, porque, em algum momento, isso pode permitir uma modificação dessas corporações nos seus anseios culturais. Acho que será nesse momento que nós poderemos ter uma virada no jogo. Em algum momento as corporações podem entender que não é esse o papel que elas têm, de estar sempre atendendo os interesses da elite, não é isso o que vai garantir a elas a segurança, o reconhecimento social e o crescimento da instituição. Isso é um ponto positivo, você tem aí a possibilidade de uma identificação dos agentes policiais.

Eu conheci, por exemplo, um chefe de carceragem com quem eu trabalhei junto e, um dia, ele virou pra mim e falou: ‘Sabe por que eu faço questão de tratar bem a família dos presos? Porque eu sou da favela, eu morava numa favela. Uma vez eu sofri uma ação da corregedoria, que foi na minha casa, porque havia um disque denúncia de que um policial vendia armas pros traficantes, porque eu entrava e saía da favela todo dia, mas era porque eu morava lá’.

Então ele sofreu discriminação por ser um policial que morava na comunidade, em comunidade. Então eu acho que isso é positivo, porque é esse ponto que pode fazer a mudança de postura da corporação em relação aos moradores de comunidade. E, com isso, deixar de estar a serviço dos interesses da elite e passar a atender o povo, a população mais pobre do Brasil, de forma geral.

O que eu vejo de negativo na nossa sociedade é que a única forma de ação policial que nós conhecemos como eficaz é a forma violenta. Eu já ouvi de muitos policiais que, se não houver a violência, a polícia não consegue desvendar crimes, ou seja, que a única forma de se desvendar crimes é através de tortura, de confissões através de tortura. Então isso é uma cultura que se estabeleceu. Se formos estudar a história da polícia, desde que ela foi criada no Brasil, lá em 1808, a gente vê isso. O livro *A História da Polícia na*

Cidade do Rio de Janeiro, que foi escrito por um americano²⁶¹, conta como eram os procedimentos e ações da polícia na ocasião. Na época, tinha uma intendência geral de polícia e houve um dirigente, o policial Vidigal, que já atuava com violência, expulsando, por exemplo, os negros das ruas próximas de onde residia a família real.

Outro fato registrado no livro: um inglês falou sobre um suspeito que havia roubado a sua residência e que depois havia desaparecido. A polícia informou que o problema estava resolvido com o desaparecimento do suspeito. Isso para o inglês era uma coisa muito estranha. Era uma cultura que foi sendo desenvolvida no nosso Brasil, desde aquela época. Então acho que isso é o que tem de negativo, uma história de controle social violento. Mas o positivo é, justamente, essas possibilidades de termos policiais que são oriundos das classes populares. Eu estou cada vez acreditando mais na conscientização dessas pessoas, desses policiais, principalmente os das bases, os cabos, os soldados da Polícia Militar, os agentes da Polícia Civil. Essa turma é que pode fazer a mudança. Uma mudança que nós ainda não tivemos a oportunidade de ver, mas sou otimista de que há uma tendência pra inverter isso.

A exigência de nível de terceiro grau para os concursos de agente policial é uma estratégia que evita esse processo de construção de um perfil mais popular da Polícia. As dificuldades todas que vivemos, com esse modelo econômico, favorecem que cada vez mais pessoas oriundas das classes médias procurem a carreira policial – Polícia Federal, Polícia Civil; não vou me assustar se, daqui a um tempo for exigido concurso de nível superior pra Polícia Militar. Eu acho que, se isso acontecesse, seria totalmente negativo. Digo isso porque, justamente, estaríamos buscando formar as novas corporações com pessoas que são oriundas das camadas da elite brasileira. Quando digo isso, não estou dizendo que o policial militar não deva ter uma formação. Ele tem que ter, claro. Mas essa formação não se adquire somente na universidade. Acho que se pode ter em uma boa academia de polícia. E eu não vejo ninguém pensando em melhorar a academia de polícia. Então você exige do cara um nível superior, mas mantém as estruturas das academias de polícia sucateadas. Na verdade, caso se definisse como critério de entrada na Polícia Militar o nível superior, o que se estaria fazendo seria, simplesmente, deixando de agregar à instituição profissionais com origens sociais diferenciadas. Você não estaria buscando ali uma melhor formação do policial, porque a formação policial se ensina na academia de polícia. Na minha opinião, ninguém vai aprender a ser policial porque tem um curso de jornalista, um curso de direito ou um curso de administração.

Na faculdade, ninguém aprende a ser um bom policial; para a pessoa aprender a ser um bom policial, tem que ser na academia de polícia. Se bem estruturada, ela dá conta de

²⁶¹ Thomas Holloway. Cf. na Bibliografia, cap. 10.

formar um policial. Você não precisa levar o policial com universidade. Ele não precisa de uma graduação para ser um bom profissional. Agora, uma boa academia de polícia tem de ter convênios com universidades, porque nem sempre na academia de polícia você vai poder ter determinados saberes – saberes filosófico, sociológico, histórico e antropológico podem ajudar muito na formação dos policiais. Sem esses saberes, somente com um saber policial técnico, não vai resolver. Isso foi feito em alguns momentos na época do governo Brizola, na UERJ. Isso até foi feito recentemente na UFF, como pós-graduação. Mas, nesse caso, foi mais um direcionamento para a formação dos policiais para assumirem cargos de comando, como delegado. O curso de Polícia Unificada da UFF é pra oficiais da PM e delegados da polícia. Mas eu acho que deveria ter cursos unificados pros praças e, através de convênios com universidades públicas, fazer com que parte dessa formação ocorra nelas, independente do cara ter diploma ou não. Até porque diploma hoje não serve pra nada. Tá cheio de gente aí dirigindo táxi com diploma de nível de graduação e de pós-graduação. Isso quer dizer que o diploma não é o mais importante. O mais importante pra mim é o contato que esses policiais podem ter com determinados ramos do conhecimento, que possam abrir a eles um campo de visão da sua atuação de forma crítica. O cara tem que ter uma visão crítica sobre o que ele tá operando, até porque, se a gente hoje chegou à conclusão que um dos muitos problemas da polícia é a total dependência do direcionamento que é dado pelo poder político que está no comando, se você não tiver os integrantes das corporações com uma visão crítica disso tudo pra poder fazer ali um breque, uma contenção mínima dessa diferença, eu acho que a gente está perdido.

Recentemente, eu levantei a distribuição dos flagrantes por tráfico de drogas no Rio de Janeiro. Eu queria saber quais eram as regiões onde a incidência era maior e por que. Eu peguei, então, o ano de 2005 como base, mas o que eu vou falar se repete em vários anos: das seis delegacias que mais fizeram flagrantes de tráfico de drogas, a primeira foi a de Bangu. Lá se fez quase cento e oitenta e sete flagrantes de drogas naquele ano. O que faz Bangu ter o maior número de flagrantes de tráfico de drogas é o forte sistema penitenciário que existe lá. Porque todos os flagrantes do complexo de Bangu são feitos na delegacia de Bangu. Se você pegar uma mulher, por exemplo, tentando botar droga em Bangu, através da genitália, esse registro vai para a delegacia de Bangu. Então, depois, vinha outras delegacias; tinha Bonsucesso, Imbarrá, na Baixada, tinha São Cristóvão, Aí, eu fiquei curioso: não tinha nenhuma delegacia da Zona Sul. Eu pensei: ‘Cadê os flagrantes de drogas na Zona Sul?’. Levantei, então, os dados das delegacias todas da Zona Sul e Barra. Todas juntas davam o mesmo número de flagrantes que São Cristóvão. São Cristóvão tinha feito sessenta e sete flagrantes de tráfico de drogas em 2005; somando todas as delegacias da Zona Sul mais a Barra, também dava

sessenta e sete. Então seria como se é a polícia tivesse a mesma ação para São Cristovão que pra toda a Zona Sul, no que diz respeito à repressão ao comércio dessas substâncias. E evidentemente a Zona Sul e Barra da Tijuca têm muito o que se flagrar em termos de drogas. Sabe quantos flagrantes foram pegos em 2005 na Barra da Tijuca? Três. Por que na Barra da Tijuca só tem esse número, esses flagrantes? Certamente porque é uma área rica. Nas áreas mais ricas a coisa não acontece da mesma forma que nas áreas pobres. As áreas onde há, em tese, o maior consumo, pois o poder aquisitivo é maior, a repressão é feita de maneira diferente.

O que queria entender era por que há uma repressão tão expressiva ao comércio dessas substâncias. Eu concluí que isso acontece porque há uma criminalização voltada para o espaço das favelas; ou seja, o traficante é o traficante da favela. O cara que vende drogas no asfalto, no apartamento dele, do escritório dele, ele não é visto como o traficante da favela.

Eu li um artigo brilhante escrito pelo desembargador Siro Darlan, intitulado ‘Meu nome não é ‘Tuchinha’’. Ele fez uma crítica ao João Estrela, personagem principal do filme “Meu nome não é Jonny”, que conta a história de um dos maiores vendedores de drogas do Rio de Janeiro. O artigo mostra como a sociedade é hipócrita, hipócrita no seguinte sentido: o Johnny teve uma pena baixíssima, dois anos. A juíza se sensibilizou com a história dele e o cara teve o direito, inclusive, de dizer que o nome dele não era Johnny, como a imprensa o chamava, mas João Estrela. No caso do Tuchinha, a imprensa dizia que ele estava se escondendo atrás do próprio nome. Ou seja, ele não tinha o direito de ser ele. Ele tinha de ser Tuchinha até morrer. Mesmo depois de morto, devia continuar a ser o Tuchinha, a alma dele está marcada. Eu acho que essa diferença de tratamento é muito séria.

Depois, fui ver a seletividade que há neste sistema de polícia. Ele parte do princípio de que é impossível para o sistema penal – não é só pra polícia não, é polícia, ministério público, judiciário, todo sistema penal – proceder, prender, processar, julgar, condenar, ou qualquer coisa nessa escala, todas as pessoas que praticam esses tipos de condutas.

O processo de criminalização primária é o poder político que define, ou seja, quais as condutas que são criminosas. É só a gente pegar o código penal e ver todos aqueles artigos. A partir do momento que você define muitas condutas como crime, tudo passa a ser crime. Com isso, a arbitrariedade e a discricionariedade, na hora da escolha de quem vai ser criminalizado é muito maior. Porque eu, policial, se abrir o código penal, vou chegar à conclusão que eu não tenho condições de, dentro da minha circunscrição, de prender ou investigar todas as pessoas que cometem crimes. Então o que a polícia tem que fazer? Quem tem a notoriedade da rotulação? A polícia vai escolher, até como prevenção também; nós escolhemos quais são os crimes que serão julgados. Esse é o

primeiro processo seletivo. Por isso que 70%, 60% dos presos no estado do Rio de Janeiro estão presos por causa do tráfico. Isso é uma decisão seletiva; por que não estão presos os que fazem sonegação fiscal? O que vai determinar as prisões é uma decisão política. É verdade. A escolha do tráfico de drogas como crime alvo da repressão é uma decisão política; é o que incomoda mais. É o que está mais à vista também. É esse o crime praticado por determinadas pessoas consideradas perigosas pelo Estado, perigosas em diversos níveis: por conta de estarem armadas; por estarem dominando os territórios mais vulneráveis. A questão começa com a polícia, mas depois acontece o mesmo no ministério público.

A segunda seletividade é feita dentro daqueles crimes que foram escolhidos, como o tráfico de drogas e o roubo. Se você analisa esse sistema você vai ver que a maioria das pessoas está presa por causa de meia dúzia de crimes: roubo, porte de arma, droga, estupro, não enche duas mãos. Aí, você tem quais as pessoas que vão responder por aqueles crimes; no caso do tráfico de drogas, você já sabe quem são essas pessoas: são as pessoas que ocupam determinada posição dentro desse negócio. Então, por exemplo, por que você tem baixa criminalização por drogas na Zona Sul e Barra? Porque a polícia não fala ‘hoje vamos prender preto, pobre e favelado’, não é isso. Os critérios seletivos são desenvolvidos por força da própria forma policial. Nas áreas ricas, o tráfico de drogas é praticado em ambientes privados. A polícia foi feita pra atuar no espaço público; então a criminalidade, no espaço público, é muito mais combatida. Ela se torna muito mais alvo das ações de combate à criminalização do que o crime cometido no espaço privado. Por exemplo, para você prender um traficante da Barra da Tijuca, vai ter que, primeiro, fazer uma boa investigação; escuta telefônica; ordem judicial; mandato de busca e apreensão – porque o espaço é privado, você não pode meter o pé,... Agora, para prender uma mulher que tá botando droga dentro de Bangu, não precisa nada disso. Na favela, eles não fazem nada disso. Eles metem o pé na porta e saem entrando.

Na minha opinião, há um processo de criminalização das drogas que tem como alvo determinado traficante, pertencente a um específico *status* social, aqueles que moram nas favelas. O processo de criminalização de certas áreas da cidade acompanha a lógica de onde estão localizadas as favelas e, com isso, o tráfico ali instalado. Há uma desigualdade que se expressa da mesma forma que os bens positivos ou patrimônio são distribuídos na sociedade. Os bens negativos, tal como a delinquência, que é bem relativo, também são distribuídos de forma desigual.

Isso tudo é uma política. Mas não é uma política racional, do ponto de vista de uma escolha. O problema é que essas pessoas, com as características que falei, são mais frágeis e elas não conseguem buscar seus direitos. É o sistema, na verdade, que é

perverso. Eu me lembro que numa determinada época, quando se proibiu que houvesse incursões em favelas sem um conhecimento da secretaria, sem autorização, a polícia chiou muito. Mas é uma decisão política fazer ou não incursões em favelas. Então tem sempre uma decisão política por trás de qualquer ação.

Marcelo Alencar, quando foi governador, deu uma gratificação para o policial que matasse. Isso foi uma decisão política também; agora, é lógico que, na cabeça do policial, isso tudo está sendo construído. O criminoso que é considerado o mais hediondo, o mais perigoso, é sempre um traficante; isso é construído no imaginário do policial. E, na verdade, não é bem assim, pois nem todo mundo que é autuado no tráfico atua na parte violenta do negócio. Isso vem sendo construído também com os discursos dos políticos. Isso vai sendo reforçado todo dia. O policial é influenciado por tudo isso; ele não vive num mundo a parte.

A questão do que se considera crime, no sistema brasileiro, é uma coisa também importante, porque isso muda até a forma como a criminologia vai tratar do seu objeto. Hoje em dia a criminologia não estuda só crimes, ela estuda os desvios, porque o desvio é uma categoria social autêntica, o crime não é. Por que o crime não é uma categoria social autêntica? Porque ele tem variação no tempo e no espaço. Ele é uma decisão sempre política; por exemplo, prostituição é crime? Depende. Depende de que? No Brasil não é, mas em Nova York é. Em alguns estados americanos é crime. Então isso vai ser uma decisão política: por que a mulher que vende seu corpo é criminalizada nos Estados Unidos e não é criminalizada no Brasil? Nesse caso, vamos ter que estudar a história do processo de criminalização dessa prática na América. Então o crime não se encontra na natureza, no comportamento humano. Evidentemente, é crime matar, em geral, mas mesmo isso não é naturalmente crime, porque, se a pessoa mata em legítima defesa, ele matou alguém e não praticou crime. Então o crime é uma construção cultural. Cultural no sentido de ser uma decisão política. A partir daí, eu acho que a grande dificuldade, o grande problema, é a confusão entre crime e pecado. Eu penso que a sacralização das decisões políticas na questão da droga, do aborto, está muito latente. O crime é um comportamento o qual a sociedade, através do poder político, define. Uma sanção mais grave do que a sanção civil, do que a sanção administrativa. Ou seja, a sociedade entende que aquele comportamento é passível de uma privação de liberdade, que seria algo mais grave do que a multa, do que outras formas de sanção que você tem nos recursos civis, nos recursos administrativos. Isso tudo é feito pelo poder político. Hoje, a criminologia está interessada no estudo dos processos de criminalização, ou seja, temos que entender, por exemplo, por que o tráfico de drogas é tão criminalizado, a quem interessa isso? Eu penso que é importantíssimo estudarmos os processos de criminalização dessas substâncias, ou seja, quando foi que o poder político decidiu criminalizá-las.

A primeira guerra envolvendo drogas no mundo foi uma guerra a favor das drogas, a guerra do ópio. A guerra do ópio foi declarada pela Inglaterra contra a China, porque o imperador chinês confiscou o ópio que a Inglaterra levava pra China. A rainha da Inglaterra disse que considerou uma afronta da China à Inglaterra por ter violado o livre comércio entre as nações; quer dizer, já teve um momento na história do homem que a guerra era a favor das drogas. Por que essa guerra hoje é declarada contra as drogas? Por questões de ordem político-econômica.

Tiveram duas declarações de guerra contras as drogas no plano internacional. A primeira foi no governo americano, na década de 60, e tinha relação com a guerra do Vietnã e o consumo de heroína lá. Já, naquele momento, estavam criminalizando a quem? Aqueles países árabes, o Afeganistão, coisa que vai até hoje. A heroína era o carro chefe daquela declaração de guerra, porque havia o uso pelos soldados americanos daquela substância na guerra; ao invés de colocar a culpa na guerra, que era uma coisa ridícula, eles colocaram a culpa na heroína.

A segunda declaração de guerra contra as drogas foi logo depois da queda do muro de Berlin. Assim que acaba a guerra fria, tem que se esquentar outra guerra. Essa guerra contra as drogas hoje foi feita, justamente, para fomentar o mercado de armas, até hoje. Os países, quando adquirem armas e as usam no combate às drogas, fomentam muito o mercado de armamento. Tem também a questão geopolítica: como os Estados Unidos manteriam bases militares na América Latina após a guerra fria? No plano internacional ou no plano interno, a guerra contra as drogas acaba sendo um pano de fundo para políticas genocidas de controle social. Com o desmantelamento econômico, com o Estado saindo da regulamentação do trabalho, temos toda aquela discussão que o Wacquant fala sobre estado mínimo social e estado máximo penal. Por isso, toda a seletividade no combate às drogas está voltada justamente para as áreas de distribuição do varejo e pela mentalidade que o sistema mostra. Essa guerra, a gente pode concluir, é uma forma de fundamentar um genocídio social.

Então a gente tem sempre que estudar o crime através da sua realidade histórica, da sua realidade política. Tem que se ter um olhar crítico em relação àquilo que é constituído historicamente. A maconha não é proibida porque Deus proibiu; as pessoas, infelizmente, sacralizam. Tem todo um contexto: por que o álcool é liberado e a maconha proibida? Isso tudo foi historicamente construído. Nós, da academia de polícia, deveríamos reforçar essa visão crítica para o policial; porque, quando ele incorpora o caráter sagrado da luta contra o crime, como se fosse uma luta do bem contra o mal, ele passa a ser de uma cruzada, né?

Uma vez eu atendi um cara que tinha um crucifixo, parecia um bispo. Eu perguntava pra ele brincando, mas um pouco sério, se aquele crucifixo era pra fazer extrema unção. Isso porque tem gente aí que realmente acha que é um mensageiro na luta do bem contra o mal,

que é o guerreiro da cruzada santa. Essas coisas é que a gente tem que quebrar hoje, principalmente dentro da corporação.

Outro dia fui chamado lá no SBT para dar uma entrevista sobre justiceiros no tráfico, por conta daqueles traficantes da Rocinha que surraram os assaltantes que jogaram aquele casal lá da Niemeyer. Os caras da Rocinha pegaram os caras. Me convidaram para falar sobre o tráfico. E aí vem aquele velho discurso: o tráfico faz isso, para manter o seu negócio aberto, pra que a polícia não vá interferir na comunidade em relação ao comércio de drogas. Isso é senso comum. Por quê? Primeiro, porque se o negócio é ilícito, a polícia não precisa ter desculpa nenhuma, tanto que fechou o tráfico no Santa Marta e agora em Cidade de Deus. Isso é uma decisão política. O Estado decidiu que não ia ter mais comércio de drogas no Santa Marta, entrou e pronto.

Então é uma besteira você considerar que esse tipo de justicamento, que não é nem o nome correto, esse tipo de crime praticado pelos traficantes contra determinados assaltantes é para deixar o comércio aberto. Por que eles atuam dessa forma? Porque, por mais violento, por maior que sejam as atrocidades que um traficante possa praticar, ele não quer responder pelas atrocidades que não foram feitas por ele, já que ninguém quer responder por algo que não fez. Infelizmente, existe um discurso na polícia de que 90%, até 100%, da criminalidade das cidades é por conta dos traficantes. Então, para se defender desse tipo acusação, quando alguém da comunidade pratica uma atrocidade sem autorização, sem conhecimento do tráfico, ele vai lá e se vinga. Por isso que digo que existe um discurso construído de que o traficante é um criminoso hediondo, é o cara que é o portador de todo mal de uma cidade.

Outro mito que existe é que traficante faz o papel do Estado. Então, os traficantes estão fazendo o papel do Estado? Não, de forma nenhuma, porque não é papel do Estado fazer o que esses grupos fazem, muitas vezes. A nossa constituição proíbe, por exemplo, as penas corporais e a pena de morte; isso não é papel do Estado e o tráfico usa esses tipos de castigo.

Uma vez li um editorial do (jornal) O Globo dizendo que uma favela tinha sido criada pelo tráfico para vender droga; quando eu li aquilo, não acreditei. Um dos jornais mais ricos do país dizendo que traficantes criaram uma favela pra vender droga, quer dizer, (...).

Hoje, eu estou cada vez mais convencido de que a exceção explica a regra. A regra não seria nada se não existisse a exceção. Se formos ver, não somos capazes de dizer cinco nomes de grandes traficantes do Brasil, cinco nomes hoje vivos. Falam muito do Fernandinho Beira-Mar. Por que se fala muito do Fernandinho Beira-Mar? Porque o Fernandinho Beira-Mar é uma exceção da regra. Porque quis participar do tráfico internacional, porque quis se vincular às FARC de alguma forma. Ele quis dar um *upgrade* na situação de traficante nacional. Então, tirando o Fernandinho Beira-Mar, que é a exceção, a regra é que os traficantes são os acionistas do nada. Ele quis ir para a condição de máfia internacional. Agora ele está lá isolado, e vai morrer ali. Assim como

outros que, na época da ditadura, ficaram famosos. Um exemplo foi aquele cara, um professor, que assaltava bancos. O Estado o deixou preso mais tempo do que o que a constituição previa; quem assaltou banco teve direito a anistia e ele não teve. Tudo acontece da maneira como o poder se estabelece. E o crime tem tudo haver com isso, é uma relação de poder.

Há três, digamos, paradigmas de organização policial. Há uma polícia chamada de comunitária. Já a segunda tem como paradigma ser uma polícia política. O terceiro modelo seria o que chamam de polícia profissional. No paradigma da polícia política, ela está identificada com o governo pela qual está sendo dirigida. É polícia do ponto de vista do governo. Essa pra mim é a política que está atrelada aos interesses do poder político, a quem está no poder.

Na história da polícia americana, você consegue observar esses três marcos, mas eles não são marcos evolutivos; esses paradigmas se mantêm dentro das instituições policiais. Não acaba um e começa o outro: eles convivem. É assim, porque são os profissionais que assumem essa postura.

Essa briga atual do PSDB com PT. O discurso do delegado Protógenes está no campo do discurso político. Toda investigação que foi feita em cima do Daniel Dantas foi uma investigação política. Esse é o paradigma da polícia política, Nos Estados Unidos, no início do século XX, houve uma grande discussão chamada reforma, no sentido de questionar a polícia política e tentar transformar a polícia numa corporação profissional. A primeira crítica foi a questão da corrupção, que a polícia política tem um espectro de corrupção muito maior em função dos interesses políticos.

Por outro lado, nessa polícia da reforma, que é a polícia profissionalizada, você vai afastando o policial do ambiente comunitário, por quê? Por causa da busca da imparcialidade; como se fosse possível isso, numa realidade como a nossa. Isso foi criado pela reforma, pela ideia de uma polícia profissional. Então o policial pode trabalhar em qualquer lugar. As equipes de ronda, o 190, tudo isso foi criado por essa reforma. Você não vai ter um contato com o policial; você vai ligar pra uma central telefônica, e da central telefônica você tem um chamado para as equipes de ronda, independente de quem é o policial.

A relação caracterizada nesse tipo de polícia é a busca por uma polícia imparcial, acreditando-se que a polícia está voltada para a prevenção e o combate ao crime. O que também é um problema, porque a polícia e a urbanidade são coisas que surgem juntas; tem gente que diz que não haveria cidade, se não houvesse a polícia, porque as primeiras funções da polícia foram contribuir para o ordenamento urbano. Na favela, você vê essa relação, pois o único organismo do Estado que, às vezes, tinha na favela era a polícia. Então, mesmo hoje, quando a pessoa está ali na frente, uma mulher grávida que não

consegue o atendimento em uma maternidade, o filho está para nascer na rua – e já aconteceu duas vezes comigo – onde eles vêm correr para pedir ajuda? Na delegacia; e a gente bota no carro e leva no hospital. Imagina se eu for querer ser apenas uma polícia técnica profissionalizada. Quando chegassem esses casos eu teria de responder: ‘Olha, essa não é nossa atribuição, não posso fazer nada, tem que levar para o bombeiro, vamos ligar aqui para um bombeiro’. Ao indicar a ligação para o bombeiro, eu estaria me eximindo de qualquer responsabilidade. Isso é polícia profissionalizada. Mas não é isso, as pessoas não querem a polícia para isso. Essa proposta fez parte de uma viagem feita em determinado momento pra se contrapor à polícia política.

E o último paradigma é o da polícia comunitária, que hoje funciona bem onde ela é feita. É uma experiência que a gente ainda não tem no Brasil; quer dizer, a gente tem algumas coisinhas que aconteceram neste sentido, mas não com peso. Existem alguns projetos, como o do Morro do Cavalo, lá em Niterói, onde a PM colocou um projeto lá, o GPAE; mas não existe um projeto político de Polícia Militar. Nos Estados Unidos, você tem essa experiência de polícia comunitária. Lá existem mais de quatro mil polícias. Para ir de Miami a Miami Beach, é como se atravessasse a ponte Rio-Niterói, menos que Rio-Niterói; mas a polícia é outra. Então a polícia comunitária exige corporações pequenas, locais.

Será que é possível isso aqui? Nós temos prefeitos complicados. Imagina a polícia sendo municipalizada com alguns prefeitos que nós temos aqui no estado do Rio de Janeiro. Acho que seria complicado para a realidade brasileira. E também eu acho que tem uma confusão nessa coisa comunitária. Sempre que se fala em polícia comunitária no Brasil, no Rio de Janeiro especialmente, se fala nas favelas, entendeu? Isso é uma confusão; eu, por causa da confusão com o conceito de comunidade, o termo está muito relacionado à favela. A polícia comunitária é um projeto de organização policial, é uma polícia voltada para olhar os conflitos locais, para cumprir um papel de mediação, com outras intervenções que não são somente as intervenções que se espera de uma polícia técnica, de combate à criminalidade.

Eu penso que, para a nossa experiência de Brasil, de Rio de Janeiro, o que seria uma possibilidade interessante para a polícia seria resgatar um pouco mais o envolvimento do policial com a comunidade. Na verdade, deveria ser feita uma redistribuição das atribuições da polícia. Poderia se conceder à Guarda Municipal o poder de polícia judiciária em infrações de menor potencial. Eu acho que se a Polícia Civil tivesse hoje a responsabilidade de apurar apenas os crimes mais graves, ela teria muito mais prestígio e muito mais possibilidades de atuar bem. A ideia seria pegar as infrações de menor potência e dar atribuições de polícia local à Guarda Municipal para essas infrações, pois são coisas que se pode mediar.

Hoje, se perde tempo, porque tem que registrar, tem que encaminhar. Hoje não tem investigação. Por exemplo, o crime de ameaça: a pessoa chega, diz que está ameaçada e a gente manda para o juizado.

Todas as corporações, a Polícia Civil, a Municipal e a Federal, teriam a mesma relação que, atualmente, a polícia estadual tem com a federal. Qual a diferença entre elas? As atribuições, o tipo de crime em que elas atuam. A PM poderia ser incorporada a uma polícia estadual, como o modelo americano. Você teria a Polícia Civil sem essa estrutura militarizada, fazendo a polícia uniformizada sobre as rodas. A Polícia Militar se tornou assim depois do golpe militar; antes dele, a polícia ficava de *stand by* com as forças armadas. Ela só entrava na hora que tinha rebeliões, eventos maiores, conflitos grandes. Era outro tipo de polícia, diferente da que temos hoje. Quem fazia ronda era a Polícia Civil; basta voltar ao que era. Com o golpe militar, houve a militarização dessa polícia ostensiva, que se manteve depois do processo de democratização. Então você tinha que desmilitarizar a polícia, unificar a polícia estadual, manter a polícia federal e criar uma polícia municipal, para dividir algumas atribuições. Seria importante que essa polícia municipal participasse de todo o ciclo, que pudesse fazer o registro, o encaminhamento e o juizado especial. Isso é parte do projeto de policiamento comunitário. Por que nos Estados Unidos, eles fazem questão de ter uma polícia diferente? Porque estão seguindo esse modelo local de polícia. Teríamos aqui, num determinado município, por exemplo, uma polícia local, ligada à prefeitura. Ela prestaria um atendimento voltada para coisas menores, para emergências”. (Z., Delegado de Polícia Civil no Rio de Janeiro)