



**Jonas Pereira Araujo**

**Controle externo, participação e *accountability*:  
dilemas e desafios da “Ouvidoria das UPPs”**

**Dissertação de Mestrado.**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre em Ciências Sociais.

Orientador: Prof. Fernando Cardoso Lima Neto

Rio de Janeiro  
Janeiro de 2018



**Jonas Pereira Araujo**

**Controle externo, participação e  
accountability: dilemas e desafios da  
“Ouvidoria das UPPs”**

Dissertação apresentada como requisito parcial para obtenção do grau de Mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais do Departamento de Ciências Sociais do Centro de Ciências Sociais da PUC-Rio. Aprovada pela Comissão Examinadora abaixo assinada.

**Prof. Fernando Cardoso Lima Neto**

Orientador

Departamento de Ciências Sociais – PUC-Rio

**Prof. João Trajano de Lima Sento-Sé**

UERJ

**Profa. Maria Sarah da Silva Telles**

PUC-Rio

**Prof. Augusto César Pinheiro da Silva**

Coordenador Setorial do Centro  
de Ciências Sociais – PUC-Rio

Rio de Janeiro, 26 de janeiro de 2018

Todos os direitos reservados. É proibida a reprodução total ou parcial do trabalho sem autorização da universidade, do autor e do orientador.

## Jonas Pereira Araujo

Graduou-se em Ciências Sociais pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ). É estudante do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da PUC-Rio (PPGCIS/PUC-Rio), pesquisando políticas de segurança pública, participação social e accountability policial.

### Ficha Catalográfica

Araujo, Jonas Pereira

Controle externo, participação e accountability : dilemas e desafios da "Ouvidoria das UPPs" / Jonas Pereira Araujo ; orientador: Fernando Cardoso Lima Neto. – 2018.

125 f. : il. color. ; 30 cm

Dissertação (mestrado)—Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, Departamento de Ciências Sociais, 2018.

Inclui bibliografia

1. Ciências Sociais – Teses. 2. Policiamento comunitário. 3. Participação. 4. Accountability. 5. Ouvidoria. 6. Unidades de Polícia Pacificadora. I. Lima Neto, Fernando Cardoso. II. Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro. Departamento de Ciências Sociais. III. Título.

CDD: 300

## Agradecimentos

Ao meu orientador e professor, Fernando Lima Neto, pela generosidade e parceria na construção deste trabalho.

Aos professores e pesquisadores João Trajano, Angela Paiva, Luana Gusso e Marcelo Bordin. Aos dois primeiros pelos valiosos comentários tecidos tanto na banca de qualificação e aos dois últimos pelos comentários acerca do trabalho que deu origem a esta dissertação, e que foi apresentado no Seminário Nacional de Sociologia e Política, em Curitiba, 2017.

Aos professores e funcionários do Departamento de Ciências Sociais, em especial à professora Maria Sarah da Silva Telles pelo aceite em participar da banca de defesa, e à Ana Roxo pela presteza em resolver burocracias.

À Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (Capes), pela bolsa de estudos.

Aos inúmeros bons policiais que trabalham ou trabalharam neste “paraíso da beleza e do caos”, em especial aos Coronéis Ubiratan, Ibis e Carballo.

Aos amigos que apoiaram de diversas maneiras o processo de construção deste trabalho, especialmente Sandro, Roberta, Gilbert, Fabiano, Jacqueline, Fernanda, Rodrigo da Mata, Rafael Pardo, Felipe Valente, Luiz Henrique, Arthur de Paula, Luiz Manoel e Lísia Thomaz.

À parceira de última hora Vanusa Queiroz que me auxiliou com os dados estatísticos.

Aos colegas do PPGCIS, em especial à Paula, Carla e Bia.

A meus pais e irmãos Bernadete, Lincoln, João Cláudio, Lincoln Filho, Matheus, Chiara, Saulo e Aline. Esse trabalho é nosso.

À Laís Araujo, amada companheira que do início ao fim do curso de mestrado ofereceu suporte, amor e carinho.

Obrigado!

## Resumo

Araujo, Jonas Pereira; Lima Neto, Fernando Cardoso. **Controle externo, participação e accountability: dilemas e desafios da “Ouvidoria das UPPs”**. Rio de Janeiro, 2018. 125p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

O trabalho em tela tem como principal interesse analisar o funcionamento e as representações acerca do trabalho desenvolvido pela “Ouvidoria das UPPs”. O ponto de partida da pesquisa foi verificar o quanto se confirmava ou não a expectativa da ouvidoria como um canal privilegiado de comunicação entre polícia e comunidade em favelas com Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). De modo geral, buscou-se compreender quais dificuldades os policiais envolvidos com a “Ouvidoria das UPPs” encontravam para a implementação de uma política de segurança pública que valorizasse ideias como participação e *accountability* – marcos ideológicos fundamentais para organizações policiais nas democracias modernas. Argumenta-se que, a despeito da expectativa de que ouvidorias devessem atuar no campo do controle externo, a “Ouvidoria das UPPs” devido uma série de características estruturais e do contexto de extrema violência armada nas favelas cariocas funciona basicamente como um serviço para realização de denúncias de crime organizado.

## Palavras-chave

Policiamento Comunitário; Participação; *Accountability*; Ouvidoria; Unidades de Polícia Pacificadora.

## Abstract

Araujo, Jonas Pereira; Lima Neto, Fernando Cardoso. **External control, participation and accountability: dilemmas and challenges of the “Ouvidoria das UPPs”**. Rio de Janeiro, 2018. 125p. Dissertação de Mestrado - Departamento de Ciências Sociais, Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

This work has as its main interest to analyze the performance and the representations around the job done by “UPPs Ombudsman”. The research’s jump start was to verify if the expectations could be confirmed or not about the ombudsman as a privileged channel between the police and the community in the slums with the Pacifying Police Units (Unidades de Polícia Pacificadora – UPPs). In an overall, it was tried to reach the understanding of which difficulties were found by the policeman involved with the “UPPs Ombudsman”, to implement a police of public security which appreciate ideas like participation and accountability – fundamental ideals for the police organizations in the modern democracies. It has been told that, despite of the expectation that the ombudsman should act in the external control field, the “UPPs Ombudsman”, due to a lot of structural characteristics and from the context of extreme weaponized violence in the carioca slums, it basically works as a service of reporting complaints of the organized crime.

## Keywords

Community Policing; Participation; Accountability; Ombudsman; Pacification Peace Units.

# Sumário

1. Introdução	13
2. Histórico do policiamento comunitário e sua implementação no Rio de Janeiro	16
2.1. Introdução	16
2.2. O modelo de policiamento tradicional	20
2.2.1. O Ethos Guerreiro no modelo tradicional de polícia brasileiro	22
2.3. A ascensão do policiamento comunitário	24
2.3.1. Experiências influenciadas pelo policiamento comunitário no Rio de Janeiro	33
2.4. Considerações Finais	53
3. Controle externo da polícia: o aprendizado das ouvidorias	56
3.1. Introdução	56
3.2. Accountability policial	59
3.3. Experiências internacionais no controle da polícia	61
3.4. O controle da polícia no Brasil	66
3.4.1. Contexto e estrutura	66
3.5. A experiência das Ouvidorias no controle externo da polícia no Brasil	72
3.5.1. Panorama de criação das Ouvidorias	72
3.5.2. Dificuldades para a efetividade das Ouvidorias de Polícia	75
3.6. Considerações finais	77
4. Estudo de caso sobre a “Ouvidoria das UPPs”	79
4.1. Introdução	79
4.2. Questões metodológicas	80
4.3. Dilemas e desafios da “Ouvidoria das UPPs”	83
4.3.1. Institucionalização do serviço	85
4.3.2. Infraestrutura e rotinas de trabalho	88
4.3.3. Aspectos culturais	94
4.3.4. Influência da violência armada	95
4.3.5. Análise dos dados da “Ouvidoria das UPPs”	98
5. Conclusão	114
6. Referências Bibliográficas	118

## Lista de fotos

Foto 01: O estudante Nathan Ives com Bruno de Abreu, um dos soldados que tomam conta do acesso pela Rua São Clemente	50
Foto 02: Van da OUPPs estacionada ao lado da Sede Física na CPP	88
Foto 03: Interface do site da 'Ouvidoria das UPPs	89
Foto 04: Interface da página da 'Ouvidoria das UPPs' no Facebook	90
Foto 05: Exemplar de material distribuído nas rondas itinerantes da OUPPs	98

## Lista de gráficos

Gráfico 01: Sentimentos que, segundo os policiais, a maioria da população demonstra em relação a eles (% de respostas)	52
Gráfico 02: Total de comunicações por veículo utilizado	102
Gráfico 03: Autor da comunicação conhecido	103
Gráfico 04: Confronto armado nas UPPs – 2016 e 2017	105
Gráfico 05: Mortos ou feridos em serviço por ação criminosa em área de UPP – JAN/2016 a FEV/2017	106
Gráfico 06: Veículo utilizado por área da cidade	110
Gráfico 07: Autoria do comunicante por área da cidade	110
Gráfico 08: Qualificação da denúncia desagregada	111

## Lista de tabelas

Tabela 01: Total de comunicações por ano de registro	102
Tabela 02: Total de comunicações por área da cidade	104
Tabela 03: Área de cidade por ano do registro	107
Tabela 04: Total de comunicações por tipo	108
Tabela 05: Tipo de comunicação por área da cidade	109
Tabela 06: Qualificação da denúncia	111
Tabela 07: Tipo de denúncia por área da cidade	112
Tabela 08: Principais denúncias comunicadas à OUPPs	113

## Lista de quadros

Quadro 01: Comparação entre tipos ideais de modelos de policiamento tradicional e comunitário	30
Quadro 02: UPPs por área da cidade	100
Quadro 03: Qualificação das denúncias	101

*Concluo, pois, sem dispor de armas próprias nenhum principado estará seguro, ao contrário, estará inteiramente à mercê da fortuna, não tendo virtude que o defenda com fé nas adversidades.*

Nicolau Maquiavel, *O príncipe*

*A princípio ninguém pôde imaginar de onde tinham vindo aquelas criaturas, mas o mistério logo se aclarou: eram os cachorrinhos que Napoleão havia tomado às mães e criado secretamente. Embora ainda não tivessem completado o crescimento, já eram uns cães enormes e mal-encarados como lobos. Permaneceram junto a Napoleão e notou-se que sacudiam a cauda para ele da mesma maneira como os outros cachorros costumavam fazer para Jones.*

George Orwell, *A Revolução dos Bichos*

*Quis custodiet ipsos custodes? (Quem vigia os vigias?)*

Decimus Iunius Iuvenalis, *Satirae VI*

## 1. Introdução

No dia primeiro de janeiro de 2011, o Governador do Estado do Rio de Janeiro, Sérgio Cabral tomava posse para a execução de seu segundo mandato. Da tribuna do Plenário Barbosa Lima Sobrinho, na Assembleia Legislativa, confraternizou-se com familiares, deputados, senadores e membros do Judiciário e das Forças Armadas. Lembrou-se dos avanços empreendidos na economia, nas finanças e em outros serviços fundamentais.

Em meio à celebração, um momento de inflexão: Cabral recordou a trágica morte do jornalista Tim Lopes, executado por traficantes do Morro do Alemão, durante a realização de uma reportagem, em 2002. O governador lembrou os dias de “terror” vividos na cidade do Rio de Janeiro, fazendo uma digressão sobre a situação da segurança pública no estado, na primeira década desse século. A violência, assim, assume um lugar de contraponto no discurso do governador. Uma lacuna a ser preenchida, em meio a uma gestão de inegáveis e significativos feitos, segundo ele.

Como não poderia ser diferente, se o controle do crime e da violência não poderia ser compreendido como realização, passará a ser tomado como desafio, e o discurso<sup>1</sup> ganha feições de campanha:

“Este é um compromisso meu com o povo do Estado do Rio de Janeiro. Quero dizer a V.Exas. que temos muitos temas pela frente, temos muitos desafios pela frente, na área dos Transportes, da Agricultura, do Meio Ambiente, do Saneamento, da Infraestrutura, da Saúde, da Educação, do calendário fantástico que conquistamos de eventos, investimentos. **Mas tudo isso perde peso e importância enquanto nós tivermos um bairro, uma comunidade dominada pelo poder paralelo. Por isso, reafirmo aqui, diante das senhoras e senhores, que em 2014 não haverá uma comunidade, um bairro do nosso Estado dominado pelo poder paralelo, seja miliciano, seja traficante**” (CONFIRA..., 2011) (Grifos nossos).

Provavelmente sem imaginar os rumos da administração pública do Rio de Janeiro (e da própria carreira política), Cabral, ao encerrar seu discurso de posse, lançou mão do que viria ser um de seus principais “trunfos” políticos: a ocupação

---

<sup>1</sup> CONFIRA a íntegra do discurso do governador Sérgio Cabral, na cerimônia de posse. **O Globo**, Rio de Janeiro, 04 nov. 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/confira-integra-do-discurso-do-governador-sergio-cabral-na-cerimonia-de-posse-2844108>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

permanente de favelas cariocas pela Polícia Militar, aludindo mais precisamente à sequência do programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs), iniciado em dezembro de 2008.

A “Ouvidoria das UPPs”, órgão estudado na presente dissertação, foi inaugurada em maio de 2014, um mês após a saída do governador Cabral do Palácio das Laranjeiras, sede do governo do estado do Rio de Janeiro. Assim como muitos dos acontecimentos daquele período, em tempos de Copa do Mundo, Olimpíadas e “Brasil do Pré-Sal”, a nova Ouvidoria ofertava igualmente grandes expectativas para ajudar a legitimar o consolidado, mas já arranhado<sup>2</sup>, programa das UPPs. Pretendia-se que esse órgão fosse um canal de comunicação direta entre a polícia e os cidadãos, estimulando a participação dos últimos na melhoria do serviço policial prestado.

Inspira-nos, aqui, para a realização deste trabalho, uma discussão atualíssima, sobretudo nas ciências políticas, acerca das pesquisas sobre “qualidade da democracia”. Neste campo, diversos autores, em âmbito internacional (DIAMOND; MORLINO, 2004) e nacional (MOISÉS, 2003), têm demonstrado que os grandes paradigmas atuais não passam mais pela problemática: conforme argumentam, a democracia existe ou não existe, mas estes apontam que está em questão sua qualidade.

Assim, vão sendo desenvolvidos, ao redor do mundo, diversos estudos, a fim de ser possível compreender e comparar o funcionamento interno dos órgãos e estruturas de governo em sua interação, interagências e com os cidadãos, para, a partir daí, delimitar os tipos e/ou níveis de democracia em cada lugar.

Diamond e Morlino (2004), por exemplo, defendem que a democracia pode ser compreendida como um sistema dividido em oito dimensões interligadas, e

---

<sup>2</sup> O primeiro grande “arranhão” sofrido pelo programa de pacificação e que causou comoção nacional foi o “Caso Amarildo”. Em julho de 2013, o pedreiro Amarildo Dias de Souza, morador da Favela da Rocinha, desapareceu após de ser levado por policiais militares à sede da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP) para prestar esclarecimentos. No desenrolar do processo instaurado para apurar os acontecidos, ficou comprovado que o pedreiro teria sido morto pelos policiais da UPP. Seu corpo, entretanto, nunca foi localizado. Em 2016, 12 dos 25 policiais militares denunciados pelo desaparecimento e morte de Amarildo foram condenados em primeiro grau.

entre estas se encontram “participação” e “*accountability*” –, a qual, para os autores, fraciona-se em *accountability* vertical e horizontal.

Entretanto, para nossos propósitos neste trabalho, a saber, compreender o funcionamento e as representações sobre a “Ouvidoria das UPPs” a partir da percepção de seus operadores, basta dizer que trabalharemos com as ideias de participação e *accountability* como pano de fundo para as discussões que empreenderemos no decorrer do texto.

Assim, no primeiro capítulo, demonstraremos, através das experiências implementadas pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), inspiradas na filosofia de policiamento comunitário, quais dificuldades têm sido encontradas para a realização desse tipo de policiamento, localmente. Frise-se que o policiamento comunitário foi escolhido como assunto porque é a modalidade de ação policial que compreende a existência de espaços ou momentos de participação dos cidadãos no planejamento das ações da polícia. Como veremos, as Unidades de Polícia Pacificadora, ainda que não tenham se constituído em uma experiência concreta desse tipo de policiamento, beberam em sua fonte.

No segundo capítulo trataremos especificamente dos instrumentos de controle da atividade policial, com ênfase para aqueles voltados ao controle externo, tais como as Ouvidorias de Polícia. O pano de fundo será a discussão da necessidade de *accountability* nas organizações policiais. Veremos, ao estudar o contexto das Ouvidorias de Polícia no Brasil, como o tema do controle externo tem se desenvolvido, e quais as principais dificuldades para sua efetivação.

Por último, na terceira parte da dissertação, apresentaremos os dados da pesquisa de campo empreendida junto à “Ouvidoria das UPPs”, entre novembro de 2016 e dezembro de 2017. Esperamos que, a partir dos dados coletados e das entrevistas realizadas, possamos compreender seu funcionamento e como as dimensões da participação e *accountability* são vivenciadas em serviço.

## 2. Histórico do policiamento comunitário e sua implementação no Rio de Janeiro

### 2.1. Introdução

A polícia, como instituição reguladora dos conflitos, nasce de um longo processo civilizador<sup>3</sup> que, de acordo com Foucault (2008), vem desde o século XV<sup>4</sup>. Neste processo, o primeiro modelo profissional de polícia surgiu no segundo quarto do século XIX (1829), a partir de experiências conduzidas por Sir Robert Peel<sup>5</sup>, em Londres. O modelo policial londrino esteve à frente das demais experiências globais de profissionalização de aparatos policiais, organizando-se como um regimento civil mantido com recursos públicos e recrutamento feito a partir de características como sexo, altura, peso, personalidade e habilidades em ler e escrever (BAYLEY, 2001). Expandindo-se para grande parte da Europa e Estados Unidos, o principal diferencial que permitiu associá-lo à modernidade foi a atuação como polícia preventiva. Batitucci (2010), balizando-se no trabalho de Miller (1999)<sup>6</sup>, defende que o modelo policial londrino se destacou por utilizar a aceitação e a concordância voluntária das pessoas para exercer sua autoridade: “O policiamento efetivo, nestes termos, requereria um consenso genérico de que o

---

<sup>3</sup> De acordo com Elias (1993), o processo civilizador constitui-se de “uma mudança na conduta e sentimentos humanos rumo a uma direção específica. Mas, evidentemente, pessoas isoladas no passado não planejaram essa mudança, essa ‘civilização’, pretendendo efetivá-la gradualmente através de medidas conscientes, ‘racionais’, deliberadas” (ELIAS, 1993, p.193). Assim: [...] “A coisa aconteceu, de maneira geral, sem planejamento algum, mas nem por isso sem um tipo de ordem” (ELIAS, 1993, p.193). Os monopólios de força física teriam sido então meios utilizados pelos Estados modernos desde seu nascimento que, no processo de complexificação das relações sociais, serviram para abrandar os “choques” entre os indivíduos. Da seguinte maneira: a pressão de mercados competitivos e a divisão do trabalho fizeram com que a interdependência se tornasse um imperativo. Tal, por sua vez, conduziu a sociedade ao encontro de formas de sociabilidade menos destrutivas. Para o citado autor, foi graças à formação desses monopólios da violência física que a ameaça que um homem representava para outro ficou sujeita a controle mais rigoroso e tornou-se mais calculável.

<sup>4</sup> Para Foucault (2008), a *maréchaussée* francesa é exemplo de um dos primeiros modelos de policiamento conhecido, um aparato militar voltado eminentemente para o controle e repressão das populações indesejadas. Foi criada, ainda no século XV, pelo poder real, com o intuito de evitar as consequências e desordens provenientes das guerras, tais como roubo, assassinato e pessoas errantes.

<sup>5</sup> “Parlamentar britânico reconhecido como uma das pessoas que conceberam o desenho institucional da Polícia Metropolitana e autor da Lei que aprovou a sua criação, o Metropolitan Police Act” (BATITUCCI, 2010, p.44).

<sup>6</sup> MILLER, W. R. **Cops and bobbies: police authority in New York and London 1830-1870**. 2ª ed. Columbus: Ohio State University Press, 1999.

poder que a polícia representa e o poder que ela exerce são minimamente legítimos” (BATITUCCI, 2010, p.31).

Para Bittner (2003) foi expressão de uma importante mudança cultural e ideológica no século XIX o surgimento de um sentimento de negação a formas arcaicas de controle repressivo dos comportamentos desviantes. Bayley (2001) ressalta que a expansão do modelo profissional, atrelado às mudanças estruturais societárias nos Estados modernos, conduziu a uma situação em que cada vez menos a utilização da força violenta parecia desejável:

Já as polícias da Inglaterra e Noruega desprezaram completamente o uso de armas. O mesmo cenário histórico ocorreu no Japão por volta de 1870. O exército recrutado criado em 1872 como instrumento de revitalização nacional ficou abalado ao ter que suprimir violentas manifestações regionais que eram uma reação à destruição do sistema feudal descentralizado dos Tokugawas. Em 1878, a responsabilidade pela manutenção da ordem interna foi totalmente transferida do exército para a força policial recentemente criada com base na polícia da França e Prússia (BAYLEY, 2001, p.56).

Entretanto, cabe mencionar que as acomodações realizadas por países como os Estados Unidos a partir do modelo policial londrino não foram necessariamente as mais progressistas. Bittner (2003) lembra que, enquanto o modelo policial londrino era bastante claro no que diz respeito aos objetivos de busca da paz, da ordem e do controle do crime em cooperação com as pessoas, nos Estados Unidos, a polícia em seu primeiro século de existência, “constituía apenas um grupo de fantoches corruptos, a serviço de um governo urbano corrupto” (BITTNER, 2003, p.278).

Entretanto, ver-se-á que a polícia nos Estados Unidos passou por dois momentos de reestruturação. No início dos anos 1930 surgiu a necessidade de reforma desse primeiro modelo profissional, colocando-se em marcha um processo de intensa especialização e diversificação das atividades policiais modernas. Nesta seara, um dos casos mais bem documentados de reforma do modelo profissional, daqui em diante chamado *modelo de policiamento tradicional*, foi a experiência norte-americana. Algumas décadas mais tarde, aproximadamente por volta dos anos 1970, um conjunto de novas metodologias de atuação policial em países como o Japão, Canadá e Estados Unidos dará origem ao que conhecemos hoje de modelo de policiamento comunitário.

Como buscaremos demonstrar ao longo deste capítulo, as experiências norte-americanas tiveram marcada influência no Brasil, em especial, no Rio de Janeiro, com a adoção do policiamento comunitário por parte de setores progressistas da PM como uma ideologia a ser perseguida.

No entanto, ao comparar processos históricos ocorridos nos Estados Unidos e no Brasil, ligados sob a insígnia de “modernização da polícia”, não podemos deixar de esquecer a existência de aspectos diferenciados de *cultura política*, próprios a cada realidade.

A preocupação com a dimensão cultural de fenômenos políticos teve início na década de 1960, a partir do pioneiro trabalho *The Civic Culture*, de Almond e Verba (1963). Tal estudo tratou de conhecer as condições culturais, propícias ou favoráveis ao estabelecimento da democracia e à manutenção da estabilidade do sistema democrático em cinco países (Estados Unidos, Inglaterra, Itália, Alemanha e México). A ideia de *cultura política*, abordada pelos autores – *expressão de um sistema político internalizado nas percepções, sentimentos e avaliações de sua população* (ALMOND; VERBA, 1963, p.13) – remetia a uma forte preocupação do período vivido no pós-guerra, que dizia respeito à identificação das condições de desenvolvimento das democracias participativas.

Kuschnir e Carneiro (1999) lembram, contudo, que o trabalho de Almond e Verba foi duramente criticado pela simplificação com que tratou a ideia de “cultura”, tão cara para a antropologia. Entretanto, o conceito de cultura política foi renovado teórica e metodologicamente por uma segunda geração de estudiosos. A pesquisa realizada por Putnam<sup>7</sup> é um exemplo disso, na qual esse autor avalia as “instituições democráticas segundo um conjunto diversificado de indicadores que não envolvem apenas atitudes subjetivas, mas também indicadores objetivos da *performance* institucional” (KUSCHNIR; CARNEIRO, 1999, p.235).

De fato, Brasil e Estados Unidos, no que se refere à participação cívica, compartilham experiências bastante diferenciadas entre si. Por exemplo, distintas

---

<sup>7</sup> PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

correntes de pensamento têm demonstrado que em nosso país há não só um enorme peso do Estado sobre a sociedade, como também o fato de que o espaço público é correntemente povoado por representações e práticas privatistas e personalistas (HOLANDA, 1995; DAMATTA, 1983). Paiva (2010), ao estudar aspectos da cidadania no Brasil, opta por compará-lo com os Estados Unidos, justificando sua escolha da seguinte maneira:

Por outro lado, havia também a vontade de aprofundar algumas das causas que representavam impedimentos ou constrangimentos para o alcance do pleno exercício da cidadania no Brasil. E surgiu a ideia de estabelecer uma comparação com um modelo de organização social de outro país que já alcançara esse patamar mínimo de direitos conquistados, aparecendo os Estados Unidos como um modelo alternativo na construção da cidadania por terem uma organização sociopolítica que já lograra há muito tempo a estabilidade para as práticas democráticas, cujas bases criavam condições para uma participação muito extensiva de sua população para o usufruto da cidadania plena (PAIVA, 2010, p.3).

Nosso trabalho, de alguma forma, busca confirmar a impressão de que os baixos níveis de participação (ou de abertura à participação) no espaço público brasileiro são um dos principais empecilhos à efetivação de práticas no campo da segurança como o policiamento comunitário.

Neste sentido, outra questão que distingue, substancialmente, tais experiências norte-americanas e brasileiras, passa pela finalidade subjacente a que buscam responder ambas as polícias. Por um lado, como veremos adiante, o policiamento comunitário nos Estados Unidos foi desencadeado pela expectativa de maximização ou melhora da efetividade do trabalho policial, num movimento típico da mentalidade norte-americana, em que aporte financeiro ao desenvolvimento de pesquisas foi realizado sob uma perspectiva *utilitária* e de eficácia, que contribuísse para a redução da incidência criminal e para o aumento da sensação de segurança. No Brasil, por outro lado, vê-se a corrente associação entre “policiamento comunitário” e “respeito aos direitos humanos<sup>8</sup>”, o que faz com que nosso maior problema pareça ser, antes de tudo, ter uma polícia que respeite a comunidade que deve proteger. Veremos, por exemplo, que as experiências influenciadas pelo policiamento comunitário no Rio de Janeiro nos últimos 30 anos foram unânimes em exigir períodos de formação específica para

---

<sup>8</sup> Associação esta, frise-se, que não aparece na literatura norte-americana.

os policiais envolvidos nessa modalidade. Também, na maioria das vezes, buscou-se a utilização de policiais recrutas que, em comparação aos antigos, “não teriam vícios”.

Assim, nossa intenção no presente capítulo é apresentar em que medida o policiamento comunitário inspirou e/ou influenciou projetos de policiamento implementados no Rio de Janeiro, com atenção especial para o caso das UPPs. Nosso argumento se divide, então, em duas partes. Na primeira, abordaremos o processo de profissionalização policial ocorrido ao final do século XIX e suas características, sobretudo no Brasil. Em seguida, na segunda parte, trataremos do surgimento do *modelo de policiamento comunitário*, com ênfase nas experiências promovidas pela PMERJ desde o início da década de 1980 até os dias atuais.

## 2.2. O modelo de policiamento tradicional

Cerqueira (2001b)<sup>9</sup>, no artigo *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*, utiliza autores norte-americanos como George Kelling, Mark Moore e Orlando Wilson<sup>10</sup> para explicar a influência do modelo americano no Brasil. Destaca que a história da polícia nos Estados Unidos, na percepção desses autores, dividiu-se em três períodos: “era política”, de 1840 até 1900 (período de profissionalização da polícia); “era da reforma”, de 1930 até 1970; e “era da resolução de problemas”, que começa a partir de 1970 e vem até os dias de hoje (tratando-se aqui do surgimento do policiamento comunitário).

Cerqueira (2001b), com o intuito de delimitar o escopo de atuação da polícia a partir da era da reforma, apresentou-o a por meio de sete categorias. São elas: 1) *legitimação e fonte da autoridade*; 2) *função da polícia*; 3) *desenho organizacional*; 4) *relações externas*; 5) *administração das demandas*; 6) *programas e tecnologias*; e 7) *medição de resultados*. Para o autor, a compreensão do processo de transformação da polícia nos Estados Unidos tem grande validade

<sup>9</sup> Carlos Magno Nazareth Cerqueira (1937-1999) ingressou na PM fluminense em 1954 e nela permaneceu por quase 40 anos, sendo duas vezes comandante geral nos dois períodos em que Leonel Brizola foi governador: de 18 de fevereiro de 1983 a 15 de março de 1987 e, novamente, de 15 de março de 1991 a 1º de janeiro de 1995 (SILVA, 2016). É tido como o principal responsável pela introdução da ideia de policiamento comunitário no Brasil.

<sup>10</sup> Orlando Wilson, por exemplo, “baseado em conhecimento e técnicas da moderna administração, foi quem desenvolveu a teoria e engajou-se na prática da administração policial moderna, merecendo os créditos por ter sido um modelo de líder nesse campo” (BITTNER, 2003, p.15).

porque fornece preciosos subsídios para analisar a evolução da atividade policial no Brasil.

Resumidamente, as reformas executadas pelas polícias no início do século XX caracterizaram o policiamento tradicional da seguinte maneira: 1) a partir de um movimento de rompimento entre a atividade policial e o poder político, a legitimidade do novo modelo policial dava-se pelo profissionalismo e não pela “política”. Neste sentido, o apelo irrestrito às leis normas conduziu ao insulamento da atividade policial; 2) o foco das ações deveria estar na repressão aos criminosos, e os instrumentos básicos de serviço para alcançar este fim seriam o patrulhamento ostensivo e a investigação criminal; 3) o desenho organizacional passou a guiar-se por um *ethos* militarizado. É preciso frisar que tal ideia era perfeitamente compatível com o horizonte de administração das empresas privadas daquele momento. Os modelos *taylorista* e *fordista* surgidos no mesmo período apregoavam como metodologias de gestão a divisão do trabalho, a centralização rígida e a subordinação excessiva – características comuns às organizações de tipo militar; 4) no que diz respeito à categoria “relações externas”, a ideia era um modelo hermético no qual a participação se daria prioritariamente via “colaboração com a polícia<sup>11</sup>”; 5) compartilhava-se a expectativa de que a pronta resposta asseguraria a boa imagem da corporação. Foi a época de instalação das centrais telefônicas para as chamadas da população – o 911 dos americanos; 6) há enorme valorização da ostensividade, “espinha dorsal da polícia”. Considerada central pelos defensores do modelo de policiamento tradicional, o paradigma máximo é a concepção de que a simples presença policial consubstancia-se em fator inibidor do crime, o que resultaria em sensação de segurança satisfatória para os cidadãos; e 7) o principal balizador do bom serviço policial, no modelo tradicional, seria a prisão de criminosos, mas, também outros procedimentos estatísticos, como indicadores de criminalidade, tempo de resposta aos chamados policiais e a frequência do patrulhamento ostensivo também eram tidos como boas ferramentas de medição da eficácia policial.

Assim, o modelo de policiamento tradicional “reformado”, constituído a na década de 1930, será referência nos Estados Unidos até as décadas de 60 e 70,

---

<sup>11</sup> *Colaboração com a polícia* compreendida no sentido de “informante” – aquele que informa, denuncia.

quando, então, começa a ser questionado – de acordo com Ribeiro (2014), em parte pelo cenário de insulamento no qual as organizações policiais imergiram. Conforme Bittner (2003), tratou-se de resultado de uma avalanche de modificações na sociedade ocorridas nos anos de 1960 – inspiradas em grande parte pelos movimentos sociais de luta pelos direitos civis. Destaca o autor:

No que concerne à polícia, segmentos inteiros da sociedade (que nunca tinham tido voz ativa nos negócios públicos e cujo destino era tradicionalmente decidido “pelo bem deles”) ergueram-se para dizer “fora com os azuis” [*out of the blue*, fora com os policiais uniformizados], no que pode ser descrito como uma revolta indiscriminada. Negros, jovens, pobres e imigrantes recentes anunciavam explosivamente suas reivindicações por novas liberdades. Acima de tudo, exigiam liberdade contra a opressão e contra a pobreza. E, embora sua luta fosse contra a sociedade como um todo, ou contra o “sistema”, do modo como era conhecido, o confronto aconteceu entre eles e a polícia (BITTNER, 2003, p.278).

### 2.2.1.

#### **O Ethos Guerreiro no modelo tradicional de polícia brasileiro**

Alheio às críticas que o modelo de policiamento tradicional passava nos Estados Unidos, durante as décadas de 1960 e 1970, o Estado brasileiro sob a égide do regime militar utilizou políticas de segurança fortemente influenciadas pelo pragmatismo das doutrinas de segurança nacional. Como lembra Cerqueira (2001b), “[...] certamente nós aqui estávamos implementando o modelo de patrulhamento preventivo [típico do policiamento tradicional] sem qualquer consideração às suas limitações” (CERQUEIRA, 2001b, p.97).

Um traço desse tradicionalismo já tematizado é a valorização, pelas organizações policiais, de um *ethos* militarizado. Bittner (2003) rememora que o movimento de reforma da polícia tradicional concentrou-se em esforços que visavam tanto à profissionalização da atividade quanto à eliminação de práticas de corrupção dessas organizações: “A reforma policial foi literalmente forçada a lançar mão de meios formidáveis de disciplina interna para desalojar atitudes e influências indesejáveis, e o modelo militar parecia servir tais propósitos admiravelmente” (BITTNER, 2003, p.145).

Sobre esse tópico, pode-se dizer que o Brasil também passou por processo semelhante de valorização de modelos de organização militar, e que a não

superação desse paradigma parece ser fundamental para explicar o cerne das dificuldades de implementação de iniciativas participativas na segurança pública.

A principal referência deste trabalho é a pioneira definição de *ethos guerreiro*<sup>12</sup> cunhada por Elias (1997), a qual se compreende, em linhas gerais, pela exaltação do valor da guerra como meio privilegiado para a solução de conflitos. Em nossa percepção, o modelo policial brasileiro, em especial o modelo fluminense, é marcado fortemente, até os dias atuais, por essa característica.

A autora Zaluar (1994), de maneira semelhante, criou o conceito *ethos da masculinidade* para dar conta de outro fenômeno, mas, que, no limite, também expressa exaltação da violência. Ao estudar a criminalidade em camadas periféricas, percebeu que os jovens de quadrilhas seriam expostos a uma vasta gama de valores e definições favoráveis ao uso da violência. Tratar-se-ia de uma tendência à adoção de um modelo específico de sociabilidade, em que a posse de armas de fogo e a predisposição para o uso da violência configurar-se-iam em mecanismo definidor de reconhecimento e aceitação ao grupo. Relata Zaluar (1994):

Mas o envolvimento progressivo do crime, a escolha da carreira criminosa cuja marca é, entre eles, o uso da arma de fogo à cintura, não se explica exclusivamente pela pobreza. Apenas três dos bandidos entrevistados insistiram no tema da sociedade injusta para justificar seus atos. Os outros, embora mencionassem a “necessidade” como ponto de partida, apontavam também a dinâmica própria do mundo do crime e as atrações que exerce em termos de um cálculo racional (se o crime compensa ou não) ou em termos de valores de um *ethos* da masculinidade que seriam alcançados na atividade criminosa (ZALUAR, 1994, p.138).

Já a literatura recente sobre as organizações policiais no Brasil tem comumente apresentado ideias equivalentes, como “*ethos* policial militar”

---

<sup>12</sup> De acordo com Elias (1997), o *ethos guerreiro* tem sua origem como traço cultural surgido a partir dos desdobramentos do processo de unificação da Alemanha. Explica que a unificação alemã se deu por meio de vitórias militares sob a liderança da nobreza e, como resultado das referidas façanhas bélicas, verificou-se na sociedade (sobretudo na burguesia) um fenômeno de adoção de uma das características específicas dos valores aristocráticos alemães – o *ethos* guerreiro: “Uma das experiências coletivas fundamentais de vastos setores da burguesia do império Guilhermino foi a lembrança de que a tão sonhada unificação da Alemanha não foi conseguida pacificamente, através da razão e de uma revolução burguesa contra a supremacia dos príncipes e da aristocracia. [...] Foi como se muitos de seus membros dissessem: ‘Todas as nossas belas ideias nenhum préstimo tiveram para nós. O que nos tirou das profundezas abissais e nos levou para as alturas e, portanto, para a meta pela qual nos esforçamos tanto por alcançar, foi a força militar, a violência militar’” (ELIAS, 1997, p.403).

(MUNIZ, 1999) e *ethos guerreiro* (PONCIONI, 2005; STORANI, 2008), para explicar a predisposição desses profissionais para o confronto e a valorização do *policia de rua* – o operacional – em contraponto ao *policia do quartel* – o burocrata. Em resumo, busca-se demonstrar que, na sociedade brasileira, tanto as corporações policiais como certos grupos de criminosos comungam de um mesmo credo: a violência e a força das armas são o meio mais eficaz de resolução de conflitos. O impacto disso pode ser sentido pelos significantes números de mortos e feridos decorrentes da violência urbana no país.

Passemos agora ao processo de modificação do policiamento tradicional ocorrido nos Estados Unidos, nas décadas de 1960 e 1970. Problematizando-se o distanciamento entre polícia e sociedade e os frutos desse policiamento, conseguiu-se dar maior efetividade ao trabalho da corporação. A ideia foi utilizar metodologias de atuação que privilegiavam a aproximação da polícia ao público.

### **2.3. A ascensão do policiamento comunitário**

Para Skogan (2008), as primeiras experiências que deram origem ao policiamento comunitário nasceram nesse contexto de crítica às premissas tradicionais, de forma paulatina, não planejada, e a partir de inovações nas metodologias postas em prática por diversos departamentos de polícia, em diferentes estados norte-americanos. O autor explica:

There was no master plan behind them, and no systematic theory about why the innovations might be more effective than the dominant model for policing. Instead, cities around the country tried new things that they thought might work for them. In retrospect, the origins of community policing can be found in some of these experiments. Though each had its limitations, together they broadened society's view of what policing might entail, and by the end of the 1980s they had changed the nature of the discussion of where policing was heading at the end of the 20<sup>th</sup> Century (SKOGAN, 2008, p.44).

De acordo Skogan (2008), o conjunto de práticas que posteriormente unificaram-se sob o título de *policiaamento comunitário* tratou-se de um genuíno processo desenvolvido de “baixo para cima”. Ou seja, de forma não planificada e sem um fio condutor único, com base na experimentação de novas metodologias de atuação policial, na tentativa de melhorar os serviços prestados.

Cabe ressaltar que influenciaram esse processo pesquisas e experimentos voltados à investigação da insuficiência do modelo tradicional e a testes de validade e eficácia das inovações metodológicas da atividade policial, os quais diversos departamentos vinham desenvolvendo<sup>13</sup>. Dois desses estudos mais famosos aconteceram em um intervalo de dez anos, e foram patrocinados pela organização *Police Foundation*<sup>14</sup>.

O primeiro tratou-se de um experimento realizado junto ao Departamento de Polícia da cidade de Kansas, entre outubro de 1972 e setembro de 1973. A pesquisa, intitulada *A experiência de patrulhamento preventivo na cidade de Kansas*, foi um experimento social inédito. Testou uma prática tida como irrefutável no modelo de policiamento tradicional no mundo, até aquele momento, e corroborada por setores da sociedade – diga-se de passagem, até hoje –, a ideia de que através do emprego de patrulhas permanentemente presentes e atuação policial rápida seria possível inibir ou controlar o fenômeno da criminalidade (KELLING, 1993). A intenção do experimento foi pôr à prova esse pressuposto. Foram realizadas variações controladas nos níveis de patrulhamento preventivo em 15 distritos da cidade de Kansas. Esses distritos foram divididos aleatoriamente em três grupos de cinco, e cada grupo recebeu um tratamento diferenciado. Nos distritos chamados “reativos”, o patrulhamento foi suspenso e a polícia só atuaria para agir em resposta às solicitações. Nos distritos chamados “referência”, o patrulhamento foi mantido em seu nível habitual, sem qualquer modificação. Já nos distritos chamados “pré-ativos”, buscou-se intensificar o patrulhamento preventivo em até três vezes mais que o nível habitual:

Por exemplo, como se revelou nas pesquisas de vitimização, as condições experimentais não tiveram qualquer efeito significativo sobre arrombamentos residenciais ou não, roubos de carros, furtos de acessórios de carros, assaltos ou vandalismo – crimes que tradicionalmente se acreditavam possíveis de prevenir com patrulhamento preventivo; em termos da proporção dos crimes objeto de denúncia à polícia, ocorreram poucas diferenças e não se verificaram quaisquer modelos coerentes nas condições da experiência; [...] no geral, o temor dos cidadãos em relação ao crime não foi afetado pelas condições da experiência (KELLING, 1993, p.7).

---

<sup>13</sup> Tais inovações metodológicas foram as que deram origem ao conjunto de práticas posteriormente entendidas como típicas de policiamento comunitário.

<sup>14</sup> A *Police Foundation* é uma instituição de pesquisa e apoio técnico, de natureza privada, sem fins lucrativos, cujo principal objetivo é contribuir para a melhoria do policiamento. Sediada em Washington, D.C., foi implantada na década 1970 pela Fundação Ford.

Assim, demonstrou-se com a pesquisa, a partir das três situações de patrulhamento experimental, que os níveis de crime ou sensação de segurança dos cidadãos não foram afetados, o que, de acordo com Cerqueira (2001b), teria deixado evidente que a polícia utilizada como mecanismo de controle social é fatalmente limitada na capacidade de conter o crime.

Já a outra pesquisa a que nos referimos, realizada praticamente dez anos após o estudo de Kansas, aconteceu nas cidades de Houston e Newark, em 1982. Enquanto na primeira (Kansas) a preocupação dos pesquisadores repousava sobre os métodos de “controle do crime”, ou seja, no teste dos pressupostos básicos do modelo de policiamento tradicional, a ideia dos pesquisadores agora, em Houston e Newark, deslocou-se para as iniciativas empreendidas pelos departamentos de polícia dessas cidades, a respeito da melhoria das percepções cidadãs sobre a segurança. Neste sentido, vale ressaltar que a mudança da “preocupação com o criminoso” para a “preocupação com a sensação de segurança do cidadão” é uma das principais diferenças entre os dois modelos de policiamento, surgindo, assim, uma nova função das forças policiais.

O estudo empreendido em Houston e Newark foi pensado para verificar a eficácia de uma série de programas executados pelas polícias, que visavam à redução da sensação de insegurança e à melhoria da qualidade de vida e das relações entre polícia e cidadãos (PATE et al., 1986). Em outras palavras, pretendeu testar a validade das novas iniciativas ligadas ao policiamento comunitário. Os pesquisadores, nessas duas cidades, analisaram então diversas iniciativas, dentre estas, boletins policiais feitos para a comunidade, um centro policial-comunitário e contatos feitos por profissionais da corporação com moradores para a discussão de problemas locais. De acordo com Pate et al. (1986), uma das principais lições da pesquisa foi:

Police officers often resist being assigned to making citizen contacts, running a storefront office, or organizing neighborhood meetings (“it’s not real police work”), but in Houston and Newark that initial resistance soon gave way to enthusiasm when the officers realized how receptive the citizens were, how much information the police thereby obtained, and how appreciative most people were for the attention paid to their problems (PATE et al., 1986, p.6).

Para Cerqueira (2001a), então, a pesquisa nas cidades de Houston e Newark demonstrou que as novas metodologias de policiamento tinham mais sucesso do que aquela preconizada por Orlando Wilson:

[...] Os programas de melhor êxito (centros policiais comunitários, contatos porta-a-porta, organização da comunidade pela polícia e coordenação de várias dessas abordagens) apresentavam duas características comuns: propiciavam tempo para os policiais conversarem com os cidadãos sobre os problemas do bairro; contavam com a iniciativa e a criatividade dos policiais empenhados nesses programas (CERQUEIRA, 2001a, p.17).

Desse modo, as seguintes lições poderiam ser apreendidas a partir dos experimentos estudados: (1) no que diz respeito ao experimento de Kansas, ficou clara a necessidade de rompimento com o discurso de que o papel decisivo para a *erradicação* da criminalidade se daria única e exclusivamente através de metodologias de policiamento ostensivo, ou seja, as dinâmicas criminais mostraram-se muito pouco suscetíveis diante do aumento e/ou diminuição da presença da polícia como fator de prevenção do crime; e (2) as pesquisas em Houston e Newark demonstraram que o trabalho de policiamento realizado com a participação da comunidade na identificação dos problemas e na construção de soluções conjuntas para os mesmos é crucial para a melhoria da sensação de segurança.

De modo semelhante, Bucqueroux e Trajanowicz (2003) acreditam que o policiamento comunitário se define pelo envolvimento direto da comunidade como parceira no processo de identificação, prioridade e resolução dos problemas locais, o que inclui crime, sensação de segurança, drogas ilícitas, questões sociais e desestruturação urbana.

Bayley e Skolnick (1988), por sua vez, publicaram, na década de 1980, os resultados de um amplo trabalho de pesquisa ao redor do mundo<sup>15</sup> sobre programas de “policiamento comunitário”, destacando, ante a observação de diversas experiências, que a premissa central de qualquer projeto dessa natureza seria atribuir um papel mais ativo aos cidadãos na lógica de se *fazer polícia*, tendo este se tornado consenso na literatura sobre o assunto. Para os autores:

---

<sup>15</sup> A pesquisa *Community policing: issues and practices around the world*, realizada por David Bayley e Jerome Skolnick, desenvolveu-se em sete países – Inglaterra, Noruega, Suécia, Dinamarca, Austrália, Cingapura e Japão – e foi publicada originalmente em 1988.

[...] O público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança. A polícia não consegue arcar sozinha com a responsabilidade, e, sozinho, nem mesmo o sistema de justiça criminal pode fazer isso. Numa expressão bastante adequada, o público deve ser visto como “co-produtor” da segurança e da ordem, juntamente com a polícia. Desse modo, o policiamento comunitário impõe uma responsabilidade nova para a polícia, ou seja, criar maneiras apropriadas de associar o público ao policiamento e à manutenção da lei e da ordem (BAYLEY; SKOLNICK, 2006, p.18).

Os mesmos autores destacam ainda que, diante da diversidade de programas de policiamento comunitário existentes, o foco de qualquer experiência dessa natureza é (ou deveria ser) a modificação das interações habituais entre a polícia e o público. Nas palavras dos autores: “Em alguns lugares, houve mudanças genuínas nas práticas policiais. Em outros, o policiamento comunitário é utilizado para rotular programas tradicionais, um caso clássico de colocar vinho velho em garrafas novas” (BAYLEY; SKOLNICK, 2006, p.15-16).

Skogan (2008) resumiu em três eixos centrais as práticas que entende como típicas do policiamento comunitário, sendo esta a definição que utilizamos em nossa pesquisa:

1. *Descentralização dos processos de tomada de decisão*: delega-se maior poder e liberdade de ação aos níveis médio e operacional de ação do policiamento;
2. *Envolvimento dos cidadãos*: a comunidade é acionada para o mapeamento dos problemas locais; e
3. *Metodologia de “problem solving”*: como estratégia de prevenção para redução de crimes e problemas na comunidade, a metodologia de “resolução de problemas” é utilizada para definir conjuntamente as estratégias de ação.

Além disso, um último traço do policiamento comunitário que pode ser destacado advém da proximidade estabelecida com lógicas de administração empresarial, que correntemente relacionam (ou confundem) os termos “cliente” e “cidadão”, ideia<sup>16</sup> que também pode ser percebida através das falas de policiais

---

<sup>16</sup> Ribeiro (2014) defende a tese de que os programas de policiamento comunitário no Rio de Janeiro serviram de base para o nascimento do que chamou de polícia moderna – entendida como uma agência que presta serviços (por isso, tributária dos ideais dos mercados modernos) e que guia suas ações pelos princípios de uma burocracia pública.

envolvidos com o policiamento comunitário. Na obra *Sonho de uma polícia cidadã* (LEAL et al., 2010), que conta a trajetória do Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira – peça fundamental na história do policiamento comunitário no Brasil –, há entrevistas com personagens marcantes das experiências de policiamento comunitário fluminense. Em uma dessas, o Coronel Ubiratan Ângelo diz:

Porque não há firma ou empresa pública ou privada, não há serviço que você possa prestar se não focar no seu cliente. O grande problema que sempre existiu na polícia e muitas vezes se encontra no policial é não saber quem é o seu cliente. Quando você olha a estratégia de polícia e de segurança pública voltadas para o confronto é porque há um desvio no foco do cliente; você está colocando no foco da polícia, o criminoso. Para a polícia, o foco tem de estar necessariamente no cidadão (LEAL et al., 2010, p.105-106).

Enfim, com o intuito de explicitar as diferenças entre os modelos de policiamento até então estudados, utilizamo-nos, para isso, as contribuições de Cerqueira (2001b, p.132-133), Ribeiro (2014, p.282) e damos ainda nosso próprio aporte para a construção do Quadro 01. Nele, resumem-se as principais características dos modelos de policiamento tradicional e comunitário, apresentados aqui como *tipos ideais* (WEBER, 1982). Vale lembrar que a categoria “tipo ideal” prescinde de existência empírica, uma vez que se trata de um constructo sociológico de finalidade analítica para que, ao enfatizarmos determinadas características de um fenômeno social, este possa ser tanto contrastado a outros tipos como generalizado.

Neste sentido, nossos modelos *idealtípicos* de policiamento tradicional e policiamento comunitário não existem em “estado puro” em nenhum lugar, outrossim, na maioria das vezes pendem mais para um lado ou para outro. Vejamos no Quadro 01 a comparação entre eles:

Quadro 01: Comparação entre tipos ideais de modelos de policiamento tradicional e comunitário

<b>QUESITO</b>	<b>TRADICIONAL</b>	<b>COMUNITÁRIO</b>
<b>Fonte de autoridade</b>	<i>A lei e o profissionalismo – os profissionais da polícia têm como objetivo principal a imposição da lei.</i>	<i>Além da lei e do profissionalismo, acrescenta o aspecto político, particularmente aquele referente ao apoio comunitário.</i>
<b>Função</b>	<i>A principal função da polícia é o controle do crime.</i>	<i>Prioriza a prevenção do crime por meio da metodologia de resolução de problemas, sem abandonar o controle do crime.</i>
<b>Ethos</b>	<i>Valoriza o ethos guerreiro – acredita na supremacia do confronto como ferramenta para o controle do crime.</i>	<i>Valoriza o ethos comunitário – acredita na participação dos cidadãos para a prevenção e controle do crime.</i>
<b>Planejamento operacional</b>	<i>É centralizado, adotando as prescrições do modelo clássico.</i>	<i>Utiliza estratégias descentralizadas, forças-tarefa ou modelo matricial e outras técnicas advindas das concepções modernas de administração.</i>
<b>Demandas</b>	<i>Atender às demandas dos cidadãos através da central de operações. Todas as chamadas devem ser prontamente atendidas.</i>	<i>São oriundas das análises dos problemas que afetam as comunidades.</i>
<b>Relacionamento com o ambiente</b>	<i>Impera o relacionamento imparcial, neutro e distante dos cidadãos.</i>	<i>Consultas à população; atenção às preocupações da comunidade, sem desprezar os valores da lei e do profissionalismo.</i>
<b>Tática e tecnologia</b>	<i>Policiamento ostensivo preventivo pronto para atender às chamadas da central de operações.</i>	<i>Policiamento ostensivo a pé, solução de problemas e uso de outras metodologias que possam servir de solução para a prevenção do crime.</i>
<b>Medição de resultados</b>	<i>Dados sobre a prisão de criminosos e do controle de crimes.</i>	<i>Qualidade de vida e satisfação dos cidadãos.</i>

Antes de prosseguir, no entanto, gostaríamos de explicar melhor um ponto observado a partir da análise do Quadro 01, e que trata da diferença entre “*ethos* comunitário” e “*ethos* guerreiro” – frise-se, nossa contribuição para a categorização e análise sociológica deste campo de estudo.

Se o “*ethos* guerreiro” nos estudos sobre policiamento trata-se da disposição para o uso da força e da valorização do confronto, o “*ethos* comunitário” diz respeito a metodologias de policiamento que valorizam a participação e o diálogo para o enfrentamento de problemas comuns. Enquanto o primeiro é típico de modelos de policiamento herméticos e reativos, o segundo caracterizar-se-ia por práticas mais abertas e proativas, como o exemplo específico da adoção da *metodologia de resolução de problemas* na qual a participação cidadã é ressaltada no planejamento das ações de segurança.

Outra questão que se deve ter em mente é que o desenvolvimento do policiamento comunitário foi reflexo de um processo de complexificação da sociedade contemporânea. Percebeu-se, a partir da década de 1970, que as gramáticas tradicionais de policiamento não davam conta, sozinhas, de responder ao problema de controle do crime, e o modelo comunitário surgiu complementarmente ao modelo tradicional. Neste sentido, a incompreensão deste fato (de que se trata de um movimento complementar, e não de competição) é o que, segundo Ribeiro (2014), ajuda a explicar os altos índices de rejeição *interna corporis* do modelo comunitário. Por exemplo, mesmo na investigação empreendida acerca das bem-sucedidas metodologias de policiamento comunitário das cidades de Houston e Newark, relatam-se falas de extremada aversão ao policiamento comunitário<sup>17</sup> por parte de policiais que ainda não tinham compreendido as vantagens oferecidas pelo novo modelo. Como veremos mais adiante, percepção semelhante sobre o policiamento comunitário no Rio de Janeiro também é extremamente disseminada.

Entretanto, vale evidenciar que, no caso dos Estados Unidos, não obstante as dificuldades de legitimidade interna encontradas para sua implementação, o modelo de policiamento comunitário expandiu-se de modo impactante. Tal como nos relata Skogan (2008):

In a 1997 survey of police departments conducted by Police Foundation, 85 per cent reported they had adopted community policing or were in the process of doing so (SKOGAN, 2004). Bigger cities included in the survey (those with populations greater than 100,000) all claimed to have adopted community policing – half by 1991 and other half between 1992 and 1997 (SKOGAN, 2008, p.54).

Em resumo, no que diz respeito aos Estados Unidos, concluímos que o policiamento comunitário surgiu da constatação de que o envolvimento da comunidade no planejamento das ações de segurança fornecia maior efetividade ao trabalho policial. Já no Brasil, veremos que a corrente associação realizada, por aqui, entre policiamento comunitário e direitos humanos, reflete uma necessidade de outra ordem.

---

<sup>17</sup> “Police officers often resist being assigned to making citizen contacts, running a storefront office, or organizing neighborhood meetings (‘it’s not real police work’), but in Houston and Newark that initial resistance soon gave way to enthusiasm when the officers realized how receptive the citizens were, how much information the police thereby obtained, and how appreciative most people were for the attention paid to their problems” (PATE et al., 1986, p.6).

Cerqueira (2001a), por exemplo, menciona que esse tipo de policiamento, entre o final da década de 1990 e início dos anos 2000, tem sido recomendado pela Secretaria Nacional dos Direitos Humanos com vistas ao desenvolvimento de uma política de democratização das polícias brasileiras. Neste sentido, vê-se que o policiamento comunitário se relaciona com a necessária mudança da imagem institucional da polícia junto à população:

O caso brasileiro é agravado face à tolerância e incentivo muitas vezes dispensados às violências policiais por determinados setores da sociedade brasileira, comprometidos com propostas autoritárias e sanguinárias de “combate ao crime”. Este também é um dado que não pode ficar despercebido pelos encarregados da administração da polícia comunitária (CERQUEIRA, 2001a, p.152).

Além disso, no Rio de Janeiro, por exemplo, no caso dos Conselhos Comunitários de Segurança – organismos criados especificamente com a finalidade de promover a participação popular, e regulamentados pela Resolução SSP nº 263, de 27 de julho de 1999 –, vê-se, dentre suas finalidades: “Aproximar as instituições policiais da comunidade e as comunidades da polícia, restaurando suas imagens, restituindo-lhes credibilidade e transmitindo mais confiança e sentimento de segurança à população” (RIO DE JANEIRO, 1999). Ou seja, o fenômeno tal qual tem sido visto nas últimas décadas no Rio de Janeiro é que as ideias de “proximidade entre polícia e comunidade” e “participação popular nas políticas de segurança” são questões que trabalham em favor da mudança da imagem institucional da polícia.

Assim, nossa hipótese para as dificuldades de implementação de iniciativas participativas na segurança pública do Rio de Janeiro se divide em duas dimensões. Por um lado, sugerimos a influência de um “viés cultural” associado à preponderância do *ethos guerreiro* sobre os policiais fluminenses e, por outro, verificamos uma série de “dificuldades de ordem material” expressadas tanto pela falta de recursos financeiros como pela situação de violência urbana<sup>18</sup>, que na cidade do Rio de Janeiro tem contornos dramáticos há pelo menos três décadas.

---

<sup>18</sup> O elevado número de mortos por armas de fogo no Rio de Janeiro, semelhante a regiões de guerra no mundo, ajuda a explicar. Vejamos, por exemplo, a matéria publicada no site G1, “Números da violência no Rio se assemelham aos de países em guerra”, de 9 de maio de 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/05/numeros-da-violencia-no-rio-se-assemelham-aos-de-paises-em-guerra.html>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

Deste modo, a fim de explorar empiricamente essas questões, apresentaremos na seção seguinte o histórico das principais experiências de policiamento comunitário postas em prática no Rio de Janeiro, dando destaque aos desafios encontrados para a institucionalização e legitimação das mesmas.

### 2.3.1.

#### **Experiências influenciadas pelo policiamento comunitário no Rio de Janeiro**

A filosofia de policiamento comunitário chegou ao Brasil na década de 1980, através da PMERJ, que desde o início do Regime Militar tinha treinamento voltado para guerra e funcionava sob o comando de generais do Exército. Entretanto, foi nessa mesma época que a Ditadura começou a dar seus primeiros sinais de esgotamento. Assim, parte dos oficiais da Polícia Militar encabeçou um movimento de distanciamento do Exército e, como desdobramento dessa autonomia, em agosto de 1981, levou-se a cabo uma consulta interna. A finalidade era de que o oficialato indicasse um integrante dessa classe de profissionais capaz de ser o novo comandante geral da polícia, nos tempos vislumbrados. Os oficiais mais votados foram o tenente-coronel Nazareth Cerqueira (45,33%), o tenente-coronel Rosette (15,33%) e o tenente-coronel Elísio (7,33%) (LEAL et al., 2010; RIBEIRO, 2014).

Passado pouco mais de um ano, Leonel Brizola assumiu o governo do estado do Rio de Janeiro, em 1983, na primeira eleição direta após décadas de intervenção militar. O contexto social do país, entretanto, era delicadíssimo e, além do aumento da criminalidade (com ênfase para o tráfico de drogas), registrou-se o crescimento das favelas e da desigualdade social. Diante desse quadro, com vistas a dar resposta às graves questões que afligiam o estado, o governo propôs políticas que valorizavam os direitos humanos e a participação. Tal pode ser constatado no Plano de Desenvolvimento Econômico e Social do Estado do Rio de Janeiro (PDES), para o período de 1984 a 1987:

A primeira medida para iniciar um processo de recuperação do Estado da situação de dificuldade e desesperança em que se encontra deve ser uma *mudança da conduta do governo em relação à comunidade*: ele deve procurar o diálogo com todos os segmentos da sociedade, com as associações de classe e de moradores, empresários, estudantes, sindicatos, entidades religiosas e de produtores rurais ([PDES, 1984-1987, p. 5, apud] RIBEIRO, 2014, p.288) (Grifo nosso).

Já no campo da segurança, para nomear um oficial de carreira da Polícia Militar ao posto mais alto da corporação, Brizola teve de lançar mão de certa engenharia institucional. Como o país ainda vivia sob o regime militar (1964-1985), o governador optou por extinguir a figura do Secretário de Segurança – cargo que por lei passava pelo escrutínio do Exército – e criou as secretarias de Polícia Civil e Polícia Militar. Para o cargo de Secretário de Estado e Comandante Geral da Polícia Militar, nomeou o Coronel Nazareth Cerqueira.

Já o Cel. Nazareth Cerqueira, oficial de vanguarda da corporação, antes de assumir o cargo realizou diversas missões ao exterior para conhecer outras experiências no campo policial. Neste ínterim, teve contato com modelos de policiamento comunitário implementados no Japão, Canadá e Estados Unidos<sup>19</sup>, percebendo que, para realizar tal mudança de paradigma, seria necessária a socialização dos policiais fluminenses nos conceitos que esse tipo de policiamento trazia. Sua grande preocupação foi trazer documentos que explicassem a execução de tais parâmetros e que ao mesmo tempo pudessem ser adaptados a distintos cenários, como por exemplo, a tradução de material coletado em sua viagem a Nova Jersey tanto na *Revista da PMERJ* como nos *Cadernos de Polícia* (RIBEIRO;MONTANDON, 2015). O próprio Cerqueira (2001b, p.169), em artigo escrito quinze anos depois, avaliou seu pensamento à época da seguinte maneira:

Não tinha dúvida de que as diretrizes políticas e o novo contexto democrático estavam exigindo uma nova política, um novo policial e uma nova concepção de ordem pública que fugisse dos parâmetros, até então adotados, da doutrina de segurança nacional. Tinha certeza de que havia necessidade de uma nova formulação filosófica, organizacional e operacional para a polícia brasileira, acreditando que aquele momento democrático era uma importante oportunidade para tal empreitada (como me enganei!) (CERQUEIRA, 2001b, p.169).

---

<sup>19</sup> De acordo com Ribeiro e Montandon (2015), a experiência norte-americana de policiamento comunitário tem grande relevância sobre a percepção do Cel. Cerqueira: “Esses documentos indicam que antes de assumir o comando da PMERJ, Cerqueira teria viajado a Nova Iorque, onde visitara alguns institutos de pesquisa que realizavam trabalhos com a polícia, como o *Vera Institute of Justice* e o *Police Foundation*, além das próprias organizações policiais. É nesse momento que ele entra em contato com os modelos de policiamento comunitário desenvolvidos nos Estados Unidos” (RIBEIRO; MONTANDON, 2015, p.68-69).

Para Albernaz, Caruso e Patrício (2007), uma das mudanças mais importantes do período de redemocratização foi a mudança de paradigma na segurança. Destacam como primeiro e importante sinal dessa alteração do sistema policial brasileiro a transformação do discurso de uma corporação voltada à ideia de “segurança nacional” que se tornou de “segurança pública”. Esta, a partir do marco constitucional de 1988, deveria aproximar o foco da ação policial das garantias individuais e coletivas dos cidadãos.

O paradigma de “segurança nacional” caracterizava-se pelo afastamento das organizações policiais do cotidiano urbano das grandes cidades e privilegiava o combate aos aparelhos subversivos, primordialmente, a partir de práticas repressivas. A segurança era tratada como algo secreto, e por essa razão qualquer proximidade com a população podia ser compreendida como um risco de promiscuidade ou “contaminação” para as instituições policiais, condição que levou ao insulamento dessas organizações, sobretudo em relação à sociedade (CARBALLO BLANCO, 2002; PATRÍCIO, 2016).

Com os novos ares que o governo Brizola trazia – eleito poucos anos antes do fim efetivo do regime militar –, buscou-se outra concepção de segurança. Por exemplo, no objetivo-síntese do plano diretor da Polícia Militar para seu período de governo (1984-1987), apareceram pela primeira vez as ideias de *ordem pública* e *segurança pública*:

Promover, adaptando a estrutura policial militar às exigências da Segurança Pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, *na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais*, o que implica um novo policial e uma nova polícia (PMERJ, [1984], p. 17) (Grifo nosso).

Percebe-se ainda mais claramente a influência da filosofia de policiamento comunitário em tal documento na seção “Política de Operações”, na parte que trata do policiamento:

A melhoria, pois, do policiamento deverá buscar-se através de avaliação das técnicas atuais utilizadas, de modo a se construir planejamentos mais flexíveis e adequados às características das áreas operacionais, para otimizar os resultados sem acréscimos maiores nos atuais efetivos. Para isso algumas ideias são fundamentais: a) dados estatísticos da criminalidade bem definidos; b) *entendimento de que a prevenção é mais importante que a repressão e, portanto,*

*todo o esforço do policiamento deve ser o de evitar que delitos sejam cometidos* (PMERJ, [1984], p.40) (Grifo nosso).

Destarte, pode-se dizer que o policiamento comunitário no Rio de Janeiro teve suas bases lançadas no primeiro governo Brizola, por meio da tradução de materiais de referência, consubstanciação de normatizações necessárias e efetivação de algumas experiências-piloto. Contudo, como pretendemos demonstrar a partir da análise de algumas das vivências da PMERJ, muito embora tenha havido esforço por setores progressistas da corporação, o policiamento comunitário nunca teve real expressão no cenário fluminense, diferenciando-se bastante daquilo que a literatura preconiza como itens fundamentais, a descentralização e flexibilização das cadeias de comando, a aproximação com a comunidade e a utilização da metodologia de resolução de problemas.

Para exemplificar como a filosofia de policiamento comunitário tem inspirado diferentes iniciativas nas últimas décadas, apresentaremos, nas próximas seções, algumas das experiências desenvolvidas pela polícia fluminense desde a década de 1980 até os dias de hoje: (I) *CIPOC*; (II) *Programa de Policiamento Comunitário em Copacabana*; (III) *GAPE*; (IV) *GPAE*; (V) *UPP*.

Contudo, antes do relato das referidas experiências, cabe problematizar uma questão. Dentre as experiências selecionadas, com exceção do “Programa de Policiamento Comunitário de Copacabana”, todas as outras voltavam suas atenções para comunidades carentes com a presença de traficantes armados. Para Ribeiro (2014), a palavra “comunidade” na cosmologia da segurança pública fluminense, a partir da década de 1980, passou a ser empregada como eufemismo para identificar “favelas”, e o “policiamento comunitário” terminou por traduzir-se (não surpreendentemente) em policiamento de áreas de favela:

[...] Essa coincidência dos termos apresenta novos distanciamentos entre o significado da categoria na literatura internacional e na realidade do contexto da cidade do Rio de Janeiro. Como o policiamento comunitário passa a designar as experiências que tinham como objetivo a retomada de territórios antes dominados pelo tráfico, passa a significar uma modalidade de policiamento cujo fim maior não é a garantia da segurança pela coprodução do serviço policial, mas sim o estabelecimento da soberania do Estado nessas áreas, missão cuja execução, muitas vezes, requer o uso da violência em detrimento da arte da conversa com os cidadãos mais resistentes (RIBEIRO, 2014, p.306).

Neste sentido, já antevemos que os desafios para a implementação de programas inspirados no policiamento comunitário seriam seguramente maiores do que aqueles de países como os Estados Unidos:

É importante entender que a mobilização efetiva de apoio da comunidade requer abordagens diferentes em comunidades diferentes. Estabelecer confiança e obter cooperação é frequentemente mais fácil em comunidades de classe média do que em comunidades mais pobres, onde impera de longa data [poder-se-ia dizer, não sem razão] a desconfiança (CERQUEIRA, 2001a, p.57).

A expectativa inicial da polícia era de que a modalidade comunitária pudesse ser motor para um processo de reforma do modelo tradicional, auxiliando na reconstrução de sua imagem. Contudo, como veremos adiante, a despeito do sucesso de algumas experiências, observaram-se, somente de modo rarefeito, alterações na imagem pública da polícia.

### **CIPOC (1983-1987)**

O Cel. Nazareth Cerqueira, logo no início de sua gestão no comando da corporação, promoveu a implantação de um modelo pioneiro no campo do policiamento comunitário no Brasil. O Centro Integrado de Policiamento Comunitário (CIPOC) foi inaugurado na área do 18º Batalhão<sup>20</sup>, na Cidade de Deus, em 1983, e tratava-se de uma experiência-piloto, a qual, de acordo com o sucesso, poderia ser expandida:

[O CIPOC] Tem como objetivos *assegurar a presença do policiamento em determinadas áreas carentes, onde a presença do policiamento normal, da Unidade Operacional, seja dificultada por qualquer fator*; dinamizar as ações no local em que se localize o Centro, dotando-o de condições de funcionamento como elemento avançado; *integrar a Polícia Militar à comunidade, sobretudo a mais pobre*; articular e atualizar recursos comunitários existentes na área, utilizando-os no atendimento da comunidade; promover e incentivar o desenvolvimento de um trabalho a nível preventivo, junto às camadas mais jovens; colaborar no programa de favorecimento e oportunidade de ocupação e emprego, visando à melhoria de condições de vida da comunidade carente; minimizar os problemas sociais existentes na área afetada ao CIPOC, através de um esforço conjunto da PM, com técnicos da área humana (psicólogos, pedagogos e assistentes sociais); *prevenir e reduzir tensões sociais, levando à comunidade carente a engajar-se no desenvolvimento social*” (CERQUEIRA, 1983, p. 27-28, apud RIBEIRO, 2014, p.290) (Grifos nossos).

<sup>20</sup> O 18º Batalhão de Polícia Militar abrange os bairros cariocas de Jacarepaguá, Pechincha, Freguesia, Tanque, Vila Valqueire, Taquara, Curicica, Cidade de Deus, Anil, Gardênia Azul.

Duas características da metodologia de implementação do CIPOC merecem destaque e têm a ver com a seleção dos profissionais e controle da atividade policial. No projeto partia-se do pressuposto de que a polícia era contaminada por práticas e padrões de conduta “viciados” pelos ideais autoritários do período anterior. Assim, de modo a assegurar um atendimento mais condizente com os objetivos propostos, optava-se por admitir no projeto tão somente policiais recém-incorporados. Já no que diz respeito à sua avaliação, Ribeiro (2014) explica que esta era feita através de agências externas e pesquisas de monitoramento da unidade policial.

Uma crítica a ser realizada a partir do exame dos objetivos do projeto, em virtude da literatura clássica sobre policiamento comunitário, era a de que tal como estava proposto, o CIPOC não representava uma reforma da corporação, mas, pelo contrário, a institucionalização do modelo tradicional. A intenção era oferecer o serviço de policiamento para áreas “pobres”, que antes não o recebiam (RIBEIRO, 2014).

Outra questão levantada por Ribeiro e Montandon (2014) problematiza a origem do projeto. As autoras trazem relatos de que o CIPOC seria uma herança da Ação Cívico Social (Aciso), “implementada durante o regime militar com o objetivo de promover a comunicação entre o Exército e a população nas áreas de favela conflagradas” (RIBEIRO; MONTANDON, 2014, p.240). A Aciso pretendia compreender dinâmicas criminosas e com isso facilitar a retomada dos territórios e a garantia da “paz social”. Desse modo, relata-se que também as ações de aproximação que o CIPOC realizou estiveram orientadas para a identificação e, por conseguinte, incapacitação de criminosos.

Por fim, o que se verificou na avaliação dos resultados do projeto feita pelo comandante da polícia Nazareth Cerqueira foi desanimador. Segundo o mesmo, a polícia não teria conseguido garantir o mínimo – a soberania do Estado. Ribeiro (2014) apresenta o relatório de gestão do comandante à época, que nele relata:

É realmente um trabalho difícil e complexo. [As áreas de policiamento comunitário] *São áreas geralmente desassistidas pelo poder público, nas quais os traficantes de tóxicos mantêm redes superorganizadas de terror e de apoio à*

*população local, mantendo-as subjugadas e, às vezes, obrigando-as a não apoiarem o trabalho policial.* Por outro lado, o mau policial, às vezes aliando a sua corrupção a uma violência desnecessária e ilegal, dificulta qualquer trabalho de conquista dessas populações. É um desafio que não pode ser abandonado (RIBEIRO, 2014, p.292) (Grifo nosso).

O CIPOC acabou junto com o governo Brizola, em 1987. No período seguinte (1987-1991), Moreira Franco assumiu o governo do estado do Rio de Janeiro com a promessa de acabar com o crime em seis meses, e de acordo com Cerqueira (2001a), sob a acusação de leniência com os criminosos, o paradigma comunitário foi abandonado, apostando-se novamente em políticas e “práticas da velha polícia repressiva e violenta que acreditavam ser capazes de reduzir o crime com mais eficácia” (CERQUEIRA, 2001a, p.152).

Contudo, registre-se também que, neste período e em contexto nacional, precisamente no ano de 1988, foi promulgada a nova Constituição Federal. No capítulo dedicado à segurança pública, a principal função das polícias militares passou a ser a realização do policiamento ostensivo com vistas a garantir a preservação da ordem pública (art.º 144) (BRASIL, 1988).

### **GAPE (1992-1994)**

Com a reeleição de Brizola para governador do Rio (1991-1995), também voltou para o comando da polícia o Cel. Nazareth Cerqueira. Assim, a partir de 1992, colocaram-se em marcha outras experiências alinhadas com a filosofia de policiamento comunitário. A primeira tratou-se do 17ºBPM, na Ilha do Governador, no *Batalhão Escola de Polícia Comunitária* (BEPC), que “visava à formação não apenas teórica, mas também à prática dos policiais, fazendo-os perceber quando essa modalidade de ação poderia ser mais bem aplicada e por que” (RIBEIRO; MONTANDON, 2014, p.246). Posteriormente, como desdobramento da formação no BEPC, todos os recrutas que saíam de lá se dirigiam a outro tipo de estágio – este, por sua vez, considerado mais prático, no *Grupamento de Aplicação Prático-Escolar* (GAPE).

O GAPE possuía duas finalidades: retomar a soberania perdida pelo Estado em áreas de favela e promover articulação comunitária, com vistas não só a facilitar o trabalho da polícia, mas também a reduzir o sentimento de

insegurança. Uma característica fundamental e inovadora foi a presença diuturna de policiais nas favelas da Mineira, Providência, Borel, Andaraí e Pavão-Pavãozinho, entre outras. Funcionava como uma espécie de estágio prático, composto essencialmente por policiais recém-formados ou recrutas.

Esperava-se que o GAPE fosse além do patrulhamento da comunidade e trabalhasse para a promoção da aproximação entre as práticas policiais e a realidade das favelas, visando à produção de conhecimento acerca das regras de sociabilidade locais. De modo semelhante à experiência do CIPOC, para garantir que policiais não fossem cooptados para “atividades não republicanas”, um controle rigoroso, através de uma rotina extensa de relatórios de atividades, era exigido desses profissionais.

De acordo com Ribeiro e Montandon (2015), ao final de 1992, o comando geral da corporação publicou um balanço sobre os dois primeiros anos de gestão, no qual reconhecia a distinção entre o *GAPE* e o *policciamento comunitário*. O primeiro seria basicamente um modelo de ocupação militar de alguns morros, com as expectativas de resolver os problemas de segurança locais e de estreitar relações com as comunidades e, por isso, entendido como iniciativa temporária. Neste sentido, o GAPE foi tratado como um passo anterior e necessário ao estabelecimento do policiamento comunitário.

Entretanto, ao final de 1994, nos relatórios de gestão poderá ser percebido que a polícia mais uma vez foi incapaz de garantir a soberania estatal em determinados territórios: “[...] Depois de um tempo, as ‘comunidades’ e até os policiais passavam a receber assédios dos traficantes de drogas, e terminavam retornando ao domínio desses ‘perigosos delinquentes’” (RIBEIRO, 2014, p.296).

## Programa de Policiamento Comunitário em Copacabana (1994-1995)

O Programa de Policiamento Comunitário de Copacabana funcionou num breve período entre 1994 e 1995. Musumeci (1996), em sua avaliação, o comparou ao programa de policiamento comunitário nova-iorquino. Para a autora, enquanto no caso norte-americano tal programa teria feito parte de uma reformulação geral na política de segurança, contando com o assessoramento de organizações como a *Police Foundation* e o *Vera Institute of Justice* (ambas organizações não governamentais, voltadas para a pesquisa e assessoramento de instituições do Estado), uma situação diferente foi vivenciada no Rio de Janeiro. Por aqui, o Programa de Policiamento Comunitário restringiu-se apenas ao bairro de Copacabana, e também não integrou uma política da Secretaria de Segurança que visasse à reformulação das estruturas da polícia. No que diz respeito ao apoio, o projeto carioca contou com aporte da organização Viva Rio, surgida como um movimento de diversos setores da sociedade civil, em 1993. Esta seria responsável por auxiliar na mobilização de entes da sociedade civil e monitoramento da iniciativa.

Por outro lado, viu-se reproduzir no Programa de Policiamento Comunitário de Copacabana a lógica de admitir no projeto apenas policiais recém-formados para ingressar em suas fileiras. A metodologia do trabalho era a seguinte:

[...] *Esses policiais não realizariam apenas o patrulhamento ostensivo das ruas, mas deveriam interagir com a comunidade, tornar-se conhecedores dos seus problemas e coautores de soluções (sempre que possível, mais preventivas que repressivas) para os mesmos problemas.* Idealizou-se um sistema formal de parceria, composto de seis Conselhos Comunitários (CCAs), nos quais se reuniriam periodicamente representantes da comunidade de cada área e policiais nela alocados, com o objetivo de centralizar o debate sobre as questões de segurança do setor, avaliar os resultados do projeto e articular com outras agências, públicas e privadas, estratégias para o enfrentamento de problemas que ultrapasassem o âmbito de atuação da PM.

*Esperava-se que tais conselhos, constituídos inicialmente através de uma rede de contatos do Viva Rio – incluindo instituições religiosas, escolas, hotéis, grupos comerciais, clubes de serviço (Rotary, Lions), associações de moradores e síndicos de edifícios - viessem a ampliar-se e consolidar-se durante a implantação do policiamento comunitário em Copacabana. Além disso e do convívio cotidiano com os agentes de ponta nos respectivos quarteirões, a comunidade participaria depositando denúncias, sugestões, críticas e demandas em trinta urnas que o 19º*

*Batalhão e o Viva Rio distribuíram por diversos pontos do bairro* (MUSUMECI, 1995, p.9-10) (Grifo nosso).

Por meio dessa citação é possível perceber que o programa foi organizado do modo mais próximo possível aos ideais de policiamento comunitário. Itens como envolvimento com os cidadãos, utilização da metodologia de resolução de problemas, interação com organizações da sociedade civil e *accountability* surgiam no espectro de possibilidades de ação. Entretanto, o empreendimento se deparou com diversas dificuldades, tanto no ambiente interno da polícia quanto em ambiente externo.

Como reflexo de um problema externo: assim pode ser pensado o encerramento prematuro do programa, que claramente se deu menos pelas dificuldades em si e mais por conta de influências políticas, sendo justificado pelo pretexto da “urgência” de se “confrontar” o “crime organizado” (MUNIZ et al., 1997). Cabe lembrar, ainda, que foi entre 1991 e 1994 a segunda vez que Nazareth Cerqueira comandou a polícia, e que a passagem de governo ao final daquele período se deu de forma conturbada, devido aos altos índices de violência da época. O novo governo, que assumira em 1995, elegera-se sob a bandeira do “endurecimento policial”. De acordo com Soares e Sento-Sé (2000), tal mudança de diretriz nas políticas de segurança ilustra mais um capítulo daquilo que chamaram de *movimento de gangorra*, algo que viria ocorrendo desde o início da década de 1980 no estado do Rio de Janeiro:

[...] Não houve ainda no Brasil a definição dos princípios básicos de uma verdadeira política de Estado para a segurança pública. Esta, como o próprio movimento pendular, ou “de gangorra”, deixa patente, ficou ao sabor da capacidade de persuasão de discursos dirigidos a um público que, sentindo-se crescentemente ameaçado e desamparado, reduziu suas expectativas a uma única demanda: mais segurança. Demanda legítima, diga-se de passagem, mas refém da confluência de uma série de fatores funestos que concorreram apenas para que se adiasse até aqui a tomada de posições conseqüentes de médio e longo prazo para sua realização. O que acompanhamos nos últimos vinte anos foram políticas de segurança concebidas precária e assistematicamente por governos que uma vez instituídos se autodefiniram como marco zero no setor (SOARES; SENTO-SÉ, 2000, p.24).

O Cel. Nazareth Cerqueira também se lamentou sobre tal fenômeno de “gangorra” na segurança pública fluminense, em texto que abordou os dois períodos subsequentes ao seu comando: “Apesar de nossos esforços para a

construção de uma polícia democrática, vimos nas duas ocasiões, com a mudança dos governos, as nossas políticas serem substituídas por aquelas políticas criminais ainda fortemente influenciadas pelo modelo de guerra” (CERQUEIRA, 2001a, p.164).

Deste modo, o peso de uma cultura policial dominada pelo “*ethos* guerreiro” foi seguramente uma das principais barreiras internas, e que atuou na construção de um ambiente altamente desfavorável à continuidade do programa. Para Muniz (1997), soldados de outras companhias devotavam desprezo aos policiais envolvidos com a patrulha comunitária, “em parte como defesa da cultura ‘policial’ dominante, em parte por ciúme dos ‘privilégios’ desfrutados pelos novos agentes: sala própria, porte de rádios, turno de trabalho mais curto” (MUNIZ, 1997, p.211).

Mesmo após o processo de redemocratização, culminado com a Constituição de 1988, percebe-se que a formação policial no Brasil segue marcada pela valorização do discurso autoritário e por um caráter fortemente hierarquizado, o que se processa em um “arranjo burocrático-militar” cujo foco é o enfrentamento do crime e do criminoso que, nesse contexto, termina por ser produzido, metonimicamente, como inimigo. Não restam dúvidas de que tais características não se harmonizam com qualquer tipo de modelo de policiamento comunitário (MONTEIRO, 2016; GHIRINGHELLI, 2016).

Assim, no governo de Marcello Alencar, eleito para o quadriênio 1995-1999, a Secretaria de Estado de Polícia Militar foi substituída pela Secretaria de Segurança Pública – que agora controlaria as polícias militar e civil. Nela, foi empossado um antigo coronel do Exército que, por sua vez, nomeou para o comando da Polícia Militar o Cel. Dorasil Castilho Corval, alinhado em absoluto com a ideia de endurecimento da polícia. Reeditada pelo Decreto nº 21753, a premiação por bravura, conhecida pela alcunha de “gratificação faroeste”, estabelecia o aumento permanente do salário de até 150% do soldo inicial para policiais por atos dessa qualidade – na prática, o assassinato de suspeitos. Logo, entre 1995 e 1999 houve um aumento assustador dos índices de letalidade de policiais e, sobretudo, mortes de civis decorrentes da atuação policial. Um dos dados mais impressionantes desse período é apresentado por Cano (1997) ao

demonstrar que o aumento da taxa de pessoas mortas pela polícia /por mês passou de três, em 1995, para mais de 20, em 1996.

### **GPAE (2000-2008)**

Foi criado, nos anos 2000, no governo de Anthony Garotinho, o *Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais* (GPAE), fixado nas comunidades do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, zona sul da cidade do Rio de Janeiro. O projeto propunha uma modalidade de policiamento interativo em comunidades e favelas, devendo se orientar essencialmente pela prevenção e, eventualmente, pela repressão. Dentre as características fundamentais do GPAE, expostas na Diretriz de Planejamento nº 023/2000, estavam estratégias diferenciadas de prevenção e repressão qualificada do delito – inspiradas no policiamento comunitário –, além de integração de serviços públicos que contassem com a participação articulada de agências do Estado, sociedade civil e das próprias comunidades (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007).

Monteiro, Araujo e Santos (2015), por sua vez, demonstraram que há entre gestores e pesquisadores a memória de que o programa do GPAE tenha se inspirado na experiência do *cease fire* de Boston (década de 1990), cujas diretrizes eram as seguintes:

Originally developed by the Boston (Mass.) Police Department's Youth Violence Strike Force, Operation Ceasefire is a problem-solving police strategy that seeks to reduce gang violence, illegal gun possession, and gun violence in communities<sup>21</sup> (NIJ, 2011).

Os resultados dos primeiros anos de implantação do GPAE foram tímidos<sup>22</sup>, mas suficientemente convincentes para transformá-lo num exemplo exitoso. Mesmo problemas como a falta de apoio institucional, as resistências culturais internas da polícia e o histórico conturbado das relações entre polícia e favela não foram suficientes para naufragar a experiência (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007).

<sup>21</sup> NIJ. National Institute of Justice. Program Profile: Operation Ceasefire (Boston, Mass.). Site. 2011. Disponível em: <<https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=207>>. Acesso em: 03 nov.17.

<sup>22</sup> De acordo com Albernaz, Caruso e Patrício (2007), nos dois primeiros anos do projeto, em relação à taxa de homicídios, registrou-se apenas sensível redução dos índices.

O GPAE foi tomado, então, como vitrine de uma polícia progressista no início dos anos 2000 e passou a ser expandido, como nos casos da implantação do Grupamento de Policiamento de Áreas de Risco (GPAR), em Belo Horizonte, e da replicação em outras “áreas especiais” do estado do Rio de Janeiro: GPAE Formiga/Chácara do Céu/Casa Branca; GPAE Vila Cruzeiro; e GPAE Cavalão, em Niterói – todos criados no ano de 2002.

Quando reconhece o bom desempenho do GPAE Cavalão, localizado numa região nobre do município de Niterói, seu comandante costuma afirmar: “Tem quatro anos que não tem tiroteio aqui no morro!” [...]. Significa, em última instância, um mínimo de previsibilidade e bem-estar no desenrolar das atividades cotidianas da comunidade, o ir e vir de pessoas, o funcionamento do posto de saúde e a frequência das crianças à creche (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007, p.44).

Assim, no que diz respeito às avaliações positivas do projeto, dois pontos correntemente têm se destacado. O primeiro seria a redução dos confrontos armados nas comunidades atendidas em face da presença diuturna dos policiais, e o segundo, a capacidade de mobilização de diferentes atores sociais que o projeto conseguiu angariar. Por exemplo, o GPAE Cavalão conseguiu mobilizar o interesse de moradores do entorno da comunidade e reuniu atores engajados no investimento social local.

Já os desafios do projeto seriam próximos daqueles encontrados em outras experiências, como, por exemplo, o *ethos guerreiro*. Albernaz, Caruso e Patrício (2007) relatam que os policiais do grupamento sofriam estigmatizações, tanto por conta da localização dos projetos (na favela) – lugar considerado moralmente degradado – quanto pelo fato de o policiamento comunitário ter sido frequentemente desprestigiado ao longo do tempo.

Outro desafio que vale ser lembrado é a figura *carismática* representada pelos comandantes dos GPAEs. Estes eram tidos como os principais canais de comunicação entre policiais e moradores, o que, por sua vez, é paradoxal, pois um dos principais fundamentos do policiamento comunitário é a *descentralização das estruturas de comando e controle*. Relatam Albernaz, Caruso e Patrício (2007):

Se a existência desse titular carismático é definida como um aspecto positivo da experiência, é também aí que reside sua fragilidade: suscetível a mudanças, a transferência do comando da unidade poderia colocar em risco a continuidade do projeto. No caso do Pavão-Pavãozinho/Cantagalo isso se concretizou, de alguma forma, com a transferência de seu primeiro comandante após dois anos à frente da unidade. Essa mudança implicou relativa descontinuidade da prática até então empregada (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007, p.45-46).

Não obstante, se é verdade que os parâmetros de avaliação sobre a real efetividade do policiamento feito pelo GPPE, e por todo o policiamento comunitário no mundo, ainda não estão totalmente delimitados e aceitos, pode-se dizer que a experiência desse Grupamento, pela primeira vez na história das políticas de segurança pública fluminense, conseguiu responder (numa escala bem reduzida, é verdade) ao postulado de que a atividade policial fosse essencialmente preventiva e, eventualmente, repressiva.

### **Unidade de Polícia Pacificadora**

Em primeiro lugar, vale destacar as dificuldades existentes na definição dos marcos institucionais das UPPs. Há relativo consenso de que estas nunca teriam se constituído, propriamente, numa “política pública”, na acepção de uma ação do Estado com etapas de planejamento, implementação, gestão e avaliação claramente definidas (LIPSKY, 1969).

A primeira UPP foi instalada no Morro Santa Marta (zona sul do Rio de Janeiro), em dezembro de 2008, sendo seguida pelas unidades do Jardim Batam e da Cidade de Deus (ambas na zona oeste). Sobre o episódio de implantação da unidade original, cabe destacar alguns pontos.

A partir de uma pesquisa no acervo do Jornal O Globo, analisaram-se todas as notícias sobre segurança entre 20 de novembro de 2008 (um dia após a ocupação do Morro Santa Marta) e 20 de dezembro 2008 (um mês após a ocupação). Na notícia do dia 20 de novembro é relatada uma operação de forças policiais na comunidade que iria se configurar numa ocupação por tempo indeterminado, sem, entretanto, ter definida sua finalidade. Para o comandante do 2ºBPM, tenente-coronel Albuquerque, a polícia na comunidade faria com que equipes de fornecimento de água, energia e limpeza urbana, entre outros serviços, trabalhassem com tranquilidade (COSTA, 2008, p.17).

Já Ribeiro e Montandon (2014) defendem que a motivação para a instalação da primeira UPP teria sido o terror provocado na vizinhança, em Botafogo, em razão dos seguidos conflitos armados ocorridos na favela.

O fato é que pouco mais de duas semanas após a ocupação da favela, representantes do Executivo, provavelmente antevendo ganhos de *capital político*, foram em comitiva à comunidade, no dia 10 de dezembro de 2008:

Dezenove dias depois da tomada do Morro Dona Marta pela Polícia Militar – que desde então mantém fechadas as “bocas de fumo” no local –, o governador Sérgio Cabral e o prefeito eleito Eduardo Paes entraram na comunidade ontem à tarde para um outro tipo de ocupação. Acompanhados de secretários estaduais e futuros secretários municipais das mais diversas áreas, além de representantes de empresas públicas das duas esferas administrativas, eles passaram quase duas horas caminhando pela favela para mapear problemas como lixo acumulado, esgoto, fios mal colocados e barracos ameaçados – Você tem a violência do tráfico, do fuzil, e tem a violência da falta de estado. Nós estamos acabando com as duas – disse Cabral, que anunciou para o próximo dia 20 o início do trabalho no Dona Marta da Companhia Comunitária da PM, que contará com 125 homens (AUTRAN, 2008, p.18).

Por outro lado, não se deve omitir que o surgimento das UPPs foi associado a motivações “não tão nobres”, sendo interpretado como uma ação pontual e de suporte à realização dos eventos internacionais que aportariam à cidade, como a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos Rio-2016, ou ainda, como uma manobra de valorização imobiliária de áreas estratégicas então degradadas, como a zona portuária e setores da zona sul (área nobre da cidade) próximos a favelas. O fato é que, mesmo sem desvendarmos o “mito de origem” das UPPs, trataremos a experiência como uma saída alternativa à estratégia de “guerra ao tráfico”, que marcou os primeiros anos do governo Cabral e gestões anteriores (MACHADO, 2010).

A despeito de não possuir diretrizes objetivas para sua implementação – o programa só foi sistematizado em 2014, conforme o Boletim Interno da PMERJ 139/14 –, foi possível identificar um padrão nas ocupações feitas pela polícia. Como demonstraram Rodrigues e Siqueira (2012), o passo inicial da instalação das UPPs foi sempre uma intervenção tática, apoiada pela atuação do Batalhão de Choque e do Batalhão de Operações Especiais (BOPE), através do emprego de grande contingente humano e amplos recursos operacionais (veículos blindados,

armamento pesado, canil, etc.), inibindo, assim, eventuais reações por parte dos criminosos.

A segunda etapa, definida como “estabilização”, seria marcada pela restrição dos acessos às comunidades – sendo comuns as abordagens a veículos e pedestres: “Ocorrem, nessa fase, rondas e intervenções que visam à garantia do controle territorial, além das prisões de criminosos remanescentes que tenham mandatos expedidos” (RODRIGUES; SIQUEIRA, 2012, p.11).

Por fim, na última etapa, há a instalação física da unidade. Dá-se, nesse momento, também, a chegada dos “policiais novos”, que viriam a ser jovens soldados com pouco tempo de carreira ou recém-formados.

Uma justificativa largamente propalada para a contratação dos “policiais novos” seria a expectativa de que estes fossem menos afetados pelos “vícios” da profissão. Os ditos “vícios” podem ser compreendidos como eufemismo de suscetibilidade à corrupção, prática, até aqui, repetida sucessivamente em todas as outras experiências anteriormente relatadas. Entretanto, para além da plausibilidade ou não desse argumento, a instalação das UPPs provocou um aumento significativo das contratações de policiais no Rio de Janeiro, o que se comprova pelo número de concursos públicos admissionais realizados entre os anos de 2009 e 2013.

De acordo com Machado (2010), as UPPs ganharam grande espaço na mídia e se apresentaram prontamente como oportunidade para um “novo” pacto entre polícia e comunidade, sugerindo uma relação que só poderia ser sustentada pela lógica do respeito e da confiança.

Não tardou para que se tornassem rotineiras nas páginas dos jornais cariocas as iniciativas “simpáticas”, promovidas pela Secretaria de Segurança, através dos Comandos das UPPs, direcionadas aos moradores de favelas. Bailes de debutantes<sup>23</sup>, distribuição de presentes natalinos<sup>24</sup> e visitas com crianças a

---

<sup>23</sup> Ver: “MENDES, Wilson. UPP providencia baile de debutantes. Jornal “Extra”. Site. 03 dez. 2012. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/upp-providencia-baile-de-debutantes-6907069.html>>. Acesso em: 20 fev. 2018”.

estádios de futebol<sup>25</sup> seriam apenas alguns exemplos das tentativas de aproximação da polícia com os moradores, na expectativa do estabelecimento de uma atmosfera segura para a concretização do projeto.

Assim, as demais perspectivas desse planejamento eram a drástica redução dos índices de violência letal e o consequente aumento da qualidade de vida dos moradores em virtude da diminuição dos tiroteios. Muitos especialistas e acadêmicos foram a campo estudar e testar os resultados atingidos (ou não) pelo projeto desde seu início, e a maioria dos dados indicava que as UPPs vinham cumprindo seu objetivo. É possível rememorar algumas referências que dão conta desse sucesso, pelos menos para os primeiros quatro ou cinco anos de implantação. Em maio de 2009, a Fundação Getúlio Vargas realizou o primeiro estudo conhecido em territórios contemplados pelo projeto. Dentre os resultados, destaca-se que aproximadamente 60% dos chefes de família do Santa Marta e da Cidade de Deus percebiam melhora na segurança em virtude da “recente intervenção policial”. Em 2012, foi publicado um importante estudo sobre as UPPs realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em cooperação com o Laboratório de Análises da Violência (LAV/UERJ). O trabalho baseou-se em documentos oficiais relativos às UPPs, registros criminais da Polícia Civil, entrevistas semiestruturadas com moradores e policiais, além de resultados de outras pesquisas. Dentre algumas das conclusões dos organizadores da pesquisa, chama atenção a redução notável da violência letal, sobretudo uma acentuada queda dos chamados autos de resistência, “que baixam a um nível próximo de zero depois da entrada das UPPs nas comunidades” (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012, p.195). Em pesquisa financiada pelo Banco de Desenvolvimento da América Latina (CAF), equipes da organização Viva Rio identificou três experiências de policiamento que tiveram como referência o modelo das UPPs, nas cidades de Curitiba, “Unidades Paraná Seguro”, Salvador,

---

<sup>24</sup> Ver: “O DIA. Comandante da UPP distribui presentes para crianças na Vila Cruzeiro. **Site**. 24 dez. 2014. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-12-24/comandante-da-upp-distribui-presentes-para-criancas-na-vila-cruzeiro.html>>. Acesso em: 20 fev. 2018”.

<sup>25</sup> RIO DE JANEIRO (Estado). Alunos de projetos da UPP Camarista Méier participam do Tour Maracanã. UPP. **Site**. 2014. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/alunos-de-projetos-da-upp-camarista-meier-participam-do-tour-maracanae/camarista%20meier>>. Acesso em: 03 nov.17.

“Bases Comunitárias de Segurança”, e Ciudad de Panamá, “Unidades Preventivas Comunitárias” (MONTEIRO; ARAUJO; SANTOS, 2015).

Já o conceito de policiamento comunitário originalmente utilizado para batizar a primeira experiência no Santa Marta de “Companhia de Policiamento Comunitário” (e que também estava presente nos braçais que os militares utilizavam como parte do uniforme) foi progressivamente substituído pelo termo “polícia de proximidade”.



Foto 01: “O estudante Nathan Ives com Bruno de Abreu, um dos soldados que tomam conta do acesso pela Rua São Clemente”.

Fonte: Revista da PMERJ: maio/junho de 2009.

Contudo, o paradigma do policiamento comunitário, de acordo com Rodrigues e Siqueira (2012), manteve-se tão somente como horizonte, uma meta futura. Problematicando a ideia de que se o policiamento comunitário era tido como meta e não como realidade, quais seriam então as diferenças entre a situação atual e o que virá?

Os autores Rodrigues e Siqueira (2012) utilizaram-se então da categorização criada por Bayley e Skolnick (2006) acerca de normas definidoras do policiamento comunitário – (I) Organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade; (II) Reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não emergenciais; (III) Aumentar a responsabilização das

comunidades locais; e (IV) Descentralizar o comando –, e defenderam que apenas os itens II e IV estariam, parcialmente, presentes no projeto das UPPs. Os itens I e III, que dão conta das novas relações que deveriam ser estabelecidas entre polícia e comunidade, não estavam presentes:

Uma lacuna importante da situação atual das UPPs é que não há qualquer definição formal sobre as etapas a cumprir para que a migração do policiamento de proximidade para o policiamento comunitário ocorra. O policiamento comunitário reside, então, no imaginário e em um horizonte que pouco se vincula à experiência presente (RODRIGUES; SIQUEIRA, 2012, p.42).

Argumenta-se ainda que a criação da ideia de “policiamento de proximidade” indicaria, possivelmente, a ambição de que a partir das UPPs se criava algo novo no cenário da segurança pública fluminense – diga-se de passagem, ledo engano.

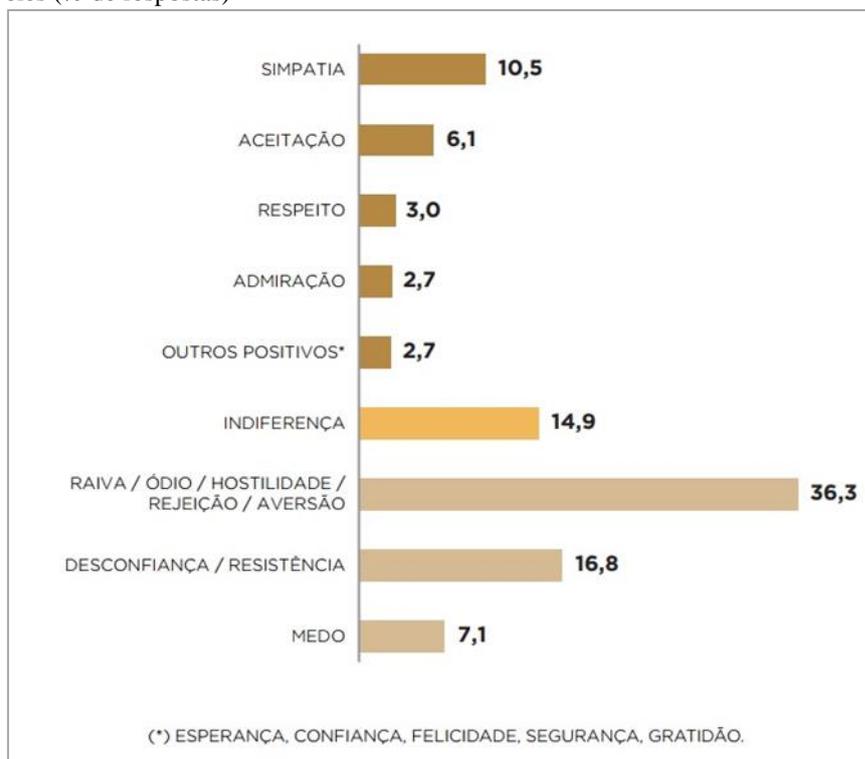
A partir da análise dos objetivos da “polícia de proximidade” explícitos no Decreto nº 44.177, de 26 de abril de 2013, tem-se noção de que as UPPs buscavam realizações bem semelhantes aos projetos anteriores: **I) Consolidar a presença estatal em comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada e/ou que apresentem altos índices de letalidade ou em que haja atuação de milícia privada; II) Devolver à população a paz e a tranquilidade públicas necessárias ao exercício da cidadania plena que garanta o desenvolvimento tanto social quanto econômico; III) Eliminação de qualquer espécie de coação sobre os moradores; IV) Redução da violência, especialmente violência letal; V) Recuperação da confiança e da credibilidade nas relações entre policiais e moradores em áreas de baixa renda e pactuação da administração da ordem pública local; VI) Indução à regulação pacífica dos conflitos no interior das áreas atendidas; VII) Construção de padrões não violentos de sociabilidade.**

Contudo, uma das principais críticas tecidas às UPPs a partir do trabalho de Cano, Borges e Ribeiro (2012) é que a forma como o projeto vinha sendo implementado dava-se da seguinte maneira:

[...] O funcionamento interno da UPP é fortemente centralizado, o projeto não possui instâncias formalizadas de interlocução comunitária para além do Café Comunitário comum em muitos batalhões, e não adota as prioridades da comunidade na área de segurança como próprias. Em suma, o projeto das UPPs é vertical, de cima para baixo, e de fora para dentro das comunidades, que não possuem muita influência na sua concepção e na sua aplicação (CANO; BORGES; RIBEIRO, 2012, p.193-194).

Além disso, sinais de deterioração das relações entre policiais e moradores se fortaleceram com o decorrer do projeto. Musumeci (2015) demonstrou, a partir da análise dos dados da terceira rodada do *survey O que pensam os policiais*, realizado em 2014, com 2.002 praças lotados nas 36 UPPs existentes que “uma progressiva e expressiva queda da percepção de sentimentos favoráveis (simpatia, admiração, respeito, aceitação) e um aumento da sensação de que prevalecem a hostilidade, a resistência, o medo, a desconfiança e a rejeição” tomaram conta do projeto (MUSUMECI, 2015, p.14). Como demonstrado no gráfico seguinte:

Gráfico 01: Sentimentos que, segundo os policiais, a maioria da população demonstra em relação a eles (% de respostas)



Fonte: O gráfico foi retirado do trabalho de Musumeci (2015, p.15).

Assim, diante da contradição de levar adiante um empreendimento inspirado retoricamente no policiamento comunitário mas carente de canais efetivos de interlocução e, além disso, altamente permeado por relações de desconfiança mútua entre polícia e comunidade, criou-se, no ano de 2014, a “Ouvidoria das UPPs”. A ambição com o projeto era de que, através do fomento à participação e à *accountability*, seria possível alcançar maiores níveis legitimidade do processo em curso.

## 2.4. Considerações Finais

Nosso interesse neste capítulo foi apresentar duas questões. A primeira, que maiores níveis de participação social nas políticas públicas de segurança é um fenômeno relativamente globalizado, e entendido por parte da literatura como sinal de modernização das técnicas de policiamento (CERQUEIRA, 2001a; RIBEIRO, 2014), sendo a metodologia de atuação policial mais próxima dessa “nova realidade” o *policiamento comunitário*. Já a segunda questão tratou das enormes dificuldades de concretização dessa modalidade.

O processo de (in)adaptação do policiamento comunitário à realidade brasileira, especialmente à realidade fluminense, foi apresentado, primeiramente, desde um breve apanhado histórico acerca das diferentes concepções de *policiamento tradicional* e *policiamento comunitário*. Dentre as principais características do primeiro modelo estariam: o apelo por uma lógica punitiva; o distanciamento entre polícia e sociedade; e a crença de que tanto a onipresença policial quanto a rápida resposta às demandas constituir-se-iam fatores suficientes para o controle da criminalidade. Já no que diz respeito às características do segundo modelo, vimos: a descentralização das cadeias de comando; o policiamento orientado para a resolução de problemas; e o envolvimento dos cidadãos na produção da segurança. Neste sentido, compreende-se que o policiamento comunitário parte do pressuposto de que a criminalidade não é um fenômeno que as forças de segurança podem solucionar sozinhas.

Também vimos que as experiências empreendidas por departamentos de polícia, sobretudo dos Estados Unidos, serviram de referência para os experimentos realizados no Rio de Janeiro. Muito embora se deva lembrar que

há diferenças substanciais entre os contextos brasileiro e norte-americano. Argumenta-se que, enquanto nos Estados Unidos o policiamento comunitário foi implementado com vistas à produção de um serviço policial de maior efetividade, no Brasil, a constante associação entre direitos humanos e polícia comunitária, somada ao fato de que grande parte das experiências fluminenses se desenvolveu em favelas – áreas que historicamente cultivam uma difícil relação com os aparatos militares – sinaliza a intenção de mudança da imagem da polícia.

Contudo, o que se verificou, foi que ao invés de grandes modificações nas estruturas das relações entre polícia e sociedade, as experiências inspiradas no policiamento comunitário – CIPOC, GAPE, Programa de Policiamento Comunitário de Copacabana, GPAAE, e UPP – estiveram muito mais próximas ao modelo de polícia tradicional. Seu sucesso é sempre condicionado a fatores culturais e materiais, endógenos, como o *ethos guerreiro*, por exemplo, e exógenos, como a influência política sobre as agendas de segurança – para Soares e Sento-Sé (2000), ilustrado pelo *movimento de gangorra* –, responsável pela criação e sepultamento das iniciativas inspiradas no policiamento comunitário.

Além disso, outra dificuldade encontrada pelas experiências com base no policiamento comunitário diz respeito à (im)possibilidade de o Estado manter condições mínimas de soberania dos territórios policiados, que recorrentemente despontam como questão “não resolvida” (ou mal resolvida). Em nossa percepção, o poderio e domínio bélico do tráfico sobre determinadas regiões, bem como o número de mortos decorrentes de conflitos entre facções criminosas e a Polícia Militar, configuram um drama social que retroalimenta uma espiral de violência a cada novo caso de um morador de comunidade ou policial morto.

Um cenário de guerra na Vila Joaniza, no Morro do Barbante, na Ilha do Governador, ocupa espaço onde até a tarde de sábado ficava um Posto de Policiamento Comunitário (PPC) da Polícia Militar. A unidade foi metralhada. Em seguida, acudados, dois policiais que estavam de plantão tiveram que ser resgatados pelo caveirão, com apoio de um helicóptero. Traficantes bloquearam as ruas com dois caminhões da Comlurb que foram roubados na região para impedir a chegada dos reforços. Rapidamente os bandidos quebraram as paredes e roubaram as portas e janelas do posto. As iniciais de uma facção foram pichadas na fachada. A PM informou que a base será desativada, para implantar “um novo modelo de policiamento” (NUNES, 2017).

Por último, cabe rememorar que entre as principais críticas tecidas, especificamente ao projeto das UPPs, encontra-se o fato de que o mesmo era tido como hermético e impositivo. Como já adiantamos na introdução da dissertação, a “Ouvidoria das UPPs” foi criada com a promessa de auxiliar no processo de aproximação entre polícia e comunidade. No próximo capítulo, pretendemos discutir o papel das Ouvidorias de Polícia e quais dificuldades tais órgãos têm enfrentado para sua efetivação.

### 3. Controle externo da polícia: o aprendizado das ouvidorias

#### 3.1. Introdução

Em 1788 foi publicada *The Federalist*, uma coletânea de artigos escritos por Hamilton Alexander, James Madison e John Jay, importantes personalidades da vida pública norte-americana. Num trecho célebre dessa obra, Madison argumenta, no artigo 51: “Se os homens fossem anjos, não seria necessário haver governos. Se os homens fossem governados por anjos, dispensar-se-iam os controles internos e externos” (MADISON, 1984, p.418). O autor, influenciado por paradigmas como o *sistema de freios e contrapesos* proposto por Montesquieu, preocupava-se em atribuir legitimidade, no contexto norte-americano, à ideia de segmentação do poder político. Seu ponto de partida era a existência de uma natureza humana ambiciosa, em que todo aquele que possuísse um poder ilimitado tenderia a utilizá-lo de forma tirânica<sup>26</sup>.

Tais conceitos tiveram influência não só nos Estados Unidos mas em grande parte das democracias modernas, tornando-se, ao longo dos últimos séculos, o modelo de democracia exportado a um sem-número de fronteiras.

Assim, viu-se surgir nas sociedades democráticas um conjunto de estruturas de governo (como por exemplo, os Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário) e outras ideias específicas (como, por exemplo, o sufrágio universal, a liberdade de imprensa e a *accountability*) que, além de conformarem a distribuição do poder pelo mundo, têm servido de parâmetro para análises do que se vem chamando de “qualidade da democracia”.

Neste capítulo, o pano de fundo para o estudo das “Ouvidorias de Polícia” é a noção de *accountability*. Muito resumidamente, se trata da percepção de que toda pessoa que possui um poder (ou mandato) precisa responder e ser responsabilizada por suas ações. Contudo, cabe primeiramente justificar o porquê da utilização de um termo em língua inglesa.

---

<sup>26</sup> Sobre este argumento, ver também O'Donnell (1998, p.37).

A polêmica, no Brasil, acerca da inexistência de uma tradução unânime para *accountability* já possui cerca de 30 anos. Pinho e Sacramento (2009) rememoram o artigo de Anna Maria Campos, *Accountability: quando poderemos traduzi-la para o português?*, redigido em 1987 e publicado em 1990. A intenção é expor como a autora se ressentia da ausência de uma palavra presente em dicionários da língua portuguesa que traduzisse com perfeição o significado de *accountability*. Os autores realizam uma minuciosa análise do termo a partir de verbetes de dicionários, e constataam que: “[...] A ideia contida na palavra *accountability* traz implicitamente a responsabilização pessoal pelos atos praticados e explicitamente a exigente prontidão para a prestação de contas, seja no âmbito público ou no privado” (PINHO; SACRAMENTO, 2009, p.1.347).

Ressaltam, ainda, que enquanto a palavra na língua inglesa existe desde o ano de 1794, na realidade brasileira, até o final do século XX não havia tal termo. Especulam, portanto, que o surgimento da expressão teria relação com a emergência do capitalismo e com os novos parâmetros que deviam ser adotados por uma moderna administração pública que rompesse com lógicas patrimonialistas. Lógica que, no caso nacional, talvez não tenha encontrado raízes por nossa incapacidade de realizar grandes rupturas com o tradicional (PINHO; SACRAMENTO, 2009).

Outros autores, como Domício Proença Junior e Jacqueline Muniz, também em busca de uma compreensão satisfatória para a *accountability*, defendem que o entendimento de outros conceitos associados ao termo, como “mandato”, “*accountable*” e “*account*” é uma tarefa que pode enriquecer o debate. A seguir, portanto, apresentamos tais definições propostas pelos autores.

Para Proença Junior e Muniz (2007), todo mandato é uma procuração para a realização de determinados atos referendados por uma comunidade política – “traz consigo a concessão de poderes da parte de quem o concede e a assunção de responsabilidades da parte de quem o recebe”. Assim, todo aquele que recebe um mandato deve comprometer-se a: 1) usar seus poderes apenas para a finalidade estabelecida pelo mandato; e 2) responder por esses atos e seus resultados à luz das exigências do mandato (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ, 2007, p.25).

O termo seguinte é “*accountable*”, que se compreende por uma característica de todo aquele que possui um mandato. Para Proença Junior e Muniz (2007), trata-se de ser responsabilizável por tudo o que se faz no exercício desse mandato. Exemplificam da seguinte maneira:

[...] Quem recebe uma procuração particular de venda de uma casa torna-se *accountable*, responsabilizável, por esta venda. Pode ser chamado a se explicar, a qualquer momento, por quem deu a procuração, pelo preço, pelas condições da venda ou quaisquer outras questões relacionadas com o mandato da venda da casa (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ, 2007, p.26).

“*Account*”, por sua vez, trata-se do processo que concretiza a obrigação daquele que é *accountable*. Em outras palavras, *account* diz respeito aos meios ou instrumentais de checagem, verificação, levantamento de informações, atribuição de responsabilidades, entre outros, que todo aquele que possui um mandato está sujeito a passar. De acordo com Proença Junior e Muniz (2007), o “desmoronamento da parede de uma escola pode, por exemplo, inaugurar a rotina de *account* sobre as condições e decisões da manutenção dos prédios escolares” (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ, 2007, p.27).

Por fim, a partir das definições de mandato, *accountable* e *account*, entende-se *accountability* como o “produto que permite converter e materializar responsabilidades em responsabilização” (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ, 2007, p.28). A *accountability* ajuda a responder duas questões conexas e intrinsecamente relacionadas aos valores democráticos. Em primeiro lugar, torna possível a todo aquele que recebe um mandato mostrar-se digno do mesmo. Em segundo lugar, permite àqueles que outorgam um mandato aferir se tal delegação atende a seus propósitos.

Outra importante característica da *accountability*, à qual se deve estar atento, é que ela diz respeito sempre a eventos que já aconteceram. Trata-se, portanto, do resultado de um confronto entre o que foi feito, ou não, ou poderia ter sido feito diferentemente numa dada situação, em virtude do que era esperado por quem possuía aquele mandato. Ou seja, o processo de *account* se dá sobre escolhas feitas no passado e, se é *accountable*, sobre um determinado conjunto de coisas estabelecidas por um mandato específico (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ, 2007). Alguns exemplos de instâncias criadas para fomentar a *accountability* no

Brasil seriam o Ministério Público, os tribunais de contas, as controladorias gerais, agências fiscalizadoras e as ouvidorias públicas.

Vale lembrar ainda outra importante contribuição de O'Donnell (1998), ao classificar a *accountability* bidimensionalmente. O autor promoveu uma diferenciação entre o que chamou de *accountability vertical* e *accountability horizontal*, classificando-as de acordo com o lugar ocupado pelos atores em cada processo. Assim, enquanto a *accountability vertical* refere-se ao tênue vínculo entre os representantes e os representados, à necessidade que os primeiros têm de prestar contas para a população, a *accountability horizontal* é um pouco mais ampla:

[...] Para que esse tipo de *accountability* seja efetivo deve haver agências estatais autorizadas e dispostas a supervisionar, controlar, retificar e/ou punir ações ilícitas de autoridades localizadas em outras agências estatais. [...] Esses mecanismos incluem as instituições clássicas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário, mas nas poliarquias contemporâneas também se estende por várias agências de supervisão, como os *ombudsmen* e as instâncias responsáveis pela fiscalização de prestação de contas (O'DONNELL, 1998, p.42-43).

Contudo, deve-se observar que a realidade das instituições é bem mais árida que o fértil terreno da teoria, e uma das limitações reais que tem se apresentado para a realização da *accountability* é a falta de autonomia de instâncias responsáveis pelo controle (MENEZES; LIMA NETO; CARDOSO, 2016). Miguel (2014) contribui com essa ideia ao defender que a compreensão da *accountability* como um correlato de *controle social* é equivocada, uma vez que falta ao primeiro a capacidade ou a autonomia para aplicar sanções.

Deste modo, a partir da noção de *accountability* e das dificuldades que os órgãos voltados para o controle possam ter para efetivá-la, nos interessa, neste capítulo, apresentar as dificuldades que mais frequentemente têm se anteposto à efetivação do trabalho das Ouvidorias de Polícia no Brasil.

### 3.2.

#### **Accountability policial**

Proença Junior e Muniz (2007) veem a *accountability policial*, grosso modo, como a aplicação da *accountability* aos casos particulares dos mandatos policiais. Em sentido estrito, como produto de um processo de *account* sobre o

que a polícia fez ou deixou de fazer enquanto foi detentora de um mandato específico, definição que leva automaticamente a ter de responder ao seguinte problema: “Em que consiste o *mandato policial*?” Muito resumidamente, pode-se defini-lo como “o exercício do poder coercitivo autorizado pelo respaldo da força de forma legítima e legal” (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ, 2007, p.38). Contudo, tal conceito enseja ainda outras duas considerações.

A primeira consideração a que se deve estar atento é que todo mandato policial é outorgado por uma comunidade política. Trata-se de uma procuração coletiva concedida a um grupo de indivíduos específico, treinado para o uso da força sob um determinado território, e em proteção dos interesses dessa coletividade. Já a segunda consideração relaciona-se ao fato de que a polícia age sobre a própria comunidade política que lhe investiu de seus poderes específicos. É a “autorização dada por uma polity para ser, ela mesma, objeto da ação de alguns de seus integrantes” (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ, 2007, p.38).

Há de se destacar, ainda, a existência de diversas instâncias de discricionariiedade contidas nos mandatos policiais. A premissa é de que toda comunidade política é basicamente composta por duas dimensões (sociedade e governo), e que, não raro, “podem convergir ou não quanto ao que seja, ou deva ser, ou o que se espera que seja o mandato policial” (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ, 2007, p.41). Enquanto o “âmbito da sociedade” é povoado pelos mais diversos grupos sociais que partilham ou divergem sobre crenças, valores e normas, o “âmbito do governo” contém e expressa diversas disputas entre grupos de interesse. Desta forma, o mandato policial caracteriza-se por ampla medida de discricionariiedade e surge, em boa medida, permeável à cultura política de um povo:

O poder de decidir sobre a ação policial mais adequada a um certo tipo de evento, ou mesmo de decidir agir ou não agir numa determinada situação diante de um evento ou de sua antecipação, revela que a tomada de decisão discricionária é a *práxis* essencial da polícia, do exercício do mandato policial (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ, 2007, p.41).

Por conta de sua natureza eminentemente discricionária, a ação policial não se atém obrigatoriamente a roteiros rígidos e predeterminados, mas, ao contrário, se constrói diante de cada contexto e se guia por diretrizes estabelecidas

no mandato policial. Assim, a *accountability* configura-se no mecanismo apropriado para realizar as necessárias apreciações política, social, legal ou administrativa das ações empreendidas ou não por um corpo policial.

É importante mencionar também que o controle da atividade policial se divide, genericamente, em órgãos de “controle interno” – compostos por operadores da mesma instituição alvo das ações de *account* – e aparelhos de “controle externo”<sup>27</sup> – constituídos total ou parcialmente por operadores de fora da instituição em questão. No caso brasileiro, como exemplo dos primeiros temos as *Corregedorias*, e como exemplo dos segundos, o *Ministério Público* e as *Ouvidorias de Polícia*.

Nosso interesse, neste capítulo, reside em trabalhar com órgãos de controle externo, especificamente com as Ouvidorias de Polícia. Nas próximas seções deixaremos o campo da teoria e apresentaremos alguns casos de implementação de instrumentos de controle da atividade policial.

### **3.3. Experiências internacionais no controle da polícia**

De modo geral, temos visto que dentro de uma mesma comunidade política pode haver disputa acerca dos termos de um mandato policial. Assim, tampouco se pode afirmar que é possível encontrar um modelo universal de *accountability policial*. Proença Junior e Muniz (2007) defendem, no entanto, que se a empreitada de encontrar um “modelo universal” não é possível, o esforço por identificar semelhanças entre diferentes processos de produção de *accountability* é, por sua vez, um trabalho produtivo. Afinal, segundo os autores, é possível “aprender com a experiência, o sucesso ou o fracasso de outros que tiveram que produzir *accountability* policial” (PROENÇA JUNIOR; MUNIZ, 2007, p.51).

Cano et al. (2008), baseados na obra de Etanni Alemika, lembram que a necessidade de submeter da ação policial ao controle da sociedade tem sido maior nos momentos em que as polícias estão mais desacreditadas. Assim, influenciam

---

<sup>27</sup> Cabe destacar que não só órgãos do Estado podem participar do controle externo da polícia. A sociedade civil, através de ONGs, também tem tido papel fundamental nessa equação. Além disso, em sociedades com razoável grau de liberdade de imprensa, a mídia também pode atuar no controle externo, por meio da exposição de irregularidades e ilegalidades cometidas por agentes policiais (LEMGRUBER; MUSUMECI, 2012).

fatores como “a transição de uma ditadura para um regime democrático, o fim de uma guerra civil, um período de bruscas mudanças socioeconômicas ou a ocorrência de episódios que mobilizem forte reação popular” (CANO et al., 2008, p.29).

Já a autora Cubas (2013), ao apresentar as bases de legitimação de mecanismos de *accountability policial*, lembra que em sociedades democráticas a prerrogativa do uso da força física (papel da polícia) implica, inclusive, o poder de morte em situações que exijam tal intervenção. Tal motivo torna os instrumentos de controle da atividade policial imprescindíveis, pois têm como objetivo impedir/coibir a utilização do poder de polícia guiado por vontades particulares.

Mencionaremos, nas próximas linhas, algumas das experiências internacionais mais conhecidas – os casos de Estados Unidos, África do Sul e Irlanda do Norte –, que correntemente têm servido de parâmetro para as críticas que a academia vem tecendo acerca das possibilidades e limites encontrados nas iniciativas de controle da atividade policial realizadas no Brasil (HOLLANDA, 2007; CANO et al., 2008).

Esperamos que tais relatos sejam úteis também aqui, a fim de ajudar a compor um quadro amplo de análise e útil ao estudo de caso da “Ouvidoria das UPPs”.

## **Estados Unidos**

Os Estados Unidos foram os precursores no campo do controle externo da atividade policial, ainda na década de 1940, quando surgiram as primeiras instituições governamentais voltadas para essa finalidade. No entanto, o modelo de *civilian oversight of the police* (“supervisão civil” da polícia) estruturou-se mais sistematicamente somente a partir da década de 1970. Além disso, nas décadas seguintes, um conjunto diferenciado de mecanismos de controle da polícia foi criado. Cano et al. (2008), balizados pela divisão proposta por Merrick Bobb, dividem os órgãos de controle em quatro tipos:

- I. **Civilian Complaint Review Board (CCRB):** Modelo mais disseminado nos Estados Unidos. Os CCRB são órgãos colegiados compostos por representantes de diferentes setores de uma comunidade, com a missão de revisar o trabalho realizado pelos órgãos de controle interno. Têm como ponto positivo o trabalho de exposição das investigações internas ao escrutínio público. Entretanto, vale observar que seu poder é bem limitado, uma vez que, via de regra, não possuem orçamento próprio, não têm autoridade investigativa e nem de impor sanções<sup>28</sup>. Outra crítica correntemente tecida aos CCRBs é a falta de conhecimento acerca dos protocolos de atendimento e *modus operandi* da polícia;
- II. **Modelos investigativos e de garantia da qualidade:** Neste modelo encaixam-se organizações como o *Office of Independent Review (OIR)*, *Police Commission* e *Inspector General*, de Los Angeles, e o *Office of Citizen Complaints (OCC)*, de São Francisco. O ponto positivo de tais instrumentos é que estes possuem maior poder de ação para a realização e acompanhamento de investigações e, também, em alguns casos, no estabelecimento de punições. Por outro lado, seus críticos argumentam que a “vantagem” da possibilidade de realizar investigações independentes, mesmo sendo um órgão externo à polícia, perde força se não há uma responsabilização conjunta pela solução do problema entre esta e os órgãos de controle;
- III. **Modelos de monitoramento e de avaliação do desempenho:** Este modelo, diferente dos demais, preocupa-se com a avaliação sistêmica das corporações policiais. O trabalho de avaliação é realizado em cooperação com a polícia. Um exemplo é o *Los Angeles Sheriffs’ Department Special Counsel*, que desenvolveu um banco de dados para medir o desempenho da polícia e publiciza periodicamente relatórios de avaliação da corporação policial;
- IV. **Modelo de monitoramento federal e reforma compulsória:** Trata-se de um dispositivo criado em nível federal – a Divisão de Direitos Civis do Departamento de Justiça – que atua nos casos em que forças

---

<sup>28</sup> A única exceção seria o CCRB de Nova Iorque, autorizado a investigar episódios de violência policial, exceto casos que envolvam vítimas fatais.

policiais locais ou estaduais infringiram a Constituição. Tal arena tem um poder de dissuasão muito grande, tanto que, na maioria dos casos em que é acionada, “a autoridade local ou estadual se adianta na adoção das medidas corretivas, evitando ser constrangida pela autoridade federal a fazê-lo” (CANO et al., 2008, p.45).

## África do Sul

Para falar da experiência sul-africana de implementação de um sistema de *accountability policial* se faz necessário remeter à memória do Apartheid, período visto por boa parte da população do país como sinônimo de banalização da violência pelas forças do Estado. De acordo com Hollanda (2007, p.18), o paradigma com o qual se defrontou o novo governo democrático recém-iniciado na década de 1990 foi de que o uso desmedido e injustificado da força contra os negros, o desaparecimento inexplicado de presos e a rotinização da tortura nas delegacias contribuíram para a imagem de uma polícia extremamente violenta e arbitrária.

Assim, no ano de 1995, para começar a lidar com esses problemas, criaram-se as *Comissões de Verdade e Reconciliação*, estrutura relacionada à memória do Apartheid e, em 1997, criou-se o *Independent Complaints Directorate* (ICD) para apurar excessos cometidos pelas forças policiais.

O ICD surgiu como uma organização civil submetida ao *Ministry for Safety and Security*, com acesso irrestrito a todo documento policial e com plenos poderes de investigação dos crimes policiais. Poderes, estes, que seriam utilizados somente de acordo com a necessidade. Para Hollanda (2007), as escolhas entre decidir iniciar uma investigação independente ou trabalhar no monitoramento dos organismos de controle interno se dava em função da gravidade de cada caso reportado.

Já no que diz respeito às dificuldades com que o ICD lidava para a execução de seu trabalho, ocorriam, sobretudo, nos casos que não acusam grave agressão física ou ameaça à vida. Tais episódios seriam investigados pelos organismos de controle interno da polícia e monitorados pelo ICD, que teria poder de fazer recomendações e/ou pedir esclarecimentos. Contudo, na prática, relata-se

que tal organização esbarra quase sempre em obstáculos como o *corporativismo* policial.

Entretanto, deve-se ressaltar que, ainda assim, o ICD constitui-se numa boa experiência. Tal como nos relata Hollanda (2007):

Embora o ICD não tenha alcançado a maturidade institucional compatível com as expectativas de mudança associadas a ele, sem dúvidas demonstrou avanços neste sentido. A capacidade de atender às demandas por investigação ainda está distante de suas metas regulamentares e o repertório de ações preventivas ainda é exploratório. Também a estrutura, os recursos e os quadros profissionais são considerados muito aquém da demanda realmente existente. Contudo, o benefício em relação à situação anterior é inestimável (HOLLANDA, 2007, p.22).

## **Irlanda do Norte**

Ao dirigir nosso olhar para o caso da Irlanda do Norte, percebemos que a situação de violência por lá também desponta como um dos fatores que influenciaram a necessidade urgente de órgãos de controle policial. Percorrendo-se a história do país, vê-se que a disputa pelo território irlandês foi acompanhada de um sentimento de ódio recíproco, por facções católicas e protestantes ao longo de séculos. Na Irlanda do Norte, de maioria protestante, também se reproduzia superioridade numérica dos protestantes nos efetivos policiais que, por sua vez, perseguiam seletivamente a minoria católica da região. De acordo com Hollanda (2007), tal realidade, vivenciada através de anos de conflito, gerou efeitos colaterais, como o surgimento de grupos paramilitares, a exemplo do IRA, e consolidou um sentimento de injustiça associado à imagem da polícia.

Tal como no caso sul-africano, a reconciliação interna do país só se concretizaria através de consistentes mudanças institucionais. Foi com essa expectativa que, em novembro de 1999, criou-se a *Police Ombudsman for Northern Ireland*, com a missão de produzir um sentimento de confiança na polícia<sup>29</sup>. Cabe mencionar, no entanto, que outras experiências, desde a década de 1970, foram implementadas com o mesmo intuito, como o *Police Complaints*

---

<sup>29</sup> “O processo de pacificação de um ambiente com sinais tão profundos do conflito, embora tenha marcos claros na história, tende a ser lento, gradual e permeado pela desconfiança. Além da disposição compartilhada para a conciliação, a transição deve envolver soluções institucionais capazes de lidar com as expectativas e repertórios emocionais dos diferentes grupos sociais” (HOLLANDA, 2007, p.24).

*Board*, em 1977, e a *Independent Commission for Police Complaints*, em 1987 – sem, no entanto, alcançar os mesmos resultados.

O modelo de controle externo inaugurado com o Ombudsman irlandês foi extremamente novo, uma vez que o órgão possuía plenos poderes de investigação criminal. Com funcionários civis e inteiramente destituídos de laços com a polícia, possuía, além disso, orçamento próprio e estava diretamente subordinado à Secretaria de Estado da Irlanda do Norte. O acesso à organização se dava através de telefone, e-mail, fax, correio ou pessoalmente.

Além disso, esse novo formato de controle externo da polícia conjugava reação (investigação dos casos que chegam) e prevenção, ao acumular funções de pesquisa, produção de estatísticas e controle de qualidade. Para Holanda (2007), o Ombudsman irlandês, por dispor de estrutura e recursos melhores que sua similar sul-africana, obteve resultados mais próximos das expectativas iniciais (HOLLANDA, 2007, p.30).

Nossa intenção, na próxima seção, será demonstrar em que medida as experiências brasileiras de controle externo da atividade policial cumprem suas expectativas iniciais e quais as principais barreiras para sua concretização.

### **3.4. O controle da polícia no Brasil**

#### **3.4.1. Contexto e estrutura**

No Brasil, desde a abertura política, foi fortalecida a ideia de que a participação nas políticas públicas seria uma prática desejável. A força de tal ideia correntemente se associou ao peso, praticamente imobilizador, que o regime militar teve sobre a sociedade civil no período de exceção.

Verifica-se também considerável convergência da literatura (DAGNINO, 1994; GOHN, 2000; CARDOSO; ALCANTARA; LIMA NETO, 2013) acerca da importância que experiências como o Fórum de Orçamento Participativo de Porto Alegre, a proliferação de conselhos gestores de políticas públicas e os novos marcos estabelecidos pela Constituição de 1988 tiveram ao contribuir para o

surgimento de um “novo tipo de cidadania”. A expectativa era de que tais movimentos trabalhassem em prol da modificação das estruturas sociais do país, e na busca por um modelo menos vertical na tomada de decisões, através da participação e do engajamento da sociedade civil na esfera pública.

No capítulo anterior, demonstramos que a partir da década de 1980, também as políticas de segurança pública no Brasil tiveram contato e/ou tiveram que se adaptar aos anseios por mais participação da sociedade na gestão pública. Neste sentido, as novas metodologias da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro inspiradas na filosofia de policiamento comunitário seriam um exemplo – muito embora, como vimos, sua concretização tenha sido aquém do esperado. Assim, a tese que defendemos no presente capítulo é a de que as Ouvidorias de Polícia se inserem nesse mesmo contexto.

No entanto, antes de demonstrarmos como se deu esse processo, apresentaremos na próxima seção algumas das principais características da *rede de controle* da atividade policial. Primeiramente, por meio de uma breve explanação acerca do *modelo policial brasileiro* e, posteriormente, demonstrando como se estruturam e quais as atribuições de dois importantes órgãos que atuam no *Controle Interno* e *Controle Externo* das polícias.

### **O modelo policial brasileiro**

No Brasil, a Constituição Federal de 1988, no artigo 144, fragmenta em dois tipos a atividade policial executada em âmbito estadual: polícias civis – responsáveis pela investigação dos crimes; e polícias militares – encarregadas pelo policiamento ostensivo e preventivo. Assim, nesse modelo, cada polícia toma conta de apenas uma parte do ciclo da atividade policial. De acordo com Cerqueira (2001a, p.149):

[...] Além das funções separadas, as duas polícias atuam, na grande maioria das vezes, em uma mesma área de policiamento, completamente descoordenadas, ou seja, atuam segundo planejamentos concebidos separadamente e às vezes desconhecidos de uma ou da outra polícia (CERQUEIRA, 2001a, p.149).

No que diz respeito à organização interna da Polícia Militar, estrutura-se segundo os moldes do Exército brasileiro, compartilhando um conjunto de

símbolos e ritos que auxiliam na assimilação de seus valores fundamentais – disciplina e hierarquia (MUNIZ, 1999).

Do ponto de vista institucional, pode-se dizer que o formato militar oferece vantagens e desvantagens. Nota-se, por um lado, que a estrutura correspondente, em boa medida, propicia um alto grau de “subordinação da conduta externa dos agentes às orientações dos comandos corporativos” (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p. 61), o que faz com que a Polícia Militar consiga dar respostas de forma mais rápida, em comparação com a organização de estrutura civil. Por outro lado, o estatuto da obediência não esconde o fosso existente entre as duas carreiras estanques do militarismo – o *oficialato* e as *praças*. Assim, são atribuídas correntemente às corporações militares feições de uma coesão institucional precária.

A Polícia Civil, por sua vez, é a instituição responsável pela etapa de comprovação da materialidade de um fato delituoso. Atua na investigação e coleta de informações que habilitarão a justiça criminal a instaurar um processo criminal ou não. Cabe ao Ministério Público (MP) a função de decidir se uma determinada investigação se transformará em processo. A teoria que fundamenta tal divisão defende que a acumulação de funções “investigativas” e “judiciárias” numa mesma organização pode ser capaz de atribuir vieses a um processo, e por isso, dividem-se as atribuições entre Polícia Civil e MP. Como veremos adiante, tal separação faz parte do sistema de controles externos.

Contudo, de acordo com Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), diversas pesquisas voltadas para a compreensão sobre como se “produz justiça” no Brasil têm demonstrado que a atuação da Polícia Civil vai muito além de investigações preliminares:

Na prática, portanto, o princípio da dupla apreciação que fundamenta doutrinariamente o modelo processual brasileiro pode se revelar totalmente inócuo, e a “verdade” produzida pela polícia, transformar-se num filtro selecionador das pessoas nas malhas da Justiça, daquelas que serão dispensadas e das que serão punidas diretamente pela própria “justiça” policial (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p.67).

Em resumo, pode-se afirmar que as polícias militar e civil vivenciam contextos institucionais e atribuições muito diferenciadas. Ainda, que o fato de

ambas possuem ciclo incompleto trata-se de uma “esquizofrenia institucional” que prejudica a adoção de uma perspectiva global no planejamento da segurança pública (LEMGRUBER; MUSUMECI, 2012).

### **Controle interno: o papel das Corregedorias de Polícia**

As Corregedorias de Polícia (civis e militares) possuem função administrativa e penal, sendo estruturas de controle interno da atividade policial, compostas em sua totalidade por policiais<sup>30</sup>.

Por um lado, atuam como “polícia da polícia”, num sentido estritamente repressivo, e têm por missão investigar desvios de conduta cometidos por policiais – que podem ser infrações administrativas ou crimes. Por outro lado, as corregedorias têm a missão de monitorar e promover medidas que auxiliem na prevenção de desvios de conduta, abarcando dimensões “repressivas” e “preventivas” em seu escopo de trabalho.

Entretanto, a realidade de baixo apoio institucional vivenciada por tais órgãos, com recursos humanos e materiais, no geral insuficientes (CANO et al., 2008; LEMGRUBER; MUSUMECI, 2012), conduz à priorização única e exclusiva do viés repressivo/reactivo do trabalho desempenhado.

Além desses entraves ao exercício de controle interno, os autores descrevem outros<sup>31</sup>:

1. **Baixa legitimidade *interna corporis*:** A corregedoria é vista por muitos policiais como um lugar de “dedos-duros” ou de “carrascos”. Há uma percepção generalizada entre os policiais de que as avaliações do órgão, via de regra, são parciais e unilaterais e não oferecem condições reais de defesa aos policiais acusados. Como resultado, há uma enorme dificuldade para se formar equipes das corregedorias, uma

<sup>30</sup> Cabe destacar que a Corregedoria não é o único meio de controle interno da polícia. Há também cortes militares em que “são julgados todos os crimes policiais militares, com exceção de homicídio intencional de civis cometido por profissional em serviço” (HOLLANDA, 2007, p.13).

<sup>31</sup> As informações utilizadas na pesquisa de Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) baseiam-se em depoimentos de policiais pertencentes às Corregedorias de Polícia civil e militar, e de policiais de outras áreas de todos os níveis hierárquicos. Compuseram a amostra operadores dos estados do Rio de Janeiro, São Paulo, Minas Gerais, Rio Grande do Sul e Pará.

vez que a maioria dos policiais declara não querer trabalhar num órgão dessa natureza;

2. **Corporativismo:** As possíveis relações de “fraternidade” entre investigadores e investigados também foram sinalizadas como uma dificuldade para o exercício da atividade;
3. **Qualidade das informações:** Também são apontadas como fontes de problema denúncias anônimas, que podem ser motivadas por rivalidade ou vingança. Relatam, por exemplo, que denúncias anônimas provenientes de aparatos como o *Disque-Denúncia*<sup>32</sup> ou de Ouvidorias (instâncias de controle externo) são pobres em informação.

No tocante ao *corporativismo*<sup>33</sup>, Lemgruber e Musumeci (2012) explicam que este, em grande parte, se dá devido à crença disseminada na polícia de que a exposição pública dos desvios seria mais pernicioso à corporação que os próprios desvios. Andréa Ana do Nascimento (2016), por sua vez, num interessante estudo sobre corrupção policial no Rio de Janeiro, demonstrou que, entre 2009 e 2013, a despeito do inegável aumento do número de reclamações acerca das ações da Polícia Militar e da Polícia Civil no estado do Rio de Janeiro, o número de punições foi baixíssimo:

Com um percentual de quase 100% de aumento no número de reclamações para a PMERJ e de mais de 60% para a PCERJ, esperava-se que houvesse também um aumento no número de punições. Porém, a punição demonstrou ser inversamente proporcional ao número de reclamações. A queda no número de punições da PMERJ entre 2008 e 2013 foi de 85,7% e, na PCERJ, de 95,4%. [...]. Tendo em vista os dados apresentados, é possível indicar que talvez a “impunidade” tão discutida no senso comum não esteja de fato tão descolada da realidade, ao menos no que se refere às punições de desvios de conduta nas instituições policiais do Rio de Janeiro (p.73).

<sup>32</sup> O *Disque-Denúncia*, no Rio de Janeiro, por exemplo, define-se como “uma central de atendimento especializada em atender a população que vivencia ou presencia ações criminosas. Os relatos recebidos através das ligações anônimas são recebidos e repassados às autoridades competentes com rapidez e eficácia”. Disponível em: <<http://disquedenuncia.org.br/o-disquedenuncia>>. Acesso em: 22/12/2017.

<sup>33</sup> Outra explicação para a natureza do *corporativismo* nos fornece brilhantemente o autor Egon Bittner: “A despeito do fato de a lealdade fraternal da polícia não ser o que parece ser ao observador ingênuo (que considera ‘os policiais como uma família grande e feliz’), a verdade é que os policiais têm de trabalhar com homens em quem eles possam confiar. Isso acontece não apenas porque isso ajuda a fazer com que seu desempenho pareça melhor do que realmente é (um policial está sempre pronto para atestar a excelência de seu companheiro), mas também em função dos inúmeros perigos e incertezas que são inerentes à ocupação. Mas o tipo de relações de confiança dos policiais uns com os outros parece requerer uma base contínua e é mais fácil de ser conseguida através de um silêncio em tudo” (BITTNER, 2003, p.156).

Assim, cultivou-se na sociedade a expectativa de que os efeitos negativos de uma cultura *corporativista* pudessem ser reduzidos através de controles externos fortes, que pressionariam pela redução da impunidade e pela melhoria das condições de autofiscalização das polícias.

### **Controle externo: o papel do Ministério Público**

É papel constitucional do Ministério Público, dentre algumas de suas funções específicas, o controle externo da atividade policial (art. 129, inciso VII). Facilita tal atividade o fato de que o MP possui estrutura funcional própria, com margem de independência e autoridade bem semelhantes a outros mecanismos em âmbito internacional, como alguns dos que citamos na seção 3.3. Dentre suas atribuições há não somente funções repressivas (formulação e encaminhamento de denúncias) como também proativas (acompanhamento e avaliação permanente das atividades policiais), o que faz do MP, no papel, a mais importante instituição capaz de exercer o controle externo da polícia no Brasil (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003; HOLLANDA, 2007).

Entretanto, há enorme descompasso entre suas atribuições e a realidade. Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), balizados numa pesquisa desenvolvida por Fiona Macaulay, apresentam os dois principais problemas que impedem o efetivo exercício pelo MP de seus poderes:

1. **Confusão em torno do sentido de “controle externo”:** Trata-se de um entrave cultural próprio do MP que historicamente tem atuado muito mais como controlador de qualidade de “produtos finais” (qualidade dos inquéritos produzidos pela Polícia Civil) do que assumindo seu papel de fiscal da atividade policial.
2. **Hostilidade das polícias:** Registra-se também grande hostilidade das polícias, em especial da Polícia Civil, às interferências do MP nos procedimentos policiais. O poder que o MP tem para realizar investigações à revelia dos procedimentos conduzidos pelas corregedorias é visto corriqueira e erroneamente como “invasão”.

É fato notório que a atuação do Ministério Público, muito aquém de suas atribuições, abriu espaço para que outras instâncias de controle externo, desde as “informais”, como a pressão que a mídia, ONGs e agências internacionais fazem sobre os casos de violência e abusos policiais, até as novas instâncias formais de controle externo da polícia, como as Ouvidorias, ganhassem terreno. Veremos na última seção deste capítulo quais expectativas envolvidas a partir da criação destes órgãos, quais suas atribuições legais e em que medida as Ouvidorias de Polícia no Brasil correspondem à necessidade de controle da atividade policial.

### **3.5.**

## **A experiência das Ouvidorias no controle externo da polícia no Brasil**

### **3.5.1.**

#### **Panorama de criação das Ouvidorias**

Iniciamos esta seção fazendo um brevíssimo apanhado histórico acerca dos precedentes do instituto das ouvidorias públicas. A figura do “Ombudsman” surge na Suécia aos fins do século XVIII e início do XIX, concebido como um funcionário a serviço do Rei e encarregado de fiscalizar as ações dos servidores do reino, representando, em tese, os interesses dos cidadãos.

De acordo com Cardoso, Alcantara e Lima Neto (2013), enquanto, ao longo do século XX diversos países da Europa criaram instituições semelhantes, na América Latina tal inovação chegou de maneira efetiva tão somente nas últimas décadas do século XX, após o processo de redemocratização. No Brasil, ainda que seja possível remontar a iniciativas de criação deste instituto que datam do período do Império (1823), por intermédio de um projeto que estabelecia um juízo do povo e, posteriormente, passando por outras iniciativas ou projetos ensaiados ao longo do século XX, nas décadas de 1960, 1970 e 1980, efetivamente, as ouvidorias públicas tornam-se realidade apenas após a Constituição de 1988 – especificamente impulsionadas pelo art.37, parágrafo 3º, que trata das reclamações dos cidadãos relativas à prestação de serviços públicos (CARDOSO; ALCANTARA; LIMA NETO, 2013).

Contudo, na década de 1990, a despeito de todas as boas expectativas vividas com o fim do período de exceção e com os novos paradigmas

constitucionais que prometiam alavancar uma nova vida para a institucionalidade brasileira, questões como a desigualdade econômica e, sobretudo, o recrudescimento da violência nas grandes cidades atingiram níveis assustadores no período (CANO, 1999).

O debate público sobre a violência policial e a consequente necessidade de criação de mecanismos para coibi-la tornavam-se latentes. Em São Paulo, à época das eleições para governador, no ano de 1994, o Conselho Estadual de Defesa da Pessoa Humana (CONDEPE)<sup>34</sup> elaborou uma carta com propostas que enviou aos candidatos ao pleito eleitoral daquele ano. De acordo com Comparato (2005), as sugestões da carta, apresentadas aqui em tópicos, foram:

1. salário digno aos policiais;
2. proteção para as famílias dos policiais;
3. cursos sobre direitos fundamentais da pessoa humana;
4. não premiar policiais acusados pelo uso ilegal da violência fatal;
5. orientação de evitar ferimentos fatais em suspeitos;
6. controle externo das polícias;
7. autonomia dos órgãos periciais;
8. condução dos inquéritos;
9. uma única polícia de caráter civil;
10. enquadramento da justiça militar estadual;
11. polícia comunitária nas ruas, não nos quartéis.

Assim, dos dois candidatos que disputaram o segundo turno das eleições naquele ano, em São Paulo: Francisco Rossi (PL) e Mário Covas (PSDB), somente o segundo sinalizou positivamente com a intenção de conversar sobre as propostas encaminhadas pela CONDEPE.

Posteriormente, Mário Covas foi eleito governador, e para cumprir a promessa de campanha de instituir uma Ouvidoria de Polícia, teve de enfrentar um “mar de resistências” corporativas e políticas internas. De sorte que, somente, quase um ano após o início do novo governo, no dia 20 de novembro de 1995, foi

---

<sup>34</sup> Conselho formado por diversos integrantes da sociedade civil (entidades de direitos humanos) e representantes da OAB, Legislativo e Executivo estaduais.

finalmente inaugurada a “Ouvidoria da Polícia do Estado de São Paulo”, a primeira Ouvidoria de Polícia do Brasil (COMPARATO, 2005). Cubas (2013) assim resumiu o contexto que envolveu a criação dessa iniciativa pioneira:

A continuidade da violência policial em geral e dos casos de letalidade em particular tomaram outra dimensão em razão da ordem democrática que se firmava no país, expressa na vigência da Constituição de 1988, nos processos eleitorais livres e, sobretudo, na maior participação política da sociedade civil. A continuidade da violência policial sem controles era apontada como incompatível com um Estado que tentava se firmar como uma democracia garantidora dos direitos dos cidadãos. A criação da primeira ouvidoria de polícia, em 1995, foi uma conquista de grupos da sociedade civil que há algum tempo já reivindicavam a criação de mecanismos de controle sobre as ações policiais, especialmente após o caso Carandiru, em que 111 presos foram mortos pela polícia (CUBAS, 2013, p.12-13).

Nos anos seguintes, após a experiência de São Paulo, outras Ouvidorias de Polícia surgiram, diante do vácuo deixado pela fraca atuação do Ministério Público, como os casos do Pará (1996), Minas Gerais (1997), Rio de Janeiro e Rio Grande do Sul, em 1999.

Ressalte-se ainda que outro marco importante, também no ano de 1999, foi a criação do Fórum Nacional de Ouvidores de Polícia (FNOP)<sup>35</sup>, arena vinculada hoje à Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República, criada com a finalidade de estabelecer as diretrizes básicas para o funcionamento das Ouvidorias de Polícia.

No cenário nacional, mais recentemente, tem-se verificado uma valorização cada vez maior desses espaços. Para citar um exemplo, de 1995 até 2013 instituíram-se Ouvidorias de Polícia em praticamente todas as unidades federativas. Segundo Cubas (2013), à época de sua pesquisa, apenas os Estados de Mato Grosso do Sul, Piauí, Rondônia, Roraima e Sergipe não contavam com esse órgão.

---

<sup>35</sup> Para mais informações, consultar: BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia. **Site**. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/forum-nacional-de-ouvidores-de-policia-fnop>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

### 3.5.2. Dificuldades para a efetividade das Ouvidorias de Polícia

Uma das principais expectativas atribuídas às Ouvidorias de Polícia relaciona-se à noção de que a participação de um órgão externo poderia conferir isenção e credibilidade às investigações levadas adiante pelas instâncias de controle interno. Contudo, os estudos sobre estas têm demonstrado que, dentre suas atribuições formais, não consta a capacidade de investigação de denúncias – poder que outros mecanismos similares no contexto internacional possuem. Por aqui, suas atribuições restringem-se, genericamente, ao recebimento de queixas dos cidadãos contra abusos cometidos por policiais, checagem da autenticidade de tais queixas e encaminhamento das mesmas para as instâncias de controle interno.

Também é preciso observar que, a despeito do processo de legitimação das Ouvidorias de Polícia ocorrido nas últimas décadas, de modo geral, há enorme disparidade entre elas no que diz respeito a diversos quesitos, como orçamento, recursos humanos, estrutura organizacional e etc. Para Lemgruber e Musumeci (2012), boa parte dos problemas enfrentados decorre da “não incorporação das recomendações do Fórum às leis ou decretos estaduais que as criaram” (LEMGRUBER; MUSUMECI, 2012, p.10).

Além disso, há casos em que o problema não se trata apenas de inobservância das recomendações do Fórum, mas do desrespeito das próprias leis estaduais que regulamentam suas próprias Ouvidorias. Como, por exemplo, o caso da *Ouvidoria da Polícia* do Rio de Janeiro, criada pela Lei nº 3.168, de 12 de janeiro de 1999:

Percebe-se que, apesar da lei que instituiu a ouvidoria garantir um mandato de um ano, com possibilidade de mais um mandato consecutivo, o que se observa é que as nomeações e demissões obedecem mais às conveniências políticas e à orientação do governador e do secretário de segurança pública que, oficialmente, é quem escolhe o ouvidor (COMPARATO, 2005, p.84).

Utilizaremos a seguir uma categorização de parâmetros que devem ser observados para a avaliação de uma Ouvidoria de Polícia – *informação, participação e controle* (COMPARATO, 2005). A partir destes, alocaremos alguns dos principais argumentos que abordam as dificuldades para a efetividade do trabalho das Ouvidorias de Polícia.

## Informação

Para Comparato (2005), a *informação* tem grande importância para as Ouvidorias de Polícia, pois é a forma de se fazer chegar à população o conhecimento sobre questões como: o funcionamento da polícia, critérios de punição e manutenção da disciplina no interior das corporações e a maneira como são planejadas e efetivadas as ações por parte da polícia militar.

Lemgruber e Musumeci (2012) relatam que boa parte das Ouvidorias no Brasil não utiliza nenhum sistema informatizado para gerenciar as comunicações registradas ou mesmo para a produção de relatórios estatísticos. Além disso, no que diz respeito às leis e decretos que determinam a publicização de relatórios periódicos, relata-se que poucas Ouvidorias dispõem de equipe técnica dedicada à elaboração destes – “prevalece, aqui também, o amadorismo e o improvisado” (LEMGRUBER; MUSUMECI, 2012, p.16).

## Participação

O quesito *participação* trata da prática que transforma efetivamente as Ouvidorias em mecanismos de participação popular. Ou seja, avaliar os níveis de abertura à participação que estas entregam e/ou o quão são abertas, ou fornecem meios pelos quais aquele que deseja fazer uma comunicação possa fazê-lo sem constrangimento, é o que nos interessa.

Neste sentido, entende-se como o maior impeditivo para a efetividade do trabalho das Ouvidorias sua falta de autonomia, sobretudo financeira. Para Comparato (2005), um exemplo disto são as sérias carências de infraestrutura, tais como falta de espaço, de equipamento, de mobiliário e de material básico. Problemas que se refletem ou se reproduzem em infraestrutura inadequada para o atendimento aos denunciante. Segundo Lemgruber e Musumeci (2012, p.17):

[...] É ainda mais grave o facto de a maioria das ouvidorias estar sediada nos mesmos prédios onde se localizam as respectivas secretarias de segurança ou defesa social, o que costuma implicar sérios constrangimentos para os denunciante e de modo geral induz no público a percepção de que polícias e ouvidorias são uma coisa só (LEMGRUBER; MUSUMECI, 2012, p.17).

## Controle

Por fim, no que diz respeito ao *controle*, trata-se da capacidade de pressão que as Ouvidorias possuem ou não, para contrabalancear o poder das polícias.

Como já mencionado anteriormente, as Ouvidorias de Polícia não detêm poder investigativo ou mesmo requisitório sobre as corporações que monitoram. Isso implica uma estreita dependência dos órgãos de controle interno – corregedorias – que, como já vimos, também padecem de grandes fragilidades.

Assim, o panorama atual das Ouvidorias de Polícia é o de que estas terminam por reproduzir, não propositalmente, diga-se, o mesmo padrão de comportamento reativo que as polícias na atividade-fim, as corregedorias e o Ministério Público realizam.

### 3.6. Considerações finais

Iniciamos este capítulo rememorando a temática do controle do poder, antiga na ciência política, e que há séculos movimenta paixões. Envolve o desafio permanente com o qual as sociedades democráticas se deparam para conseguir conjugar força e controle.

Assim, desponta como uma das propostas mais interessantes de solução para esta complexa equação a noção de *accountability*, que resumidamente entende-se pela ideia de que toda pessoa que possui um poder deve responder e ser responsabilizado por suas ações. Em outras palavras, que todo poder implica, além de responsabilidades, o dever de prestar contas daquele que o recebeu.

A *accountability policial*, por sua vez, diz respeito aos mecanismos apropriados a realizar as necessárias apreciações política, social, legal ou administrativa das ações empreendidas ou não por um corpo policial. Entendendo-se, portanto, que na modernidade toda atividade policial deve estar sujeita a diferentes níveis de controle. Assim, as instâncias responsáveis pela difícil missão de “vigiar os vigias” dividem-se em controle interno (por exemplo, as *Corregedorias de Polícia*) e de controle externo (por exemplo, as *Ouvidorias de Polícia*).

Em seguida, através do relato de algumas experiências em nível internacional – os casos de Estados Unidos, África do Sul e Irlanda do Norte –, apresentamos a grande diversidade de mecanismos de controle externo da atividade policial pelo mundo.

Vimos também que o sistema de segurança pública do Brasil caracteriza-se pela divisão da atividade policial em duas corporações (militar e civil) de ciclo incompleto e pela escassez de material humano e de recursos financeiros, que, certamente, constituem-se como sérios obstáculos à modernização e democratização da segurança pública.

Discutimos por último que, a despeito de nossas mazelas institucionais, tem aumentado nas últimas décadas o número de Ouvidorias de Polícia no Brasil, sobretudo a partir do marco da Constituição cidadã de 1988. Tal processo é acompanhado por uma série de dificuldades de legitimação social e institucional desses instrumentos.

Assim, de forma resumida, alguns dos principais limites e desafios colocados para a efetividade do trabalho das Ouvidorias de Polícia no Brasil:

1. Baixos níveis de investimento em tecnologia;
2. Baixa capacidade para a produção de estatísticas e relatórios, que muitas vezes também não têm divulgação pública;
3. Falta de autonomia para realizar investigações e poder qualificar melhor as informações recebidas;
4. Falta de autonomia financeira das Ouvidorias;
5. A nomeação e a demissão de ouvidores têm respondido, sobretudo, às conveniências políticas;
6. Absoluta dependência dos órgãos de controle interno que, não raro, podem ser cooptados por questões como o *corporativismo* policial.

## 4. Estudo de caso sobre a “Ouvidoria das UPPs”

### 4.1. Introdução

A Ouvidoria itinerante “Paz com Voz” foi lançada numa tarde de festa, no 1º de maio de 2014, na comunidade da Vila Kennedy, em Bangu, Zona Oeste da capital fluminense. Nas celebrações da data, comemorava-se, além do dia do trabalhador, o lançamento da *Ouvidoria Paz com Voz*, que daqui em diante chamaremos apenas de “Ouvidoria das UPPs” (OUPPs). Seu funcionamento se daria por meio de um corpo de agentes policiais que, numa van adaptada com uma sala de atendimento e computadores, percorreria áreas “pacificadas”, com o objetivo de captar informações, sugestões, elogios, reclamações e denúncias dos moradores, voltados para a melhoria do serviço policial.

Dentre as principais autoridades que marcaram presença no festejo, estiveram o recém-empossado Governador do Estado do Rio de Janeiro, Luiz Fernando Pezão, e o Secretário de Segurança Pública, José Mariano Beltrame. Previamente, em tom de vitória, que a comunidade da Vila Kennedy, ocupada por forças de segurança fazia três semanas, receberia, até o final daquele mês, uma UPP. O governador Pezão a tratou da seguinte maneira: “É uma forma de levar cidadania às comunidades com UPPs. É mais um canal à disposição e uma nova ferramenta para denúncias<sup>36</sup>”.

Quatro dias após a festa na Vila Kennedy, em 05 de maio de 2014, inaugurou-se efetivamente o serviço itinerante da OUPPs, sendo a Cidade de Deus, favela também localizada na Zona Oeste, o primeiro território visitado. Os relatos são de que, já neste primeiro dia de funcionamento, registraram-se 34

---

<sup>36</sup> ANTUNES, Laura. Ouvidoria itinerante chega a comunidades pacificadas. O Globo. **Site**. 01 jun. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/ouvidoria-itinerante-chega-comunidades-pacificadas-12356483>>. Acesso em: 07 jan.2018.

queixas contra policiais, sendo 13 delas comunicadas pessoalmente<sup>37</sup>. A partir disso, então, acreditamos que algumas questões poderiam ser colocadas.

Levando em consideração as expectativas relacionadas ao novo órgão e o histórico de implementação de iniciativas de natureza semelhante (primeiro e segundo capítulos), seria possível indagar se entrara em curso, a partir do advento da Ouvidoria, uma transformação na Polícia Militar do Rio. A OUPPs seria realmente capaz de promover *accountability* e participação, como desejado? Diante de uma cultura política de baixo enraizamento de valores democráticos, quais dificuldades a OUPPs enfrentaria? Como o serviço lida com a questão do corporativismo, uma vez que é composto exclusivamente por policiais?

Nosso objetivo, através do estudo de caso da Ouvidoria das UPPs, foi compreender quais as respostas oferecidas a esses problemas. De modo que, no decorrer deste capítulo, apresentaremos os principais dilemas e desafios que a OUPPs encontra em diversos campos, como a institucionalização do serviço, composição das equipes, rotinas de trabalho, tratamento das comunicações recebidas e etc. Esperamos, através deste esforço, compor um quadro suficientemente claro, que nos possibilite tecer, no último capítulo deste trabalho, as considerações finais acerca da “Ouvidoria das UPPs”.

#### **4.2. Questões metodológicas**

Pode-se dizer que a relação entre policiais e cientistas sociais é, em linhas gerais, historicamente conflituosa. Se por um lado as ciências sociais ensejam correntemente duras análises críticas às instituições do Estado, por vezes “ossos do ofício”, é compreensível que os muitos bons policiais que realizam um duro trabalho cotidiano se ressintam do baixo reconhecimento de sua atividade entre os “acadêmicos”.

Assim, a partir desse imbróglio, surgem barreiras, e paira no ar um sentimento que, no jargão policial, se define como “fundada suspeita”, e que se

---

<sup>37</sup> CORREA, Andre. Ouvidoria itinerante das UPPs realiza 34 registros no primeiro dia de funcionamento. **Site.** 07 mai. 2014. Disponível em: <<https://www.andrecorrea.com.br/projetos/seguranca/ouvidoria-itinerante-das-upps-realiza-34-registros-no-primeiro-dia-de>>. Acesso em 07 jan. 2018.

retroalimenta por ambas as partes. Enquanto o cientista social acha que o policial esconde algo, o policial tem receio de injustiças que possam ser cometidas por aqueles que têm o poder da escrita.

Deste modo, o trabalho do cientista social, ao estudar a polícia, deve, além de uma “boa dose de malabarismo”, contar com a sensibilidade do pesquisador para compreender que o papel exercido por ele também inspira temores. Neste sentido, a primeira questão metodológica com a qual tivemos de nos deparar foi a necessidade de utilização de *informantes privilegiados* (policiais) que atuassem como mediadores entre pesquisador e campo, com vistas a amortecer as desconfianças típicas desse tipo de estudo – o que não significou, contudo, que deixamos de cumprir as exigências formais para a realização de entrevistas e coleta de dados, tanto da *Pontifícia Universidade Católica*, no que diz respeito à aprovação da pesquisa pelo Conselho de Ética da universidade, quanto da PMERJ, no concernente às autorizações para realização da pesquisa oficiadas à *Coordenadoria de Polícia Pacificadora* (CPP).

A pesquisa desenvolveu-se entre 01 de novembro de 2016 e 18 de dezembro de 2017. Neste período, quatro visitas foram feitas às dependências da “Ouvidoria das UPPs”, nas quais se buscou lançar mão de métodos de pesquisa qualitativa, tais como: realização de entrevistas gravadas sobre o trabalho da OUPPs; o estabelecimento de conversas prosaicas sobre a vida e o cotidiano dos policiais; a coleta de materiais explicativos e de divulgação do serviço; e, por fim, a coleta de documentos, como *Boletins Internos da Polícia*, *Relatórios de Atividade* e *Dados Estatísticos*.

Uma ressalva importante quanto às limitações do presente estudo é de que este trabalhou exclusivamente com as narrativas de policiais envolvidos no processo de concepção e implementação da OUPPs, sendo o principal motivo desta escolha de natureza logística, uma vez que, ainda que uma pesquisa que abarcasse também os moradores das comunidades (colaboradores ou potenciais colaboradores da Ouvidoria) fosse desejável, seria bem mais dispendiosa em tempo e recursos.

Assim, na tentativa de minimizar a ausência de “vozes das comunidades”, lançamos mão de métodos quantitativos, como a análise e o cruzamento de informações contidas na base de registros da “Ouvidoria das UPPs”, tendo sido trabalhadas todas as comunicações recebidas e registradas entre 01 de maio de 2014 e 30 de novembro de 2017. O conjunto de dados contou com: natureza das comunicações – denúncias, elogios, reclamações, sugestões; local de acontecimento –; identificação de qual foi a UPP de registro; data; qualificação das denúncias – abuso de autoridade, tráfico de drogas, som alto, etc.; meio de denúncia (se presencial ou não presencial) e se foi identificada ou não. Cabe salientar, ainda, que não tivemos acesso ao “relato das denúncias”, dado o tratamento sigiloso que a PMERJ dispensa às informações como nomes de denunciantes e de denunciados.

Por último, no que diz respeito às entrevistas realizadas, ressaltamos que nossa opção em não revelar os nomes dos entrevistados se deu para preservar suas identidades. Serão utilizados, a seguir, nomes fictícios.

Destaque-se que, das seis entrevistas realizadas, uma não pôde ser gravada a pedido do entrevistado. Dividimos as mesmas em três categorias: “Comandante das UPPs” – daqui em diante chamada de *Comandante Ângela* – tratou-se de uma única entrevista realizada com a oficial responsável pela Coordenadoria de Polícia Pacificadora; “Ouvidores” – em seguida chamados de *Tenente Ricardo*, *Tenente Sylvia* e *Tenente Fernando* –, oficiais designados para a chefia da OUPPs em diferentes períodos entre 2014 e 2017; e, por último, “Operadores” – daqui para a frente chamados de *Soldado João* e *Soldado Telles* –, praças da corporação que trabalham na OUPPs desde o início do projeto, executando diversas atividades, do atendimento ao público à confecção e manutenção dos sistemas da Ouvidoria. Frise-se, ainda, que no momento em que foram feitas as entrevistas, dois dos entrevistados – Comandante Ângela e Tenente Ricardo – já possuíam outra lotação na Polícia Militar.

### 4.3. Dilemas e desafios da “Ouvidoria das UPPs”

Em 2014, o projeto das UPPs tinha cinco anos de existência, e sua abrangência sobre a cidade, em termos de território, alcançou os números que conhecemos hoje<sup>38</sup>. Além disso, foi o ano de criação da “Ouvidoria das UPPs”.

À época, a grande expectativa em torno do órgão recém-criado era de que se tornasse “o principal canal de interlocução e aproximação com as comunidades<sup>39</sup>” (ARAUJO, 2014). Uma ferramenta voltada para a produção de novas relações de confiança entre agentes do Estado e moradores de áreas “pacificadas”, que, não raro, compartilham historicamente “pouca simpatia”.

Na entrevista com a Comandante Ângela, ficou clara a influência que as pesquisas e estudos produzidos pela academia sobre as UPPs teve sobre a criação do órgão:

“Um panorama da criação da Ouvidoria é você entender mais ou menos qual foi o espírito. Quando eu assumi lá, em agosto de 2013, eu fiz uma pesquisa de tudo que já estava escrito sobre as UPPs e percebi a ausência de um canal de interlocução com a comunidade. Essa interlocução se dava muito a critério de cada comandante. Não havia uma unidade, não havia iniciativas que de alguma maneira os comandantes deveriam tomar no processo de integração com a comunidade. E aí, na elaboração do plano de comando, eu elaborei um plano de comando a partir de algumas discussões que a gente fez, internas, e também a partir de todo esse material que já estava disponível. Pesquisas feitas, algumas delas contratadas pela própria Secretaria de Segurança. Teve pesquisa patrocinada pelo Banco Mundial. Uma muito importante feita pelo pessoal do Ignácio Cano, que é o pessoal da UERJ, do LAV – Laboratório de Análise da Violência da UERJ. Então eu peguei todo esse material que estava disponível e algumas das críticas que estavam apontadas ali era justamente essa falta de interlocução. Quer dizer, então eu imagino: um projeto que se propõe a ser um policiamento de proximidade e não havia canais de interlocução com a comunidade?” (Comandante Ângela).

Desse modo, é possível estabelecer conexões entre a fala da “Comandante” e as conclusões às quais chegaram autores como Cano et al. (2012), em estudo realizado sobre as UPPs dois anos antes:

<sup>38</sup> Para se ter uma ideia, vale mencionar que, de acordo com o site das UPPs (<http://www.upprj.com/>), atualmente existem 38 unidades que cobrem cerca de 1,5 milhão de pessoas.

<sup>39</sup> ARAUJO, Isabel de. Ouvidoria Paz Com Voz chega às comunidades com UPPS. 01 mai. 2014. **Site Governo do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=2055867>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

[...] O funcionamento interno da UPP é fortemente centralizado, o projeto não possui instâncias formalizadas de interlocução comunitária para além do Café Comunitário comum em muitos batalhões, e não adota as prioridades da comunidade na área de segurança como próprias. Em suma, o projeto das UPPs é vertical, de cima para baixo, e de fora para dentro das comunidades, que não possuem muita influência na sua concepção e na sua aplicação (CANO et al., 2012, p.193-194).

Tal fato permitiu-nos considerar como válida, ao menos preliminarmente, a ideia de que a “Ouvidoria das UPPs”, em sua concepção, surgiu alinhada à ideia de vantagens da participação social para o aprimoramento de instituições democráticas.

Neste sentido, buscando compreender como os operadores e idealizadores percebiam a função social da OUPPs, optamos por pedir a eles que contassem algum caso que considerassem representativo a esse respeito. Seguem dois destes:

“Um morador ligava para cá todo dia para falar: ‘Eu não aguento mais barricada na minha rua, eu não sei mais a quem eu vou recorrer. Porque eu chego em casa e não consigo entrar com meu carro.’ E a gente cobrando, na época ainda era... [Tenente Sylvia]. Cobramos, mandamos foto do WhatsApp da denúncia, mandamos fotos. Claro, sem identificar a pessoa que ligou e cobrando a resposta. E enfim chegou a resposta. E ele ligou aqui para agradecer: ‘Olha, desde o dia que eu entrei em contato com vocês nunca mais na minha rua teve, a polícia veio aqui e tirou, e agora fica uma viatura aqui’. Então, embora pareça uma coisa simples. É simples para nós que estamos do lado de cá, mas para aquele cidadão que ligou para cá desesperado, chorando... Ele falou: ‘Eu tenho um filha de sete anos e não aguento mais chegar em casa e o cara estar armado na minha porta!’ Então essas coisas marcam bastante. Saber que alguém desesperado ligou para cá e a gente de alguma forma conseguiu contribuir para que aquele problema fosse resolvido” (Soldado Telles).

Também a Comandante Ângela relata um caso que chegara à OUPPs e que considerara emblemático, do ponto de vista da finalidade do serviço criado:

“A gente queria que fosse um canal em que a comunidade desse retorno, desse resposta, cobrasse, criticasse. E essas informações seriam muito úteis para a gente aperfeiçoar tudo aquilo. Vou dar um exemplo. Eu não lembro exatamente em que UPP foi, mas a gente recebeu a informação de moradores dos carros dos policiais que ficavam parados num lugar e que impedia a passagem das pessoas. Então essa informação era para a gente muito importante. Porque era um feedback dos moradores em relação a algo que estava incomodando eles. Ou seja, estacionamento indevido dos policiais numa área de UPP. [...]. Então esse foi um tipo de informação que a gente recebeu que foi o que a gente idealizou em relação ao projeto. Mas, a gente acabou recebendo muita informação relacionada com tráfico de drogas, com a questão de armas e geralmente essas informações eram encaminhadas para a área de inteligência para trabalhar, porque naturalmente a gente também não podia desprezar” (Comandante Ângela).

Assim, cabe destaque o fato de que, no imaginário dos operadores da Ouvidoria, a finalidade do serviço se concretizava pela resolução de problemas dos moradores. Deve-se chamar a atenção para o fato de que, desde o início do projeto, houve massiva utilização do canal para a realização de denúncias de crimes cometidos nas comunidades relacionados ao tráfico de drogas e, em reduzida escala, com denúncias de desvio de conduta policial.

Essa é uma questão central para nós, e voltará ao longo do capítulo. Por ora, contudo, vale ressaltar as diferenças entre as expectativas nutridas na OUPPs e aquelas das organizações policiais em países como África do Sul e Irlanda do Norte. Como vimos no capítulo anterior, as corporações policiais nesses países padeciam de baixíssimos níveis de confiança ante determinados segmentos da sociedade, e perceberam, através do fortalecimento de órgãos de controle da atividade policial, voltados a evitar excessos, punir desvios e recomendar melhores práticas às instituições policiais, uma saída para a crise de legitimidade de suas instituições.

Como buscaremos demonstrar nas próximas seções, a despeito do compartilhamento do sentimento de desconfiança nas instituições policiais vivenciado nacionalmente, na África do Sul e na Irlanda do Norte, no caso brasileiro, em especial da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, a expectativa da “Ouvidoria das UPPs” como instrumento de aproximação entre polícia e comunidade e de auxílio na melhora da imagem da polícia não parece ter ocorrido. A utilização do canal quase que exclusivamente como um “disque-denúncia” e, em raros casos, como instância de *accountability*, revela, em nossa percepção, um dilema que passa corriqueiramente despercebido pelos operadores do serviço.

#### **4.3.1. Institucionalização do serviço**

A institucionalização da “Ouvidoria das UPPs” é conhecida através de dois documentos internos da polícia – os Boletins da PM nº 014, de 22 de janeiro de 2014, e o nº 088, de 20 de maio de 2014.

O primeiro trata da convocação dos policiais para o “Estágio Probatório de Auxiliares de Ouvidoria”, realizado numa parceria entre a Polícia Militar, a Associação Brasileira de Ouvidores (RJ) e a Lupa Consultoria e Treinamento Ltda., uma empresa privada do ramo da educação.

O estágio desenrolou-se em janeiro de 2014 e teve duração de uma semana, em horário diurno. Participaram da capacitação 17 praças da PM (Cabos e Soldados), de diversas unidades, que tiveram instrução das seguintes disciplinas: *O perfil do ouvidor; O papel das Ouvidorias nas organizações; História da Ouvidoria e legislação; Diferenças entre SAC e Fale Conosco; Ouvidoria pública, ética e decálogo do ouvidor; Gestão de pessoas em Ouvidoria; Dinâmica interpessoal; Treinamento do software da Ouvidoria; Atendimento ao público; Direitos humanos; Casos mais frequentes em Ouvidorias de Polícia; Dinâmica da tramitação das informações; e Linguagem corporal: um olhar psicológico.*

Quando começou a operar, o serviço de Ouvidoria funcionava de segunda a sexta-feira, das 9h às 17h, e contava com uma equipe de 20 policiais militares. Hoje, contudo, devido à situação de precarização à qual o projeto das UPPs está submetido (contexto de aumento da violência, diminuição do efetivo, falta de insumos básicos, etc.), a equipe da Ouvidoria tem menos da metade do tamanho à época de criação em 2014 – atualmente, são oito operadores mais o Ouvidor.

No que diz respeito ao perfil dos policiais selecionados para trabalhar na “Ouvidoria das UPPs”, há o seguinte relato:

“A gente divulgou. As pessoas se candidataram. Eu também já tinha trabalhado com algumas pessoas que eu vi que tinham o perfil. E que perfil foi observado? Uma pessoa comunicativa, que saiba ouvir, que fosse principalmente imparcial, e a gente sabe que dentro da polícia militar, a gente acaba muitas vezes sendo corporativista. Então eu tinha que ter muito esse cuidado. De pessoas que também sempre trabalharam com essa parte social. Então nós escolhemos. Na época tinha pessoas formadas em direito. Eu procurei todos que tinham currículo já com o terceiro grau. Tinha gente formada em direito, ciências sociais, serviço social, tudo mais ou menos nessa área de humanas” (Tenente Ricardo).

É importante perceber que, desde o início, o *corporativismo* surge como um dos maiores riscos para um projeto formado somente por policiais, o que seguramente indica a composição da OUPPs como um ponto fraco. Neste sentido, percebe-se considerável proximidade entre o sentimento expressado pelo Tenente

Ricardo no fragmento anterior e aquilo que tem sido correntemente apresentado pela literatura que estuda órgãos de controle externo da atividade policial, ao recomendar que instrumentos como as Ouvidorias sejam povoados por agentes externos à polícia.

Entretanto, também acreditamos que a percepção do *corporativismo* como um problema para a polícia e a existência de tentativas empreendidas para seu enfrentamento são indícios, ainda que tímidos, de amadurecimento institucional.

Já o segundo documento, o Boletim PM nº088, de 20 de maio de 2014, estabelece a finalidade do serviço da Ouvidoria, a visão institucional e outras características relativas à OUPPs. O item que trata da finalidade do serviço diz: “[...] É um canal de comunicação direta entre o cidadão e as UPPs, a fim de obter informações, sugestões, elogios, reclamações, denúncias, etc, estimulando a participação do cidadão na melhoria e qualidade do serviço policial nas Áreas Pacificadas” (PMERJ, 2014, p.57).

Além disso, outras intenções da OUPPs conhecidas a partir da definição de “visão” do órgão – consolidar-se como serviço de gestão da informação, a fim de promover a cidadania nas comunidades pacificadas, fortalecendo a imagem institucional da corporação – nos levam a considerar que uma das grandes expectativas da polícia em relação à abertura da OUPPs à participação cidadã se daria tão somente na medida em que esta contribuísse com a melhoria da imagem da corporação. Tal questão remete à tese apresentada no primeiro capítulo: no Brasil, as ideias de participação na segurança e policiamento comunitário surgem quase que obrigatoriamente associadas à necessidade de respeito aos direitos humanos e à melhora da imagem pública das polícias.

Veremos a seguir que, a despeito da boa vontade e das boas intenções para a institucionalização da ferramenta aqui estudada, um conjunto de dificuldades se antepõe à sua efetivação.

### 4.3.2. Infraestrutura e rotinas de trabalho

A “Ouvidoria das UPPs”, logo após sua criação, oferecia diferentes formas para o encaminhamento das comunicações, que podiam ser feitas de modo “presencial” ou “não presencial”.

No caso das comunicações *presenciais*, eram oferecidas duas possibilidades: *automóvel itinerante* – toda semana a OUPPs estaria estacionada em locais de fácil acesso em uma comunidade com UPP e no veículo adaptado atenderia aos comunicantes; e *sede física* – sala fixa localizada na Sede da Coordenadoria de Polícia Pacificadora, na Av. Itaoca, nº1618, em Bonsucesso, para a realização de comunicações.

No que diz respeito às comunicações *não presenciais*, estas podiam ser realizadas de três formas: 1) por telefone – (21) 2334-7599; 2) pelo site da OUPPs < <http://ouvidoriaupp.com.br/>>; e 3) pelo e-mail <[ouvidoriaupp@pmerj.rj.gov.br](mailto:ouvidoriaupp@pmerj.rj.gov.br)>.



Foto 02: “Van da OUPPs estacionada ao lado da Sede Física na CPP”

Fonte: Acervo pessoal.



Foto 03: “Interface do site da ‘Ouvidoria das UPPs.’”

Fonte: Acervo pessoal.

De acordo com relatos dos operadores do serviço, o funcionamento itinerante da OUPPs, atualmente, reduziu-se a eventos esporádicos. Foi relatado que essa modalidade tem funcionado basicamente em duas situações: 1) quando há reuniões de Conselho Comunitário de UPP; e 2) em seguida a um evento violento, tal como a morte de algum policial.

Cabe ressaltar ainda que, recentemente, foram criados outros meios para a comunicação “não presencial”, como a página no *Facebook* e um número para envio de mensagens pelo aplicativo *WhatsApp*, no número (21) 98712-4046.



Foto 04: “Interface da página da ‘Ouvidoria das UPPs’ no Facebook”.  
Fonte: Acervo pessoal.

De acordo com o Tenente Fernando, o canal *WhatsApp* foi criado na gestão anterior à sua e tem se constituído numa ótima ferramenta, ao dar maior agilidade ao contato com lideranças comunitárias, bem como nos casos que necessitam urgência na tramitação de informação, como por exemplo, quando alguém entra em contato com a Ouvidoria para denunciar que naquele exato momento há alguém cometendo um crime.

Outra questão que merece destaque é que OUPPs conta com um sistema de software próprio, desenvolvido pelos próprios policiais, para o registro das comunicações – algo surpreendente no cenário brasileiro. Lemgruber, Musumeci e Cano (2003), em pesquisa nacional sobre Ouvidorias de Polícia realizada no início dos anos 2000, relataram que a maioria desses órgãos utilizava sistemas pouquíssimos modernos, quando não raro, basicamente, papel para a realização de todos os procedimentos internos. Chama-nos atenção o relato do Soldado João que, no ano de 2014, quando esteve na *Ouvidoria da Polícia* do estado para uma visita de estudos, presenciou ainda o mesmo cenário:

“Aí foi dada a missão e a gente tinha um prazo muito curto inicialmente de três meses para poder colocar o sistema para funcionar, e do porte que era. E a gente teve que fazer uma pesquisa de campo bem a fundo. Tudo quanto era Ouvidoria que tinha de órgão público nós visitamos [...]. Lá é tudo no papel [na *Ouvidoria da Polícia*]. A gente fez uma pesquisa e o primeiro lugar em que nós fomos foi lá,

quando a gente começou a fazer esse levantamento. Aí é tudo em planilha do Excel, tudo assim... O mais digital que eles têm, quando eles têm que fazer um relatório, eles contabilizam tudo manualmente. E quando é feito eles preenchem um documento” (Soldado João).

Entretanto, já no que diz respeito à criação e disponibilização de meios de comunicação para o contato direto com a população, relataram-se dificuldades decorrentes da falta de autonomia financeira da OUPPs, o que levou, por diversas vezes, os policiais a buscarem meios alternativos para a realização de seu trabalho. Isso também demonstra, desde o início, os níveis de amadorismo e improvisado com os quais os operadores do serviço tiveram de lidar. Um caso emblemático são os esforços empreendidos para colocar o site da Ouvidoria no ar:

“O site... Sem brincadeira. Na época foi [*a Comandante Ângela*] que, junto com a gente, a gente fez um ‘ratatá’. E olha só que absurdo. A gente não teve nem investimento para comprar o espaçozinho lá para você construir o teu site! Era uma merreca, tipo R\$500,00 um ano. Mas, a gente se juntou, aquela equipe e: ‘Vamos pagar quinhentos reais só para ter um!’ É... porque a gente ia inserir dados. Porque a partir do momento que a pessoa denuncia, enfim, a gente tinha que ter uma certa segurança. [...]. Então já começamos, por mais que tenha tido uma força de vontade, já começou muito mal. Porque não teve investimento” (Tenente Ricardo).

Além dos níveis improvisado aos quais os policiais estão sujeitos, de acordo com o Soldado João ao comentar o mesmo caso, questões como a lentidão da burocracia e a influência política do Executivo foram os principais responsáveis pelo imbróglio:

“Nessa época aí que aconteceu essa situação foi, sim, um problema. Inclusive internamente foi um problema para ver essa questão de hospedar o domínio. Por quê? Como nós fizemos tudo por meios próprios, utilizando o conhecimento da própria equipe, a gente não utilizou os serviços da própria polícia. A polícia tem um setor específico de TI que trata dessa questão de desenvolvimento de site, softwares entre outros. Só que o processo seria muito demorado e o governador queria lançar a Ouvidoria o quanto antes” (Soldado João).

Agora, para tratarmos especificamente da rotina de trabalho da OUPPs, nos remetemos novamente ao Boletim PM nº088, que estabelece o seguinte fluxo para o tratamento das comunicações:

1. O Ouvidor recebe e analisa as informações, reclamações, sugestões, elogios etc.;

2. Encaminha o resultado de sua análise aos setores competentes para providência;
3. Acompanha as providências adotadas;
4. Cobra soluções e mantém o demandante informado do processo;
5. Sugere medidas de aprimoramento das atividades administrativas;
6. Age em parceria com líderes da organização, no sentido de fornecer subsídios para a avaliação da satisfação do público alvo estimulando o processo de melhoria e contínua qualidade;
7. Informa a solução (conclusão) adotada ao comunicante.

De acordo com os relatos dos entrevistados, não houve mudanças, no decorrer dos anos, no funcionamento do fluxo de recebimento e encaminhamento das comunicações. A Ouvidoria funcionaria, basicamente, como um órgão encaminhador de demandas, ou um órgão auxiliar dos serviços de inteligência da polícia. Como, por exemplo, no caso citado pelo Tenente Fernando:

“Um exemplo: semana passada, na sexta-feira, estava tendo operação no *Jacaré*<sup>40</sup>. Aí chegou uma informação de que elementos armados estavam numa rua. Aquilo ali é tempo real. E normalmente a pessoa que faz contato conosco ele é morador e conhece aquele marginal que estudou com ele, foi criado com ele, conhece até o nome. Só que ele não gosta do tráfico, ele não gosta do crime ele quer que aquela comunidade dele tenha paz. Aí, por exemplo, em tal rua e em tal casa tem cinco elementos armados escondidos. [...]. Então essa informação ela tem que ser difundida rápido. E a gente já envia por e-mail, WhatsApp, comunica às chefias de direito. Eu comunico o Chefe da Inteligência e o Comandante da UPP. [...]. O Comandante da UPP organizou a operação, foi para lá, e houve confronto, e houve prisão. Ou seja, o objetivo, o ciclo da informação chegando na gente. A gente recebeu, filtrou, repassou a quem de direito que deveria agir. A ordem operacional agiu e encerrou na Delegacia com uma boa ocorrência, com três elementos presos, com armas. Então esse cidadão, ele deve ter pensado que valeu muito a pena ter enviado a informação para a Ouvidoria” (Tenente Fernando).

Contudo, de acordo com nossos objetivos na presente investigação, quando olhamos mais detidamente para o funcionamento da Ouvidoria, acreditamos que o item “4”, relativo à cobrança de soluções e informação aos demandantes acerca do fluxo dos processos, merece maior atenção. Foi-nos relatado que, no início do projeto, a patente hierárquica do Ouvidor, via de regra, mais baixa que a dos Comandantes de UPP, configurava-se num empecilho para a autonomia do órgão e retardava a cobrança de soluções. O Tenente Ricardo,

---

<sup>40</sup> A localidade verdadeira do fato ocorrido foi trocada.

Ouvidor à época de instalação da OUPPs, contou-nos que tal questão fora então “solucionada” da seguinte maneira:

“Então eu acho que a gente deveria ter. [...] Por exemplo, o Ouvidor Geral da Polícia Militar que fosse coronel full, coronel assim, antigão mesmo. Porque se tiver alguma ordem, ‘cumpre o prazo’. Porque eu sou tenente. Imagina eu lá assinando... E então como eu fazia na Ouvidoria? [...]. Como é que eu ia pedir para um capitão cumprir uma ordem minha?! Porque tem essa coisa da hierarquia. Então o que eu fazia? Eu fazia todo o despacho, assinava, e embaixo: ‘determinação do coordenador geral’. E levava tudo... E às vezes passava um dia todo e [a Comandante das UPPs] só assinando. [...]. Porque tinha que ter a chancela” (Tenente Ricardo).

Esse mesmo problema de falta de autonomia do órgão também foi relatado pelo Soldado João:

“No militarismo não tem liberdade de ação, existe a hierarquia e toda aquela questão, como em outras instituições né. Mas só que, por conta, não do militarismo em si, mas por conta da hierarquia dentro da instituição, esse processo é mais burocrático, e o ouvidor não vai ter aquela autonomia da tomada de decisão. Porque deveria partir do ouvidor. O Ouvidor ele, como braço, ele deveria opinar para o gestor: ‘Olha, essa ação aqui iria resolver esse problema’ [...]. Mas não pode ser diretamente assim. Na verdade, a ouvidoria dentro de uma instituição militar ela vai funcionar diferente um pouco, com as particularidades dela, por ser criada dentro de uma instituição militar. Ela acaba se moldando. Vai funcionar um pouco diferente, mas com a mesma missão. Mas, aqui, vou dizer uma coisa. Aqui na CPP a gente não teve muito esse problema em nenhuma gestão. Todos os gestores sempre acompanharam o que o ouvidor opina. Se o ouvidor opinar para uma determinada ação na maioria dos casos... Só que... A gente sabe que ele vai opinar, mas com aquele receio (risos)” (Soldado João).

Assim, não obstante as tratativas para se contornar a baixa autonomia do órgão, viu-se que a existência de relações hierarquizadas na OUPPs, acirrada pelo contexto militarizado, limita a liberdade de ação do ouvidor e constitui-se num poderoso obstáculo à concretização de *accountability*.

Por último, cabe salientar que está ausente do documento oficial de normatização da “Ouvidoria das UPPs” o dever de prestar contas publicamente do trabalho desenvolvido pelo órgão.

Foi-nos relatado que há produção trimestral de relatórios de atividade da Ouvidoria, mas que os mesmos não são publicados, circulando apenas internamente entre o Comando das UPPs e o Comando Geral da Polícia. Tal fato também denota uma baixíssima *accountability* não somente da polícia, mas do

órgão em si. Também se deve dizer que em nenhum momento das entrevistas com os operadores do serviço essa questão despontou como problema.

### 4.3.3. Aspectos culturais

Nesta seção abordaremos brevemente alguns aspectos culturais que influenciam as percepções e representações construídas sobre o trabalho desenvolvido pela “Ouvidoria das UPPs”.

Uma primeira questão que deve ser lembrada aqui, tratada em nosso segundo capítulo, é que, de modo geral, os órgãos de controle da polícia (internos ou externos) possuem avaliação extremamente negativa entre os policiais. Lemgruber, Musumeci e Cano (2003) demonstraram a dificuldade que instrumentos dessa natureza têm tido para formar equipes, uma vez que são vistos como local de *dedos-duros*: “[...] Segundo um dos assessores que ouvimos, policial que investiga policial é rotulado pelo resto da vida como ‘traidor’ e tende a ser preterido nas promoções” (LEMGRUBER; MUSUMECI; CANO, 2003, p.129).

De modo que, em nossa incursão à “Ouvidoria das UPPs”, também pudemos confirmar de maneira direta, ou de forma subliminar, certa ojeriza generalizada aos mecanismos de controle da atividade policial. Como nos seguintes relatos:

“E esse canal [*Ouvidoria das UPPs*], ele acabou de alguma forma sendo importante também, porque a gente percebeu, e sendo muito honesto, os comandantes das UPPs, eles não abraçaram esse projeto da Ouvidoria. E para isso também teve todo um trabalho de convencimento muito grande. Eu creio que muitos viam nesse trabalho da Ouvidoria uma ameaça. Ou seja, a possibilidade de pessoas reclamarem, avaliarem talvez de maneira negativa o trabalho da UPP como um todo, fazer algum tipo de reclamação... A minha avaliação como comandante na época foi um pouco essa. Que os comandantes das UPPs viam na Ouvidoria uma ameaça, e não um parceiro” (Comandante Ângela).

“Deixa eu ver aqui uma melhor forma de dizer, porque a questão do receio, eu acho que é meio que uma questão social também. Não só da Polícia Militar, eu acho que isso acontece em qualquer instituição. Um órgão de controle interno dentro de qualquer instituição seja militar ou privada, esse receio sempre vai existir, de um órgão de controle, de um superior, que tenha que fiscalizar determinada tarefa. Ele sempre vai ser visto de maneira, como opressor. Essa é uma questão histórica, ou social, enfim, eu acho que isso aí tá diretamente ligada à questão da forma como foi divulgado quando foi criado. Criou-se essa imagem

inicialmente. Mas, hoje tá bem menos. Antigamente quando a gente passava os policiais se sentiam já hostilizados pela van passando. A gente passava com a van e já era uma ofensa. Já ficavam com medo, achando que a gente ia descer e prender todo mundo” (Soldado João).

“A gente recebe todo tipo de denúncia, né? Chega também denúncia contra policiais. Mas, não representa nem 1% da quantidade de denúncias que a gente tem. Por incrível que pareça, até o nosso próprio público interno, que são os policiais, às vezes acreditam que a Ouvidoria tá aqui para prejudicar, que seria uma ‘judaria’. E não é! Denúncias contra policiais não representam nem 1% do número. Mas todas as denúncias que chegam contra policiais são imediatamente difundidas” (Soldado Telles).

Além disso, o *ethos* guerreiro – predisposição para a valorização do conflito bélico como método de resolução de conflitos –, questão cultural abordada no primeiro capítulo, também se faz presente na mentalidade de boa parte dos policiais (oficiais ou praças) que atuam nas UPPs. A Comandante Ângela faz uma ótima explanação acerca do assunto:

“Então não faz sentido você falar em polícia de proximidade se você não tem ferramentas de aproximação, se você não tem de alguma forma um fazer diferente do que se faz no asfalto sob o ponto de vista da integração. [...] E esse na verdade deveria ser um conceito da polícia ostensiva como um todo. A ação da polícia deveria ser essa, mas culturalmente, não. Culturalmente, você tem razão. A ação da polícia é muito mais repressiva na cabeça dos policiais do que propriamente preventiva. Então esse é um trabalho de prevenção, e até certo ponto na cabeça de muitos não se caracteriza como uma ação policial. Ele não entende que isso aqui seja fazer polícia. Porque ele tem uma formação, embora sejam oficiais mais jovens, muitos deles com mentalidade diferente, em sua grande maioria é muito influenciada e impactada por esse modelo padrão de polícia repressivo. Muitos deles têm na cabeça que fazer polícia é combater o tráfico de drogas. [...] Ele já traz consigo. Na verdade, ele já chega na polícia com esse estereótipo, com essa visão formada. Na verdade, o que a gente deveria fazer é uma ressignificação do que é papel do policial. Mas, na verdade, a cultura é tão forte que nem mesmo nós somos capazes de desconstruir essa visão que o sujeito traz de fora” (Comandante Ângela).

#### **4.3.4. Influência da violência armada**

Como discutimos no primeiro capítulo, o Rio de Janeiro, desde a década de 1980, tem passado por momentos que alternam experiências de policiamento ora voltadas à prevenção ora à repressão. Assim, é como se caminhássemos em ciclos, um movimento que autores como Soares e Sento-Sé (2000) definiram com a imagem de uma *gangorra*, e que foi confirmado pelo Tenente Fernando: “Quando muda o governo, influencia muito na ação da polícia. Tem um governador que espera que você seja mais ativo, mais agressivo na rua, um outro

que segura mais ação da polícia”. Desse modo, dado o aumento exponencial da violência na cidade do Rio de Janeiro, fartamente documentada pela mídia<sup>41</sup>, e a situação de degradação a que muitas UPPs foram submetidas no último período, nos permitimos arriscar a dizer que parecemos estar, mais uma vez, no final de um ciclo e entrando em outro – mais sombrio.

Nossa tese é que o contexto acirrado de violência armada na cidade do Rio de Janeiro concorre negativamente para o sucesso da “Ouvidoria das UPPs” como instância de *accountability*, pois, ao retroalimentar a cultura do *ethos* guerreiro, impinge um caráter instrumental à Ouvidoria como “balcão de denúncias” sobre o crime organizado.

Para se ter uma ideia dos números da violência nos últimos anos, o Relatório de Apreensão de Armas de Fogo (2015) do Instituto de Segurança Pública apontou que: “Em relação aos fuzis, houve um aumento nas apreensões de 51%, ou 59 armas. Dos 174 fuzis apreendidos, 126 unidades ou 72% tiveram origem na capital do estado” (VALE, 2015, p.4). Além disso, em agosto de 2017, o número de policiais assassinados já era a maior média dos últimos dez anos<sup>42</sup>.

Neste sentido, o acirrado quadro de violência recente se somou ao fato de que a “Ouvidoria das UPPs” é composta tão somente por policiais e de que há nas polícias uma cultura corporativa avessa aos mecanismos de controle.

Assim, é compreensível que a OUPPs, imersa em tantas conjunturas específicas e reativas tanto à *accountability* quanto à participação, tenha se desenvolvido como pôde. Em outras palavras, sendo um órgão composto somente por policiais, e operando numa cidade altamente violenta, a utilização do serviço

---

<sup>41</sup> Em reportagem do jornal *O Globo*: “Números da violência do Rio retornam a patamares anteriores à implantação das UPPs”, de 30 de abril de 2017, relata-se que “A violência que se percebe no dia a dia foi traduzida em números por uma pesquisa da Fundação Getúlio Vargas (FGV) que analisou indicadores de criminalidade de 2006 a 2016 e constatou que, depois das melhorias proporcionadas pelas UPPs, o planejamento da segurança falhou, dando início um retrocesso, mais acentuado a partir de 2011. Os homicídios dolosos em áreas pacificadas, que haviam caído drasticamente, recuperaram o fôlego entre 2013 e 2015, quando praticamente dobraram, passando de 52 para 109 assassinatos. Reduzidos à metade, os roubos de veículos voltaram a infernizar. Depois de uma queda de 46% entre 2006 e 2011, retomaram o ritmo e, até o ano passado, tiveram um salto de 122% (WERNECK; RAMALHO, 2017).

<sup>42</sup> GRANDIN, Felipe; COELHO, Henrique; BRUNO, Cássio. 100 PMs assassinados: média é a maior em mais de 10 anos no RJ. **Site G1**. 26 ago. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/100-pms-assassinados-media-e-a-maior-em-mais-de-10-anos-no-rj.ghtml>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

apenas como um “disque-denúncia” não é de se espantar. De modo que um relato interessante acerca das estratégias encontradas para atribuir legitimidade à OUPPs, internamente, se deu justamente pela transformação das denúncias de tráfico de drogas em dados para o setor de inteligência operacional da polícia:

“Porque quando eu começava a dar palestras, tinham muitos comandantes que: ‘Af! Pra que isso?!’ Então você tem que trabalhar também a cabeça da... Internamente. Saber o porquê que a Ouvidoria merece essa atenção. Então eu fiz um mecanismo, e olhando para o mapa, eu até lembrei [*o entrevistado faz referência a um mapa pendurado na parede de sua sala*] [...]. Como a gente recebia muita denúncia de tráfico, eu comecei a montar uma mancha criminal em cima do mapa de cada UPP. Então, por exemplo, Cidade de Deus tem muita denúncia de que no beco tal tinha tráfico de drogas. E aí o que eu fiz para chamar atenção do comandante? Toda vez que eu recebia uma denúncia automaticamente pedia para os meus assessores marcar um ponto vermelho no mapa. Chegava um momento que tinha uma mancha vermelha numa região, e a gente chama isso de mancha criminal. E aí, isso eu mostrava para o comandante. E todo mês eu tinha que apresentar para eles. E aí eu mostrava, abria o mapa e mostrava: ‘Aqui, chefe, só aqui nesse ponto eu recebi 20 denúncias só nesse mês!’ Então assim, eu tentei criar. [...]. Para que ele pudesse dar uma valorizada no trabalho da Ouvidoria. E quando eu fiz isso comecei a ganhar a confiança dos comandantes, e aí sim, eles começaram a me responder no prazo” (Tenente Ricardo).

Percebe-se, então, através do relato do Tenente Ricardo, que o serviço da OUPPs começou a ter importância somente a partir do momento em que logrou transformar as comunicações recebidas em informações valiosas aos setores de inteligência da polícia<sup>43</sup>.

Outro exemplo sobre a focalização do trabalho da OUPPs em questões relativas ao tráfico são suas “ações de publicidade”, como, por exemplo, a campanha “Quem Matou?”. Trata-se de uma campanha de marketing que, basicamente, estimula os moradores de áreas de UPP a denunciar criminosos assassinos de policiais. A seguir, reproduzimos um exemplar da “Quem Matou?” distribuído nas rondas itinerantes realizadas pela “Ouvidoria das UPPs”:

<sup>43</sup> Há de se ressaltar que não julgamos que as atividades de inteligência policial não devam ser realizadas e/ou que sejam mais ou menos importantes do que o trabalho de uma Ouvidoria. Nossa intenção aqui é chamar a atenção para o fato de que no Brasil, em especial no Rio de Janeiro, a dimensão da *accountability* policial é correntemente preterida.

**Ouvidoria das UPPs**

 **QUEM MATOU?**



A Polícia Militar está de luto. Um policial militar foi morto nesta localidade. Ajude a identificar os responsáveis por esse crime.

 2334-7599  (21)98172-4046

 ouvidoriadasupps

 @ouvidoriaupp@pmerj.rj.gov.br

 www.ouvidoriaupp.com.br

 DISQUE DENÚNCIA  
2253 1177  
RIO DE JANEIRO - RJ

 Denuncie

 CPP  
COMANDO DE POLÍCIA PREVENTIVA

**ANONIMATO GARANTIDO**

Foto 05: “Exemplar de material distribuído nas rondas itinerantes da OUPPs”.

Fonte: Acervo pessoal.

#### 4.3.5.

#### Análise dos dados da “Ouvidoria das UPPs”

Nesta derradeira seção analisaremos os dados estatísticos produzidos pela “Ouvidoria das UPPs”, relativos às seguintes variáveis: tipos de comunicação (denúncia, elogio, reclamação, sugestão, solicitação); modo pelo qual esta foi

realizada (se presencial ou não presencial); se foi de autoria identificada ou não; e em quais territórios ocorreu.

No que diz respeito especificamente às informações que qualificam as denúncias, que, diga-se de passagem, compõem a esmagadora fatia das comunicações recebidas pela OUPPs, todas contam com pequenas narrativas dos fatos denunciados. Entretanto, não tivemos acesso<sup>44</sup> a tais narrativas, sob a alegação de que se tratava de documentação sigilosa, uma vez que continha nomes e endereços de pessoas denunciadas pelos mais diversos crimes. Registre-se, contudo, que, se a impossibilidade de obtenção desses dados pode ter prejudicado uma compreensão mais apurada do conteúdo das denúncias, não chegou a prejudicar a visão global a respeito da finalidade do serviço.

Esperamos que os dados apresentados ajudem a compor um quadro mais amplo e claro do tipo de trabalho que a “Ouvidoria das UPPs” desenvolve. Contudo, é necessário fazer algumas considerações acerca da amostra pesquisada e sobre quais os critérios utilizamos para o agrupamento e cruzamento dos dados. Em primeiro lugar, cabe destacar que os dados compilados correspondem ao total de comunicações recebidas por todos os meios (presenciais, e-mail, web, telefone, carta, mídias sociais e ofício) no período entre 01 de maio de 2014 – inauguração da Ouvidoria – e 11 de dezembro de 2017 – data do último dado registrado no dia da coleta.

Em segundo lugar, optamos por trabalhar apenas com o universo das denúncias. Isso porque, no momento em que realizamos os cruzamentos de dados, assim como nos haviam alertado os operadores da Ouvidoria, a maior parte das comunicações recebidas trata-se de denúncias.

Em terceiro lugar, o “local de acontecimento” dos fatos comunicados à OUPPs foi registrado de acordo com as 38 UPPs existentes. No entanto, visando a facilitar nossa análise, optamos agrupá-las com base no critério utilizado pelo trabalho de Musumeci (2017)<sup>45</sup>. A autora, a partir da divisão administrativa dos

---

<sup>44</sup> A impossibilidade de extrair uma cópia da base de dados não significa que nos tenha sido vedada a consulta do material nas dependências da OUPPs.

<sup>45</sup> MUSUMECI, Leonarda. **UPP**: última chamada. Visões e expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CESeC, 2017.

bairros e favelas feita pela Prefeitura do Rio de Janeiro, agrupou-os em quatro grandes áreas (Zona Norte 1 “Grande Tijuca-Méier”; Centro/Zona Sul; Zona Norte 2 “Jacaré-Pavuna”; e Zona Oeste), da seguinte maneira:

Quadro 02: UPPs por área da cidade



(1) ZONA NORTE 1 (2) CENTRO/ZONA SUL (3) ZONA NORTE 2 (4) ZONA OESTE

REGIÃO	UPPS	REGIÃO	UPPS
ZONA NORTE 1	Andaraí	ZONA NORTE 2	Adeus e Baiana
	Barreira do Vasco e Tuiuti		Alemão e Pedra do Sapo
	Borel		Arará e Mandela
	Camarista Méier e Morro do Céu		Chatuba e Caixa D'água
	Caju		Fazendinha
	Lins		Fé e Sereno
	São Carlos		Jacarezinho e Rato Molhado
	Formiga		Manguinhos
	Macacos		Nova Brasília
	Mangueira		Parque Proletário
	Salgueiro		Vila Cruzeiro
	São João, Matriz e Quietó		<b>População total: 242.359</b>
	Turano		Vila Kennedy
<b>População total: 264.123</b>	ZONA OESTE	Cidade de Deus	
CENTRO/ZONA SUL	Chapéu Mangueira e Babilônia	Batan	<b>População total: 85.995</b>
	Cerro-Corá e Guararapes		
	Coroa, Fallet e Fogueteiro		
	Pavão-Pavãozinho e Cantagalo		
	Prazeres e Escondidinho		
	Providência		
	Rocinha		
	Santa Marta		
	Tabajaras e Cabritos		
	Vidigal e Chácara do Céu		
<b>População total: 185.029</b>			

Fonte: O mapa e a tabela foram retirados do trabalho de Musumeci (2017, p.63).

Deve-se observar, ainda que, tal qual o modelo utilizado por Musumeci (2017), a UPP Mangueirinha, única fora da cidade do Rio de Janeiro, situada em Caxias, não entra em nossa subdivisão de “UPPs por Áreas da Cidade”. As informações referentes à UPP Mangueirinha foram somadas àquelas contidas no campo denominado *Outros*.

Sobre a natureza das denúncias, destacamos a inexistência de diretrizes comuns para o registro, tratamento e classificação dos dados processados na “Ouvidoria das UPPs”. Por exemplo, qualificaram como “Denúncia” quarenta categorias diferentes de crime. Assim, como seria inviável produzir informação de qualidade com uma variedade tão grande de denúncias, viu-se a necessidade, também nesse caso, de agrupá-las a partir das tipificações criminais encontradas no Código Penal. Buscamos reunir as denúncias em cinco “famílias”, que, posteriormente, também foram avaliadas pelos operadores da Ouvidoria.

Quadro 03: Qualificação das denúncias

<b>Denúncia de organização criminosa</b>
Organização criminosa/Milícia; Porte ilegal de arma; Quadrilha/Bando; Tráfico de drogas; Outros crimes organizados; Contrabando de armas; Obstrução de via pública.
<b>Denúncia contra policiais</b>
Abuso de autoridade; Corrupção policial; Desvio de conduta; Mau atendimento e comportamento de PMs; Prevaricação; Qualidade do atendimento; Reclamação contra policial militar; Corrupção passiva; Desvio de conduta; Concussão; Conduta Contrária à ética, moral e bons costumes; Atividade paralela incompatível; Invasão de domicílio.
<b>Crimes relativos ao ordenamento e paz pública</b>
Estacionamento irregular; Perturbação do sossego; Trânsito; Multa por infração de trânsito; Exploração de transporte alternativo; Crime de trânsito; Maus-tratos contra animais.
<b>Crime contra a pessoa</b>
Estupro; Pedofilia; Lesão corporal; Homicídio; Ameaça; Tentativa de homicídio; Agressão; Coação.
<b>Crime contra o patrimônio</b>
Roubo e/ou Furto; Estelionato; Receptação; Extorsão; Sequestro.

Vemos, a partir da análise da base de dados da “Ouvidoria das UPPs”, que as comunicações são divididas em cinco diferentes naturezas: denúncia; elogio; reclamação; solicitação; e sugestão.

O período estudado compreende 01 de maio de 2014 a 11 de dezembro de 2017, e corresponde, praticamente, a todo o período de funcionamento do serviço. Na Tabela 01 é possível ver o fluxo das diferentes naturezas de comunicação no período estudado.

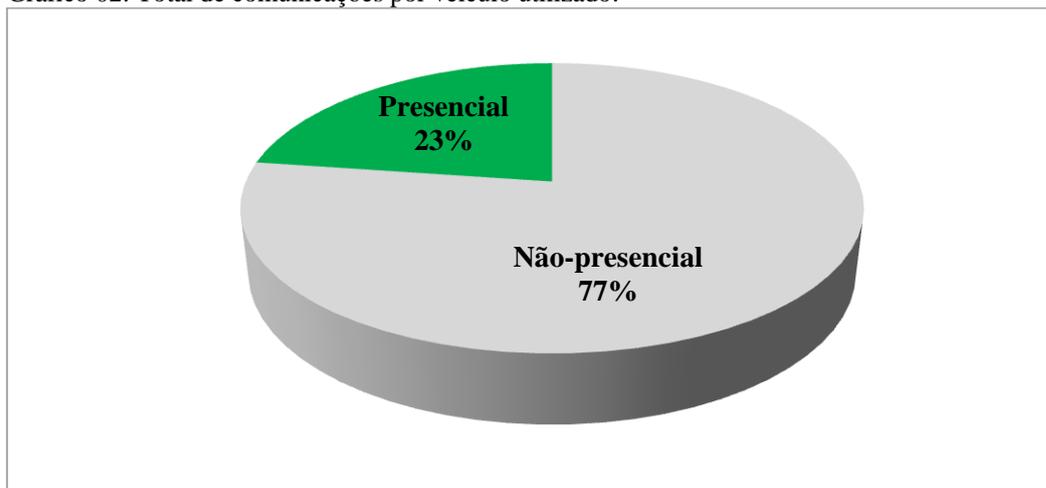
Tabela 01: Total de comunicações por ano de registro.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
2014	612	31,7	31,7	31,7
2015	432	22,3	22,3	54,0
2016	473	24,5	24,5	78,5
2017	416	21,5	21,5	100,0
Total	1933	100,0	100,0	

Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

Observe-se que o ano de lançamento do projeto (2014) obteve o maior fluxo de registros. Uma recorrente justificativa utilizada pelos operadores do órgão foi a de que, naquele ano, o serviço teve a maior exposição em meios de comunicação de todo o período. Já nos demais anos, o fluxo de comunicações permanece em patamares bastante semelhantes.

Gráfico 02: Total de comunicações por veículo utilizado.



Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

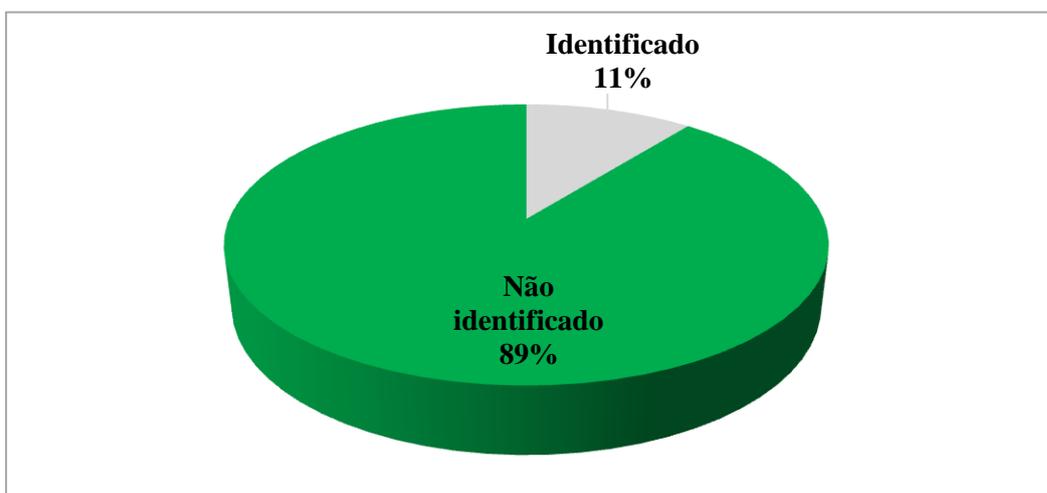
Obs: “Não-presencial” tratam-se das comunicações realizadas por telefone, e-mail e carta.

Outra característica do serviço é que, a despeito de ter sido criada para funcionar de forma itinerante, privilegiando o contato direto com os moradores das comunidades com UPP, a Ouvidoria passou a ser utilizada majoritariamente de forma não presencial. Para se ter uma ideia, em 2014, os números de comunicações não presenciais contra as presenciais saltam de 50,7% *versus* 49,3% (não presencial x presencial) para 95,9% *versus* 4,1%, em 2017.

Os fatores que parecem ter influenciado nesse quadro são múltiplos, tais como: diminuição do fluxo de visitas itinerantes às UPPs devido a problemas logísticos, como a escassez de pessoal (a Ouvidoria reduziu em mais da metade o número de seus funcionários); a crise no governo do estado, que dificultou questões como a manutenção da viatura itinerante; e, muito provavelmente, o cenário de violência que se agravou globalmente em diversas UPPs.

Além disso, em movimento semelhante, o conhecimento acerca da autoria dos comunicantes que, diga-se, nunca foi alto, caminhou para níveis ainda mais díspares, como se pode verificar no Gráfico 03:

Gráfico 03: Autor da comunicação conhecido.



Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

O conhecimento sobre a autoria dos comunicantes, que em 2014 era de 20,3% contra 79,7% (identificado x não identificado), chegou, em 2017, à impressionante cifra de 4,8% contra 95,2% (identificado x não identificado).

A seguir, na Tabela 02, apresentamos o fluxo do total de comunicações por área da cidade.

Tabela 02: Total de comunicações por área de cidade.

	Frequency	Percent	Valid Percent	Cumulative Percent
Centro e Zona Sul	438	22,7	22,7	22,7
Grande Tijuca-Méier	476	24,6	24,7	47,4
Jacaré-Pavuna	340	17,6	17,6	65,0
Zona Oeste	458	23,7	23,7	88,7
Outras áreas	218	11,3	11,3	100,0
Total	1930	99,8	100,0	
Sem informação	3	0,2		
Total	1933	100,0		

Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

O primeiro destaque é para a área “Jacaré-Pavuna”, que, entre as áreas de UPP, apresenta o menor fluxo de comunicações. Nessa área situam-se as UPPs do complexo do Alemão e de Manguinhos, marcadas por altos índices de conflito entre policiais e traficantes. Essa questão serve para relativizar a recorrente ideia proferida pelos operadores do serviço de que o fluxo de comunicações aumentaria em virtude das intervenções policiais<sup>46</sup>.

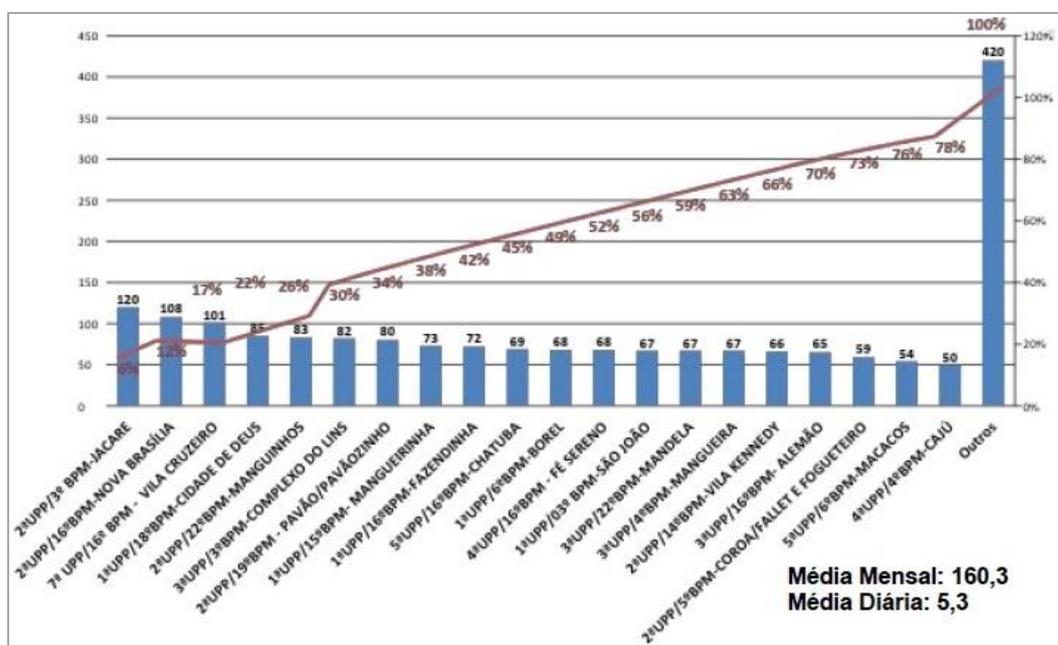
Neste sentido, a correlação indicada por esses dados parece ser oposta. Cabe destacar que, sobre o índice de conflitos armados que tem sido monitorado pelo Escritório de Gestão da Qualidade da Coordenadoria de Assuntos Estratégicos da PMERJ (EGQ-CAEs/PMERJ), vemos a região “Jacaré-Pavuna”,

<sup>46</sup> Como, por exemplo, através da fala do Tenente Fernando: “A gente já recebeu hoje reclamações de Manguinhos que policiais estavam dando tiro. Mas, como é que o policial não vai efetuar disparo contra o tráfico? Se o tráfico está atirando para cá?! E isso aí é uma fonte importante, que quando você começa a aumentar o planejamento [*operações de combate ao crime*] naquela comunidade os índices também aumentam. A nossa estatística de receber por esse canal também aumenta.”

não surpreendentemente, a partir de dados para os anos de 2016 e 2017, como a mais violenta da cidade do Rio de Janeiro.

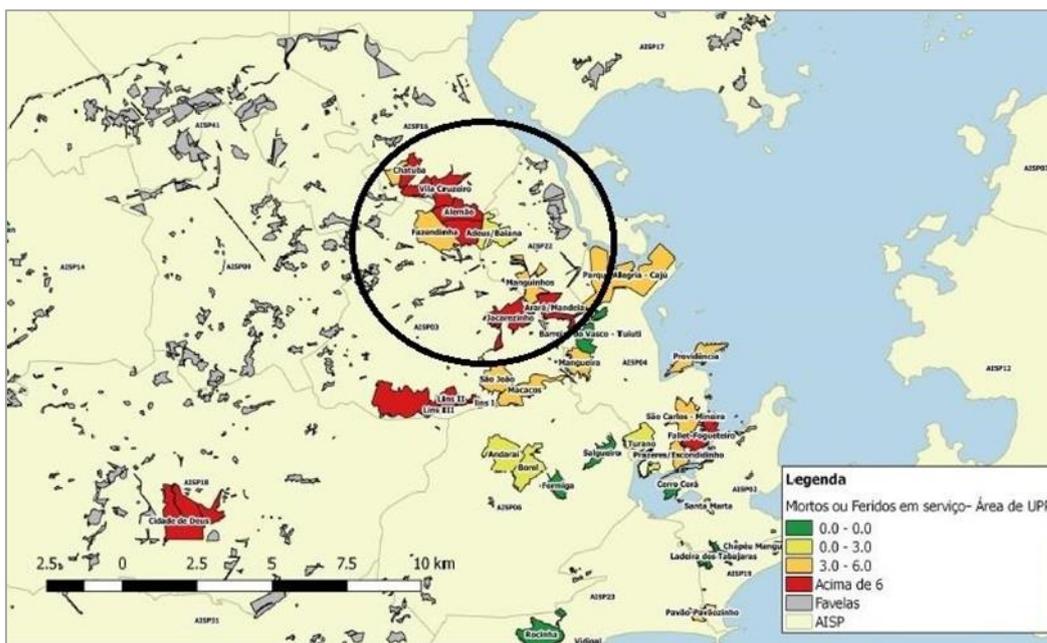
Por exame dos Gráficos 04 e 05, veremos primeiramente que nove das 20 UPPs com maior número de confrontos armados provêm da região “Jacaré-Pavuna”, e que, conseqüentemente, é também a região que concentra o maior número de policiais mortos e feridos por ação criminosa no Rio de Janeiro:

Gráfico 04: Confronto armado nas UPPs – 2016 e 2017.



Fonte: EGQ-CAEs/PMERJ.

Gráfico 05: Mortos ou feridos em serviço por ação criminosa em área de UPP – JAN/2016 a FEV/2017.



Fonte: EGQ-CAEs/PMERJ.

Já na Tabela 03, chama a atenção que, enquanto a região da “Zona Oeste” sempre esteve entre os maiores percentuais de comunicações, inversamente, a região “Jacaré-Pavuna” sempre esteve entre os menores. Das três UPPs da “Zona Oeste” (Cidade de Deus, Vila Kennedy e Batan), duas estão entre as 20 UPPs mais violentas do Rio de Janeiro (Gráfico 04).

Ou seja, a violência não parece, dessa forma, ser o balizador para a maior ou menor participação/adesão à Ouvidoria. Deste modo, poderia estar aqui um indicativo de que há nas favelas da Zona Oeste uma maior cultura participativa do que nas favelas da Zona Norte? Tal questão parece interessante e talvez mereça ser aprofundada em outra ocasião.

Tabela 03: Área de cidade por ano do registro.

		Centro e Zona Sul	Grande Tijuca- Méier	Jacaré- Pavuna	Zona Oeste	Outras áreas	Total
2014	N	159	158	106	160	29	612
	%	26,0%	25,8%	17,3%	26,1%	4,7%	100,0%
2015	N	97	109	102	104	20	432
	%	22,5%	25,2%	23,6%	24,1%	4,6%	100,0%
2016	N	111	94	71	142	55	473
	%	23,5%	19,9%	15,0%	30,0%	11,6%	100,0%
2017	N	71	115	61	52	114	413
	%	17,2%	27,8%	14,8%	12,6%	27,6%	100,0%
Total	N	438	476	340	458	218	1930
	%	22,7%	24,7%	17,6%	23,7%	11,3%	100,0%

Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

Também faz jus a destaque a trajetória ascendente de utilização do serviço por “Outras áreas” fora de UPP, de modo que, em 2017, tal categoria corresponde ao segundo maior percentual de comunicações. É de se notar o fato de que a OUPPs foi criada para atender, prioritariamente, moradores de área de UPP. Tal dado parece ajudar a confirmar a sensação dos operadores de que o serviço vem sendo cada vez mais utilizado por policiais, como no seguinte relato:

“Aumentou um pouco o caso de militares que nos procuram. Só que ainda tem aquela questão, ele tem medo. Ele também tem medo. Então ele acaba utilizando o serviço da web que é anônimo e ele faz a denúncia de casa. Mas a gente, pelo pouquinho de experiência, consegue pelo texto sacar que é de alguém que entende do que está falando, né? A gente analisando o tipo de denúncias, provavelmente é de alguém que está passando pelo problema, mas vem de dentro” (Soldado João).

Tabela 04: Total de comunicações por tipo.

		Denúncia	Elogio	Reclamação	Solicitação	Sugestão	Total
2014	N	485	77	0	0	50	612
	%	79,2%	12,6%	0,0%	0,0%	8,2%	100,0%
2015	N	387	30	0	0	15	432
	%	89,6%	6,9%	0,0%	0,0%	3,5%	100,0%
2016	N	430	25	0	0	18	473
	%	90,9%	5,3%	0,0%	0,0%	3,8%	100,0%
2017	N	337	34	15	6	24	416
	%	81,0%	8,2%	3,6%	1,4%	5,8%	100,0%
Total	N	1639	166	15	6	107	1933
	%	84,8%	8,6%	0,8%	0,3%	5,5%	100,0%

Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

O fato de que as denúncias são o tipo de comunicação que possui o maior fluxo na OUPPs já fora sinalizado em outros momentos por nossos interlocutores. Em certo sentido, tal dado não espanta, e está de acordo com a finalidade dos órgãos de controle. Ou seja, é compreensível que serviços voltados para a *accountability* recebam denúncias em maior número. Entretanto, o reduzido número de reclamações e solicitações deixa transparecer alguns indícios do tipo de interação que a população que acessa ao serviço acredita poder realizar com a polícia.

Como veremos mais adiante, na qualificação das denúncias recebidas, o que emerge é o tipo de denúncias que a OUPPs acolhe.

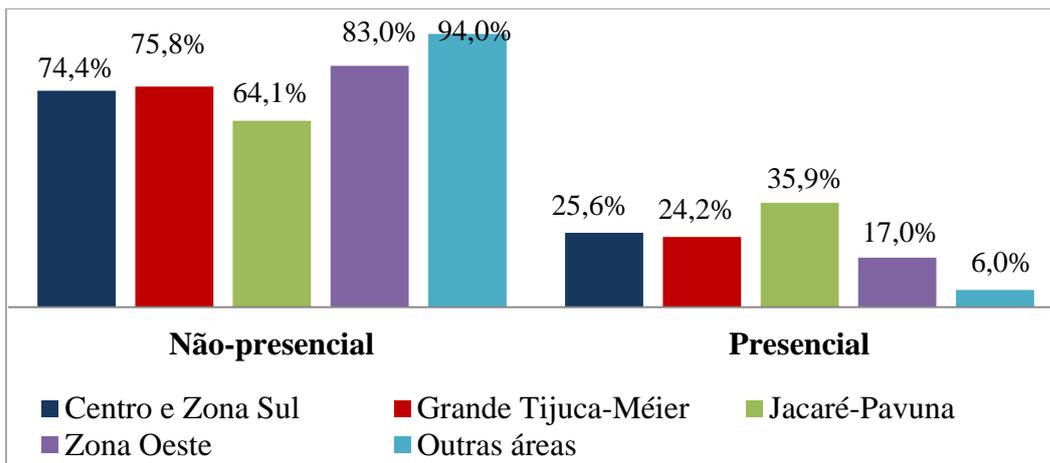
Tabela 05: Tipo de comunicação por área da cidade .

		Denúncia	Elogio	Reclamação	Solicitação	Sugestão	Total
Centro e Zona Sul	N	360	43	3	0	32	438
	%	82,2%	9,8%	0,7%	0,0%	7,3%	100,0%
Grande Tijuca-Méier	N	410	48	0	1	17	476
	%	86,1%	10,1%	0,0%	0,2%	3,6%	100,0%
Jacaré-Pavuna	N	279	32	2	0	27	340
	%	82,1%	9,4%	0,6%	0,0%	7,9%	100,0%
Zona Oeste	N	426	19	1	0	12	458
	%	93,0%	4,1%	0,2%	0,0%	2,6%	100,0%
Outras áreas	N	161	24	9	5	19	218
	%	73,9%	11,0%	4,1%	2,3%	8,7%	100,0%
Total	N	1636	166	15	6	107	1930
	%	84,8%	8,6%	0,8%	0,3%	5,5%	100,0%

Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

Na Tabela 05 vemos que a categoria “Denúncia” possui sempre os maiores fluxos entre as comunicações, seguida, com números mais modestos, por “Elogio”. Também vemos que, dentre as áreas de UPP, a “Zona Oeste” é a região que apresenta o maior fluxo de denúncias, e “Jacaré-Pavuna”, o menor.

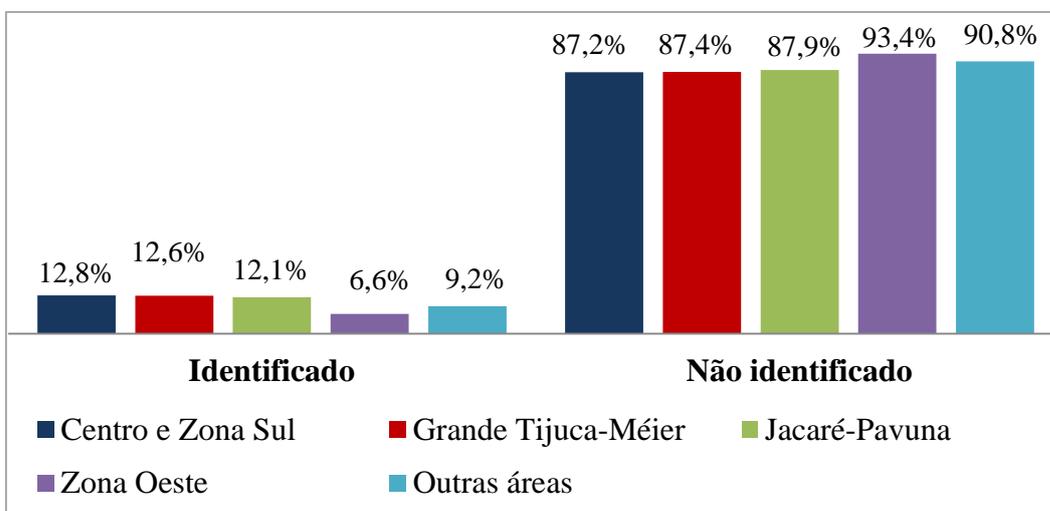
Gráfico 06: Veículo utilizado por área da cidade.



Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

No Gráfico 06, a ênfase fica com “Outras áreas”. Como temos visto até aqui, há fortes de indícios de que se trate de comunicações realizadas por policiais.

Gráfico 07: Autoria do comunicante por área da cidade.



Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

Nos Gráficos 06 e 07, vê-se que “Outras áreas” está entre os maiores percentuais, tanto de utilização não presencial quanto de autoria não identificada das denúncias. Acreditamos que este seja um ponto que mereça destaque, pois, como percebemos até aqui, os altos percentuais que essa variável comporta parecem advir do público interno da polícia. Assim, apontamos como uma questão relevante a ser estudada futuramente a compreensão das especificidades

do caráter eminentemente anônimo e não presencial da OUPPS – características, frise-se, antíteses da aproximação.

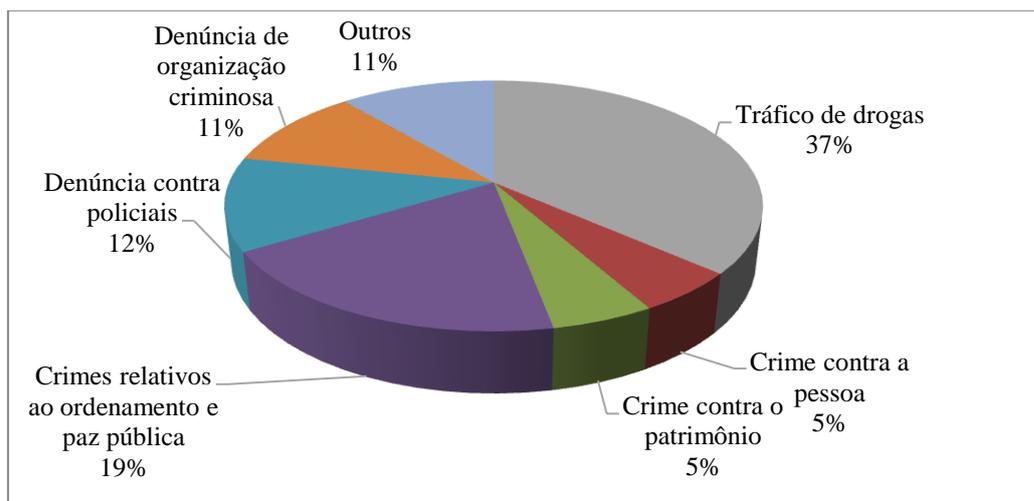
Tabela 06: Qualificação da denúncia.

	N	%
Crime contra a pessoa	94	5,3
Crime contra o patrimônio	93	5,2
Crimes relativos ao ordenamento e paz pública	339	19,1
Denúncia contra policiais	213	12,0
Denúncia de organização criminosa	835	47,0
Outros	201	11,3
Total	1775	100,0
Não se aplica	158	
Total	1933	

Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

A respeito da qualificação das denúncias, vemos que aquelas relativas a “organizações criminosas” perfazem praticamente metade de todas as comunicações recebidas. Cabe salientar que dentre os crimes agrupados para compor a categoria “Denúncia de organização criminosa”, o tráfico de drogas é o de maior peso. Desagregando-o dos demais crimes da categoria, vê-se que é responsável por 36,5% das comunicações, enquanto o restante dos crimes da categoria corresponde a 10,5%.

Gráfico 08: Qualificação da denúncia desagregada.



Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

Além disso, também é importante destacar a utilização da “Ouvidoria das UPPs” para comunicar crimes relativos ao ordenamento e paz pública (19,3%), com proeminência de “Perturbação do sossego”, que possui de maneira desagregada 17,7% do total de comunicações.

Tabela 07: Tipo de denúncia por área da cidade.

	Crime contra a pessoa	Crime contra o patrimônio	Crimes relativos ao ordenamento e paz pública	Denúncia contra policiais	Denúncia de organização criminosa	Outros	Total
Centro e Zona Sul	2,0%	3,0%	28,8%	12,1%	43,7%	10,4%	100,0%
Grande Tijuca-Méier	3,7%	4,4%	22,0%	10,0%	49,3%	10,6%	100,0%
Jacaré-Pavuna	8,1%	8,4%	13,3%	18,2%	39,0%	13,0%	100,0%
Zona Oeste	4,1%	3,2%	14,3%	10,5%	59,3%	8,6%	100,0%
Outras áreas	13,8%	10,7%	13,3%	10,2%	33,7%	18,4%	100,0%
Total	5,3%	5,2%	19,1%	12,0%	47,0%	11,3%	100,0%

Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

Destacamos da Tabela 07 três pontos: 1) os “Crimes relativos ao ordenamento e paz pública” têm maior porcentagem nas UPPs do “Centro e Zona Sul” – compreensível, uma vez que o Centro e, sobretudo, a Zona Sul da cidade, são regiões histórica e tradicionalmente mais assistidas pelo ordenamento público; 2) a região “Jacaré-Pavuna” apresenta a maior porcentagem de “Denúncia contra policiais” – dado que também é compreensível, pois, como vimos, a região em questão é a mais violenta da cidade, neste sentido, uma atuação mais violenta da polícia também é bastante plausível; e 3) a região da “Zona Oeste” apresenta a maior porcentagem de “Denúncia de organização criminosa” – questão que, como notamos anteriormente, não pode ser compreendida tão facilmente, e que enseja um estudo futuro de cultura política.

Tabela 08: Principais denúncias comunicadas à OUPPs.

	N	%
Tráfico de Drogas	648	36,5
Perturbação do Sossego	314	17,7
Falta de Policiamento	76	4,3
Roubo e/ou Furto	75	4,2
Mau atendimento e comportamento de PMs	71	4
Quadrilha / Bando	71	4
Outros	67	3,8
Outros crimes	453	25,5
Total	1775	100
Não se aplica	158	
Total	1933	

Fonte: *Base de dados da “Ouvidoria das UPPs”*: mai./2014 a dez./2017 (43 meses).

Para concluir, há de se observar primeiramente que fazer qualquer afirmação mais contundente sobre as dinâmicas criminais das UPPs seria precipitado. Acreditamos que o presente estudo estatístico fala mais sobre a OUPPs em si, e sobre as representações daqueles que a utilizam. Em resumo, a partir dos dados, podemos dizer que a Ouvidoria recebe basicamente denúncias sobre “Tráfico de drogas”, mas que problemas como “Perturbação do sossego” e questões relativas ao desempenho policial também aparecem. Contudo, o peso das denúncias envolvendo policiais é bem pequeno. Além disso, o serviço tem sido cada vez mais utilizado por policiais.

## 5. Conclusão

O presente trabalho foi desenvolvido com vistas a compreender o funcionamento e as representações acerca da “Ouvidoria das UPPs”, órgão criado no ano de 2014 no programa das Unidades de Polícia Pacificadora, para receber denúncias, sugestões, elogios e reclamações sobre o trabalho policial.

Administrada completamente pela Polícia Militar, a OUPPs foi criada para atender a duas ambições. Em primeiro lugar, estabelecer-se como um canal privilegiado de comunicação e interação entre moradores das favelas “pacificadas” e os agentes da lei e, em segundo lugar, atribuir maior legitimidade ao trabalho desenvolvido pela polícia nas comunidades atendidas pelas UPPs.

Diante disto, para compreender os desafios impostos a esse novo órgão, precisávamos conhecer melhor dois paradigmas com os quais as instituições democráticas têm de lidar – participação e *accountability*. Em outras palavras, saber mais sobre como se dá o processo de abertura de espaços para participação dos cidadãos na construção de políticas de segurança pública e como os agentes públicos das forças de segurança são responsabilizados ou responsabilizáveis pelos atos praticados (ou não praticados) na execução do mandato que possuem.

Neste sentido, no primeiro capítulo houve esforço para demonstrar quais dificuldades foram e têm sido vivenciadas pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, na implementação de projetos inspirados no *policciamento comunitário* – modalidade surgida em países como Estados Unidos, Canadá e Japão, na década de 1970, que preconizava basicamente a descentralização das cadeias de comando da polícia, o envolvimento dos cidadãos no mapeamento de crises da comunidade e a utilização da metodologia de “resolução de problemas”.

Vimos que o policiamento comunitário chegou em meados da década de 1980 ao Brasil, através da PMERJ, e que, desde então, diversas tentativas de viabilizar essa modalidade de policiamento foram postas em prática. Com a análise dessas experiências, foi possível descobrir que nunca houve, entretanto, grandes modificações estruturais nas relações entre polícia e sociedade e que, próxima à ideia de policiamento comunitário caminhou, na maioria das vezes,

certa preocupação com a mudança da imagem da corporação – tida, historicamente, como truculenta e arbitrária, sobretudo, nos territórios de favela. Assim, mesmo que algumas das experiências postas em marcha tenham logrado bons resultados, como nos períodos iniciais tanto dos GPAE quanto das UPPs, a partir das quais se registrou considerável redução nos índices de criminalidade violenta, um variado conjunto de dificuldades, como a inconstância nas diretrizes das políticas de segurança pública, o poderio bélico do narcotráfico e o “*ethos* guerreiro” – predisposição para o confronto e para a atividade reativa da polícia – tem se apresentado como empecilhos para o estabelecimento de práticas policiais que valorizem a participação.

No segundo capítulo, abordamos algumas das dificuldades encontradas para a adoção de instrumentos voltados para a *accountability* – que basicamente é a ideia de que toda pessoa que possui um poder (ou mandato) tem de responder e ser responsabilizado por suas ações, como no caso da criação das Ouvidorias de Polícia, que partilhavam da expectativa de que a participação de entes externos nas atividades de controle poderia conferir isenção e credibilidade às investigações levadas adiante pelas instâncias de controle interno. Desse modo se constituem nas principais atividades desses órgãos: 1) o recebimento de queixas dos cidadãos contra abusos cometidos por policiais; 2) o encaminhamento das denúncias para instâncias de controle interno; 3) a realização de recomendações em vistas da melhoria do trabalho policial; e 4) a apresentação das atividades de controle da polícia por meio de relatórios públicos.

No Brasil, essa modalidade de controle externo da atividade policial nasceu na década de 1990, a partir da fraca atuação do Ministério Público – órgão responsável, até então, exclusivamente, por tal função. Contudo, como buscamos demonstrar, o cenário das Ouvidorias no Brasil não é dos melhores, e problemas como a falta de autonomia financeira, a baixa capacidade para a produção de estatísticas e relatórios, que muitas vezes também não têm divulgação pública, e a absoluta dependência dos órgãos de controle interno da polícia indicam que a *accountability* e a participação têm encontrado sérias dificuldades para se estabelecer no país.

No terceiro capítulo, por meio da análise do funcionamento da “Ouvidoria das UPPs” e das percepções compartilhadas pelos operadores do serviço, poder-se-ia dizer, de forma apressada, que a expectativa inicial de que o órgão se tornasse um canal privilegiado de comunicação entre a população das favelas “pacificadas” e a polícia pareceria ter sido atingida.

Contudo, como nossa intenção foi a de enriquecer o debate sobre as Ouvidorias de Polícia no Brasil, coube-nos a tarefa de tecer análises críticas acerca das fraquezas da OUPPs e das dificuldades impostas à mesma. Assim, em nossa conclusão, destacamos duas considerações. A primeira, que versa sobre as características da participação, e a segunda, que aborda entraves para a concretização da *accountability*.

Problematizamos, no que tange à participação, que a “Ouvidoria das UPPs” tem sido, por um lado, utilizada maciçamente em denúncias sobre o tráfico de drogas e, por outro, que as denúncias de má conduta policial são reduzidas. Se, na percepção dos policiais, o grande número de denúncias de tráfico se explicaria por se constituir como uma *problemática obrigatória* na vida dos moradores de favela do Rio de Janeiro, acreditamos que os baixos índices de denúncia contra policiais pudessem ser um indicativo de que, diante da possibilidade do *corporativismo* policial, as pessoas moradoras dessas áreas possivelmente não levassem à OUPPs, composta somente por policiais, denúncias contra a polícia.

Outra questão que nos intrigou foi o indicativo de que a Ouvidoria, no último ano teria passado a ser bastante utilizada por policiais, o que nos levou a elucubrar se isso significaria uma falta de canais internos e confiáveis para que os policiais expressassem suas angústias. Questão em aberto, e que acreditamos que mereceria ser aprofundada em outra oportunidade, ficando aqui como sugestão para pesquisas futuras.

Por último, e não menos importante, cabe mencionar o fato de que as denúncias na OUPPs passaram, com o tempo, a ser realizadas maciçamente de modo não presencial e de forma anônima. Situação que, em nossa perspectiva, relativiza a ideia de que o serviço possa ser compreendido como canal de

aproximação com a população. Pois, se assim for, de que tipo de aproximação estamos falando, “cara pálida”?

Por fim, no que diz respeito às dificuldades para a realização de *accountability*, sinalizamos o fato de que a “Ouvidoria das UPPs” não divulga publicamente seus relatórios de atividade, tendo tais documentos somente socialização interna na polícia. Assim, na percepção dos operadores, a Ouvidoria funcionaria tão somente como um serviço de escuta e encaminhamento de demandas, o que, por um lado, é de fato seu papel, entretanto, restringi-la a isso é minimizar por demasiado suas potencialidades.

Compreende-se então, que o papel de “disque-denúncia” assumido pela “Ouvidoria das UPPs” – que não tem nada a ver com *accountability*, diga-se – é influenciado por uma série de fatores. Poderíamos enumerar: 1) corporativismo – responsável, provavelmente, pelo reduzido número de denúncias de má conduta policial que chegam ao órgão; 2) criminosos organizados fortemente armados e hostis às forças policiais; e 3) imagem negativa que os instrumentos de controle da atividade policial cativam dentro da polícia – como o “lugar de dedo duro”. Além disso, deve-se dizer que parte da literatura recente (MIRANDA, 2009; LIMA, 2013; NASCIMENTO, 2016) tem demonstrado que a lógica que rege a segurança pública no Brasil é balizada pela ideia de “punição” – achar culpados, bodes expiatórios, etc. – e não “responsabilização”/accountability.

De toda sorte, se deve reconhecer que a tentativa da Polícia Militar de criar um órgão para a promoção de *accountability* por conta própria é um avanço. Conhecemos em nossa pesquisa ótimos profissionais e que, seguramente, buscavam realizar o melhor trabalho possível. Contudo, deve-se dizer que, *stricto sensu*, a “Ouvidoria das UPPs” não tem funcionado como ouvidoria. Assim, com a expectativa de que possamos tirar lições de nossas experiências, acreditamos na importância de se chamar à responsabilidade outras instituições que têm papel fundamental nos assuntos que abordamos, tais como discutir a atuação dos órgãos de controle interno e do Ministério Público no controle da atividade policial. Nas democracias, as polícias não deram, e nem darão conta sozinhas desse problema.

## 6. Referências Bibliográficas

ALBERNAZ, Elizabete; CARUSO, Haydée; PATRÍCIO, Luciane. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais. **São Paulo em Perspectiva**. v.21, n.2, p.39-52, jul./dez. 2007.

ANTUNES, Laura. Ouvidoria itinerante chega a comunidades pacificadas. O Globo. **Site**. 01 jun. 2014. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/ouvidoria-itinerante-chega-comunidades-pacificadas-12356483>>. Acesso em: 07 jan.2018.

ARAUJO, Isabel de. Ouvidoria Paz Com Voz chega às comunidades com UPPS. 01 mai. 2014. **Site Governo do Estado do Rio de Janeiro**. Disponível em: <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=2055867>>. Acesso em: 09 jan. 2018.

AUTRAN, Paula. Começa a ocupação social no Dona Marta: Governador e prefeito eleito sobem o morro para avaliar os serviços que o estado e o município levarão até lá. O Globo. **Jornal**. p. 18, 10 dez. 2008.

AVRITZER, Leonardo. Cultura política, atores sociais e democratização: uma crítica às teorias da transição para a democracia. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, São Paulo, n.28, 1995. Disponível em:<<https://edisciplinas.usp.br/mod/resource/view.php?id=19021>>. Acesso em: 13 ago.2017.

BATITUCCI, Eduardo C. A evolução institucional da polícia no século XIX: Inglaterra, Estados Unidos e Brasil em perspectiva comparada. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, São Paulo, v. 7, p. 30-47, ago./set. 2010.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**: uma análise internacional comparativa. Série Polícia e Sociedade, n.1. São Paulo: Núcleo de Estudos da Violência/Fundação Ford/Edusp, 2001.

BAYLEY, David H.; SKOLNICK, Jerome H. **Policiamento comunitário**: questões e práticas através do mundo. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2006.

BITTNER, Egon. **Aspectos do trabalho policial**. Trad. Ana Luísa Amêndola Pinheiro. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2003.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado Federal: Centro Gráfico, 1988.

BRASIL. Ministério dos Direitos Humanos. Fórum Nacional dos Ouvidores de Polícia. **Site**. Disponível em: <<http://www.mdh.gov.br/sobre/participacao-social/forum-nacional-de-ouvidores-de-policia-fnop>>. Acesso em: 19 fev. 2018.

BUCQUEROUX, Bonnie; TROJANOWICZ, Robert. **Policamento comunitário: como começar**. Trad. Mina Seinfeld de Carakushansky. 3ed. São Paulo: Polícia Militar do Estado de São Paulo, 2003.

CANO, Ignacio et al (Coord.). **Guia de Referência para Ouvidorias de Polícia**. Brasília: SEDH, 2008.

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

CANO, Ignacio; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo. (Orgs.). **Os donos do morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro**. São Paulo: Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Rio de Janeiro: LAV/UERJ, 2012.

CARBALLO BLANCO, Antônio Carlos. **Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais: uma experiência-piloto**. 2002. Monografia (graduação em Ciências Sociais) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

CARDOSO, Antonio S. R.; ALCANTARA, Elton L. da C.; LIMA NETO, Fernando C. **Ouvidoria e Pública e governança democrática**. Boletim de Análise Político-Institucional. Brasília: IPEA, 2013.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. 2 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001a.

CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. O futuro de uma ilusão: o sonho de uma polícia cidadã. **Coleção Polícia do Amanhã**, Rio de Janeiro, v.6, p.91-118, 2001b.

COMPARATO, B. K. **As ouvidorias de polícia no Brasil: controle e participação**. 2005. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2005.

CONFIRA a íntegra do discurso do governador Sérgio Cabral, na cerimônia de posse. **O Globo**, Rio de Janeiro, 04 nov. 2011. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/confira-integra-do-discurso-do-governador-sergio-cabral-na-cerimonia-de-posse-2844108>>. Acesso em: 18 jan. 2018.

CORREA, Andre. Ouvidoria itinerante das UPPs realiza 34 registros no primeiro dia de funcionamento. **Site**. 07 mai. 2014. Disponível em: <<https://www.andrecorrea.com.br/projetos/seguranca/ouvidoria-itinerante-das-upps-realiza-34-registros-no-primeiro-dia-de>>. Acesso em 07 jan. 2018.

COSTA, Ana Cláudia. Polícia ocupa o Morro Dona Marta: PMs apreendem 10kg de maconha e equipamento de som de baile funk. O Globo. **Jornal**. p. 17, 20 nov. 2008.

CUBAS, V. O. **A ouvidoria e o controle da atividade policial na percepção dos policiais militares**. 2013. Tese (Doutorado em Sociologia) – Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas da Universidade de São Paulo, São Paulo, 2013.

DAGNINO, Evelina. Os movimentos sociais e a emergência de uma nova noção de cidadania. In: DAGNINO, Evelina. (Org.). **Os anos 90: política e sociedade no Brasil**. São Paulo: Editora Brasilense, 1994.

DAMATTA, Roberto. **Carnavais, malandros e heróis: para uma sociologia do dilema brasileiro**. 4.ed. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1983.

DIAMOND, Larry; MORLINO, Leonardo. The quality of democracy. **Journal of democracy**, v. 4, n.15, p. 20-31, 2004.

ELIAS, Norbert. **O processo civilizador**. Rio de Janeiro: Zahar, 1993. 2v.

ELIAS, Norbert. **Os alemães: a luta pelo poder e a evolução do habitus nos séculos XIX e XX**. Rio de Janeiro: Zahar, 1997.

FGV. **Avaliação do impacto do policiamento comunitário na Cidade de Deus e no Dona Marta**. Relatório de Pesquisa. Junho de 2009. Mimeo.

FOUCAULT, Michel. **Segurança, território e população**. São Paulo: Martins Fontes, 2008.

GHIRINGHELLI, Rodrigo. Formação e modernização da atuação policial. In: Garcia, V. (Org.) **Convivência e segurança cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública**. Brasília: PNUD/Conviva, 2016.

GOHN, M. da G. O papel dos conselhos gestores na gestão urbana. In: TORRES RIBEIRO, Ana Clara (Compiladora). **Repensando a experiência urbana da América Latina: questões, conceitos e valores**. Buenos Aires: Clacso, 2000.

GRANDIN, Felipe; COELHO, Henrique; BRUNO, Cássio. 100 PMs assassinados: média é a maior em mais de 10 anos no RJ. **Site G1**. 26 ago. 2017. Disponível em: <<https://g1.globo.com/rio-de-janeiro/noticia/100-pms-assassinados-media-e-a-maior-em-mais-de-10-anos-no-rj.ghtml>>. Acesso em: 11 jan. 2018.

HOLANDA, Sérgio Buarque de. **Raízes do Brasil**. São Paulo: Companhia das Letras, 1995.

HOLLANDA, Cristina Buarque de. O problema do controle da polícia em contextos de violência extrema: os casos do Brasil, África do Sul e Irlanda do Norte. **Sinais Sociais**, Rio de Janeiro, v.1, n.3, p.8-35, 2007.

KELLING, George et al. A experiência de patrulhamento preventivo da cidade de Kansas. **Cadernos de Polícia**. n.1. Rio de Janeiro: PMERJ, 1993.

KUSCHNIR, Karina; CARNEIRO, Leandro P. As dimensões subjetivas da política: cultura política e antropologia da política. **Revista Estudos Históricos**, Rio de Janeiro, v. 13, n. 24, 1999.

LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis; MUNTEAL FILHO, Oswaldo. (Orgs.). **Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira**. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda. Ouvidorias de polícia no Brasil, 15 anos depois. In: DURÃO, Susana; DARCK, Marcio (Orgs.). **Polícia, segurança e ordem pública: perspectivas portuguesas e brasileiras**. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2012.

LEMGRUBER, Julita; MUSUMECI, Leonarda; CANO, Inácio. **Quem vigia os vigias: um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil**. Rio de Janeiro: Editora Record, 2003.

LIMA, Roberto Kant de. Entre as leis e as normas: Éticas corporativas e práticas profissionais na segurança pública e na Justiça Criminal. **DILEMAS: Revista de Estudos de conflito de controle social**, Rio de Janeiro, v. 6, n. 4, 2013.

LIPSKY, Michael. Toward of Street-level Bureaucracy. **Institute for Research of Poverty Discussion Paper**, n.1, v.1, p. 48-69, 1969.

MADISON, James; HAMILTON, Alexander; JAY, John. **O Federalista**. Brasília: Editora UnB, 1984.

MENDES, Wilson. UPP providencia baile de debutantes. Jornal “Extra”. **Site**. 03 dez. 2012. Disponível em: <<https://extra.globo.com/noticias/rio/upp-providencia-baile-de-debutantes-6907069.html>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

MENEZES, Ronald A.; LIMA NETO, Fernando; CARDOSO, Antonio S. R. As ouvidorias e o uso público da razão: proposta de um modelo ideal-possível à luz dos atos normativos das ouvidorias federais no Brasil. In: MENEZES, R. A.; CARDOSO, A. S. R.. (Org.). **Ouvidoria pública brasileira: reflexões, avanços e desafios**. 1ed. Brasília: IPEA, 2016. p. 79-102.

MIGUEL, Luis Felipe. **Democracia e representação: territórios em disputa**. São Paulo: UNIFESP. 2014.

MILLER, W. R. **Cops and bobbies: police authority in New York and London 1830-1870**. 2ª ed. Columbus: Ohio State University Press, 1999.

MIRANDA, Ana Paula. Culpabilização x responsabilização: Repensando as corregedorias. 7 dez. 2009. **Extra, Coluna Casos de Polícia**. Disponível em: <<http://extra.globo.com/casos-de-policia/ana-paulamiranda/culpabilizacaoresponsabilizacao-repensando-as-corregedorias-388065.html>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

MOISÉS, José. Cidadania, confiança política e instituições democráticas. In: MOISÉS, José; MENEGUELLO, Rachel. **A desconfiança política e seus impactos na qualidade da democracia**. São Paulo: EDUSP, 2003.

MONTEIRO, Fabiano D.; ARAUJO, Jonas P.; SANTOS, Sandro C. Estratégias de policiamento, inclusão social e enfrentamento da violência: as experiências do Rio de Janeiro, Salvador, Curitiba e Cidade do Panamá. **Relatórios Viva Rio**, Rio de Janeiro, v.1, n.1, p. 8-29, 2015. Disponível em: <<http://www.vivario.org.br/wordpress/wp-content/uploads/2017/07/Cadernos-Viva-Rio-1-2015.pdf>>. Acesso em: 03 nov. 17.

MONTEIRO, Fabiano D.; ARAUJO, Jonas P.; SANTOS, Sandro C. Formação policial, polícia e direitos humanos. In: GARCIA, V. (Org.) **Convivência e segurança cidadã: reflexões por uma nova abordagem de segurança pública**. Brasília: PNUD/Conviva, 2016.

MUNIZ, Jacqueline et al. Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. **Tempo Social**; Rev. Sociol. USP, São Paulo, v.9, n.1, p. 197-213, maio de 1997.

MUNIZ, Jacqueline. Ser Policial é, sobretudo, uma Razão de Ser: Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Doutora em Ciência Política. IUPERJ, 1999.

MUNIZ, Jacqueline; PROENÇA JUNIOR, Domício. Da accountability seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, Haydee; MUNIZ, Jacqueline; CARBALLO BLANCO, Antonio Carlos. (Orgs.). **Polícia, estado e sociedade: saberes e práticas latino-americanos**. 1 ed. Rio de Janeiro: Viva Rio / Publit Seleções Editoriais, 2007. p. 21-73.

MUSUMECI, Leonarda. (Coord.). **Policiamento comunitário em Copacabana: primeiro relatório parcial**. Rio de Janeiro: ISER, 1996.

MUSUMECI, Leonarda. “Eles nos detestam”: tropeços do policiamento de proximidade em favelas. **Boletim Segurança e Cidadania**, n. 19, novembro de 2015.

MUSUMECI, Leonarda. **UPP: última chamada**. Visões e expectativas dos moradores de favelas ocupadas pela Polícia Militar na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CESeC, 2017.

NASCIMENTO, Andréa Ana do. A corrupção policial em debate: Desvio e impunidade nas instituições policiais do Rio de Janeiro. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social** – Vol.10 – no 1 – JAN-ABR 2017 – pp. 64-82, 2016.

NIJ. National Institute of Justice. Program Profile: Operation Ceasefire (Boston, Mass.). **Site**. 2011. Disponível em: <<https://www.crimesolutions.gov/ProgramDetails.aspx?ID=207>>. Acesso em: 03 nov.17.

NÚMEROS da violência no Rio se assemelham aos de países em guerra. *Jornal Nacional*. **Site G1**. 09 mai. 2017. Disponível em: <<http://g1.globo.com/jornal-nacional/noticia/2017/05/numeros-da-violencia-no-rio-se-assemelham-aos-de-paises-em-guerra.html>>. Acesso em: 08 ago. 2017.

NUNES, Marcos. Tráfico expulsa policiais de favela na Ilha do Governador e destrói posto de policiamento. **O Globo**. 21 nov. 2017. Disponível em: <<https://oglobo.globo.com/rio/trafico-expulsa-policiais-de-favela-na-ilha-do-governador-destroi-posto-de-policiamento-22116792#ixzz57VwZN6ojStest>>. Acesso em: 18 fev. 2018.

O DIA. Comandante da UPP distribui presentes para crianças na Vila Cruzeiro. **Site**. 24 dez. 2014. Disponível em: <<https://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-12-24/comandante-da-upp-distribui-presentes-para-criancas-na-vila-cruzeiro.html>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

O'DONNELL, Guillermo. Accountability horizontal e novas poliarquias. **Lua Nova**, São Paulo, n. 44, p. 27-54, 1998.

PAIVA, Angela R. Católico, protestante, cidadão: uma comparação entre Brasil e Estados Unidos. Rio de Janeiro: Centro Edelstein de Pesquisas Sociais, 2010. Disponível em: <<https://static.scielo.org/scielobooks/3wsmq/pdf/paiva-9788579820410.pdf>>. Acesso em: 24 nov. 2017.

PATE, Antony M. et al. **Reducing fear of crime in Houston and Newark: a summary report**. Washington, D.C.: Police Foundation/National Institute of Justice, 1986.

PATRÍCIO, Luciane. **Falar, ouvir, escutar e responder: modos e sentidos de participação em conselhos comunitários de segurança pública**. 1. ed. Rio de Janeiro: Consequência Editora, 2016.

PINHO, José; SACRAMENTO, Ana. Accountability: já podemos traduzi-la para o português? **Revista de Administração Pública**, v.43, n.6, p.1343-1368, 2009.

PMERJ. **Boletim PM nº 088, de 20 de maio de 2014**. Rio de Janeiro: PMERJ, 2014.

PMERJ. **Plano Diretor da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro para o período de 1984 a 1987**. Rio de Janeiro: PMERJ, [1984].

PMERJ. **Revista da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro**. Edição Especial. Rio de Janeiro: PMERJ, maio/junho 2009.

PONCIONI, Paula. O modelo policial profissional e a formação profissional do futuro policial nas Academias de Polícia do Estado do Rio de Janeiro. **Sociedade e Estado**, Brasília, v. 20, n. 3, set-dez. 2005.

PUTNAM, Robert. **Comunidade e democracia**. A experiência da Itália moderna. Rio de Janeiro: Fundação Getulio Vargas, 1996.

RIBEIRO, Ludmila. O nascimento da polícia moderna: uma análise dos programas de policiamento comunitário implementados na cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). **Análise Social**, 211, XLIX (2º), p. 272-309, 2014.

RIBEIRO, Ludmila; MONTANDON, Ana Maria. O que os policiais querem dizer com “policiamento comunitário”: uma análise dos discursos dos oficiais da PMERJ. **DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social**, v. 7, n. 2, abr/ maio/jun. 2014.

RIBEIRO, Ludmila; MONTANDON, Ana Maria. Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policiamento comunitário a uma organização policial militar brasileira. **Revista Brasileira de Segurança Pública**, v. 9, p. 62-81, 2015.

RIO DE JANEIRO (Estado). Alunos de projetos da UPP Camarista Méier participam do Tour Maracanã. UPP. **Site**. 2014. Disponível em: <<http://www.upprj.com/index.php/acontece/acontece-selecionado/alunos-de-projetos-da-upp-camarista-meier-participam-do-tour-maracanae/camarista%20meier>>. Acesso em: 03 nov.17.

RIO DE JANEIRO (Estado). **Resolução SSP nº 263, de 27 de julho de 1999**. Disponível em: <[http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp\\_imagens/Uploads/legislacaoCCSmar2003.pdf](http://arquivos.proderj.rj.gov.br/isp_imagens/Uploads/legislacaoCCSmar2003.pdf)>. Acesso em: 17 fev. 2018.

RODRIGUES, André; SIQUEIRA, Raíza. As Unidades de Polícia Pacificadora e a segurança pública no Rio de Janeiro. **Comunicação do ISER**, n.67, v.31,p. 9-52, 2015.

SILVA, Bruno M. **Uma nova polícia, um novo policial**: uma biografia intelectual do coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira e as políticas de policiamento ostensivo na redemocratização fluminense (1983-1995). 2016. Tese (doutorado) – Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil, FGV, Rio de Janeiro, 2016.

SKOGAN, Wesley. An overview of community policing: origins, concepts and implementation. In: WILLIAMSON, T. (Org.). **The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions**. Chicago: John Willey & Sons, 2008. p. 43-57.

SOARES, Luiz E.; SENTO-SÉ, João Trajano. **Dilemas de um aprendizado difícil**: Estado e segurança pública no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Cesec/Ucam 2000.

STORANI, Paulo. **Vitória sobre a morte**: a glória prometida. O “rito de passagem” na construção da identidade dos Operações Especiais do BOPE. 2008. 169f. Dissertação (Mestrado em Antropologia) – Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

VALE, Leonardo D’Andréa. (Org.) **Relatório de apreensão de armas de fogo**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública – ISP, jan-mai 2015.

WEBER, Max. A política como vocação. **Ensaio de sociologia**. Rio de Janeiro: Editora Guanabara, 1982. p. 97-153.

WERNECK, Antônio; RAMALHO, Guilherme. Números da violência do Rio retornam a patamares anteriores à implantação das UPPs. O Globo. **Site**. 30 abr. 2017. Disponível em: < <https://oglobo.globo.com/rio/numeros-da-violencia-do-rio-retornam-patamares-anteriores-implantacao-das-upps-21274006>>. Acesso em: 20 fev. 2018.

ZALUAR, Alba. **Condomínio do Diabo**. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ/Revan, 1994.