

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO
CENTRO DE CIÊNCIAS JURÍDICAS E ECONÔMICAS
FACULDADE DE DIREITO

THALIA DA SILVA OLIVEIRA

A SEGURANÇA PÚBLICA: O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NAS FAVELAS DO
RIO DE JANEIRO COMO PREVENÇÃO AO CRIME

RIO DE JANEIRO

2022

THALIA DA SILVA OLIVEIRA

A SEGURANÇA PÚBLICA: O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NAS FAVELAS DO
RIO DE JANEIRO COMO PREVENÇÃO AO CRIME

Projeto de Monografia apresentado à Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Orientador: Carlos Eduardo Adriano Japiassú

RIO DE JANEIRO

2022

CIP - Catalogação na Publicação

0048s Oliveira, Thalia da Silva
A segurança pública: o policiamento comunitário nas favelas do Rio de Janeiro como prevenção ao crime / Thalia da Silva Oliveira. -- Rio de Janeiro, 2022.
125 f.

Orientador: Carlos Eduardo Adriano Japiassú.
Trabalho de conclusão de curso (graduação) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Faculdade Nacional de Direito, Bacharel em Direito, 2022.

1. Policiamento de proximidade. 2. Prevenção criminal. 3. Política de segurança Pública. I. Japiassú, Carlos Eduardo Adriano, orient. II. Título.

THALIA DA SILVA OLIVEIRA

A SEGURANÇA PÚBLICA: O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO NAS FAVELAS DO
RIO DE JANEIRO COMO PREVENÇÃO AO CRIME

Projeto de Monografia apresentado à Faculdade de
Direito da Universidade Federal do Rio de Janeiro, como
requisito parcial para obtenção do título de Bacharel em
Direito.

Rio de Janeiro, 18 de fevereiro de 2022

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Carlos Eduardo Adriano Japiassú
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Antonio José Teixeira Martins
Universidade Federal do Rio de Janeiro

Prof. Dr. Ana Lúcia Tavares Ferreira
Universidade do Estado do Rio de Janeiro

Dedico essa monografia ao homem cujo qual fez o papel de pai em minha vida, minha única referência masculina, meu maior exemplo de homem, meu avô, Arlindo da Silva Oliveira (in memória).

À minha mãe Emercia da Silva Oliveira e à minha avó Odilea da Silva Oliveira, que são os pilares que me apoiaram e me fizeram chegar até aqui.

À Kassia e ao Theo que foram e sempre serão minha força para seguir nessa jornada difícil que é a vida.

Sem essas pessoas, eu nada seria.

AGRADECIMENTOS

É difícil ser pobre no Brasil e é mais difícil ainda quando você pertence a uma classe étnica minoritária. Eu, caicara de Paraty, uma cidade pacata, oriunda de família de pescadores artesanais, tendo minha avó com apenas a terceira série do ensino fundamental, tendo minha mãe com apenas o ensino fundamental completo, ela exercendo o papel de faxineira, camareira, copeira, para me manter na universidade.

Eu que fui aluna de colégio público, aluna de pré vestibular social, ouvi que eu não deveria estar neste lugar acadêmico, ocupando um lugar de fala. Passei fome, tive que ficar acolhida na casa de amigos, dormi no chão, lembro-me que fiquei com apenas 5 reais no Rio de Janeiro, contava moedas para almoçar e dormia por muitas vezes de barriga vazia. O batalhão da polícia militar me concedeu diversas vezes almoço e janta, passei muitas adversidades para concluir essa graduação, mas eu venci.

Hoje, estou aqui para afirmar que dividir a cadeira da primeira Universidade do Brasil com filhos de médicos, desembargadores, delegados, juízes, promotores, mesmo ouvindo com frequência que eu não merecia estar ali, que não era o meu lugar, eu persisti e aqui cheguei com êxito e muito esforço. Sou o pobre buscando o meu lugar no mundo e mostrando para uma classe elitista que a educação transforma vidas.

Então, venho agradecer primeiramente a Deus, aos meus avós Arlindo e Odilea, minha mãe Emercia, minha tia Érica, minha tia Daya, pilares importantes para a construção deste caminho árduo.

Ao Hugo Leonardo, Verônica Lessa, Jessé Andarilho, Gabriel Gomes, Jonatas Henrique, Alexsander Albino, Dona Dulce, Dona Hilza, por serem meu suporte acolhedor no Rio de Janeiro para que eu me mantivesse na faculdade.

Ao saudoso Seo Jorge, grande ícone da Faculdade Nacional de Direito, o qual zelava por mim em minha estadia no Rio de Janeiro para concluir o curso de Direito.

Aos amigos que fiz na Faculdade de Dança da UFRJ, Tatiana, Leandro, Natanael, Crika, Nídia, Verônica, Felipe, Luciana, Joyce, Anderson e Rick por me acolherem sempre que precisei, por sempre estarem comigo, por me apresentarem o Rio de Janeiro e por simplesmente me amarem do jeito que sou.

Ao Petter Minair e ao Maxnei que me deram todo apoio e foi uma das pessoas que me ajudaram a retornar ao Rio de Janeiro quando eu acreditava não ser mais possível continuar estudando por diversas questões, entre elas a financeira.

Ao Coronel PM Caetano, o qual tenho o prazer de chamar de padrinho, por ter me aberto as portas do batalhão e ter despertado em mim o gosto pela segurança pública.

À SEPM e aos oficiais contribuintes, Major PM Nogueira, Tenente-coronel PM Ivan Blaz, Tenente-coronel PM Rodrigues, Capitão PM da Reserva Paulo Storani, Capitão PM Balthar, Coronel PM Frederico Caldas, Coronel PM Ibis, Coronel PM Robson, Coronel PM Carballo. Corn. Aos praças, Subtenente PM Tostes e Cabo PM Monak; aos amigos articuladores de cultura nas favelas, o cineasta Rodrigo Felha e o WG, fundador do projeto social Cultura na Cesta.

Às amadas, Tharcylla Batista e Pauline Batista e toda sua família por sempre me apoiarem, torcerem por mim e contribuírem sempre com o meu trabalho.

Aos meus amigos, João Vitor, Beatriz Lemos Porto, Gabriela Ayres que mesmo com a distância se fizeram presente.

Ao Júlio, meu professor do ensino médio por sempre acreditar na minha capacidade e me apoiar nessa trajetória.

Ao meu amigo Janks Karbdala que muito me motivou e me fez acreditar que eu era capaz.

Ao Max e a Nathália, meus únicos amigos nesta faculdade, meus fiéis companheiros, sem eles não conseguiria chegar até aqui.

Ao Carlos Magno e a toda a família do Coronel Cerqueira por toda colaboração com depoimentos e livros.

Ao Leonel Brizola Neto por não exitar em colaborar com depoimentos em memória do saudoso Brizola para que esta monografia se concluísse.

À Lídia por providenciar todos os documentos da minha matrícula, sem ela, não teria conseguido ingressar na faculdade por causa de tanta burocracia de documentos, minha tão maravilhosa contadora que me ajudou em todos os momentos burocráticos desta vida acadêmica.

Ao Daniel Piccoli por ter me apresentado o chefe do meu primeiro estágio.

Ao Delegado Dr. André Neves e ao Nivaldo por me acolherem em meu estágio na delegacia e me derem à oportunidade do meu primeiro estágio, onde pude adquirir muito conhecimento.

À Samira por me ajudar com estadia assim que cheguei ao Rio de Janeiro e por me guiar na universidade, no fundão na Ilha do Governador.

À Diana Alves que me acolheu diversas vezes em sua casa e sempre colaborou com as minhas rifas para que eu pudesse me manter no Rio de Janeiro.

Ao Vivaldo Barbosa que contribuiu com um grandioso e memorável depoimento.

À Angélica, secretária do professor Nilo Batista por me conceder a Coleção Polícia Amanhã.

Aos professores que contribuíram para meu crescimento e aprendizado nesta faculdade.

À diretora Konder que sempre me acolheu e me deu toda atenção e assistência necessária que precisei.

Ao Goiano do CACO que sempre foi atencioso comigo e me ajudou todas às vezes que necessitei.

A todos os funcionários da faculdade, desde o pessoal da limpeza, pessoal da xerox, pessoal da cantina, guardas, pessoal do estacionamento, vocês foram essenciais nesta caminhada, principalmente por me acolher e me fazer pertencer a esta faculdade, pois com vocês eu me identifiquei e pude ser eu.

E a todas as pessoas que somaram nesta longa caminhada até aqui.

“O senhor saiba: eu toda a minha vida pensei por mim, sou nascido diferente. Eu sou é eu mesmo. Diverjo de todo o mundo”.

— Guimarães Rosa

RESUMO

O presente trabalho tem como objetivo de estudo o modelo de policiamento comunitário/proximidade nas favelas como força de prevenção do crime. Apesar de a polícia ter sido criada não tanto para reprimir crime, mas para o impedir, constata-se que tanto as políticas públicas de segurança bem como as estratégias de intervenção policial privilegiam a vertente repressiva em detrimento de abordagens e operações que deveriam ser preventivas, mas não são. O policiamento de proximidade ou comunitário, constitui-se, concomitantemente, como uma nova filosofia e um conjunto de estratégias que reafirmam as funções de uma “polícia da sociedade” ou “uma polícia do povo” e propõem a redução das deficiências e limitações das instituições policiais modernas no controle do crime, da violência e da desordem. As mudanças propostas pelo modelo comunitário, com o intuito de substituir valores e práticas policiais do passado por uma nova forma da polícia pensar, agir e estar no mundo, este modelo permite atingir este desiderato contribuindo decisivamente para potenciar a eficácia policial, proporcionar uma redução das taxas de crime, e conseqüentemente aumentar a segurança e a qualidade de vida da população, bem como fortalecer a confiança da população na polícia. Prevendo a sustentação da ordem pública mediante o consentimento e a participação da comunidade, o modelo anuncia a necessidade de (re)aproximar a polícia dos seus clientes, promovendo, dessa forma, a integração entre segurança pública e cidadania. Ao permitir que a comunidade acompanhe o trabalho policial de perto, a polícia comunitária tem o intuito de atingir, de forma eficaz, a preservação da ordem pública por meios pacíficos. A legitimidade da polícia nos estados democráticos depende de fatores complementares à autorização legal para o uso comedido da força. Torna-se imprescindível, também, a responsabilização ou a prestação de contas dos policiais perante os cidadãos, como uma forma de permitir que a qualidade dos serviços prestados pelos agentes da lei seja apreciada e garantida na prática.

Palavras-chave: Policiamento de proximidade. Prevenção criminal. Política de Segurança Pública.

ABSTRACT

The present work aims to study the community/proximity policing model in favelas as a force for crime prevention. Although the police were created not so much to repress crime, but to prevent it, it appears that both public security policies and police intervention strategies have privileged the repressive aspect to the detriment of approaches and operations that should be preventive. , but they are not. Proximity or community policing is, at the same time, a new philosophy and a set of strategies that reaffirm the functions of a “police of society” or “a police of the people” and propose the reduction of deficiencies and limitations of institutions. modern police in the control of crime, violence and disorder. The changes proposed by the community model, with the aim of replacing police values and practices of the past with a new way for the police to think, act and be in the world, this model makes it possible to achieve this desideratum, contributing decisively to enhancing police effectiveness, providing a reduction in crime rates, and consequently increase the population's safety and quality of life, as well as strengthen the population's trust in the police. Providing the support of public order through the consent and participation of the community, the model announces the need to (re)bring the police closer to their clients, thus promoting the integration between public security and citizenship. By allowing the community to monitor police work closely, community policing aims to effectively achieve the preservation of public order through peaceful means. The legitimacy of the police in democratic states depends on factors that are complementary to the legal authorization for the restrained use of force. It is also essential to make police officers accountable or accountable to citizens, as a way of allowing the quality of services provided by law enforcement officers to be appreciated and guaranteed in practice.

Keywords: Proximity policing. Criminal prevention. Public Security Policy.

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	13
1 A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL	16
1.1 O conceito de segurança pública	23
1.2 A expansão do crime no Rio de Janeiro	28
1.3 Política de segurança pública no Governo Leonel Brizola - uma polícia democrática 38	
1.4 Filosofia de policiamento comunitário	43
1.4.1 Mutirão pela Paz - a política de segurança pública no Governo Garotinho	51
2 DO POLÍCIAMENTO COMUNITÁRIO À UPP	55
2.1 Conceito de polícia pacificadora	58
2.2 UPP: o conceito da polícia da paz	61
2.3 Os projetos sociais da UPP	66
2.4 Pesquisa de campo - visita ao projeto social da UPP Providência	68
2.4.1 Governo Sérgio Cabral: UPP social carioca	76
3 GOVERNO WITZEL: A RETOMADA DA UPP REBATIZADA DE POLÍCIA DE PROXIMIDADE	82
3.1 Conceito de polícia de proximidade	87
3.2 A chegada do policiamento de proximidade na Costa Verde e seus benefícios: a redução da letalidade policial, a redução da vitimização policial e a saúde mental do policial 89	
3.3 Queda de índices de criminalidade com a instalação da 1º unidade de polícia de proximidade na Costa Verde em Angra dos Reis	95
3.4 A polícia que deu certo: projeto social UPP Frade como ação de aproximação e outros programas desenvolvidos com o conceito de polícia de proximidade pela PMERJ	97
3.4.1 Chegada da 2º CIA Independente da Polícia Militar no município de Paraty e a implementação do conceito de polícia de proximidade na cidade	103
4 CONCLUSÃO	109
REFERÊNCIAS	110
ANEXO A — DIRETRIZ GERAL DE POLÍCIA DE PROXIMIDADE-	112

INTRODUÇÃO

O tema desperta grande interesse em um momento no qual se torna cada vez mais forte sua presença entre as propostas de reformas democráticas para a área de segurança pública. O policiamento comunitário apresenta-se, segundo seus idealizadores, como filosofia, medidas organizacionais e um conjunto de estratégias que pretendem não apenas reafirmar as funções de uma polícia da sociedade ou polícia do povo, mas também a redução das deficiências e limitações das instituições policiais modernas no controle do crime, da violência e da desordem.

O policiamento comunitário representa uma alternativa ao modelo tradicional de polícia, a essência da polícia comunitária é trabalhar próximo a comunidade e é importante ressaltar que ocorra essa integração entre a polícia e a sociedade.

O modelo de policiamento comunitário visa proporcionar maior segurança na localidade em que é aplicada, conforme conceitua Robert Trojanowicz e Bonnie Bucqueroux:

O policiamento comunitário é uma filosofia e uma estratégia organizacional que proporciona uma nova parceria entre a população e a polícia. Baseia-se na premissa de que, tanto a polícia quanto a comunidade, devem trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas contemporâneos, tais como crime, drogas, medo do crime, desordens físicas e morais, e ,em geral, a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade geral da vida na área.

A Constituição da República Federativa do Brasil, em seu Art. 144, expressa que “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.”

Sob redação do Art. 144 da CRFB, podemos analisar que é preciso salientar que a polícia sozinha não resolve os problemas acarretados na comunidade e que é necessário a intensa participação da comunidade e presença do Estado junto às forças de segurança.

Bennet¹, o qual, mediante sua explanação, evidencia a importância da integração entre polícia e comunidade para que o modelo de policiamento comunitário se concretize:

Tanto a polícia quanto o público têm um papel a desempenhar na prestação do serviço policial. Os policiais estão envolvidos no policiamento durante a rotina do policiamento de reação (por exemplo, no contato com o público depois de uma denúncia de crime [...]) e durante o policiamento proativo (por exemplo, no contato com o público como uma das partes que compõem o policiamento comunitário, tais como consulta da comunidade ou prevenção ao crime). O público está envolvido no policiamento durante o policiamento reativo (por exemplo, denunciando crimes ou incidentes para a polícia) e nas contribuições que pode dar durante o policiamento proativo (por exemplo, no seu desenvolvimento como uma das partes do policiamento comunitário).

Para os autores mencionados acima, o conceito de polícia comunitária não se restringe a esta parceria entre polícia e comunidade, pois essa filosofia exige uma mudança comportamental de toda a corporação policial e funcionários civis, ou seja, é importante que toda a corporação policial, toda a sociedade civil, estejam engajados nesta filosofia, pois, assim, poderão obter os resultados esperados. Essa estratégia faz com que os policiais possam ter mais autonomia e liberdade no trabalho, pois visam atuar em ser solucionadores de problemas locais.

No Brasil, o sistema de policiamento tradicional — desenvolvido no país na década de 1960 — possui como principais características o forte controle interno das atividades policiais e a padronização dos procedimentos operacionais, de modo, que tais fatores acarretam o distanciamento entre o público e a polícia. Dessa forma, diante das inúmeras limitações presentes no referenciado modelo, bem como, devido à democratização do Estado, o referido modelo começa, no final da década de 1980, a entrar em declínio².

O enfraquecimento do modelo tradicional de polícia se deve, principalmente, ao novo contexto democrático brasileiro. Os modelos organizacionais e a vida em sociedade estavam clamando por uma nova polícia, um novo policial e uma nova concepção de ordem pública.

Nos setores tidos como mais progressistas, havia um amplo consenso quanto à necessidade de uma nova formulação filosófica, organizacional e operacional para a polícia brasileira³.

¹BENNET, 2002, p. 139

²CERQUEIRA, 1999, p. 87 – 88

³CERQUEIRA, 1999, p. 90

Os modelos de policiamento comunitário e policiamento ostensivo não se excluem, mas se completam, o que é perceptível é que o policiamento ostensivo é responsável pelo cumprimento da lei e, no modelo de policiamento comunitário, a polícia e o público se integram. O policiamento comunitário gera a sensação de maior segurança e pode apresentar resultados concretos aos envolvidos. A polícia comunitária trabalha a filosofia da ideia de prevenção e pode ser bastante eficaz, pois os problemas ainda não estão crônicos no seio da sociedade.

No Rio de Janeiro, temos uma polícia conhecida como “a polícia que mata” e, então, podemos analisar a dimensão simbólica dos conflitos dos moradores das favelas em relação ao policiamento ostensivo e ao abuso de autoridade. Os policiais entram nas favelas e não respeitam quem está nela e quem mora nela, por outro ponto de vista, o policial não pode sair de casa fardado, pois corre o risco de ser morto. São fatores desse tipo que fazem com que o policiamento comunitário seja eficaz, faz com que a imagem do policial mude aos olhos da sociedade e também traz benefícios e fomento de políticas públicas para dentro das favelas. Assim, uma nova polícia passa a ser moldada: uma polícia democrática, comunitária, cidadã e solidária.

1 A SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Segundo o Wikipédia, a enciclopédia livre, a segurança pública é o estado de normalidade que permite o usufruto de direitos e o cumprimento de deveres. Pode ser interpretada como a manutenção da ordem pública, isto é, de conjunto de valores, de princípios e de normas que se pretende ser observados numa sociedade. A palavra segurança, como o bem-estar social, a igualdade, direitos sociais e individuais, pois, todos esses definem que, em todos os sentidos, a palavra em contexto, visa proporcionar segurança, ao cidadão, em todos os sentidos e em plenitude.

A segurança pública vem a ser atribuições pertinentes aos órgãos estatais e comunidade em geral, com o intuito de proteger e cuidar dos cidadãos, controlando as questões voltadas à criminalidade e da violência, efetiva ou potencial garantindo o pleno exercício da cidadania nos limites da lei.

No mundo jurídico, a palavra “segurança” assume diversos significados, como AFONSO⁴ bem aponta: "assume o sentido geral de garantia, proteção, estabilidade de situação ou pessoa em vários campos, dependendo do adjetivo que a qualifica".

Segundo o mesmo autor, “Segurança Pública” diz respeito à manutenção da ordem pública interna. Por conseguinte, aqui se revela a necessidade de mais uma definição. Se segurança pública diz respeito à manutenção da ordem pública, significa dizer que “ordem pública será uma situação de pacífica convivência social, isenta de ameaça de violência ou de sublevação que tenha produzido ou que supostamente possa produzir, a curto prazo, a prática de crimes”⁵.

No Brasil, desde o século XIX, a Segurança Pública tem integrado os textos constitucionais do Império desde a Constituição de 1834 até os dias de hoje, com a Constituição Federal de 1988. O que se observa nas Constituições é que a Segurança Pública sempre foi vista no País como uma atividade de responsabilidade do Exército e, posteriormente, das polícias estaduais e federal. Esses aspectos também estão presentes a partir de 1964 quando ganha força

⁴AFONSO, 2007, p. 635

⁵AFONSO, 2007, p. 635

a lógica do combate militarizado e a figura do “inimigo”. A época esta figura do inimigo era representada pelos comunistas ou subversivos.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 expressa com clareza em seu Art. 144 que “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio.” Reiterando o que estabelece a Constituição Federal em seu artigo 144, especificamente compartilha-se a responsabilidade distintamente entre: governos federal, estadual e municipal. É exercida com intuito de proteger as pessoas e o patrimônio público, bem como a preservação da ordem pública. O constituinte reservou à segurança pública um capítulo especial. A preocupação fixou-se no passado recente, no qual segurança pública e segurança nacional se confundiam e a segunda passou a ser utilizada como ato de império.

Utilizavam-se as forças públicas e militares para perseguir e mesmo aniquilar os críticos do regime militar ditatorial. A segurança é dever de todos (poder público e sociedade) e tem como objetivo a preservação da ordem pública e da integridade das pessoas e do patrimônio, enfim, é a manutenção da ordem pública no âmbito interno. Preocupou-se o constituinte em criar órgãos com atribuições específicas e definidas, na esfera federal, estadual e municipal. Inovou o texto constitucional, pois possibilitou ao município a criação de forças públicas, denominadas, em regra, guardas municipais, com função específica de proteção a bens, serviços e instalações municipais.

A vida em sociedade, por sua própria dinâmica, faz surgir em seu meio a figura do delito. Não há grupamento social que não sofra os efeitos da criminalidade em maior ou menor grau. Tal preocupação sensibilizou o legislador constituinte de 1988, o qual, de forma inédita, reservou um capítulo específico sobre a segurança pública. Teve o constituinte a preocupação de separar as funções de defesa da soberania, a cargo das Forças Armadas, e a segurança interna, a cargo das entidades policiais, quer no âmbito federal, estadual e mesmo municipal. Explicitou-se, no texto constitucional, que a segurança pública, hoje, não é mais dever exclusivo do Estado (em sentido amplo), cabendo a responsabilidade a todas as pessoas que vivem no país.

Como esfera do governo, a segurança pública tem o compromisso de realizar investimentos que venham beneficiar esta área muitas vezes tão deflagrada pela desordem de

ações e informações o que se refere a organização; mas este é um outro assunto a ser tratado em outro momento oportuno. Relativo às esferas que fazem parte da segurança pública ressaltam-se:

Governo Federal, responsável por executar o policiamento das fronteiras e combater o tráfico internacional e interestadual de drogas. Também é a União quem realiza o patrulhamento das rodovias federais.

Governos Estaduais e do Distrito Federal são responsáveis pelo policiamento ostensivo, aquele que produz na população uma percepção de segurança. Cabe aos estados a manutenção e organização das polícias Militar e Civil, assim como dos outros órgãos que investigam os crimes comuns.

Governos Municipais desenvolvem ações de prevenção à violência, por meio da instalação dos equipamentos públicos, como iluminação e câmeras. Com ajuda dos guardas municipais para a proteção de bens, serviços e instalações. Uma boa manutenção da cidade contribui para a inibição da criminalidade.

Bom ressaltar que a segurança pública faz parte da organização administrativa. Por isso, a gestão em cada esfera política é responsabilidade dos chefes do executivo, ou seja, do Presidente, dos governadores e dos prefeitos. A segurança pública é a manutenção da ordem pública interna do Estado, por isso, entender o funcionamento dos órgãos de segurança pública, identificar as dificuldades do setor e implantar políticas públicas de qualidade, pode ser uma alternativa válida para corrigir problemas corriqueiros e beneficiar este serviço público essencial.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 expressa com clareza em seu Art. 144 que “A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

I - polícia federal;

II - polícia rodoviária federal;

III - polícia ferroviária federal;

IV - polícias civis;

V - polícias militares e corpos de bombeiros militares.

Fica expresso que a segurança pública é um dever do Estado e um direito e responsabilidade de todos, na interpretação da norma constitucional, pode-se compreender que o direito a segurança é prerrogativa constitucional indisponível, a qual deve ser implementada por meio de políticas públicas, que devem se harmonizar com o princípio republicano e democrático, com os direitos fundamentais e com a dignidade da pessoa humana.

A segurança pública a nível estadual é exercida pela polícia militar e pelo corpo de bombeiro militar, forças auxiliares do exército. Cabe a Polícia Militar o policiamento ostensivo para a preservação da ordem pública.

A respeito das polícias militares e corpos de bombeiros militares, a constituição expressa que:

“O poder de polícia, na lição administrativa, se traduz no poder/dever da administração pública, via seus mais variados órgãos, em fazer cumprir as limitações legais, incluindo-se, por óbvio, o fiel cumprimento das leis penais. Basicamente, o poder de polícia se divide em dois grandes blocos: a polícia administrativa e a polícia de segurança ou judiciária, neste último segmento inserem-se os seis órgãos já nominados. Cabe à polícia militar de cada Estado-membro, a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública. Os bombeiros militares, braço especializado da polícia militar, têm por atribuição a prevenção e o combate a incêndios e as atividades de defesa civil (inundações, desabamentos, entre outras). As polícias militares e os bombeiros militares subordinam-se aos respectivos comandos e são mantidos e custeados pelos Estados-membros que integram. No Distrito Federal e nos territórios (se porventura forem criados) a organização e a manutenção toca à União (art. 21, XIV, da CF). As forças militares dos Estados-membros são “forças auxiliares” do Exército.”

No parágrafo 5º do Art. 144 da Constituição Federal expressa que:

“Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.”

As polícias militares e os corpos de bombeiros, mais uma vez excetuando-se o Distrito Federal e os Territórios, também são de competência estadual. Às polícias militares cabem o patrulhamento ostensivo/preventivo e a preservação da ordem pública, ou seja, manutenção da ordem pública interna. Aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições que forem definidas nas respectivas leis, incumbe a execução de atividades de defesa civil (inundações, acidentes de trânsito, entre outras) e o combate e a prevenção de incêndios.

O parágrafo 6º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

Como órgãos de defesa social e por representarem o “braço armado” do Estado, as polícias militares e os corpos de bombeiros militares traduzem-se em forças auxiliares do Exército, este último exercendo fiscalização e controle sobre os demais, subordinando-se, ainda, junto às polícias civis, aos respectivos governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios. O dispositivo constitucional, a exemplo de muitos outros, visou assegurar o controle efetivo e direto sobre as forças estaduais, do Distrito Federal e dos Territórios, impedindo a usurpação dos poderes e o comprometimento do Estado Democrático de Direito.

O parágrafo 7º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

Visando a otimização dos serviços de todos os órgãos de defesa social, em especial das seis entidades listadas (polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícias civis, polícias militares e corpos de bombeiros militares) no art. 144, da Carta da República de 1988, o legislador constituinte remeteu ao legislador infraconstitucional a edição de lei que discipline a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir eficiência das atividades. A lei mencionada não foi editada até o momento. Balizando a questão existe o Decreto n. 2.169, de 04.03.1997, do Conselho Nacional

de Segurança Pública (Conasp). Pode-se analisar que a segurança é um dos fins centrais do papel do Estado, a polícia militar visa garantir a “sensação de segurança”.

O legislador constituinte optou por consagrar constitucionalmente a missão de polícia, no sentido de a submeter a uma consistência sistemática jus constitucionalista e de submeter automaticamente toda a atividade policial aos preceitos constitucionais, em especial os referentes aos direitos, liberdades e garantias fundamentais – art. 18.º, n.º 1 da CRP –, ancorando-a como um baluarte da defesa e garantia do respeito da dignidade da pessoa humana. A atividade de polícia está, assim, subordinada ao princípio da constitucionalidade, por força do n.º 2, do art. 3.º, conjugado com o n.º 1, do art. 18.º, da CRP⁶.

Segundo Silva⁷, decorrente do próprio imperativo constitucional, a polícia de segurança pública tem como principal missão a prevenção dos crimes e a tutela dos cidadãos contra todos os perigos que possam ameaçar a sua segurança ou a ordem pública, independentemente de ter havido violação da lei. Nesta perspectiva, e ainda segundo este autor, a missão da polícia não se esgota em atividades de defesa contra os perigos. Assim, muitas vezes a polícia é chamada a praticar atos materiais que só indirectamente se podem qualificar como actos de manutenção da ordem e segurança pública – como exemplo deste actos refere-se a mediação na composição amigável de conflitos privados, no domínio dos contratos, de propriedade, das relações de vizinhança e mesmo no âmbito da própria família. Estes actos, embora não sejam uma prioridade na actividade policial, não podem ser considerados menos relevantes, uma vez que contribuem decisivamente para o bem estar da comunidade, proporcionando uma sociedade mais livre e mais justa.

A polícia, como atividade material do Estado de tutela de bens pessoais e materiais contra quaisquer agressões (de outrem ou do próprio Estado), cabe não só agir de acordo com as leis constitucionalmente válidas, como ainda o dever de evitar que essas leis – legítimas e emergentes da representatividade democrática – sejam desrespeitadas por todos os entes singulares ou jurídicos (pessoas colectivas) estatais e não estatais. Neste mesmo sentido, Silva (2005, p. 94) refere que “a legalidade democrática é a expressão da vontade colectiva que a polícia deve respeitar e fazer respeitar, porque o seu serviço é ao serviço da comunidade”.

⁶VALENTE, 2005

⁷SILVA, 2005, p.21

Segundo o mesmo autor, a validade das leis é a essência e primeira condição para o êxito da missão policial bem como para a sua aceitação pela sociedade. A polícia tem, ainda, como função a defesa e a garantia dos direitos dos cidadãos.

Através deste desiderato, constitui-se uma obrigação do Estado em criar condições para uma efetiva proteção dos cidadãos face a agressões provenientes de terceiros aos seus direitos⁸.

Segundo Canotilho e Moreira, o Estado, ao defender e garantir os direitos dos cidadãos, através da atividade de polícia, identifica aqueles direitos não apenas como um limite da actividade policial mas também como “um dos próprios fins desta função”⁹.

Discorrendo a respeito da Constituição, falta criar uma arquitetura institucional no Brasil, uma estrutura jurídica institucional adequada, a constituição tem que mudar pois a competência acerca da segurança pública têm que ser do estado e não da união; o estado fica em um âmbito limitado de poder, o estado nunca possui o protagonismo, sempre estando a reboque. A estrutura para constranger a vontade é importante. No Brasil falta esse debate. A segurança pública é um direito e esse direito é negado aos moradores de favela. O que faz-nos discorrer também sobre a modernização da segurança pública, acerca de definição constitucional que compreende-se como a garantia da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos órgãos policiais. Pode-se analisar dentro dos aspectos da igualdade, da cidadania, identificamos a polícia como serviço público, que deve estar a serviço da comunidade e pronta para garantir os direitos do cidadão.

Isso significa romper com uma tradição histórica, de Força Pública a serviço do poder, ou de grupos minoritários que dominam o poder. Implica uma polícia realmente orientada para atender aos anseios e necessidades reais da comunidade; implica o afastamento das ingerências políticas perniciosas e a obtenção da colaboração do público. Sobre isso, vale assinalar que a nossa Constituição, quando fala das funções de polícia, não especifica a garantia de direitos e liberdades; dá ênfase à ordem pública e incolumidade.

⁸CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 956

⁹CANOTILHO e MOREIRA, 1993, p. 956

A constituição colombiana (ano 1991) fala que o fim primordial é a manutenção das condições necessárias para o exercício dos direitos e liberdades públicas. Ainda dentro do marco da cidadania, cabe colocar a ideia de a polícia ser um serviço democrático, quer na sua estruturação, quer no seu funcionamento. Isso implica, entre outras ideias, a questão do respeito aos direitos fundamentais do cidadão, a definição de um código de ética policial, a questão participativa, a participação da população na celebração das políticas de segurança pública e a prestação de contas das suas atividades (transparência) e o controle externo¹⁰.

1.1 O conceito de segurança pública

Segundo a enciclopédia Dicipédia 2009, o conceito de polícia pode abarcar várias definições nomeadamente:

- (1) conjunto das regras que garantem a segurança e a ordem públicas;
- (2) conjunto dos órgãos formados para garantir a segurança e a ordem públicas;
- (3) força pública encarregada de manter as leis e reprimir as infracções a essas leis;
- (4) disciplina; e ordem.

A polícia é uma instituição fundamental e indispensável ao normal funcionamento do Estado e à vida colectiva em sociedade. O conceito do termo “polícia” foi-se alterando ao longo dos tempos refletindo e acompanhando a evolução da sociedade. O vocábulo “polícia” surge na Grécia Antiga, derivado do grego politeia, e era, então, utilizado para designar as instituições que governam a cidade-estado — polis. Em consequência da evolução do seu significado, o termo “polícia” não encontra correspondência com o sentido atual da expressão¹¹.

A respeito da origem da polícia, escreve Monet¹²:

É, portanto, na Grécia antiga, na época em que, no resto do mundo, os indivíduos só podem contar consigo mesmos para preservar sua segurança, que aparecem, pela primeira vez

¹⁰Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Cerqueira, pág. 197-198

¹¹DI PETRO, 2007, p.12

¹²MONET, 2006, p. 32

na Europa, e talvez na história da humanidade, agentes especializados, encarregados de fazer respeitar as leis da cidade utilizando a coação física e a ameaça de ações penais. Essas polícias helênicas da Antiguidade são múltiplas, pouco profissionalizadas, provavelmente pouco coordenadas entre si. (...) Esses exemplos parecem, aliás, sugerir que o exercício de tarefas policiais constitui, nessa época (século V a.C.), se não uma função prestigiosa, pelo menos uma etapa necessária para quem empreende uma carreira administrativa e política.

Como já mencionado, o termo “polícia” nem sempre teve o mesmo significado. Até Aristóteles, o vocábulo tinha um duplo significado, por um lado designava a cidade — polis -, por outro lado representava, também, a arte de governar. No período posterior, com Platão e Aristóteles, o termo polícia passa a designar não só o conjunto de regras que diz respeito à administração da cidade - onde estão incluídos a ordem pública, a moralidade, a salubridade e os abastecimentos -, mas também passa a designar as pessoas responsáveis por fazer respeitar essas regras.

Por sua vez, os romanos adaptam o termo politeia, mas latiniza-se no para politia, atribuindo-lhe, no entanto, um novo conteúdo de forma a justificar a soberania absoluta do Estado imperial sobre os seus súbditos. É já na civilização romana que o Prefeito da cidade — praefectus urbis — passa a dispor do poder de editar regulamentos referentes aos aspectos da vida social, bem como de autoridade sobre corpos de polícia especializados¹³.

É durante a vigência do Império Romano que se encontra uma maior semelhança da atividade policial comparativamente com as civilizações modernas. No entanto, com a queda da civilização romana, assiste-se, também, a um interregno de vários séculos de atividade dos corpos especializados de polícia. Já no fim da Idade Média o direito romano é redescoberto ao mesmo tempo que o termo polícia volta a reaparecer¹⁴.

A Idade Média é marcada, durante séculos, por distúrbios, guerras, pilhagens e violência de toda a natureza. Durante este período, vive-se em constante insegurança, caracterizado pelo fato das pessoas serem muito vigiadas e punidas sem direito a uma defesa imparcial. Os poderes de justiça ficam concentrados nos senhores feudais, que ditam as sentenças e utilizam os meios

¹³MONET, 2006, p. 20

¹⁴MONET, 2006, pp. 21 e 35

de coação adequados a garantir o seu cumprimento. Para cumprir com estas funções, e devido à falta de corpos especializados de polícia, esse poder é exercido em concurso com a população¹⁵.

Segundo Monet¹⁶, foi provavelmente na Inglaterra que surgem as primeiras formas de polícia pública na Europa, aparecendo a figura do sheriff como representante da coroa a nível local, decorrente da conquista normanda e em consequência de processos de centralização políticas e administrativas. Fenômeno idêntico verifica-se por toda a Europa, onde, em consequência do desenvolvimento econômico e como tentativa de pôr cobro à onda de violência, surgem as primeiras formas de polícia pública.

É já na vigência do Estado Moderno, nomeadamente entre os séculos XVII e XIX, que grande parte dos países europeus criam os primeiros corpos de polícia que podem ser designados como modernos. O ano de 1829 marca o aparecimento da primeira organização policial profissional com a criação, pelo Parlamento inglês, da Polícia Metropolitana de Londres. Após esta, outras organizações policiais surgiram, na Europa, dentro da concepção do Estado de Direito¹⁷.

No Brasil, a ideia de polícia surgiu em 1500, quando D. João III resolveu adotar um sistema de capitanias hereditárias, outorgando uma carta régia a Martim Afonso de Souza para estabelecer a administração, promover a justiça e organizar o serviço de ordem pública, como melhor entendesse, em todas as terras que ele conquistasse. Registros históricos mostram que, em 20 de novembro de 1530, a Polícia Brasileira iniciou suas atividades, promovendo Justiça e organizando os serviços de ordem pública.

No início do século XIX, como consequência da campanha Napoleônica de conquista do continente europeu, a Família Real portuguesa, juntamente com sua corte, decide se mudar para o Brasil. A corte se instalou na cidade do Rio de Janeiro, iniciando a reorganização do Estado no dia 11 de março de 1808 com a nomeação de ministros. A segurança pública, na época, era executada pelos chamados quadrilheiros, grupo formado pelo reino português para

¹⁵MONET, 2006, p. 37

¹⁶MONET, 2006, p. 42

¹⁷MONET, 2006

patrulhar as cidades e vilas daquele país, e que foi estendido ao Brasil colonial. Eles eram responsáveis pelo policiamento das 75 ruas e alamedas da cidade do Rio. Com a chegada dessa “nova população”, os quadrilheiros não eram mais suficientes para fazer a proteção da Corte, então com cerca de 60.000 pessoas, sendo mais da metade escravos.

Em 13 de maio de 1809, dia do aniversário do Príncipe Regente, D. João VI criou a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia da Corte (DMGRP). A DMGRP inicialmente foi formada por 218 guardas e era composta por um Estado-Maior, 2 companhias de infantaria e uma companhia de Cavalaria. Seu primeiro comandante foi José Maria Rebello de Andrade Vasconcellos e Souza, ex-capitão da Guarda portuguesa. A DMGRP usava armadas e trajes idênticos aos da Guarda Real da Polícia de Lisboa. A Guarda Real de Polícia de Lisboa (força policial-militar criada pelo príncipe regente D. João em dezembro de 1801), era inspirada na Gendarmerie Nationale francesa.

Têm início as articulações políticas para tornar o Brasil um país independente, que produziram o seu resultado em 7 de setembro de 1822. A corporação, por aclamação popular, passa a se chamar de Guarda Imperial de Polícia, sendo porém negado a mesma a dignidade de ostentar o pavilhão imperial, ao que esta vai perdendo o prestígio que tivera nos tempos de D. João VI. Com a criação do Município Neutro (atual área do município do Rio de Janeiro) por meio do Ato Adicional de 12 de agosto de 1834, foi criada, em 14 de abril do ano seguinte, na província, outra força policial denominada Guarda Policial da Província do Rio de Janeiro, por meio da lei provincial nº 16, promulgada pelo então presidente Dr. Joaquim José Rodrigues Torres com sede na cidade de Niterói, responsável pela área atual do interior e da baixada do atual Estado do Rio de Janeiro, que recebeu a alcunha de “Treme-Terra”, uma alusão a força e a coragem demonstrada pelos membros daquela Corporação. Anos mais tarde, viria a formar a atual PMERJ.

Em 1960, a capital do país foi transferida para Brasília e o antigo Distrito Federal, onde se situava a cidade do Rio de Janeiro, se tornou o estado da Guanabara. A instituição, que naquele momento era denominada Polícia Militar do Distrito Federal, passou a ser chamada Polícia Militar do Estado da Guanabara (PMEG).

Entre 1947-1980 ocorre a fusão dos estados do Rio e da Guanabara, no restante do estado, a corporação ganhou o nome de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro já no ano de 1947, porém com o acrônimo PMERJ.

Em 1974, o Governo Federal decide reunir os dois estados através da Lei Complementar nº 20, que determinava a fusão do Rio de Janeiro e da Guanabara em 15 de março de 1975. Ainda segundo essa lei, a nova unidade da federação receberia o nome de Estado do Rio de Janeiro e, conseqüentemente, fundir-se-iam as duas Corporações policiais-militares. Surgiu então a corporação assim como a conhecemos hoje, com seu Quartel-General no antigo Quartel dos Barbonos, no Centro da cidade do Rio de Janeiro.

A segurança é um direito social, conforme previsto no capítulo II do art. 6º da Constituição Federal de 1988: São direitos sociais a educação, a saúde, a alimentação, o trabalho, a moradia, o lazer, a segurança, a previdência social, a proteção à maternidade e à infância, a assistência aos desamparados, na forma desta Constituição (BRASIL, 1988).

O indivíduo tem direito de auxiliar o Estado na organização de ações da segurança pública, recuperando o caráter de cidadão, comprometendo-se com o desempenho dos programas que visem à redução da insegurança da população e rompendo com estigmas sobre adesão popular na área. O aumento da violência que é visto pelo cidadão provoca uma movimentação por parte da sociedade, gerando assim uma cobrança ao poder estatal. Essa movimentação, por sua vez, suscita uma conclusão de que “não adianta só baixar os índices de violência, é preciso também reduzir a sensação de insegurança”¹⁸. Com efeito, a segurança pública não é só uma problemática da polícia: deve ser discutida e assumida como tarefa de todos, Estado e população¹⁹.

Sabe-se que a insegurança da população e a redução da criminalidade não são assuntos de solução imediata e, no entanto, diante do estágio atual, essa questão não envolve apenas especialistas da área, mas sim uma iniciativa entre os governos federal, estadual, municipal, sociedade civil e outras organizações. Uma das formas de efetivar o processo democrático está na participação popular nas decisões políticas, diante das mudanças constantes da sociedade,

¹⁸MIKI apud CARMO FILHO, 2009

¹⁹SILVA apud TEIXEIRA, 2006

como o aumento das carências da população. Várias áreas como a saúde, a educação e a assistência social acompanham a evolução da participação popular nas decisões governamentais e no âmbito da segurança pública. Essa questão, portanto, tem mostrado relevância, devido ao aumento da violência e da sensação de insegurança não superada. A atuação da sociedade civil é fundamental no aperfeiçoamento das políticas públicas, uma vez que a integração entre Estado e sociedade civil possibilita a democracia e considera os anseios populares²⁰.

1.2 A expansão do crime no Rio de Janeiro

O Rio de Janeiro tornou-se rota de distribuição de cocaína que saía dos países andinos em direção à Europa no final dos anos 1970. Segundo Leite (2008), o tema da violência se tornou central na cidade devido ao surgimento de um novo perfil do tráfico de drogas, que a partir de 1980 passou a se vincular com cartéis internacionais com o objetivo de promover a entrada de cocaína em grande escala no mercado. O tráfico de drogas é comandado por três facções no estado. O Comando Vermelho e o Terceiro Comando foram facções que surgiram dentro da prisão Cândido Mendes, em Ilha Grande, e seus membros passaram a dominar o tráfico de drogas nas favelas do Rio de Janeiro. Segundo Glenny (2016), o surgimento das referidas facções modificou a vida nas favelas, trazendo uma das forças sociais mais poderosas que o Brasil conheceu – os traficantes.

No ano de 1994, a morte de Orlando Jogador, chefe do tráfico do Complexo do Alemão e membro do Comando Vermelho levou a uma guerra entre facções que aterroriza a cidade até hoje. A morte foi causada pelo chefe das favelas vizinhas ao Complexo, conhecido como Uê, que criou junto com seus associados a terceira facção de narcotraficantes do Rio de Janeiro, conhecida como Amigo dos Amigos, ou ADA. A emboscada para Orlando Jogador foi tramada entre membros da ADA e do Terceiro Comando²¹.

Ao tráfico é atribuída a principal responsabilidade pelo aumento da violência no estado, uma vez que carrega consigo a territorialização do comércio de drogas, a movimentação de

²⁰NERY, 2009

²¹GLENNY, 2016

bilhões de dólares, um circuito sofisticado para comercialização de drogas e lavagem de dinheiro e a articulação com o tráfico de armas²².

Neste sentido, a presença de armamentos pesados passou a marcar a disputa entre bandos rivais pelos pontos de venda e destes com a polícia. Esses territórios, ocupados por traficantes varejistas, são constituídos, no Rio, pelos pontos de venda nos morros (“bocas de fumo”), defendidos por “soldados” armados com fuzis, metralhadoras, granadas e até, em alguns casos, com armas antiaéreas, tudo isso em meio urbano, com alta densidade demográfica e constantes incursões policiais²³. Os conflitos armados são comuns entre facções diferentes que dominam o tráfico de drogas em certa região, tentando invadir e tomar o território do outro, tornando as favelas campos de batalhas na luta pelas três facções pelo domínio do narcotráfico. Os inúmeros conflitos pelo controle de mercados ilegais de drogas e armas têm como principais vítimas os moradores de localidades pobres.

De acordo com Figueiredo (2015), nos anos 2000, as disputas entre esses grupos armados não afetaram apenas quem está diretamente envolvido ao tráfico, mas todos os moradores das regiões dominadas pelo mesmo. As “bocas de fumo” são montadas nas ruas e sua proteção é feita de forma armada e ostensiva. Destaca-se que nesse cenário há uma intensificação da lógica guerreira, na qual a demonstração do poder de exterminar o inimigo se faz presente nas rivalidades entre facções. Além da guerra entre traficantes, existe também o confronto entre tráfico e polícia. A resposta do poder público para este cenário foi uma atuação violenta e repressiva por parte da polícia.

A atuação do Batalhão de Operações Especiais – BOPE, utilizando veículos blindados, conhecidos como “caveirão”, com armas de fogo de alto poder bélico, marcou este período. Misse (2008) aponta que o viés “guerreiro” que foi incorporado pelos pequenos traficantes faz com que estes enfrentem outros traficantes e a polícia, podendo ser observado que os meninos que atuam no tráfico geralmente possuem entre 15 e 19 anos e às vezes preferem um confronto armado com a polícia do que se render à prisão.

²²MISSE, 2008; LEITE, 2008

²³MISSE, 2008, p.383

A criminalidade afeta não somente as pessoas que cometem atos ilegais, ela também envolve toda a sociedade, pois, mesmo que o indivíduo não pratique um crime, está sujeito a ser vítima dele. Além disso, a prática de um ato ilegal atinge pessoas de diversas faixas etárias, classes sociais, níveis de educação e raça. Assim, controlar a criminalidade é algo importante para o desenvolvimento da sociedade (Becker, 1968).

A origem das favelas no Rio de Janeiro é consensualmente datada no final do século XIX.

A primeira favela foi a ocupação do Morro da Providência no centro da cidade por ex-combatentes da Revolta de Canudos. Mattos (2004) assim descreve essa origem:

“Entre 1893 e 1894, soldados que combateram a Revolta da Armada obtiveram licença do governo para morar no Morro de Santo Antônio, no Centro. Começava assim a história das favelas no Rio de Janeiro. Pouco tempo depois, em 1897, soldados retornados da Guerra de Canudos instalaram-se no já habitado Morro da Providência. No beligerante arraial baiano, a tropa do governo ficara na região de um morro chamado Favela, sendo esse o nome de uma planta resistente, que causava irritação no contato com a pele humana. Por abrigar pessoas que haviam tomado parte naquele conflito, o Morro da Providência foi popularmente batizado de Morro da Favela. O apelido pegou, e na década de 1920 as colinas tomadas por barracos e casebres passaram a ser conhecidas como favelas.”

Naquela época era inexistente a presença do Estado nessas comunidades e lá residiam, junto a trabalhadores de baixa renda, muitos dos criminosos que atuavam na cidade. O jornal Correio da Manhã em sua edição de 5 de julho de 1909 descreve a favela como: “o lugar onde reside a maior parte dos valentes da nossa terra, e que, exatamente por isso – por ser o esconderijo da gente disposta a matar, por qualquer motivo, ou, até mesmo, sem motivo algum –, não têm o menor respeito ao Código Penal nem à Polícia.”

No entanto, naquela época, tráfico de drogas não era crime. Só a partir de 1921 a venda de cocaína no Brasil passou a ser proibida e seus vendedores passaram a ser considerados criminosos.

Entretanto, ainda não existia a figura do chefe do tráfico com domínio completo do território dessas comunidades e coagindo seus moradores, os denominados “donos do morro”.

Ao analisarmos a história legislativa brasileira, verificamos que o primeiro diploma a tratar do tema das drogas, ainda que não especificamente, foram as Ordenações Filipinas, de 1603, que em seu título LXXXIX (89), dispunha o seguinte: “Que ninguém tenha em sua casa rosalga , não o venda nem outro material venenoso.”

Esse título, ainda, especificava sob quais condições seriam permitidos o armazenamento e a venda da referida substância, bem como trazia, em seu corpo, algumas das possíveis penas em caso de descumprimento. Subsequente àquele diploma legal, temos o Código Criminal do império em 1830, sancionado por Dom Pedro I, que não abordou o tema das drogas. Apenas o Decreto nº 828 de 29 de setembro de 18513 tratava sobre a polícia sanitária e o comércio de substâncias medicinais. Em 1890, foi promulgado o primeiro Código Penal da República, diploma este que, em seu artigo 159, proibia o ato de expor à venda ou ministrar substâncias venenosas, in verbis: “Art. 159. Expôr à venda, ou ministrar, substâncias venenosas, sem legítima autorização e sem as formalidades prescritas nos regulamentos sanitários: Pena - de multa de 200\$ a 500\$000”.

Até então, como vimos, a legislação não dispunha, nas palavras de Nilo Batista, de “massa normativa que permita extrair-lhe uma coerência programática específica”⁵, sendo certo que essa coerência começa a surgir a partir da incorporação das primeiras convenções internacionais sobre drogas ao ordenamento jurídico pátrio, convenções essas que abordaremos no tópico seguinte.

Anteriormente ao Código Penal de 1940, o Brasil já havia absorvido à sua legislação interna bastante das diretrizes que foram estabelecidas nas convenções tratadas no ponto anterior, especialmente por meio de decretos como, por exemplo, o Decreto nº 20.39014, que teria alguns de seus dispositivos alterados pelo Decreto nº 24.505, de 1934, que fora revogado pelo Decreto Lei nº 891 de 1938. Foram esses os decretos que pavimentaram o caminho para a elaboração do art. 281 do Código Penal de 1940.

Antes de tratar do referido artigo, é importante verificarmos de que forma esse caminho foi construído e de que forma exatamente cada um desses decretos contribuiu para tanto. O Decreto nº 20.390, de 1932, estabelecia, dentre outras coisas, que as “substâncias tóxicas

entorpecentes em geral” sofreriam uma revisão periódica “de acordo com a evolução química-terapêutica”, bem como que seria necessária uma licença especial para o fabrico ou comercialização e um certificado de importação registrado em livro próprio, dentre outras medidas da mesma sorte. Em relação ao usuário, este decreto, em seu artigo 45, previa que sua internação poderia ser obrigatória ou facultativa e por tempo determinado ou não.

O Decreto nº 24.505, de 1934, por sua vez, alterou alguns dos dispositivos do decreto supramencionado, inserindo disposições como: as receitas teriam de ser grafadas em “caracteres legíveis”, deveriam ainda ser identificados o nome e a residência tanto do médico quanto do enfermo, a serem lançados em “papel oficial” fornecido gratuitamente pela repartição sanitária local. Por fim, temos o Decreto-lei nº 891, de 1938, que revoga o Decreto nº 20.390. Esse decreto-lei segue fiel às convenções internacionais, absorvendo à legislação o conceito de “estoque de Estado” tratado anteriormente, além de exigir uma “guia de trânsito de entorpecentes” para vendas internas e de proibir o tratamento de toxicômanos em domicílio, endurecendo ainda mais a internação obrigatória, que tinha seu rito descrito no artigo 29:

“Artigo 29. Os toxicômanos ou os intoxicados habituais, por entorpecentes, por inebriantes em geral ou bebidas alcoólicas, são passíveis de internação obrigatória ou facultativa por tempo determinado ou não.

§ 1º A internação obrigatória se dará, nos casos de toxicomania por entorpecentes ou nos outros casos, quando provada a necessidade de tratamento adequado ao enfermo, ou for conveniente à ordem pública. Essa internação se verificará mediante representação da autoridade policial ou a requerimento do Ministério Público, só se tornando efetiva após decisão judicial.

§ 2º A internação obrigatória por determinação do Juiz se dará ainda nos seguinte; casos : [...]

§ 4º Nos casos urgentes poderá ser feita pela polícia a prévia e imediata internação fundada no laudo do exame, embora sumário, efetuado por dois médicos idôneos, instaurando-se a seguir o processo judicial, na forma do § 1º desta artigo, dentro do prazo máximo de cinco dias, contados a partir da internação.

§ 5º A internação prévia poderá também ser ordenada pelo juiz competente, quando os peritos, por ele nomeados, a considerarem necessária a observação médico legal.”

Destas normas podemos extrair, segundo nos ensina Nilo Batista, uma concepção sanitária de controle do tráfico. O objetivo de tais normas era o de restringir o comércio de drogas às farmácias e aos estoques de prováveis grandes indústrias, vez que, à época, esperava-se um futuro sucesso comercial dessas drogas. Este modelo adotado pelo Brasil merece a designação de “sanitário”, como bem apontado por Batista: “Este modelo, no qual autoridades

sanitárias, policiais e judiciárias exercem – às vezes, fungivelmente – funções contínuas, merece a designação de sanitário: é que se pode perceber claramente o aproveitamento de saberes e técnicas higienistas, para as quais as barreiras alfandegárias são instrumento estratégico no controle de epidemias, na montagem de tal política criminal.” Isso fica ainda mais claro ao realizarmos uma breve leitura dos trechos do artigo 29 do Decreto-lei nº 891 grifados acima, que preveem até uma internação prévia que pode ser realizada inclusive pela autoridade policial.

Antes de passarmos à análise do Código Penal de 1940, no tocante às drogas, é importante fazermos uma breve introdução ao fenômeno que Zaffaroni chamou de “multiplicação dos verbos”

Essa técnica legislativa (ou falha grave de técnica, segundo o autor), consiste na inserção de diversas ações no núcleo do tipo penal e pode ser percebida pela primeira vez, no tocante às drogas, no artigo 25 do já mencionado Decreto-lei nº 20.930/32: “Art. 25. Vender, ministrar, dar, trocar, ceder, ou, de qualquer modo, fornecer substâncias entorpecentes; propor-se a qualquer desses atos sem as formalidades prescritas no presente decreto; induzir, ou instigar, por atos ou por palavras, o uso de quaisquer dessas substâncias. Penas: De um a cinco anos de prisão celular e multa de 1:000\$0 a 5:000\$0”.

Sobreveio, então, o Código Penal de 1940, que, de acordo com Nilo Batista, “confere à matéria uma disciplina equilibrada, não só optando por descriminalizar o consumo de drogas, mas também com um sóbrio recorte do tipos legais, observando se inclusive uma redução do número de verbos em comparação com o antecedente imediato [...] redução tanto mais admirável quanto se observa a fusão, no art. 281, CP, do tráfico e da posse ilícita no mesmo dispositivo”. Este artigo, que estava inserido no Capítulo III “Dos crimes contra a saúde pública”, definia o tipo do crime de “comércio clandestino ou facilitação do uso de entorpecentes”, como escrito: “Art. 281. Importar ou exportar, vender ou expor à venda, fornecer, ainda que a título gratuito, transportar, trazer consigo, ter em depósito, guardar, ministrar ou, de qualquer maneira, entregar a consumo substância entorpecente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão, de um a cinco anos, e multa, de dois a dez contos de réis.”

Devido ao processo de redemocratização ao qual o Brasil se submetia à época, a questão das drogas foi relegada ao segundo plano e por isso, até o golpe militar de 1964, pouco se fez em questão de políticas públicas para o combate às drogas. Apenas alguns decretos, dentre os quais os decretos-lei n°s 4.720/42 e 8.646/45, que tratavam, respectivamente, de normas para o cultivo de plantas entorpecentes e para extração de seus princípios ativo-terapêuticos e da centralização em determinada repartição pública do poder de autorizar a importação e exportação de substâncias entorpecentes a drogarias, laboratórios etc.

No Brasil, o ano de 1964 é considerado como o marco divisório entre o modelo sanitário e o modelo bélico de política criminal contra as drogas. Essa divisão não implicou necessariamente em uma ruptura por completo com o antigo modelo sanitário, já que diversas de suas medidas, especialmente aquelas direcionadas ao usuário, ainda subsistiram quando da adoção do modelo bélico, como veremos adiante. Para reforçar essa ideia, citamos o seguinte ensinamento de Rosa del Olmo:

“Deste modo, pode-se afirmar que na década de sessenta se observa um duplo discurso sobre a droga, que pode ser chamado de discurso médio-jurídico, por trata-se de um híbrido dos modelos predominantes (o modelo médico-sanitário e o modelo ético-jurídico), o qual serviria para estabelecer a ideologia da diferenciação, tão necessária para poder distinguir entre consumidor e traficante. Quer dizer, entre doente e delinquente.”

Esse modelo bélico perdurou até a década de 70, apesar de a nova legislação ser menos repressiva que a anterior, mais alinhada ao discurso médico-jurídico e às orientações internacionais, materializada com o édito da Lei n° 5.726/71. Essa lei mudava a redação do art. 281, do Código Penal, dando a ele uma disciplina mais ampla, adicionando alguns verbos, aumentando ainda a pena máxima para 6 anos, além de multa. Essa legislação reforça, ademais, a ideologia de segurança nacional de combate a um “inimigo interno”, intensificando a correlação entre usuários de drogas e opositores do regime militar.

Ao final da década de 70, o Brasil passava por um momento de abertura política, abertura essa que teve reflexos na legislação pertinente às drogas. Em 1976 foi editada a Lei n° 6.368/76, a chamada “Lei de Tóxicos”, que substituiu a legislação anterior e revogou o artigo 281, do Código Penal de 1940 e que tinha como pressuposto básico a repressão ao uso e ao comércio de substâncias ilícitas, pois eles representariam um perigo presumido à saúde pública.

Essa legislação, por um lado, incorreu num certo avanço, vez que criou um delito próprio para a posse de entorpecentes, desassociando esse tipo do tráfico e abrandando a pena para seis meses a dois anos e multa, embora ainda tenha mantido o controle penal sobre o usuário à luz do modelo médico-jurídico agravando, ao mesmo tempo, as penas relativas ao crime de tráfico.

Com o fim da guerra fria e das ditaduras instauradas na América Latina patrocinadas pelos Estados Unidos, era chegada a hora de os norte-americanos encontrarem um novo inimigo (em substituição à “ameaça comunista”), que justificasse a continuidade de sua intervenção em escala internacional. O combate ao narcotráfico foi a desculpa encontrada pelo governo norte-americano para perpetrar seu discurso de segurança nacional em solo latino.

É nesse cenário que foi realizada a Convenção de Viena de 1988. Para melhor ilustrar do que se tratou essa Convenção, destacamos os seguintes trechos dela: “Reconhecendo igualmente que o tráfico ilícito é uma atividade criminosa internacional cuja eliminação exige uma atenção urgente e a maior prioridade; [...] Reconhecendo igualmente que é necessário reforçar e intensificar os meios jurídicos eficazes de cooperação internacional em matéria penal para eliminar as actividades criminosas internacionais de tráfico ilícito.”

Essa Convenção fora incorporada pelo Brasil de forma oficial por meio do decreto nº 154, de 1991. Passemos agora à análise da Constituição da República de 1988, que em relação ao enfrentamento das drogas, tem um carácter dual vez que, ao mesmo tempo em que banuiu a censura instituída pelo regime militar, determinou que o crime de tráfico de drogas seria inafiançável e insuscetível de graça ou anistia, como podemos verificar dos seguintes incisos destacados de seu artigo 5º:

“Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...] IX - é livre a expressão da atividade intelectual, artística, científica e de comunicação, independentemente de censura ou licença; [...] XLIII - a lei considerará crimes inafiançáveis e insuscetíveis de graça ou anistia a prática da tortura, o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o terrorismo e os definidos como crimes hediondos, por eles respondendo os mandantes, os executores e os que, podendo evitá-los, se omitirem.”

Além desses incisos mencionados, vale verificar o disposto no inciso LI desse mesmo artigo, que traz a autorização da extradição de brasileiro naturalizado caso “comprovado envolvimento com tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins”, em perfeita consonância com o que propunha a Convenção. Subsequente à Constituição de 88, foi editada a Lei nº 8.072/90, que nesse mesmo viés punitivo dispunha sobre os crimes hediondos, nos termos do inciso XLIII, da CF, proibindo a progressão de regime, a liberdade provisória e a concessão de anistia, graça ou indulto ao crime de tráfico, intensificando ainda mais o uso do sistema punitivo em seu combate.

A lei de drogas vigente atualmente no Brasil é a Lei nº 11.343/06. Essa lei institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas (SISNAD), estabelece normas para coibir a produção não autorizada e o tráfico de drogas e, além disso, tipifica vários crimes relacionados às drogas, dentre os quais os crimes de tráfico e de uso, nos seus artigos 33 e 28, respectivamente. Cada tipo será analisado separadamente.

Uma das inovações deste diploma foi a adoção do termo “drogas” em detrimento ao termo “substâncias entorpecentes”, por orientação da Organização Mundial da Saúde (OMS). O parágrafo único do artigo 1º da lei estabelece o conceito de droga, qual seja:

“Art. 1º Esta Lei institui o Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas - Sisnad; prescreve medidas para prevenção do uso indevido, atenção e reinserção social de usuários e dependentes de drogas; estabelece normas para repressão à produção não autorizada e ao tráfico ilícito de drogas e define crimes. Parágrafo único. Para fins desta Lei, consideram-se como drogas as substâncias ou os produtos capazes de causar dependência, assim especificados em lei ou relacionados em listas atualizadas periodicamente pelo Poder Executivo da União.” [...] Art. 66. Para fins do disposto no parágrafo único do art. 1º desta Lei, até que seja atualizada a terminologia da lista mencionada no preceito, denominam-se drogas substâncias entorpecentes, psicotrópicas, precursoras e outras sob controle especial, da Portaria SVS/MS no 344, de 12 de maio de 1998.” (grifamos).

Essa lei, como percebemos, continua sendo uma norma penal em branco, pois o conceito de “droga” por ela adotado é taxativo, constante em portaria específica da Secretaria de Vigilância Sanitária do Ministério da Saúde.

Ao analisarmos a referida portaria, verificamos que há 47 substâncias listadas como de uso proscrito no Brasil, dentre as quais podemos citar: a cocaína, a heroína, o DMT, o MDMA, o tetraidrocanabinol (THC), entre outras. Agora passaremos à análise dos dois artigos que julgamos centrais nessa Lei de Drogas: o artigo 28, que tipifica o crime de uso e o artigo 33, que tipifica o crime de tráfico.

O crime de uso está tipificado no art. 28 da Lei de Drogas, sendo sua redação a seguinte: “Art. 28. Quem adquirir, guardar, tiver em depósito, transportar ou trazer consigo, para consumo pessoal, drogas sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar será submetido às seguintes penas: I - advertência sobre os efeitos das drogas; II - prestação de serviços à comunidade; III - medida educativa de comparecimento a programa ou curso educativo. [...]”. Devido ao fato de o legislador ter excluído a pena privativa de liberdade e estabelecido penas restritivas de direito, houve um conflito acerca de uma suposta *abolitio criminis* do crime de uso previsto no art. 28, que posteriormente foi dirimido pelo Supremo Tribunal Federal no âmbito do RE 430105 QO/RJ em 2007, como veremos mais à frente.

O art. 33, da Lei 11.343/06, tipifica o crime de tráfico de drogas como: “Art. 33. Importar, exportar, remeter, preparar, produzir, fabricar, adquirir, vender, expor à venda, oferecer, ter em depósito, transportar, trazer consigo, guardar, prescrever, ministrar, entregar a consumo ou fornecer drogas, ainda que gratuitamente, sem autorização ou em desacordo com determinação legal ou regulamentar: Pena - reclusão de 5 (cinco) a 15 (quinze) anos e pagamento de 500 (quinhentos) a 1.500 (mil e quinhentos) dias-multa.” De pronto percebe-se que o tipo penal descrito engloba uma enorme gama de ações (importar, exportar, remeter etc), fenômeno que Zaffaroni chamou de “multiplicação dos verbos”, como já visto anteriormente.

Esse fenômeno visa enrijecer o tipo penal, caracterizando como fato delituoso uma série variada de ações que, por vezes, pouco se correlacionam. Inclusive, algumas poderiam ser entendidas como meros atos preparatórios da venda de drogas ilícitas, como “guardar” e “trazer consigo”. O sujeito ativo do crime de tráfico pode ser qualquer pessoa, sendo seu sujeito passivo o Estado e a coletividade, vez que o bem jurídico supostamente protegido seria a saúde da coletividade, conforme pudemos acompanhar da evolução legislativa do delito. Assim como o artigo referente ao crime de uso, este artigo também é norma penal em branco, vez que o tipo

descrito é incompleto por si só, necessitando de lei formal ou material (no caso, a já mencionada portaria do Ministério da Saúde), para complementá-lo, ao definir o conceito de “droga”.

Não é segredo que o atual modelo de enfrentamento embasado no combate criminal das drogas é um modelo fracassado uma vez que, passados mais de 100 anos de proibição, essa guerra teve como consequências apenas mortes, não só de moradores inocentes das favelas como também de policiais que fazem operações nas favelas.

1.3 Política de segurança pública no Governo Leonel Brizola - uma polícia democrática

Para abrir este subcapítulo, um depoimento de Leonel Brizola Neto:

“Com o Brizola é com quem me identifico na vida e na política. Antes de ser neto, sou profundo admirador da prática política do Brizola. Significa mestre, aquele que aponta e ilumina o caminho. Brizola veio ao mundo para nos tornarmos um ser humano melhor. Brizola foi pioneiro em efetivar política de direitos humanos no Estado do Rio de Janeiro antes mesmo da constituição de 88. Acabou com a lei da vadiagem, um entulho da ditadura, estabelecendo o direito de ir e vir. Implementou o estado democrático de direito levando o estado e sua infraestrutura aos locais mais pobres do estado e garantindo direitos para as populações marginalizadas, a inviolabilidade do lar, seja num humilde barraco ou um palacete. Pela primeira vez antes do ECA coloca a criança como sujeito de direitos, levando a escola para as crianças. Escolas de primeira, invertendo a lógica perversa de que escola para pobre tem que ser barraco! No governo Brizola a prioridade na aplicação do orçamento era para atender as necessidades dos mais pobre. Isso a elite carioca jamais perdoou. Brizola era um democrata radical que não se conformava com a miséria do povo brasileiro. Cedo descobriu a origem da nossa miséria onde cunhou com uma expressão fantástica; as perdas internacionais da nossa economia. Os países ricos exploram os países pobres, o desenvolvimento gera subdesenvolvimento. No léxico brizolista entreguismo significa desfibramento, traição ao país, aliança com os interesses das multinacionais e canalhice. Nacionalismo e entreguismo? De que lado se está? Essa é a pergunta seminal do brizolismo. Toda trajetória política do Brizola foi dedicada aos ideais trabalhista, cuja essência era a visão acertada da covardia da espoliação das riquezas nacionais. Não sou especialista nesta área de segurança, mas falo como espectador e político; o policiamento comunitário foi uma implementação muito acertada pois visava aproximação com a comunidade, diminuindo preconceitos de ambos os lados. Brizola acertava quando dizia que na favela não se produz cocaína, maconha, muito menos armamento de guerra, vem pela fronteira e era obrigação do governo federal. Não era Secretaria de Segurança Pública, era Secretaria de Justiça. A grande questão da política de segurança pública é que nunca tiveram continuidade por não ser uma política de estado.”

No início da década de 1980, quando tiveram início os primeiros movimentos em favor da transição do Brasil para um regime democrático, Leonel Brizola, do PDT, foi eleito governador do estado do Rio de Janeiro para o período 1983-1987.

Brizola pertencia a um partido de oposição ao regime militar e, no que se refere à área de segurança pública, promoveu uma reorganização da polícia através de uma importante mudança institucional com a extinção da Secretaria de Segurança Pública, impedindo interferências de representantes das Forças Armadas nos assuntos internos do estado, uma vez que esta secretaria deveria ser comandada por um General do Exército. Essa alteração possibilitou a nomeação do Coronel Nazareth Cerqueira para o cargo de comandante-geral da PMERJ; possibilitando que esta escolha não precisasse passar pelo crivo do ministro do Exército e lhe desse maior autonomia²⁴.

Segundo Holanda (2005:103), o governo Brizola marcava-se por um discurso de interlocução e aproximação entre a comunidade e a polícia. Ele contava com o Coronel Cerqueira que buscou introduzir na polícia militar pressupostos de policiamento comunitário, como podia ser visto no próprio Plano Diretor da PMERJ no qual ela deveria “promover, adaptando a estrutura policial militar às exigências de segurança pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam novos e importantes referenciais, o que implica um novo policial e uma nova polícia”²⁵.

O governo Brizola deparava-se com uma outra conjuntura no campo da Segurança Pública. O crescente consumo de drogas ilícitas no mundo a partir da década de 1970 originou um novo mercado para a criminalidade, rejeitado pela cúpula do jogo do bicho – cuja organização dominava as atividades ilícitas até então – e tornou-se um filão para o Comando Vermelho, o que só foi possível devido às relações firmadas nas comunidades e das redes estabelecidas dentro do sistema prisional.

Nesta perspectiva, Misse destaca que:

²⁴Ribeiro, 2015; Holanda, 2005

²⁵PMERJ, 1984-1987, p.34

“O Comando bancava tudo à pessoa que se dispunha a ‘botar o movimento’ numa área nova: dava-lhe armas, contatos para a compra da droga, dinheiro. Em troca, ele pagaria regularmente com uma parte ponderável de seu lucro à ‘caixa’ comum do Comando e respeitaria as regras de apoio mútuo, aliança contra adversários, respeito, apoio e ‘proteção’ aos moradores locais e, principalmente, aos ‘amigos’.

É cediço que a administração pública é a principal responsável pela adoção de medidas que visam a contenção da criminalidade e da violência, além de criar e adotar mecanismos que melhorem a qualidade de vida da população como um todo.

No governo Brizola o escolhido para ocupar o cargo de secretário de segurança foi Nilo Batista, enquanto o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira passou a chefiar a recém-criada Secretaria de Estado de Polícia Militar. Batista e Cerqueira, juntamente com o Governador, deram início a um conjunto de mudanças na estrutura policial e na forma como esta operava na repressão ao crime dentro das comunidades.

Neste mesmo período, por determinação do governador houve uma mudança considerável na forma como a Polícia Militar interagiu com as comunidades pobres, principalmente com os moradores das favelas. Se antes os agentes da lei seguiam os parâmetros “truculentos”, estabelecidos/perpetuados pela ditadura, na transição para o estado democrático de direito o cidadão deveria ser protegido, aspecto este latente como se observa na fala do próprio governador em matéria publicada no Jornal do Brasil de 1983, ao fazer um balanço dos 180 dias de seu governo: O Governo criou junto ao cidadão a consciência do fim da impunidade. o cidadão já não teme a polícia, que é agora acionada para protegê-lo, não para reprimi-lo. Não há mais blitz de trânsito, nem prisões em flagrante, e não se entra mais em favelas, arrombando barracos. A manutenção da ordem pública se faz através do policiamento preventivo, do diálogo e da ação política. O Governo garante ao cidadão o direito de se manifestar livremente. Os distúrbios, as invasões, os saques, enfim toda a ação criminosa tem sido reprimida com firmeza, sem violência.

Da mesma forma, tanto na repressão aos assaltos quanto no necessário e indispensável combate às formas de violência e criminalidade, a autoridade tem agido com cuidado, evitando envolver ou atingir a população. Está, em última instância, a vítima de tudo isto. Além disso,

há uma preocupação do Governo em informá-la e sua colaboração. Os ‘esquadrões da morte’ foram eliminados e seus remanescentes não atuam com a desenvoltura de antes. Os presídios estão sendo humanizados.

O início do Governo Brizola teve como órgão superior para as questões de segurança a Secretaria de Segurança Pública, que acabou sendo extinta em uma tentativa de demonstrar à população o afastamento das políticas repressoras da Ditadura civil-militar. Tal Secretaria foi sucedida pelo Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, que tinha como princípios básicos: respeito às camadas mais pobres da sociedade e aos direitos humanos; melhoria das condições de trabalho da polícia; respeito à lei pelas forças legais; uso da força somente quando estritamente necessário; e a noção de que a violência e a criminalidade era um problema de todos.

Frente à Secretaria de Justiça, estava o Dr. Vivaldo Barbosa que relata:

“Brizola extinguiu a secretaria de segurança pública, foi uma grande inovação no Brasil após o fim do regime militar. Trouxe a lei da vadiagem, lei dos direitos humanos. Criou o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos. Criou a Secretaria de Justiça que tinha por objetivo garantir os direitos fundamentais aos cidadãos, tinha o papel de articulação institucional. O governo era militar, construímos um novo governo, um governo que garantia os direitos humanos, garantia de cidadania. O Coronel Cerqueira foi uma grande figura humana, desempenhou um papel muito humano trazendo o policiamento comunitário que resultava em uma busca, ele não poderia ser visto só como integração somente em favelas, tinha que ser atuado em todo lugar. O policiamento comunitário veio para ajudar a polícia a entender os problemas do bairro, é uma questão fundamental, é muito importante buscar a integração com as comunidades, uma compreensão de proteção ao cidadão. Nos dias atuais estamos precisando avançar na cidadania, democracia e nos direitos humanos.”

Contudo, a Secretaria de Justiça foi um dos grandes marcos do governo Brizolista, com a intenção de garantir direitos à sociedade. O respeito aos direitos fundamentais do cidadão, e a inadmissibilidade de prática arbitrárias, a valorização do policial frente à comunidade a qual deveria servir, o apoio e a participação da comunidade na prevenção do crime, entre outras medidas, já comentadas, formavam a política central do governo, principalmente na área de segurança pública. Os objetivos traçados representaram uma inovação significativa para o cenário político brasileiro da época, pois, pela primeira vez desde o fim da ditadura militar,

buscava-se adequar a política de segurança pública e as estratégias policiais aos princípios democráticos, que se encontravam em pleno desenvolvimento em outros países do ocidente.

Em meados da década de 1980, diversos fatores começavam a suscitar críticas ao posicionamento político do governo. O crescimento dos índices de criminalidade e violência pode ser referido como uma primeira justificativa. Houve muita resistência por parte dos policiais ao novo modelo de policiamento pois estavam proibidos de exercer a política do “pé-na-porta”, como marketing eleitoral surge Moreira Franco com a proposta de acabar com o crime em seis meses, Moreira Franco é eleito e traz às estratégias duras de guerra ao crime, que interrompia as políticas desenvolvidas no governo Brizolista.

O governo de Moreira Franco (1987-1991), não obstante se coincide com o período da reforma constituinte no Brasil - 1987/1988 -, e com a promulgação da Constituição Federal de 1988, apresentava políticas autoritárias de controle do crime que era muito semelhantes ao que o estado possuía no período de recrudescimento político. Diante disso, contradizendo os princípios democráticos previstos na Carta Constitucional de 1988, e não se preocupando com as novas exigências da Constituição para a área de segurança pública, esse governo representou um retrocesso, a “volta ao passado”, usando da política de repressão e o uso legítimo da força por parte dos policiais, abandonando assim todas as medidas preventivas e humanitárias tentadas no governo Brizola.

O segundo governo Leonel Brizola (1991-1994).

Brizola retornava ao governo do Rio de Janeiro em 1991, um momento no qual era nítida a ineficácia da política autoritária do governo Moreira Franco no tocante à diminuição das taxas de crime. Os anos de 1987-1990 retratavam, ao contrário do que Moreira Franco explicitava em sua campanha, a tendência ascendente dos padrões de crime e violência, e do número de policiais envolvidos com a corrupção e o crime. Era necessário retomar o processo de democratização, o que foi feito por Brizola, que possuía o auxílio de Nilo Batista, vice-governador e coordenador da área de segurança pública. Cerqueira, ressaltava que os princípios pelos quais se orientaria a política de segurança pública eram os mesmos do primeiro governo. Porém, seria necessário um aperfeiçoamento das medidas adotadas anteriormente, para evitar, ou diminuir, as resistências encontradas anteriormente.

Sobre as políticas públicas implementadas no Rio de Janeiro no período, Nazareth Cerqueira²⁶ (2001a:46-47) recorda os debates de que participou em setembro de 1991, na Colômbia, onde se realizava um seminário internacional para discutir as “Alternativas para o futuro de Medellín e sua área metropolitana”. Entre os debates, o que chama a tua atenção é a exposição ao tema "Manejo de conflitos sociais: força pública - sociedade civil". As sugestões proferidas durante o seminário reafirmam o interesse de Cerqueira em substituir o tratamento repressivo convencionalmente dado aos conflitos sociais urbanos por formas negociadas, consensuais. O discurso dos direitos humanos deveria, da mesma forma que no governo anterior, pautar as estratégias da polícia ao lidar com os problemas de segurança pública, e a participação do cidadão seria fundamental para a preservação da paz.

1.4 Filosofia de policiamento comunitário

“A polícia comunitária é mais do que uma estratégia de atuação policial é (...) uma visão de segurança pública”. - Carlos Magno Nazareth Cerqueira

Não há possibilidade de retratar o policiamento comunitário sem conhecer quem foi o Coronel Cerqueira, por isso abro este capítulo com um depoimento que pude receber de seu filho, Dr. Carlos Magno, baseado em suas pesquisas como filho, no que ouviu dos seus familiares a respeito do seu saudoso pai e durante o tempo em que pôde conviver com ele.

Ao saudoso Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, que sempre será lembrado, uma breve apresentação de quem foi este ilustre homem que, sem dúvidas, foi um visionário na instituição da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, o qual nos deixou um legado indescritível.

Pelas imensuráveis lembranças de seu filho, Dr. Carlos Magno:

“A princípio, meu pai não queria ser policial, era contra a violência, não gostava de competição, pensou em virar padre ou médico. Meu avô, Antônio Lourenço Cerqueira, tinha

²⁶Nazareth Cerqueira, 2001, p. 46-47

medo de que meu pai sofresse racismo por ser negro e por não ter, na época, padres negros. Cursar medicina não foi possível devido às condições dele naquela época. Meu avô era policial e, certo dia, encontrou um capitão da PM, conversando sobre Cerqueira, sugerindo a Antônio Lourenço Cerqueira que seu filho ingressasse na polícia - o capitão fez essa sugestão, afirmando que na polícia ele não sofreria racismo.

Meu pai concorda em ingressar na polícia militar, mas decidido a ingressar no quadro de oficiais da PMERJ. Para o meu avô foi uma surpresa. Então, meu pai ingressa na Polícia Militar e se forma como o 01 da sua turma, o melhor aluno, e é escolhido pelos professores para receber o espadim de Tiradentes, símbolo de idealismo e destemor, pelas mãos do Presidente do Brasil, na época, Juscelino Kubitschek.

Um professor interfere e, é nesta ocasião, que sofre o primeiro caso de racismo, um dos professores esbraveja que seria um absurdo meu pai, por ser negro, receber o espadim e, tão logo, decide diminuir sua nota para que não o recebesse. Porém, um dos professores, a favor do meu pai, o defende e ele acaba recebendo o espadim de Tiradentes.

Cerqueira, vem a ser o primeiro secretário de polícia militar negro a comandar a PMERJ, além de ser o primeiro comandante da polícia militar após a ditadura de 1964, pois, anteriormente, a polícia era comandada por generais do exército. A polícia, quando comandada pelo exército, era preparada para lidar com o inimigo, e quando meu pai assume o cargo, acaba por sua vez, apresentando um olhar humanístico. Diferente do pensamento que possuía o exército, ele pensava que o policial deveria ser preparado para lidar com o serviço público, onde o cliente é a sociedade.

Por exemplo, no caso de uma blitz, que não para quando o policial sinaliza para parar, nesse caso ao atirar contra o carro, se coloca a população em primeiro lugar, não se pensa no bandido, no criminoso, pensa-se nas pessoas que estavam naquele carro, naquele momento. Cerqueira se formou em psicologia e filosofia, gostava de fazer tudo com excelência, passava para a corporação que todos deveriam respeitar a dignidade da pessoa humana, preocupava-se bastante a respeito da violência infanto-juvenil, denominados menores infratores.

Reparou que a polícia não tinha nenhum acervo que relatasse sobre o policiamento, sobre a segurança pública, como, por exemplo, um manual de direito penal, então começa a traduzir as obras estrangeiras e escreve outras também, e então, monta o primeiro acervo da polícia militar brasileira. Proporcionou que muitos policiais fossem fazer curso fora do Brasil, seu pensamento era que não bastava especializar o policial oficial, se o praça que estivesse na rua patrulhando, não tivesse acesso a essa educação. Sempre demonstrava interesse nos estudos e estimulava os policiais a estudarem, meu pai foi quem abriu as portas da polícia para a universidade.

O policiamento comunitário é resultado das experiências que ele teve nos Estados Unidos e no Canadá, o teste piloto do projeto foi implementado em Copacabana, a ideia era aproximar a polícia da comunidade, para que não subjulgassem o policial como um invasor, pois a percepção que os moradores possuíam da polícia era que somente adentravam em uma determinada comunidade para fazer guerra e violar os domicílios. Evidenciava para a corporação que a função da polícia não era provocar a guerra, mas estar próxima da comunidade, respeitando os direitos humanos. Exemplificava que um cidadão que mora em uma casa dentro da favela, deve ser tratado da mesma forma de quem mora em uma cobertura na zona sul, afirma também que todos devem ter os direitos respeitados e assegurados pela norma, desejava que a polícia tivesse uma nova postura diante à população, a polícia deveria exercer o direito constitucional para termos uma polícia humana e cidadã.

Cerqueira criou alguns programas de prevenção, o qual um deles foi o PROERD, que levava para as escolas a prevenção do uso das drogas para os jovens, também o uso das drogas para a própria polícia, além de desenvolver o tratamento psicológico para o bem estar da saúde mental do policial. Como policial, meu pai amou muito a polícia, respeitou idoneamente esta instituição e sobretudo investiu no policial. Como pai, ele nunca se opôs à profissão de nenhum dos filhos, sempre falava que tínhamos que fazer aquilo que nos fizesse felizes e nos dizia para sempre fazermos o melhor. Ele era excepcional, nos transmitia muito amor, muita humanidade e respeito.”

Segundo o ANEXO A - SEÇÃO III: “A polícia comunitária é uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona parceria entre polícia e comunidade. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto a comunidade devam trabalhar juntas para identificar, priorizar e

resolver problemas, tais como crimes graves, medo do crime e, em geral, a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida na área. Observa-se que tanto a polícia comunitária quanto a polícia de proximidade, em essência, estão sob um mesmo feixe de significados, sendo necessário caracterizar a maior adequação da polícia de proximidade, em razão do nosso contexto social e nossa herança cultural, na qual o Estado exerce papel central nas ações no campo da segurança pública.”

Na década de 1980, após a vitória eleitoral para o executivo estadual de Leonel Brizola, o governo do Partido Democrático Trabalhista tomou medidas de impacto que visavam marcar uma ruptura com as políticas de segurança anteriores. Constavam nos planos do governo transformações na Polícia Militar (PMERJ), que ganhou status de secretaria. Assume o comando da Corporação o Coronel PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira, oficial culto e professo defensor dos Direitos Humanos. Cerqueira assumiu o comando com uma concepção transformadora, preocupado com práticas policiais preventivas que assegurassem direitos e ampliassem os espaços democráticos para o exercício da cidadania. Como oficial, se interessava em pesquisar a instituição, buscando questionamentos teóricos que pudessem aprimorá-la, dedicando-se, principalmente, à análise do policiamento ostensivo e das causas da criminalidade.

Assim, deu especial atenção à chamada “criminologia crítica” e entendia a criminalidade como um problema comunitário. Para o secretário, não apenas a formação e os métodos policiais deveriam ser reavaliados, mas também a própria filosofia institucional. Tal concepção passou a ser a diretriz básica de seus programas para a segurança pública no Rio de Janeiro. Cerqueira, então, esboça a primeira tentativa de mudança dos paradigmas operacionais da Polícia Militar, buscando conduzi-la para uma visão mais democrática, apagando a formação de força repressora com que fora caracterizada ao longo de dois governos de exceção: o “Estado Novo” e os “Anos de Chumbo”.

Há certo consenso que os anos 1980 foram marcados pela entrada da criminalidade urbana na agenda pública brasileira.

No contexto da redemocratização brasileira, quando da implementação da política de segurança pública no governo pedetista de Brizola, a principal filosofia utilizada como

orientação, no processo de reforma nas práticas da Polícia Militar do Rio de Janeiro, foi a do policiamento comunitário. Durante os comandos do coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira teve lugar a pioneira tentativa de implantação desse tipo de policiamento no Brasil. Segundo Nilo Batista, essa experiência começou em 1983, apesar da visibilidade conseguida na segunda gestão de Brizola à frente do executivo estadual fluminense. Desde as suas primeiras reflexões teóricas, o oficial Nazareth Cerqueira foi se apropriando das ideias da chamada “criminologia crítica”, principalmente das obras de Lopez-Rey.

Dessa forma, o coronel foi desenvolvendo a perspectiva que entendia a criminalidade também como um problema comunitário. Tal concepção passou a ser a diretriz básica de seus programas para a segurança pública na cidade do Rio de Janeiro. Nazareth Cerqueira e sua equipe gestora objetivaram articular as mudanças próprias da filosofia do policiamento comunitário ao discurso oficial brizolista, por meio de uma “doutrina democrática de policiamento”.

Dessa maneira, ao tratar do conceito de desordem urbana naquele momento histórico singular, o próprio coronel Cerqueira sugeria a necessidade de a polícia contribuir para a “construção da ordem”, ao invés da perspectiva tradicional e autoritária representada pela abstrata “manutenção de ordem a qualquer custo.” Para Cerqueira, em um Estado democrático de direito, a polícia não poderia se furtar a desempenhar um papel de mediação entre vários interesses muitas vezes conflitantes. Na visão do coronel a sensibilidade necessária para esse tipo de abordagem policial seria decisiva para a afirmação de um novo equilíbrio social, mesmo que provisório, como convinha a democracia brasileira. Vimos que as premissas da política de segurança proposta por Nazareth Cerqueira no Plano Diretor da PMERJ (1984-1987) já apontavam para a necessidade de integração entre polícia e comunidade.

Acompanhando os estudos sobre criminologia, as respostas oferecidas pela política “reformista” aos grandes problemas das concentrações urbanas – como o Rio de Janeiro – apontavam para um direcionamento de projetos dedicados às questões que emergiam das comunidades locais, dando uma conotação espacial à estruturação de políticas de segurança. Como já destacado no capítulo anterior, o coronel Cerqueira entendia a participação comunitária como um caminho para a recuperação da confiança da sociedade civil na instituição policial militar que se pretendia renovada: “uma combinação de confiança mútua com

aspirações voluntárias para intervir no sentido de incrementar mecanismos de controle social visando o bem comum”.

Os primeiros programas do policiamento comunitário A partir de 1983, logo no início da gestão do comandante Nazareth Cerqueira, foi criado o CIPOC (Centro Integrado de Policiamento Comunitário) e o programa dos “Vigilantes Comunitários” no 18º BPM (Jacarepaguá) sob a coordenação do coronel Ile Marlen Pereira Nunes. Baseando-se nos princípios do KOBAN (metodologia de ação policial comunitária japonesa), o CIPOC passou a atuar na favela da Cidade de Deus, buscando a interação da polícia militar com uma população de cerca de cem mil pessoas. Uma tropa destacada, sob o comando de um oficial, realizava o policiamento preventivo com foco nos interesses da comunidade havendo maior diálogo de policiais com os líderes comunitários do local. Havia ainda outros serviços prestados, tais como a solicitação de emprego, de socorro médico (ambulância) e também a resolução de pequenos conflitos cotidianos. Tais ações eram articuladas em torno do GAC (Grupo de Apoio Comunitário), do GAS (Grupo de Assistência Social) e do GAT (Grupo de Apoio ao Trabalhador).

O GAS contava, principalmente, com policiais femininas com vistas à resolução dos pequenos conflitos. Confirmando a nova perspectiva contrária ao simples autoritarismo policial, as mulheres – tradicionalmente desvinculadas do imaginário social associado à força – também passaram a ser recrutadas para o quadro de oficiais da PMERJ. As primeiras policiais ingressaram na corporação em 1982. Entretanto, no ano seguinte e já no comando de Nazareth Cerqueira, formaram-se as primeiras oficiais.

Na primeira edição da Revista da PMERJ, em dezembro de 1983, a equipe gestora de Nazareth Cerqueira tentou definir o projeto. O CIPOC seria “a sede de uma organização policial-militar que congrega todas as formas de policiamento preventivo, voltadas principalmente para os interesses da comunidade [...], visando acima de tudo condições de respeito e apoio mútuo para o bem estar social da área sob sua responsabilidade. [...] Tem como objetivos assegurar a presença do policiamento em determinadas áreas carentes, [...] integrar a Polícia Militar à comunidade, sobretudo a mais pobre; [...] colaborar no programa de favorecimento e oportunidade de ocupação e emprego, visando a melhoria de condições de vida da comunidade carente; minimizar os problemas sociais existentes [...], através de um esforço

conjunto da PM, com técnicos da área humana (psicólogos, pedagogos e assistentes sociais); prevenir e reduzir tensões sociais, levando a comunidade carente a engajar-se no desenvolvimento social; [...] e conjugar esforços [...] na incessante busca do bem estar social em complementação a manutenção de ordem pública.” Cerqueira garantiu à imprensa da época que o projeto seria a “materialização de um velho sonho, da época em que servi como major na Cidade de Deus (1970), quando houve uma tentativa frustrada de se implantar um programa de integração entre a polícia e a comunidade”.

O comandante se mostrava satisfeito com os primeiros resultados após alguns meses de implementação. O editorial do jornal O Globo entendia a experiência como “pioneira e promissora, difícil de imaginar há três meses”. No final de 1983, O Globo saudava: “a integração polícia-comunidade dá certo na Cidade de Deus”.

Na avaliação do próprio Cerqueira “o CIPOC se assemelhava muito aos tipos de destacamentos policiais que fizeram parte dos projetos experimentados em Newark de outras formas de atendimento policial diferente do modelo profissional direcionado por uma central de operações”. Alguns policiais comemoravam os baixos índices de criminalidade, como nos casos de roubo a bancos na região de Jacarepaguá, graças a chamada “Operação Cruzeiro”, também implementada naquele contexto.

O comandante Cerqueira procurou, também, implantar o modelo comunitário na cidade do Rio de Janeiro por meio de cabinas de policiamento. O sistema PM-RIO existia desde a década de 1970 e foi inspirado na bem-sucedida experiência japonesa. Muito questionado dentro da própria corporação por ser financiado pelas comunidades, tornou-se, para muitos, um “policiamento privilegiado”, pois só os grupos sociais que podiam pagar seriam beneficiados.

Esse financiamento disponibilizaria a cabine, a viatura e os equipamentos de comunicação. Caberia à PMERJ os recursos humanos e a determinação da área de atuação do policial. Foram instaladas 55 cabinas na capital e quatro no interior do estado. Importante destacar também a busca por uma maior interiorização do policiamento com a instalação de destacamentos de polícia ostensiva (DPO) nos municípios de Volta Redonda, Magé e Teresópolis.

O sistema parecia interessante para o comando da corporação porque criava vínculos fortes com a comunidade dentro da filosofia da polícia comunitária pretendida. Cerqueira defendia a tese de que a sociedade como um todo ganharia com a iniciativa, pois parte desses recursos também poderia ser encaminhado para as comunidades mais pobres, ampliando as esferas de atuação policial. Durante o primeiro governo Brizola, por exemplo, a instalação de cabines em bairros da Zona Sul acabou se transformando na principal política de atendimento comunitário da PMERJ nessa região.

Para o Coronel Cerqueira, segundo suas declarações no artigo “O futuro de uma ilusão: O sonho de uma nova polícia” na página 59.

“O policiamento comunitário deve ser visto nos seus aspectos filosóficos e operacional. Atentamos muito para essa distinção quando da estratégia usada para a sua implantação na polícia fluminense. Tratamos com um carinho muito especial os aspectos filosóficos na expectativa de mudar a cultura policial, fortemente impregnada pelos princípios autoritários do modelo da segurança nacional. Defendíamos princípios da paz e do Estado de direito democrático em substituição aos da guerra e do Estado autoritário; defendíamos o modelo prevencionista em contrapartida ao repressivo, lutávamos por uma política de segurança pública calcada na ética dos direitos humanos em substituição a uma política fundada na eliminação do criminoso que desumaniza a vítima (o criminoso) e o vitimizador (o policial). Projetávamos uma polícia nos moldes do preconizado pela ONU como padrão internacional.”

Dessa maneira, as propostas da polícia comunitária para o trabalho nas áreas urbanas populares, muitas vezes dominadas pelo crime, não seriam diferentes das propostas para as áreas ricas da cidade. Era o momento de se apostar na força da integração comunitária para construção de espaços fortalecidos e adversos para o crime. Integração e colaboração comunitária seriam os conceitos estruturadores da mudança de perfil do policiamento no Rio de Janeiro.

Para o Coronel PM Ibis, o Coronel Cerqueira pensava como pensador do Brasil, pensava a relação que existia entre atividade policial e democracia. Pois a política do pé-na-porta corrompia a democracia, a polícia é uma espécie de termômetro, como a polícia se relaciona com o cidadão no dia a dia pois uma polícia que não tem compromisso com a democracia, ela vai contra o estado democrático de direito. Cerqueira era um policial democrático e pode-se analisar que os textos de Cerqueira são atuais.

1.4.1 Mutirão pela Paz - a política de segurança pública no Governo Garotinho

Uma das primeiras tentativas no Rio de Janeiro de implementação de um modelo de polícia comunitária foi a criação do Grupamento de Aplicação Prático Escolar – GAPE, entre 1991 e 1994, com a incumbência de “prover serviços de segurança pública dentro das comunidades carentes”.

Uma outra tentativa ocorreu em 1999, denominada “Mutirão da Paz”, implementada na favela da Vila Pereira da Silva, o Pereirão, em Laranjeiras, na Zona Sul do Rio de Janeiro, supervisionada pela Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania. O projeto “Mutirão” durou dez meses e foi concebido como uma atuação policial que atenderia às demandas da comunidade local, através da mobilização das Secretarias de Trabalho, Educação, Saúde, Justiça, Meio Ambiente, Ação Social, Esporte e Lazer, da Defensoria Pública, do DETRAN/RJ (Departamento de Trânsito do Estado do Rio de Janeiro), da FAETEC (Fundação de Amparo à Escola Técnica), do CCDCS (Centro Comunitário de Defesa da Cidadania) e contribuição da sociedade civil (Viva Rio, Associação de Moradores de Laranjeiras, dentre outros).

Em meio ao caos da violência que havia tomado conta do Rio de Janeiro, como descrito acima, a campanha para a última eleição ao cargo de governador da década fora marcada pela pauta da segurança pública. Um dos candidatos ao pleito, o radialista Anthony Garotinho, comprometeu-se a resolver a crise do Estado lançando mão de proposições claras e pragmáticas para o controle da situação. Garotinho convidou o sociólogo Luiz Eduardo Soares para participar de sua campanha na perspectiva de construir uma agenda para a segurança.

O sociólogo, por sua vez, convidou intelectuais que trabalhavam com essa temática para compor a sua equipe. Ainda antes do início do processo eleitoral, o grupo publicou o livro *Criminalidade e violência no estado do Rio de Janeiro* que serviu como plataforma política do candidato. Anthony Garotinho (1999-2002) ganhou as eleições e seu primeiro ano de mandato representou uma inflexão nas políticas de segurança pública porque apresentou ideias consideradas inovadoras em comparação às práticas que vinham sendo implementadas pelas gestões anteriores. A proposta pensada pela equipe de Soares buscava compatibilizar o respeito aos direitos humanos e a eficiência policial.

O projeto inicial apresentava um conjunto de ações das quais destaco: a Delegacia Legal, a divisão do Estado em áreas integradas de segurança, os conselhos comunitários de segurança, o Instituto de Segurança Pública, o policiamento comunitário, a ocupação social e policial de favelas chamada de Mutirão pela Paz (SOARES, 2000, p. 58). Interessa-nos aqui apresentar mais detidamente o projeto Mutirão pela Paz. Direcionado especificamente às favelas da cidade, propunha a articulação entre diferentes órgãos públicos na perspectiva de atender a diversas demandas dos moradores de favelas em áreas como educação, serviço social, urbanização e saúde, de forma integrada.

O objetivo era a combinação da ocupação policial com o desenvolvimento de ações no campo social, além da pretensão de mudar a relação historicamente estabelecida entre polícia e moradores de favela, estimulando uma aproximação. Fruto da experiência do Mutirão pela Paz, o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) foi inaugurado em julho de 2000, nas favelas do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo (PPG), localizadas entre os bairros de Copacabana e Ipanema, zona sul do Rio de Janeiro.

O Coronel PM Carballo, responsável por desenvolver o projeto piloto do GPAE, destaca que todo trabalho do policiamento era feito a pé dentro da comunidade, possuía um diálogo aberto com a comunidade a associação de moradores, possuía uma atuação preventiva para evitar que problemas mais graves viessem acontecer. Ressalta que o GPAE tinha três regrinhas básicas: primeiro que o GPAE atuaria sempre em restrita observância da lei, sem violência arbitrária, sem uso excessivo da força; segundo que atuaria através de ações de patrulhamento a pé, a ideia é que a polícia não estaria ali para ir contra a comunidade mas para estar junto da comunidade, servir e proteger a comunidade; terceiro que a presença ostensiva de armas nas comunidades não era admitida, não tolerava crianças e adolescentes envolvidos no tráfico, não tolerava corrupção pelos próprios policiais. Em parte de seu depoimento, Carballo chama a atenção para um ponto: O GPAE tinha a participação da sociedade civil organizada; como comandante do GPAE, procurou fortalecer os projetos sociais já existentes dentro da comunidade, no Cantagalo por exemplo, o projeto “Dançando para não dançar”, as ações sociais do GPAE eram desenvolvidas com as ONGs, a intenção era de atuar sempre em favor da comunidade.

Com a premissa da ocupação militar, ou seja, a atuação cotidiana da polícia ao invés de operações pontuais, o GPAE tinha como pressuposto o policiamento comunitário e a realização de parcerias entre diferentes instituições da sociedade. Sua inovação consistia na valorização da vida e na mediação de conflitos. Parece-nos óbvio que o papel da polícia é a valorização da vida, pois sua função, na teoria, como já apresentado, é a garantia de proteção aos cidadãos. Todavia, a prática das intervenções policiais em favelas historicamente apontava o sentido oposto. Eis porque reforçar esse argumento, após uma década marcada pela crescente violência, tornava-se central e inovador.

O GPAE representava a possibilidade de uma mudança nas práticas policiais, pois contrastava com o policiamento convencional em favelas que tinha no enfrentamento ao tráfico de drogas seu principal objetivo. Portanto, entendida como o principal instrumento para a letalidade, o controle sobre a circulação das armas representou uma clivagem na repressão ao controle do comércio de drogas nas favelas.

Vale destacar a centralidade do conceito de “policiamento comunitário” e a ideia de “ações articuladas”, concepções que serão retomadas no futuro na elaboração da política de pacificação. Portanto, a diretriz do GPAE deixava explícita sua orientação baseada na filosofia da Polícia Comunitária, entendida como uma prestação de serviço público, devendo ser realizada em parceria com a comunidade, que envolve também outras organizações sociais. A perspectiva assumida naquele momento pela polícia, de integração dos serviços sociais, ampliava sua esfera de atuação. Por outro lado, ainda estava previsto, mesmo que eventualmente, a atividade repressiva.

Do ponto de vista normativo, as orientações construídas pelo grupo que estava coordenando o GPAE estavam de acordo com os anseios dos moradores de favelas. Entretanto, por mais que essa experiência possa ter servido como um exemplo de “boas práticas de policiamento”, a não institucionalidade do programa e a ampliação sem o planejamento adequado para outras favelas provocou um processo de degradação da política. Em que pese as inovações contidas no conjunto de ações do primeiro governo Garotinho, o fato é que ele não foi suficiente para minimizar a sensação de insegurança que existia na cidade, como um todo, e nas favelas e áreas periféricas, de forma muito particular.

O cenário de violência que persistia era agravado pela formação de grupos de milícias que passaram a atuar nas favelas. Atrelado ao surgimento e expansão desses grupos, em especial durante o governo de Rosinha Garotinho (2003-2006), a tática empregada pela polícia militar e civil, para intervenção nessas localidades, passou a incorporar o uso corriqueiro do “caveirão”, veículo blindado das polícias utilizado em situações limites para garantir a vida dos policiais.

O uso do veículo blindado utilizado em situações de crise pode ser ilustrado como exemplo da forma de combate à violência em áreas mais sensíveis da cidade. A consequência dessa forma de atuação da polícia é a retomada do crescimento do número de mortes causadas por armas de fogo.

2 DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO À UPP

Passados mais de 30 anos, desde as primeiras experiências baseadas na filosofia do policiamento comunitário, a Polícia Militar vivenciou uma série de transformações na tentativa de se inserir num novo contexto social, com a adoção do princípio de polícia de proximidade.

Trata-se de uma nova leitura do modelo original importado das polícias da Europa e dos Estados Unidos, na década de 1980, com a devida adaptação à nossa realidade. Não tem sido, contudo, uma transição natural e sem percalços. A forte resistência ao modelo de uma polícia cidadã indica que ainda há resquícios de uma prática abominável, que sobrevive de forma sub-reptícia a desqualificar o primado da legalidade e do respeito integral aos direitos e garantias individuais do cidadão.

A despeito de muitos avanços, ainda se verifica a existência de um ciclo perverso, que é alimentado por uma guerra insana em que todos são vitimados pela violência e pela intolerância, que põem em lados opostos a polícia e a população. Voltadas para a comunidade, são particularmente perniciosas, porque atingem espaços públicos nos quais é possível deixar de lado identidades que segregam, transformando-as numa experiência que reforça o que existe em comum. Renunciando a isso, abre-se mão de algo sublime: a ideia de que há coisas que são melhores juntas, numa comunhão entre cidadãos e a sua polícia.

Inspirada nos ideais do saudoso coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, que pode ser considerado o grande mentor e pioneiro do modelo de polícia voltada para a comunidade, a polícia de proximidade representa a lógica da prevenção e da integração como prioridade. Numa época em que a corporação ainda vivia grande parte do seu tempo aquartelada, aprisionada num paradigma que reproduzia a estrutura e a cultura estritamente militar, Cerqueira entendia a corporação como um sistema aberto, no qual a sociedade deveria interagir com seus integrantes, inclusive subsidiando a elaboração do planejamento operacional. A crença era de que um eficaz diagnóstico de segurança pública passaria, necessariamente, pelo protagonismo da comunidade como fornecedora dos principais sintomas do crime e da violência de que era vítima²⁷.

²⁷O fim da UPP, CALDAS, Frederico, pág. 221-222.

As ideias revolucionárias de uma polícia cidadã sofreram forte resistência dentro da corporação, Cerqueira, foi indiscutivelmente, um homem à frente de seu tempo, cuja visão de futuro inspirou uma nova geração de gestores de segurança pública no período de reconstrução democrática e influenciou a atuação das polícias militares de todo Brasil. Coronel Cerqueira era um grande defensor dos direitos humanos e principalmente do respeito aos cidadãos, adotou o Código de Conduta Ética da ONU para funcionários públicos encubidos de fazer cumprir a lei, para ser um parâmetro a ser seguido pela corporação.

O primeiro negro a comandar uma instituição frequentemente acusada de racismo, Nazareth Cerqueira foi o responsável pela criação de quase toda a literatura policial ainda hoje existente na PMERJ.

Coronel Cerqueira foi assassinado em 1999, vítima da mesma violência contra a qual lutou incansavelmente. A corporação através do legado deixado por Nazareth Cerqueira, buscou com as UPP's erigir uma arquitetura voltada para a comunidade que se revelasse mais adequada e se consolidasse como importante instrumento de sinergia para alcançar a necessária legitimidade. Uma espécie de resgate histórico a partir da evolução das inúmeras experiências desenvolvidas pela corporação mesmo que de modo arcaico. Com resultados alcançados no passado que precisam ser relativizados, em razão do contexto histórico das respectivas épocas, foi uma retomada da vocação da qual a instituição jamais poderá se afastar, numa trajetória através do tempo, do policiamento comunitário ao modelo de polícia de proximidade.

Na verdade, a criação do conceito de polícia de proximidade e polícia pacificadora no Rio de Janeiro atendeu a um critério muito mais estratégico do que meramente técnico, já que os princípios que os distinguem das bases da filosofia do policiamento comunitário são muito sutis. Com o objetivo de retomar o protagonismo no campo da segurança pública no Brasil, conquistado a partir da implantação pioneira não só do policiamento comunitário na década de 1980, mas também da criação de projetos que se consolidaram como a gênese de uma polícia cidadã, já no início da década de 1990, a PMERJ pretendia se reinventar com o projeto das UPPs.

A consolidação de um novo paradigma da prática policial baseado na integração com a comunidade para criar ambiência favorável ao desenvolvimento da cidadania, com a obtenção de resultados extraordinários num curto espaço de tempo, coisa rara em se tratando de segurança pública, elevou o processo de pacificação e o projeto das UPPs à categoria de benchmark. Trata-se de uma expressão retirada do ambiente de negócios, que representa o padrão de excelência alcançado por uma instituição, fruto de uma experiência exitosa que se transforma em referência para a comparação de resultados.

Há várias diferenças entre o modelo da UPP e os princípios tradicionais do policiamento comunitário. Entre elas, 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.

O conceito de proximidade contempla o modelo executado no Japão, respeitadas as diferenças culturais e de estrutura social, no Japão o policial visita os moradores em casa e constrói uma relação de estreita confiança, a partir de questões simples como saber o nome dos moradores e conhecer suas rotinas.

O objetivo, portanto, ao investir em projetos de integração era aproximar cada vez mais os policiais da comunidade, buscando aperfeiçoar ainda mais a interlocução que já existia com as lideranças comunitárias e a população.

Os projetos sociais desenvolvidos nas UPPs em áreas como saúde, educação, cultura, esporte e lazer foram cruciais para promover a aproximação com a comunidade. Fruto do talento pessoal, qualificação acadêmica e da sensibilidade de muitos policiais, que se dispõem a atuar num campo distinto da atividade finalística da corporação, os projetos sociais assumem papel importante na construção de uma imagem mais humanizada da instituição. É preciso reconhecer a importância da ação social no processo de rompimento com o velho paradigma da polícia eminentemente repressora.

As ações e projetos sociais desenvolvidos pelo poder público de todas as esferas, por empresas e pelo terceiro setor se apresentam também como importantes estratégias que permitem o fortalecimento do conceito de cidadania e a redução da violência. A partir da análise de dados estatísticos realizada pelo ISP, foi possível identificar o aumento da incidência dos crimes de desacato, desobediência e resistência, que revelam o crescimento da tensão entre policiais das UPP e um segmento etário específico da população dessas localidades, os jovens de 19 a 29 anos.

Esse indicador apontava para a necessidade de desenvolver projetos sociais que tivessem como público-alvo os jovens, preferencialmente nessa faixa etária, como estratégia para mitigar o conflito entre policiais e os jovens.

2.1 Conceito de polícia pacificadora

“As UPPs representam a consolidação do pacto entre a polícia e o povo, para quem devemos destinar o melhor de nossos esforços. Significa muito mais do que o resgate da esperança e da cidadania. A UPP simboliza todo o apreço que devemos ter pela vida humana.” (CALDAS, p.22)

Segundo O ANEXO A - SEÇÃO III: “A polícia pacificadora é consubstancia-se em uma estratégia de atuação policial ampla, que contempla as fases de intervenção tática, estabilização, implantação de Unidade de Polícia Pacificadora, monitoramento, avaliação e integração progressiva ao policiamento ordinário, realizados pela ação simultânea ou não de outros policiamentos especializados e de proximidade que variam conforme a fase e as demandas do território, permitindo a articulação entre ações policiais especiais e ações de aproximação, a fim de criar ambiência favorável para o desenvolvimento da cidadania.

O Plano Diretor da Polícia Militar, publicado em 2 de janeiro de 2007, no capítulo que trata da política operacional convencional e especial, uma das estratégias de ação indica um novo conceito operacional dos chamados “elementos desdobrados nas áreas especiais”, uma menção aos Postos de Policiamento Comunitário (PPC) nas favelas.

Segundo o plano da corporação, elaborado para o comando do coronel Ubiratan de Oliveira Angelo, esse novo conceito implicava “disponibilizar nos elementos desdobrados um espaço para ser ocupado por instituições públicas e privadas, visando o oferecimento de serviços assistenciais à comunidade da região, sem a redução do efetivo do PCC”. É visível que a corporação indicava a necessidade da chegada de serviços públicos complementares à presença da polícia²⁸.

O programa das UPPs foi lançado em dezembro de 2008, com a primeira unidade no Morro Santa Marta. De acordo com o site oficial da UPP, os objetivos principais do programa são os seguintes:

- 1) recuperar o controle de territórios anteriormente dominados por facções armadas e estabelecer o regime democrático de direito nesses lugares;
- 2) garantir a paz para essas comunidades;
- 3) ajudar a quebrar a lógica da guerra existente no estado.

Beltrame criou as UPPs no Rio de Janeiro, inspirado por um modelo colombiano que deu certo em Medellín, capital da província montanhosa de Antioquia, na Colômbia. O projeto desenvolvido pelo Governo do Estado para combater a crescente violência chama-se Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), que é uma política pública na área de segurança que promove a aproximação entre o poder público e a população, seguindo os princípios da polícia comunitária. As UPPs representam importante estratégia do Governo do Estado do Rio de Janeiro e da antiga Secretaria de Segurança Pública (Seseg) para recuperar territórios antes dominados por grupos criminosos e estabelecer o Estado Democrático de Direito.

O crime que é dominado por três facções criminosas: o comando vermelho (CV), o amigos dos amigos (ADA) e o terceiro comando puro (TCP), além das facções existem as milícias. O crime organizado estava sendo reprimido por uma política de contenção sem confronto e estava fortemente armado e entrincheirado em regiões de urbanização precária, em encostas dos morros, dentro das favelas. A principal fonte de renda do crime organizado é o tráfico de drogas. Entendendo a situação atual que era alarmante, a política de repressão toma

²⁸CALDAS, p. 14-15

um novo rumo, de uma atitude mais passiva de contenção para o confronto direto, buscando reduzir o poder das facções criminosas, atacando seus redutos e destruindo seus arsenais e posições defensivas.

Buscando reconquistar a confiança do cidadão na polícia, melhorar a percepção de segurança pelo cidadão e uma redução dos índices de criminalidade, surge a UPP. A instalação das Unidades de Polícia Pacificadora surge com a proposta da mudança de uma polícia de combate e confronto para uma polícia de prestação de serviço em segurança pública, com isso apresentam-se condições para que outros serviços públicos e privados estejam presentes, promovendo a inclusão social da parcela mais carente da população.

As Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) passaram a figurar no rol das discussões sobre segurança pública no Rio de Janeiro desde a inauguração de sua primeira unidade, no Morro Santa Marta, zona sul da cidade, no fim do ano de 2008.⁵ Outras duas unidades desse tipo foram inauguradas, meses depois, no Batan e na Cidade de Deus, ambas favelas situadas na zona oeste. A partir da instalação dessas três unidades, tanto o governo como a opinião pública passaram a considerar essa experiência como uma possibilidade de solução de problemas relacionados à violência armada nas favelas cariocas.

Procurando substituir o padrão de intervenções policiais pontuais em favelas, as UPPs logo foram alçadas à condição de “modelo” diferenciado de policiamento. As três primeiras UPPs colocavam em marcha um conjunto de práticas de policiamento que se distinguiam das situações tradicionais de ocupação em favelas. Dois aspectos diferenciavam as UPPs das modalidades de policiamento comumente praticadas em favelas do Rio de Janeiro:

- (i) a proposta da ocupação permanente, sem previsão de término;
- (ii) o enfoque na retirada das armas no lugar da erradicação do tráfico de drogas.

As UPPs se orientam pela proposta da ocupação permanente com a expectativa de tomada do controle territorial das favelas por parte do Estado. Uma das premissas das UPPs consiste, portanto, na proposta de entrar sem prazo para sair. O processo de ocupação ocorre, em um momento inicial chamado de “intervenção tática”, com a entrada de agentes do Batalhão de Operações Especiais da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (Bope/PMERJ) e do

Batalhão de Polícia de Choque – BPChoque, também da PMERJ. Nas intervenções desses batalhões especiais em situações que visam à implantação de UPPs, a regra não tem sido o confronto, mas a prisão de criminosos e a apreensão de armamentos.

A segunda etapa do processo de implantação é oficialmente chamada de “estabilização”, na qual prosseguem as intervenções táticas mescladas com ações de cerco à área abrangida pelas UPP. Ocorrem, nessa fase, rondas e intervenções que visam à garantia do controle territorial, além das prisões de criminosos remanescentes que tenham mandatos expedidos. Cumpridas essas duas etapas, é feita a implantação da UPP propriamente dita.

Na implantação, são destacados policiais formados especificamente para a atuação nessas unidades, cuja atividade central é o policiamento de proximidade. Os soldados que atuam nas unidades devem ser, obrigatoriamente, recém-formados. O emprego de policiais recentemente integrados à PMERJ, além de decorrer da necessidade de efetivo suficiente para as unidades, está associada à expectativa de que os novos policiais não compartilhem dos mesmos “vícios” daqueles que já praticam as formas tradicionais de policiamento no Rio de Janeiro.

A rotina da implantação consiste na manutenção das atividades de policiamento com rondas operadas por guarnições que circulam por setores delimitados. Prosseguem, ainda, nessa fase, a execução dos mandatos de prisão expedidos. Essa fase inicial de implantação é um momento de ganho de confiança entre a população local. É criado, com a implantação, um comando local da unidade que possui independência com relação ao batalhão convencional. As unidades são subordinadas ao Comando de Polícia Pacificadora (CPP), que sucedeu o Comando de Policiamento Comunitário (CPCoM). O CPP, por sua vez, está submetido diretamente ao gabinete do comandante geral da Polícia Militar. Ao fim das três etapas operacionais, como prevê a regulamentação das UPPs, é iniciada a fase de avaliação e monitoramento.

2.2 UPP: o conceito da polícia da paz

“As UPPs vieram para ficar. Vamos chegar a 40 Unidades até 2014. Não é só um projeto de segurança, é uma política de Estado, de valorização da vida e de geração

de esperança para o povo carioca e fluminense.” José Mariano Beltrame (Secretário de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro).

A Unidade de Polícia Pacificadora é um novo modelo de Segurança Pública e de policiamento que promove a aproximação entre a população e a polícia, aliada ao fortalecimento de políticas sociais nas comunidades. Ao recuperar territórios ocupados há décadas por traficantes e, recentemente, por milicianos, as UPPs levam a paz às comunidades (...) As UPPs representam uma importante ‘arma’ do Governo do Estado do Rio e da Secretaria de Segurança para recuperar territórios perdidos para o tráfico e levar a inclusão social à parcela mais carente da população. Hoje, cerca de 280 mil pessoas são beneficiadas pelas unidades. Criadas pela atual gestão da Secretaria de Estado de Segurança, as UPPs trabalham com os princípios da Polícia Comunitária.

A Polícia Comunitária é um conceito e uma estratégia fundamentada na parceria entre a população e as instituições da área de segurança pública. O governo do Rio está investindo R\$ 15 milhões na qualificação da Academia de Polícia para que, até 2016, sejam formados cerca de 60 mil policiais no Estado. Nessa definição conceitual, persiste a associação entre as UPPs e o desenvolvimento local. Essa perspectiva trata a UPP como uma espécie de condição básica para o desenvolvimento das demais frentes de intervenção governamental para a gestão local dessas áreas da cidade. Uma propaganda institucional, veiculada pela televisão, da época da expansão das UPPs, mostrava um carro de polícia subindo uma favela carioca. Ao estacionar, a porta da mala da viatura era aberta e de lá saíam pessoas vestidas como médicos, engenheiros, professores etc.

A mensagem desse comercial era que a segurança é a porta de entrada para a cidadania. Até que fosse inaugurado um programa de governo encarregado das políticas sociais voltadas para as favelas que receberam essas novas unidades de policiamento, essa foi a mensagem que predominou no discurso oficial acerca das UPPs. Com o lançamento da UPP Social, em meados de 2010, a vinculação entre as UPPs e as políticas sociais deixou de ser tratada de modo imediato e passou a se articular com as intervenções desse programa de gestão das políticas sociais e de desenvolvimento. Ainda que procure se vincular à lógica da paz, a definição das UPPs, apresentada no trecho citado anteriormente, retoma algumas metáforas da guerra.

A UPP como “arma” do Governo do Estado, mesmo que o termo tenha sido posto entre aspas, evidencia isso. Ao falar da recuperação de territórios como premissa para a paz, também emerge a utilização de uma linguagem bélica. No que diz respeito à caracterização da atividade policial desempenhada pelas UPPs, a definição anteriormente citada entra em conflito com aquilo que está previsto no decreto. Ela aponta o policiamento comunitário como o conceito central e estratégico, enquanto o decreto fala de policiamento de proximidade.

As definições, tanto no decreto como nesse texto do sítio eletrônico oficial, compartilham do fato de serem genéricas e pouco precisas. São utilizados termos como “paz” e a própria ideia de “pacificação” como meta fundamental. Esses termos são muito imprecisos para a definição de um conjunto de ações que pretendem com - por um novo “modelo” não só de policiamento, mas de segurança pública. Sabemos que a paz se opõe à guerra, ou seja, as UPPs procuram se alternativas ao modo tradicional de atuação policial em favelas pautado pelo confronto armado. Isso diz mais a respeito do que elas não são do que sobre o que elas são ou pretendem ser.

As palavras “paz” e “pacificação” possuem campos semânticos muito extensos e suscitam confusões compreensivas acerca do que seriam as UPPs. Isso fica mais nítido quando vemos as peças publicitárias do governo estadual, nas quais os termos “paz” e “pacificação” são associados a palavras como “liberdade” e “felicidade”, e com inauguração de um novo tempo para as favelas. Mesmo que as UPPs projetem anseios ambiciosos e dialoguem com demandas e expectativas reprimidas no campo dos assuntos relativos à segurança pública no Rio de Janeiro, esse não deveria ser o terreno prioritário de sua definição.

Entender que as UPPs abrem horizontes ou considerar que elas promovem a paz é insuficiente para compreendermos o que essas unidades de policiamento representam, efetivamente, para o debate e a formulação de políticas no campo da segurança pública no Rio de Janeiro. A própria oscilação entre definições como policiamento comunitário e de proximidade evidencia certa indefinição acerca das UPPs no que diz respeito à sua formulação como programa ou política.

A inexistência de um programa com definições e metas claras (o que não é resolvido pelo decreto que as regulamenta) é outro fator que contribui para que tomemos como ponto de

partida para a presente pesquisa o fato de que as UPPs não são um programa ou modelo de policiamento, tampouco de segurança pública. Elas representam, a nosso ver, mais um conjunto de experiências de policiamento, de grande interesse para os estudiosos do campo da segurança pública, e outros olhares voltados para a consolidação da democracia e a reflexão sobre a cidade que um modelo a ser avaliado ou monitorado. Esse é o ponto central da presente abordagem: uma investigação sobre as UPPs como experimento.

A partir dessa perspectiva, definimos que melhor que analisar as falas oficiais ou os documentos normativos é buscar observar o que as UPPs representam na prática, na vida cotidiana das áreas que ocupam e nas percepções dos diversos atores afetos e/ou implicados. É possível, assim, afastarmo-nos tanto das falas oficiais como das críticas mais imediatas. O discurso oficial, a nosso ver, falha ao definir as UPPs como “modelo”, como algo consolidado e como algo próximo da “grande guinada” e da “salvação” das populações faveladas. Já as críticas imediatas operam pelo diapasão da farsa. As UPPs seriam uma “grande farsa”, vinculada ao horizonte da “Cidade Olímpica” e da realização da Copa do Mundo e outros megaeventos na cidade.

Acreditamos que a vinculação a qualquer uma dessas duas perspectivas pode representar a renúncia à oportunidade de refletirmos mais detidamente sobre um conjunto de experiências de policiamento que podem servir de fontes interessantes para a busca por alternativas aos moldes tradicionais de ação policial em favelas cariocas. Consideramos, portanto, que as UPPs não correspondem àquilo que o discurso oficial diz a respeito delas (assim como ocorre com a maioria dos casos em que a propaganda oficial fala de suas iniciativas e gestões).

Partirmos, entretanto, da consideração sobre a farsa que nos impediria de identificar, de modo mais cuidadoso, as fragilidades e as potencialidades presentes no contexto das UPPs como proposta de policiamento. Isso representaria, até mesmo, a renúncia a um olhar efetivamente crítico. Do ponto de vista normativo, se temos como horizonte a consolidação de práticas de policiamento que sejam não somente adequadas, mas fundamentadas pelos valores democráticos, podemos considerar que a ocupação policial permanente seja um problema a priori.

Segundo o depoimento colaborativo para esta monografia do ex-comandante das UPPs, Coronel da Reserva da PM Frederico Caldas:

“A polícia do Rio de Janeiro foi pioneira em 1980 trazendo a proposta de policiamento comunitário, o grande responsável foi o saudoso Coronel Cerqueira, depois este modelo refletiu nas polícias do Brasil. Coronel Cerqueira era um homem muito à frente do seu tempo. As primeiras experiências de implementar um modelo de polícia mais cidadã, preventiva, que respeitasse os direitos humanos e os direitos do cidadão, foram em Copacabana e no Leme. O modelo implantado pelo Coronel Cerqueira dá certo, mas, chega às eleições e Moreira Franco é eleito com a política de segurança repressiva, prometendo acabar com a violência em seis meses.

Ocorre as eleições novamente e Brizola é novamente eleito, o Coronel Cerqueira retorna ao posto de comandante-geral da PM e secretário, e retoma o modelo de policiamento comunitário, agora expandindo para os bairros de Andaraí, Tijuca e Vila Isabel. Eu era 2º Tenente quando tive contato com o policiamento comunitário no 6º BPM, lá tínhamos reunião com os moradores dos bairros, e através dessa integração era gerada a aproximação da polícia com a comunidade. No 6º BPM, tínhamos uma inovação, um número de telefone fixo que era disponível para o público e quando ligava, a secretária eletrônica registrava as demandas e aí por este telefone sabíamos das necessidades que os moradores precisavam mesmo quando não podíamos atender na hora.

Quando fui comandante da UPP, vi que cada comandante fazia as reuniões ao seu próprio critério, outros nem faziam, não havia nada organizado, nada institucionalizado, então, pensei comigo “sou coronel, final de carreira e quero fazer a diferença, quero inovar, quero criar” e então, criei uma ferramenta de integração com a comunidade, criei a ouvidoria “paz com voz”, conselhos comunitários que não havia, houve muitos avanços, consegui colocar em prática muitas coisas que eu acreditava, saí satisfeito. Troca de tiro todo dia gera muita instabilidade. Enterrei 11 policiais. Em relação ao futuro, a UPP acabou, não acredito no projeto, é um projeto que ao meu ver, acabou. Existe pouca integração, traficantes que continuam ali mandando, existe lugares que não possuem patrulhamento, falta pacto social e mobilização da sociedade, os investimentos sempre ficaram e ficam distantes, o Rio de Janeiro passa uma crise muito grave, a gente não vê o poder público promovendo esses investimentos.”

2.3 Os projetos sociais da UPP

O projeto das UPPs representa o sonho de um estado livre da violência e do império do crime, a fim de aproximar a comunidade local da polícia. Como estratégia para mitigar o conflito entre policiais e os jovens, a UPP surge com as propostas de projetos sociais dentro da própria base militar, onde os policiais são os professores dos cursos livres que possuem como público-alvo as crianças, adolescentes e jovens.

É preciso reconhecer a importância da ação social no processo de rompimento com o velho paradigma da polícia eminentemente repressora.

As ações e projetos sociais desenvolvidos pelo poder público de todas as esferas, por empresas e pelo terceiro setor se apresentam também como importante estratégia que permite o fortalecimento do conceito de cidadania e a redução da violência. Com o objetivo de coordenar e institucionalizar o conjunto de ações, a subsecretária de Educação, Valorização e Prevenção da secretaria de Segurança, Juliana Barroso, designou uma equipe técnica para visitar todas as UPPs no período de 19 de abril a 15 de julho de 2013, com o objetivo de mapear os projetos sociais que são desenvolvidos. Durante o levantamento, foram realizadas 110 entrevistas, sendo ouvidos 27 comandantes, sete subcomandantes, 72 policiais que coordenavam e/ou executavam projetos sociais e quatro civis que participavam das atividades.

O trabalho de campo, que foi coordenado pela superintendente de Prevenção, Leriana Figueiredo, identificou 79 projetos, dos quais 75 contavam com a participação de policiais e quatro com a participação apenas de civis, que utilizavam as dependências das UPPs, gerando um vínculo com a unidade. Ao todo, os projetos oferecidos à população tinham a participação de 124 policiais.

Foram identificados 47 projetos na área de esportes, que incluía oficinas de futebol, vôlei, tênis, artes marciais e ginástica para a terceira idade, dentre outros; 14 na área de educação, que envolviam capacitação profissional e reforço escolar; 16 na área da cultura, com atividades

de música, teatro, passeios a pontos turísticos e atrações culturais; e duas na área de saúde, que ofereciam serviço de fisioterapia e acompanhamento médico domiciliar²⁹.

É de extrema importância a segurança no processo de fortalecimento da cidadania, pode-se entender que a segurança é a porta de entrada para a cidadania e que a presença da polícia pode viabilizar a chegada de políticas públicas nas comunidades, com ações voltadas para a garantia e efetivação dos direitos fundamentais para todos³⁰.

Num país que possui uma cultura do litígio, a mediação de conflitos apresenta-se como uma ferramenta moderna e eficaz, pautada no respeito à dignidade humana e fundamentada no binômio polícia-sociedade.

É a tentativa de desconstrução de uma imagem voltada unicamente para a atuação policial ostensiva e repressiva contra o crime, onde a figura do policial reveste-se de importância pelo fato de ser o elo entre a comunidade e o estado e, não raro, a única materialização de sua presença. Este modelo de ação preventiva, essência da polícia de proximidade, tende a fortalecer a confiança da população no aparato policial e, portanto, no estado e leva a comunidade a assumir seu papel de protagonismo de seus próprios destinos.

É a partir do estabelecimento dessa confiabilidade que a comunidade passa a trazer para os policiais demandas e questões que incomodam. São problemas de infraestrutura ou de saneamento básico, educação ou saúde, que são, na verdade, atribuições de outros órgãos públicos, principalmente da prefeitura, mas cuja solução tem sido também proporcionada pelos policiais.

A presença do policial na comunidade, vivenciando sua realidade e criando vínculos de convívio com ela, expõe o lado humano do profissional e tende a passar ao morador, além da sensação de segurança, o sentimento de pertencimento e responsabilidade social. A comunidade passa a respeitar e confiar no policial, auxiliando-o, por se sentir também responsável pela preservação da ordem. A polícia assume, então, um novo papel para enfrentar a origem do

²⁹CALDAS, página 229-230

³⁰Vereadora Laura Carneiro, discurso feito em 20 de agosto de 2014

problema, por vezes, proveniente de conflitos pequenos de família ou vizinhança que podem desencadear ações que destroem relações e resvalam para o crime³¹

2.4 Pesquisa de campo - visita ao projeto social da UPP Providência

A primeira favela do Brasil, o Morro da Providência, no Centro do Rio, recebeu no dia 26 de agosto de 2010, a sétima Unidade de Polícia Pacificadora da cidade.

A UPP Providência funciona em um prédio de cinco andares onde fica uma creche.

Fui recebida na UPP pelo comandante da unidade, o Capitão PM Vinícius, o qual me permitiu acompanhar o trabalho social que é desenvolvido pelos policiais da unidade através do Projeto Social da UPP. Fiquei extremamente encantada com o projeto pois nunca tinha tido este contato antes e não sabia que a polícia realizava esses tipos de ações em suas bases.

O projeto conta com aula de reforço escolar, aula de música, jiu-jitsu e artesanato para os idosos. Pude acompanhar a aula de reforço que é ministrada pela policial feminina Lívia, onde pude notar o prazer que é para aquelas crianças estar naquele ambiente e o quanto o projeto impacta diretamente na vida daquelas crianças que viviam em situação de vulnerabilidade social e à mercê da criminalidade.

No decorrer da aula, fui surpreendida com os alunos que fazem aula de música, o qual o policial Will é o professor, e pude notar o quão aprimorada está o desenvolvimento das crianças tanto na prática de tocar os instrumentos musicais, quanto na prática de cantar. É perceptível que a integração entre a polícia e a comunidade têm sido eficaz no Morro da Providência, onde pode-se obter um índice menor de criminalidade e gerar oportunidades para os jovens daquela comunidade.

As competências do Estado devem ser indissociáveis ao conceito de segurança pública. Este conceito é mais amplo, não se limitando à política do combate à criminalidade e nem se restringindo às atividades policiais. A segurança pública, enquanto atividade desenvolvida pelo

³¹CALDAS, pág. 238-239

Estado, é responsável pelas ações de repressão e pela preservação de cenários onde os cidadãos possam conviver, trabalhar, produzir e se divertir, protegendo-os dos riscos e das ameaças.

Contudo as políticas públicas são disposições, medidas e procedimentos que traduzem a orientação política do Estado e regulam as atividades governamentais para o bem comum.

Rodrigo Felha, cineasta, fundador do Instituto Arteiros e morador da favela Cidade de Deus, relata um pouco de como a polícia é vista na favela pelos moradores e de como é importante ter políticas públicas sociais nas favelas:

“Não é implementando um projeto da polícia comunitária que é sinônimo que vai dar certo, que o território vai estar em paz, o território vai estar tranquilo, não vai porque a polícia não tem um treinamento especializado para uma aproximação, ela é treinada para o confronto, ela é treinada para ver esse território que são as favelas como um território hostil, território de guerra, o policial ele tem o desejo de apertar o gatilho e o lugar onde ele pode apertar o gatilho livremente é dentro da favela, por exemplo, ele pode apontar o fuzil para dentro de um beco, mesmo sabendo que o traficante está lá, ele não está vendo esse traficante e ele tem a autorização para apertar o gatilho, sem saber as casas que estão atrás desse traficante, o que está atrás desse traficante, ele sabe que ali existe vidas de crianças, idosos, estudantes, trabalhadores, que estão correndo perigo e mesmo assim ele aperta o gatilho, sem saber se vai ter eficácia ou não. A polícia não tem o aparato psicológico de tratar os seus soldados, então, você pega um policial que não tem um treinamento especializado e que está afetado com algum problema psicológico e esse cara está na rua, podendo apertar o gatilho e matar inocente a qualquer momento. Falta tratar a polícia primeiro, a polícia está pensando em tratar as favelas, mas a polícia precisa se tratar primeiro. A eficácia da polícia ela nunca vai existir pois ela vê o território sempre como um território inimigo, um território absolutamente hostil, vou citar a Cidade de Deus como exemplo, a Cidade de Deus ela não é uma favela, ela é um complexo de favelas, então, a gente já viu o caveirão entrar numa determinada parte da favela e ter confronto, ele sair daquela parte da favela e ir para outro lado da favela, adentrar e não ter confronto, não ter um tiro, e os moradores continuarem na rua, a gente vê o caveirão saindo e retornando para aquele território de confronto, porque é o que eles querem. A abordagem policial sempre vai cair exatamente nesse quesito de ver o território e ver as essas pessoas que ali moram, como de fato uma pessoa que oferece perigo pra ela. Então, eu sempre digo que para a polícia “pacificar”, ela precisa se pacificar mas isso está longe de acontecer, não existe instruções para a polícia o suficiente para que ela faça uma abordagem segura, tanto para ela como polícia e para o morador, isso já estou falando da polícia dentro da favela, porque para chegar lá é necessário muitas cápsulas, muito gatilho apertado, lamentavelmente, e é isso que eles querem, apertar gatilho, a gente vê essa vontade, é por isso que a gente vê pessoas inocentes, moradores, com ferramenta de trabalho na mão sendo confundidos com armas e sendo alvejados. O projeto da UPP existiu na Cidade de Deus e já faz algum tempo que não existe mais, naturalmente, ele teve aí o seu momento áureo, em que de fato, ele aconteceu, as pessoas acreditaram que poderia ter uma paz contínua, eu não acreditei, nunca

acreditei, justamente por saber que era um projeto de governo, não um projeto de estado, e naturalmente por depender do ser humano, e quando a gente fala do ser humano, o ser humano é falho, inclusive aquele que está vestindo uma farda, então a gente sabe o poder da corrupção que existiu, existe e que lamentavelmente vai existir, eu que sempre trabalho com projetos sociais dentro da Cidade de Deus, vi alguns projetos acontecerem, partindo de policiais, eu via que era uma tentativa de fazer alguma aproximação mas que não tinha o impacto necessário porque do outro lado da ponta, que eram os próprios policiais, estavam fazendo coisas negativas, coisas arbitrárias com a favela, isso é e sempre foi um fato, nunca existiu um peso que fizesse a diferença, isso lamentavelmente, e eu também sempre tive o discurso que por mais que a gente tivesse essa aproximação, que mesmo que fosse pequena, os projetos sociais tinham que vir a partir das suas secretarias, se quer fazer um projeto de esporte, que venha a secretaria de esporte, se quer fazer um projeto de cultura, que venha a secretaria de cultura. E aí você me pergunta, “a polícia continua sendo só o lado opressor?” a nossa briga, a nossa luta, tem que ser o tempo inteiro para que ela não seja opressora, independente de qualquer tentativa de proximidade ou não. A minha fala é de trazer uma reflexão para as pessoas, acerca da pergunta “qual é o benefício da entrada da polícia nas favelas?” quando se faz essa pergunta para as pessoas que moram nas favelas, naturalmente, a resposta vai ser negativa, não existe benefício nenhum, e mesmo quando eles fazem apreensões, apreendemos um fuzil, duas pistolas, drogas, para aquilo tudo acontecer, por exemplo, temos favelas que deixam cerca de cinco, oito mil alunos fora das escolas, sofrendo traumas de ter que se esconder, se abaixar, de terem que ouvir o tiro muito próximo, de o tiro estar pegando na escola que eles estão estudando. Eu não acredito na política da polícia de proximidade por conta do fator humano da pessoa que veste a farda pois você precisa acreditar nas pessoas. As políticas públicas sociais dentro das favelas, nos quesitos de educação, esporte e assistência social vão ser sempre eficazes mas para isso elas precisam acontecer de fato, para se trabalhar no olho do furacão é preciso saber como essas ações entram no olho do furacão, porque ela não pode entrar como entra muitas vezes com um gestor que não tem conhecimento do território, que não conhece as pessoas do território, e muita das vezes, isso lamentavelmente acontece, existe um impacto muito forte e positivo, se tem e existem pessoas capacitadas, eu falo aqui, que eu sou uma delas, pois assim como existe eu, existe outras dezenas de pessoas capacitadas para que a gente esteja dentro dessas ações para que possamos ajudar o território, mas para isso a polícia ela precisa ajudar e uma forma dela ajudar é ela não fazendo incursões policiais de forma errônea, de forma agressiva e inconsequente, porque quando acontece essas incursões, para além das escolas que eu falei, existem as creches, os projetos sociais que param, por isso que eu sempre coloco em xeque o benefício das incursões policiais, porque não existe.”

Paulo Storani, ex-capitão veterano do BOPE e especialista em segurança pública, relata sua visão acerca da segurança pública atual e da falta de investimento em políticas públicas:

“O que nos vemos no Brasil, em particular no Rio de Janeiro, o que experimentamos hoje é uma construção histórica, porque as policiais são do jeito que são, não é política de enfrentamento, é uma estratégia de enfrentamento, temos uma polícia de vigilância, vigiar a população, não uma polícia de proteção, de proteger o cidadão. O policiamento comunitário vem para olhar o cidadão como seu cliente, cuidar dele, não para vigiar ele por ele estar fazendo algo errado. O policiamento comunitário vem

tentar suprir essa necessidade, mudar o olhar do policial quanto ao cidadão, é óbvio que quanto uma polícia mais próxima da sociedade, melhor é para resolver os problemas, através da mediação de conflitos, por exemplo, coisas que pode se resolver ali no dia-a-dia, crimes de menor potencial ofensivo. Esse modelo de polícia já acontece em outros estados mas aqui no Brasil ainda não por questões políticas. O Coronel Cerqueira é um grande visionário, primeiro comandante negro, tudo que a polícia faz hoje, ele pensou lá atrás.

O problema da UPP foi quando ela se tornou um projeto partidário com a eleição do Sérgio Cabral, no início a UPP foi um sucesso mas o problema é que o Sérgio Cabral prometeu 40 UPPs, tinha 20 implantadas, 9 com problemas de infraestrutura e efetivo, se você aumentar a UPP, você aumenta a crise, na época estávamos em crise, o que se fazia era pegar uma UPP com 100 homens, dividir, distribuir 50 para outra unidade, ficava um efetivo reduzido e que não conseguia atender as demandas e nem dar início ao que era necessário naquele momento. A ausência de outros agentes do estado no processo de pacificação que deveriam estar junto, isso foi grave para história da UPP, pacificação não é só colocar polícia, pacificação é entender a necessidade da população, o policial pode ser um mediador mas precisa ter alguém ali para fazer alguma coisa, seja a secretaria de esporte, saúde, cultura, por exemplo, é um conjunto de ações que deveria ser muito bem planejado. A polícia entra e fica sozinha no processo, a polícia tem que entrar e as ações sociais tem que entrar também, que são ações essenciais para a consolidação da pacificação, a UPP não estava mais funcionando por causa da falta de investimentos. O policiamento de proximidade é eficaz porque veio para estabelecer um pacto de confiança do cidadão, a confiança entre a polícia e a comunidade, a polícia de proximidade ela não é específica de UPP, ela é específica de um conceito de polícia comunitária, onde a UPP está inserida nela, onde você precisa estar próximo das pessoas, precisa conhecer as pessoas, precisa falar com as pessoas. O ponto negativo da UPP é que o policial fica sozinho nesse processo, os criminosos voltaram e voltaram com uma grande vontade de desqualificar e retomar o território que antes esse criminoso tinha ocupado, foi isso que aconteceu e está acontecendo, por isso que o projeto da UPP se desqualificou, a polícia tentou fazer o que o estado não faz, por exemplo, minha esposa ajudou uma policial feminina que criou um projeto de dança na UPP da Cidade de Deus, outro caso é o do policial da UPP Pavão-pavãozinho, eles estão ali naquela comunidade fazendo ações de aproximação, levando o fomento de políticas públicas sociais para aquela comunidade, onde como disse anteriormente, o estado não está presente, era pra alguém estar fazendo aquilo mas como ninguém faz, o policial vai e faz mas esse não é o papel dele, era pra ele estar ali protegendo, interagindo, criando espaço mas não ser o protagonista da ação diretamente, então a UPP falhou lamentavelmente nisso, se perdeu por causa da falta de estrutura, se retornamos o projeto com uma estrutura adequada, com certeza, vai mudar este cenário, vamos conseguir mudar este cenário dentro do conceito da polícia de proximidade mas para isso o sistema jurídico-penal precisa mudar, temos hoje leis penais que favorecem o cometimento do crime, que favorece o criminoso, por exemplo, o criminoso identificado, se preso, fica pouco tempo preso, então, com esse sistema jurídico penal fica muito difícil mudar, a nossa legislação é muito permissiva, ela induz as pessoas a cometerem o delito.”

Para o WG, morador da favela do Cesarão e fundador do projeto social Cultura na Cesta, a política de segurança pública se torna eficaz através de ações sociais:

“Sobre a polícia comunitária, uma polícia mais cidadã, eu acredito que a gente consiga aproximar muito mais a população com a polícia, se houver essa troca, se a polícia entender como é a área, porque cada comunidade tem a sua dinâmica, então acho que uma polícia mais próxima da comunidade e dos moradores vai conseguir ter um olhar diferenciado, acredito que possa ser uma forma da gente poder aproximar a polícia do morador e quando a gente humanizar essa relação, se não for uma relação de poder e estado pra cima da comunidade, podemos ter bons resultados. Políticas públicas é importante em todo lugar, não só dentro da favela, é importante em todo o estado, em todo município, para podermos fazer o organograma da cidade funcionar, a gente entender a dinâmica e fazer as coisas acontecerem no ato, na hora, a política pública identifica o problema e propõe soluções para que aquele problema não possa se perpetuar. A polícia comunitária pode ser importante sim, porque cada comunidade tem a sua visão, tem a sua própria vivência, seu próprio ritual, então o policial inserido naquela vivência, naquele espaço vai ter um resultado muito melhor. O ponto negativo da polícia é tratar todo favelado como bandido, todo favelado sem ter voz, sem ter oportunidade de ter os seus direitos adquiridos, essa é a dificuldade do policial de enxergar no morador de favela um igual a ele, um igual. Os pontos positivos da polícia é que ainda existe dentro do corpo policial, existe pessoas de uma humanidade enorme, o trabalho feito pelo proerd, teria que ser estendido para todos os batalhões, tinha que ter uma unidade do proerd para dialogar com a comunidade, essa abordagem com o proerd é muito positiva. Tem que haver essa integração entre a polícia com a sociedade porque os policiais fazem parte da sociedade, não tem só que ser mais um braço armado do estado para poder intervir nos problemas, precisa estar inserida junto com a sociedade, a integração é importante sim para o policial. A política de segurança pública vai muito além do confronto, do que o braço armado da polícia, eu acho que a política pública de segurança precisa ser pensada pra fora do domínio do policiamento ostensivo, a gente precisa política pública como saúde, educação, cultura, esporte, tem que se entrar com toda essa vertente dentro da comunidade, não só dentro da comunidade mas também no condomínio, em todo lugar, pra poder a gente poder trabalhar vários fatores que tem problema, política social tem que entrar, a gente é carente dessa política toda que fazem parte da política de segurança pública do rio de janeiro, a gente precisa intervir isso no município, no estado, fazer várias políticas para a gente poder também ter a segurança pública efetiva, assim como também saúde e esporte, e não só o braço armado da polícia. Políticas públicas geram reduções de criminalidade, você quando consegue saciar a fome, dar o emprego, fornecer cultura, lazer, esporte, pra aquela pessoa, você desvia o olhar dela para aquilo que estava faltando, e ela começa a buscar outras vertentes para poder crescer na vida, então, eu acredito que esse trabalho que eu faço há 16 anos com o projeto cultura na cesta, vem mostrando isso que a gente pode fazer a diferença com políticas públicas, fazer a diferença com cultura, esporte, arte, educação, e fazer uma outra visão para o ser humano. A gente precisa usar muito mais a inteligente, do que só a força, a gente precisa usar técnicas muito mais aprimoradas para entrar e intervir e entender que o morador de comunidade é um ser humano igual a todos, igual a um policial, o policial precisa se ver, como o morador também precisa se ver naquele policial, precisamos que os governantes pensem de uma outra forma, não é só em ano eleitoral, precisamos fazer a coisa certa e fazer acontecer de verdade, não precisa fazer só em três meses, cinco meses, um ano ou quatro anos, precisa fazer ser permanente, precisa criar mecanismos para aquilo que seja uma coisa permanente, o estado precisa retomar o poder mas na força, na bala, não vai resolver, precisa ter um aparato muito maior, entrar com várias organizações e secretariado e apoiar os projetos que já estão nas comunidades, porque cada projeto entende como aquela comunidade funciona, e

conseguir fazer a segurança pública num todo, se não entrar com arte, cultura, esporte, vivências, e entender que aquele morador é um ser humano, que nem todo mundo ali é bandido, uma mínima parte é bandido, não vai funcionar.”

Pode-se analisar através dessas falas que a parte periférica da cidade do Rio de Janeiro é invisível aos olhos do poder público e que em sua maioria quando essas respectivas comunidades possuem a UPP que oferece ou ao menos tenta oferecer projetos sociais e realizar ações sociais, acaba fazendo o papel do estado dentro da favela e que por sua vez é realizado pelos próprios policiais, que como dito em capítulos anteriores, estão sozinhos. A polícia está sozinha e somente a polícia em um território não adianta. É necessário ter investimento em políticas públicas para resgatar comunidades conflagradas pelo alto índice de violência e criminalidade.

É nesse momento que surge a política de segurança pública com o conceito de policiamento comunitário como prevenção criminal nas localidades periféricas. A polícia quando interage com o criminoso, para prendê-lo ou para impedi-lo de cometer algum crime, está prestando um serviço às vítimas, à sociedade, e à justiça; ao prestar um serviço à justiça, presta também um serviço ao criminoso, prendendo-o para que possa ser responsabilizado por seus crimes e reparar o dano causado e, finalmente, ser ressocializado³².

Atualmente, como se mostra a segurança pública, acreditamos que a mais eficiente forma de combate a criminalidade, tanto em sua prevenção, quanto na sua repressão, esteja ligada à integração entre a Polícia e a Comunidade. Antes de analisar o conceito de prevenção criminal, importa refletir sobre o conceito de crime, e analisar, ainda que de forma superficial, a evolução deste conceito. Durante muitos anos, e ainda hoje com muitos adeptos, prevaleceu a definição jurídico-legal que considerava crime, em sentido criminológico, todo o comportamento, e só aquele, que a lei criminal tipifica como tal³³.

Estava-se, pois, perante uma definição eminentemente jurídico-legal, que remete o conceito de crime, exclusivamente, para os fatos qualificados como tal pelo ordenamento jurídico.

³²CERQUEIRA, 2001, p. 108

³³DIAS e ANDRADE, 1992, p. 65

Para a prevenção dos crimes, seja ele de homicídio, roubo ou tráfico de drogas, a importância do fortalecimento das políticas públicas nas áreas econômica, social e cultural, particularmente na área da educação e na geração de emprego e renda, e também da redução da impunidade através de mudanças na legislação e do aperfeiçoamento da atuação das organizações dos sistemas de segurança pública e justiça criminal.

Deve haver maior integração das ações governamentais entre a União, os estados e os municípios, tanto na área das políticas econômicas, sociais e culturais quanto na área das políticas de segurança pública e das políticas criminais e penitenciárias. Devemos enfatizar a importância da constituição de forças-tarefas para prevenção de crimes, a partir do município, com a participação de organizações policiais federais, estaduais e municipais, e acompanhamento de lideranças comunitárias.

Ressalvo que a necessidade de valorização dos profissionais de polícia é importante e a necessidade de aperfeiçoamento da formação e qualificação profissional dos policiais e da gestão das organizações policiais, visando diminuir a corrupção e a violência na polícia, aumentar a sua eficácia e eficiência e principalmente a sua legitimidade perante a sociedade.

Outros autores vêm defendendo uma perspectiva menos redutora e mais abrangente, numa dimensão sociológica, como o conceito defendido por Sellin, que, argumenta que não são apenas as normas jurídico-penais que devem merecer a atenção dos criminologistas, mas também outras passíveis de violação e com implicações efetivas no normal decorrer da vida em sociedade³⁴.

Concomitantemente surge, também, um conceito reformista que, partindo da insuficiência do conceito jurídico-legal, introduz a componente da danosidade social do acto como condição fundamental para definir o fenómeno criminal³⁵.

Em sentido contrário às definições anteriormente apresentadas, surge o conceito radical que assenta a construção do conceito de crime na adopção do respeito pelos direitos humanos

³⁴apud DIAS e ANDRADE, 1992, p. 70-71

³⁵DIAS e ANDRADE, 1992, p. 70-71

como elemento fundamental de análise. Nesta perspectiva, crime seria todo e qualquer ato que constitua uma violação dos direitos humanos (DIAS e ANDRADE, 1992, p. 80). Neste sentido, Dias e Andrade (2001, p. 84) defendem que “todo o conceito criminológico de crime assenta necessariamente numa dupla referência: uma referência jurídica e uma referência sociológica”.

Assim, segundo estes autores, estas duas vertentes aparecerão indissociáveis na definição de um comportamento criminal. A criminalidade e a violência têm ocupado, nos últimos anos, o centro dos debates sociais e políticos, bem como têm sido apontadas como uma das principais preocupações dos cidadãos por todo o mundo. A temática da segurança é frequentemente utilizada pelos mais variados actores políticos, sobretudo numa estratégia eleitoralista, com o fim óbvio de retirar dividendos políticos. Por outro lado, a temática da segurança, criminalidade e violência, sendo uma área que afecta directamente a qualidade de vida das pessoas, é propícia a aproveitamentos demagógicos e estratégias populistas.

Conforme refere Hassemer (1995, p. 92): Defende este autor que submeter a garantia da liberdade e da protecção dos direitos fundamentais à política criminal sob pretexto de um efectivo combate ao crime, põe em risco todas as tradições do Estado de direito, propondo como alternativa algumas medidas como a aposta em políticas sociais, prevenção técnica, policiamento ostensivo, possibilidades de sobrevivência para os jovens, entre outras. Noutra perspectiva, (Caetano 2003, p. 268) refere que a convivência pacífica de todos os cidadãos implica que cada pessoa, no exercício dos seus direitos, não invada, ofenda ou impeça o exercício dos direitos dos outros.

Defende este autor que este objectivo pode ser atingido de duas formas: reprimindo a violação – abordagem repressiva – ou evitando que a violação se produza – abordagem preventiva. A opção pela repressão, que se situa na esfera do poder judicial, conduz ao estado em que cada pessoa tem plena liberdade de agir sujeitando-se, posteriormente, às consequências dos seus actos, nomeadamente à reparação do dano. Na opinião do autor, a via meramente repressiva relevou-se insuficiente, até porque nem sempre é possível reparar o dano – como sucede no caso do homicídio.

Assim, a prevenção surge como a melhor via para evitar os danos sociais, indicando que tal é possível, “regulamentando as actividades perigosas, evitando as ocasiões de perigo,

dificultando o uso dos instrumentos homicidas, vigiando os indivíduos de mau carácter (....)” (CAETANO, 2003, p. 268). Para Caetano (2004, p. 1152): O objecto próprio da polícia é a prevenção dos danos sociais, (...) incumbindo à polícia apenas a função de prevenção da criminalidade, arguindo os suspeitos e perseguindo os elementos perigosos, de modo a que não fiquem impunes os delitos e não se generalize pela impunidade o desrespeito pela lei.

Neste mesmo sentido, Gomes (2007, p. 66) defende que, apesar da necessidade de intervenções repressivas, é possível atingir o mesmo objectivo através de estratégias preventivas, actuando a montante do fenómeno criminal e assim evitar os danos sociais por ele provocados. A prevenção do crime constitui, atualmente, um instrumento fundamental para combater a criminalidade, garantindo às comunidades mais segurança em consonância com o respeito pelos direitos e liberdades das pessoas.

2.4.1 Governo Sérgio Cabral: UPP social carioca

O programa UPP Social nasceu em setembro de 2010, no governo Sérgio Cabral, com uma série de diretrizes. Em 30 de novembro daquele ano, o ex-governador assinou oficialmente seu decreto de criação. Na chegada do projeto ao Morro dos Macacos, na Zona Norte da cidade. Pouco depois do evento de lançamento no Morro dos Macacos, apenas 33 dias depois do decreto que criou o programa, a UPP Social trocou de mãos. Sérgio Cabral passou a responsabilidade do Estado para a prefeitura do Rio. Em 3 de janeiro de 2011, o então prefeito, Eduardo Paes, assinou então a criação do programa UPP Social Carioca e entregou sua gestão ao Instituto Pereira Passos. Ricardo Henriques, responsável pelo projeto no governo do estado, saiu da secretaria estadual e passou a coordenar o programa no município.

O experimento das UPPs e das UPPs Social são políticas novas, implementadas pela primeira vez no Brasil. A UPP Social Carioca, ou simplesmente UPP Social como o programa é mais conhecido. É levado a cabo pelo governo municipal em favelas da cidade do Rio de Janeiro “retomadas” recentemente (2008) da presença ostensiva de grupos armados (narcotráfico e milícias). O objetivo principal declarado da UPP Social é consolidar o controle territorial e promover a pacificação das áreas atingidas pelas Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), tarefa que cabe ao Estado e às instituições que o representam. No primeiro capítulo foi

pontuado que uma das três principais funções do governo é justamente a função alocativa, de prover os bens públicos e os bens sociais que a iniciativa privada não tem interesse em produzir. O programa UPP Social, como o nome indica, pretende atuar na área social de uma determinada comunidade, promovendo a cidadania e o desenvolvimento econômico, contribuindo para a integração das favelas com o restante da cidade. Diversas instituições podem cooperar, mas os objetivos do programa envolvem diretamente o bem-estar coletivo. Por essa razão, é o Estado quem assume o papel principal na execução dessa tarefa e deve garantir a existência do programa.

O problema das favelas extrapola as questões de segurança pública. Embora a ação da polícia seja fundamental, a presença de policiais não basta para resolver os problemas dessas áreas, que carecem de infraestrutura básica e equipamentos de toda sorte (escolas, creches, postos de saúde, áreas para esporte e lazer, etc.). Somado a isso, algumas experiências nacionais e internacionais reforçam a ideia de que políticas de prevenção à violência são mais exitosas quando são agregadas a ações mais amplas da área social, como educação, esporte e cultura 44. Assim, com a intenção de complementar a ação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), a política de segurança pública em curso promovida pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro, foi idealizada, no ano de 2010, a UPP Social. Na sua origem, o programa UPP Social estava no âmbito da Secretaria Estadual de Assistência Social e Direitos Humanos do governo do Rio de Janeiro (SEASDH) onde permaneceria até as eleições de 2010.

No início do ano de 2011, o programa UPP Social deixa o governo do estado, a SEASDH, e passa a fazer parte do organograma do Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos (IPP-Rio) da Prefeitura do Rio de Janeiro. A principal atribuição do IPP é produzir informações qualificadas (socioeconômicas, topográficas, etc.), em grande parte georreferenciadas, sobre a cidade. Dentro do IPP, a UPP Social foi alocada na Diretoria de Projetos Especiais (DPE). O programa chega ao Instituto Pereira Passos levado pelo novo presidente (Ricardo Henriques) indicado pelo Prefeito, o que de alguma forma lhe atribuiu uma característica de “programa passageiro” porque sua permanência na instituição parecia estar atrelada à gestão daquele presidente.

A UPP Social foi elaborada com o objetivo principal de consolidar o domínio sobre o território/comunidade, dando seqüência ao trabalho das Unidades de Polícia Pacificadora.

Os objetivos específicos do programa foram assim colocados:

- 1) promover a coordenação e integração das ações sociais
 - 2) promover a cidadania e o desenvolvimento socioeconômico dessas áreas
 - 3) contribuir para efetivar a integração dessas áreas ao conjunto da cidade
- (HENRIQUES e RAMOS, 2010).

O objetivo principal do programa UPP Social foi o de fortalecer e legitimar a política das UPPs considerando que o problema da violência nas favelas não pode ser tratado e resolvido exclusivamente pela polícia. Esse objetivo é o que Pierre Muller (2010) chama de finalidade explícita.

Os objetivos específicos, ou a finalidade latente (MULLER, 2010), são bastante ambiciosos, a tal ponto que se tornam vagos, sinalizando para a dificuldade de colocá-los em prática e concretizá-los.

As ações sociais pensadas para as UPPs Social reúnem as políticas da assistência social (Bolsa Família, Benefício a Prestação Continuada, por exemplo), as políticas de saúde (Posto de Saúde da Família, Unidades de Pronto Atendimento em Saúde, atendimento hospitalar) e as políticas de educação (ensino fundamental, médio, educação profissional).

A execução dessas políticas é compartilhada entre as três esferas de poder. Promover cidadania e desenvolvimento socioeconômico nas favelas, por sua vez, implicaria em envolver a iniciativa privada para viabilizar o acesso a uma gama de serviços (como os financeiros), opções culturais e de lazer, bem como aos serviços públicos prestado pelo poder judiciário.

Segundo os idealizadores do programa, a UPP Social seria implementada em áreas que se caracterizam pela ausência do Estado e pela presença não coordenada de diversos projetos públicos ou de OnGs, criados muitas vezes para compensar políticas públicas ineficientes. Assim como em outras áreas pobres da cidade, a descontinuidade dos projetos, a sobreposição

de competências e a falta de coordenação entre as ações são elementos muito presentes nas ações públicas nas favelas cariocas³⁶.

A fragmentação das políticas é, portanto, a justificativa para a existência da UPP Social, que pretende reverter esse quadro, trazendo unidade de ação às políticas sociais. Conforme mencionado anteriormente, em 2011, depois da reeleição do governador do estado, Sérgio Cabral (PMDB/RJ) em 2010, o programa UPP Social foi transferido do âmbito da secretaria estadual (SEASDH) para a Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro, localizando se em uma autarquia (Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos). Uma vez na prefeitura, o programa precisou ser reformulado juridicamente.

Abaixo, seguem dois enunciados importantes: o primeiro apresenta trechos do Decreto Municipal n.33.34745, de 3 de janeiro de 2011, que cria a UPP Social e o segundo é a transcrição dos principais objetivos e da missão do programa, com base em documentos oficiais produzidos pela sua coordenação geral. Ambos os documentos revelam as ideias que servem como “pano de fundo” ou, para retomar o conceito elaborado por Muller, as ideias que servem de referencial para a política analisada.

“Decreto de criação da UPP Social: Considerando a necessidade de união de esforços entre União, Estados e Municípios para a garantia do sucesso das Unidades de Polícia Pacificadora, Considerando o papel de enorme relevância que compete à Prefeitura no âmbito da política de pacificação, Considerando a necessidade de integrar as ações sociais e os diversos serviços públicos sob a responsabilidade da Prefeitura nas comunidades pacificadas, Fica instituída a UPP Social Carioca.³⁷”

“Objetivos da UPP Social: 1) Assegurar a consolidação do controle territorial e da pacificação nas áreas das Unidades de Polícia Pacificadora/UPPs; 2) Promover a cidadania e o desenvolvimento social e econômico dessas áreas; 3) Efetivar a integração plena dessas áreas ao conjunto da cidade”. (Documento elaborado pela coordenação do programa.)

³⁶HENRIQUES e RAMOS, 2010

³⁷Diário Oficial do Município do Rio de Janeiro, Decreto nº 33.347, de 3 de janeiro de 2011

“Missão: 1) Construir diretrizes para a integração de esforços de atores públicos, privados e da sociedade civil para o alcance dos seus objetivos; 2) Disponibilizar a estrutura de gestão para a realização dessa integração com prioridade e eficiência nas áreas das UPPs; 3) Prover suporte para a execução das ações previstas e monitorar sua implantação.” (Documento elaborado pela coordenação do programa.)

As duas primeiras razões para a criação da UPP Social e o primeiro objetivo expressam claramente a conexão entre o programa UPP Social e as Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), cujo referencial é a ideia de defesa e segurança pública, a retomada pelo Estado democrático de territórios controlados por grupos de milicianos e narcotraficantes. O segundo objetivo, por sua vez, se refere a um aspecto mais específico do programa, qual seja a relevância das ideias de democracia e desenvolvimento local (com ênfase nas dimensões urbana e social), que também se constituem no referencial dessa política.

O terceiro motivo para a criação da UPP Social liga-se à ideia de “integração”, ponto central que aparece recorrentemente no discurso dos gestores do projeto. Integrar a favela à cidade, integrar a favela “ao asfalto”, romper os limites que separam esses dois territórios da cidade, algumas vezes tão próximos geograficamente, é um objetivo muito ressaltado pelos representantes do Estado. De fato, o slogan do programa UPP Social é “Rio 2016 - Cidade Integrada”.

O UPP Social mantém equipes nos 27 territórios que compõem 34 das 37 UPPs instaladas no Rio de Janeiro, estando presente nas seguintes comunidades: Andaraí; Barreira do Vasco/Tuiuti; Batan; Borel; Cerró-Corá/Guararapes/Vila Cândido; Chapéu Mangueira/Babilônia; Cidade de Deus; Complexo da Penha; Complexo do Alemão; Complexo do Caju; Escondidinho/Prazeres; Fallet/Fogueteiro /Coroa; Formiga; Jacarezinho; Macacos; Mangueira; Manguinhos; Pavão-Pavãozinho/Cantagalo; Providência; Rocinha; Salgueiro; Santa Marta; São Carlos; São João; Tabajaras/Cabritos; Turano; e Vidigal.

Cada comunidade onde é instalada uma Unidade de Polícia Pacificadora recebe, posteriormente, uma equipe de gestores do UPP Social para produzir um retrato qualificado e preciso da realidade de cada território. É com base nestas informações que os serviços oferecidos pelas instituições, para atender as necessidades dos moradores, são adaptados. A

estratégia de ocupação evita a sobreposição e a fragmentação de esforços e recursos financeiros e humanos, além de garantir mais transparência ao processo para melhorar as condições de vida nessas áreas do Rio.

O UPP Social comemora três anos de atividades ininterruptas em 34 das 37 comunidades pacificadas do Rio — duas estão em fase de implantação e uma está localizada na Baixada Fluminense. Mais de R\$ 1,5 bilhão já foram investidos — R\$ 500 milhões por ano — para viabilizar iniciativas locais que permitam o desenvolvimento das comunidades, através do planejamento de políticas públicas. O projeto registra avanços expressivos nas áreas de saúde, educação, habitação, conservação e cultura, em parceria com a ONU Habitat — Programa das Nações Unidas para Assentamentos Humanos.

Desde 2011, quando a Prefeitura do Rio assumiu o projeto, 122 mil moradores de comunidades pacificadas (35 mil domicílios) foram beneficiados com o Morar Carioca - programa da Secretaria Municipal de Habitação que até 2020 urbanizará todas as favelas cariocas - e 11,9 mil pessoas deixaram de viver em área de risco. Em três anos, a Prefeitura do Rio investiu cerca de R\$ 1,5 bilhão no projeto, ampliando para 75% dos moradores de áreas pacificadas a cobertura do Programa Saúde da Família, sendo 12 comunidades com 100% de cobertura. Em todo Rio, 40% dos cariocas têm acesso ao programa hoje - eram 3,5% em 2008. Na área de Educação, 46 dos 198 Espaços de Desenvolvimento Infantil estão nas UPPs, o que corresponde a 8,4 mil alunos das 27 mil novas vagas criadas na cidade desde 2009.

Completando três anos em 2014, o programa UPP Social, da Prefeitura do Rio, foi o grande vencedor do prêmio UN-Habitat Scroll of Honour, do ONU-Habitat.

Os projetos tiveram vida breve. Acabaram por decisões políticas, ausência de investimentos e/ou por culpa da crise econômica.

3 GOVERNO WITZEL: A RETOMADA DA UPP REBATIZADA DE POLÍCIA DE PROXIMIDADE

Antes do exposto sobre a retomada do projeto das upps, é necessário percorrer sobre a intervenção federal na segurança pública do rio de janeiro, que foi uma medida teve como missão diminuir a criminalidade e recuperar a segurança pública no estado Diante do quadro de insegurança no Rio de Janeiro, o governo do estado pediu ao Governo Federal que decretar a Intervenção Federal na segurança pública do estado. O apelo foi atendido em 16 de fevereiro de 2018, quando foi assinado o decreto que permitiu a medida

O artigo 1º da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 apresenta o federalismo como forma de Estado da República Federativa do Brasil, o qual se constitui de uma multiplicidade de estados regidos por uma Constituição que visa à ordem no território Nacional. Todavia, tais estados são dotados, segundo o artigo 18 do texto constitucional, de autonomia política, isto é, dispõe da prerrogativa de instituir leis constitucionais próprias e exercer os poderes provenientes do sistema federativo.³⁸

Via de regra, a União não deve intervir nos estados nem no Distrito Federal, considerando o princípio da Não Intervenção e a autonomia dos estados para se autogovernarem, desde que suas ações não se dêem de encontro à CR/88. No entanto, a própria CR/88, vide capítulo VI, prevê situações em que pode fazer-se necessário uma intervenção federal, "como um antídoto contra a ilegalidade, o arbítrio, a autossuficiência e o abuso de poder dos estados, do Distrito Federal e dos Municípios³⁹".

Nesse ínterim, a Intervenção assume um posicionamento adverso a autonomia, visto que ocorre a interferência de uma entidade federativa sobre outra. Desse modo, suspende-se de forma excepcional e temporária a liberdade política de determinado ente federativo, com o desígnio de restabelecer a ordem social⁴⁰.

³⁸BONAVIDES, 2000

³⁹BULOS, 2013, p. 480

⁴⁰PINHO, 2018

O artigo 34, CR/88, pontua, taxativamente, os pressupostos para que a União possa intervir nos Estados de forma excepcional e temporária. A doutrina divide em dois grupos de pressupostos para que essa intervenção aconteça: pressupostos materiais e pressupostos formais (BULOS, 2013, p. 483 e 484). São considerados pressupostos materiais de intervenção Federal, em consonância com a CR/88 art. 34, as previsões dos incisos de I a VII:

- I - manter a integridade nacional;
- II - repelir invasão estrangeira ou de uma unidade da Federação em outra;
- III - pôr termo a grave comprometimento da ordem pública;
- IV - garantir o livre exercício de qualquer dos Poderes nas unidades da Federação;
- V - reorganizar as finanças da unidade da Federação que:
 - a) suspender o pagamento da dívida fundada por mais de dois anos consecutivos, salvo motivo de força maior;
 - b) deixar de entregar aos Municípios receitas tributárias fixadas nesta Constituição, dentro dos prazos estabelecidos em lei;
- VI - prover a execução de lei federal, ordem ou decisão judicial;
- VII - assegurar a observância dos seguintes princípios constitucionais:
 - a) forma republicana, sistema representativo e regime democrático;
 - b) direitos da pessoa humana;
 - c) autonomia municipal;
 - d) prestação de contas da administração pública, direta e indireta.
 - e) aplicação do mínimo exigido da receita resultante de impostos estaduais, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino e nas ações e serviços públicos de saúde (BRASIL, 1988).

Por sua vez, os pressupostos formais da Intervenção federal são descritos nos incisos do art. 36, I a III, CR/88:

- I - no caso do art. 34, IV, de solicitação do Poder Legislativo ou do Poder Executivo coacto ou impedido, ou de requisição do Supremo Tribunal Federal, se a coação for exercida contra o Poder Judiciário;
- II - no caso de desobediência a ordem ou decisão judiciária, de requisição do Supremo Tribunal Federal, do Superior Tribunal de Justiça ou do Tribunal Superior Eleitoral;

III - de provimento, pelo Supremo Tribunal Federal, de representação do Procurador-Geral da República, na hipótese do art. 34, VII, e no caso de recusa à execução de lei federal (BRASIL, 1988).

Na ocorrência de um desses pressupostos, há a possibilidade de intervenção passando pelos procedimentos detalhados a seguir. Procedimentos para decretação de Intervenção Federal:

A Intervenção Federal pode ocorrer de duas formas:

- i) Espontânea;
- ii) Por solicitação, por requisição ou por provimento.

A primeira ocorre nas hipóteses previstas na CR/88, à luz do art. 34, I, II, III e V, sendo efetivada diretamente, e por iniciativa própria do Presidente da República, por sua vez, executada de ofício, independentemente de provocação de outros órgãos. Já a segunda, depende de provocação de alguns órgãos atribuídos de tal competência pela CR/88, a teor dos arts. 34, IV, VI e VII, e 36, I, II e III (MORAES, 2018, p. 441 e 442).

Vale ressaltar que, conforme esclarece Pedro Lenza (2019, p. 559) na hipótese de solicitação pelo Executivo ou Legislativo, o Presidente da República não estará obrigado a intervir, possuindo discricionariedade para convencer-se da conveniência e oportunidade. Por outro lado, havendo requisição do Judiciário, não sendo o caso de suspensão da execução do ato impugnado (art. 36 §3º), o Presidente da República estará vinculado e deverá decretar a intervenção federal, sob pena de responsabilização.

A CR/88 prevê também a oitiva dos órgãos superiores de consulta do Presidente da República: o Conselho Superior (art. 90, I) e o Conselho de Defesa Nacional (art. 9, § 1º, II). Os pareceres de ambos os conselhos são opinativos, podendo, em casos de decretação de intervenção com urgência, ser consultado posteriormente, mas em menor prazo possível (LENZA, 2019). Além da oitiva dos Conselhos citados anteriormente, a CR/88 estabelece também o controle político que deve ser exercido pelo Congresso Nacional.

Art. 36, § 1º define que “O decreto de intervenção, que especificará a amplitude, o prazo e as condições de execução e que, se couber, nomeará o interventor, será submetido à apreciação do Congresso Nacional ou da Assembléia Legislativa do Estado, no prazo de vinte e quatro horas.” e, em complementação, o § 2º especifica que “Se não estiver funcionando o Congresso Nacional ou a Assembléia Legislativa, far-se-á convocação extraordinária, no mesmo prazo de vinte e quatro horas.” (BRASIL, 1988).

Destarte, o Congresso Nacional poderá aprovar ou reprová-lo o decreto interventivo, dado que se trata de competência exclusiva do órgão (Art. 49, IV, CR/88). Como não há uma determinação quanto ao quórum para aprovação, deverá prevalecer à regra para aprovação do projeto legislativo que é pela maioria simples, nos termos do art. 47, CR/88. Cabe ressaltar, que também há hipóteses em que não se faz necessário o controle político, estando previstas no art.34, VI e VII, CR/88.

A criminalidade no estado do Rio de Janeiro foi à justificativa para o ato interventivo. Ao analisarmos a temática, percebe-se que ela é uma questão histórica, que acompanha a história deste país. No Brasil, os novos estilos de vida do sistema pós-guerra deram origem ao consumo e o tráfico exacerbado de drogas ilícitas especialmente por jovens, e isso favoreceu intrinsecamente o aumento da criminalidade, como a exemplo do aumento em casos de furto, roubo, agressões e homicídios.⁴¹

A intervenção federal ocorreu em 2018, mesmo ano em que foi eleito o novo governador do estado do rio de janeiro, wilzon witzel, que traz a proposta de polícia de proximidade. As UPPs entraram em crise em 2013, depois que o pedreiro amarildo de souza desapareceu após ser preso por policiais da unidade da rocinha, em são conrado, zona sul. "cadê o amarildo" virou palavra de ordem das manifestações de rua no rio, naquele ano. desde então, o projeto minguou, e criminosos voltaram a circular ostensivamente armados em comunidades, como no complexo do alemão. com o tempo, algumas upps foram fechadas, por inviabilidade e inutilidade.

⁴¹ ZALUAR, 2007

O governador do Rio, Wilson Witzel, resolveu apostar no relançamento do braço social das UPPs no estado, agora rebatizado de Unidade de Polícia de Proximidade. O governo fluminense não inaugura novas bases de UPP desde maio de 2014.

A reformulação do programa de UPPs visa a segurança de policiais e moradores e a garantia do patrulhamento comunitário. A princípio o objetivo do programa é contemplar ações sociais complementares ao policiamento de áreas onde ficam Unidades de Polícia Pacificadora.

O projeto, segundo o governo, terá a participação de secretarias como a de Educação, Saúde, Ciência e Tecnologia, Desenvolvimento Social, Esportes e Infraestrutura.

O primeiro município a receber os postos é Angra dos Reis, nas comunidades Camorim Grande, Frade e Belém. “A ideia é que o modelo posto em prática inicialmente em Angra possa ser depois replicado para outras UPPs”, diz trecho da nota divulgada pelo governo do Estado.

As ocupações das UPPs nas favelas do Rio de Janeiro, ocasionou na migração de criminosos para o interior do estado. Os confrontos entre facções criminosas e a ação de bandidos têm manchado a imagem de um dos principais destinos turísticos do Rio, a cidade de Angra dos Reis, na Costa Verde.

Segundo o Instituto de Segurança Pública (ISP), o reforço na segurança da cidade resultou na queda de índices de criminalidade como homicídios dolosos e roubos de veículos e de rua. Foram registrados 29 casos de homicídios dolosos entre janeiro e junho deste ano, 27 vítimas a menos do que no mesmo período de 2019. No índice de roubo de rua, houve uma redução de 57,85%: 57 casos registrados no primeiro semestre deste ano, contra 135 no mesmo período de 2019. Nos seis primeiros meses de 2020, foram registrados 16 casos de roubos de veículos, 72 a menos em comparação ao mesmo período de 2019.

A fim de trazer uma solução para a violência no Brasil, o governador Witzel aposta no novo modelo de policiamento associado a ações sociais, que funciona desde abril de 2020, que tem ajudado a combater a criminalidade na cidade. A UPP conta com três bases, no Parque Belém, Frade e Camorim Grande, totalizando um efetivo de 120 policiais militares.

O governador declarou que está reformulando o conceito das UPPs e que a partir da experiência da Unidade de Polícia de Proximidade de Angra dos Reis, vai replicar o projeto para outras comunidades do Estado. A ideia, segundo ele, é que, além de garantir a segurança da população, as unidades também ofereçam programas sociais.

3.1 Conceito de polícia de proximidade

Para abrir este subcapítulo, um depoimento de um dos grandes especialistas em polícia de proximidade, o Coronel PM Robson ex-comandante das UPPs e ex-chefe do Estado Maior:

“No Brasil a formação policial é formada como algo para ser autoritário. Então, surge o policiamento de proximidade. Polícia de proximidade não é só estar em favela, a proximidade precisa estar dentro da polícia, precisa ouvir os policiais, precisa sobretudo estar no terreno aprendendo com a população, ir aprendendo e construindo, processo de aprendizado mútuo. Portugal e Europa desenvolvem o termo de polícia de proximidade, no Brasil o primeiro passo era uma reforma das polícias, é disso que nasce o policiamento comunitário e é dessa premissa que nasce o policiamento de proximidade.”

Segundo exposto no ANEXO A - SEÇÃO III: “A polícia de proximidade é uma filosofia na qual policiais e cidadãos dos mais diversos segmentos sociais trabalham em parceria, desenvolvendo ações em regiões territoriais específicas, promovendo o controle das questões relacionadas ao fenômeno criminal, objetivando a melhoria da qualidade de vida das pessoas daqueles locais. Para este objetivo, busca a participação da comunidade a fim de construir laços de confiança, estabelecendo pontes entre demandas reprimidas e ofertas possíveis e a consequente legitimidade das ações policiais. Assim, a polícia de proximidade, vai atuar sobre o fenômeno criminal, protagonizando a ação de aproximação com a população, na busca de soluções aos problemas levantados.

Os primeiros sinais de uma abordagem preventiva na atividade policial foram dados em 1829, em Inglaterra, com a criação da Metropolitan Police. Este corpo de polícia caracterizava-se por ser uma corporação despersonalizada, burocrática - de forma, a procurar reduzir a

discrecionabilidade e a corrupção -, e fortemente hierarquizada, com atribuições bem definidas e uma cadeia de comando clara, onde os seus elementos eram instruídos e vocacionados para prevenir o crime e persuadir os delinquentes das práticas criminosas. Estavam, desta forma, criadas as bases para o modelo de Policiamento de Proximidade (OLIVEIRA, 2006, p. 120)

O policiamento de proximidade, também conhecido como policiamento comunitário, é uma estratégia que aposta numa relação entre as populações e as forças de segurança, com o objectivo de prevenir a criminalidade, esta filosofia coloca "maior ênfase na participação ativa dos cidadãos no processo de resolução de problemas". A polícia deixa de ser "a única guardiã da lei e da ordem". O objectivo é "derrubar as barreiras da apatia e desconfiança, de modo a formar parcerias estáveis e empenhadas". Este modelo já foi posto em prática em vários países, nomeadamente no Canadá, nos EUA e no Japão. A função preventiva da polícia de proximidade evitará que a legalidade democrática, os direitos dos cidadãos e a segurança interna sejam beliscados por atos humanos.

Com o policiamento de proximidade pretende-se uma abordagem proativa do serviço público prestado pela polícia, a abordagem policial dentro do modelo de policiamento de proximidade se perspectiva num campo multidisciplinar. Contudo, esta constitui o verdadeiro desafio das forças policiais, pois uma aproximação da polícia ao cidadão e o seu recrutamento como co-produtor de segurança exigirá que a polícia seja o primeiro interveniente a mostrar que é merecedor dessa confiança, apenas alcançável através da prestação de um serviço de qualidade e em nome do bem público.

Segundo, o Tenente-Coronel PM Ivan Blaz - Coordenador de comunicação social da PMERJ:

“O policiamento comunitário e também o de proximidade, estão no DNA da polícia militar, não tem como se fazer policiamento ostensivo sem ter conexões com a população local. Trata-se de uma forma de policiamento que vem sendo resgatada e precisa ser resgatada, a polícia militar hoje possui inúmeras ferramentas que tem como principal objetivo a resolução de problemas locais, com a sociedade local, podemos dizer: a patrulha maria da penha, a ronda escolar, a própria recém criada patrulha de proteção à liberdade religiosa, que está sendo colocada em teste no 30º BPM em Teresópolis, então, são problemas cotidianos que fazem

muita diferença na realidade da sociedade, lembrando que as operações em favelas são dez por cento das ações, a grande maioria das ações se dá nas comunidades e nos bairros; e por conta disso esse tipo de policiamento se faz muito importante. A minha ação como porta-voz, no meu ver, tem um impacto muito interessante, eu percebo um eco das minhas falas nas pessoas, um reconhecimento por parte das pessoas, por exemplo, elas me comprimentam na rua, falam comigo, e possui uma representatividade pelo fato de eu ser negro, o que gera uma aproximação da sociedade junto a mim. Eu dou entrevista desde capitão, quando eu ainda estava no BOPE, dava entrevista fardado, suado, com fuzil, gerava uma identificação pois os anteriores davam entrevista igual eu dou hoje, arrumadinho, em um ambiente controlado, e de fato tem um eco, as pessoas acabam tomando verdade aquilo que eu falo.”

3.2 A chegada do policiamento de proximidade na Costa Verde e seus benefícios: a redução da letalidade policial, a redução da vitimização policial e a saúde mental do policial

Nas favelas do Rio de Janeiro a política de segurança do Estado é pautada pela repressão violenta. A política de confronto e guerra não coloca em risco só a vida dos moradores, mas também a vida de policiais. O que nota-se através da mídia é que a polícia do Estado do Rio de Janeiro é conhecida como “a polícia que mata” mas também como a “polícia que mais morre”.

Entra em debate a ADPF 635 por ser registrada 453 mortes por intervenção de agentes do Estado no Rio de Janeiro, o que coloca-se em xeque, portanto, a excessiva e crescente letalidade policial que assola as áreas vulnerabilizadas do Rio de Janeiro.

A ação constitucional endereça o desrespeito do estado a preceitos fundamentais tais como: o direito à vida, à dignidade da pessoa humana e à igualdade na elaboração e implementação de sua política de segurança pública.

Em junho de 2020, o Ministro Edson Fachin, relator da ADPF, acolheu a medida incidental pleiteada, a decisão determinou que “não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do Covid-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais” e que “nos casos extraordinários de realização dessas operações

durante a pandemia, sejam adotados cuidados excepcionais”, a decisão gerou uma diminuição momentânea no número de óbitos ocasionados pelas operações policiais.

As atuações policiais deixam pistas sobre características muito pregnantes nas políticas sobre drogas da atualidade brasileira. Nas incursões às favelas estão presentes relatos de perseguição e violações de direito, traficantes e policiais não só ocupam pólos distintos, como também antagônicos, cabendo aos primeiros a denominação pública e não aleatória de inimigos, distinção entendida como necessária à defesa do Estado.

As atuações policiais deixam pistas sobre características muito pregnantes nas políticas sobre drogas da atualidade brasileira. Nas incursões às favelas estão presentes relatos de perseguição e cerco a grupos identificados de maneira muito específica. ‘Traficantes’ e ‘policiais’ não só ocupam pólos distintos, como também antagônicos, cabendo aos primeiros a denominação pública e não aleatória de inimigos, distinção entendida como necessária à defesa do Estado.

A maneira como ocorreu e ocorrem essas perseguições e a própria dinâmica de identificação dos grupos perseguidos como inimigos remetem a situações de guerra, em que são tomadas medidas típicas de um Estado de exceção, quando são autorizadas limitações dos direitos fundamentais tal qual está descrito no Capítulo I (Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio) do Título V (Da Defesa do Estado e das Instituições Democráticas) da Constituição da República do Brasil.

Em Estados democráticos de direito, o uso da força pela polícia tem previsão legal e está condicionado a princípios técnicos e normativos, nacionais e internacionais. No Brasil, a Portaria Interministerial nº 4.226/2010 estabelece diretrizes para o uso da força pelas polícias, dentre as quais a de que os agentes devem obedecer aos princípios da legalidade, necessidade, proporcionalidade, moderação e conveniência no exercício da atividade policial. No Rio de Janeiro, existem também diversos protocolos que orientam o uso da força pela polícia. Dentre os parâmetros utilizados para a formatação do método de defesa pessoal do policial militar, por

exemplo, destaca-se a necessidade de considerar, na sua autodefesa e no seu dever de defender a outrem, os riscos que a ação pode gerar à vida de terceiros⁴².

Este protocolo subscreve também o uso gradual da força pela polícia, enumerando ações que devem ser adotadas pelos agentes antes do emprego da força letal. Nos últimos anos, o número de mortes por intervenção de agentes do Estado vem aumentando sucessivamente no Rio de Janeiro. O padrão no uso da força pelas polícias no Rio de Janeiro é muitas vezes atribuído ao perfil da criminalidade local, que seria excessivamente violenta e armada. Em 2018, a polícia do Rio de Janeiro foi a mais letal do país, além de ser a mais letal, a polícia fluminense é também uma das mais vitimadas do país. Em 2018, morreram 89 policiais no Rio de Janeiro. Esse número corresponde a 26% do total de mortes de policiais no país.

A atividade policial baseada no enfrentamento armado a criminosos aumenta o risco de vitimização de pessoas que não têm relação com o conceito, além de frequentemente afetar a prestação de serviços públicos nas áreas expostas aos confrontos. No Complexo da Maré, por exemplo, 16 operações policiais em 2018 tiveram como saldo 10 dias de atividades suspensas nas escolas e 11 dias sem o funcionamento de unidades de saúde⁴³.

Pesquisas indicam que o aprendizado escolar das crianças é substancialmente prejudicado pela convivência com episódios de conflitos armados. Em uma análise para o período entre 2003 e 2009, Monteiro e Rocha (2016) mostram que o aumento de tiroteios no estado está associado a uma redução no aprendizado escolar, medido pela nota dos alunos no exame de matemática da Prova Brasil. Tal impacto negativo é tanto maior quanto for a proximidade das escolas com as áreas de conflito e em função da intensidade e da duração dos mesmos.

Os autores identificam ainda que confrontos dessa natureza afetam diretamente a rotina escolar, porque aumentam a rotatividade dos diretores, o percentual de faltas dos professores e a probabilidade das escolas interromperem as aulas durante o ano letivo. Esses resultados indicam que as consequências da violência no Rio de Janeiro espraíam seus efeitos para muito

⁴²Instrução Normativa PMERJ/EMG-PM/3 N° 33, 2015

⁴³De Olho na Maré, 2019

além dos indivíduos diretamente envolvidos em práticas criminais, afetando particularmente a provisão de serviços públicos.

A opinião pública está acostumada à ideia de que condições sociais adversas e situação de pobreza podem gerar violência. Independentemente da validade desse juízo, o estudo mostra que o inverso é verdadeiro: ao afetar a capacidade de aprendizagem de crianças, a violência pode gerar condições sociais adversas e pobreza no futuro. Considerando os custos sociais e os resultados obtidos na prática, o número elevado da letalidade policial no Rio de Janeiro pode colocar em xeque a confiança que a sociedade deposita nas forças de segurança, em especial na capacidade de as polícias operarem como instituições adequadas ao exercício do controle social.

O Rio de Janeiro foi o primeiro estado a experimentar modalidades de criminalidade violenta que, nas décadas seguintes, tornaram-se comuns a todo o país. Desde meados dos anos 1980, facções criminais disputam o controle de territórios no estado. Historicamente, as forças de Segurança Pública interferiram nesta dinâmica de forma intermitente, seja via controle ou interrupção de conflitos, seja realizando incursões pontuais em favelas, com o objetivo de apreender armas, drogas e prender suspeitos em flagrante. Esse modelo de atuação policial, ainda em vigor, submete as polícias e as populações de áreas consagradas a forte risco, além de afetar a provisão de serviços públicos.

Os trinta anos de experimentações sugerem que incursões policiais esporádicas em territórios conceituosos e o recrudescimento da letalidade policial não foram capazes de reduzir o problema da Segurança Pública do Rio de Janeiro. As principais exceções a este padrão foram a instalação de Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) e a criação de incentivos para a redução da letalidade violenta, inclusive com a contabilização das mortes provocadas por agentes do Estado no indicador estratégico da Segurança Pública. Quando utilizados, estes parâmetros apresentaram resultados positivos na redução da criminalidade violenta.

Sobre os impactos da profissão na saúde do policial militar, podemos analisar um alto índice de estresse elevado na carreira policial, os problemas dos policiais não se limitam ao seu ambiente de trabalho, essa condição acaba causando efeitos colaterais em sua família e interações pessoais. Dessa maneira, esses fatores geram um sofrimento psicológico ao policial, que em sua profissão não consegue ser reconhecido adequadamente pela sociedade e a

instituição pela qual é representado. Além disso, também não consegue realizar o trabalho efetivamente. Isso porque devido à escassez de recursos, o qual mostra a diferença entre o trabalho prescrito e o real, somado ao fato de que a violência e criminalidade estão em níveis altos, acaba gerando um maior risco de consequências psicológicas e físicas ao profissional.

O comandante do 5º Batalhão, Coronel PM Caetano, ressalva que é um privilégio ter assistência psicológica, já que não é todo batalhão que possui uma psicóloga lotada no próprio batalhão, sem precisar ir até o hospital da PMERJ. A Capitã Andréia que é Psicóloga do 5º batalhão diz que: “os policiais adoecem devido ao estresse, desgaste físico, o que acaba acarretando problemas de saúde e por consequência problemas psicológicos, a falta de valorização do serviço para a sociedade acaba desmotivando a corporação”.

A psicóloga relata sobre a falta de informação por parte dos policiais acerca do serviço psicológico na corporação e a luta para difundir cada vez mais o mesmo; pois os policiais só descobrem o serviço quando são encaminhados para o laboratório da psicóloga, o serviço também é oferecido para as famílias dos policiais mortos. No primeiro momento as famílias aceitam atendimento, mas depois não vão mais.

A sobrecarga por parte dos policiais acerca das informações do dia a dia laborativa e o fato deles não se abrirem com a família acarreta diversos problemas, por exemplo os transtornos de ansiedade, síndrome do pânico e depressão encontrados corriqueiramente na corporação. A implementação do SASP, um programa de saúde policial que visa reduzir os efeitos colaterais da atual precarização da atividade policial com atendimentos médicos, nutricionistas e clínicos gerais, melhora bastante para o melhor tratamento psicológico e emocional.

A psicóloga desabafa acerca dos noticiários sensacionalistas da mídia e diz que: “Deve se mostrar sim o que é errado, é válido. Mas deve se mostrar também o que é feito; as pessoas não estão brincando expondo suas vidas à toa”. As escalas de comportamento na Polícia Militar variam entre “APTO A, APTO B E APTO C, onde do primeiro ao último tem variações no comportamento diário, efeitos psicológicos e psiquiátricos do trabalho e aptidão para funções policiais, sejam elas atividades-meio ou atividades-fim. “APTO A” é a nota máxima que um policial pode receber; “APTO C” é a mínima.

Segundo a Organização Internacional do Trabalho (OIT), o trabalho policial ocupa a terceira posição dentre as profissões mais estressantes do mundo, perdendo para trabalhadores de Minas subterrânea e controladores de voos. Além do altíssimo nível de estresse, o policial tem baixos salários, condições precárias de trabalho, tendo contato permanente com a violência e a criminalidade, que vem crescendo nas grandes cidades a cada dia⁴⁴.

Outro problema grave que envolve diretamente a vida dos policiais, são os instrumentos de trabalho utilizados todos os dias, as condições precárias das armas, dos coletes e dos alojamentos são mais um agravante a saúde mental dos policiais do 5ºBPM. Foi possível constatar no trabalho de campo todos esses problemas e as dimensões que são afetadas por esta situação. Foi relatado pelo Comandante, Coronel PM Caetano que a imagem negativa transmitida pela mídia influencia no psicológico e no trabalho policial, também como o julgamento da sociedade.

A falta de complementação de renda faz com que os policiais façam trabalhos extras não remunerados no batalhão e trabalhos extras de segurança fora do batalhão pois se sentem inseguros ao colocar sua vida em risco pois não estão em serviço pelo batalhão e por estes motivos vem prejudicando a saúde psíquica e física da corporação.

Diante o exposto acima, onde se aponta a letalidade policial, vitimização policial e a importância da saúde mental do policial, cabe analisar a implementação do policiamento de proximidade na Costa Verde e comparar a redução criminal e violenta, pois, o 33º BPM foi um dos batalhões que mais perdeu policiais em 2018 e 2019. Os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba se tornaram rota do narcotráfico, por causa de uma questão estratégica: são municípios próximos ao mar que facilitam a entrada e saída de ilícitos e criminosos, além de possuir a rio-santos que aproxima os municípios do estado de São Paulo.

O índice de criminalidade e violência cresceu muito em Angra dos Reis e em Paraty.

Os municípios de Angra dos Reis e Paraty passaram a ser conhecidos como uma das cidades mais violentas da Costa Verde. Como foi relatado no capítulo anterior, o município de

⁴⁴TAVARES, 2011

Angra dos Reis recebeu três unidades de polícia de proximidade para estabelecer a ordem pública dentro dos bairros afetados pelo alto índice de criminalidade e violência.

Já o município de Paraty de 2016 a 2019 passou a ser um dos municípios turísticos do Rio de Janeiro, que apresentava a 2º maior taxa de homicídios do estado por arma de fogo, 60,9 casos para cada cem mil habitantes, sendo também a terceira cidade mais violenta do estado. A criminalidade que diminuiu na capital irrompeu nos municípios de Angra e Paraty.

Dois bairros mais populosos de Paraty são controlados por organizações criminosas diferentes, a comunidade da Ilha das Cobras é controlada pela facção do Comando Vermelho (CV) e a comunidade da Mangueira é controlada pela facção criminosa Terceiro Comando Puro (TCP).

Se tratando de uma cidade turística, a maioria acha que a violência só deve ser combatida se impactar diretamente na economia formal, que no caso é fomentada principalmente pelos turistas. Devido ao alto índice de criminalidade que se instalou em Paraty, a gestão municipal da cidade solicitou ao Exmo. Governador Cláudio Castro e ao ex-Secretário de Polícia Militar Coronel PM Figueiredo reforço policial, e então resolveram criar a 2º Cia Independente da Polícia Militar, sendo a 1º Cia Independente da Polícia Militar pertencente ao Palácio Guanabara, dessa forma, Paraty se desvincula do 33º Batalhão de Polícia Militar e passa a ter um “batalhão” próprio.

O 33º BPM abrangia anteriormente os municípios de Paraty, Angra dos Reis e Mangaratiba e agora passa a ser responsável somente pelas cidades de Angra e Mangaratiba.

3.3 Queda de índices de criminalidade com a instalação da 1º unidade de polícia de proximidade na Costa Verde em Angra dos Reis

O governador, Wilson Witzel, ressaltou que o reforço na segurança do município resultou na queda de índices de criminalidade como homicídios dolosos e roubos de veículos e de rua, conforme dados recentes do Instituto de Segurança Pública (ISP). Conforme o ISP, entre janeiro e junho de 2020 foram registrados 29 casos de homicídios dolosos, 27 a menos do que

no mesmo período do ano de 2019. Em relação ao índice de roubo de rua, houve uma redução de 57,85%: 57 casos registrados no primeiro semestre de 2020, contra 135 no mesmo período de 2019.

Nos seis primeiros meses de 2020, foram registrados 16 casos de roubos de veículos, 72 a menos em comparação ao mesmo período de 2019. Para o ex-Secretário de Polícia Militar, que na época das instalações da UPP em Angra era o atual Secretário de Polícia Militar, o então Coronel PM Rogério Figueiredo, implantar essas bases da UPP em Angra foi um grande desafio, que já tem grandes e importantes resultados. “Conseguimos reduzir a criminalidade dos bairros de Angra dos Reis depois que reforçamos o policiamento”, concluiu o secretário.

Em 2019, o estado do Rio registrou o maior número de mortes em confronto com as polícias de sua história. Desde a campanha eleitoral, Witzel vem adotando política de enfrentamento contra o tráfico.

A instalação da UPP em 08 de maio de 2020, nota-se que teve redução significativa dos índices de criminalidade, as apreensões caíram cerca de cinquenta por cento, em 2019 quando ainda não estava instalada a UPP, tiveram cerca de 332 apreensões referente ao tráfico de drogas, em 2020 com a instalação da UPP, foi contabilizada cerca de 255 apreensões, e em 2021 cerca total de 271 apreensões de tráfico de drogas.

Segundo o Capitão Balthar, comandante da 1°UPP/33°BPM, com a implantação da UPP na comunidade foi possível manter a presença permanente da polícia militar no local, evitando que integrantes de organizações criminosas se instalassem novamente, trazendo insegurança e diversos confrontos. Hoje a comunidade é um bairro como outro qualquer e não mais uma praça de guerra. A polícia de proximidade é eficaz mas não em todas as comunidades, muitas comunidades não querem a presença da polícia, preferem os criminosos por medo ou por muitas vezes o tráfico ser enraizado. Mas quando a população recebe bem a polícia, a comunidade passa a ter paz, não ver mais trocas de tiro, a viver em paz e com uma certa qualidade de vida.

Nota-se que o modelo de policiamento de proximidade tem surtido efeito positivo, tanto para redução dos índices criminais, quanto para a redução da letalidade violenta e vitimização policial, o qual acaba afetando a saúde mental do policial.

Segundo, dados do ISP, em 2018 antes da implementação do modelo de polícia de proximidade, a letalidade violenta era de 6.714 com uma população de 17.159.960 com a taxa de 39,1 por 100 mil habitantes; em 2019 com a chegada do modelo de polícia de proximidade baseada na filosofia de policiamento comunitário do Coronel Cerqueira, a letalidade violenta reduz para 5.980 com uma população de 17.264.943 com a taxa de 34,6 por 100 mil habitantes; Já em 2020 com um ano de policiamento de proximidade implementado, a letalidade violenta reduz para 4.907 com uma população 17.366.189 com uma taxa de 28,3 por 100 mil habitantes.

Os dados mostram que com a implementação do modelo de policiamento de proximidade a redução criminal e violenta vêm diminuindo.

3.4 A polícia que deu certo: projeto social UPP Frade como ação de aproximação e outros programas desenvolvidos com o conceito de polícia de proximidade pela PMERJ

No dia 28 de maio de 2021, a UPP FRADE em Angra dos Reis, inaugurou o Projeto Social da unidade, o qual possui sua base totalmente blindada, sendo assim, a primeira UPP blindada do estado e que é construída onde anteriormente era o QG do tráfico, a UPP FRADE se situa na Rua Portugal, nº 510. O projeto oferece cursos livres de jiu-jitsu, judô, reforço escolar e ballet clássico.

O jiu-jitsu é ministrado por um policial da unidade, enquanto o judô, reforço escolar e ballet clássico são ministrados por pessoas civis e todos são voluntários. O projeto inicialmente era para possuir investimento do governo do estado mas acaba que por questões eleitorais e econômicas isto não ocorre, o projeto é mantido através de iniciativas privadas, através de doações e por alguns policiais que contribuem com o projeto, por exemplo, os policiais acabam custeando do próprio salário a alimentação e transporte dos professores que é o mínimo, já que todos são voluntários, a cada escala e ala, os policiais revezam para contribuir para que os professores possam continuar a ministrar as aulas, além de professores do próprio bairro do Frade, o projeto possui professores do município de Paraty e do bairro Verolme em Angra dos Reis.

Fui convidada para compor o corpo docente do projeto e no dia 2 de julho de 2021, iniciei minhas aulas de ballet clássico com 27 crianças e 20 adolescentes, sendo ao todo 47 alunas.

Ministro aula duas vezes por semana na UPP e pude perceber que a chegada da unidade naquela comunidade se tornou eficaz. A cada 5 minutos um morador se direciona até a base, seja pra solicitar uma cesta básica, seja para denunciar algum delito ou alguma ajuda, ou seja para fazer a inscrição do seu filho no projeto. O projeto possui hoje cerca de 150 crianças inscritas e uma lista de espera para abertura de novas vagas.

A chegada da UPP trouxe paz para um cenário onde só existia a guerra. Hoje os moradores não possuem mais medo de sair de suas casas, possuem o direito de ir e vir assegurados, além de ter o pronto atendimento da polícia quando necessitam. Muitos não chegam a ligar para solicitar ajuda, pois possuem um acesso fácil e rápido até a base da unidade.

O projeto mantém cerca de três atividades diferentes durante o dia e mantém suas atividades de segunda à sexta no horário de 10h da manhã até às 20h da noite, o que acaba fortalecendo ainda mais a confiança da população na polícia. Vale ressaltar que é de suma importância a integração entre a polícia e a sociedade.

No bairro Frade em Angra dos Reis, a Unidade de Polícia de Proximidade deu certo e os moradores afirmam que não imaginam mais o bairro sem a presença da polícia, pois trouxe além de paz com o fim da guerra entre facções, trouxe desenvolvimento social com as ofertas dos cursos livres voltado para o esporte, cultura e educação pois anteriormente o bairro não possuía projetos que pudessem ofertar às crianças e adolescentes uma ocupação produtiva no seu dia-a-dia. A UPP e o projeto da UPP beneficia toda a comunidade que antes vivia à mercê da criminalidade e violência, principalmente, beneficia as crianças que ali vivenciaram momentos de extrema violência que era imposta pelos criminosos que dominavam o território.

A moradora, mãe de uma aluna do projeto, Graciela Santos, que mora no bairro do Frade há 12 anos, relata que:

“Antes da chegada da UPP, não podíamos sair para rua, para ir na praça porque tínhamos medo, não sabíamos que horas poderia acontecer um tiroteio. A rua ficava lotada, todos os meninos armados e quando íamos passar por eles, tínhamos muito medo, medo de um fuzil disparar e acertar a gente. Depois da chegada da UPP nós tivemos mais um pouco de liberdade para sairmos de casa, para ficarmos um pouco mais tarde na rua e retornamos para casa em segurança, podemos parar na rua para conversar com as pessoas pois antes não podíamos fazer isso. Se a UPP vier a acabar não sei o que poderá ser de nós pois minha filha ficou com trauma de tantos tiroteios que antes ocorria com frequência, minha filha tem 5 anos, antes ela não podia ouvir um tiro que corria para o banheiro, demorou pra ela saber diferenciar um tiro de um foguete, hoje ela ainda coloca às mãos no ouvido quando escuta um foguete, tem medo, lembra o barulho do tiro e ela ficou com esse barulho na cabeça. Aí veio o projeto social da UPP, eu coloquei ela para participar e interagir com outras crianças, o que mudou bastante a vida da minha filha, ela faz aula de ballet clássico duas vezes na semana e nos outros dias vive dizendo que sente falta do ballet, minha filha ficou mais disciplinada e com mais atenção na escola, está mais obediente, minha filha conseguiu se desenvolver através da dança que o projeto nos proporciona, ela diz que o policial é amigo dela, antes ela tinha medo da polícia. Então foi muito importante pra nos tudo que aconteceu no nosso bairro, agora vivemos um tempo de paz.”

O relato da Graciela nos mostra que o modelo de Polícia de Proximidade, projeto o qual o governador na época, Wilson Witzel, resolveu implementar no município de Angra dos Reis, a cidade a qual seria a primeira a receber o novo modelo de UPP e que caso desse certo, iria ampliar para outros municípios. E a UPP Frade mostra que o modelo funcionou, que é a polícia que deu certo pois os moradores não se vêem mais sem a UPP ali. Já no bairro do Camorim Grande e no Parque Belém, as UPPs não foram tão aceitas pelos moradores pois o tráfico é muito enraizado, além de não ter recebido os devidos projetos sociais.

A 1º Unidade de Polícia de Proximidade no bairro Frade em Angra dos Reis desenvolve uma ação de aproximação com a comunidade que deu certo, vejamos a seguir outros programas desenvolvidos pela PMERj com o conceito de polícia de proximidade:

PROERD - PROGRAMA EDUCACIONAL DE RESISTÊNCIA ÀS DROGAS

O Proerd iniciou suas atividades no Brasil em 27 de agosto de 1992, por iniciativa da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), após seu então Comandante-Geral, Coronel PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira, conhecer o D.A.R.E. nos EUA. Por meio de uma parceria entre o Consulado dos Estados Unidos e a PMERJ, integrantes do D.A.R.E. América vieram ao Brasil para capacitar vinte e nove policiais do Rio de Janeiro em um curso

que ocorreu no período de 17 a 28 de agosto de 1992. Foi então que o Drug Abuse Resistance Education (D.A.R.E.) recebeu sua versão na língua portuguesa sendo intitulado por Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD).

O Proerd é um programa que funciona há 30 anos na instituição, o Subtenente PM Ericky Henriques Tostes - CAEs, explica como funciona a aplicação do PROERD no Brasil:

“O trabalho é desenvolvido nas escolas estaduais, municipais, federais e particulares, através da aplicação de um currículo de dez lições semestrais, temos um currículo para educação infantil e para o 5º ano, além de palestras para pais de alunos e para o público infanto-juvenil. A implementação do projeto nas escolas, ocorre da seguinte forma, o policial vai até as escolas, vê o interesse da escola em aplicar o programa e a partir desse momento combina com a direção das escolas para fazer a aplicação nas turmas, e aplica durante um semestre, sendo uma vez por semana em cada turma e ao final do semestre aquela turma tem uma formatura, e os alunos estão capacitados com o currículo de aplicação do Proerd, que serve para instruir quanto à prevenção das drogas e da violência, estimular as crianças a tomar decisões assertivas.

A filosofia do policiamento de proximidade é feita através do ambiente escolar, abordamos as escolas e as escolas que são interessadas na aplicação do trabalho, abrem vagas no horário de grade semanal. E o principal benefício é a aplicação de uma identidade de escolhas corretas já na primeira infância. Esse contato com as crianças faz com que possamos conseguir criar uma cultura de prevenção às drogas, a violência, a atitudes impensadas, escolhas assertivas, o que acaba se multiplicando no ambiente familiar, então, através desse contato com as crianças no ambiente escolar, você acaba criando ali uma multiplicação dessa ideia no seio da sociedade a partir das crianças.

O projeto é eficaz, vou citar alguns exemplos: Já foi analisado através de alguns juizados criminais que crianças e adolescentes que acabam sendo submetidos a medida socioeducativa, em sua maioria esmagadora, essas crianças não fizeram proerd, e crianças que fizeram proerd a taxa de evasão escolar e a taxa de submissão a medida socioeducativa é muito baixa.”

Pauline Batista - Doutoranda em Política Educacional e Especialista em Programação Cultural Afro Diaspórica pela University of Connecticut nos Estados Unidos, relata sua experiência com o PROERD:

“Fiz o proerd nos anos 2000-2002 no Colégio Estadual Mário Moura Brasil do Amaral (CEMBRA) em Paraty-RJ, e posso dizer que foi eficaz em minha vida, da maneira em que criou um espaço na escola para ter esse diálogo sobre drogas e os malefícios, acho que abrir esse espaço para essa discussão nas escolas é muito importante, a criação desse espaço, essa abertura. Paraty é uma cidade afastada da capital do Rio de Janeiro e afastada de certas conversas que realmente precisam acontecer; quando a gente pensa em violência, a gente pensa em entorpecente, pensa na violência urbana e o Rio de Janeiro ficou estereotipado por isso, acho que o maior ensinamento

adquirido pra mim no proerd é que a polícia, ela pode fazer um trabalho social, a polícia ela pode ser amiga, ela pode estar inserida em sociedade ainda que não tenha sido feito, ainda que não tenha sido implantado, é possível o treinamento humanitário da polícia, eu acredito nisso. Eu moro num país que a população negra não acha isso possível, a população não vê a polícia no aspecto mais humanizado porque a questão de brutalidade policial aqui é muito forte, agora no Brasil eu acho que existe um fio de esperança porque nós temos policiais que genuinamente tem uma vontade, então, eu acho que a polícia pode trabalhar em parceria com a sociedade e o proerd no Brasil tem isso.”

Considerando que a eficácia de uma política de prevenção ao crime está ligada à existência de uma relação sólida e positiva entre a polícia e a sociedade, o Proerd tem se mostrado ao longo dos anos super eficaz no propósito de prevenir o uso indevido das drogas. Mesmo após alguns anos da aplicação do Proerd os alunos não se esquecem das lições aprendidas e multiplicam as informações recebidas, o que é necessário pois a juventude está vulnerável ao mundo das drogas, estando tanto as crianças, quanto seus pais carentes de orientações sobre as drogas e suas consequências.

BAIRRO SEGURO

O Major PM Nogueira - CAEs nos explica como funciona o programa:

O Bairro Seguro é um programa que visa o policiamento dos bairros, possui uma equipe fixa de cada batalhão para determinada área/bairro que aquele batalhão cerca, são dez policiais que se revezam e trabalham no mesmo setor, todos os policiais precisam ser cursados para atuar no programa, trabalham numa escala de 12x48, possuem um telefone celular para contato direto com a comunidade, atendimento 24h pelo whatsapp e telefone fixo, a finalidade do programa é criar um vínculo e uma aproximação real entre o policial e o morador, de forma constante em áreas específicas.

Os policiais são dedicados apenas para aquela área ali e não vão sair dali. O benefício é justamente a mudança da imagem institucional da polícia, o estabelecimento de um vínculo real de confiança entre a população e a polícia para que esse policial seja visto como parte integrante daquele núcleo social. É construído pelos conceitos de polícia de proximidade, precisa conhecer o policial de perto, o policial precisa saber o nome do morador, o policial fica conhecido no

bairro por não mudar de escala, o morador passa a conhecer aquele policial pelo nome, o que gera um vínculo e estabelece uma confiança.

PATRULHA MARIA DA PENHA

Segundo a Cabo PM Monak - 33º BPM em Angra dos Reis, a Patrulha Maria da Penha é um programa da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Um programa de enfrentamento a violência doméstica e familiar, a patrulha se aplica também o conceito de polícia de proximidade porque a partir do momento em que nós estamos atuando direto com a sociedade, sempre prontos para estar ouvindo todos os anseios e todas as dúvidas e contribuindo com esse público que nos procura, passamos a nos enquadrar neste conceito de aproximação.

A patrulha é eficiente, a partir do momento que passa a fiscalizar a medida protetiva, está contribuindo para que não haja reincidência daquele mesmo agressor, para aquela mesma vítima, fazendo com que aquele ciclo de violência seja quebrado e que com essas orientações, essa mulher torna-se mais forte, conseguindo reagir da maneira correta, procurando os meios legais, sua eficácia está na não reincidência.

A patrulha ela contribuiu para desafogar as incidências de repetição da mesma numérica, por exemplo para aquela viatura que poderia estar sendo disponibilizada para o mesmo endereço, pelo mesmo motivo, para poder estar sendo eficaz no patrulhamento ostensivo, contribuiu para instituição dessa forma, para diminuir esses casos de violência doméstica, principalmente a que ocorre no mesmo endereço.

A patrulha tem como foco a fiscalização de medida protetiva, os patrulheiros são qualificados para atender todo e qualquer tipo de orientação na questão do enfrentamento a violência doméstica, realizamos todo o tipo de pré orientação, incentivamos a mulher a denunciar, orientamos quanto aos meios disponíveis, nos colocamos sempre a disposição a estar orientando e auxiliando essa mulher que por ventura não tenha feito essa denúncia.

A escala de serviço em todos os batalhões é de segunda a sábado de 8h da manhã às 18h da tarde, em revezamento de equipes a cada dois dias, sendo composta por uma dupla, um homem e uma mulher. Possuímos um whatsapp para o público que funciona de 8h às 18h de

segunda a sábado. A patrulha faz atendimento para o gênero feminino, para pessoas transgêneras. A vítima vai até a delegacia, solicita a medida, realizado o pedido, o pedido é encaminhado à vara de violência doméstica, o juiz analisa, se deferido, a patrulha recebe o e-mail com o deferimento da medida protetiva, no e-mail consta o endereço e telefone da vítima, e logo vamos até a casa da vítima.

A patrulha faz atendimento a crianças vítimas de violência doméstica, ao gênero feminino. Atendemos também mulheres que não possuem medida protetiva mas sempre com essa orientação que é a de proceder com a denúncia. Visitamos as assistidas, de segunda a sábado, fazendo o revezamento de alas, a patrulha da região da Costa Verde, atende os municípios de Angra, Paraty e Mangaratiba. A sala lilás é uma sala de acolhimento para as assistidas, é uma sala apropriada, é uma sala de escuta, para receber mulheres que moram em comunidades conflagradas e que preferem ser atendidas na sala lilás. O atendimento na sala lilás é agendado.

3.4.1 Chegada da 2º CIA Independente da Polícia Militar no município de Paraty e a implementação do conceito de polícia de proximidade na cidade

No dia 14 de agosto de 2021 foi inaugurada em Paraty a 2º Cia Independente da Polícia Militar do Estado Rio de Janeiro no Município de Paraty (2º CIPM), a qual sob o comando do Tenente-Coronel PM Rodrigues conseguiu em poucos meses reduzir os índices criminais na cidade de Paraty, a cidade que antes estampavam as capas de jornais representando a cidade mais violenta da Costa Verde, hoje é uma cidade sem índices de mancha criminal, se torna uma das cidades mais segura da Costa Verde e modelo no quesito segurança pública, obtendo juntamente com o 33º Batalhão da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, segundo dados do ISP o 1º lugar em redução criminal no Estado do Rio de Janeiro, além de conseguir alcançar o menor índice de roubo dos últimos 10 anos, menor índice de letalidade violenta nos últimos 6 anos, menor índice de roubo de veículos dos últimos 7 anos e no mês de setembro de 2021 alcançou o maior índice de apreensões de drogas da história do município.

O mês em que se teve a maior apreensão da história de Paraty, relacionada ao tráfico de drogas, foi em setembro de 2021, 28 apreensões, quase uma por dia.

A 2º CIPM inova o cenário da cidade com o aumento de efetivo, trazendo também uma inovação tecnológica, o aplicativo da 2º CIPM e o canal de Whatsapp, com atendimento 24h que se torna um canal direto entre a polícia e a sociedade, introduzindo o conceito de polícia de proximidade. Segundo o Tenente-Coronel PM Rodrigues a polícia de proximidade se implanta, onde antes não existia um policiamento preventivo, é nesse momento que acaba se tornando o ator principal das demandas sociais.

Em Paraty, o conceito tem dado resultados positivos através da participação da sociedade, através das reuniões itinerantes nos bairros, a comunidade tradicional caiçara da Praia Grande do Corumbê é exemplo assíduo desta integração entre a polícia e a comunidade. Essa aproximação também é realizada através do Patrulhamento Escolar e da Patrulha Maria da Penha.

Externamos que o conceito de polícia de proximidade em Paraty, assim como em Angra dos Reis, tem sido bem aceito, obtendo resultados positivos e principalmente ajudado na prevenção criminal nas localidades mais afetadas pelo tráfico de drogas, onde o tráfico se torna o fator de risco principal desse modelo de policiamento.

No Rio de Janeiro, o governo do governador Cláudio Castro lança o projeto de retomada das UPPs através do Programa “Cidade Integrada” que visa reformular as políticas de segurança pública do estado.

No dia 19 de janeiro de 2022, o Brasil acorda com a notícia que o Rio de Janeiro através do Governo do Estado, na gestão do governador Cláudio Castro, iniciou às cinco horas da manhã a operação de ocupação na favela do Jacarezinho, zona norte da cidade. O governador afirmou que a ação faz parte “de um grande processo de transformação das comunidades do estado”. Segundo a imprensa, trata-se de uma reformulação do programa das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs). A intenção de reformar o projeto adotado pelas UPPs foi anunciada em maio de 2021, o governador afirmou para imprensa que “o estado não estava presente, não tinha serviço lá dentro” e por isso o modelo da UPP não deu certo.

A primeira ocupação, há quase dez anos, não levou segurança, nem investimentos sociais a moradores do Jacarezinho, a UPP foi desmobilizada em 2019 com histórico de violência.

Pouco mais de oito meses após a operação mais letal da história do Rio de Janeiro, que terminou com 28 mortos, a ocupação da favela do Jacarezinho conta com 1.200 policiais entre policiais civis e militares, a ocupação é a primeira fase do projeto Cidade Integrada, do governo estadual, que segundo o governador é um grande processo de transformação que pretende levar dignidade e oportunidade para a população, que é apenas o começo dessa mudança que vai muito além de segurança.

Os projetos serão iniciados de maneira permanente em duas comunidades e servirão de modelo para outros importantes lugares que sofrem com a ausência de serviços e programas que realmente colaborem para melhorar a vida de quem mora nessas áreas. O porta-voz da PM, Ivan Blaz, diz que a ideia é estabilizar o terreno para que outros projetos possam vir acompanhado a segurança, e que possa permanecer aqui sem data para sair dessa região. Já o secretário de Polícia Civil, delegado Allan Turnowski, declarou em rede social que “a guerra na comunidade vem da disputa pelo território, não foi pacificação, foi retomada.”

Em 26 de dezembro, o governador declarou que o planejamento estão previstas a instalação de um batalhão de polícia militar, na antiga fábrica da GE, um parque esportivo e um espaço de capacitação profissional. Como parte da estratégia para a região, a nova base para a polícia faz parte da nova política de segurança, na qual é preciso repensar a distribuição do policiamento, feita há mais de 50 anos, quando a mancha criminal era diferente. A expectativa é que o batalhão do Jacarezinho desafogue a unidade do Méier, que atende muitos bairros.

O governador afirma que:

“é um plano muito ousado. A gente está contente de poder repensar a segurança pública, que não é só uma responsabilidade do Estado, já que as fronteiras são atribuições do governo federal, enquanto o município cuida da ocupação do solo. Tenho certeza que não será como em outras épocas, entrar dando tiro nas pessoas. É a entrada de serviços públicos. Um dos objetivos do novo projeto é “quebrar” barreiras, integrando bairros formais e informais, com “investimentos em infraestrutura,

melhorias de espaços, garantia de acessibilidade, construção e reforma de equipamentos públicos, reforma de unidades habitacionais e ações sociais e de segurança pública, além de projetos que gerem emprego e renda.”

O porta-voz da PM, Ivan Blaz comentou a relação que há entre os projetos Cidade Integrada e UPP: - a semelhança guardada entre as duas ações é impossível de ser negada, uma vez que a segurança é o primeiro passo para qualquer ação do governo do estado. Então a estabilização do terreno é fundamental para que outros serviços possam vir. Estão 1.200 homens e mulheres hoje na região. Não houve registro de confronto. Temos aqui uma ação que tem sido muito positiva até o presente momento, e a ideia é que nós possamos ter resultados operacionais com o passar do tempo.

Quando o projeto foi anunciado em novembro de 2021, Robson Rodrigues, coronel da reserva da PM e ex-comandante das UPPs, elogiou a iniciativa, mas disse temer que os mesmos erros das UPPs sejam repetidos, como a falta de uma reestruturação das polícias: - é necessário trabalhar a política de segurança com transparência. Saber quais foram os critérios e os estudos que levaram à escolha dessas comunidades, por exemplo. Quais serão os índices de governança, não só policial, que serão acompanhados para saber se houver êxito ou fracasso? A maior armadilha de um cercoprojeto como este é ter um apelo mais político que técnico.

A ocupação deve atingir seis regiões do Estado fluminense, todas com comunidades com concentração de crime organizado, entre traficantes e milicianos. As comunidades são: Jacarezinho, Muzema - Tijuquinha-Morro do Banco, Cesarão, Cantagalo-Pavão-Pavãozinho, Maré e Rio das Pedras. O projeto Cidade Integrada é estudado como o novo programa de ocupação de comunidades pelo governo do RJ, em um modelo de segurança pública e de intervenções urbanísticas e sociais.

O resumo do projeto Cidade Integrada prevê delegacias designadas para fazer investigações que possam ajudar, posteriormente, na desestruturação das organizações criminosas, polícia militar atua patrulhando ruas e avenidas das regiões, por fim, as áreas receberão as intervenções urbanísticas e sociais Castro declara que “eu tenho certeza de que não é, como em outras épocas, entrar dando tiro nas pessoas. É uma entrada de serviços públicos, um repensar da segurança pública.” - “chegou a hora de repensar até essa questão da ocupação do estado mesmo. É um programa que vem discutir segurança pública de maneira mais ampla

e não simplesmente fazer o que foi feito nas outras vezes, que era ocupar e tirar todo mundo e daqui a pouco volta.”

As Unidades de Polícia Pacificadora, criadas em 2008, começaram dando esperança de pacificação a comunidades fluminenses, mas aos poucos foi perdendo força, os especialistas criticam a falta de políticas públicas além da atuação das forças de segurança.

O ex-comandante das UPPs, Coronel da reserva da Polícia Militar, Frederico Caldas, declarou em suas redes sociais sobre este novo projeto do governo, afirmando que:

“já vi esse filme!” e que “O governo do Estado anunciou o início da ocupação da comunidade do Jacarezinho, na Zona Norte do Rio de Janeiro, na primeira fase do projeto Cidade Integrada, que envolve também as comunidades da Muzema, da Tijuquinha e do Morro do Banco, na Zona Oeste, que também foram cercadas por policiais civis e militares, espero que os erros cometidos no passado, que relato no meu livro, não sejam repetidos, principalmente no que se refere às necessárias ações sociais e à estrutura de trabalho para os profissionais de Segurança Pública. Além, claro, de muita integração com as comunidades. Como cidadão, torço para que dê certo, como profissional, temo que seja mais um projeto eleitoral, como tantos. O projeto, que se intitula Cidade Integrada, não teve sequer a participação da prefeitura da cidade no planejamento das ações. Sei não... Jamais vou me esquecer da frase do Zé Mário, líder comunitário do Santa Marta, em Botafogo:”A única secretaria que o morro conhece é a PM!”.

O capitão veterano do BOPE, o antropólogo e especialista em segurança pública Paulo Storani acredita que uma ocupação policial pode ser o pontapé inicial para programas sociais de governo em comunidades dominadas pela criminalidade. Entretanto, ele afirma que é preciso mais do que polícia para que o projeto dê certo.

“Daqui em diante tudo vai depender dos desdobramentos que vão ocorrer ao longo do processo. Ele (o programa) foi lançado com uma grande operação, que é a primeira fase na ideia de implantação de qualquer atividade dentro de uma comunidade. Sobretudo, a partir do momento da implantação, você precisa acompanhar o que está acontecendo. Em termos da presença de outros atores do estado que não sejam as polícias, para que possa identificar as demandas da sociedade, da comunidade local, desenvolver projetos que atendam essas necessidades.”

Para Storani, a aposta de Castro é um amadurecimento de antigos conceitos de destacamentos de polícia ostensiva e comunitária, mas há de se ter cuidado para que o novo programa não seja só mais um.

“minha preocupação com as UPPs, na época, é que não havia ações integradas à ideia de pacificação de outros campos de ação do Estado, educação, cultura, esporte e lazer, assistência social. O que estamos vendo agora é projeto que já tinha sido falado anteriormente de reativar as UPPs e, sem dúvida nenhuma, ela traz uma nova roupagem ao projeto anterior que terminou em fracasso, mas não por conta da polícia, mas por conta da ausência do Estado. Mas acredito sim que há uma possibilidade de resgate, já foi provado isso.”

No sábado, 22 de janeiro de 2022, o governador Cláudio Castro lança o programa “Cidade Integrada” e declara que: “Esse programa tem muito pouco a ver com a UPP. Não é um programa de pacificação. Depois de muita análise, muita conversa, percebemos que essa ideia de pacificação traz mais prejuízo na execução do que benefícios” e que “Esse projeto é de retomada do território e de entrega desse território a quem ele pertence, que é ao povo dessas comunidades.

Esse território não pertence ao tráfico, nem à milícia e nem às polícias.” mas pretende redesenhar o policiamento, levando um batalhão da PM para a favela do Jacarezinho para desafogar os outros batalhões que ficam com as demandas dessa favela, será criado um batalhão com 400 homens, sendo 280 da UPP Jacarezinho, 120 da UPP Mangueiras, criar conselhos comunitários para debater as demandas de atuação do poder público, manter a ocupação nessas áreas com soldados nas UPPs, que serão redistribuídos pelas comunidades em que vão ocorrer o programa e implementar o uso de câmeras operacionais portáteis durante o policiamento nas comunidades.

O secretário de Polícia Civil, Allan Turnowski, declarou nas redes sociais que: "Na UPP o foco era policial. Agora, as policiais Civil e Militar são coadjuvantes e devem funcionar como um bom árbitro de futebol, passar despercebidas e deixar o governador Cláudio Castro brilhar com seu time de secretários. Vai dar certo!".

4 CONCLUSÃO

Enfrentar o desafio de implementar condições de segurança em nossa sociedade pressupõem a análise de múltiplos fenômenos relacionados à violência, uma vez que a gradativa superação do medo da insegurança que sentimos passa pela ocorrência dos mesmos e pela consciência de seu significado e converte-se em um dos aspectos fundamentais para atingirmos um estágio de "segurança cidadã".

Pode-se concluir que o combate à criminalidade, só é possível junto a sociedade que deve ajudar a resolver os problemas das periferias, por meio de projetos sociais, já que o poder público não consegue fazer seu papel, pois a falta de políticas públicas destinadas às comunidades pobres acarreta o índice elevado de criminalidade.

A política de segurança pública precisa estar integrada com a sociedade e com os órgãos municipais e estaduais para que possa dar certo a implementação de um policiamento comunitário, de uma polícia mais cidadã, o projeto precisa ser de estado e não de governo, pois o que pode-se concluir é que as tentativas de implementação desse modelo de policiamento no Brasil ainda não se consolidou por mais que os dados aponte-o como eficaz, ele ainda não se consolidou por ser uma política de governo e não de estado.

O policiamento comunitário é a solução para uma política de segurança eficaz e principalmente de uma polícia cidadã, que visa respeitar os direitos humanos e fundamentais do cidadão quando se está atuando em incursões nas favelas, respeitando a vida que é um bem inviolável e a dignidade da pessoa humana.

REFERÊNCIAS

- BAYLEY, D. **Padrões de policiamento: uma análise internacional comparativa**. Trad. de René Alexandre Belmonte. São Paulo: Edusp (Série Polícia e Sociedade, 1), 2001. Edição original 1985.
- Beltrame, José Mariano; Garcia, Sérgio Henrique da Silva. **Todo Dia é Segunda-feira**. Rio de Janeiro: GMT Editores Ltda. 2014.
- BRASIL. Constituição (1824). **Constituição Política do Império do Brasil**.
- BRASIL. Constituição (1988). **Constituição da República do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1988.
- CALDAS, Frederico. **“O fim da UPP - 500 dias no front da pacificação”**. In Altadena Editora. 2018.
- Carballo, Antônio Carlos. **Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais: uma Experiência-piloto**. Monografia (graduação), Departamento de Ciências Sociais da UERJ, Rio de Janeiro. 2002.
- CARMO FILHO, João do. **Segurança Pública e Participação Popular**. 2009.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (Org.). **Do patrulhamento ao policiamento comunitário**. 2. ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001. (Polícia Amanhã)
- Cerqueira, Carlos Magno Nazareth. **Sonho de uma polícia cidadã**. Rio de Janeiro. NIBRACH, 2010.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia**. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.
- GAROTINHO, Anthony. **Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro: diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública**. Rio de Janeiro: Hanna, 1998.
- HOLANDA, Sérgio Buarque. **Raízes do Brasil**. 4. ed. Brasília: Editorial da UnB, 1963.
- LEITE, Marcia Pereira. **Violência, risco e sociabilidade nas margens da cidade: percepções e formas de ação de moradores de favelas cariocas**. In: MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio (Org.). **Vida sob cerco: violência e rotina nas favelas do Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 2008.
- LEITE, Márcia Pereira. **Para além da metáfora de guerra: percepções sobre cidadania, violência e paz no Grajaú, um bairro carioca**. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro: PPGSA-UFRJ, 2001.

LESSA, Renato. **"Prefácio: Da arte de não esquecer"**. In HOLLANDA, Cristina Buarque de. **Polícia e direitos humanos: política de segurança pública no primeiro governo Brizola (Rio de Janeiro: 1983-1986)**. Rio de Janeiro: Revan, 2005.

MISSE, Michel. **Crime e violência no Brasil Contemporâneo: estudos da sociologia do crime e da violência urbana**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

MISSE, Michel. **Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro**. In: Civitas, v.8, n.3, p.371-385. Porto Alegre, 2008.

MISSE, Michel e MIRANDA, Ana Paula Mendes de. **"Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia"**. BIB, Rio de Janeiro, nº 50, 2000.

MUNIZ, Jacqueline e SOARES, Barbara Musumeci. **Mapeamento da Vitimização de Policiais no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER-Viva Rio, 1998.

NERY, Lucas. **Violência, criminalidade e políticas públicas de segurança**. Revista Jurídica UNIFACS, nº 109. Salvador: UNIFACS, 2009.

PMERJ, **DIRETRIZ DE POLÍCIA DE PROXIMIDADE**, BOL PM N°139, de 04Ago14, p.54 à 67.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha. Policiamento e segurança pública no século XXI**. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.

Segurança Pública e Cidadania: A experiência de Policiamento Comunitário em Copacabana (1994-95). Rio de Janeiro: ISER, 1996.

TAVARES, Késia. P.S. **Condições de trabalho do Policial Militar**

TROJANOWICZ, Robert & BUCQUEROUX, Bonnie. **Policiamento Comunitário - Como Começar**. Rio de Janeiro: edição da Polícia Militar do Rio de Janeiro, 1994.

ZALUAR, Alba. **A máquina e a revolta: As organizações populares e o significado da pobreza**. São Paulo, Brasiliense, 1994.

ANEXO A — DIRETRIZ GERAL DE POLÍCIA DE PROXIMIDADE-

REPUBLICAÇÃO

Tendo em vista a necessidade de se retificar a Diretriz Geral de Proximidade, publicada no BOL PM nº 139, de 04Ago14, p. 54 à 67, este Comando republica a presente diretriz conforme a seguir.

PMERJ

EMG

REPUBLICAÇÃO -DIRETRIZ GERAL DE POLÍCIA DE PROXIMIDADE - DETERMINAÇÃO

DIRETRIZ GERAL DE POLÍCIA DE PROXIMIDADE

O Comando Geral, atendendo a proposta do Chefe do Estado Maior Operacional e após análise e avaliação do conteúdo, torna pública a Diretriz Geral de Polícia de Proximidade.

Em consequência, determino a todos os Comandantes, Chefes, Diretores e Coordenadores que deem a devida publicidade da atualização do documento a todo o seu efetivo subordinado.

DIRETRIZ GERAL DE POLÍCIA DE PROXIMIDADE

CAPÍTULO I -GENERALIDADES

SEÇÃO I -FINALIDADE

A Diretriz Geral de Polícia de Proximidade (DGPP) tem por finalidade proporcionar aos diversos escalões da PMERJ a consolidação desta filosofia, ao parametrizá-la. Desta forma, valendo-se da sistematização dos conceitos teóricos e práticos adquiridos, sedimentam-se no presente documento significações, ressignificações e estratégias organizacionais da Polícia de Proximidade.

SEÇÃO II -OBJETIVOS

A DGPP, a fim de subsidiar as ações da Corporação, visa atingir os seguintes objetivos:

I -Estabelecer conceitos sobre os elementos presentes na Polícia de Proximidade.

II -Relacionar as estratégias para implementação e desenvolvimento da Polícia de Proximidade.

III –Fixar rotinas para o planejamento, coordenação, controle, supervisão e avaliação da efetividade da Aj G – Bol da PM n.º 145 - 12 Ago 14 33

Polícia de Proximidade.

IV -Orientar as atividades policiais militares em acordo com a filosofia de Polícia de Proximidade e suas estratégias.

V -Prestar-se como documento de instrução para o efetivo policial militar, no que tange ao conhecimento sobre Polícia de Proximidade e suas estratégias de implantação e desenvolvimento.

SEÇÃO III -CONCEITOS BÁSICOS

Para efeito de conhecimento da filosofia e estratégias da Policia de Proximidade, prevalecem os seguintes conceitos:

I -Polícia Pacificadora

Consustancia-se em uma estratégia de atuação policial ampla, que contempla as fases de intervenção tática, estabilização, implantação de Unidade de Polícia Pacificadora, monitoramento, avaliação e integração progressiva ao policiamento ordinário, realizados pela ação simultânea ou não de outros policiamentos especializados e de proximidade que variam conforme a fase e as demandas do território, permitindo a articulação entre ações policiais especiais e ações de aproximação, a fim de criar ambiência favorável para o desenvolvimento da cidadania.

II -Polícia de Proximidade

A polícia de proximidade é uma filosofia na qual policiais e cidadãos dos mais diversos segmentos sociais trabalham em parceria, desenvolvendo ações em regiões territoriais específicas, promovendo o controle das questões relacionadas ao fenômeno criminal, objetivando a melhoria da qualidade de vida das pessoas daqueles locais. Para este objetivo, busca a participação da comunidade, a fim de construir laços de confiança, estabelecendo

pontes entre demandas reprimidas e ofertas possíveis e a consequente legitimidade das ações policiais. Assim, a polícia de proximidade, vai atuar sobre o fenômeno criminal, protagonizando a ação de aproximação com a população, na busca de soluções aos problemas levantados.

III -Polícia Comunitária

É uma filosofia e estratégia organizacional que proporciona parceria entre polícia e comunidade. Baseia-se na premissa de que tanto a polícia quanto comunidade devam trabalhar juntas para identificar, priorizar e resolver problemas, tais como crimes graves, medo do crime e, em geral, a decadência do bairro, com o objetivo de melhorar a qualidade de vida na área. Observe-se que tanto a polícia comunitária quanto a polícia de proximidade, em essência, estão sob um mesmo feixe de significados, sendo necessário caracterizar a maior adequação da polícia de proximidade, em razão do nosso contexto social e nossa herança cultural, na qual o Estado exerce papel central nas ações no campo da segurança pública.

IV –Área de Policiamento de Proximidade

É o espaço físico que representa a área territorial de atuação da Unidade Policial.

V -Setor de patrulhamento (St Ptr)

Trecho ou extensão da área, compatível com a capacidade e eficácia de policiamento de uma patrulha motorizada. É uma divisão da área. Dentro do St Ptr podem ser executadas todas as formas de policiamento, orientadas pela Polícia de Proximidade, de maneira integrada e comandada. Aj G – Bol da PM n.º 145 - 12 Ago 14 34

VI -Subsetor de patrulhamento (Sbst Ptr)

É um trecho do setor de patrulhamento compatível com a capacidade e eficácia de policiamento de uma patrulha a pé, montada ou em bicicleta.

VII -Roteiro de patrulhamento

Constitui em trajeto previamente traçado dentro de um setor de patrulhamento de proximidade, em que constam os pontos a serem percorridos a pé ou motorizado.

VIII -Pontos vulneráveis

São pontos determinados da área de policiamento que, por sua vulnerabilidade, necessitem de segurança ou reforço do policiamento de proximidade.

IX -Sede Administrativa

Constitui-se de uma estrutura física que atenda ao efetivo da Unidade Policial, com os serviços essenciais a administração e o desdobramento do policiamento na área de policiamento de proximidade.

X -Base de Proximidade

A Base de Proximidade constitui-se em uma estrutura física de pequeno porte que tem como objetivo servir de base operacional para uma Unidade Policial Militar, com o escopo de atender a comunidade local, facilitando o policiamento de proximidade e ao mesmo tempo sendo uma referência em pontos de grande visibilidade.

XI -Base Avançada de Proximidade

A Base Avançada de Proximidade constituir-se-á numa base operacional da Unidade de Polícia Militar, situando-se em determinados pontos na comunidade, considerados espaços estratégicos ou de difícil acesso, realizando o controle da área, possibilitando rápida mobilização do efetivo de serviço.

XII -Grupo de Policiamento de Proximidade (GPP)

É a denominação que recebe os policiais militares que desempenham as atividades de polícia ostensiva e atuam na área da Unidade Policial Militar, realizando ações proativas e estratégicas de polícia de proximidade.

XIII -Grupo Tático de Policiamento de Proximidade (GTPP)

É a denominação que recebe o efetivo de uma patrulha, com treinamento operacional especializado e munida de equipamento especial, empregada em ações de Polícia Ostensiva específicas que demandam ação rápida e repressão qualificada. Exemplos de sua atuação: controle de tumultos e ações para restauração da ordem pública de maior magnitude. Por suas características de natureza e emprego possuem base territorial ampla, atuando em toda área da Unidade Policial de Proximidade, respondendo diretamente ao Comandante desta. Aj G – Bol da PM n.º 145 - 12 Ago 14 35

XIV –Policiamento de Ações Especiais

É o policiamento realizado pelas Unidades Operacionais Especiais, durante a Intervenção Tática, ou quando se fizer necessário, dadas circunstâncias que imponham isso.

CAPÍTULO II -SEGURANÇA E ORDEM PÚBLICA

SEÇÃO I –OBJETIVOS

Os objetivos da Polícia de Proximidade, no campo da Segurança Pública, são definidos pelo Decreto nº 44.177 de 26 de abril de 2013 e pesquisas realizadas, consistindo em:

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 local a paz e 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 da 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.

§ 1º–A Polícia de Proximidade possui ainda objetivos no campo da ordem pública, executando ações que visam a melhoria da qualidade de vida da comunidade em conjunto com outras instâncias públicas e privadas, tais como:

I – Criar condições para a melhoria da oferta de bens e serviços, públicos e privados, no local;

II - Aprofundar a integração da localidade beneficiada ao resto da cidade, com redução do estigma associado às favelas e outras áreas de baixa renda;

III – Viabilizar a formalização das atividades econômicas, de moradia, de lazer e de uso do solo, com a participação dos demais órgãos públicos e da iniciativa privada responsáveis.

SEÇÃO II -ESTRATÉGIAS

Para o atingimento de seus objetivos, a Policia de Proximidade dispõe dos seguintes tipos de estratégias:

I –Organização Comunitária

É uma etapa presente na implantação e desenvolvimento da filosofia de Polícia de Proximidade, caracterizando-se pela identificação das lideranças locais, explicando-lhes que a organização social está relacionada com o cometimento de crimes e com a qualidade de vida, orientando-os no sentido de realizarem reuniões periódicas para identificar quaisquer tipos de problemas que ocorram e a adotarem soluções. A Polícia deProximidade poderá ajudar na sistematização desta rotina e dela participar, deixando a condução destes encontros a cargo das lideranças comunitárias, tornando-se mais um dos órgãos responsáveis pelo bem estar da

comunidade. Esta ação leva a aproximação entre polícia e comunidade baseada no maior grau de participação por parte desta última na identificação e resolução de problemas no espaço geográfico, avaliando o resultado alcançado. Aj G – Bol da PM n.º 145 - 12 Ago 14 36

II –Espaços Multidisciplinares de Prevenção

É uma etapa presente na implantação e desenvolvimento da filosofia de Polícia de Proximidade. Caracteriza-se pela realização de cursos esportivos, culturais, profissionais e eventos recreativos, com a participação ativa de policiais militares como protagonistas e/ou como captadores dos recursos humanos, materiais e infraestruturas necessários para que ocorram. Esta atuação junto a comunidade permite identificar as dimensões envolvidas para reduzir e evitar a violência, criando condições necessárias para a formação e inclusão social de jovens expostos a violência doméstica ou urbana nas áreas de atuação da Polícia de Proximidade. Esta estratégia permite a personalização dos operadores de segurança, superando a apatia e a desconfiança entre estes e a comunidade, ampliando o mandato policial.

III –Alocação permanente do policial ao serviço

É uma ação que visa a manutenção de um policial militar específico na mesma atividade e no mesmo local de sua atuação, dando-lhe tempo, oportunidade e continuidade para o desenvolvimento efetivo da parceria com a comunidade. Não haverá substituição do policial, salvo nos momentos de afastamento do serviço.

IV –Mediação de conflitos

Instrumento a ser usado pelos policiais militares em conflitos interpessoais. O operador de segurança avaliará a possibilidade de mediação de conflitos e, diante de sua possibilidade, facilitará o diálogo e a negociação entre duas ou mais partes, auxiliando-as na identificação dos interesses comuns, complementares e divergentes, objetivando o atendimento das necessidades e a satisfação mútua. Esta ação previne a formação e a reincidência de conflitos, evitando que se potencializem. Não se pode deixar de considerar que a natural imagem de força do PM pode gerar uma solução conduzida. Portanto, as mediações deverão ser objetos de análise dos órgãos relacionados a Mediação do Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro e/ou do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro, garantindo-se a imparcialidade e afastando a ideia de que o policial seria o juiz dos conflitos, quando disponíveis.

V –Patrulhamento a pé

Tido como forma de policiamento para a execução dos diversos tipos de policiamento ostensivo, esta rotina passa a ser considerada como estratégica, vez que naturalmente descentraliza e personaliza a prestação de serviço a comunidade, permitindo maior aproximação

entre comunidade e policiais militares, dando-se prioridade para implantação deste policiamento sobre aqueles motorizados, conforme especificidades da Área de Policiamento de Proximidade.

VI – Grupos de Aproximação

Comissões, formadas por representantes da comunidade, que podem ter em sua constituição policiais militares. Tem por objetivo ajustar condutas e ações das pessoas físicas e jurídicas que residem ou frequentam o espaço geográfico de atuação da Polícia de Proximidade, pautando-se pela legalidade e visando a qualidade de vida de todos. Desta forma, a realização de eventos rotineiros ou ocasionais será objeto de apreciação do Grupo de Aproximação, cujo parecer instruirá a decisão do Comandante daquela OPM nos casos em que haja obrigatoriedade de sua permissão para realização daquele evento específico. Objetivando participação de todos, atendendo ao que caracteriza um Estado Democrático, observando-se a periodicidade das reuniões da comunidade, far-se-á a indicação de novos componentes para constituírem os Grupos. É importante considerar a segurança dos moradores e das lideranças nesse Aj G – Bol da PM n.º 145 - 12 Ago 14 37

processo, tomando em conta as possíveis represálias de insatisfeitos, presentes na comunidade.

VII – Avaliação qualitativa

Processo de medição da melhoria da qualidade de vida da comunidade e da sua interação com os policiais militares da Polícia de Proximidade. Esta ferramenta é usada para direcionar ações tanto no sentido das estratégias previstas na Diretriz Geral de Operações como no presente documento. Deverão ser usados indicadores locais como: o aumento da frequência escolar, o aumento do número de negócios formais, a valorização média dos imóveis, o número de serviços públicos disponíveis, o aumento de postos de trabalho com carteira de trabalho assinada, a diminuição de ocorrências de desacato e o aumento do número de mediações. A avaliação poderá ser feita através de dados governamentais ou não governamentais ou ainda através de grupos focais.

VIII – Capacitação Continuada em Polícia de Proximidade

A capacitação Continuada é direcionada para todos os integrantes das Unidades, considerando-se primordial para o desenvolvimento de todas as demais rotinas constantes na presente Diretriz. Ela deverá ser periódica e obrigatória, enfatizando-se o estudo do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei, os Princípios Básicos sobre a Utilização da Força e de Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da

Lei e as Diretrizes sobre o uso da força e armas de fogo pelos agentes de segurança pública (Portaria Interministerial nº 4226 de 31 de dezembro de 2010).

IX –Visitação pós-ocorrência

Ação de visitação às pessoas que estiveram envolvidas em ocorrências criminais ou não, visando mensurar e diagnosticar o conflito, personalizando a vítima e verificando a possibilidade de aplicação da estratégia de mediação de conflitos.

X-Patrolha Escolar

Consiste no policiamento voltado à segurança dos estabelecimentos escolares, indo além do papel de polícia ostensiva, vez que em parceria com a direção, professores, funcionários e responsáveis pelos alunos e alunas, os policiais atentarão para o encaminhamento de gazeteiros àqueles estabelecimentos de ensino bem como às alterações comportamentais apresentadas por estudantes, que coloquem em risco a sua integridade física ou de terceiros, auxiliando a Direção Escolar no encaminhamento dos mesmos aos órgãos competentes. A patrulha escolar participará das reuniões no estabelecimento de ensino, apresentando informações sobre o cotidiano percebido naquele espaço e na comunidade; apoiará a execução do PROERD; captará profissionais para ministrarem palestras sobre assuntos atuais presentes naquele segmento e promoverão ou auxiliarão eventos colegiais.

Em razão do público a ser abordado, é importante o emprego de efetivo feminino e masculino neste serviço. A mulher tem mais sensibilidade e representa, simbolicamente, a figura maternal, conseguindo em curto prazo obter mais confiança do jovem. Isso possibilita a construção da confiança e da parceria com aqueles indivíduos, estendendo a relação ao seu círculo familiar e de conhecimento. O homem, através de atitudes e condutas corretas, torna-se uma referência positiva de autoridade que servirá de modelo para o processo de socialização do estudante.

XI -Ciclo Patrulha

Consiste no policiamento realizado com bicicletas ou motocicletas em áreas em que sejam necessárias seu Aj G – Bol da PM n.º 145 - 12 Ago 14 38

emprego, pois esta forma de policiamento traz maior mobilidade para transitar em locais ondeapé ou de carro não se pode chegar, além do grande potencial de aproximação junto a comunidade, justamente pelo caráter esportivo.

SEÇÃO III -EXECUÇÃO DAS ESTRATÉGIAS

A Polícia de Proximidade deverá desenvolver todas as estratégias definidas nesta Diretriz, analisando suas condições para a execução das mesmas. Pautar-se-á pela bibliografia indicada no presente documento, implementando as rotinas definidas, precedendo as mesmas de instrução e treinamento prático do seu efetivo. Deve-se levar em consideração a possível necessidade das devidas adequações, em razão das especificidades de cada área.

SEÇÃO IV – ETAPAS PARA IMPLANTAÇÃO E DESENVOLVIMENTO DAS ESTRATÉGIAS DE POLÍCIA DE PROXIMIDADE

A fim de implantar e desenvolver as estratégias formuladas nesta Diretriz, será necessário obedecer aos seguintes passos:

I - Identificação das lideranças locais

1) Deverá ser verificada a existência de Associação de Moradores de bairro (cadastradas ou não), Entidades Reli-giosas, Conselhos Escolares, Entidades governamentais e não governamentais, Associação Comercial e mídia local. Todos deverão ter os telefones e endereços (estruturais e eletrônicos) registrados, bem como o nome dos respectivos responsáveis.

II – Contato com as lideranças locais

1) Serão realizadas visitas às lideranças locais, explicando os objetivos da implantação da Polícia de Proximidade naquele local, remetendo-se ao capítulo 2, seção I desta Diretriz.

2) Será entregue a cada uma das lideranças identificadas, documento que resuma os objetivos da Polícia de Proximidade e as estratégias a serem adotadas em parceria com aquele grupo local, objetivando que se-ja dado conhecimento a todos das rotinas a serem desenvolvidas e da importância que a comunidade terá no processo, como sua protagonista.

3) Cada liderança será convidada para posterior reunião, na qual teremos a presença de todos os representantes dos segmentos societários já indicados na presente Diretriz.

4) Na reunião com as lideranças, será realizada palestra sobre a presente diretriz, enfatizando a parceria com todos e entre todos, destacando os objetivos e as estratégias da Polícia de Proximidade, como o caminho para a melhoria da qualidade de vida da comunidade, explicando-se desta forma a filosofia da Polícia de Proximidade.

III – Palestra sobre a Polícia de Proximidade

1) Deverá ser esclarecido para todas as representações sociais o que é a Polícia de Proximidade.

2) Deverão ser distribuídos materiais com os aspectos básicos sobre a Polícia de Proximidade.

3) As lideranças serão esclarecidas sobre qual é a proposta de trabalho da Polícia de Proximidade e o seu papel na mobilização daquela comunidade.

Aj G – Bol da PM n.º 145 - 12 Ago 14 39

4) As palestras sobre Polícia de Proximidade deverão tratar também dos direitos dos cidadãos nas várias situações em que podem ser abordados pela polícia, explicando-lhes que as atividades desenvolvidas pe-los integrantes das Unidades.

IV – Identificação dos problemas da comunidade

1) Periodicamente deverão ser realizadas reuniões, atentando-se para três níveis de aproximação:

a) Primeiro nível – Os Comandantes das OPM que desenvolvem a Polícia de Proximidade se reunirão com os Coordenadores, apresentando dados quantitativos e qualitativos sobre a área de policiamento de proximidade, bem como as estratégias implementadas e os problemas encontrados;

b) Segundo nível – O Comandante da OPM que desenvolve a Polícia de Proximidade se reunirá com os representantes sociais, sendo importante para a consecução das atividades de implementação das estratégias presentes nesta Diretriz, as seguintes ações:

1. Identificar os representantes que formarão os Grupos de Aproximação, destacando a importância de a cada reunião ser possível alterar a sua composição, conforme voluntariedade e aprovação da comunidade.

2. Identificar os representantes que formarão uma comissão para implantar os trabalhos de Organização Comunitária.

3. Estudar junto com as lideranças os problemas da comunidade, priorizando quais deverão ser resolvidos, sempre objetivando a melhoria da qualidade de vida.

c) Terceiro Nível - O Comandante da OPM que desenvolve a Polícia de Proximidade se reunirá com to-dos os cidadãos da comunidade que queiram participar do processo, disponibilizando a eles a participação nos Grupos de Aproximação e nas comissões para implantar os trabalhos de Organização Comunitária.Será permitida a participação de todos os policiais que assim o desejarem, bem como determinada a participação daqueles que atuam mais diretamente com a comunidade, no desenvolvimento das estratégias elencadas na presente Diretriz.

V - Coleta de informações (características socioeconômicas, características geográficas ambientais)

1) É muito importante, para um diagnóstico dos problemas, levantar o perfil da área, obtendo um mapa preciso, o número de residências, número e tipo de comércio, escolas, igrejas, associações, postos de saúde, área de lazer.

2) É necessário obter o perfil dos habitantes daquela comunidade: idade, sexo, grau de instrução, profissão, estado civil, se empregado.

3) Há que se verificar quem serão os responsáveis pela coleta e atualização destas informações, naquela área.

VI – Indicativos dos problemas locais

1) Tendo sido construído o perfil daquela comunidade, deve-se verificar quais as dificuldades que se apresentam para o exercício dos direitos e garantias individuais e coletivas, atendendo ao artigo 2º do Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei.

2) É importante sistematizar os resultados, registrando-os e analisando-os, identificando quais deles re-presentam dificuldades para que se tenha uma qualidade de vida melhor.

VII – Fixação de metas

1) Após a avaliação das necessidades, metas deverão ser fixadas, sejam de curto, médio ou longo prazo. Os critérios para seu cumprimento deverão levar em consideração para quem estão sendo construídas, onde se pretende chegar com elas, quando elas serão consumadas e para que elas foram estabelecidas.

Aj G – Bol da PM n.º 145 - 12 Ago 14 40

2) As metas deverão ter significados e atender aos interesses da comunidade. Será essencial que elas re-presentem áreas de aceitação comum, como a criação ou melhoria de uma área de lazer ou a instituição de um programa de requalificação profissional.

3) As metas deverão consolidar a sistematização do trabalho de Polícia de Proximidade, sendo construídas e compreendidas pelos segmentos sociais daquela comunidade.

4) Dentro dos segmentos, é um fator técnico a identificação de responsáveis capazes de auxiliar na resolução dos problemas apontados, possibilitando que as metas fixadas sejam atingidas.

IX - Controle de qualidade, desenvolvimento contínuo e atualização

1) Os segmentos responsáveis pela construção de metas reunir-se-ão periodicamente para avaliar qualitativamente o desenvolvimento das rotinas para consecução dos objetivos, analisando-os e os atualizando.

CAPÍTULO III –DESENVOLVIMENTO DE ATIVIDADES DENTRO DAS ETAPAS

SEÇÃO I –ATIVIDADES

A Polícia de Proximidade desenvolverá atividades na comunidade, como forma de construção das etapas necessárias ao estabelecimento das estratégias. Estas atividades permitem que se construam rotinas preventivas e preparam os moradores para a implantação da filosofia de Polícia de Proximidade.

I –Palestras sobre variados temas, conforme as necessidades locais

1) Verificar-se-á quais são as ameaças e vulnerabilidades à qualidade de vida daquela comunidade, re-alizando explanações que permitam reduzir tais riscos.

II –Cursos de preparação de lideranças comunitárias

1) Preparar, através de cursos, pessoas para o exercício de liderança comunitária, sejam as que tenham um perfil natural, que desejem melhorar a comunidade na qual vivem ou as que já exercem estas funções. Esta rotina permite ter lideranças mais preparadas para diagnosticar com precisão os problemas e constru-ir ações, permitindo uma delimitação mais clara dos papel dos diversos segmentos que podem agir de forma integrada para a melhoria da qualidade de vida daquela comunidade.

III –Debates em Escolas

1) Os debates nas Escolas devem envolver o corpo docente, administrativo e operacional, focando na participação do estabelecimento de ensino na melhoria da qualidade de vida no bairro.

2) A Escola funciona naturalmente como uma ferramenta importante no fortalecimento do relaciona-mento comunitário, vez que leva a comunidade a participar dos eventos que promove com as crianças e adolescentes da localidade.

3) Todos os projetos a serem desenvolvidos na região, podem ser divulgados e debatidos a partir da Es-cola.

IV –Eventos recreativos

1) A realização de eventos com apresentações culturais, como música ou dança, realizados por grupos locais, reforça o sentimento de orgulho e pertencimento à comunidade, tornando-se um encontro entre os seus moradores.

Aj G – Bol da PM n.º 145 - 12 Ago 14 41

2) Realizar eventos inusitados na comunidade amplia a opção de escolha, permitindo integrar pessoas com interesses diferentes.

V –Realização de campanhas

1) Realizar campanhas educativas na área de prevenção da saúde, no trânsito ou na segurança, orientando os moradores, resultará em um amplo espectro de vantagens, vez que os aproxima dos policiais, orientando-os em relação às medidas que devem ser adotadas quanto a segurança pessoal, residencial, de seus bens e de seus familiares e amigos e estabelece que o espectro é amplo, não se limitando às questões policiais.

CAPÍTULO IV -DO EMPREGO DO PESSOAL

O sucesso do Policiamento de Proximidade dependerá, fundamentalmente, do planejamento que se faça do emprego do seu pessoal. Essa tarefa exigirá esforço permanente no sentido de que sejam escalados os policiais certos para os lugares certos, nas horas em que a sua presença seja necessária.

§ 1º -Esta afirmação implica desde logo na conclusão de que o planejamento deve ser flexível, isto é, deve ajustar-se às contingências do momento. Não se pode admitir a ideia simplista de se dividir os dias, as semanas, os meses, os anos, em partes matematicamente iguais, por quartos de serviço, como se em todos os momentos a necessidade fosse a mesma. É necessário que se faça um acompanhamento diuturno dessas necessidades.

§ 2º -Em condições normais, o planejamento do Policiamento de Proximidade será uma atividade dinâmica, bem próxima da execução. Os Policiais não devem, por conseguinte, necessariamente, ser grupados em equipes fixas e de igual número.

§ 3º -O planejamento deverá partir dos indicadores estatísticos e da avaliação qualitativa que determinará as necessidades da comunidade.

§ 4º -As áreas de atuação da Polícia de Proximidade apresentam características peculiares, o que desaconselha a adoção de uma escala única para todo o Estado. Por esse motivo são aqui apresentados parâmetros genéricos para que se possa orientar os policiais que

executam a Polícia de Proximidade quanto aos limites possíveis de flexibilidade das suas escalas.

§ 5º -A Polícia de Proximidade cumprirá escalas próprias, julgadas convenientes pelos respectivos comandantes e publicadas em boletim interno, guardados os limites dos parâmetros prevalentes para toda a Corporação.

§ 6º -Deve-se ter em mente que o policial será empregado segundo uma escala em que possa render o máximo, tendo, em contrapartida, tempo suficiente para recompor as energias durante a folga.

CAPÍTULO V -PARÂMETROS PARA EMPREGO DO PESSOAL

As Unidades que desenvolvem a Policia de Proximidade terão o seguinte procedimento:

I -Nas escalas constantes, o policial será empregado entre 40 e 44 horas semanais, computando-se os horários para formatura e instrução.

II –Deverão ser evitadas escalas de serviço de 24 (vinte e quatro) horas consecutivas. Caso não seja possível, dever-se-á proporcionar ao policial horários de repouso no aquartelamento, o que não significa folga.

III -O pessoal dos serviços de apoio poderá ser empregado em serviços extraordinários, compensando o período em que estiverem sido empenhados.