

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PATRICIA DE OLIVEIRA BURLAMAQUI

**O CASO DA “POLÍTICA DE PACIFICAÇÃO”: PROCESSO DE
FORMAÇÃO DE AGENDA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE RIO
DE JANEIRO**

NITERÓI

2016

UNIVERSIDADE FEDERAL FLUMINENSE
INSTITUTO DE CIÊNCIAS HUMANAS E FILOSOFIA
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIA POLÍTICA
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

PATRICIA DE OLIVEIRA BURLAMAQUI

**O CASO DA “POLÍTICA DE PACIFICAÇÃO”: PROCESSO DE
FORMAÇÃO DE AGENDA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE RIO
DE JANEIRO**

Dissertação de mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política da Universidade Federal Fluminense.

Área de concentração: Estado e
Sociedade

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas,
Desenvolvimento e Sustentabilidade.

Orientador: Dr. Eduardo Rodrigues Gomes

NITERÓI

2016

BURLAMAQUI, Patricia de Oliveira.

O Caso da “Política de Pacificação”: Processo de Formação de Agenda da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. Niterói, 2016.

Dissertação (mestrado): Departamento de Ciência Política. Universidade Federal Fluminense.

Orientador: Dr. Eduardo Rodrigues Gomes

1. Políticas Públicas; 2. Processo Decisório; 3. Formação da Agenda; 4. Institucionalismo Histórico; 5. Segurança Pública; 6. Policiamento Comunitário; 7. “Política de Pacificação”; 8. Unidade de Polícia “Pacificadora”.

PATRICIA DE OLIVEIRA BURLAMAQUI

**O CASO DA “POLÍTICA DE PACIFICAÇÃO”: PROCESSO DE
FORMAÇÃO DE AGENDA DA SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DE RIO
DE JANEIRO**

Dissertação de mestrado apresentada ao
Programa de Pós-Graduação em Ciência
Política da Universidade Federal Fluminense.

Área de concentração: Estado e Sociedade.

Linha de Pesquisa: Políticas Públicas,
Desenvolvimento e Sustentabilidade.

Data de aprovação: 16 de Fevereiro de 2016

Banca Examinadora:

Prof. Dr. Eduardo Rodrigues Gomes (orientador) – UFF/DCP

Prof. Dr. Gisálio Cerqueira Filho – UFF/DCP

Prof. Dra. Dulce Chaves Pandolfi – FGV/CPDOC

Suplentes:

Suplente interno – Dra. Maria Antonieta P. Leopoldi – UFF/DCP

Suplente externo – Dra. Rosane Cristina de Oliveira - UNIGRANRIO

AGRADECIMENTOS

Durante este processo de elaboração da minha dissertação contei com apoio de pessoas que contribuíram, de forma direta e indiretamente, para essa conquista.

A Universidade Federal Fluminense, em especial ao Departamento de Ciência Política, pela oportunidade de estudar em uma das maiores universidades do país.

À CAPES pelo apoio financeiro que obtive através da bolsa de estudo e permitiu a minha dedicação exclusiva a esse trabalho.

Ao meu orientador, professor Eduardo Gomes, que acreditou e confiou no meu trabalho e em mim. Por ter me orientado com dedicação, competência, paciência e seriedade, que foram fundamentais para a realização desse trabalho. Gostaria, também, de agradecê-lo por aceitar supervisionar meu estágio de docência, que foi uma experiência muito enriquecedora e desafiadora na minha vida profissional.

Aos professores que participaram da minha banca de projeto de qualificação: Gisálio Cerqueira Filho e Marcus Ianoni pelos preciosos comentários e sugestões.

Aos professores da UFF, em especial aos que tive oportunidade de ser aluna: Cristina Buarque; Marcus Ianoni, Cesar Kiraly, Marcial Suarez e Maria Antonieta Leopoldi. Um agradecimento a professora Maria Antonieta por ter criado, durante a disciplina políticas públicas, um espaço para nós alunos debatermos sobre o nosso tema de pesquisa. Além de seus comentários e sugestões de leituras.

Aos colegas da pós-graduação, em especial a Carina. A coordenação e funcionários do DCP, em especialmente, ao Manoel e ao coordenador professor Carlos Henrique Serra.

A professora da UFMG, Ludmila Ribeiro, que sempre respondeu todos os meus e-mails de forma muito atenciosa e me forneceu generosamente um vasto material de pesquisa. Não sei como agradecê-la. Meu muito obrigada.

As minhas amigas e irmãs de coração, Daniele Kasper e Cristina Kasper, que sempre estiveram ao meu lado, na alegria e na tristeza, nesses vinte quatro anos. Meus amores, obrigada por me deixarem fazer parte de suas vidas.

Aos meus queridos amigos de todas as horas, Beto Albuquerque, Vitor Peixoto, Juliana Estrella.

Aos amigos que me receberam com muito carinho, Denise Almeida, Antônio Craveiro, Christiane Jalles, Marcelo Barros e Fabrícia Guimarães. Um agradecimento especial a Christiane pelos comentários a primeira versão do meu trabalho.

A minha família, a minha mãe Maria das Graças, meu pai José Eduardo (em memória), minhas avós Maria Dulce e Alvara (em memória), meu irmão Alexandre, minha cunhada Andréia, aos meus sobrinhos, meu marido Leandro, meu bem mais precioso. Eu não seria quem eu sou, se não fossem vocês. Amo vocês!

Aos meus sobrinhos, Junior e Maria Clara pelas mensagens carinhosas durante os últimos meses que estava escrevendo o meu trabalho. A minha mãe por ser a melhor mãe do mundo. Ao meu irmão, por ser meu irmão em todas as horas.

Aqueles que se foram, meu pai e as minhas avós, a saudade dói. Agradeço por tido vocês em minha vida. Sem vocês eu teria sido menos persistente e corajosa.

A minha avó Alvara sem dúvida foi quem mais me influenciou no que se refere a escolha da profissão. E toda vez que não sei o que fazer, eu penso o que minha avó faria. Ela sempre tinha uma solução para tudo, um chá e uma reza.

Leandro, amor da minha vida, obrigada por tudo. A você dedico esse trabalho.

RESUMO

Esse trabalho é um estudo sobre a formação da agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. O objetivo foi investigar em que medida a política de “pacificação” (Decreto-Lei Nº. 42.787 de 06/01/2011), entrou nessa agenda como uma caracterização de uma política distinta às políticas até então existentes na área de segurança pública de combate à violência provocada pelo tráfico de drogas. E para responder essa pergunta dialogamos com a literatura sobre processo de formação da agenda de políticas públicas e, particularmente, com os seguintes referenciais analíticos: a teoria dos múltiplos fluxos (KINGDON, 2003) e a abordagem institucionalista, a teoria gradual da mudança institucional (THELEN E MAYONEY, 2010). A partir dessa literatura, o trabalho proposto procurou testar as hipóteses interligadas de janela de oportunidade e mudança gradual nessa agenda. Além disso, fizemos uma reconstrução da agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro desde a década de 80.

Palavras-chaves: políticas públicas, processo decisório, formação da agenda, institucionalismo histórico, mudança institucional, segurança pública, policiamento comunitário, “política de pacificação”.

ÍNDICE DE FIGURAS, GRÁFICOS, QUADROS E TABELAS

Figura 1	113
Gráfico 1	107
Gráfico 2	112
Gráfico 3	114
Gráfico 4	114
Gráfico 5	115
Gráfico 6	116
Quadro 1	48
Quadro 2	52
Quadro 3	65
Quadro 4	68
Quadro 5	78
Quadro 6	100
Quadro 7	107
Quadro 8	109
Tabela 1	29
Tabela 2	31
Tabela 3	111

SUMÁRIO

AGRADECIMENTOS	5
RESUMO	7
INTRODUÇÃO	10
CAPÍTULO 1 - FORMAÇÃO DA AGENDA: ATORES E INSTITUIÇÕES	18
Modelo de Múltiplos Fluxos	18
Abordagem Institucionalista	21
CAPÍTULO 2 - FORMAÇÃO DA AGENDA: NOVA LIDERANÇA POLÍTICA, IDEIAS E INSTITUIÇÕES	33
Interrupção da “janela de oportunidade” e legado institucional	49
CAPÍTULO 3 - FORMAÇÃO DA AGENDA: RETORNO DE LIDERANÇAS POLÍTICAS, IDEIAS E INSTITUIÇÕES.	53
Interrupção da segunda “janela de oportunidade” e legado institucional militarista na agenda da segurança pública.	66
Novas eleições, novos atores e velhas demandas.	68
CAPÍTULO 4 - “POLÍTICA DE PACIFICAÇÃO”: MUDANÇA e/OU CONTINUIDADE?	80
Mudança de governo, novos atores, alianças, eventos e velhas demandas.	81
CONCLUSÃO	102
ANEXO – QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS	107
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA.....	117

INTRODUÇÃO

O objetivo da pesquisa é investigar em que medida a chamada política pública de “pacificação”, denominada oficialmente de Programa de Polícia "Pacificadora" (Decreto-Lei Nº. 42.787 de 06 de janeiro de 2011), entrou na agenda da Segurança Pública¹ do Estado do Rio de Janeiro como uma política distinta das políticas até então existentes na área de segurança pública de combate à violência provocada pelo tráfico de drogas. Especificamente, pretende-se analisar como a própria política, foi sendo configurada nesse processo de formulação da agenda². A Unidade de Polícia “Pacificadora” é o principal exemplo de uma política pública "pacificadora" e, por isso, não poderia deixar de ser abordada nesse estudo. No entanto, gostaríamos de enfatizar que o objeto do trabalho não é centralizar a discussão nessa política pública específica e sim utilizá-la para dialogar com a literatura especializada sobre formação de agenda de políticas públicas.

Nesse sentido, as questões mais amplas que orientam esse trabalho são: O que é e como se forma uma “agenda de políticas públicas”? Por que alguns problemas “entram” na agenda e demandam uma “solução” por parte dos atores políticos? Como atores políticos, sociais, econômicos e da burocracia pública se relacionam no processo de formulação de uma política pública específica? Quais as correlações de forças de agentes

¹ O conceito básico de segurança pública baseado nesse trabalho será adotado do próprio Ministério da Justiça. Nesse sentido, entendemos por segurança pública como “uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei”. Disponível em: <http://justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-de-seguranca-1/conceitos-basicos>. Acesso em: 18/11/2015.

Entendemos aqui que segurança nacional consiste em assegurar a integridade do Estado contra ameaças internas e externas – seu território, governo e sociedade. Para proteger essa integridade e preservar os interesses nacionais contra qualquer tipo de ameaça interna e externa, pode-se utilizar medidas extraordinárias como uso da força.

² Apenas gostaríamos de enfatizar que esse trabalho é um estudo sobre a formação da agenda em políticas públicas. Sendo assim, não iremos tratar das outras etapas da política pública (elaboração, implementação, monitoramento e avaliação). Além disso, o trabalho aqui é descritivo e não normativo. Não pretendemos dizer o que deveria ser a “política de pacificação” ou como os atores deveriam fazê-la. O objetivo é descrever o processo de construção da agenda da segurança pública, com início na década de 80 até 2011, especificamente políticas que tinham como objetivo combater a violência provocada por quadrilhas de tráfico de drogas. Não será feita nenhuma análise valorativa.

de mudança dentro da instituição podem significar a entrada de uma política pública na agenda? Até que ponto uma política pública significa uma mudança e/ou continuidade na agenda governamental? Essa política pública é inovadora ou incremental? Se for incremental, isso significa mudança e/ou continuidade institucional da agenda?

Do ponto de vista teórico, a formação da agenda se inicia no momento em que um problema qualquer (social, econômico, ambiental, etc.) é reconhecido pelos atores relevantes que participam do processo decisório como algo importante a ser resolvido, através de uma política pública. No entanto, o processo de formação da agenda não ocorre no “vazio” contextual: ele é o reflexo da interação entre atores interessados que ocorre dentro de marcos institucionais definidos (ou seja, sob regras formais e informais existentes). Além disso, até mesmo fatores sociais, políticos e econômicos relacionados com a conjuntura podem explicar o motivo pelo qual uma solução expressa por uma política pública entra na agenda.

Nesse sentido, a mudança de uma política com características "puramente" repressiva para uma política pública denominada como “pacificadora”, que mescla atuações preventivas e repressivas³, pode ser reveladora de como atores (suas ideias e interesses), instituições e contexto se relacionam no processo de tomada de decisão.

Tendo em vista as questões mais amplas que orientam os estudos sobre formação da agenda expostas acima, esse trabalho tem como objetivos específicos:

1 – Descrever o contexto que caracterizava a segurança pública do Estado do Rio de Janeiro e as alternativas de ações políticas existentes na área com o propósito de solucionar o problema de segurança pública ao Estado.

³ Nesse trabalho utilizaremos a definição de Saporì (2007: 77-78) a respeito dos modelos de política de segurança pública - repressiva e preventiva. O fundamento valorativo da política de repressão é a punição, o criminoso é um ator racional que deve ser responsabilizado e punido pelo sistema de justiça criminal. As diretrizes de políticas públicas são: “as medidas dissuasórias – aparelhamento da polícia, aperfeiçoamento da máquina judicial, maior rigor na aplicação da pena, incremento do encarceramento – devem ser o cerne da ação governamental. Com relação as políticas preventivas, o fundamento valorativo é evitar que o crime aconteça com ações que respeitem os direitos humanos e a justiça. As diretrizes de políticas públicas seriam “medidas de inclusão social e humanitária – diminuição da desigualdade social e do desemprego, incremento da participação comunitária, valorização da educação, ênfase na ressocialização dos criminosos – devem ser o cerne da ação governamental”.

2 – Identificar e descrever, se existentes, as tentativas anteriores de inserção na agenda de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro de propostas semelhantes à política pública de "pacificação".

3 – Analisar o arranjo político-institucional desse processo decisório que permitiu a legitimação de uma alternativa política, na agenda da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro. De acordo com isso, identificar qual e como alternativa política foi viabilizada.

4 – Identificar a relação entre os poderes executivo do Estado do Rio de Janeiro e do executivo da União no processo de formulação de políticas públicas.

5 – Identificar as coalizões de defesa dessa alternativa política, como também, as coalizões de bloqueio, se existentes.

6 – Analisar o processo decisório em que a política pública de “pacificação” foi definida como uma política capaz de resolver o problema da violência provocada por quadrilhas de tráfico de drogas.

O foco da análise na política de segurança se justifica na medida em que este tipo de intervenção governamental permite problematizar abordagens teóricas importantes sobre o processo de tomada de decisão e formação de agenda, particularmente o modelo de “múltiplos fluxos” elaborado por Kingdon (2003) e a abordagem institucionalista, a teoria gradual da mudança institucional de Thelen e Mayoney (2010).

O trabalho proposto procura testar duas hipóteses complementares, de janela de oportunidade (KINGDON, 2003) e mudança gradual na agenda da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (THELEN e MAYONEY, 2010).

No que diz respeito à primeira hipótese, os fatores contextuais são: a) a conjuntura política – com a mudança do governador, uma nova equipe na secretaria de segurança pública com a entrada de um novo secretário e alianças entre a União, Estado e Município do Rio de Janeiro; b) a conjuntura da cidade – Copa do Mundo no Brasil e as Olimpíadas no Rio de Janeiro e; c) a crise do modelo de segurança pública do Estado do

Rio de Janeiro de combate à violência provocada pelo tráfico de drogas possibilitaram arranjos legitimadores (autoridade, receptores e opinião pública) e capacitadores (burocracia de rua e burocracia pública) que permitiu uma janela de oportunidade para entrada de uma política distinta às políticas existentes na área de segurança pública de combate à violência provocada pelo tráfico de drogas, com destaque ao Secretário de Segurança Pública, José Mariano Beltrame, visto aqui como o “empresário político”⁴ que conduz essa alteração à agenda.

O esgotamento do modelo de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, principalmente na questão do controle da violência provocada pelo tráfico de drogas já era algo anunciado há muito tempo. Essa crise que não era apenas o resultado dos acontecimentos de 2007. E mais, a mudança na conjuntura política com a entrada de um novo Governador e um Secretário de Segurança Pública parece ter gerado endogenamente possibilidade de alternativas para os problemas existentes que se apresentaram para os atores relevantes dentro de um marco institucional como recursos estratégicos que poderiam ser mobilizados por eles.

Mas, até que ponto a política pública de “pacificação” significa uma mudança e/ou uma continuidade na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro? Isso nos leva a segunda hipótese.

É possível identificar desde a década de 1980 tentativas de inserção na agenda da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro mudanças na diretriz do modo de relação entre o Estado e a sociedade na área de segurança pública. Especificamente, entre a polícia militar e a comunidade que vive em áreas dominadas por disputas violentas provocada pelo tráfico de drogas por controle de territórios. Essas tentativas de mudança de diretrizes foram categorizadas como iniciativas/programas de policiamento comunitário.

⁴ O “empresário político” é a liderança política que irá conduzir a alteração da agenda (KINGDON, 2003).

Portanto, existiram experiências anteriores à política pública de “pacificação” como por exemplo, o CIPOC⁵, o Mutirão pela Paz⁶ e o GPAE⁷. Essas experiências isoladas parecem ter inserido na agenda da segurança pública que uma alternativa institucional para controlar áreas dominadas por disputas violentas provocada por quadrilhas de tráfico de drogas seria justamente essa mudança de diretriz do modo de relação entre a política militar e a comunidade. Entretanto, não significa que houve de fato uma mudança institucional na agenda.

A política pública de “pacificação” tem, por um lado, pressupostos práticos dessas políticas anteriores. Ou seja, se olharmos para o primeiro policiamento comunitário em áreas de comunidade, o CIPOC, veremos que a ideia de contratar recém ingressados na polícia como forma de mudança de cultura foi uma diretriz utilizada em todos os programas posteriores, assim como, os treinamentos e capacitação de policiais na filosofia de policiamento comunitário e a ideia que era necessário a presença do Estado nessas comunidades (a polícia como ator governamental capaz de mostrar essa presença) para controlar a proliferação da violência causada pelo tráfico de drogas. Por outro lado, além dessa política ter conseguido apoio de autoridades, da burocracia, dos próprios receptores do programa, como nenhum outro projeto até então tinha conseguido, essa política parece ter características de um plano de governo para área de segurança pública do Estado, não se tratando de uma experiência isolada.

Thelen e Mayoney (2010) ao tentarem superar a dicotomia inovação versus reprodução introduzem uma concepção de mudança institucional através de *layering*. Esse tipo de mudança gradual acontece à medida que agentes de mudança renegociam alguns elementos de um conjunto de instituições. Isso pode acontecer, por exemplo, em contextos nos quais, diante da falta de apoio para alterar e/ou substituir uma determinada instituição, certos agentes entram em negociação com outros agentes de oposição para

⁵ Centro Integrado de Policiamento Comunitário - CIPOC implantado da comunidade da Cidade de Deus na década de 1980 no primeiro governo Brizola.

⁶ Implantado na comunidade Vila Pereira da Silva (Pereirão) no governo de Anthony Garotinho.

⁷ Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE) implantado em algumas comunidades. Será detalhado no capítulo 3.

inserir novas instituições ao arcabouço vigente como alternativa para um problema emergente. Nesse sentido, os “inovadores” se acomodam às estruturas e práticas pré-existent. A hipótese é que isso aconteceu com a política de “pacificação” em certa medida ao tentar entrar na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

Para cumprir os objetivos propostos foi realizado um estudo de caso. A pesquisa foi realizada, preponderantemente, por informações secundárias e por alguns dados primários. Para reconstruir trinta anos de política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, especificamente de políticas de combate a violência provocada por quadrilhas de tráfico de drogas, foram examinados minuciosamente, no período de 1982 a 2011 (e algumas edições de 1979, 1980 e 1981), edições do jornal O Globo e os Boletins de Informação da PMERJ⁸ entre os períodos de 1981 à 1995, 2000 e 2009⁹.

Além disso, realizamos uma análise de conteúdo de documentos oficiais (Constituição Federal de 1988, decretos, leis, planos de governo e planos estratégicos da PMERJ), artigos e livros acadêmicos, informações de mídia (documentários, blogs, revistas, entrevistas e site oficiais) referentes ao recorte dado da pesquisa. Destaca-se que realizamos uma análise de conteúdo das entrevistas semiestruturadas disponíveis pelas fontes a seguir: 1) “Projeto: Memória do Policiamento Comunitário na cidade do Rio de Janeiro”; 2) “Vivendo no Fogo Cruzado: moradores de favela, traficantes de droga e violência policial no Rio de Janeiro”; 3) “Segurança e Cidadania: memórias do Pronasci”; 4) “Todo dia é segunda-feira”.

Apesar da importância sociopolítica do tema, há poucos estudos de caso na Ciência Política brasileira que abordem processos de formação da agenda de políticas públicas. No caso da política de segurança, especificamente, há trabalhos acadêmicos sobre algumas experiências anteriores à UPP, como por exemplo, GPAE e alguns estudos sobre acesso ou ampliação de direitos de cidadania para comunidades com UPP e

⁸ Não foi possível ter acesso aos Boletins de Informação da PMERJ após 2010.

⁹ A professora Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro da Universidade Federal de Minas Gerais me cedeu as edições de 2009.

avaliação desse programa¹⁰. Entretanto, faltam estudos sob o processo de formação da agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, com destaque para a política pública “pacificadora”.

Sendo assim, o estudo proposto pretende contribuir, teoricamente, com a análise da formação da agenda de políticas públicas, ao dialogar com um modelo muito utilizado nos estudos sobre o tema elaborado por John Kingdon (2003) no livro “*Agendas, Alternativas and Public Policies*”. Nesse livro, o autor investiga o motivo pelo qual agendas governamentais são formuladas e alteradas. Para Kingdon (2003) esse é o resultado de três fluxos independentes, mas inter-relacionados: “problemas”, “políticas públicas” e “política”. Essa teoria é conhecida como Modelo de Múltiplos Fluxos. Que será detalhado no próximo capítulo.

Além disso, o estudo proposto, também, pretende contribuir com a literatura institucional, ao dialogar com a teoria gradual da mudança institucional. Thelen e Mahoney (2010), constroem um modelo analítico para compreender como fatores endógenos às instituições promovem alterações graduais as instituições existentes. Nesse sentido, esse trabalho procura mostrar que essa tentativa de mudança da agenda da segurança pública, de um lado, é reflexo de fatores endógenos às instituições da área de segurança pública. De outro lado, que faz parte de uma longa mudança gradual nessa agenda que se iniciou na década de 1980.

Esse trabalho está dividido em quatro capítulos e uma conclusão. O segundo e terceiro capítulos expõem as políticas de segurança pública de cada governo do Estado do Rio de Janeiro, voltados para acabar com a violência provocada por quadrilhas de tráfico de drogas, entre o período de 1983 até 2006. A separação em dois capítulos pretende destacar dois momentos que acreditamos aqui, que foram de tentativas de ruptura e

¹⁰ Alguns estudos de referência: 1) Albernaz, C; Patrício, L. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do grupamento de policiamento em áreas especiais. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.21, n.2, 2007; 2) Olivera, F. L. UPPS, direitos, justiça: um estudo das favelas do Vindigal e do Cantagalo. Rio de Janeiro: FGV. 2012; 3) Cano, Ignacio; Borges, Dorian; Ribeiro, Eduardo. Os Donos do Morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) nº Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ. 2012.

mudança da agenda nessa área. No quarto capítulo descrevemos a atuação do governo Sérgio Cabral na área de segurança pública, principalmente no combate a quadrilhas de tráfico de drogas por controle de “território” no Estado, desde o momento que o Governador ganha as eleições até o surgimento da “política de “pacificação”, destacando os principais atores, eventos e alianças. E procuramos responder até que ponto a política pública de “pacificação” significa uma mudança e/ou uma continuidade na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro? Por fim, na conclusão apresentamos os principais resultados, chamamos atenção para importância de se incluir outras variáveis da política formal no modelo de múltiplos fluxos e destacamos que a mudança de relação estado e sociedade pretendia ainda não está concluída.

CAPÍTULO 1 - FORMAÇÃO DA AGENDA: ATORES E INSTITUIÇÕES

Para responder em que medida a política pública de “pacificação” entrou na agenda da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, dialogarei com a literatura acadêmica sobre processo de formação da agenda de políticas públicas, particularmente, o referencial analítico desenvolvido por autores especializados nessa área, como a teoria de múltiplos fluxos de John Kingdon (2003) e a abordagem institucionalista, teoria da gradual mudança institucional de Thelen e Mahoney (2010). Ressalta-se que, também, será apresentado o conceito “dependência de trajetória”. Esse conceito é muito utilizado para explicar persistências institucionais. Esse capítulo, então, tem como objetivo principal apresentar essas abordagens teóricas, que serão utilizadas ao longo desse trabalho.

Modelo de Múltiplos Fluxos

John Kingdon (2003) no livro “*Agendas, Alternativas and Public Policies*” investiga o motivo pelo qual agendas governamentais são formuladas e alteradas. Para Kingdon (2003) esse é o resultado de três fluxos independentes, mas inter-relacionados: “problemas”, “políticas públicas” e “política”. Essa teoria é conhecida como Modelo de Múltiplos Fluxos.

No fluxo “problema” é possível identificar duas dimensões: 1) uma política, que tem como objetivo analisar como, no processo político, questões ou problemas são transformados em agendas de governos e 2) uma técnica, cuja ênfase recai na forma como é realizada os diagnósticos sobre os problemas. Essas duas dimensões estão interligadas, sendo que, dificilmente, uma questão entrará na agenda das autoridades públicas se não contarem com apoio político e social necessário.

Uma solução de política pública se relaciona tanto com a forma pela qual condições problemáticas são percebidas pelas autoridades públicas, quanto pelo modo como os assuntos devem ser enfrentados pelos governos. A entrada de um problema na agenda, nesse caso, gira em torno de uma discussão sobre o que o autor chama de

“indicadores” utilizados para mostrar a “gravidade” do problema (como exemplos, taxa de violência, analfabetismo, pobreza, etc.). No entanto, indicadores, também, podem gerar consequências não antecipadas de um determinado programa; é o que o autor chama de *feedback*. Isso ocorre quando indicadores gerados no monitoramento de implementação de um programa trazem à tona “problemas” não percebidos anteriormente para o centro das atenções dos formuladores de políticas públicas.

Por fim, um outro fator que pode impulsionar a formação de agenda é o que o autor denomina de *focusing events*, que se referem a eventos raros que “explodem” na mídia e chamam a atenção pública seja por sua magnitude, ou dano causado, ou até mesmo pelo seu aspecto simbólico (exemplos: desastres ambientais, atos de violência, crise econômica, etc.). Observa-se que, para Kingdon (2003), esses tipos de eventos não são suficientes para entrar na agenda pública, mas a sua combinação com indicadores pré-existentes reforça a percepção de algo como um problema que merece ser tratado pelas autoridades públicas.

Mas, como transformar as condições problemáticas em um problema a ser resolvido de fato pelo governo? Para isso, é preciso que respostas alternativas para os problemas existam. Essas respostas são, segundo o autor, elaboradas em um fluxo específico, o da “política pública” (segundo fluxo do modelo), formado normalmente por especialistas responsáveis pela realização de diagnósticos a respeito da condição problemática e pela formulação de alternativas para a sua resolução. Porém, o autor reconhece que o diagnóstico técnico está relacionado com o conjunto de valores e crenças sociais. Sendo assim, é possível que diversas comunidades (sejam elas políticas, da sociedade civil como todo, ou específicas, como a comunidade acadêmica) promovam e defendam ideias, interpretações e argumentos durante o processo de formação de agenda a serem levadas em consideração pelos técnicos. Nesse sentido, o autor chama a atenção para o fato de que as ideias de determinados atores são importantes para a entrada de determinados problemas na agenda, mas podem, também, ter um efeito inverso: ideias podem restringir a entrada de um problema na agenda formal.

O terceiro fluxo abordado por Kingdon (2003) é o político. Segundo o autor, a política é um fluxo que funciona separadamente dos outros dois (problemas e política pública); a política tem a sua própria dinâmica e regra. No fluxo político, alguns elementos são capazes de influenciar ou até mesmo determinar a agenda governamental, como 1) o “humor” da opinião pública; 2) Forças Políticas Organizadas: partidos, grupos de pressão, e outros. A sinalização de consenso ou conflito entre esses grupos pode definir se uma proposta de solução de um determinado problema entrará na agenda ou não; 3) Mudanças no Governo. Nesse caso, o autor chama a atenção, principalmente, para a mudança de competência/pessoal e jurisdição dentro do governo. A ideia do autor é que questões da agenda envolvem muitas vezes áreas distintas isso provoca disputas internas sobre quem detém a responsabilidade para assumir a agenda de políticas públicas. Uma mudança de pessoal nessas áreas pode levar ou barrar a entrada de questões na agenda. Além disso, novas concepções sobre o que é importante podem alterar radicalmente uma agenda de política pública, e; 4) construção de consenso: negociações, adesões e intercâmbios. A construção de consenso dentro do governo é fundamental para que uma determinada questão entre ou não dentro da agenda governamental.

Segundo Kingdon (2003), quando esses três fluxos interagem entre si há grande probabilidade de haver mudanças na agenda governamental; quer dizer, quando uma determinada questão é reconhecida como um problema, quando há uma mobilização de apoio de comunidades de políticas públicas para resolvê-la e apoio político dentro do governo, há uma grande probabilidade da agenda de política pública ser (re)configurada. Essa convergência de fluxos é denominada pelo autor como “janela de oportunidade” (“*policy windows*”). Nesse momento, contudo, é importante que um “empresário político”, ou seja, uma liderança política conduza a alteração da agenda. Por si mesmos, os fluxos geram a oportunidade da formação da agenda, mas o envolvimento de lideranças políticas é uma condição necessária para que tal formação ocorra. No entanto, se por ventura esses fluxos se desarticulam entre si, significa que a oportunidade de mudança se fecha. A formação da agenda se torna difícil, senão impossível.

A partir dessa perspectiva teórica, portanto, o estudo de caso proposto pode revelar como atores relevantes, atuando dentro de um arcabouço institucional específico formularam a agenda de uma política que passou a ser anunciada como adequada para promover a segurança pública, em área de comunidade, no Estado do Rio de Janeiro. Assim, espera-se que o estudo de caso mostre como ocorreu o fenômeno que Kingdon (2003) chama de “janela de oportunidade”, ou seja a convergência dos três fluxos (problemas, políticas públicas, e política) que permitiram uma tentativa de mudança na agenda governamental da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

Abordagem Institucionalista

Ao final da década de 1970, diferentes abordagens institucionalistas foram desenvolvidas e aperfeiçoadas nas ciências sociais tendo como objetivos explicar as mudanças e as continuidades políticas e institucionais, a dinâmica de funcionamento das instituições e a influência de regras formais e informais na ação e interação dos atores políticos, econômicos e sociais. Essas abordagens, todas conhecidas como novo institucionalismo, não constituem uma corrente de pensamento unificado, porém é possível identificar três principais formulações, tais como, o institucionalismo histórico, o institucionalismo da escolha racional e o institucionalismo sociológico (HALL E TAYLOR, 1996; THELEN E STEINMO, 1992; THELEN E MAYONEY, 2010).¹¹

Dentro dessa perspectiva, os processos de mudança e continuidade institucional se tornaram um objeto específico de investigação. Nesse sentido, diversos autores buscam explicar esses dois fenômenos, mas não existe um consenso na literatura sobre os fatores que causam mudanças e continuidades. De fato, é até mesmo possível encontrar aqueles que defendem que a mudança é reflexo de eventos externos e, por isso, é uma ocorrência extremamente rara, dando assim, mais importância as persistências institucionais. Outros

¹¹ Guy Peters (2003) identifica sete perspectivas institucionalistas, tais como, “escolha racional”, “sociológico”, o “histórico”, “o normativo”, “o empírico”, “o de representação de interesses” e “o internacional”. E Vivien Schmidt (2011) identifica quatro perspectivas institucionalistas, tais como, “escolha racional”, “sociológico”, o “histórico”, “discursive”.

que enfatizam as mudanças institucionais procuram mostrar que as mesmas acontecem de forma gradual, ao longo do tempo, e são provocadas por efeitos endógenos. (HALL E TAYLOR, 1996; THELEN E STEINMO, 1992; THELEN E MAYONEY, 2010). Sendo assim, o objetivo nessa seção é tratar, resumidamente, como a literatura trata dos processos de mudança e continuidade institucional.

Paul Pierson (2004) em “Politics in Time. History, Institutions and Social Analysis” trabalha importantes conceitos para essa literatura: “feedback positivo (*positive feedback*)”, “dependência de trajetória” (*path dependence*) e “tempo e sequência” (*timing and sequence*)”. Esse trabalho se insere dentro da vertente institucionalista histórica e sendo muito utilizado nos estudos sobre políticas públicas – particularmente sobre os processos de mudanças e reformas nas políticas públicas.

Instituições são concebidas pelo autor como regras, normas, procedimentos, um conjunto de símbolos, podem ser tanto organizações formais, quanto informais. Pierson (2004) endossa a perspectiva histórica segundo a qual as decisões tomadas ao iniciar uma instituição provocam efeitos duradouros sobre escolhas posteriores. Partindo dessa perspectiva pode-se dizer até mesmo que uma política pública, uma vez institucionalizada influencia a sua própria trajetória, estabelecendo “regras de jogo” que funcionam como restrições e incentivos às ações dos atores políticos. Arranjos institucionais uma vez estabelecidos são de difícil modificação e acabam influenciando decisões posteriores, produzindo o que o autor chama de “efeitos de feedback”.

O foco de Pierson (2004: 20) é a continuidade institucional. O autor analisa, no entanto, os mecanismos que permitem a estabilidade institucional ao longo do tempo. É importante destacar que a “dependência de trajetória”, segundo o autor, “refere-se ao processo dinâmico que envolve “*feedback positivo*”, o qual gera múltiplos resultados possíveis dependendo de uma sequência particular, na qual os eventos se desenvolvem”.

O autor apresenta as seguintes características principais do mecanismo de “*feedback positivo*”:

- Imprevisibilidade no momento inicial. Segundo o autor, eventos iniciais (inauguração de uma nova instituição ou política pública) têm efeitos profundos e são aleatórios. Nesse sentido, uma vez instituída uma política pública tem muitos resultados possíveis, mas que não têm como ser previstos pelos atores relevantes que participaram de sua implementação.

- Inflexibilidade. Uma vez estabelecida uma instituição ou uma política, suas características passam a restringir novas possibilidades (ou fortes alterações). Quanto mais antiga, mais a trajetória passada (história da instituição ou da política) irá influenciar resultados posteriores.

- Não ergodicidade. Pequenos eventos provocam efeitos e não podem ser ignorados.

- Potencial ineficiência da trajetória. Isso quer dizer que os resultados da trajetória podem ser sub-ótimos (ou seja levar a resultados insatisfatórios não esperados para seus implementadores).

Em relação à dinâmica (ou modo de operação) do “*feedback positivo*”, Pierson apresenta dois elementos centrais:

- O custo de mudança (*costs of switching*) de uma alternativa institucional ou de política pública.

- Temporalidade. O tempo e a sequência (*timing and sequence*) de diferentes momentos e conjunturas reforçam diferentes trajetórias. É importante identificar o momento inicial (formação) de uma instituição ou política pública e seu contexto.

É importante ressaltar que o conceito de “dependência de trajetória” surgiu na literatura do novo institucionalismo, principalmente, com o objetivo de explicar a continuidade institucional. Apesar de ser um conceito muito utilizado nessa literatura, é possível identificar diferenças em relação ao seu significado entre os autores que o utiliza. Como foi visto acima na definição que Pierson (2004) dá a esse conceito.

James Mahoney e Daniel Schensul (2006) em *“Historical Context and Path Dependence”* analisam os diferentes significados e usos a respeito do conceito “dependência de trajetória” na literatura institucional, proposto pelas diferentes escolas econômicas, sociológicas e de ciência política. “Dependência de trajetória” pode ser definido minimamente como o efeito de eventos do passado no presente e no futuro institucional. Os autores identificam seis características desse conceito, que serão apresentadas a seguir. Além disso, mostram em que termos essas características estão necessariamente presentes ou não nesse conceito para essas escolas.

A primeira característica é que o passado afeta a trajetória do futuro, ou seja, *“events that occur in the present are not causally independent from those of the past”* (MAHONEY E SCHENSUL, 2006: 458). Uma abordagem mais minimalista acredita que essa é uma condição necessária e suficiente para caracterizar “dependência de trajetória” (ou seja, delimitar o fenômeno “dependência de trajetória”); já outros autores acreditam que essa é uma condição necessária, porém não suficiente.

A segunda característica diz respeito ao fato que as condições iniciais são causalmente importantes. Nesse sentido, as condições iniciais determinam a trajetória dos eventos seguintes e, conseqüentemente, os resultados finais. Além disso, alguns autores afirmam que em certos períodos de “conjuntura crítica” uma opção é escolhida entre um limitado número de alternativas e isso acaba direcionando o futuro em uma direção específica. Mahoney e Shensul (2010) afirmam que esse determinismo das condições iniciais não é consensual na literatura e, para alguns autores, não existe uma eficácia casual das condições iniciais em relação a sequência da “dependência de trajetória”. Esses autores acreditam que as condições iniciais não limitam todas as possibilidades do futuro.

Uma terceira característica é a ideia de eventos contingentes e está presente na maioria das escolas como uma condição necessária a “dependência de trajetória”. O argumento principal é que as condições iniciais não podem prever os resultados finais. Para alguns autores, essa característica relaciona-se com os períodos de “conjuntura

crítica", em que eventos aleatórios/contingentes acontecem e que não podem ser explicados por uma teoria estrutural particular. Mas o fato é que tais eventos contingentes determinam o futuro institucional. Mas é possível identificar autores que não acreditam que os eventos contingentes são necessários ao conceito de “dependência de trajetória”.

Uma quarta característica é a ocorrência de *historical lock-in*. A ideia é que toda trajetória futura está "amarrada"/"encarcerada" a eventos anteriores. Nesse sentido, para alguns autores toda estrutura institucional carrega em sua essência um emaranhado de estruturas anteriores difíceis de serem alterados significativamente. Para outros autores, as instituições mudam, mas de forma gradual, a partir de uma série de eventos desenvolvidos ao longo de sua trajetória. (THELEN, 2003).

A quinta característica é a ocorrência de sequência auto reprodutiva (*self-reproducing*). Essa característica é uma necessária condição da “dependência de trajetória” para muitos autores. Já outros a concebem apenas como uma possibilidade. Para essa literatura, “dependência de trajetória” é definido como retornos crescentes, ou seja, cada passo numa determinada direção conduz a um movimento na mesma direção. Uma segunda questão presente é que o processo de retornos crescentes em uma dada trajetória pode manter-se para sempre ou chegar a um equilíbrio. Além disso, é possível identificar autores que acreditam que esse mecanismo de sequencias auto reprodutiva não se sustenta, ou ainda, que são dirigidos por considerações utilitaristas de atores racionais.

A sexta e última característica apontada por Mahoney e Schensul (2006) é a ocorrência de sequência reativa. A ideia presente é que cada evento da sequência é tanto uma reação a um evento anterior, quanto a causa de um evento subsequente. Para alguns autores sequencias reativas são raros acontecimentos, para outros, como por exemplo Pierson (2004), a dependência da trajetória ocorre apenas em sequências auto reprodutoras.

O conceito “dependência de trajetória” é muito utilizado na literatura para explicar porque as estruturas institucionais permanecem ao longo do tempo, mesmo após determinadas instituições sofrerem algum tipo de tentativa de mudança. Em certa medida,

é possível afirmar que esse conceito se mostra um tanto determinista, por exemplo, ao enfatizar que o passado afeta a trajetória do futuro e que as condições iniciais determinam o resultado final. No entanto, sabemos que embora o passado tenha efeitos sobre o presente e o futuro, as políticas, as instituições mudam. Nesse sentido, a seguir iremos tratar sobre esse assunto, a mudança institucional.

Nos últimos anos, novas formulações sobre os processos pelos quais mudanças graduais nas instituições são implementadas ao longo do tempo têm ganhado força na literatura institucional. Essas formulações têm criticado proposições até então vigentes que relacionam alterações institucionais exclusivamente a choques externos. Essa forma de conceber a mudança a partir de fatores externos, por sua vez, se apoia na premissa de que as instituições contam com fortes mecanismos de reprodução, o que impediria ou dificultaria alterações provocadas por fatores endógenos às instituições (PIERSON, 2004).

Nesse sentido, fortes mudanças institucionais seriam eventos esporádicos gerados, primordialmente, por fatores externos ou eventos críticos. Esses eventos externos podem trazer desequilíbrio institucional e provocar mudanças em certa direção e até mesmo reconfigurar as instituições. Em resumo, para essa vertente da literatura, mudanças institucionais mais profundas seriam explicadas predominantemente por fatores externos e dificilmente ou nunca seriam provocadas por atores “de dentro” (DIERMEIR E KREHBIE, 2003).

É justamente essa concepção de exclusividade dos fatores externos como causa da mudança institucional que tem sido questionada por novas abordagens. Thelen e Mahoney (2010), por exemplo, no texto intitulado “*Theory of Gradual Institutional Change*”, constroem um modelo analítico para compreender como fatores endógenos às instituições promovem alterações graduais das instituições existentes. Tais alterações têm consequências para o padrão de comportamento dos agentes que interagem no interior da instituição e, ao mesmo tempo, têm efeitos substantivos para a própria estrutura e funcionamento da mesma.

Ao elaborar seu modelo de explicação de mudança institucional, os autores ressaltam que as abordagens do novo institucionalismo desenvolveram conceitos importantes, como "dependência de trajetória", "conjunturas críticas" e "equilíbrio pontuado"¹² (HALL E TAYLOR, 1996) para explicar alterações e resiliências das instituições. Mas, esses conceitos tendem a obscurecer ou negligenciar fatores endógenos capazes de provocar alterações. O ponto dos autores é que as mudanças institucionais tendem ocorrer quando problemas relacionados a interpretação e aplicação de regras existentes criam condições para que a) determinados atores implementem as regras existentes de novas maneiras, b) criem novas regras e/ou c) deixem de aplicar algumas regras. O resultado dessas três possibilidades de ação acaba promovendo alterações institucionais que, a médio e longo prazo podem levar a uma própria reconfiguração da instituição vigente. (THELEN E MAYONEY 2010:4).

É importante deixar claro que, para Thelen e Mahoney (2010), certas estruturas institucionais não mudam de maneira fácil ou instantânea. Em muitos casos, inclusive, as instituições são resistentes mesmo a mudanças externas; ou seja, choques não provocam inovações em várias situações. A questão é que grande parte das mudanças são explicadas por fatores internos à estrutura institucional. Por isso, eles defendem que a maioria das mudanças institucionais são graduais.

Especificamente, o modelo analítico da mudança institucional gradual elaborado pelos autores é formado por um conjunto de proposições relacionado a duas variáveis endógenas: características do contexto político da instituição e características do alvo/objetivo das instituições. A combinação dessas variáveis gera um quadro analítico em que quatro tipos de mudança institucional são possíveis. Para Thelen e Mahoney (2010) esses diferentes tipos de mudança institucional permitem compreender os diferentes tipos de processos que levam à mudança. A seguir será apresentado cada tipo de formas de mudança e, ao final, uma tabela resumo.

¹² Hall e Taylor definem os conceitos "*path dependence*", "conjunturas críticas" e "equilíbrio pontuado" no texto "Political Science and the Three New Institutionalism", *Political Studies*, volume XLIV, nº5, Dezembro. 1996.

O primeiro tipo, “*Displacement*”, ocorre através da introdução de novas regras em substituição das regras antigas. Nesse caso, a mudança pode acontecer de forma abrupta e radical ou em movimentos mais lentos. De acordo com os autores, novas instituições tendem a ser introduzidas quando certos atores até então dominantes (ou sem posições de poder) dentro de uma instituição “perdem” posições de comando. Sendo assim, outros ou novos atores conseguem desenvolver novos arranjos e controlar a instituição.

Um segundo tipo, “*Layering*”, sucede quando novas regras são introduzidas na instituição, porém, sem o rompimento de regras antigas. Exemplos de situações como essa são a introdução de revisões, ementas ou aditivos a regras antigas. Essas pequenas mudanças nas regras existentes podem provocar uma mudança na lógica dos compromissos, objetivos, propósitos, etc. da instituição. Segundo os autores, “*such layering can, however, bring substantial change if amendments alter the logic of the institution or compromise the stable reproduction of the original core*” (THELEN E MAYONEY 2010:16).

O terceiro tipo, “*Drift*”, é o caso em que ocorre a mudança institucional sem a introdução de novas regras e, sim, devido a negligência de velhas regras ou a mudança de impacto de regras antigas. Um outro motivo levantado pelos autores para a ocorrência desse fenômeno é a decisão dos atores em não responder a mudanças do ambiente institucional. Nesse caso, a inércia pode causar mudanças institucionais. Segundo os autores, “*Drift occurs when rules remain formally the same but their impact changes as a result of shifts in external conditions*” (THELEN E MAYONEY 2010:17).

Por fim, o último tipo, “*conversion*”, é o caso em que não são introduzidas novas regras, como também, as regras antigas permanecem as mesmas, porém, o seu impacto muda a medida que são feitas novas interpretações por parte dos atores que agem dentro da instituição. Segundo os autores, “*the changed enactment of existing rules due to their strategic redeployment (...) Conversion occurs when rules remain formally the same but are interpreted and enacted in new ways*” (THELEN E MAYONEY 2010:17). De acordo com os autores, pequenas “frestas” são produzidas por atores que exploram as

ambiguidades inerentes as instituições. Em muitos casos, “*conversion results from the incorporation of new supporters or the assumption of power by a new political coalition that, rather than dismantle old institutions, uses them in new ways*” (THELEN E MAYONEY 2010:17).

A tabela abaixo exemplifica os tipos de mudança endógenas possíveis, de acordo como o modelo apresentado.

Tabela 1
Types of Gradual Change

	Displacement	Layering	Drift	Conversion
Removal of old rules	Yes	No	No	No
Neglect of old rules	-	No	Yes	No
Changed impact/enactment of old rules	-	No	Yes	Yes
Introduction of new rules	Yes	Yes	No	No

Fonte: THELEN e MAHONEY, 2010: 15.

O contexto político e as características institucionais são variáveis importantes para explicar o tipo de mudança institucional, mas não suficientes, já que o modelo explicativo incorpora a ação e interação de atores relevantes. Thelen e Mahoney (2010) sugerem que existem diferentes possibilidades de vetos, diferentes critérios de interpretação ou observância das regras e diferentes motivações de permanência ou alterações institucionais por parte dos atores relevantes. Diferentes ações e interações estão associadas a diferentes possibilidades de mudança institucional (ilustrado na tabela abaixo). Além disso, a capacidade de mudança, tende a variar de acordo com as posições

de poder/decisão dos atores dentro das instituições; ou seja, de acordo com o acesso institucional ou extra institucional de atores com poder de realizar ou bloquear mudanças.

Nesse sentido, Thelen e Mahoney (2010: 23) identificam quatro tipos de agentes de mudança. O primeiro tipo de agentes, os “*insurrectionaries*”, são aqueles insatisfeitos e em desvantagem com as instituições e, sendo assim, são contra o *status quo* e a direção das regras existente. Esses indivíduos, por meio de uma identificação subjetiva básica acabam se juntando e até mesmo sendo capaz de coordenar uma ação coletiva com o objetivo de eliminar e criar uma nova instituição.

Segundo tipo de agentes, os “*symbionts*”, podem ser divididos em duas variedades, “*parasitic*” e “*mutualistic*”. O “*Parasitic*” são os agentes parasitas, que exploram as instituições tendo como objetivo ganhos privados e ao mesmo tempo, dependem da eficácia da instituição para alcançar o seu próprio ganho. Eles são capazes até mesmo de negligenciar as regras para alcançar seus objetivos.

O “*Mutualistic*” são agentes que apesar de se beneficiarem das regras, não comprometem a eficiência da regra ou a sobrevivência da instituição para alcançar seus objetivos. Segundo os autores, esses agentes contribuem para o aperfeiçoamento da instituição.

O terceiro tipo de agentes, “*subversives*”, são atores que desejam mudar as instituições, porém, sem eliminar as regras antigas com a introdução de novas regras. Pois, isso acabaria trazendo prejuízos aos seus objetivos. Segundo os autores, “*subversives are actors who seek to displace an institution, but in pursuing this goal they do not themselves break the rules of the institution*” (THELEN E MAYONEY, 2010:24). Nesse sentido, esses agentes esperam os momentos oportunos para modificarem as regras antigas sem eliminá-las com introdução, aos poucos, de ementas ou aditivos.

O quarto tipo de agentes, os “*opportunists*”, são os agentes que não se esforçam para manter as instituições, mas ao mesmo tempo, não se esforçam para mudá-las. Esses atores possuem preferências ambíguas sobre a continuidade institucional. A intenção

desses agentes é explorar os meios possíveis, de preferência sem custos, para alcançar os seus objetivos. Segundo os autores, “*opportunists instead exploit whatever possibilities exist within the prevailing system to achive their ends*” (THELEN E MAYONEY, 2010: 24).

Observa-se, assim, que para Thelen e Mahoney (2010) as características do contexto político e as características institucionais não provocam diretamente a mudança institucional. Nesse sentido, os agentes de mudança são o fato interveniente entre essas duas variáveis - características do contexto político e características de metas institucionais – e a mudança institucional propriamente dita (resumo na tabela 2).

Tabela 2
Contextual and Institutional Sources of Change Agents

		Characteristics of the Targeted Institution	
		Low level of discretion in interpretation/enforcement	High level of discretion in interpretation/enforcement
Characteristics of the Political Changes	Strong veto possibilities	Subversives Layering	Parasitic Symbionts Drift
	Weak veto possibilities	Insurrectionaries Displacement	Opportunists Conversion

Fonte: THELEN E MAHONEY, 2010:28.

A combinação das variáveis contexto político e alvo/objetivo das instituições com as motivações e posições institucionais dos atores permite que os autores, não apenas classifiquem as quatro formas de mudança institucional, como proporciona uma explicação das suas dinâmicas internas (resumo na tabela 2). É possível observar que em

situações em que as regras são ambíguas, ou seja, permitem diversas interpretações e a possibilidade de veto é baixa, a probabilidade de ocorrência de um tipo de mudança “*conversion*” aumenta. Mas, casos considerados de negligência, em que as regras são ambíguas, permitindo diversas interpretações e a possibilidade de veto é alto, significa que um tipo de mudança “*drift*” ocorre. Os outros dois tipos, “*layering*” e “*displacement*” são casos em que as regras não são ambíguas. Porém, os resultados acontecem devido as estratégias dos atores envolvidos por mudanças que aproveitam as vantagens entre as regras e aplicação das regras. O primeiro acontece uma mudança abrupta ou gradual ao longo do tempo e o segundo a mudança acontece com a introdução de novas regras.

Por fim, vale ressaltar que Thelen e Mahoney (2010) buscam superar a dicotomia inovação institucional versus reprodução institucional. Para superar essa dicotomia, eles ressaltam a possibilidade de crises ou “*tuning point*” serem geradas endogenamente e nos convida a pensar nas formas pelas quais os novos problemas e suas respectivas soluções se apresentam para os atores relevantes dentro de um marco institucional como produtos do passado e não como acidentes históricos. Sua proposta é que as instituições não sejam concebidas apenas como restrições a ações de atores relevantes, mas, também, como recursos estratégicos que podem ser mobilizados por eles como respostas a mudanças no contexto social, econômico ou político.

A partir das abordagens teóricas apresentadas aqui, o próximo capítulo tem como objetivo, a luz dessa literatura, descrever a agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro de políticas públicas voltadas, principalmente, para acabar com a violência provocada por quadrilhas de tráfico de drogas entre o período do primeiro governo de Brizola e do governo Moreira Franco. Além disso, o próximo capítulo faz uma breve contextualização do cenário político da época.

CAPÍTULO 2 - FORMAÇÃO DA AGENDA: NOVA LIDERANÇA POLÍTICA, IDEIAS E INSTITUIÇÕES

O ano de 1982 o cenário político no Brasil passou por um episódio fundamental para redemocratização do país (STEPAN, 1988), a eleição direta para governadores. Ressalta-se que o país ainda estava sob vigência do mandato do General João Batista Figueiredo, último presidente militar. Isto possibilitou que estados politicamente importantes como São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro elegeassem políticos de oposição ao regime militar. Nesse sentido, foram eleitos os governadores Tancredo Neves, Franco Montoro e Leonel de Moura Brizola. Os governadores eleitos tinham como desafio se diferenciarem do regime autoritário, tanto politicamente quanto administrativamente. Ou seja, serem governos mais próximos da democracia.

Esse cenário político só foi possível devido a duas mudanças institucionais em 1979, que faziam parte da promessa do Presidente da República General João Batista Figueiredo de dar continuidade ao processo de abertura política inaugurada por seu antecessor General Ernesto Geisel. Primeiro foi sancionado a Lei de Anistia (Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979). Esse ato permitiu que políticos que foram perseguidos pelo regime militar pudessem retornar ao país. Como o retorno do exilado político Leonel Brizola. O segundo evento foi a Lei de Reforma Partidária (Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979) que gerou um remanejamento de forças nesse cenário político do país com a reintrodução do pluripartidarismo no Brasil. Isto provocou a extinção das siglas Arena (Aliança Renovadora Nacional) que foi substituída pela PDS (Partido Democrático Social) e MDB (Movimento Democrático Brasileiro) desmembrou-se em dois partidos, PMDB (Partido Movimento Democrático Brasileiro) que reivindicava o posto de partido de oposição ao regime militar e o PP (Partido Popular), que no Rio de Janeiro era formado pelos adeptos ao chaguismo¹³. Outras siglas partidárias, também, surgiram após

¹³ Segundo Eli Diniz (1982) o chaguismo representava a institucionalização da troca de votos por favores na esfera política por aqueles que ocupam cargos com poderes públicos. Nesse sentido, o “grupo chaguista elimina a competição interna, oligarquiza o processo decisório e estabelece um férreo controle sobre os mecanismos de seleção e ingresso de novos filiados. Não sendo um partido, a máquina não cumpre

a reforma, a recriação do PTB (Partido Trabalhista Brasileiro) e criação do PT (Partido dos Trabalhadores) e PDT (Partido Democrático Trabalhista). Destaca-se ainda, que o PDT foi criado por residentes e exilados políticos em Lisboa e tinham como liderança Leonel Brizola.

Novas formulações no quadro partidário ainda ocorreram antes das eleições de 1982. Isto, porque, a determinação do voto vinculado – que determinava que o eleitor deveria eleger candidatos de um mesmo partido para todos os cargos em disputa, caso contrário, o seu voto seria anulado – obrigou os partidos políticos apresentarem um candidato para cada cargo em disputa nas eleições de 1982. Nesse sentido, apenas dois partidos tinham condições de cumprir as novas exigências, o PMDB e o PDS. Para alguns analistas, essa era uma estratégia governista com o objetivo de proporcionar a vitória do PDS (HOLLANDA, 2005:50). Em consequência dessa conjuntura política, antigas facções do MDB se reunificaram no PMDB, outros partidos, como o PDT absorveram pessoas que tinham uma imagem pública reconhecida (exemplo: o cantor Agnaldo Timóteo), para cumprir as exigências das reformas eleitorais, não se tratando de políticos profissionais.

No Rio de Janeiro, o contexto político era favorável a mudanças. A imagem do PMDB como partido oposicionista e capaz de promover mudanças sociais estava desgastada. Nesse sentido, havia um espaço dentro desse cenário para um candidato opositor ao regime militar e capaz de refletir os anseios da sociedade fluminense. Ressalta-se que todos os candidatos reivindicaram o papel desse opositor. Mas, até agosto de 1982 (O Globo, 20/08/1982) o candidato do próprio PMDB, Miro Teixeira¹⁴ aparecia em primeiro lugar nas intenções de votos. E esse desgaste de fato só foi sentido em outubro, quando conflitos intrapartidários provocou o afastamento do então governador Chagas Freitas da campanha do candidato do PMDB e a sua aproximação do candidato

as funções que a democracia imputa as organizações partidárias” (20). O chaguismo é avesso ao Estado moderno. Políticos liderados por Chagas Freitas, que era governador do Estado do Rio de Janeiro em 1979.

¹⁴ Miro Teixeira foi junto com Chagas Freitas fundador do PP, mas com a incorporação do PP ao PMDB tornou-se candidato ao governo do estado do Rio de Janeiro em 1982.

do PDS, Moreira Franco. Ressalta-se que até esse momento Brizola estava longe de ser o favorito a candidato a governador e sendo taxado pelo jornal de “fracassado” e “pé frio” (O Globo, 07/10/1982).

Entretanto, essa contingência fez com que o discurso oposicionista de Brizola e sua característica de personagem de sua própria história - indivíduo de infância pobre, que foi perseguido pelo regime militar, exilado e, assim, privado de viver em seu país de origem (SANTO SÉ, 1999) ganhasse finalmente receptividade dentro da sociedade fluminense (O Globo, 30/10/1982). Portanto, Brizola com seu discurso de promoção da educação, direitos humanos e melhores condições de vida para a população foi ganhando legitimidade não apenas da classe pobre, como também, média e alta (SOARES e VALLE, 1985). No final de novembro de 1982, Brizola é eleito Governador do Estado do Rio de Janeiro juntamente com seu Vice-Governador Darcy Ribeiro (O Globo, 27/11/1982).

O principal projeto de campanha de Brizola era a reforma social, que para ele deveria iniciar com a educação. Ele tinha o seu Vice-Governador Darcy Ribeiro como “braço direito” na implementação e sucesso de projetos nessa área. Sendo a educação básica a sua prioridade e pretendia construir Centros Integrados de Educação Popular – CIEPs. O objetivo desse programa era retirar as crianças carentes das ruas e, assim, proporcionar educação de tempo integral (8 às 17h), com atividades culturais e até mesmo atendimento médico e odontológico. Para isso, reservou boa parte do orçamento para esse programa (HOLLANDA, 2005).

A segurança pública, apesar de não ser o tema central de seu governo como a educação, também fazia parte de seu projeto de reforma social. Os desafios nessa área eram grandes. A segurança pública durante o regime militar sempre foi tratada como um problema de segurança nacional. A atividade policial existia para reprimir, por meio da violência, qualquer tipo de manifestação interna no país que fosse considerada tanto criminosa quanto capaz de interromper a paz nacional. O desafio era justamente democratizar a polícia militar.

Um outro desafio, nessa área, era a crescente violência que envolvia sequestros, assaltos a bancos, roubos em geral, etc, e, uma “nova violência” (SOARES, 2002) decorrente da expansão do narcotráfico que havia chegado no Rio de Janeiro na virada da década de 70 para 80, que também, já atingia vários países (como por exemplo, os Estados Unidos e a Colômbia). A formação de quadrilhas de tráfico de drogas que disputavam a venda e territórios em áreas pobres, chamadas de favelas, tinham até mesmo virado notícia de jornal. Como por exemplo, noticiou O Globo em 16 de março de 1980 a prisão de quadrilhas de tráfico de drogas na Cidade de Deus e dois de seus principais chefes, os traficantes Zé Pequeno e Timbó.

Em 1983, ainda no regime militar, o então governador eleito Brizola extinguiu a Secretaria de Segurança Pública e criou, ao mesmo tempo, as Secretarias de Estado da Polícia Militar e Polícia Judiciária e dos Direitos Civil (O Globo, 08/03/1983). Essa mudança e criação de novas regras permitiu que o governador interpretasse o Decreto-lei nº 667 de 1969 de forma que ele não fosse obrigado a aplicar a regra que era aceitar um militar do Exército como chefe do Comando-Geral da Polícia Militar. Sendo assim, como não estava previsto, nesse decreto, a nomeação obrigatória de um militar para as Secretarias de Estado, a nomeação para essas secretarias ficou a cargo do governador.

E, ainda, essa mudança pode ser percebida, segundo a abordagem institucionalista, como uma mudança do tipo “*Displacemente*”. A introdução de um novo ator, Brizola, no governo do Estado do Rio de Janeiro permitiu que novas regras fossem introduzidas em substituição de antigas regras (THELEN E MAYONEY, 2010) e novos arranjos e a mudança, também, do controle da PMERJ fosse possível.

Essa alteração possibilitou a nomeação do Coronel da Polícia Militar Nazareth Cerqueira para o cargo de Secretário Estadual da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro¹⁵ e o delegado Arnaldo Campana para a Secretaria Estadual de Polícia Judiciária e dos Direitos Civil (O Globo, 16/04/1983). Portanto, essa engenharia institucional permitiu que o nome do Coronel Cerqueira não precisasse passar pela provação do

¹⁵ Boletim de informação da PMERJ nº. 20 de 18/02/1983.

ministro do Exército (RIBEIRO, 2015; HOLLANDA, 2005). Esse ato rompeu, ainda no período de ditadura militar, com a presença quase sempre hegemônica do Exército dentro do Comando da PMERJ¹⁶. Ressalta-se ainda, que esse ato dava maior autonomia à polícia militar e, de certa forma, para a própria condução das políticas estaduais. Isto fica evidenciado na fala do Coronel e professor Jorge da Silva,

os comandantes das Polícias Militares tinham que passar pelo crivo do Exército, isso é um detalhezinho. Então quando ele cria a Secretaria da Polícia Militar, a Secretaria dos Bombeiros ele rompe esse vínculo. O contato agora é direto com ele, ele nomeia quem ele quiser (SILVA: 2011. Entrevista).

A respeito da nomeação de Coronel Nazareth Cerqueira, destaca-se que ao assumir o cargo de Secretário Estadual da Polícia Militar tornou-se automaticamente o Comandante Geral da PMERJ. Segundo o Coronel e professor Jorge da Silva (2011), posição essa que de certa forma já ocupava. Além disso, o nome dele era a melhor opção que Brizola tinha.

Elege-se governador: Brizola e naquele momento ali, era considerado inimigo número um das Forças Armadas. Então o Coronel Pingarilho não queria, naturalmente, presidir a passagem de comando. Então deixou o comando na mão do Coronel Cerqueira. Então quando Brizola assume, o Cerqueira estava respondendo pelo Comando Geral da PM, porque como chefe do Estado Maior ele é a segunda pessoa. (...) o Brizola não tinha ninguém da PM para vir com ele. Tanto é que o que aconteceu? O oficial que era o chefe do gabinete militar do governo anterior permaneceu chefe do gabinete militar e o oficial da Polícia Militar que estava respondendo pelo comando permaneceu comandante geral. (SILVA: 2011. Entrevista).

Após as reformas iniciais das secretarias de estado e respectivas nomeações, Brizola faz declarações nos jornais dizendo que pretendia transformar a polícia, em uma polícia moderna e garantidora de direitos e liberdades dos cidadãos. Além disso, estava presente em seus discursos uma maior interlocução e aproximação entre a comunidade e a polícia na redução de crimes (O Globo, 20/04/1983; 27/04/1983), que dessa forma seria possível, então, vencer a criminalidade.

Portanto, a conjuntura política de transição democrática possibilitou a entrada de um governador, Leonel Brizola, de oposição ao regime militar no Estado do Rio de

¹⁶ Segundo Hollanda (2005:75), até 1983 a PMERJ só havia sido comandado por um policial de carreira durante 12 anos, entre 1870 a 1878 e 1961 a 1965.

Janeiro em 1983. Logo no início de seu governo se mostrou um ator político com predisposição de mudanças na área de segurança pública.

Mas, os desafios eram grandes, de democratizar a polícia, de garantir os direitos e liberdades dos cidadãos, de diminuir a violência no Estado do Rio de Janeiro. Todos esses problemas juntos geravam um problema ainda maior na agenda da segurança pública local: como resolver o problema da violência sem violência?

Esse desafio coube ao Secretário Estadual da Polícia Militar, Coronel Nazareth Cerqueira. Ou seja, cabia a esse ator institucional formular alternativas para resolução desse problema. Vale a pena destacar que o Coronel Cerqueira era um intelectual e oficial da polícia, filósofo e psicólogo. Antes mesmo de formar a equipe do governador Brizola, ele estudava a polícia e defendia reformas profundas, como a integração das polícias, mudança na formação e policiamento, valorização do profissional, combate a corrupção, etc. Ao defender as suas ideias em artigo de jornal acabou sendo preso por alguns dias no 4º. Batalhão da polícia militar no final da década de 70 (O Globo, 22/04/1979; 25/04/1979). Ou seja, ele era um ator institucional que defendia mudanças profundas dentro da corporação antes mesmo de se torna secretário.

Nesse sentido, o secretário Coronel Nazareth Cerqueira e o Governador Leonel Brizola tinham como crença que era preciso adequar as forças policiais a necessidade de um governo democrático, que policiamento era algo diferente de repressão militarista e que esse tipo de ação não era a forma correta de prevenir a criminalidade. O Coronel Cerqueira queria, também, diminuir a própria violência do aparato policial. Nesse sentido, existia uma preocupação do secretário de definir o que para ele seria a real função do policial, o policiamento ostensivo. Portanto, esse policiamento deveria ser baseado em estratégias de prevenção ao crime e as ações policiais baseadas na filosofia dos direitos humanos. Para o secretário “era preciso deixar claro que não éramos tropa de guerra, e que não existia inimigo a combater e sim crime a prevenir” (CERQUEIRA, s/d).

O Coronel Cerqueira partindo desse objetivo de transformar e definir a função policial passou a estudar mais a fundo o policiamento ostensivo¹⁷. Sendo assim, visitou com outros oficiais da corporação instituições policiais, como a Fundação Polícia em Washington e o Instituto Vera em Nova York e participou de várias palestras e intercâmbios de informações no Brasil e no mundo sempre com o mesmo objetivo de aprofundar nesse tema (LEAL, PEREIRA E MUNTEAL FILHO, 2010). Destaca-se que isto era uma diretriz do próprio governador. Segundo o Coronel e professor Jorge da Silva (2011), em uma reunião de Brizola com os oficiais no auditório da PMERJ ele vira para o Coronel Cerqueira e diz: “Eu quero que o senhor prepare aí para os oficiais visitarem outros países, irem à Europa para ver como é que as polícias funcionam”. E foi através desses intercâmbios internacionais que o Coronel Cerqueira teve contato com o policiamento comunitário¹⁸. Destaca-se que a ideia de mudar o relacionamento entre a população e a polícia era algo desejado pelo governo Brizola e esse tipo de policiamento mostrava-se o tipo de alternativa que tanto o Coronel Cerqueira, quanto o Governador estavam buscando para enfim democratizar a polícia.

Ressalta-se que no século XXI, segundo a Skogan (2008) o policiamento comunitário é visto como uma mudança da própria estrutura de organização e processo decisório da polícia. Portanto, a adoção de tal política pública, significa seguir três estratégias centrais: 1) Envolvimento da comunidade. Isto é, uma parceria entre a polícia e a comunidade no apontamento dos problemas do bairro e questões prioritárias; 2) Solução de problema. Definição de estratégias preventivas que serão adotadas para a solução de problemas. A partir de um diagnóstico realizado pela polícia, tendo em vista, as informações e necessidades da própria comunidade e; 3) Descentralização das decisões e estratégias de ações para a solução dos problemas da localidade deve ser realizada entre o supervisor e

¹⁷ Naquele contexto o Coronel Cerqueira se refere a policiamento ostensivo como sendo policiamento de prevenção ao crime.

¹⁸ Três referências de modelos de policiamento comunitário: 1) Modelo Koban no Japão; 2) Polícia de Ontário n° Canadá; 3) Polícia de Nova York nos Estados Unidos.

os policiais lotado em tal área/bairro e, não, determinada pelo centro de comando da própria polícia.

Entretanto, na década de 1980 a própria definição do que era exatamente policiamento comunitário ainda estava em construção no mundo. Segundo Skolnick e Bayler (1988: 18) “A premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção da segurança”. Isto, porque a polícia e mesmo o sistema de justiça criminal não conseguem sozinhos resolver o problema da criminalidade. Nesse sentido, é por meio da parceria entre a polícia e a população a melhor estratégia para prevenir que o crime aconteça. Ou seja, devem definir juntos quais os problemas reais do bairro e as melhores estratégias a serem adotadas na prevenção a criminalidade. Os autores apontam quatro normas presentes em todo policiamento comunitário: “1. Organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade; 2. Reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não-emergenciais; 3. Aumentar a responsabilização das comunidades locais; 4. Descentralizar o comando” (SKOLNICK E BAYLER, 1988: 19). Observa-se que a estratégia solução de problemas (GOLDSTEIN, 1990) ainda não estava presente na definição de policiamento comunitário na década de 80.

Portanto, o secretário Coronel Cerqueira buscou introduzir na polícia militar pressupostos do policiamento comunitário. Isso é perceptível, nesse contexto, no próprio Plano diretor da PMERJ (1984-1987, p.34), “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”. Mas, enfrentou resistência dentro e fora da PMERJ. Como afirmou o Coronel e professor Silva (2011, entrevista), “Plano Diretor é o seguinte: olha, a Polícia Militar deve trabalhar nessa direção nesse sentido. Ele faz uma concepção (...) O grande problema foi a resistência, (...) de todas as partes, das corporações militares e outros lugares também”.

Para implementar o policiamento comunitário na cidade do Rio de Janeiro, antes era preciso mudar o papel da polícia na sociedade. Sendo assim, construir uma “nova polícia”, em que a população não iria temer e sim acioná-la para protegê-la. Mas, para isso era preciso acabar com a “ideologia militarista” dentro da polícia e a forma encontrada foi modificar a própria formação policial. Essa formação deveria, para o Coronel Cerqueira, ter ênfase na comunidade - no envolvimento da polícia com a comunidade; no respeito e garantia dos direitos e liberdades dos cidadãos e baseado na filosofia de direitos humanos. O Coronel Cerqueira acreditava que essa reforma curricular¹⁹ teria como efeito endógeno uma mudança de diretriz na intervenção policial (HOLLANDA, 2005). Baseado nessas diretrizes o curso de formação de oficiais foi reformulado. Essas formulações iniciaram logo no início do seu mandato. Como evidencia o Coronel Ibis Silva Pereira (2011, entrevista), “o nosso currículo passou a contemplar temas como direitos humanos, um assunto que até então não se falava dentro das escolas de formação – começou a se falar a partir de 1983, a questão da centralidade da pessoa humana como grande objeto de proteção da polícia”.

Essas reformulações significavam, também, para Nilo Batista (2010), resistência a própria ditadura militar ao modificar as rotinas policiais e transformando-as mais compatíveis com um estado democrático de direitos. Vale destacar aqui que isso não significava um desmerecimento do Coronel Cerqueira a polícia. Segundo Batista (2010: 52), “ele sempre procurou colocar o policial em um lugar melhor, em um lugar onde ele poderia ter mais visibilidade. O policial, em toda a obra do Cerqueira, era, realmente, alguém que estava dentro da sociedade e dos seus conflitos”.

Paralelamente, dois programas pilotos de policiamento comunitário foram implementados: 1) Policiamento Comunitário de Bairro e; 2) Centro Integrado de Policiamento Comunitário – CIPOC²⁰. O primeiro foi implementado em áreas normais, primeiramente, nos bairros da Urca, Grajaú e Laranjeiras, e posteriormente, foi

¹⁹ Boletim de Informação n°. 93 de 18/05/1984.

²⁰ Sobre o Programa CIPOC foram encontradas 63 notícias n° jornal O Globo de 1983 à 1988. Sendo que, 74% das notícias são dos anos de 1983 e 1984.

expandido para catorze bairros²¹. Esse programa seria executado pelo Grupamento Especializado no Policiamento de Bairro – GEPB²² (O Globo, 17/01/1984). A ideia era que a aproximação entre a polícia e os moradores possibilitaria um melhor atendimento as demandas de segurança pública dos bairros. Sendo assim, os policiais se reuniam com os conselheiros comunitários e juntos discutiam as demandas e possíveis soluções para os problemas de segurança pública no bairro (RIBEIRO, 2014). Destaca-se que apenas no bairro da Urca esse programa não foi descontinuado no final dos anos 80.

O CIPOC foi implementado na área do 18º Batalhão da PMERJ na comunidade da Cidade de Deus (O Globo, 12/05/1983). O CIPOC substituiu o Destacamento de Policiamento Ostensivo da Cidade de Deus e, conseqüentemente, aboliu as “celas para confinamento de presos” nessa nova estrutura (HOLLANDA, 2005: 118). A inauguração do programa contou com seguintes grupos de trabalho: Apoio Comunitário, Patrulhamento Mirim, Apoio Social e Apoio ao Trabalhador e, também, com vários voluntários da própria comunidade, com convênios de secretarias estaduais e o cadastro das pessoas desempregadas da comunidade. O objetivo do CIPOC era garantir a prestação de serviços policiais em áreas pobres, que antes não existia,

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

²¹ Catumbi, Estácio, Rio Comprido, Santa Teresa, Glória, Flamengo, Catete, Vila Operária, 25 de agosto, Vila São Luiz, Itatiaia, Inhaúma, vila da Penha e Brás de Pina (HOLLANDA, 2005: 119).

²² Boletim de Informação da PMERJ nº 234 de 11/12/1986.

Além disso, de modo a garantir a prestação de serviços policiais, nessa área, era necessário mudar a “cultura policial” militarizante, focada na captura do inimigo, do bandido. Ou seja, modificar a percepção do policial sobre a própria natureza do seu trabalho. Nesse sentido, o policial deveria ver a comunidade como aliada e, por meio, dessa parceria entre a polícia e a comunidade os problemas de ordem pública seriam resolvidos. Uma forma encontrada para “facilitar” a mudança da “cultura policial” foi a alocação de policiais recém-formados no CIPOC (HOLLANDA, 2005; RIBEIRO, 2014).

Em um mês de programa, o CIPOC era avaliado positivamente pela população e pelo próprio secretário da polícia militar, como noticiava o jornal (O Globo, 02/06/1983). Isto, porque, conforme noticiado, o programa parecia de fato ter conseguido integrar a polícia e a comunidade e diminuído a violência com a queda de homicídios e apreensão de tóxicos na Cidade de Deus.

Finalmente, o discurso de Brizola de maior interlocução e aproximação entre a polícia e a comunidade/bairro²³ saiu do papel e dois programas de policiamento comunitário foram implementados²⁴. Destaca-se que, segundo Nilo Batista (2010), antes de 1983 nenhum país na América Latina utilizava o policiamento comunitário. Coronel Cerqueira foi o primeiro a introduzi-lo em um país da América Latina. Isto, também, é afirmado pelo o Coronel Ibis Silva Pereira (2011, entrevista), “ele é o primeiro a falar, eu penso que não esto errado ao sustentar isso, em polícia comunitária”.

Os esforços do secretário Coronel Cerqueira em criar um novo sistema de crenças dentro da polícia não se resumiram apenas a construção dessas duas experiências, CIPOC e o GEPB. Em 1985, aprovou o Regimento Interno da Secretaria de Estado de Polícia Militar²⁵ e, assim, reorganizou as funções dos policiais alocados nos Postos de

²³ Utiliza-se “comunidade” para se referir a população moradora de favelas e “bairro” população que vive em áreas normais. Nesse momento, o governo Brizola queria uma interlocução e aproximação da polícia com toda a sociedade. Ver SILVA, 2013.

²⁴ Nesse período, também, foi criada as Delegacias Especiais de Atendimento às Mulheres - DEAM. A introdução de programas de policiamento comunitário e as DEAMs mostram um movimento dentro da polícia de diversificação das questões das polícias.

²⁵ Boletim de Informação da PMERJ n°. 2 de 03/01/1985.

Policiamento Comunitário, transformando-as mais condizentes com o significado do que essa expressão de fato significava. Isto é, apesar de esses postos terem sido criados ainda no governo de Chagas Freitas, o objetivo deles, naquele período, era conter a criminalidade por meio de delação da comunidade de esconderijos de supostos criminosos²⁶. Nesse mesmo ano, foi implantado o Núcleo de Instrutores e Professores Policiais Militares nas Unidades de Apoio de Ensino²⁷. O secretário acreditava que a receptividade das reformas da organização policiais seria mais bem aceita internamente se os cursos de formação fossem dados por policiais e não por civis. Mas, para isso era necessário formar os próprios instrutores que dariam os cursos. Além disso, ainda em 1985 foram realizados os I e II Ciclos de Estudos de Segurança Pública (LEAL, PEREIRA e MUNTEAL, FILHO, 2010; RIBEIRO, 2014). Nessas palestras foram tratados diversos temas da área. Destaca-se a visibilidade dos temas: prevenção do crime, policiamento comunitário, estabelecimento de laços de confiança entre a comunidade e a polícia e melhorar a imagem do policial para a sociedade²⁸.

Como foi relatado detalhadamente nessa seção, a conjuntura de redemocratização do país permitiu a entrada no Estado do Rio de Janeiro de dois atores relevantes: o governador Brizola – ex-exilado político e opositor ao regime militar; e o Secretário Estadual da Polícia Militar Coronel Nazareth Cerqueira – intelectual da polícia. Além disso, o aumento de problemas relacionados a violência no Estado vinha crescendo e a partir da década de 80 uma “nova violência”, por disputas de territórios provocado pelo tráfico de drogas em áreas de comunidades (favelas), estava em ascensão (SOARES, 2002). Esses fatores permitiram a abertura de uma janela de oportunidade para mudanças na agenda da segurança pública do Estado (KINGDON, 2003).

Mas, a nomeação do Coronel Cerqueira aconteceu devido a reinterpretção do Decreto-lei nº. 667 de 1969 e aplicação de novas regras - criação da Secretaria Estadual da Polícia Militar – existentes que criou condições para que houvesse uma pequena

²⁶ Boletim de Informação da PMERJ nº.198 de 02/12/1981.

²⁷ Boletim de Informação da PMERJ nº.68 de 08/01/1985.

²⁸ Boletim de informação da PMERJ nº. 24 de 04/02/1985 e nº. 180 de 20/09/1985

mudança institucional, nesse caso por *layering*²⁹, dentro da organização da polícia militar, para entrada de uma nova forma de pensar a relação entre a polícia e a comunidade. Destaca-se que essa pequena mudança foi reflexo de fatores internos (THELEN E MAYONEY, 2010).

A introdução do policiamento comunitário na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro significou uma inovação institucional. A mudança de um tipo de policiamento repressivo e militarista para um policiamento preventivo comunitário significava uma mudança de relação entre a polícia e a comunidade/bairro. Um tipo de relacionamento que Brizola e Coronel Cerqueira acreditavam ser mais condizentes com a função do policial e com a polícia democrática que se queria construir. Como também, com objetivo de finalmente vencer a violência sem violência.

Entretanto, é importante deixar claro que certas estruturas institucionais não mudam de maneira fácil ou instantânea. Nesse sentido, o fato de ter entrado na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro a ideia de mudança de diretriz do modo de relação entre a polícia e a comunidade, não significa que essa mudança institucional ocorreu de imediato no início da década de 80. Nesse sentido, acredita-se que essa mudança institucional vem acontecendo gradualmente desde 1983. E sobre esse assunto abordaremos ao longo desse trabalho (KINGDON, 2003; THELEN E MAYONEY, 2010).

Esse projeto de mudança enfrentou dificuldades tanto dentro da Polícia Militar, quando na própria sociedade. Na polícia, segundo o Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo (2010a, entrevista) as novas orientações eram questionadas pelos coronéis que estavam acostumados a utilizar a violência para manter a ordem e, a partir desse novo direcionamento do governo deveriam tratar as pessoas como cidadãos. E assim, criando insatisfação dentro da corporação. O Coronel Ângelo chama atenção para o fato que o Coronel Cerqueira apenas tinha como aliado o próprio Governador, Leonel Brizola.

²⁹ Nesse caso, estamos nos referindo a introdução do policiamento comunitário na polícia, que não significou uma reorganização da própria polícia e substituição de velhas regras e práticas. Por isso, não podemos dizer que houve uma mudança por “*displacement*”.

De acordo com Coronel Ubiratan Ângelo (2010b, entrevista) apesar dos boatos que o governador Brizola não permitia a entrada da polícia nas comunidades, isso não era verdade. O Coronel Cerqueira ordenava era que todos fossem tratados como cidadãos, independente da classe social. Nesse sentido, a operação policial deveria ter como objetivo, principal, a segurança e o respeito ao cidadão. Por conta disso, a polícia foi taxada de “polícia trouxa” pela própria população. O Coronel Ubiratan Ângelo fala longamente sobre esse assunto em uma entrevista concedida em 2010 ao projeto “Memória do Policiamento Comunitário na cidade do Rio de Janeiro” que destacamos a seguir:

(...) Que nada! A gente estava na favela o tempo todo. Não. Essa história é uma história mentirosa. Uma proibição dessa natureza é por ordem escrita. Ela pode até ser por ordem verbal. (...) Vamos agora à ordem dada. Está escrito. Isso tem escrito. A polícia não faz blitz nem blitzen, ela faz operações. Está escrito. Cerqueira escreveu isso e assinou. Operações policiais. A operação policial é uma operação planejada, com comando e oficial superior que se responsabiliza pela operação. Os majores, os colegas não estavam muito acostumados a fazer isso não. (...) Não podia fazer o seguinte: o cara está aqui, está com o patamo aqui, fala assim: “vamos dar um pulo no morro?” (...) Isso é o que foi proibido. Para ir, tinha que ser por operações planejadas a comando de oficial, etc., com efetivo compatível. Isso era o recomendado. Essa é a história verdadeira. (...) Então, o termo blitz e blitzen, o Cerqueira manda apagar. (...) Subir à vontade. Como ali é terra de ninguém. Essa era a proibição do Cerqueira, para operação em qualquer lugar. Então ele comparou o morro com o asfalto. Porque, no asfalto, as operações são planejadas. Tem que ser planejada. Você tem que saber primeiro onde está o seu efetivo para poder deslocar e fazer o que vai acontecer. Até porque, se houver alguma contingência, está preparado para reestruturar, para recuperar, para resgatar a paz naquele local.

Além disso, apesar dos balanços positivos iniciais do programa CIPOC, segundo Holanda (2005), a ideia principal do projeto de mudar a relação entre a polícia e a comunidade foi recebido com estranhamento pela maioria dos moradores da Cidade de Deus. Ao contrário dos projetos sociais que tiveram boa receptividade pela comunidade.

Para Ribeiro (2014), o objetivo de aproximação entre a polícia e a comunidade acabou se resumido a identificação dos criminosos por parte dos moradores. Apesar de todos os esforços do Coronel Cerqueira, isso foi resultado da própria interpretação dos

policiais (burocratas em nível ruas³⁰) sob a sua própria função no programa. No entanto, o medo que os moradores tinham dos traficantes, que mesmo após a instalação do programa continuaram atuando na Cidade de Deus fazia com que eles não deletassem a polícia onde estavam escondidos os traficantes. Nesse sentido, a falta de domínio do próprio Estado sob esse território, interpretação do policial sobre a sua própria função e falta de confiança entre a polícia e a comunidade acabou inviabilizando o objetivo principal do projeto. (O Globo, 03/03/1986).

Apesar dos esforços, a política de segurança pública do governo Brizola não conseguiu controlar a expansão do narcotráfico e apropriação dos espaços comunitários (favelas) pelas quadrilhas de tráfico de drogas, que já estavam presentes em vinte duas comunidades em mil novecentos e oitenta e seis (O Globo 19/01/1986). O comércio ilegal de drogas e a disputa por esses espaços dentro das comunidades, por essas quadrilhas de tráfico de drogas, provocou um problema ainda maior uma corrida por armamento nessas localidades (SAPORI E SOARES, 2014). O resultado foi o crescimento de homicídios nessas regiões, por uso de armas de fogo.

O crescimento da violência, de forma geral, no Estado tinha virado notícia constante nos jornais. Em meados dos anos de 1986 o jornal o Globo noticiava que a criminalidade tinha aumentado em dois anos em mais de 39% (O Globo, 12/07/1986). O novo Secretário Estadual de Política Judiciária e Direito civil, Nilo Batista prometia mudanças e melhoras na polícia. Mas, a reação da própria polícia foi se voltar contra o Governador e pedir ajuda ao Ministro da Justiça, Paulo Brossard, para acabar com a calamidade pública que vivia o Estado. Além disso, acusavam Brizola de defender bandidos (05/07/1986).

Vale ainda dizer que não havia diálogo entre os governos estadual e federal no que se refere a área de segurança pública. Nesse sentido, o governo estadual acusava o governo federal por não controlar as fronteiras do país e, assim, permitir a entrada de

³⁰ Burocratas em nível rua (*street level bureaucrats*) é um termo cunhado pelo cientista político Michael Lipsky em 1971. Nessa classificação inclui todos os burocratas que trabalham em serviços direto com o público. Exemplos, policiais, professores, médicos e enfermeiros.

drogas. Tendo em vista que o Brasil não produzia drogas e o controle das fronteiras não eram responsabilidade dos governos estaduais. O governo federal acusa o governador Brizola de ser incompetente e de ter permitido o aumento da violência no Estado.

Brizola não conseguiu implantar o modelo democrático de segurança pública que havia prometido, baseado nos direitos humanos e na construção de uma “nova polícia” que prendia e não matava. Além de não ter sido bem-sucedido em sua proposta, não foi capaz de controlar o tráfico de entorpecentes, aumento dos homicídios e da criminalidade de forma geral (SOARES, 2002). Em consequência, Brizola sai do governo acusado de não ter cumprido as promessas de campanha e de ter entregado um estado endividado ao seu sucessor (O Globo, 15/03/1987).

O tema da violência e criminalidade tinha assumido centralidade no debate público. O crescimento da violência somado com toda a crise que o governo Brizola havia enfrentado em seu último ano de governo acabou contribuindo para que ele não tivesse conseguido emplacar o candidato do PDT, Darcy Ribeiro, para substituí-lo no cargo de Governador do Estado do Rio de Janeiro. E mais, isto significava que o projeto de controlar a violência sem violência havia perdido. A ideia de transformar a relação entre a polícia e a população em mais cooperativa e harmoniosa deu lugar a povoar a cidade com policiais e armas. O paradigma da prevenção ao crime deu lugar ao paradigma da repressão antes mesmo de ter conseguido entrar na agenda da segurança pública do Estado. Por fim, a janela de oportunidade tinha se fechado (CERQUEIRA, 1996; KINGDON, 2003).

Por fim, o quadro abaixo sintetizar, à luz da teoria, o que foi exposto nessa seção.

Quadro 1

Formação da agenda: primeira “janela de oportunidade” para a entrada de um problema e solução na agenda de segurança pública.

Problema	Combater a violência e democratizar a polícia.
Solução	Policiamento comunitário – mudança de relação estado e

	sociedade.
Dinâmica política-institucional	Transição democrática. Governo estadual de oposição ao regime militar. Mudança de regras na área de segurança pública. Nomeação do Governador (e não do Exército) de Nazareth Cerqueira para a Secretaria de Estado da Polícia Militar e comando geral da PMERJ. Novas ideias.
Atores	Defesa: Governador, Secretário de Estado da Polícia Militar, alguns atores da PMERJ. Bloqueio: governo federal, maior parte da PMERJ, mídia e opinião pública.
Tipo de mudança	<i>Displacement e layering.</i>
Mudança da agenda?	Abertura de uma “janela de oportunidade”. “Empresário político”: Brizola e Cerqueira. Entrada do problema na agenda. A solução (via policiamento comunitário) ao problema não se firmou na agenda. Interrupção com as novas eleições.

Fonte: elaboração própria

Interrupção da “janela de oportunidade” e legado institucional

Tendo em vista esse contexto, o candidato do PMDB Wellington Moreira Franco venceu as eleições de 1986 com o slogan “acabar com a violência em cem dias” (O Globo, 17/03/1987). O mesmo candidato, ex-PDS, que havia perdido em 1982 para Brizola.

A entrada do Governador Moreira Franco (1987-1991) no Estado do Rio de Janeiro significou a continuidade de políticas repressivas na agenda da segurança pública (PIERSON, 2004). Nesse sentido, para controlar a violência o governador usou ainda mais violência.

O Coronel Manoel Elycio dos Santos foi nomeado Secretário Estadual da Polícia Militar em 1987. Ao secretário cabia a responsabilidade de construir uma política de segurança pública capaz de pôr fim à violência no curto período prometido pelo Governador a sociedade fluminense. Primeiramente, o novo secretário fez um levantamento de possíveis programas de policiamento que poderiam ser replicados no estado (SOARES, 2002). Em seguida, criou o Patrulhamento Especial de Bairro³¹.

As unidades do Patrulhamento Especial de Bairro pertenciam aos batalhões da Polícia Militar, mas o comando cabia a um policial com maior patente que era treinado na metodologia de policiamento comunitário. Para cada unidade eram alocados policiais recém-formados e viaturas. Entretanto, essa aproximação entre policiais e a comunidade tinha como propósito fornecer à polícia informações privilegiadas sobre locais em que, supostamente, estariam escondidos bandidos. Sendo assim, as atuações policiais nas comunidades pobres eram intervenções com o uso da força física e tinham como missão capturar criminosos (SOARES, 2002; RIBEIRO, 2015). Isto, deixava claro, desde o início do governo Moreira Franco, que o modelo de política de segurança pública dominante no Estado, nesse período, era de caráter repressivo. Como destacado pelo Coronel Ângelo (2010b, entrevista), “a Polícia é extremamente combativa nesse período”.

A Polícia era direcionada, por esse governo, a se ver como a única fonte de resolução da violência. Como afirma o Tenente-Coronel Roberto Vianna (2011, entrevista),

(...) prometeu que ia acabar com a violência e criminalidade em seis meses. (...) ele disse que ia colocar um policial militar em cada esquina. Ou seja, como político de extrema direita, ele investia na ideia pesada de que só a polícia resolveria o problema da criminalidade. Então, a tônica na Academia também foi essa. 89 e 90 só o policial militar, que deveria ser corajoso, deveria sem estada suspeitar de tudo e de todos, só ele poderia resolver o problema da sociedade.

Como noticiado nos jornais a expectativa da população em relação ao desempenho do Governador Moreira Franco no combate à violência era grande (O Globo,

³¹ Boletim de informação da PMERJ nº. 35 de 07/05/1987.

17/03/1987). Porém, durante todo o seu governo teve que enfrentar alto índices de violência com direito a ressurgimento de grupos de extermínios, chacinas³² e aumento dos sequestros e homicídios. A guerra entre quadrilhas pelo controle dos pontos de venda de drogas e o poder delas sob as comunidades, também, não parava de crescer (O Globo, 29/11/1987).

Ressalta-se que apesar dos problemas financeiros que o Estado vinha sofrendo, com cortes de impostos e aumento da inflação, o Governador Moreira Franco investiu em equipamentos, armamentos, modernização e melhorias salariais dos policiais (MAMEDE, 2010). Isto, também, é destacado pelo Coronel Ângelo (2010b, entrevista), que dentro da polícia ocorreram melhorias após a entrada do Coronel Manoel Elísio “melhorias nas instalações, de tratamento com o cadete, não com o tratamento lá na instrução, mas na comida”. Mas, não apenas nas estruturas, ele afirma que também no ensino, “a intervenção dele na escola foi forte, em termo de melhorias da qualidade da escola (...) em termos de literatura não tem a mesma ascensão do Cerqueira, mas Elísio mantém essa questão do pessoal ir fazer cursos fora, esse intercâmbio da Polícia”.

Entretanto, investiu principalmente na repressão ao crime. O Governador, de acordo com Soares (2002), deu carta branca ao secretário da Polícia Militar para fazer o que fosse preciso para controlar a violência. Em essência, significava legitimar o uso da violência pela instituição policial. Isto fica ainda mais claro nas palavras do secretário Coronel Manuel Elyseo (apud SOARES, 2002: 174-175),

“quando eu nomeava um Comandante, dava-lhe carta branca para agir. Assim, como eu tinha, eu também permitia. Ele (policial) sabia que eu queria determinadamente que se atacasse todos os ilícitos penais. Então na avaliação de cada um, eles davam a maior ou menor importância ao problema que eles iriam atacar. Tinham unidades que tinham mais problemas, essas tiveram atuações. Todos (os policiais) tinham autonomia para saber o que era o melhor. É eu apoiava, muitas vezes, até pessoalmente”.

Nesse sentido, para garantir a soberania do Estado em áreas de comunidade controladas por quadrilhas de tráfico de drogas, a polícia entrava nessas localidades com objetivo de expulsar os traficantes, prender armas e drogas, porém permaneciam durante

³² Entre 03/1987 a 03/1991 foram noticiados no jornal O Globo mais de 200 chacinas no Estado.

um curto período, muitas vezes apenas alguns dias. O resultado acabava sendo a morte de civis e a volta do tráfico. Apesar disso, nesse período, essas incursões policiais aumentaram. Segundo Soares (2002:181) “Moreira Franco acreditava apenas na força arbitrária para combater a criminalidade”. Portanto, não existia como alternativa a prevenção ao crime.

Por fim, O resultado da política de segurança pública de Moreira Franco foi desastroso. No final do governo ficou claro que não existia uma política nessa área. E ao tentar controlar a violência usando mais violência provocou ainda mais violência (SOARES, 2002).

Quadro 2

Primeira interrupção da “janela de oportunidade”

Problema	Combater a violência.
Solução	Política repressiva de “guerra” ao tráfico.
Dinâmica política-institucional	Transição democrática. Governo estadual tinha boas relações com o regime militar. Nomeação do Coronel Manoel Elysio dos Santos para a Secretaria de Estado da Polícia Militar e comando geral da PMERJ.
Atores	Defesa: Governador, Secretário de Estado da Polícia Militar, PMERJ, inicialmente a mídia e a opinião pública. Bloqueio: o não cumprimento da promessa de campanha levou a retirada do apoio da mídia e da opinião pública. E alguns atores da PMERJ e políticos de oposição (exemplo, Brizola, Nilo Batista, etc).
Tipo de mudança	Não houve mudança. “Dependência de trajetória”
Mudança da agenda?	Não. Interrupção da “janela de oportunidade”. Novas eleições.

Fonte: elaboração própria

CAPÍTULO 3 - FORMAÇÃO DA AGENDA: RETORNO DE LIDERANÇAS POLÍTICAS, IDEIAS E INSTITUIÇÕES.

O governador Moreira Franco havia prometido em 1986 acabar com a “violência em 100 dias”. Porém, ela só cresceu em seu governo. Ele tentou se defender nos jornais das acusações de ter perdido controle sobre a violência no Estado do Rio de Janeiro (O Globo, 09/10/1990). Ao final, o seu governo estava desgastado, sem credibilidade e o aumento da violência era sentida com aumento do número de homicídios dolosos em mais de 30%, assim como os roubos (SOARES, 2002).

Esse contexto de insegurança e desgaste do governo antecessor, permitiu que Leonel de Moura Brizola (1991-1994) vencesse as eleições de 1990 e voltasse ao cargo de Governador do Estado do Rio de Janeiro. Ele retornou ao governo, já em período democrático, e tinha como prioridades de campanha a educação - dando continuidade a construção de CIEPs, saúde e garantias de cidadania (O Globo, 05/10/1990). Brizola prometeu, também, trazer mais segurança pública para o Estado (O Globo, 30/09/1990).

Brizola assumiu o governo do Estado em 15 de março de 1991 com dezessete secretarias comandadas por quinze secretários. Sendo que dez delas ocupadas por antigos secretários de seu primeiro governo. A justificativa do governador era que a sua volta significava, também, que a população queria o retorno de antigos colaboradores. Nesse sentido, nomeou o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira ao cargo de Secretário de Estado da Polícia Militar. Essa nomeação fazia com que o Coronel Nazareth Cerqueira, também, se tornasse novamente Comandante Geral da PMERJ. Essa nomeação acabou gerando uma crise de legitimidade dentro da polícia, tendo em vista que, pela regra de progressão de carreira da corporação o Coronel já havia ocupado esse cargo de

Comandante e, sendo assim, não poderia mais ocupá-lo. Isso gerou até mesmo ação judicial. Mas, no fim o Coronel tomou posse dos cargos³³.

O retorno de Brizola e de sua equipe significava uma nova “janela de oportunidade” para mudança da área de segurança pública de uma política repressiva para uma política preventiva. Além do Coronel Nazareth Cerqueira contava com o seu vice-governador, Nilo Batista que, também, era responsável pela Secretaria de Justiça e Polícia Civil (O Globo, 15/03/1991 e 16/03/1991). Um fato relevante é que esses atores não eram mais desconhecidos entre si. O que significa que antes mesmo da vitória de Brizola, eles iniciaram reuniões para pensar um projeto de segurança pública. Isto fica evidente na fala do Coronel e professor Jorge da Silva (2011, entrevista),

Quando o Brizola se candidata novamente em 1990, o Nilo Batista vai ser candidato à vice-governador com ele. E o Nilo Batista também era muito ligado a gente, desde o primeiro governo. Nilo Batista também era uma pessoa muito ligada ao Cerqueira, a nós todos, a mim pessoalmente também. O Nilo começa a reunir no escritório dele, perto do aeroporto, regularmente para montar os projetos na área da segurança para 1991, quando Brizola assumiria. Desse momento eu participei ativamente.

No que se refere a polícia militar, Coronel Nazareth Cerqueira seguia com os objetivos que não havia conseguido concretizar em sua primeira gestão. Ou seja, de democratizar a polícia, de prepará-la para trabalhar no regime democrático – uma polícia que protege os cidadãos contra ameaça e/ou agressão de criminosos - e com a crença que a relação entre a polícia e a sociedade deveria mudar. Nesse sentido, ele acreditava que o trabalho policial deveria ser realizado em parceria com a sociedade e essa era a única forma de prevenir o crime (CERQUEIRA, 1992).

Mas, para concretizar os seus objetivos era preciso mudar a mentalidade e o sistema de crença da própria polícia. Sendo assim, o esforço, inicial, era conscientizar cada policial sob o seu papel dentro da sociedade e incentivar os próprios policiais a estudarem e multiplicarem o estudo de policiamento comunitário. Para o Coronel Cerqueira, estava mais do que claro que o caminho era esse. Porém, ele não iria conseguir alcançá-lo se

³³ O cargo de Secretário de Estado de Polícia Militar não era sujeito ao regulamento da polícia. Além disso, naquela época, assumir o cargo de Secretário significava, também, de Comandante da PMERJ, como o primeiro tinha ascendência sobre o segundo, o Coronel Cerqueira pode assumir os Cargos.

esse caminho fosse simplesmente imposto dentro da corporação. E mais, era preciso que a própria polícia se conscientizasse que esse projeto era da corporação e não dele, do Coronel Cerqueira, que mesmo com sua saída isso continuaria (CERQUEIRA, 1992). Nesse sentido, a mudança deveria ser encaminhada por atores “de dentro” da corporação (THELEN E MAYONEY, 2010).

Segundo o Coronel Sérgio Antunes de Barbosa (2010) foi criada a Assessoria Técnica de Assuntos Especiais – ATAE, ligada ao Gabinete do Secretário de Estado da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e ao Comando Geral da PMERJ e comandada pelo Coronel Celso de Oliveira Guimarães, que tinha justamente esse objetivo de formar uma equipe de policiais especialistas no estudo, formação e multiplicadores do policiamento comunitário, como também, na construção de programas nessa área.

Os policiais alocados na ATAE eram enviados para o exterior, assim como na primeira gestão de Cerqueira, com o objetivo de conhecer outras experiências de policiamento comunitário. De acordo com o Coronel Jorge Braga (2010) que fazia parte dessa equipe e juntamente com outros colegas da corporação como o Coronel Babosa e o Coronel Ubiratan Oliveira Ângelo visitaram as polícias de Calgary (Canadá) e a de Portland (Estados Unidos) para conhecerem como elas utilizavam o policiamento comunitário em suas cidades. O Coronel Ibis Silva Pereira (2011, entrevista), também, relata a sua experiência nesse período quando era técnico dessa assessoria,

o Coronel Cerqueira viajou e ele se preocupava em fazer com que oficiais viajassem. E ele tinha a visão de mandar jovens oficiais viajarem. (...) Eu mesmo viajei como Tenente. Ele me mandou ao Chile participar [em 1991 – no segundo governo dele] de um encontro sobre direito da criança e do adolescente. Foi quando eu comecei a me aproximar desse tema. Então os oficiais da ATAE iam participar de seminários e de encontros em países do norte da Europa e da América do Sul também para que, através dessa viagem a gente pudesse ganhar conhecimento das inovações que estavam sendo construídas nesses países.

Outro esforço era na tradução de livros sobre policiamento comunitário para que fossem utilizados dentro da polícia. Isto ficou a cargo da pesquisadora Mina Seinfeld Carakushansky que foi trabalhar na polícia a convite do Coronel Cerqueira. Além disso, ela era responsável pelo estabelecimento de contatos com departamento de polícias de

vários países. Isso possibilitou que policiais do Estado do Rio de Janeiro fossem enviados tanto para conhecerem outros departamentos de polícia, como para conferências internacionais. Carakushansky (2010), por exemplo, associou a PMERJ à Associação Internacional dos Chefes de Polícia – IACP e foi através de uma conferência da IACP que teve contato com o trabalho de Robert Trojanowicz e posteriormente acabou traduzindo o livro dele intitulado “Policiamento Comunitário: como começar”. Esse livro foi utilizado, segundo ela, em cursos de polícia no Brasil após a sua tradução.

O Coronel Cerqueira, também, buscava incentivar o estudo sobre policiamento comunitário fora da polícia. De acordo com o Coronel Barbosa (2010), ele apresentou o policiamento comunitário ao Rubens César do Viva Rio e o convidou a viajar para outros países como Estados Unidos e o Canadá para conhecer de perto como esse policiamento funcionava. Isto, porque para o Coronel Cerqueira era fundamental que os espaços de discussões sob o tema fossem ampliados.

Vale ressaltar, ainda, que o policiamento comunitário para o Coronel Cerqueira proporcionaria uma mudança da própria relação entre a polícia e a sociedade. Por um lado, a parceria entre esses atores era vista como fundamental para a prevenção do crime e, por outro lado, essa modificação do tipo de policiamento proporcionaria uma diminuição dos homicídios tanto de civis, quanto de policiais. Nesse sentido, o Coronel Cerqueira queria construir uma polícia que prendia e não matava, que dialogasse com a sociedade. Mas, também, uma polícia que fosse valorizada pelo seu serviço, que tivesse melhores condições de trabalho e salários (CERQUEIRA, 1992; MALAGUTI BATISTA, 2010).

Na segunda gestão do Governador Brizola foram criados, dentro da PMERJ por meio da ATAÉ, quatro iniciativas/programas que tinham como diretriz essa interlocução entre a polícia e a comunidade/bairro e, sendo consideradas políticas preventivas com alguma característica de policiamento comunitário: o Policiamento Ostensivo Complementar – POC; a reativação do Grupamento Especializado de Policiamento de Bairros – GEPB; o

Batalhão Escola de Polícia Comunitária – BEPC; e os Postos Policiais Comunitários – PPC.

Em 1991 foi criado o Policiamento Ostensivo Complementar – POC que previa uma interlocução entre os policiais e a comunidade e tinha como objetivo alocar policiais em áreas consideradas pela população local de maior incidência de crimes e, assim, inibir a ação de criminosos³⁴.

Nesse mesmo ano foi reeditado o programa Grupamento Especializado de Policiamento de Bairros – GEPB. Esse programa, da mesma forma que o anterior, deveria seguir o modelo de policiamento comunitário. Porém, diferentemente, o programa se resumia na instalação de policiamento em áreas com maior índice de violência apontado pela população, ou seja, não previa como, anteriormente, um planejamento conjunto entre a polícia e os moradores. O diálogo entre a polícia e a população, como noticiado pelo jornal o Globo no dia 27 de setembro de 1992, se resumia na realização de pesquisas com os moradores, como por exemplo a realizada na Ilha do Governador, com o intuito de captar os principais problemas que essa população enfrentava com relação a insegurança em seu bairro. Ao contrário da edição anterior desse programa, o Batalhão de Choque passou a ser responsável por sua organização. Isto, significava um desacordo com a diretriz do próprio programa. Tendo em vista que, o próprio objetivo do Batalhão de choque era controlar os “distúrbios civis”, ou seja, tinha uma atuação repressiva e não preventiva do crime (RIBEIRO, 2014 e 2015). Para Ribeiro, (2015: 25-26) “esse fato parece indicar a mudança de rumo da própria política de segurança pública do segundo governo Brizola, necessitado que estava de conceder uma resposta imediata às pressões da opinião pública, que conclamava por ações repressivas de maior fôlego”.

No ano seguinte, foi criado o Batalhão Escola da Polícia Comunitária – BEPC no 17º Batalhão da Ilha do Governador. O BECP era um programa de formação para os recém ingressados na PMERJ na filosofia do policiamento comunitário. O programa foi

³⁴ Boletim de Informação da PMERJ n° 80 de 11/07/1991

bem recebido pelos moradores do bairro e noticiado como um programa inovador (O Globo, 19/07/1992). O Tenente-Coronel Carballo Blanco (2011. Entrevista) nos relata porque, especificamente, esse batalhão serviu como plano piloto.

Foi na segunda gestão também que foi criado o Batalhão Escola de Policiamento Comunitário na Ilha do Governador. Por que na Ilha do Governador? Porque era um ambiente extremamente circunscrito, delimitado territorialmente em que você tinha diversas possibilidades de trabalhar a filosofia estratégica de policiamento comunitário. Nós tínhamos tudo ali, praia, bairros com características de quarteirão, tudo praticamente, era um lugar que te fornece condições estruturais, físicas, ambientais, extremamente interessantes para ser pensado como laboratório de aplicação. E eu participei desse primeiro momento também, da criação do Batalhão Escola.

O quarto programa criado na gestão Brizola foi os Postos de Policiais Comunitários – PPC e instalado em algumas comunidades. A ideia continuava a mesma, seguir a diretriz do policiamento comunitário. Mas, o PPC, na prática, não seguia os princípios de policiamento comunitário e as reclamações, por parte da comunidade, em relação a prestação de serviço policial eram constantes e até, mesmo, queixa de abuso de força e autoridade. Em menos de um ano vários PPCs foram desativados (RIBEIRO, 2015).

No que diz respeito as quatro iniciativas/programas relatadas acima, vale ressaltar que não se constituíram em um plano de governo e sim de experiências isoladas, pouco estruturadas e clara com relação a ideia de adotar de fato um policiamento comunitário (RIBEIRO, 2015). Apesar dos esforços do Coronel Cerqueira e sua equipe.

O ano de 1992 foi marcado pela Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento – Eco 92 que teve a cidade do Rio de Janeiro como sede (O Globo, 11/08/1990). Esse evento internacional das Nações Unidas envolveu cento e oitenta países para discutirem os rumos para um desenvolvimento sustentável e adequado ao equilíbrio ecológico. Essa conferência trouxe mais visibilidade ao Rio de Janeiro, como também, preocupações relacionadas à capacidade da própria cidade de receber um evento de tamanha importância, principalmente, em relação a questão da segurança dos participantes (O Globo, 11/06/1992).

O que levou, em meados de 1991 Nilo Batista, Vice-governador e Secretário da Polícia Civil do Estado, a apresentar ao então Ministro da Justiça Jarbas Passarinho um projeto detalhado das dificuldades que o Estado enfrentava na área de segurança pública para sediar o evento Eco 92. Assim como, o que era necessário ser feito e a solicitação de onze milhões de dólares ao Governo Federal (O Globo, 19/06/1991).

O Governador Brizola diante dessa dificuldade de garantir a segurança aos chefes de estados que viriam ao evento Eco-92 acabou aceitando a ajuda do Governo Federal. Um forte esquema de segurança foi montado desde o Aeroporto Galeão até o Riocentro onde ocorreu o evento, contando com as Forças Armadas, Defesa Civil, Polícia Federal e as Polícias Militares e Cíveis. O exército foi colocado nas ruas, em locais de vias expressas, como a linha vermelha e entrada de algumas favelas, polícias (militares e civis) escoltaram os chefes de estados e a polícia federal ficou responsável pelo aeroporto (O Globo, 29/04/1992). Destaca-se que o forte esquema de segurança foi aprovado pela população, como evidencia a passagem a seguir,

Com a presença de centenas de chefes de estado durante as duas primeiras semanas do mês, foi traçado um grande esquema de segurança, que contou com cerca de 15 mil soldados e blindados do Exército, numa quantidade não vista desde o período militar, estacionados nas vias expressas por onde passariam as comitivas oficiais, alguns com os canhões apontados para as favelas. De modo geral, parte da população e da mídia apoiou a presença militar nas ruas, enfatizando a calma verificada nas ruas naquelas semanas, numa clara comparação com o mau desempenho do governo estadual na área de segurança pública³⁵.

Para analista como Wilson Borges (2006), os jornais e a elite defenderam a presença das forças armadas com objetivo de prejudicar a imagem do governador como sendo incapaz de resolver o problema da segurança pública e assegurar a integridade física dos chefes de estado.

Mas, esse acordo com o Governo Federal fez com que o segundo governo de Brizola fosse marcado pela ambiguidade no que se refere a área de segurança pública. Um

³⁵ Vilma Keller /Sônia Dias /Marcelo Costa/Americo Freire. Verbete de Leonel Brizola. In: CPDOC. Dicionário Histórico Biográfico. Disponível em: <http://www.fgv.br/cpdoc/busca/Busca/BuscaConsultar.aspx>. Acesso em: 20/02/2015.

governo que defendia os direitos humanos e construía políticas de caráter preventivo, mas ao mesmo tempo utilizou as forças armadas e ações repressivas para assegurar o evento Eco-92.

No que diz respeito a corporação, segundo Mina Seinfeld Carakushansky (2010:95), existia uma resistência dentro da polícia ao policiamento comunitário. Ou seja, “uma grande parte da Polícia Militar daquele tempo acreditava que o policiamento comunitário significava afrouxamento com a criminalidade; que ser policial comunitário era ficar se preocupando com detalhezinhos e deixar o confronto com a criminalidade para um segundo plano, quando na realidade não é”.

Essa questão da resistência interna ao tipo de modelo de policiamento que o Coronel Cerqueira queria implementar na polícia é reafirmada pelo Tenente-Coronel Roberto Vianna (2011. Entrevista). Ele nos relata como essa dificuldade estava relacionada a rejeição de boa parte dos comandantes da PMERJ em aceitar a legitimidade do governo Brizola, como também, a dificuldade de mudar o conjunto de crenças desses atores institucionais.

no primeiro governo do Leonel Brizola nunca se falou tanto em direitos humanos na segurança pública. Só que o período do Leonel Brizola coincidiu com um período muito ruim da instalação do narcotráfico pesado com poder bélico nas comunidades do Rio de Janeiro. Por parte da oposição política, e muita gente acreditou nessa história, havia a ideia do Brizola está ligado a esse incremento do narcotráfico no Rio de Janeiro. Por isso que o Moreira Franco intensificou tanto a ideia do combate policial: “Vamos reduzir a criminalidade combatendo”. E a criminalidade aumentou muito mais no governo dele como as estatísticas mostram, mais do que no governo do Leonel Brizola. Quando o Leonel Brizola volta, a Polícia Militar torce o nariz para o Leonel Brizola, porque eles disseram: “Meu Deus, agora vai voltar os problemas. Ele vai incrementar novamente o narcotráfico”. Veio o Coronel Cerqueira como comandante: “Agora, oficial da reserva nomeado para comandar a gente”. E vinham as ideias de direitos humanos e polícia comunitária que não eram entendidos pela polícia como práticas; a ideia da polícia era a ideia do combate. Todos os oficiais tinham sido formados assim. Quem eram os coronéis no segundo governo do Leonel Brizola? Os coronéis eram aqueles que tinham trinta anos de polícia, vinte e sete e vinte oito anos, portanto teriam entrado na Polícia Militar em 1961, 62,63... antes da Ditadura.

Para os coronéis Ubiratan Ângelo e Ibis Pereira, os coronéis Cerqueira e Celso Guimarães foram visionários. Eles tinham ciência que não conseguiriam mudar a

estrutura de crenças dos comandantes da época e, por isso, fizeram um investimento na formação dos oficiais. Como evidenciado pelos Coronéis Ângelo e Pereira,

Essa geração do Cerqueira, que trabalhou com o Cerqueira, é a geração que veio a assumir comando de batalhão a partir do ano de 2000 para cá. Só agora, 2000. (...) Depois da morte dele. Posso falar com tranquilidade. O atual comandante geral da PM, Coronel Mário Sérgio, era do Proerd³⁶. Eu era da ATAE. Para você ver. Ou seja, o efeito Cerqueira está começando a aparecer a partir do ano 2000. Que foi uma aposta que o Celso Guimarães fez. O Celso Guimarães fez uma aposta de que trabalhar com capitães e Tenentes, para que... Ele falava assim... Ele achava que não conseguiria mudar a cabeça dos coronéis naquele momento, então ele estava fazendo uma aposta para dez anos depois (ÂNGELO, 2010b. Entrevista). (...) eu acho que assim, hoje a gente tem uma geração na polícia, sobretudo aqueles que estão chegando no último posto como eu. Quem está administrando a Polícia Militar hoje são pessoas que cresceram debaixo dessas lições, que foram muito influenciadas pelo pensamento do Coronel Cerqueira. A minha turma, sobretudo a turma dos dois chefes de Estado Maior que a polícia tem hoje, que são meus contemporâneos, são turmas que foram formadas a partir dessa visão de pensar a atividade de polícia de uma outra maneira (PEREIRA, 2011. Entrevista).

As iniciativas/programas isolados com características de policiamento comunitário não conseguiram de fato diminuir a violência, principalmente, produzida pelas quadrilhas de tráfico de drogas por controle de território. Isso somado ao aumento do número de policiais em serviços ou em folgas assassinados parece ter provocado uma descrença ainda maior com relação as autoridades de fato serem capazes de resolverem o problema da criminalidade (O Globo, 20/07/1992; 27/04/1993; 30/08/1993).

Em meados do governo Brizola grupos de extermínios ressurgiram no Estado do Rio de Janeiro. Os jornais noticiavam que seria uma suposta resposta aos assassinatos de policiais. Sendo verdade ou mentira, o fato era que o Estado vivia uma crise de segurança pública, com aumento do número de roubos, sequestros e homicídios. Assim como, o crescimento da impopularidade do próprio Governador.

O último ano do governo Brizola foi marcado por duas chacinas, a chacina da Candelária que ocorreu no dia 23 de julho de 1993 em que oito jovens moradores de rua foram cruelmente assassinados por policiais militares, e; a chacina de Vigário Geral em que 21 moradores dessa comunidade foram brutalmente assassinados no dia 29 de agosto

³⁶ Programa Educacional de Resistência às Drogas – PROERD que foi implementado em 1992 pela Polícia Militar.

de 1993, também, por policiais militares (O Globo, 24/07/1993; 30/07/1993; 25/09/1993; 31/08/1993).

Em abril de 1994, Brizola entregou o cargo ao seu vice, Nilo Batista (1994-1995) para concorrer às eleições presidenciais. Logo que assumiu o cargo, Batista enfrentou uma crise de legitimidade ao ser acusado de defender criminosos quando atuava como advogado criminalista, de ter recebido dinheiro de bicheiro para a sua campanha e intermediado uma conversa entre o bicheiro Biscaia e o Betinho³⁷ com objetivo de arrecadar fundos para Associação Brasileira Interdisciplinar da Aids – ABIA (O Globo, 06/04/1994; 24/04/1994).

Mas, foi nesse período que projetos mais promissores na área de segurança pública foram realizados. Destaca-se a implementação do Grupamento de Aplicação Prático Escolar – GAPE³⁸, que também, tinha como diretriz os princípios do policiamento comunitário e era um projeto voltado para comunidades pobres, vítimas da violência provocada por quadrilhas de tráfico de drogas. O GAPE foi implantado nas comunidades da Previdência, Pavão-Pavãozinho, da Mangueira, Borel e Andaraí. (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007). O GAPE era formado, essencialmente, por recém ingressados na corporação e as estratégias preventivas deveriam ser desenhadas a partir de um diálogo com os moradores. Diferentemente das outras experiências, o policiamento dentro das comunidades era realizado vinte quatro horas por dia. A intenção era acabar com as guerras, dentro dessas comunidades, entre traficantes rivais e, também, substituir o policiamento caracterizado como “Blitz” (SANTOS, 2012), em que os policiais entravam nas comunidades fortemente armados com objetivo de prender armas, drogas e traficantes, isso acabava gerando vítimas dos conflitos. Os objetivos do programa era diminuir drasticamente o uso da força letal nas áreas de favelas, exercer a soberania estatal, desarticular o tráfico e resgatar a imagem positiva da Polícia Militar. O

³⁷ Betinho, Herbert José de Sousa, era sociólogo, socialista e ativista dos direitos humanos. Após o golpe militar em 1964 viveu um período no exílio. Ele fundou o Instituto Brasileiro de Análises Sociais e Econômicas (Ibase) e dedicou-se ao projeto Ação da Cidadania contra a Fome, a Miséria e pela Vida.

³⁸ Boletim de informação da PMERJ nº 63 de 07/04/1994.

programa durou um curto período e apesar do sucesso inicial enfrentou alguns problemas. Essa experiência é relatada pelo Coronel Ângelo (2010b. Entrevista),

Esse só existiu por um período. Chegou-se à conclusão seguinte. Que as incursões nas favelas, elas geram crise entre polícia e sociedade, muito tiro, polícia ferido, morto, bandido morto, muito inocente e tal. Entram, fica aqui dois, três dias ocupando, sai, e a bagunça continua a mesma. Então a ideia era ocupar favela com policiais jovens. Estou falando de 1993. Com policiais jovens saídos do Cefap ou ainda no período de estágio probatório do Cefap, ocupando favela, treinados em policiamento comunitário. Antes deles ocuparem, fazia uma grande operação para acalmar essas áreas conflagradas. Depois, eles entravam e ocupavam e mantinham uma relação com a comunidade. Esse policiamento foi chamado de GAPE (Grupamento de Aplicação Prática Escolar), porque o policial que ia para lá era o que estava no estágio probatório, jovem policial. Foi feito no morro da Providência, Pavão, Pavãozinho e Cantagalo. Durou um pouco tempo. Durou um pouco tempo, aliás. Por quê? (...) 93 para 94. E sai. Sai porque, o seguinte, essas favelas foram apaziguadas mesmo, foram pacificadas mesmo. Mas acontece que a associação de moradores. Alguns problemas. A partir do momento que você deixa de ter os problemas de violência, você acorda para os problemas de infraestrutura. (...) CCDCs (Centros Comunitários de Defesa da Cidadania) iriam subir. (...) Que foram criados nessa época. Então ia ter Ministério Público, etc. No final, ficou só a PM. A infra-estrutura prometida não acontece, então fica só a PM, só a PM. E a outra coisa. Ficam só nessas favelas. Mas o efetivo começa a ficar... A conclusão que chegou, que tinha que ter uma rotatividade de efetivo. E não tinha efetivo para fazer essa rotatividade. (...) Bom. O programa era novo. Ninguém conhecia muito os efeitos, o que poderia acontecer. (...) Então eles percebiam o seguinte... Tinha bastante policial lá. Essa relação acabava sendo viciante, porque o tráfico começava a querer... assediava os policiais. Então, nós tivemos problemas de envolvimento, a necessidade era trocar imediatamente. Trocar. Mas só que como o programa só trabalhava com policiais em estágio probatório, só ia ter policial naquela fase daqui a um tempo, se tivesse. Então, essa foi uma dificuldade. Resolveu-se acabar.

Uma outra experiência, nesse período, foi o Policiamento Comunitário de Quarteirão, fruto do “Movimento Viva Rio: o Rio unido contra a violência”, de parceria entre a ONG Viva Rio e setores da PMERJ (MUNIZ et al, 1997), de caráter preventivo e implantado no bairro de Copacabana, área do 19^a. Batalhão da Polícia Militar. O objetivo do projeto era construir um canal de participação entre os residentes do bairro e as forças policiais para que juntos pudessem solucionar os problemas de segurança pública da região. Além disso, o projeto deveria resgatar a legitimidade do próprio modelo de policiamento comunitário, a confiança da população na polícia militar e a diminuição da força letal. Ressalta-se que esse programa foi criado após as chacinas de Vigário Geral e da Candelária e a polícia vivia uma descrença por parte da sociedade. Entretanto,

segundo Muniz (1997) o projeto enfrentou três obstáculos: a) problemas referentes ao acesso a residentes do bairro; b) dificuldade relacionado a colaboração de outros órgãos públicos e; 3) as dificuldades internas, ou seja, com a própria legitimação do programa dentro da PMERJ. Para o Coronel Ângelo (2010b, entrevista), que participou da criação e implantação dessa iniciativa, essa experiência foi “um grande eixo propulsor do policiamento comunitário no Rio” e “o maior policiamento comunitário implantado de uma só vez, em todo o bairro de Copacabana”. Com a mudança de governo, em 1995 e, conseqüentemente, a mudança na diretriz da política de segurança pública esse programa foi desativado.

Por fim, vale ressaltar o esforço do Governador Nilo Batista juntamente com o Coronel Cerqueira em difundir o modelo de policiamento comunitário dentro da corporação, por meio, de capacitações de policiais e, ainda, inaugurou centros comunitários e realizou encontros nas comunidades/bairros com os policiais com objetivo de discutir essa filosofia³⁹.

Entretanto, mais um governo que tinha proposta de promover reforma na organização policial, por meio, de programas de policiamento comunitário e, nesse sentido, com atuação preventiva e não apenas repressiva na área de segurança pública para combater a violência em áreas dominadas pelo tráfico de drogas, não havia sido bem-sucedido. O principal motivo apontado foi a incapacidade do Estado de garantir a sua soberania em áreas de comunidades (favelas). Outros motivos, a falta de confiança por parte da população na polícia, isso significava dificuldades de relacionamento entre ambos, e a dificuldade da própria polícia de ter um relacionamento de proximidade com as comunidades (CALDEIRA, 1996).

No final de outubro de 1994, o Presidente da República Itamar Franco propõe ao Governador Nilo Batista uma “Operação Rio”. Ou seja, uma operação conjunta entre a polícia militar do Estado do Rio de Janeiro (e sua tropa de elite, Bope, Choque) e o exército na invasão de morros e favelas com intuito de prender traficantes e apreender

³⁹ Boletim de informação da PMERJ nº 214 de 16/11/1994 e 15/12/1994.

armas e drogas. Além disso, essa ação contaria, também, com uma outra operação de controle das fronteiras no Estado. O governador era contra o projeto de Itamar Franco e chegou a declarar no jornal o Globo que não aceitaria a “Operação Rio” e ameaçou, até mesmo, renunciar ao cargo. Isso levou até um boato que o Presidente decretaria estado de defesa para fazer com que a operação acontecesse. Destaca-se que organizações da sociedade civil, como o Viva Rio, a OAB-RJ e até mesmo procuradores do Ministério Público Federal se manifestavam a favor de uma intervenção do Governo Federal no Rio de Janeiro. No final, o Governador cedeu e assinou um acordo de cooperação com o Governo federal e a “Operação Rio” acabou acontecendo entre o período de 31/10/1994 à 31/12/1994. Esse acordo foi bem recebido pela população. (O Globo, 26/10/1994; 27/10/1994; CALDEIRA, 1996; BORGES, 2006).

Por fim, o quadro abaixo buscar a partir das abordagens teoria resumir os acontecimentos nesse período.

Quadro 3

Formação da agenda: segunda “janela de oportunidade” para entrada de um problema e solução na agenda de segurança pública.

Problema	Combater a violência e democratizar a polícia.
Solução	Policiamento comunitário – mudança de relação estado e sociedade.
Dinâmica política-institucional	Período democrático. Governo estadual anterior malsucedido. Ou seja, não conseguiu combater a violência. Mudança de governo: retorno de lideranças (Brizola, Cerqueira e Nilo Batista). Retorno de ideias do primeiro governo Brizola e equipe. Eventos: Eco-92, Chacinas da Candelária e do Vidigal.
Atores	Defesa: Governador, Secretário de Estado da Polícia Militar, alguns atores da PMERJ, criação de uma Assessoria Técnica

	(ATAE) dentro da PMERJ para os estudos e implementação do policiamento comunitário. Bloqueio: governo federal, maior parte da PMERJ, mídia e opinião pública.
Tipo de mudança	<i>layering</i> .
Mudança da agenda?	Nova “janela de oportunidade”. “Empresário político”: Brizola, Nilo Batista e Cerqueira. Entrada do problema na agenda. A solução (via policiamento comunitário) ao problema não se firmou na agenda. Ideias de mudança e ações de continuidade. Interrupção da agenda com as novas eleições.

Fonte: elaboração própria

Interrupção da segunda “janela de oportunidade” e legado institucional militarista na agenda da segurança pública.

Marcello Alencar (1995-1999) venceu as eleições de 1994 e assumiu o cargo de Governador prometendo investir no aparato policial e que usaria a força policial e militar se fosse preciso para combater a criminalidade (O Globo, 2/12/1994). O que significava a “persistência de políticas repressivas na agenda da segurança pública do Estado (PIERSON, 2004). Em posse do cargo, o governador implementou três medidas principais na área de segurança pública: 1) a recriação da Secretaria de Segurança Pública; 2) a instituição da “premiação em pecúnia, por mérito especial, tendo por destinatário Policial Civil, Policial Militar e Bombeiro Militar” e, além do prêmio, uma gratificação que poderia variar de 50% a 150% do valor do salário de cada servidor premiado⁴⁰. Essa premiação ficou conhecida como “gratificação faroeste”. O resultado foi que na maioria dos atos considerados de “mérito especial” eram consequência de morte de criminosos ou processo de retomada de territórios e; 3) a prorrogação do

⁴⁰ Decreto nº. 21.753 de 08/11/1995.

convênio de cooperação, de combate ao narcotráfico no Estado, com o Governo Federal e, assim, dando continuidade a “Operação Rio”.

Essas medidas tomadas pelo Governador mostravam uma continuidade na agenda da segurança pública do Estado de um modelo de política pública na área de caráter puramente repressivo (PIERSON, 2004). Portanto, novamente a tentativa de mudança de concepção de um modelo de segurança pública preventiva com características de policiamento comunitário foi transformado em ações puramente repressivas e até certo ponto um policiamento militarizante. Esse foi o direcionamento do governo de Marcello Alencar (O Globo, 22/10/1997). De acordo com Ribeiro (2015:33), policiamento comunitário passou “a ser empregada para justificar incursões em comunidades, ou seja, favelas da cidade do Rio de Janeiro” para a ocupação militar e prisão de bandidos nessas áreas. Além disso, as iniciativas/programas com características de policiamento comunitário criados no governo anterior foram descontinuados.

O resultado da política de “guerra contra o crime” do Governador Marcello Alencar foi desastroso. O número de vitimização de policiais comparado com o Governo Brizola e de Nilo Batista que era de 16 vítimas subiu para 121 vítimas por 10 mil habitantes (Muniz, 1997). Em relação ao número de óbitos por homicídio subiu de 6.420 para 8.218 por 100 mil habitantes de 1994 a 1996 (ver gráfico em anexo).

Por fim, vale destacar que o insucesso das “Operações Rio I e II” somado com a violação de direitos fundamentais dos cidadãos moradores de comunidades incentivou que entidades de direitos humanos “Movimento Nacional pelos Direitos Humanos”, o “Grupo Tortura Nunca Mais” e o “Movimento Viva Rio” se manifestassem contra as operações e as medidas tomadas pelo Governador. Além disso, foram criados o “Fórum Permanente contra a Violência” na Procuradoria-Geral da República e da Defensoria Pública que serviu como um fórum de denúncia de abuso e maus-tratos de vítimas das incursões militares nas comunidades. No legislativo, foi criado, também, por um grupo de parlamentares e seus assessores uma Comissão Especial de Segurança Pública que tinha como propostas discutir soluções para a área (CALDEIRA, 1996).

Quadro 4

Segunda interrupção da “janela de oportunidade”

Problema	Combater a violência.
Solução	Política repressiva e militarista de “guerra” ao tráfico.
Dinâmica política-institucional	Período Democrático. Governador estadual filiado ao mesmo partido do governo federal. Recriação da Secretaria de Segurança Pública.
Atores	Defesa: Governador, Secretário de Segurança Pública, PMERJ, inicialmente a mídia e a opinião pública. Bloqueio: Perda de apoio da mídia e da opinião pública, diversas Organizações não governamentais, moradores das comunidades (vítimas da violência provocada pelas incursões militares nessas áreas), alguns atores da PMERJ e grupos de parlamentares (pedindo o fim das operações Rio).
Tipo de mudança	Não houve mudança. “Dependência de trajetória”
Mudança da agenda?	Não. Interrupção da “janela de oportunidade”. Novas eleições.

Fonte: elaboração própria

Novas eleições, novos atores e velhas demandas.

Com o agravamento da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro, esse foi justamente o tema principal das eleições de 1998. Os principais candidatos, Cesar Maia (PFL), Luiz Paulo Corrêa da Rocha (PSDB) e Anthony Garotinho (PDT) prometiam propostas de mudança nessa área e que a tratariam como prioridade (O Globo, 30/08/1998).

Anthony Garotinho venceu as eleições de 1998 prometendo trabalhar em parceria com a iniciativa privada, organizações não governamentais (ONGs), Governo Federal e Prefeituras não apenas para desenvolver projetos de melhorias na área de segurança

pública, mas também, econômica, social e infraestrutura do Estado. O futuro Governador prometia um Estado que dialogasse com a sociedade para que juntos encontrassem soluções para os problemas enfrentados pela população (O Globo, 28/10/1998; 28/11/1998).

Em 1999, Anthony Garotinho assumiu o governo do Estado do Rio de Janeiro. Nesse momento, ele nomeou o Coronel Sérgio da Cruz para o cargo de Comandante geral da PMERJ e o General do Exército José Siqueira Silva para Secretário de Segurança Pública, que permanece no cargo até 07 de abril de 1999 e é substituído pelo Coronel da Polícia Militar Josias Quintal de Oliveira (O Globo, 07/04/1999). O Governador assumiu o cargo com o compromisso de diminuir o número de mortes, em ações da polícia, principalmente, em áreas de comunidades. Essa era uma reivindicação de diversos órgãos da sociedade civil defensoras dos direitos humanos (HUMANA RIGHT WATCH, 1997). Observa-se que no final dos anos 90 não era mais possível discutir segurança pública sem respeito aos direitos humanos.

Com contexto político favorável somado a mudança de governo uma nova “janela de oportunidade” se abre para mudança na agenda de segurança pública no Estado e o modelo de policiamento comunitário – alteração na relação polícia e comunidade - volta para a essa agenda, como alternativa para controlar a violência provocada por quadrilhas de tráfico de drogas.

De acordo com o Coronel Ubiratan Ângelo (2010b, entrevista), o início do governo Garotinho houve uma preocupação em resgatar os programas de policiamento comunitário e um maior diálogo com a acadêmica. Em suas palavras,

nesse governo Garotinho, os programas de policiamento foram resgatados. O Proerd volta, o policiamento comunitário volta; mas como o comandante geral, ele percebe que o policiamento comunitário, sob o comando do batalhão, fica enfraquecido, que o comandante faz ou não faz, então ele criou, botou dentro desse órgão que eu estou tentando lembrar o nome, não lembro, uma Coordenadoria do Policiamento Comunitário. (...) Aí quando vem o Garotinho, ele pega o Sérgio da Cruz, bota como comandante geral. Dentro da linha: Luiz Eduardo criou aquele órgão dentro da Secretaria e que vai muita gente da Academia para lá. Vai Luiz Eduardo, Julita Lemgruber, Sílvia Ramos, Bárbara Soares, Jacqueline Muniz. Todo esse pessoal pegou funções numa coordenadoria que tinha na Secretaria de

Segurança, para criar vários projetos voltados para a aproximação da Polícia com a sociedade.

No primeiro ano do governo Garotinho destaca-se o programa de policiamento comunitário Mutirão pela Paz que foi implementado na comunidade da Vila Pereira da Silva (Pereirão). Segundo o ex-Coordenador de Segurança, Justiça e Cidadania do Estado, Luiz Eduardo Soares (2011), o programa Mutirão pela Paz tinha como objetivo prestar serviço público de segurança vinte quatro horas para às áreas de comunidades, assim como, eram oferecidas para às áreas de classe média e alta. Esse serviço deveria, idealmente, garantir os direitos dos cidadãos que recebem, como também, ser caracterizado pela qualidade e respeito à cidadania. Além disso, esse policiamento era baseado no policiamento comunitário e deveria ser orientado para a “resolução de problemas”, ou seja, deveria ter uma interlocução entre a polícia e a comunidade para que juntos buscassem soluções para os problemas de segurança pública. Observa-se que essa iniciativa tinha características muito parecidas com o programa GAPE implementado no Governo de Nilo Batista.

A outra preocupação que tinha o programa era a entrada da polícia nesse “território” e o estabelecimento da mesma, o objetivo era acabar com os confrontos entre policiais e traficantes que provocava a morte de moradores dessas áreas. Nesse sentido, tendo como preocupação diminuir a letalidade das ações policiais, a entrada do Bope era anunciada publicamente, para que dessa forma o Estado conseguisse retomar o território sem que civis fossem assassinados, durante o confronto entre policiais e traficantes, e também, tinha como preocupação garantir os direitos constitucionais e direitos humanos de todos. Após essa etapa estava previsto, pelo programa, ações sociais em diversas áreas, tais como, educação, saúde, urbanização, etc. Mas, apesar do programa ter sido bem-sucedido na comunidade piloto, o mesmo foi descontinuado. Segundo Soares diversos motivos contribuíram para isso,

A PM não pôde contratar e treinar pessoal especificamente para o projeto, porque não havia os recursos correspondentes, os quais, como se sabe, só aparecem quando o governo reconhece tratar-se de prioridade e abraça a causa, plenamente. Além disso, como o governo estava dividido, na área da segurança, entre mim (subsecretário, depois coordenador de segurança, justiça e cidadania) e o secretário

de segurança (primeiro, o general Siqueira, depois o Coronel Josias Quintal), a resistência que era fortíssima e até hoje existe dentro da própria PM era vencida passo a passo, a muito custo, o que sacrificava a implantação do programa e a velocidade de sua expansão. Por fim, o êxito, paradoxalmente, voltou-se contra o programa. O governador Garotinho, que havia sido eleito por uma ampla coalizão de esquerda, que incluía o PT, ficou incomodado com a presença constante da vice-governadora, Benedita da Silva (do PT), nas favelas e na mídia, acompanhando seja as sondagens que eu conduzia para implementar o programa com participação popular e os cuidados necessários, seja o próprio processo de implantação do programa (SOARES, 2011. Entrevista).

O final dos anos de 1999 foi marcado por uma crise na área de Segurança Pública que se iniciou com o escândalo de superfaturamento no projeto “delegacia legal”. Além de provocar até mesmo brigas dentro do próprio PDT. Essa crise continuou na virada para os anos 2000, com denúncias de corrupção e exoneração de parte da equipe de segurança, como por exemplo, do ex-Coordenador de Segurança, Justiça e Cidadania do Estado, Luiz Eduardo Soares, sendo substituído pelo Coronel e professor Jorge da Silva (O Globo, 12/12/1999; 15/12/1999; 17/03/2000; 16/04/2000; 26/07/2000).

Em meados dos anos 2000 uma outra iniciativa de policiamento comunitário foi criada, o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais – GPAE nas comunidades do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. Segundo Rubens César Fernandes (2003) do Viva Rio, esse programa foi criado a partir de uma parceria entre a ONG e a Secretaria de Segurança Pública. E ainda, de acordo com ele, antes mesmo do programa ter sido criado a equipe do Viva Rio já vinha fazendo reuniões com o Conselho Comunitário para definir em conjunto as prioridades para essas comunidades.

De acordo com Fernandes (2003), o GPAE era um programa de policiamento comunitário inspirado no projeto *Boston Gun* implantado nos Estados Unidos, na cidade de Boston, que tinha como objetivo diminuir as taxas de homicídios de jovens, em áreas com alto número de gangues armadas e traficantes de drogas (FEREIRA, 2011; RIBEIRO e MONTANDON, 2014)⁴¹.

⁴¹ Resumidamente, a partir de um diagnóstico descobriu-se que essas mortes, em sua maioria, eram provocadas por retaliações de gangues. O projeto possuía duas principais estratégias: 1) operação Cessar-fogo. A polícia fazia uma operação em locais com maior índice de gangues, prendendo criminosos; 2) Pulling levers. A polícia em conjunto com outros órgãos públicos fazia um trabalho de informação das

O Secretário Josias Quitai, então, nomeou o Tenente-Coronel Antônio Carlos Carballo, ex-assessor do Luiz Eduardo Soares, para assumir o primeiro comando do GPAE. A principal justificativa, segundo Fernandes (2003), era que o secretário sabia que precisava nomear um comandante que se importaria com o programa. Ressalta-se que o Tenente-Coronel juntamente com Rubens César Fernandes e equipe do Viva Rio foram juntos à Boston visitar o programa. Carballo (2011) inclusive afirma, em entrevista ao projeto “Memória do Policiamento Comunitário na cidade do Rio de Janeiro”, que essa experiência foi a que mais influenciou a criação do GPAE. Em suas palavras,

a experiência que talvez tenha colaborado mais com o modelo do Gpae foi a experiência de Boston. Eu tive a oportunidade de ir a Boston, e eu tive a oportunidade de conhecer um programa que denominaram Ceasefire, cessar fogo, eu não sei se era esse nome, alguma coisa assim. E essa experiência serviu de inspiração por vários motivos: primeiro, em razão da postura da polícia face à dinâmica criminal local de Boston; e, segundo, pela dimensão do envolvimento das entidades no processo de pacificação e de resgate de alguns indivíduos que estavam envolvidos com as práticas criminais, sobretudo as igrejas.

Ainda, segundo Rubens César Fernandes (2000), até o GPAE a polícia era organizada territorialmente em Batalhões, que eram responsáveis tanto em cobrir as favelas, quanto o asfalto. Além disso, não existia uma atuação policial além do confronto em áreas de favelas. A ideia era criar primeiro uma unidade especializada em policiamento em áreas de favelas. Essa ideia foi retirada do programa de Boston. Nesse sentido, para ele era fundamental que a estrutura policial (comandante, subcomandante, o local de refeitório, dormitório, etc) estivesse dentro da favela. Isto permitiria uma maior aproximação entre a polícia e a comunidade. O comandante se tornaria um “personagem local”. Mas, inicialmente não existia uma verba para a construção de uma estrutura dentro da comunidade que iria abrigar a polícia e unidade especial.

Entretanto, segundo o Tenente-Coronel Carballo (2011. Entrevista), o programa foi sendo construído durante a implementação e não existia um projeto elaborado do que deveria ser o GPAE. Em suas palavras,

novas regras penais, nessas localidades, com objetivo de informar aos jovens o que aconteceria com eles caso fossem pegos com armas de fogo. O projeto tinha intenção de retirar as armas de fogo e não acabar com o tráfico de drogas (FEREIRA, 2011; RIBEIRO e MONTANDON, 2014).

esse foi um tipo de iniciativa que não foi pensada, foi construída com o próprio desenvolvimento da dinâmica do serviço. Ou seja, nós não pensamos o projeto para executar o projeto, nós construímos o projeto com a execução. O que não é tecnicamente razoável, mas como não havia nenhuma política pública nesse sentido e como não havia apoio institucional explícito se a gente for pensar em termo de política de Estado, não tinha alternativa, você tinha que ir conduzindo passo a passo cada movimento, de forma minimamente metodológica. Então, por exemplo, o primeiro passo foi tentar esse movimento de seleção baseado no critério de voluntariado, não foi possível. Então, o segundo passo foi diante do cenário que foi apresentado e em termos de recursos humanos, tentar sensibilizá-los através de um estágio de qualificação, isso foi feito. Outro passo estratégico foi a aproximação com a comunidade para apresentar a proposta de trabalho que seria feita, os compromissos. E isso foi a cada dia percebendo uma realidade, descobrindo uma estratégia diferente. Ou seja, o Gpae não foi nenhuma receita de bolo, foi criado com base nessas percepções, com base sem dúvida em conhecimentos e experiências acumuladas, influenciado por algumas referências como foi essa visita a Boston. E aí fizemos essas reuniões com a comunidade, estabelecemos alguns compromissos, algumas intenções e de certa forma algumas regras, apresentamos os nossos objetivos

O Tenente-Coronel, também, afirma que enfrentou dificuldades ao convencer a própria comunidade de aceitar o GPAE. Além disso, fala das estratégias adotadas por ele e sua equipe nesse processo de construção e convencimento em relação a essa iniciativa.

O Gpae foi criado dentro dessas condições, mais ou menos adversas... A comunidade extremamente refratária à qualquer tipo de aproximação em razão do evento que ocorreu em maio do mesmo ano. Nós tínhamos ali um histórico, só naquele ano, de 10 mortes violentas naquele período de janeiro a setembro. E aí a gente começou a pensar, concomitantemente ao processo de treinamento, algumas estratégias de aproximação com a comunidade. Então, eu procurei me aproximar juntamente com alguns graduados, sargentos e oficiais, das associações de moradores do Cantagalo e do Pavão-Pavãozinho para apresentar a eles qual seria o nosso plano de voo, qual seria a nossa proposta de trabalho em relação àquela comunidade. Fizemos uma reunião fora do ambiente da comunidade. O Gpae ficou inicialmente sediado no Segundo Batalhão em Botafogo, ocupando ali as instalações físicas e dependências de uma parte do prédio. E posteriormente foi definitivamente de lá para a base do Cantagalo.

Outros dois pontos que valem a pena, ainda, serem destacados da fala do Tenente-Coronel Carballo. Primeiro, que não existiu um processo de “retomada de território” para depois se implantar o GPAE no Pavão-Pavãozinho. Porém, não houve resistência armada das quadrilhas de tráfico de drogas a esse processo. Segundo, para ele o programa nunca foi visto como uma política de estado. Em suas palavras,

ao contrário da política de pacificação que pressupõe uma entrada. Eu vou utilizar um termo chulo, mas para destacar bem as fases profiláticas em termos de resgate do território, trabalhamos só com o discurso. Até porque, eu acho que tentaram um

movimento... Isso já foi pensado anteriormente, isso não é coisa nova, colocar o Bope primeiro para fazer uma espécie de arrumação na casa para depois entrar o Gpae. Mas nós não tivemos isso, ou se tivemos, foi uma coisa muito... Eu acho que teve sim algumas ações, mas foi uma coisa muito episódica, muito tópica, fez uma operação e foi embora naquele mesmo dia. Não foi feito como tem sido feito agora com as UPPs. E qual foi a nossa surpresa? Aquele controle do território, do domínio territorial armado nas passagens, ele deixou de existir sem resistência. Ou seja, certamente as armas estavam na comunidade, mas não estavam sendo exibidas de forma ostensiva com o controle de passagens em determinadas partes da favela. Isso depois da implantação. Diminuiu sensivelmente a presença de crianças, casos de crianças envolvidas.

(...)do ponto de vista institucional foi um total fracasso, primeiro porque não havia uma política de Estado, ou até mesmo uma política institucional da corporação que desse minimamente uma sustentação para esse trabalho. Então, nesse aspecto foi um fracasso, tanto é que não teve continuidade como deveria ter.

Para Soares (2011, entrevista), o GPAE era uma “versão condensada do Mutirão pela Paz” implementada nessas comunidades, que tinha como objetivo a “retomada de territórios” e a soberania do Estado em áreas dominadas pela violência provocada pelo tráfico de drogas. O GPAE, assim como, o Mutirão da Paz previa uma prestação de serviço público de segurança vinte quatro horas para às áreas de comunidades. Mas, como afirma Soares (2011, entrevista), o programa “não envolvia inter-setorialidade de políticas públicas”. Entretanto, apesar disso, nos dois primeiros anos do projeto houve uma redução da taxa de homicídio nessas áreas (ALBERNAZ; CARUSO; PATRÍCIO, 2007).

Observa-se, que, o GPAE seguia três diretrizes: 1) Não-tolerância a armas de fogo dentro das comunidades; 2) Não-tolerância com o envolvimento de crianças com criminosos; 3) Não-tolerância com policiais ou militares, em geral, envolvidos com criminosos ou atuando de forma violenta ou abusando do poder (ALBERNAZ, CARUSO e PATRÍCIO, 2007: 42; CARBALLO, 2002 E 2011).

De acordo com Albernaz, Caruso e Patrício (2007:42), o programa não tinha como objetivo acabar com o tráfico de drogas, mas sim reduzir o número de homicídios. Outros objetivos eram transformar a imagem da polícia para os moradores das comunidades e, como já dito acima, fornecer prestação de serviço policial a essas áreas (postos policiais e circulação da polícia nas ruas/ “becos”). Segundo os autores, a ideia era transformar a polícia em um “herói civilizador” e símbolo da “entrada do estado na

favela”. Nesse sentido, acreditava-se que através dessa transformação de imagem, confiança - por parte dos moradores - na polícia e sensação de segurança seria possível afastar a dominação dos traficantes, em relação, aos moradores da comunidade.

Além disso, segundo Carballo Blanco (2011, entrevista), o foco do GPAE era diferente das outras iniciativas/programas que foram implementados no Estado. Ele afirma que o “Gpae não trabalhava e nem trabalha com o foco especificamente no criminoso, o foco é a proteção da comunidade”.

Em abril de 2002, o Governador Garotinho entregou o cargo a sua vice-governadora Benedita da Silva para concorrer à Presidência da República. A equipe de segurança pública é novamente alterada. Roberto Armando Ramos de Aguiar assumiu a Secretaria de Segurança Pública e o Coronel Francisco José Braz o Comando Geral da PMERJ.

A partir de 2002 o programa GPAE passou por expansão e foi implantado em outras comunidades. Segundo Albernaz, Caruso e Patrício (2007), o GPAE sofreu expansão sem a menor preocupação com a avaliação do projeto e apesar de protestos de moradores e queima de ônibus devido a morte de jovens em comunidades, que já havia sido instalado o GPAE. Uma das justificativas da expansão do programa, em outras comunidades, pelos autores, foi a resposta do poder público a morte do repórter Tim Lopes dentro da comunidade Vila Cruzeiro.

Além disso, sofreu expansão apesar, segundo o Coronel Ubiratan Ângelo, da falta de verba que a polícia militar sofria naquela época. Como afirmou o Coronel (2010b, entrevista): “os cofres ficam vazios de uma hora para outra. Isso é uma coisa que ele e a Benedita têm que explicar. (...) A polícia fica numa míngua, não tem dinheiro para nada. Não tinha como fazer projetos, etc. e tal. Mas a gente vai, no tranco e barranco, e fazendo”.

Por fim, a expansão do programa no governo de Benedita da Silva não conseguiu evitar o aumento do número de homicídios que voltou a subir de 7.350 casos por 100 mil

habitantes em 2000 para 8.335 casos em 2002 por 100 mil habitantes (Ver gráfico em anexo).

A crise da segurança pública, novamente, era o grande tema das eleições de 2002. A cidade do Rio de Janeiro vinha sofrendo diversos ataques a cabines da polícia e ônibus, além de fechamento do comércio e escolas por ordem do tráfico. Essa situação piorou ainda mais no ano de 2002 (O Globo, 30/06/2002; 01/10/2002). Com o aumento da violência, a Governadora Benedita da Silva não conseguiu ser eleita e Rosinha Garotinho venceu as eleições no primeiro turno (O Globo, 13/10/2002).

Rosinha Garotinho assumiu o governo do Estado do Rio de Janeiro em 2003 e nomeou o Comandante Geral da PMERJ, o Coronel Renato Silva Hottz. Em meados dos anos 2004 é substituído pelo Coronel Hudson de Aguiar Miranda. Já a Secretaria de Segurança Pública⁴² passou por várias trocas de nomes, reflexo da dificuldade que o governo enfrentava para controlar a violência no Estado. Durante os dois primeiros anos de seu governo os jornais noticiavam uma possível intervenção do governo federal no Estado, mas sempre descartados em seguida pela Governadora e sua equipe da secretaria de segurança (O Globo, 25/04/2003; 29/09/2003; 14/11/2004/ 01/12/2004).

A mudança do governo não provocou uma descontinuidade do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais – GPAAE⁴³. Em 2004, o programa passou por revitalização e avaliações. Segundo Albernaz, Caruso e Patrício (2007:40),

Em 2004, a ONG Viva Rio e o governo do Estado do Rio de Janeiro estabeleceram uma parceria para a elaboração do Projeto de Revitalização do GPAAE (PRO-GPAAE), que tinha por finalidade: atualização da doutrina, das formas de atuação e ferramentas de gestão; atualização dos conteúdos didático-pedagógicos; qualificação do efetivo; elaboração de estratégias de participação comunitária e capacitação de lideranças locais; monitoramento e avaliação do projeto. Num

⁴² Os secretários, no período da gestão de Rosinha Garotinho foram: Josias Quintal de Oliveira (até 28/4/2003), em seguida Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira (até 27/09/2004), que foi substituído por Marcelo Zaturansky Nogueira Itagiba (até 30/3/2006) e, por fim, Roberto Precioso Júnior que permaneceu até o final do mandato da governadora.

⁴³ Comunidades que receberam o GPAAE: Pavão-Pavãozinho, Morro da Babilônia, Chapéu Mangueira, Providência, Gardênia Azul, Rio das Pedras, Morro do Cavalão, Morro do Estado, Morro da Chácara do Céu, Morro da Formiga, Morro da Casa Branca e a Vila Cruzeiro.

período de quatro meses, foi realizado um amplo diagnóstico qualitativo e quantitativo das experiências até então implantadas.

Portanto, foi identificado, por meio desse projeto, tais aspectos: 1) Os policiais eram uma espécie de “faz tudo”. Ou seja, eles atendiam demandas que não fazia parte da função de policial, como socorro médico - levando moradores a postos de saúde, atuando como professor de informática, educação física para crianças, entre outros; 2) Confiança dos moradores. Sendo considerado o maior obstáculo do programa, manter a confiança dos moradores, a longo prazo, na polícia; 3) Frequência do número de denúncias dos moradores de boca de fumo. Em vários momentos, o número de denúncias diminuiu. Isso foi associado ao possível medo que os moradores tinham dos traficantes que ainda permaneciam nas comunidades, apesar do GPAE; 4) A “Participação comunitária” foi interpretada pelos “agentes” como “disponibilidade da população em denunciar” as atividades do tráfico; 5) O sucesso do programa foi associado ao fim dos tiroteios; 6) Para muitos moradores a presença ainda do tráfico de drogas significava uma “vista grossa” da polícia para a presença do tráfico (ALBERNAZ, CARUSO e PATRÍCIO, 2007: 43- 44).

Por fim, ressalta-se que desde a década de 80 o Rio de Janeiro havia enfrentado diversas tentativas de entrada na agenda da segurança pública de experiências de policiamento comunitário. Sendo o GPAE mais uma dessas tentativas. Entretanto, de todas as experiências direcionadas as áreas de comunidades, o GPAE era o programa mais bem estruturado e com mais tempo de vida. De acordo com Albernaz, Caruso e Patrício (2007), esse programa era um reflexo de acúmulo de experiências anteriores (acertos e erros) em policiamento comunitário, dentro da área de segurança pública do Estado, com destaque, para a polícia militar. A expansão do projeto mesmo sendo pequena significou uma alteração institucional importante (THELEN E MAHONEY, 2010).

Em síntese, esse processo pode ser visualizado, a partir das abordagens teóricas, no quadro a seguir:

Quadro 5

Formação da agenda: terceira “janela de oportunidade” para entrada de um problema e solução na agenda de segurança pública⁴⁴.

Problema	Combater a violência.
Solução	Policiamento comunitário – mudança de relação estado e sociedade.
Dinâmica política-institucional	Período democrático. Falência do modelo repressivo. Crise da segurança pública. Tema da eleição. Mudança de governo: novas lideranças políticas e novos atores de fora do governo (especialistas). Não entendimento entre os entes da federação.
Atores	Defesa: Pressão da sociedade civil, Especialistas, alguns atores da PMERJ. Bloqueio: governo municipal, maior parte da PMERJ, mídia e opinião pública.
Tipo de mudança	<i>layering</i> .
Mudança da agenda?	Nova “janela de oportunidade”. Entrada do problema na agenda. “Empresário político”: não está claro. Vários atores aparecem como autores. Não fez parte de um projeto de governo. Ideias de mudança e ações de continuidade. Momento de melhoria alternados com agravamento da segurança pública. Mudança não concluída.

Fonte: elaboração própria

⁴⁴ Estamos tratando o Governo Garotinho e Rosinha como uma só. Tendo em vista que significou uma continuidade de políticas na área de segurança pública e não mudança quando a Rosinha assumiu o governo do Estado.

No próximo capítulo, a partir das abordagens teóricas e da descrição das diversas tentativas de entrada na agenda da segurança pública de iniciativas/programas de policiamento comunitário voltadas, principalmente, para acabar com a violência provocada por quadrilhas de tráfico de drogas, iremos tratar, propriamente, do objetivo principal da dissertação apresentado na introdução desse trabalho.

CAPÍTULO 4 - “POLÍTICA DE PACIFICAÇÃO”: MUDANÇA E/OU CONTINUIDADE?

Nesse capítulo, procuramos responder as seguintes perguntas: em que medida a política pública de “pacificação” entrou na agenda da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro? E até que ponto a política pública de “pacificação” significa uma mudança e/ou uma continuidade nessa agenda?

Primeiramente, ressalta-se que acreditamos que as mudanças institucionais, em geral, são incrementais e dificilmente geradas por rupturas como reflexo de conjunturas críticas. Isto, porque, deve ser levado em conta que as instituições, uma vez constituídas, são formadas de um arcabouço legal, de valores e crenças. Além de influenciarem as decisões dos atores, também, são influenciadas por eles. Assim, como do próprio contexto socioeconômico. Nesse sentido, a mudança institucional é um processo lento e gradual (THELEN E MAYONEY, 2010).

Além disso, essa política não é inovadora ou simplesmente uma continuidade de um tipo de política nessa agenda. E sim, é uma tentativa de mudança nessa agenda que se iniciou na década de 80 no primeiro governo Brizola. Entretanto, não estamos querendo dizer que essa política é igual a uma política específica desse governo anterior. O que chamamos de mudança aqui, é a tentativa de alteração na diretriz do modo de relação entre a polícia militar e a população que vive em áreas dominadas por disputas violentas provocadas pelo tráfico de drogas por controle de “território”. Essas tentativas de mudança foram categorizadas como iniciativas/programas de policiamento comunitário. Como já dito ao longo desse trabalho.

Thelen e Mayoney (2010) ao tentarem superar a dicotomia inovação versus reprodução introduzem uma concepção de mudança institucional através de *layering*. Esse tipo de mudança gradual, que destacamos, acontece à medida que agentes de mudança renegociam alguns elementos de um conjunto de instituições. Isso pode acontecer, por exemplo, em contextos nos quais, diante da falta de apoio para alterar e/ou

substituir uma determinada instituição, certos agentes entram em negociação com outros agentes de oposição para inserir novas instituições ao arcabouço vigente como alternativa para um problema emergente. Nesse sentido, os “inovadores” se acomodam às estruturas e práticas pré-existentes. Isto aconteceu com a política de “pacificação”, em certa medida, ao tentar entrar na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

Nessa seção, realizamos uma análise de conteúdo de notícias de jornais e das entrevistas semiestruturadas disponíveis pelas fontes a seguir: 1) Jornal O Globo; 2) “Projeto: Memória do Policiamento Comunitário na cidade do Rio de Janeiro”; 3) “Vivendo no Fogo Cruzado: moradores de favela, traficantes de droga e violência policial no Rio de Janeiro”; 4) “Segurança e Cidadania: memórias do Pronasci”; 5) “Todo dia é segunda-feira”. Todas as fontes estão citadas na bibliografia.

Mudança de governo, novos atores, alianças, eventos e velhas demandas.

Em 2006, o candidato a Governador do Estado do Rio de Janeiro Sérgio Cabral Filho lançou o seu “Plano de Governo”, tendo como prioridade as áreas de saúde e segurança pública. Nesse plano foram apresentados os tópicos de prioridades dentro da área de segurança pública, que em geral, se referem a investimento em inteligência, equipamento e melhoria das polícias. Mas, o tópico mais importante era o enfrentamento da violência e, nesse caso, fortemente identificada, pelo documento, como resultado do tráfico de drogas e de armas. Porém, apesar de todas as indicações que, se eleito governador, Sérgio Cabral iria enfrentar o problema da violência e, para isso, promover mudanças na área de segurança pública do Estado, nesse plano inicial, não apareceu nenhum programa de polícia “pacificadora”, ou Unidade de Polícia “Pacificadora” ou qualquer tipo de programa de policiamento comunitário.

Sérgio Cabral Filho foi eleito Governador do Estado do Rio de Janeiro em outubro de 2006. Em novembro, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva promete apoio e integração com o Governador eleito (O Globo, 01/11/2006). Em seguida, antes mesmo da

posse, Cabral anunciou como secretário de Segurança Pública José Mariano Beltrame⁴⁵ e reafirmou dá prioridade a área com investimento em inteligência na polícia. É noticiado, também, no jornal O Globo (18/11/2006) a ida do Secretário à Bogotá (Colômbia), com o objetivo de conhecer as iniciativas que fizeram com que houvesse uma alta redução na criminalidade na cidade. Portanto, havia indícios que a área de segurança pública de fato seria prioridade no governo Cabral.

No final de dezembro de 2006, após ataques a policiais e a população noticiados pelo jornal O Globo (31/12/2006) como sendo ordenados pelo traficante preso Marcinho VP, Cabral encontrou-se com o Lula e, este, ofereceu enviar agentes da Força Nacional para ajudar no controle à violência na cidade do Rio de Janeiro e o futuro Governador mostrou-se disposto a aceitar.

O Governador Sérgio Cabral assumiu o governo, no dia seguinte, em 01 de janeiro de 2007 com o discurso de ordem pública e guerra ao crime. Assim que tomou posse, Cabral aceitou a ajuda do Presidente e tropas da Força Nacional foram enviadas ao Estado para reforçar o policiamento da cidade (O Globo, 02/01/2007). Ressalta-se que o discurso do Governador demonstrava uma “dependência de trajetória” na política de segurança pública no Estado com características de segurança nacional. Novamente o discurso de combater a violência com mais violência e, principalmente, a provocada por quadrilhas de tráfico de drogas persistia nessa agenda (PIERSON, 2004). Nas palavras do próprio Governador, conforme noticiado no dia 02 de janeiro de 2007 em entrevista ao Jornal O Globo, “ordem pública se faz com polícia e combatendo aqueles que desonram a polícia”. Ou ainda, “O nosso governo vai ganhar a guerra contra esses criminosos, nós vamos dar segurança à nossa população. Não é uma figura de retórica. Vamos trabalhar

⁴⁵ Durante o anúncio do nome de Beltrame ao cargo de Secretário de Segurança Pública surgiram vários rumores sobre porque ele havia sido indicado. O jornal O Globo de 18 de novembro de 2006 noticiava que ele era ligado ao Secretário Nacional de Segurança Pública – SENASP, Luiz Fernando Correa, mas isso foi negado por Cabral. Beltrame (2010) em seu livro “Todo dia é Segunda-Feira” afirmou que o nome dele acabou ido parar nas mãos do Governador por recomendação de colegas da polícia federal. Além disso, que foi sabatinado pelo próprio Sérgio Cabral e Regis Fichtner (ex-chefe da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro).

de mãos dadas com o governo federal”. Nota-se ainda, um compromisso de Cabral de trabalhar junto com a União.

A guerra estava declarada. O início do governo de Sérgio Cabral foi marcado por operações policiais e das forças nacionais dentro ou no entorno das comunidades e tinham como objetivo “sufocar” as quadrilhas de tráfico de drogas, principalmente, e as milícias. Ressalta-se que o discurso do Governador muito se aproximava do ex-Governador Marcello Alencar. Ele constantemente declarava nos jornais a necessidade da guerra e que a venceria. Em suas palavras, “vamos prender e vamos para o enfrentamento com esses criminosos. Não há outro caminho. Infelizmente, o que estamos vivendo hoje no Rio de Janeiro é uma guerra. E nós vamos ganhar essa guerra”. A consequência da política de guerra foi o aumento de ferimento de civis (em sua maioria moradores de comunidades) por “balas perdidas”, homicídios, morte de policiais em folga ou serviço, ataque a cabines de policiais e vandalismos pela cidade, como queima de ônibus⁴⁶.

Isto, revelava que não existia um caminho de controlar o crime por meio da alternativa preventiva. O programa de policiamento comunitário da época, o GPAE, por exemplo, apesar de não ter sido a princípio descontinuado havia sido implantado em apenas mais uma comunidade em seis meses de governo Sérgio Cabral (O Globo, 28/03/2007) pelo então Comandante Geral da PMERJ, Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo na comunidade de Rio das Pedras (Jacarepaguá).

Um exemplo marcante da política repressiva e de guerra as quadrilhas de tráfico de drogas foi a ocupação durante 58 dias pela polícia no complexo do alemão (O Globo, 28/06/2007). Uma operação desse tipo não acontecia a sete anos e segundo o Secretário de Segurança Pública José Mariano Beltrame a polícia “operava nas franjas dos morros” durante esse período. Anos depois, o próprio Secretário em seu livro “Todo dia é segunda-feira” falou sobre as polêmicas dessa ocupação (2014:17), “havíamos entrado no

⁴⁶ No jornal O Globo, em 2007, foram noticiadas diversas matérias sobre assunto. Destacamos as notícias dos dias 12/02, 17/03, 08/03, 20/03, 31/03, 10/04, 18/04, 03/05, 08/05, 20/05, 28/06.

Alemão não para ocupar em 2007. Mais de mil homens, 19 mortos e uma eterna polêmica sobre a violência policial”.

Após essa operação o Governador afirmava o sucesso da operação nos jornais e via essa política como necessária e legitimada pela população. Ele dizia (O Globo, 28/06/2007): “a operação foi bem-sucedida. Nós vamos continuar fazendo isso para combater a criminalidade, seja na avenida Vieira Souto ou no complexo do alemão. Isso é o que a população quer, é uma questão do Estado e de sobrevivência do Rio de Janeiro”.

Destaca-se que Cabral via a política de “enfrentamento” (guerra) em seu governo como bem-sucedida, legítima e, até mesmo, como estratégica para enfrentar o crime organizado. Esse crime que, para ele, estava localizado nas comunidades, onde um “exercitozinho” fortemente armado impedia a entrada da polícia nessas localidades. Como justifica o Governador:

Hoje temos uma capacitação em tecnologia da informação que nos faz ter um monitoramento de escutas telefônicas e outras coisas. Trabalhamos junto com o Ministério Público. Temos desbaratado muita coisa do crime organizado e das milícias por meio desses equipamentos, o que tem sido fundamental. Esse trabalho nos permitiu prender alguns líderes do crime organizado sem dar um tiro sequer. Mas há também a decisão firme de agir nessas comunidades, porque também faz parte da nossa estratégia enfraquecer o crime organizado com o enfrentamento. O enfrentamento é sério porque se você entra em uma comunidade dessas leva bala porque lá tem um “exercitozinho” fortemente armado para atirar quando vê um policial. Essa é uma situação que deveria ser o oposto do que deveria ser. Um policial quando está em laranjeiras não leva tiro, mas quando vê um policial, mas quando sobe no alemão leva tiro, quando sobe na Rocinha leva tiro. Isso não é normal. Nós não podemos achar normal que a polícia entre em uma comunidade e leve tiro. Isso não pode fazer parte da paisagem do Rio de Janeiro. E é dentro desse princípio que nós atuamos (CABRAL, 2008. Entrevista).

Enquanto Cabral reafirmava a política de guerra nos jornais e de investimento em armamento e contratação de novos policiais, a população protestava contra o aumento da violência e de vítimas do confronto (O Globo, 01/07/2007, 01/08/2007, 19/10/2007, 19/11/2007). Por outro lado, os policiais protestavam, até mesmo em enterros de policiais assassinados, contra organizações como a ONU que os acusavam de agir com violência e contra os direitos humanos (O Globo, 10/11/2007, 11/11/2007).

Vale a pena destacar que, em meados de 2007, o Rio de Janeiro foi sede dos jogos Pan Americanos e o Brasil é eleito sede da Copa do Mundo de Futebol e existia grandes chances do Rio de Janeiro torna-se sede das Olimpíadas, o que acabou se concretizando em 2009⁴⁷. Para especialistas, a insegurança da cidade do Rio de Janeiro era um fato que preocupava as autoridades e até mesmo os organizadores internacionais e nacionais desses grandes eventos esportivos (RIBEIRO, 2014; NUNES, 2010). E para garantir a “paz” dos jogos, o Governador Cabral solicitou ainda mais homens da Força Nacional a União (O Globo, 30/06/2007).

Para o então Comandante Geral da PMERJ, Coronel Ângelo, a política de “enfrentamento” se justificava tanto para assegurar a vida de civis e da própria polícia, quanto para viabilizar os Jogos Pan Americanos no Rio de Janeiro.

Mas no dia que eu assumi o comando da PM foi incendiado, na avenida Brasil, aquele ônibus, com pessoas dentro. Porque a característica de incendiar ônibus era: sai todo mundo e incendeia o ônibus. Mas aquele tinha, se eu não me engano, oito pessoas, que foram queimadas ali dentro. E a nossa... O começo, o começo do comando da PM meu foi de enfrentamento. Foi de enfrentamento. Enfrentamento, porque estava morrendo polícia pra caramba, então a gente tinha que dar uma resposta. (...) Até abril, até início de abril, a gente estava no enfrentamento. De abril até o meio do ano, a nossa estratégia era baixar os índices e trazer a tranquilidade, porque a gente tinha um evento fundamental no meio do ano, que era o Pan. Estou mostrando fatores que interferem (ÂNGELO, 2010. Entrevista).

Em meados de 2007, o Governador chegou a dá declarações, nos jornais, dizendo que pregava e defendia os direitos humanos, principalmente, das pessoas vítimas de criminosos. Ele afirmava que “a questão dos direitos humanos nós prezamos. E nossa política é para garantir os direitos humanos dos que moram nestas comunidades, vítimas desses criminosos, vítimas de criminosos que cometem essa barbárie”. E era justamente por isso, que a política de segurança pública de seu governo deveria continuar com enfoque de combate aos criminosos. Cabral continuava dizendo que: “a falta dos direitos humanos, do direito de ir e vir, o combate do nosso governo a esta criminalidade é, em

⁴⁷ No início de 2009, o Comitê Olímpico Brasileiro e o Comitê Olímpico Internacional a convite do Governador Sérgio Cabral visitaram a UPP no Morro Santa Marta. Segundo Nunes (2013:75), os comitês consideraram o projeto o “grande trunfo do Rio de Janeiro para ganhar a competição”.

última análise, uma defesa dos direitos humanos” (O Globo, 06/11/2007). Até final de 2007 o discurso de seu governo continuou sendo guerra ao crime (O Globo, 16/12/2007).

Para o secretário de segurança pública, dado o contexto de guerra que essas comunidades viviam, não era possível implementar nenhum tipo de política preventiva, antes de “pacificar” essas localidades. Em suas palavras,

A polícia comunitária para mim é o programa ideal, é a polícia de proximidade. Mas, não podemos hoje colocar a polícia em um lugar onde ela vão estar exposta, onde a área está muito conflagrada. Eu não posso colocar policiais hoje caminhando, fazendo policiamento comunitário, no Complexo do Alemão. É requisito fundamental para o policiamento comunitário que ele esteja em uma região que esteja – usando uma expressão de que não gosto muito – pacificada. Ou seja, que não tenha atuação criminosa nenhuma, nem milícia, nem tráfico, nem nada, por que aí o que acontece? Aí a polícia comunitária pode fazer o seu fundamento. E qual é o seu fundamento? É a troca. O morador vai poder chegar ao policial e dizer para ele alguma coisa, orientá-lo, e também o contrário.

No plano nacional destaca-se a entrada de Tarso Genro como Ministro da Justiça em março de 2007 e a criação no ano seguinte do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci (FERRERA E BRITO, 2010; SOUZA, 2015). Segundo o ex-Ministro da Justiça Tarso Genro (03/2007-02/2010), o programa Pronasci nasceu por meio de um exame que ele e sua equipe fizeram da política de segurança pública adotada no país. De acordo com Genro (2010) apesar dos avanços do período com o início da instalação do Sistema Único de Segurança Pública – Susp⁴⁸ e o regime de colaboração entre a Polícia Federal e as polícias estaduais, a área não possuía uma “visão sistêmica” que integrasse uma articulação institucional e financeira entre os entes da federação. Essa seria uma das preocupações que com a implementação do Susp e também, do Pronasci deveriam suprir. Em relação ao processo de construção do Pronasci, vale a pena destacar as principais diretrizes que guiaram esse processo. Como afirmou Genro (2010: 29, entrevista),

A partir desse exame, que nós fizemos assim que cheguei ao Ministério da Justiça, montei uma equipe que me respondesse às seguintes questões: como ter uma nova polícia, uma polícia que estabeleça uma relação de proximidade com a comunidade? Como integrar os municípios como sujeitos ativos de políticas

⁴⁸ O projeto de Lei nº 3734/2012 de criação do Susp. Esse projeto ainda estava em tramitação até a conclusão dessa dissertação.

preventivas? Como renovar a cultura da segurança pública no país? Dei para essa equipe alguns exemplos conhecidos internacionalmente. O que tinha ocorrido na Colômbia, a experiência de Nova Iorque, a experiência de Chicago, alguns programas preventivos que alguns municípios do país – como Diadema, por exemplo – já desenvolviam. Dessa discussão resultou o entendimento de que a questão da segurança pública é uma questão policial, mas, se for tratada exclusivamente como questão policial, não será uma boa política de segurança pública. Para isso é necessário renovar o conceito de relacionamento entre polícia e comunidade, mudar a cultura do aparato policial, e dotar as prefeituras de meios para produzir políticas preventivas. A partir desse conceito foi que nasceram os projetos. Nenhum projeto que está ali é novo. Todos eles foram garimpados no Brasil ou no mundo e foram elencados de maneira harmônica. A partir daí, nasceu a concepção do Pronasci. (...) A ambição do Pronasci é que, em cinco ou dez anos, quem sabe, se possa ter, nas regiões mais importantes, uma queda de homicídios.

Observa-se que aparece no discurso do ex-Ministro da Justiça a ideia de criar uma política de segurança pública preventiva, alterando a relação entre a polícia e a comunidade, ou seja, transformando-a mais próxima. Sendo assim, estava claro para Genro (2010) que essa ideia não era nova e deveria ser inspirada a partir das experiências tanto internacionais quanto brasileiras.

Além disso, ele tinha como preocupação que o projeto tivesse uma cobertura legal, que segurança pública não virasse uma questão apenas de polícia, que a função dos municípios constitucionalmente definida para a área de segurança pública fosse modificada e, principalmente, que o sistema de financiamento da segurança pública e os recursos para área fossem garantidos (GENRO, 2010: 30, entrevista).

A passagem a seguir do Ex-Ministro Tarso Genro evidencia mais claramente o projeto de mudança de relação entre o Estado e a sociedade (polícia e a comunidade) que o Governo Federal pretendia na área de segurança pública de todo o país.

Então, como fazer para mudar? É necessário mudar politicamente o pacto federativo entre União, estados e município. Porque não adianta somente o Estado, o Estado federal, mudar o seu comportamento. Se nós não tivermos, na base da sociedade, uma mudança na cultura da comunidade, uma mudança no aparato repressivo, essa mudança vai se transformar em impotência, e essa impotência pode exacerbar, inclusive, a violência. O que estamos propondo? Estamos propondo uma mudança radical no paradigma de segurança pública no país, que tem que ser acompanhada pelos governadores, seus secretários de segurança e demais instituições que correlacionam com isso, e tem que ser acompanhada pelas prefeituras também, que são as quem têm mãos acesso cotidiano às pessoas,

através de políticas preventivas. Esse é o modelo contemplado pelo Pronasci. E, sobre os policiais, nós temos que desenhar uma política de formação, de alta qualidade, para que eles acompanhem essa mudança institucional e essa mudança cultural. Também não adianta só substituir o armamento policial. Se você só substituir o armamento policial, e não trabalhar na base da sociedade para estabelecer uma nova relação, a consequência pode ser que os policiais não queiram entrar em regiões de confronto com o crime organizado, com as quadrilhas que controlam grande parte das regiões mais pobres do Rio de Janeiro. A nossa proposta é uma mudança de paradigma completa, cujos efeitos serão processuais, não serão imediatos. Por exemplo, para policiais do Rio de Janeiro nós estamos oferecendo imediatamente formação com recursos para eles ganharem um aumento salarial enquanto estão estudando (GENRO, 2008. Entrevista).

Tarso Genro via a política de “enfrentamento”, do governo do Rio de Janeiro, como algo persistente da conduta das operações policiais no Estado. E segundo ele, não apenas a polícia como o Estado, como um todo, utilizava de forma negativa a violência para dialogar com a sociedade.

Esse modelo de operação policial que está se levando a cabo no Rio de Janeiro é o modelo já aplicado anteriormente, sobretudo depois do golpe de Estado de 1964, no qual a forma de comunicação da polícia com a comunidade se dá sempre através da violência e não na forma de diálogo, de convivência comunitária, da vida cotidiana das pessoas na comunidade. O que está ocorrendo no Rio de Janeiro, na verdade, é produto de um aprendizado do aparato do Estado, é o aprendizado da violência, o aprendizado da repressão, o aprendizado do estranhamento do Estado em relação à sociedade, que não se dá somente no âmbito da segurança pública, mas que, na segurança pública, se dá de uma forma extraordinariamente negativa (GENRO, 2008. Entrevista).

Isto deixa claro que o discurso do Governo Federal era de mudança no paradigma da segurança pública do país. Nesse sentido, existia uma clara indução da União de modificar a agenda da política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. O ex-Ministro Tarso Genro e o ex-Secretário Nacional de Segurança Pública Ricardo Balestreri deixam claro, nas passagens destacadas abaixo, que estavam trabalhando no objetivo de convencer o governo estadual do Rio de Janeiro de mudar essa política de “enfrentamento” (guerra). Nesse sentido, uma forma encontrada por eles era justamente o não financiamento de armamento de guerras e qualquer tipo de repasse de verbas ao Estado estaria condicionada a seguir as diretrizes da União. E, ainda, exigiam do governo do Rio de Janeiro a apresentação de algum projeto, baseado no modelo de policiamento comunitário para áreas de comunidades.

O que nós estamos sentindo em relação ao governador e ao secretário de segurança do Rio de Janeiro é que eles querem mudar, estão repensando essa política de enfrentamento, agora a máquina toda está ainda nessa posição negativa, de violência policial, que você mencionou de maneira adequada. O que nós estamos fazendo? Nós estamos interferindo, institucionalmente, para apressar essa mudança. Isso nós já estamos fazendo. A nossa turma já está lá, através do Pronasci, o próprio Secretário Nacional de Segurança Pública e já até se redesenhando os pedidos de recurso que eles fizeram. Quando eles fizeram um pedido de recursos de R\$ 44 milhões, nós redesenhamos todo o pedido deles, incluímos equipamento e armamento não letal, incluindo recursos para construir os postos de polícia comunitária (GENRO, 2008. Entrevista).

E como nós vamos devolver a polícia ao povo? Criando um modelo de polícia comunitária, polícia de proximidade. Se no rio de Janeiro nós pudermos criar uma malha de polícia de proximidade, o próprio povo começa a mudar a visão do policial e sua missão. Nós há pouco tempo passamos R\$ 55 milhões para a segurança pública no Rio de Janeiro, mas fizemos uma exigência: “o governo federal só vai passar esse dinheiro para vocês se apresentarem um projeto de malha de polícia de proximidade no complexo do Alemão. Nós não queremos mais o modelo de uma polícia que só entra dando tiro. Nós queremos no Complexo do alemão uma polícia que fique, que conviva e que dialogue com a população. É uma exigência nossa, do governo federal. Vocês querem receber R\$ 55 milhões e vão receber se apresentarem um projeto de polícia de proximidade. Uma malha policial que vai conviver e estar permanentemente com aquelas pessoas. Nós sugerimos e o governo do Rio aceitou, e por isso acho que é indicativo da mudança que pode vir por aí (BALESTRERI, 2008. Entrevista).

No Rio de Janeiro, o início de 2008 foi marcado por protestos de oficiais da PMERJ por melhores salários, condições de trabalho e a saída do Secretário de Segurança Pública. Isto provocou a exoneração do Comandante Geral da PMERJ Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo e a entrada, em seu lugar, do Gilson Pitta⁴⁹ (O Globo, 30/01/2008; 31/01/2008; 01/02/2008, 11/02/2008; Beltrame, 2014).

A política exclusiva de guerra ao crime continuou até meados de 2008 no Estado do Rio de Janeiro. Além disso, as constantes operações policiais no complexo do alemão provocaram um problema não antecipado pelas autoridades, a migração de traficantes desse complexo para outras comunidades. Ou seja, a perda de controle de “território” e lucro com as vendas das drogas pelos traficantes fizeram com que eles migrassem para

⁴⁹ Esse grupo de protestantes eram chamados de “Barbanos”. Além disso, vários oficiais foram cogitados para assumirem o lugar do Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo, nesse período, mas a maioria se recusou. Estranhamente, o Coronel Gilson Pitta que fazia parte do grupo “Barbanos” foi quem aceitou assumir o cargo (O Globo, 31/01/2008).

outras comunidades. No caso, localizadas na zona sul da cidade, como Dona Marta, Pavão-Pavãozinho, Ladeira dos Tabajaras. Isto, provocou o aumentando do número de tiroteios nessas regiões e violência nos entornos (O Globo, 15/02/2008, 09/05/2008, 15/08/2008).

No final de 2008, no Rio de Janeiro, na comunidade Santa Marta foi implantada a "Companhia de Policiamento Comunitário do Santa Marta", considerada o plano piloto que, posteriormente, chamou-se de Unidade de Polícia "Pacificadora" – UPP (O Globo, 03/12/2008, 10/12/2008). Ressalta-se que esse plano piloto foi implementado antes do Decreto-lei Nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009 que criou as UPPs e antes do Decreto-lei no 42.787 de 6 de janeiro de 2011 que estabeleceu, passo a passo, como deveria ser a implementação e a estruturação dessas Unidades. Além disso, esse segundo Decreto-lei deixou claro que as UPPs fazem parte de um Programa de Polícia "Pacificadora", ou seja, de um projeto de política pública "pacificadora".

Após a ocupação do Dona Marta, Beltrame deu uma declaração nos jornais dizendo que a polícia ficaria dentro da comunidade. Em suas palavras: “a ocupação será permanente, para sempre. Nosso projeto é esse: por a polícia junto à comunidade, seja em áreas dominadas pelo tráfico, seja em favelas dominadas pela milícia” (03/12/2008). Alguns dias depois a comunidade do Dona Marta recebeu a visita do Governador Sérgio Cabral e o prefeito eleito Eduardo Paes. Os políticos em sua visita prometiam além de segurança pública, também, melhorias sociais à comunidade (O Globo, 10/12/2008).

Em seguida, com a queda de criminalidade instantânea na Comunidade Dona Marta, outras duas comunidades foram ocupadas pela polícia e receberam, posteriormente, a Unidade de Polícia Pacificadora, de forma não planejada pela Secretaria de Segurança Pública e pelo Comando da Polícia Militar. Na comunidade Cidade de Deus o policiamento comunitário foi criado pelo comandante do batalhão da área. Ou seja, as quedas da criminalidade no Dona Marta fizeram com que o “Comando do Batalhão de Jacarepaguá adotasse, de forma autônoma, a mesma fórmula de ocupação maciça”. Só que o Comandante resolveu ocupar e ficar na comunidade. Segundo o

Secretário Beltrame, o Comandante ligou para ele dizendo que ocuparia a Cidade de Deus da mesma forma que o Dona Marta (BELTRAME, 2014: 113). E a terceira foi a comunidade do Jardim Batan, em Realengo, que era ocupada por milícia (O Globo, 18/12/2008). As três primeiras comunidades foram escolhidas de forma circunstancial e não planejadas, de acordo com Beltrame (2014).

O final do ano de 2008, modificações na política de segurança pública do Estado foram iniciadas. O discurso de guerra ao crime apesar de permanecer nessa agenda, aos poucos, o discurso de combater a violência com mais violência foi sendo descaracterizado. O contrário, também, não aconteceu, o discurso de combater a violência sem violência nunca entrou na agenda no Governo Cabral. Mas, é possível identificar um meio termo, uma política de segurança pública que foi se configurando com características de política repressiva e preventiva a partir da criação do Policiamento Comunitário no Dona Marta. Trataremos desse assunto mais à frente.

De acordo com Beltrame⁵⁰ (2014), ao assumir o cargo encontrou uma secretaria sem planos para a área de segurança pública. As polícias civil e militar estavam com equipes reduzidas, sem equipamentos essenciais - como viaturas quebradas e falta de armamento, registros de ocorrência abertos e sem investigação e não dialogavam entre si. Para o secretário (2014) o início do seu governo foi marcado pela “arrumação da casa”, organização e melhoria da área de inteligência da polícia, contratação de policiais, melhorias estruturais e choque de gestão na área. Beltrame (2014) reconheceu, também, que os seus dois primeiros anos de secretaria as ações da polícia eram basicamente reativas aos acontecimentos de violência na cidade.

Além disso, o secretário tinha como concepção que a sociedade carioca e a polícia, como reflexo dela, viviam uma “cultura da corrupção” e desrespeito às leis. Em suas palavras:

⁵⁰ José Mariano Beltrame é formado em direito e policial federal. Quando assumiu o cargo de secretário levou para trabalhar com ele, outros dois policiais federais de sua confiança, Roberto de Sá (Subsecretário de Planejamento e Integração Operacional) e Edval Novaes (Subsecretário de Tecnologia). E posteriormente, Marcelo Montanha Souza (Chefe de Gabinete).

(..) A polícia fluminense era muito complicada. Mas o policial não vem de marte, ele pertence a uma sociedade e é influenciada pelos valores transmitidos por essa cultura. A transgressão não ocorre só do lado do policial. Ela está impregnada no ambiente, nas hierarquias. No Rio, a promiscuidade se alastrou sob a leniência das autoridades e, de certa forma, foi aceita pela população (da grande à pequena transgressão).

(...) Metrôpoles tendem a ser vibrantes e caóticas, mas o Rio tem uma peculiaridade: sua permissividade com o crônico desrespeito às regras. O ex-chefe de Polícia Civil Hélio Luz fez o alerta de que Ipanema brilhava à noite, numa referência ao consumo de cocaína em um dos bairros mais valorizados da cidade. É um ciclo cruel. O cara cheira pó, desce de casa e vê que roubaram seu carro, provavelmente para trocá-lo por drogas ou armas. Sua reação é instantânea: fica revoltado, veste uma camisa branca e vai para a caminha contra a violência na praia ou abraçar a Lagoa Rodrigo de Freitas (BELTRAME, 2014: 76-77).

Uma outra concepção do secretário que vale a pena ressaltar diz respeito ao local onde o crime é produzido. Para ele, nada tinha sido feito pelas autoridades para alterar isso, até o momento que entrou na secretaria. Beltrame (2014: 77) afirma,

A cidade assistiu à violência crescer como chaga e nada fez para detê-la. As favelas se expandiram a olhos vistos, com barracos construídos sobre encostas e córregos, ante a apatia da população, da Justiça e dos governos municipal e estadual”. O descaso teve como consequência a insegurança. O caos urbano fertiliza as ações criminosas. Foi desse vácuo legislativo e do poder público que se aproveitaram as quadrilhas para tomar conta da região.

Todo esse problema do Rio passa pela desordem pública. É o que pavimenta o caminho para o crime, para a insegurança dos cidadãos.

Na secretaria, Beltrame (2014: 81) e sua equipe após um diagnóstico da violência da cidade do Rio de Janeiro chegaram à conclusão que a falta de controle das autoridades sobre certos locais, no caso comunidades, pelo Estado, permitiu o controle de “território” por quadrilhas de tráfico de drogas e milícias. Após esse diagnóstico, ele chega a algumas conclusões, primeiro que não existia um crime organizado no tráfico ou “um senhor das drogas (e) quem mais se aproxima desse título é um sujeito que não circula pelas ruas da cidade, mas no mundo dele, naquele morro onde tem poder”. Segundo, o poder do traficante estava, então, no “território” que ele dominava. Então, se o “território” fosse retirado desse traficante, logo o seu poder se perderia. De acordo com o Beltrame (2014: 81),

Desde muito cedo, eu pensava que a lógica para implodir o poder do traficante era abalar a estrutura do território. Se a droga é apreendida, o bandido compra mais. Se ele vai preso, em segundos já tem um substituto. Por outro lado, se perde o território, que é protegido por armas, fica vulnerável. Era o que me vinha à cabeça:

acabar com aquilo que sustentava as facções e seus negócios – domínio do território imposto por armas de guerra.

Mas, por que abordamos aqui a “visão de mundo” de Beltrame? Porque ele é visto nesse trabalho, como o “empreendedor político”, aquele que ao abrir a janela de oportunidade irá buscar colocar na agenda da segurança pública do Estado sua proposta de mudança nessa área (KINGDON, 2003). Portanto, as suas crenças e ideias são importantes para definirem os contornos que a “política de pacificação” foi desenhada.

Segundo Beltrame (2014: 104), a urgência da situação fez com que o programa Unidade de Polícia Pacificadora fosse implementado “precariamente” antes e, depois os contornos do programa e da própria “política de pacificação” foi sendo de fato estruturados. O secretário apresenta alguns indícios que foram importantes, em sua visão, para esse processo, como a experiência de ocupação do complexo do alemão em 2007. Para ele, esse processo foi importante para mostrar que era possível “dobrar o tráfico, com suas armas de guerra, em qualquer ponto da cidade”. Mas, também, que era preciso “algo mais perene”. Ou seja, não bastava fazer operações de prisões de traficantes ou milicianos, apreensões de drogas e depois retirar a polícia dessas comunidades (BELTRAME, 2014).

Ainda, de acordo com o secretário, as UPPs não foram formuladas de uma só vez, e sim reflexos de longas conversas entre ele e sua equipe. Eles tinham conhecimento que outras tentativas parecidas ao programa de “pacificação” já tinham sido tentadas na cidade do Rio de Janeiro. Em suas palavras: “a nossa ocupação não seria a primeira tentativa do governo do Rio entrar para ficar nos territórios do tráfico. A questão era que todas as outras tinham fracassado” (BELTRAME, 2014: 105).

Portanto, alguns fatores seriam diferenciais para o sucesso do programa, segundo Beltrame (2014), tais como, 1) o objetivo do programa que não era de apreender drogas, traficantes e armamentos e sim de retomar os “territórios”. Como afirmou o secretário, “em vez de prometer atacar o crime, prender pessoas e acabar com as drogas, nosso compromisso era retomar o território”; 2) convencimento da cúpula da polícia militar sob o projeto e a mesma aceitar; 3) a comunidade que fosse receber o projeto, também, o

aceitasse; 4) a imagem da polícia como força repressiva do Estado para os moradores de comunidade deveria ser modificada e a solução, para isso, foi a contratação de recém-formados para o novo programa. A justificativa era que, os mesmos, não teriam participado de operações policiais em comunidades e, por isso, não sofreria de “traumas da rotina de confrontos”. Isto, possibilitaria que esses policiais fossem capazes de ouvir e dialogar com moradores sobre os problemas da comunidade (BELTRAME, 2014: 107); 5) o planejamento e gestão do programa, assim como, o segredo da próxima comunidade a ser ocupada até o momento que isso de fato aconteceria e; 6) a consolidação do programa, em sua visão, também, era condicionado a políticas sociais. Ressalta-se que ações sociais do governo estadual em parceria com o a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro em comunidade “pacificadas”, segundo o secretário, aconteceram de fato dois anos após a implantação da primeira UPP.

Mas, o que é “pacificação”? No documentário “Batalha pelo Rio” (Arijón, 2014) o Secretário deixa claro que “pacificação” seria o oposto de “guerra”. Ou seja, que certas áreas do Rio de Janeiro vivem em “guerra” e o objetivo do programa é justamente “pacificar” esses lugares. E assim, devolver o direito de ir e vir aos moradores das comunidades, porque o Estado passaria a ter controle sobre essas localidades e não mais criminosos armados.

Antes de tratarmos propriamente do que é o programa, vale a pena destacar a interpretação dos atores de dentro da polícia sobre o processo de construção da política de pacificação. Primeiro, o Tenente-Coronel Vianna releva que as diretrizes de como seria o programa foi passado para os comandantes de unidades da PMERJ pelo subsecretário Roberto de Sá, assim que foi decidido mudar a estratégia de atuação na comunidade do Santa Marta. Mas, que o processo de implementação aconteceu antes da formulação da política. Segundo, para o Coronel Jorge da Silva e o Tenente-Coronel Carballo Blanco as UPPs tinham as mesmas características estruturais dos GPAEs. Terceiro, de acordo com o Coronel Pereira, a construção do programa foi possível devido a expertise, em

policiamento comunitário, dos próprios atores que estavam no comando da PMERJ naquele momento. Nas palavras dos atores da polícia militar:

Se você pegar a UPP é implementada no Dona Marta, é implementado na Cidade de Deus logo depois, mas você não tem uma linha explicando o que era UPP. Muito recentemente, este ano, é que saiu a diretriz falando o que é UPP, não é? E antes dessa diretriz falando o que era UPP, a diretriz instalando as UPPs em outros lugares. Ou seja, você não tem nenhuma explicação sobre... Mas a estratégia que foi passada para a gente, porque teve uma reunião e o subsecretário Roberto Sá, com os comandantes das unidades, teria passado quais eram as estratégias das UPPs. A estratégia foi passada como uma estratégia, para mim, muito legal do modo como ele falou. Por que, o que ele passou para os comandantes e a minha comandante passou para nós, oficiais, no Centro de Recrutamento? Que a ideia era ocupar uma área e a ocupação dessa área você trabalharia com a comunidade, você identificaria todos os problemas de organização social e tudo mais. Você transformaria aquela comunidade em um bairro, aquela favela viraria um bairro (VIANNA, 2011. Entrevista).

Por que UPP? Por que não Gpae, se o Gpae em tese é UPP do ponto de vista conceitual? Porque o Gpae foi criado na época do Garotinho e o governador agora é o Sérgio Cabral (BLANCO, 2011. Entrevista).

As UPPs, como eu já disse, a minha tese de doutorado foi sobre o GPAE Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, que, se você for lá hoje, vai ver que hoje você tem o nome de UPP e é, mais ou menos, o que já existia lá antes. Quer dizer, não há grandes diferenças. Mudou nome e a cobertura também da imprensa e a, vamos dizer assim, legitimação de determinados setores da sociedade mudou (SILVA, 2011. Entrevista).

Essa filosofia já era uma coisa que muita gente já conhecia, já tinha pelo menos lido, ouvido falar e alguns acreditavam, como o próprio Coronel Pita, que sempre defendeu esse modelo, o próprio Coronel Ubiratan. Em um determinado momento resolveu aplicar isso e retomar toda aquela experiência anterior em outras bases (PEREIRA, 2011 Entrevista).

Ao contrário de outras experiências, como por exemplo o GPAE, segundo os atores de “dentro” da polícia, a UPP se diferencia pelo fato de ter tido uma liderança política, o secretário de segurança pública, e, por esta, ser reconhecida como tal pelo Governo Federal (THELEN E MAHONEY, 2010).

Há mais chance de dar certo porque politicamente existe uma liderança no processo, que não existia no caso do Gpae, não havia liderança política. É essa liderança política é de certa forma avalizada pelo próprio Governo Federal (BLANCO, 2011. Entrevista).

A primeira UPP foi na comunidade do Santa Marta, em Botafogo. Depois disso foi designado para as outras comunidades. Eu estou na Polícia há quase 12 anos, e nunca vi um interesse da Secretaria Estadual de Segurança em fazer esse policiamento comunitário. Hoje, a secretaria realmente está fazendo um bom trabalho. O secretário José Beltrame, junto com o nosso governador, montou essas Unidades de Polícia “Pacificadora” nas localidades onde havia alguns conflitos, tráfico e milícias (PINTO, 2010. Entrevista).

Além disso, para esses atores a UPP, apesar de ter iniciado de forma improvisada na agenda da segurança pública, ela virou um projeto de governo. Entendida por eles, como serviços públicos de melhoria da qualidade de vida dessa população que vai desde a segurança pública (aqui entraria a política de “pacificação”) ao saneamento básico (outras áreas de atuação do estado, tratamento de esgoto, saúde, educação, e outros). E, também, recebeu uma legitimidade da sociedade como nenhum outro projeto, nessa área, conseguiu. Entretanto, eles reconhecem que ainda está longe do ideal, que é um processo difícil e que deve ser contínuo. Nas palavras dos policiais,

E um fato que para mim foi um divisor de águas, que fez com que o governo e a polícia assumissem como política de Estado o projeto da UPP. (...) E o mérito da UPP foi justamente ter conseguido angariar não só perante os mecanismos de governo, mas perante a sociedade civil um apoio que pode se consolidar e acho que já está se consolidando.

(...) eu penso que existe um consenso na sociedade e esse consenso cada vez mais ganha legitimidade nas bases de que o caminho é esse, que não há outro caminho. É o caminho da pacificação, é o caminho da mudança na filosofia e no modo de atuar das instituições policiais, tanto para dentro como para fora, isso está acontecendo. Ou seja, é o caminho que o visionário Coronel Cerqueira já tinha visualizado lá atrás, de fazer com que a polícia militar seja uma instituição policial com o objetivo superior de prestar serviços à população (BLANCO, 2011. Entrevista).

E há, um apoio estadual. Porque a UPP virou um projeto de governo. Então, vem junto a light, vem junto a Cedae, saneamento, asfaltando, consertando as luzes dos postes, vem junto uma estrutura bem grande (ZUMA, 2010. Entrevista).

Então esse trabalho de legitimidade sem o qual não faz sentido em falar em UPP, em Polícia Comunitária, porque passa por essa dimensão desse serviço da polícia, não apenas da dimensão força. É isso que a gente precisa ter claro. Não é fácil de construir. São os desafios do dia a dia que vai. É o certo tipo de profissional que tem que lidar com as questões do dia a dia de uma comunidade que são questões complicadas, que passam todas pela ausência do Estado e de outros órgãos do Estado. O policial dentro de uma comunidade é tudo: ele é policial, é padre. Eu já tive que fazer conciliação entre casais, várias vezes, e qualquer policial já fez isso além de parto, assistência médica, brigas entre vizinhos. O policial é um conciliador, ele trabalha resolvendo problemas (PEREIRA, 2011. Entrevista).

as UPPs, como eu já disse, a minha tese de doutorado foi sobre o GPAE Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, que, se você for lá hoje, vai ver que hoje você tem o nome de UPP e é, mais ou menos, o que já existia lá antes. Quer dizer, não há grandes diferenças. Mudou nome e a cobertura também da imprensa e a, vamos dizer assim, legitimação de determinados setores da sociedade mudou (SILVA, 2011).

Mas, o que são as Unidades de Polícia “Pacificadora”? Como dito anteriormente, o plano piloto da UPP foi implementado antes do Decreto-lei nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009⁵¹ que oficializou a criação das UPPs. Esse decreto, por sua vez, apenas informa que o objetivo dessas unidades é executar “ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes”. Nesse sentido, não deixando claro o que de fato é esse programa. Isso só aconteceu após o Decreto-lei nº 42.787 de 6 de janeiro de 2011 que definiu como deveria ser a implementação e a estruturação dessas Unidades. Como também, esclareceu que essas unidades fazem parte de um Programa de Polícia "Pacificadora" e os motivos pelos quais as UPPs foram criadas. O artigo primeiro nos informa, então, os motivos da criação dessas unidades:

As Unidades de Polícia “Pacificadora”, criadas para a execução de ações especiais concernentes à “pacificação” e à preservação a ordem pública, destinam-se a aplicar a filosofia de polícia de proximidade nas áreas designadas para a sua atuação. (...) São áreas potencialmente contempláveis por UPP (...) comunidades pobres, com baixa institucionalidade e alto grau de informalidade, em que a instalação oportunista de grupos criminosos ostensivamente armados afronta o Estado Democrático de Direito.

Além disso, essas unidades teriam como objetivos “consolidar o controle estatal sobre comunidades sob forte influência da criminalidade ostensivamente armada; e devolver à população local paz e tranquilidade pública”.

A implantação de uma UPP é resultado de quatro etapas: 1) A intervenção tática que consiste na retomada do controle por parte do Estado de áreas ilegalmente dominadas por grupos criminosos; 2) A estabilização é o momento que são intercaladas tanto ações de intervenção táticas, quanto ações de delimitação de áreas; 3) A implantação da UPP significa que policiais militares capacitados irão exercer o policiamento de proximidade dentro das comunidades contempladas pelo programa de “pacificação” e que, ao mesmo

⁵¹ Esse decreto foi publicado no dia 22/01/2009 no Boletim de Informação da PMERJ nº 12.

tempo, esses funcionários da segurança pública possibilitarão a entrada de serviços público e/ou privados a essa população e, ainda, a reintegração delas com a sociedade democrática de direitos; 4) A avaliação e monitoramento do programa de “pacificação” (Decreto-lei no 42.787 de 6 de janeiro de 2011).

Outras três informações relevantes do Decreto-lei no 42.787 de 6 de janeiro de 2011 que vale a pena serem destacadas são: 1) que as UPPs estão subordinadas a Coordenadoria de Polícia Pacificadora – CPP que é responsável pela coordenação, planejamento, operacionalização e implantação de UPPs; 2) o Instituto de Segurança Pública – ISP responsável pela avaliação, monitoramento, criação de indicadores e divulgação de dados sobre o programa; 3) o artigo sexto do estabelece que os policiais militares alocados nas UPPs deverão ter uma “formação especial” em direitos humanos e policiamento comunitário. Além disso, todos os soldados devem ser recém-ingressados.

Essa política pública segue duas ideias de policiamento, polícia de proximidade e a polícia comunitária. Os dois não são excludentes e sim complementares. O primeiro seria uma polícia próxima da comunidade, com relação de confiança mútua e conhecedora dos problemas da área. O segundo, nesse caso, diz respeito a uma polícia que não é apenas próxima, ela é comunitária, ou seja, ela conhece os problemas da área e age em parceria com essa população e estimulando essa participação. Além disso, essa proximidade, segundo as diretrizes do projeto, é possível porque as UPPs são instaladas dentro das comunidades, com policiais militares recém ingressados e formação com ênfase em direitos humanos e na doutrina do policiamento comunitário, como já dito acima (Decreto-lei no 42.787 de 6/01/2011; NUNES, 2013).

Outros quatro pontos são considerados fundamentais para entrada da política de “pacificação” na agenda da segurança pública, sendo o primeiro com relação ao financiamento das UPPs que contaram com recursos financeiros do Grupo EBX até 2013, do Pronasci (capacitação da corporação) e do próprio governo estadual. O segundo seria as parcerias entre os entes da federação e de outras organizações como o Sebrae, Firjan, Legião da Boa Vontade, Viva Rio, entre outras.

O terceiro ponto destaca-se que politicamente a aliança entre o PT-PMDB, que historicamente eram partidos de oposição, é considerada pela literatura um fator importante para que o Programa de Polícia “Pacificadora” e seu principal projeto a UPP obtivesse apoio e recursos (NUNES, 2013). Ou seja, os então Presidente Lula, o Governador do Estado Sérgio Cabral e o Prefeito da cidade do Rio de Janeiro Eduardo Paes são aliados políticos. O quarto ponto seria a opinião pública que era favorável.

Depois da experiência piloto, o projeto continuou se expandindo até os dias de hoje e, após sete anos do primeiro passo, temos agora 38 UPPs (ver figura em anexo) no Estado do Rio de Janeiro, contemplando 196 comunidades com mais de 9 mil policiais, com cobertura de 9.446.047 m² e 1,5 milhões de pessoas beneficiadas. Segundo dados oficiais houve uma diminuição da taxa de homicídios dolosos em áreas de UPP de 30,9 para 7,4 por 100 mil habitantes ao ano. No caso de mortes por intervenções policiais em áreas de UPP decresceu de 30,3 para 3,7 por 100 mil habitantes ao ano (ISP, 2015; dados em anexo). Entretanto, se olharmos para os dados de desaparecidos, em 38 UPPs, veremos que em 2014 foram notificados 173 casos, um aumento em relação a 2007, mas, uma diminuição aos 234 casos de 2012. Em relação ao número de autos de resistência (resistência com morte do opositor), no mesmo período, houve uma queda de 180 casos em 2007 para 24 em 2014. No que diz respeito a morte de policiais militares em serviço o aumento foi de 1 caso em 2007 para 20 em 2014 (ISP, dados em anexo). Além disso, o novo Governador, do mesmo partido do anterior, eleito em 2014 prometeu dá continuidade e expandir o programa. Mas, apesar disso, anunciou corte na área de segurança pública (O GLOBO, 26/01/2015).

Em síntese o processo pode ser visualizado, a partir das abordagens teóricas, no quadro abaixo:

Quadro 6

Formação da agenda: quarta “janela de oportunidade” para entrada de um problema e solução na agenda de segurança pública.

Problema	Combater a violência.
Solução	Fase 1: Guerra ao tráfico. Fase 2: Retomada de “território” + policiamento comunitário (mudança de relação da polícia com a comunidade)
Dinâmica política-institucional	Período democrático. Mudança de governo/troca da equipe da Secretaria de Segurança Pública do Estado: Sérgio Cabral, secretário Beltrame e equipe. Velhos problemas com a violência - crise da segurança pública. Eventos: agenda de jogos internacionais na cidade do Rio de Janeiro (Jogos Pan Americano, Copa do Mundo, Jogos Olímpicos). Novas aliança: 1) primeira aliança entre os governos estadual e federal; 2) segunda aliança entre os governos estadual, municipal e federal. Financiamento: empresários, governo estadual (verba própria) e federal (Pronasci, PAC).
Atores	Defesa: Fase 1 – projeto inicial defendido pelo Governador e o secretário de segurança pública. Fase 2 – projeto defendido pelo Governador, o secretário de segurança pública, governo federal (incluindo o secretário de segurança nacional, o Ministro da Justiça), mídia e opinião pública. Bloqueio: não houve bloqueio do governo federal e sim negociação para mudar o tipo de política adotado na fase 1. A mídia e a opinião pública atuaram na fase 1.
Tipo de mudança	<i>layering</i> .

<p>Mudança agenda?</p>	<p>da</p> <p>Abertura da “janela de oportunidade”.</p> <p>“Empresário político”: Beltrame.</p> <p>Entrada do problema na agenda.</p> <p>Entrada na agenda da política de “pacificação”.</p> <p>Política de “pacificação”: policiamento comunitário (mudança da relação estado e sociedade) + continuidade da política repressiva (legado institucional).</p> <p>Processo de mudança ainda não concluído.</p>
----------------------------	--

Fonte: elaboração própria

CONCLUSÃO

Nesse trabalho, investigamos em que medida a política pública de “pacificação”, denominada Programa de Polícia "Pacificadora" (Decreto-Lei Nº. 42.787 de 06 de janeiro de 2011), entrou na agenda da Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro como uma alternativa das políticas até então existentes na área de segurança pública de combate à violência provocada pelo tráfico de drogas. Especificamente, analisamos como a própria proposta alternativa, foi sendo configurada no processo de formulação da agenda. Para responder a pergunta da pesquisa, dialogamos com a literatura sobre processo de formação da agenda de políticas públicas e, particularmente, com os seguintes referenciais analíticos: a teoria dos múltiplos fluxos (KINGDON, 2003) e a abordagem institucionalista, em especial a teoria gradual da mudança institucional (THELEN E MAYONEY, 2010). A partir dessa literatura, o trabalho proposto procurou testar as hipóteses interligadas sobre a “janela de oportunidade” (teoria dos múltiplos fluxos) e a “mudança gradual” (institucionalismo) no processo de formação dessa nova agenda. Isso foi feito a partir de um estudo de caso detalhado da reconstrução da agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro desde a década de 80 até 2011, a partir de documentos públicos, análise de entrevistas concedidas a atores relevantes a diversos projetos de pesquisa e pesquisa bibliográfica sobre o tema.

O problema da violência no estado do Rio de Janeiro é um tema que ocupa a agenda governamental há mais de trinta anos e é objeto de grande disputa eleitoral. Desde a redemocratização e a volta das eleições diretas para governador em 1982, todos os candidatos a governadores e governadores se empenharam em apresentar propostas para a segurança pública, tema de grande saliência na agenda política do estado. Isso porque, coincidentemente, o início da década de 1980 foi marcada pela ascensão do narcotráfico no Estado e por disputas de quadrilhas por controle de “territórios” em áreas de comunidade. Em geral, a violência no estado acabou sendo identificada, principalmente, como um problema gerado pelo tráfico de drogas e sua solução passou a ser discutida em relação a melhor forma de combatê-la, se uma política mais repressiva ou preventiva.

Essas soluções distintas entraram para o debate político, dividindo atores relevantes e a opinião pública em geral.

O trabalho mostra como as diferentes visões de como enfrentar o problema foram debatidas e incorporadas na agenda da segurança pública. Diferentemente do que se pode pensar, a política de segurança de pacificação, via uma ideia de policiamento comunitário, não foi uma completa inovação e rompimento com abordagens repressivas tradicionalmente aplicadas no estado. Ao mesmo tempo, não significa que ela é uma continuidade, com nova roupagem, da política anterior. Ao contrário, o processo de formação da agenda, mostra como elementos de ambos os modelos de solução para o problema da segurança foram incorporados na política de pacificação. Isso se deveu aos seguintes motivos: todo legado institucional vigente no período estudado se baseia em política repressiva no combate às drogas – com atores relevantes representantes dessa tradição, como a própria polícia – não foi instantaneamente removido. Ao contrário, atores ligados a essa tradição de alguma forma permaneceram em cargos públicos e influenciaram o processo decisório. Por outro lado, fontes de mudança surgiram dentro da própria política, como no próprio governo – novos atores da democratização. As eleições propiciaram ao longo do tempo mudanças nos quadros da administração pública e levaram a uma negociação entre os interesses e visões diferentes. Ou seja, a democratização forçou os atores/coalizões distintos a negociarem o escopo e as alternativas viáveis. Mas essa negociação só foi possível em um contexto de certo equilíbrio de poderes entre os interesses divergentes. Nos governos Brizola e Nilo Batista, por exemplo, a orientação política era de romper com a tradição repressiva. No entanto, tais governadores ou sofreram forte resistência dos quadros elevados da polícia e/ou não conseguiram o apoio de outros atores políticos relevantes - como o governo municipal e federal – e não conseguiram inserir seus projetos na agenda (KINGDON, 2003; PIERSON, 2004; THELEN E MAYONEY, 2010; ZOHLNHOFER, HERWEG E HUB, 2015).

Já o governo Cabral, inicialmente orientado para uma agenda repressiva na área de segurança, foi justamente aquele que formulou propostas posteriormente nomeadas de “pacificação”. Observa-se no trabalho que isso se deveu pelos seguintes motivos:

- 1) Pela própria dinâmica da agenda de segurança no estado.
 - a) A escalada da violência no estado era percebida pelas autoridades e opinião pública como um problema de grande gravidade (indicadores mostravam isso, como altas taxas de homicídios dolosos. Ver anexo) e que necessitava de uma solução. Naquele momento, parece que toda a política anterior havia fracassado, o que abre a possibilidade de novas formulações. Além disso, a cidade do Rio de Janeiro no início do governo Cabral sofreu diversos atos de violência (*focusing events*), como por exemplo, queima de ônibus, assassinatos de policiais, etc.
 - b) A cidade do Rio de Janeiro receberia a partir de 2007 grandes eventos internacionais, como o Pan Americano (2007), a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016). Portanto, uma preocupação para as autoridades nacionais e internacionais era justamente de como assegurar a segurança dos jogos e dos visitantes que viriam a cidade.
- 2) Quanto da política formal
 - a) O ciclo eleitoral definiu a agenda da segurança pública. O resultado da eleição foi importante. Primeiro, porque as eleições permitiram a entrada de um novo governador e sua equipe de segurança no estado do Rio de Janeiro. Segundo, porque o resultado da eleição permitiu a entrada de um governador aliado do Governo Federal. Nesse caso, é importante chamar a atenção para a prominência que o futuro Secretário de Segurança Pública desse novo governo passa a exercer. Ele acaba se tornando uma liderança importante na negociação da nova política que viria ser elaborada.
 - b) Associado a esse último aspecto, um outro fato importante foi a aliança entre o PMDB e o PT. Isto, definiu o apoio efetivo do Governo Federal ao Governo Estadual, inclusive com o financiamento das políticas estaduais pela União.

- c) Apoio do Governo Federal ao Governo Estadual foi um fato importante na definição do tipo de política de segurança pública criada – mesmo sendo um assunto de competência dos estados. Isto, porque o Governo Estadual acabou incorporando proposições do Governo Federal que, inicialmente, não eram suas, principalmente no que se refere a uma diretriz de política de “pacificação”.

O processo de negociação entre os entes federados aliados acabou resultando em uma política pública que mescla atuação repressiva – de retorno de “território”, tal como queria o governador e o secretário de segurança pública e, atuação preventiva – como policiamento comunitário em áreas de comunidade, tal como queria o governo federal. Essa nova proposta também era condizente com o contexto da agenda – opinião pública insatisfeita com as políticas anteriores e escalada da violência e a agenda de eventos que a cidade do Rio de Janeiro iria promover.

Entretanto, o que chamamos de mudança de relação entre a polícia e a comunidade, ainda, é reduzida a poucos espaços que foram beneficiados pelo programa UPP. Apesar de reconhecermos que todas as iniciativas/programas de policiamento comunitário, este foi o mais bem-sucedido e que mais tempo permaneceu na agenda. O fato é que a expansão de qualquer iniciativa/programa de policiamento comunitário sempre dependeu do contexto político e a permanência do modelo de política repressiva nessa agenda sempre foi algo não superado. Por fim, no que se refere a essa mudança de relação, a mesma, ainda não está concluída.

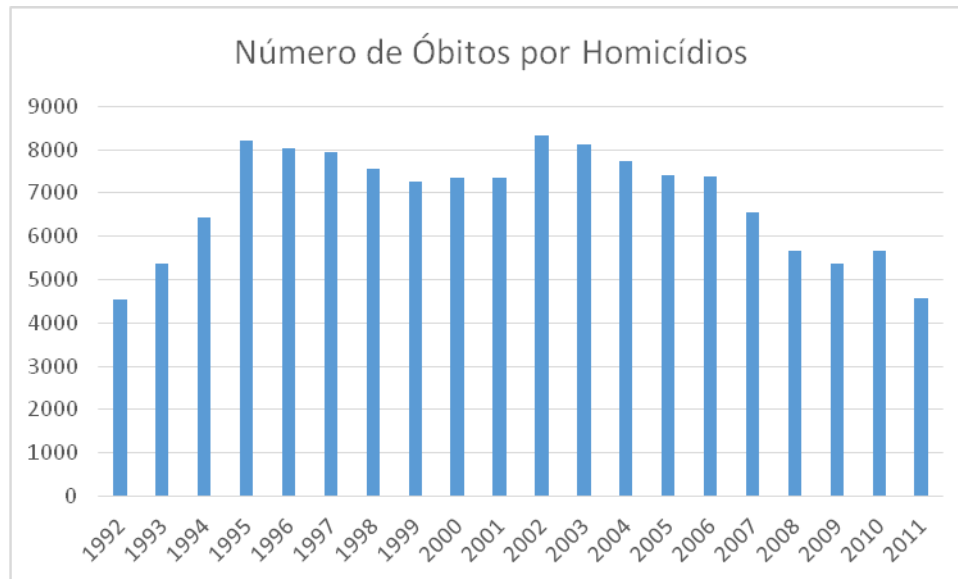
Por fim, a partir desse estudo de caso é possível perceber que a mudança de governo e a liderança política foram fatores relevantes para a abertura da “janela de oportunidade” (KINGDON, 2003) para entrada de um problema na agenda, porém insuficiente para explicar a escolha da solução selecionada. Nesse sentido, esse trabalho chama atenção para o fato que a própria teoria de múltiplos fluxos pode ser reformulada a partir da incorporação, nessa abordagem, de outras características da política formal,

como o ciclo eleitoral, relação federativa e alianças partidárias (ZOHLNHOFER, HERWEG E HUB, 2015).

ANEXO – QUADROS, GRÁFICOS E TABELAS

Gráfico 1

Número de óbitos por homicídios no Estado do Rio de Janeiro



Fonte: MS/SVS/DATASUS – Sistema de Informação sobre Mortalidade - SIM

Quadro 7

Governos estaduais analisados/Secretário de Segurança Pública e Comandante Geral da PMERJ de acordo com as características da política de segurança pública e policiamento realizado pela PMERJ

Governador do Estado do Rio de Janeiro/Partido/Período governamental	Secretário de Segurança Pública / Comandante Geral da PMERJ	Modelo de Políticas de Segurança Pública	Modelo de Policiamento predominante
Leonel Brizola PDT (1983-1987)	Coronel Nazareth Cerqueira (1983-1987)	Preventivo	Comunitário

Moreira Franco PMDB (1987-1991)	Coronel Manoel Elysio	Repressivo	Tradicional
Leonel Brizola PDT (1991-1994)	Coronel Nazareth Cerqueira (1991-1994)	Preventivo/ Repressivo	Tradicional/ Comunitário
Nilo Batista PDT (1994-1995)	Coronel Nazareth Cerqueira (1994-1995)	Preventivo	Comunitário
Marcello Alencar PSDB (1995-1999)	General Euclimar Lima da Silva (01/1995 – 05/1995) Coronel Nilton de Albuquerque Cerqueira (SSP – 05/1995- 12/1999) Coronel Dorasil Castilho Corval (Com. PMERJ – 1995-1999)	Repressivo	Tradicional/Militarista
Anthony Garotinho PDT/PSB (01/1999- 04/2002)	José Siqueira Silva (SSP – 01/01/1999 - 07/04/ 1999) Josias Quintal de Oliveira (04/1999 – 04/2002) Coronel Sérgio da Cruz para o cargo de (Com. PMERJ, 1999 - 2000) Coronel Wilton Soares Ribeiro (Com. PMERJ, 2000-2002)	Preventivo/ Repressivo	Tradicional/ Comunitário
Benedita da Silva PT (04/2002)	Roberto Armando Ramos de Aguiar – (SSP, 4/2002 - 1/2003) Coronel Francisco José Braz (Com. PMERJ, 04/2002)	Preventivo/ Repressivo	Tradicional/ Comunitário
Rosinha Garotinho PSB/PMDB (2003-2006)	Josias Quintal de Oliveira (SPP, até 4/2003) Anthony William Garotinho Matheus de Oliveira (SPP, até 09/2004) Marcelo Zaturansky Nogueira Itagiba (SPP, até 3/2006) Roberto Precioso Júnior (SPP, até 01/2007) Coronel Renato Silva Hottz (Com. PMERJ, 2002-2004) Coronel Hudson de Aguiar Miranda (Com. PMERJ, 2004-2006)	Preventivo/ Repressivo	Tradicional/ Comunitário
Sérgio Cabral PMDB (01/2007-03/2014)	José Mariano Beltrame (SSP, 2007- 2014) Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo (Com. PMERJ, 01/2007- 01/2008)	Preventivo/ Repressivo	Tradicional/militarista/ Comunitário

	<p>Coronel Gilson Pita Gomes (Com. PMERJ, (01/2008 – 06/2009) Coronel Mário Sérgio Duarte (Com. PMERJ, 06/2009 – 09/2011) Coronel Erir Ribeiro da Costa Filho (Com. PMERJ, 09/2011 – 08/2013) Coronel José Luiz Castro Menezes (Com. PMERJ, 08/2013 – 11/2014)</p>		
--	---	--	--

Fonte: RIBEIRO (2014) com ajustes.

Quadro 8

Unidade de Polícia Pacificadoras instaladas

<p>Zona Sul</p> <p>Santa Marta – Instalação: 19.12.2008</p> <p>Babilônia e Chapéu Mangueira – Instalação: 10.06.2009</p> <p>Pavão-Pavãozinho e Cantagalo – Instalação: 23.12.2009</p> <p>Tabajaras e Cabritos – Instalação: 14.01.2010</p> <p>Escondidinho e Prazeres – Instalação: 25.02.2011</p> <p>Rocinha – Instalação: 20.09.2012</p> <p>Vidigal – Instalação: 18.01.2012</p> <p>Cerro-Corá – Instalação: 03.06.2013</p> <p>Zona Norte</p> <p>Borel – Instalação: 07.06.2010</p> <p>Formiga – Instalação: 01.07.2010</p> <p>Andaraí – Instalação: 28.07.2010</p> <p>Salgueiro – Instalação: 17.09.2010</p>

Turano – Instalação: 30.10.2010

São João, Matriz e Quieto – Instalação: 31.01.2011

Macacos – Instalação: 30.11.2011

Mangueira – Instalação: 03.11.2011

Nova Brasília – Instalação: 18.04.2012

Fazendinha – Instalação: 18.04.2012

Adeus e Baiana – Instalação: 11.05.2012

Alemão – Instalação: 30.05.2012

Chatuba – Instalação: 27.06.2012

Fé e Sereno – Instalação: 27.06.2012

Parque Proletário – Instalação: 28.08.2012

Vila Cruzeiro – Instalação: 28.08.2012

Jacarezinho – Instalação: 16.01.2013

Manguinhos – Instalação: 16.01.2013

Barreira do Vasco e Tuiuti – Instalação: 12.04.2013

Caju – Instalação: 12.04.2013

Arará e Mandela – Instalação: 06.09.2013

Lins - Instalação: 02.12.2013

Camarista Méier - Instalação: 02.12.2013

Zona Oeste

Cidade de Deus – Instalação: 16.02.2009

Batan – Instalação: 18.02.2009

Vila Kennedy – Instalação: 23.05.2014

Centro

Providência – Instalação: 26.04.2010

Coroa, Fallet e Fogueteiro – Instalação: 25.02.2011

São Carlos – Instalação: 17.05.2011

Baixada Fluminense

Complexo da Mangueirinha – Instalação: 07.02.2014

Fonte: Site oficial do programa - <http://www.upprj.com/index.php/faq>

Tabela 3

Números de PM mortos em serviço, pessoas desaparecidas e autos de resistência em áreas de UPPs (antes, durante e depois o processo de implantação)

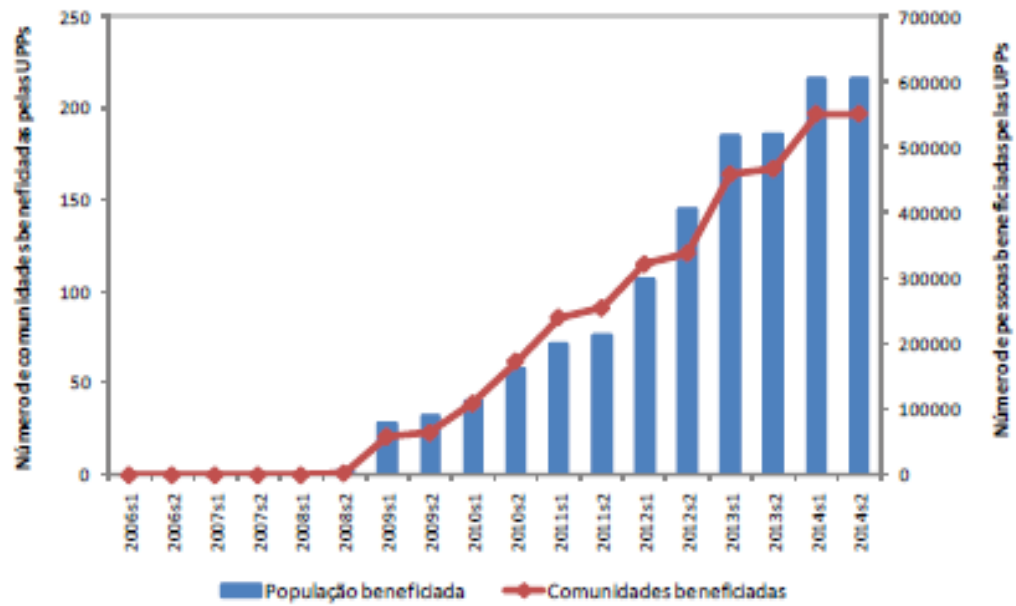
Ano	PM mortos em serviço	Pessoas Desaparecidas	Autos de Resistência
2007	1	134	180
2008	3	152	139
2009	4	163	128
2010	0	185	52
2011	0	186	38
2012	5	234	37
2013	2	223	20
2014	20	173	24

Fonte: Elaboração própria a partir dos dados disponíveis em: <http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=61> Acesso em: 12/10/2015.

Os gráficos a seguir foram retirados do relatório “Balanço de Indicadores da Política de “Pacificação” (2007-2014) do Instituto de Segurança Pública.

Gráfico 2

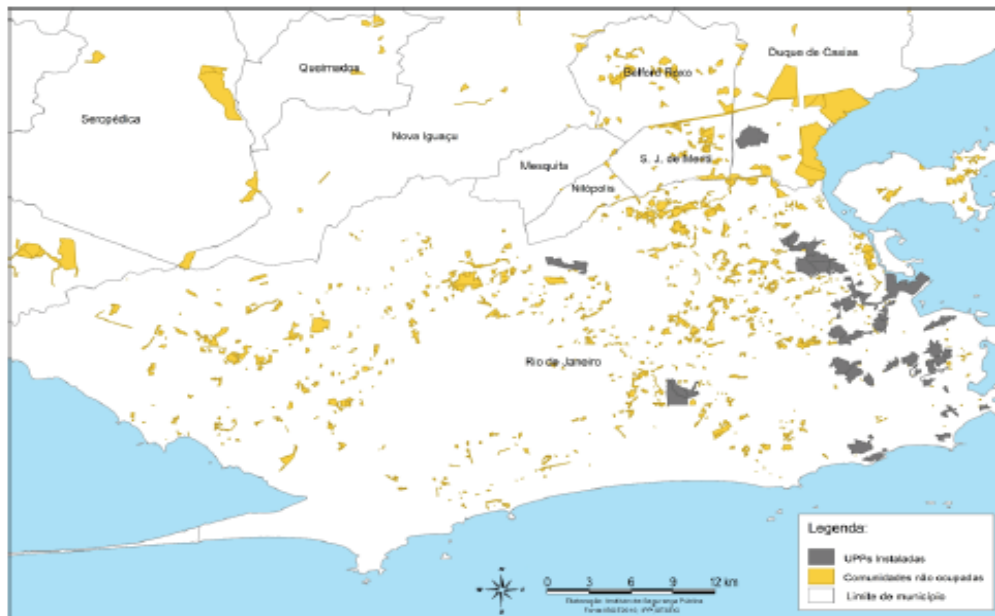
Figura 1 – Expansão da política (datas de instalação das UPP)



Fonte: Instituto Pereira Passos. Elaboração: NUPESP/ISP.

Figura 1

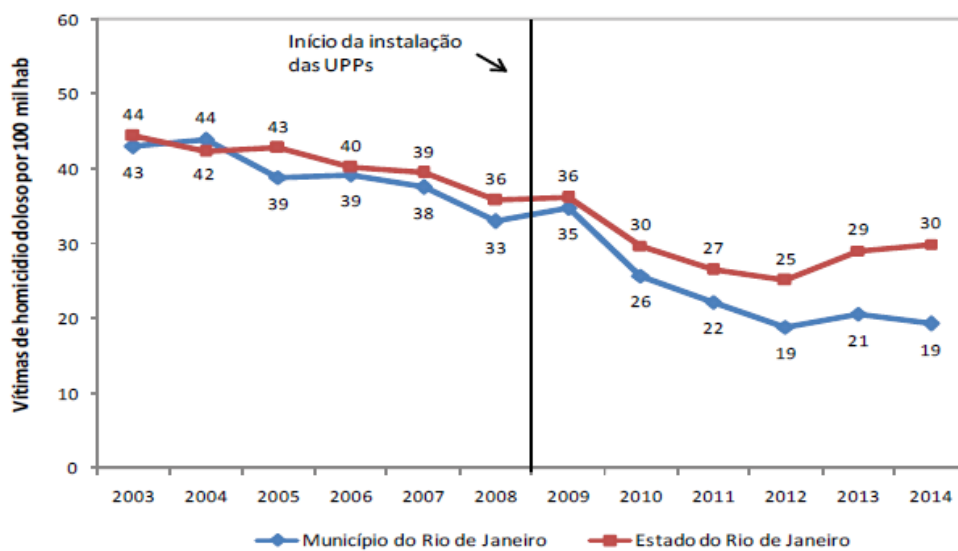
Figura 2 – Comunidades ocupadas



Fonte: Observatório de Análise Criminal / ISP

Gráfico 3

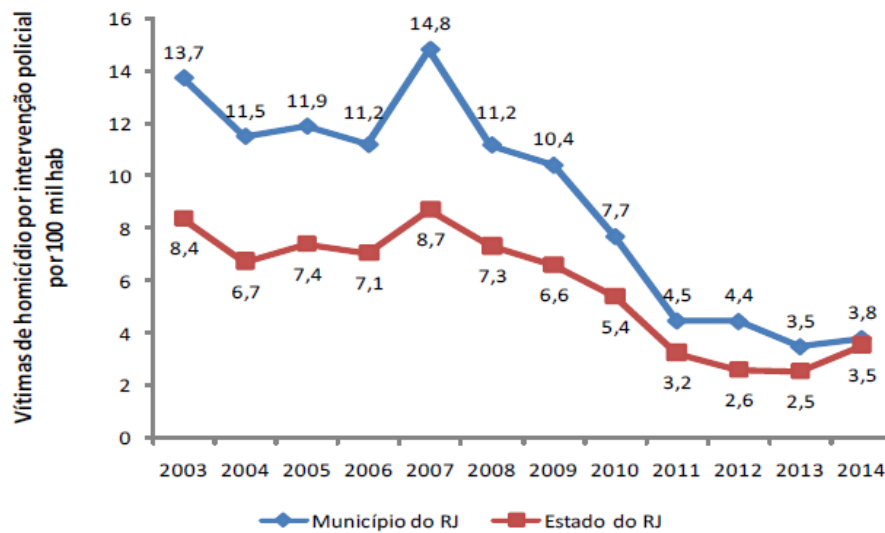
Figura 3 – Taxas de homicídio doloso no estado e na cidade do Rio de Janeiro (série histórica)



Fonte: DGTIT/PCERJ. Elaboração: NUPESP/ISP.

Gráfico 4

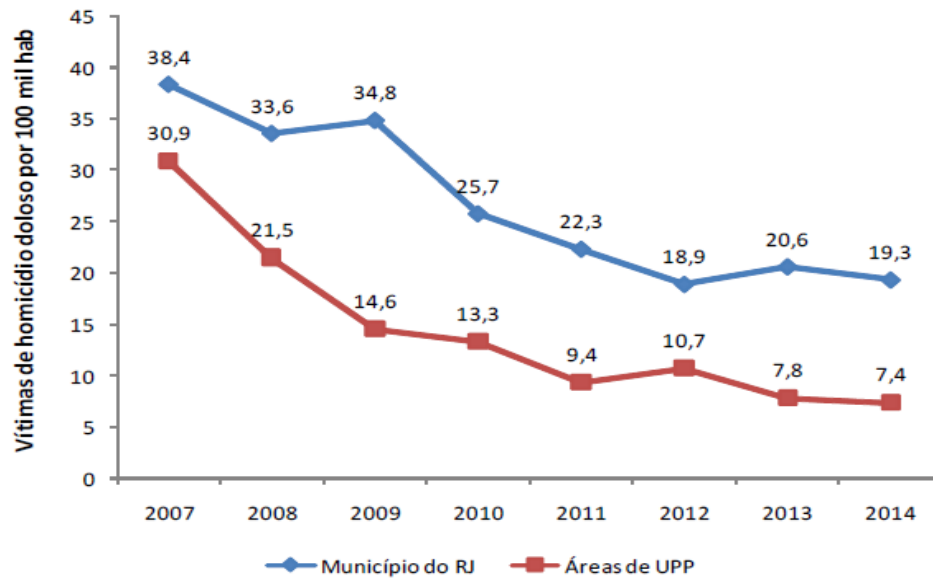
Figura 4 – Taxas de homicídio decorrente de intervenção policial no estado e na cidade do Rio de Janeiro (série histórica)



Fonte: DGTIT/PCERJ. Elaboração: NUPESP/ISP.

Gráfico 5

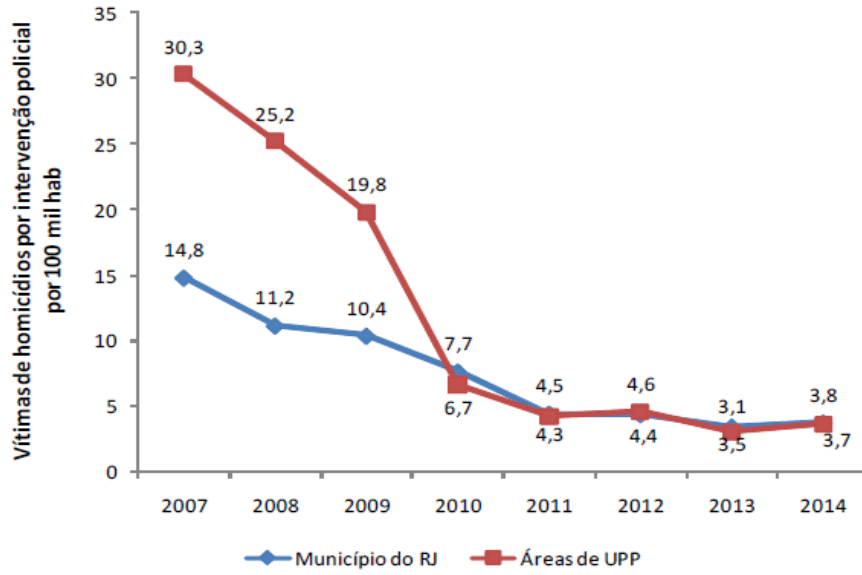
Figura 5 – Taxas de homicídio doloso em áreas com UPP e no município do Rio de Janeiro



Fonte: DGTIT/PCERJ. Elaboração: NUPESP/ISP.

Gráfico 6

Figura 6 - Taxas de homicídio decorrente de intervenção policial em áreas com UPP e no município do Rio de Janeiro



REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

Livros, Artigos, Teses, Dissertações e Monografias.

ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSON, Philip. Vivendo no Fogo Cruzado: moradores de favelas, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro. São Paulo: Editora UNESP. 2012

ALBERNAZ, C; PATRÍCIO, L. Tensões e Desafios de um Policiamento Comunitário em Favelas do Rio de Janeiro: o caso do grupamento de policiamento em áreas especiais. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, v.21, n.2, 2007.

BELTRAME, José Mariano; GARCIA, Sérgio Henrique da Silva. Todo Dia é Segunda-Feira. Rio de Janeiro: GMT Editores Ltda. 2014.

BLANCO, Antônio Carlos Carballo. Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais: uma Experiência-piloto. Monografia (graduação), Departamento de Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2002.

BRITTO, Ângela; FERREIRA, Marieta de Moraes. Segurança e Cidadania: Memórias do Pronasci. Depoimentos ao Cpdoc/FGV. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2010.

BORBA, Tiago. Uma Etnografia sobre a Atuação Policial em Tempos de “pacificação” no Rio de Janeiro. Dissertação (mestrado), Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Pós-Graduação em Antropologia da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2014.

BORGES, Wilson Couto. Criminalidade no Rio de Janeiro: imprensa e a (in)formação da realidade. Rio de Janeiro: Editora Revan. 2006.

CALDEIRA, Cesar. Operação Rio e Cidadania: as tensões entre o combate à criminalidade e a ordem jurídica. In: REIS, Elisa; ALMEIDA, Maria Hermínia Tavares; FRY, Peter. Política e Cultura: visões do passado e perspectivas contemporâneas. Editora HUCITEC/ANPOCS: São Paulo. 1996.

CANO, Ignacio; BORGES, Dorian; RIBEIRO, Eduardo. Os Donos do Morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: UERJ. 2010.

CERQUEIRA, C. M. Nazareth. Manejo dos Conflitos Sociais. Força Pública e Sociedade Civil. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, [s/d].

..... Remilitarização da Segurança Pública: Operação Rio, 1996.

DIERMEIER, D & KREHBIEL, K. "Institutionalism as a Methodology". Journal of Theoretical Politics, 2003.

DINIZ, Eli. Voto e Máquina Política: patronagem e clientelismo no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Paz e Terra. 1982.

FERNANDES, Márcia Adriana; PEDRINHA, Roberta Duboc (org). Escritos Transdisciplinares de Criminologia, Direito e Processo Penal: homenagem aos mestres Vera Malaguti e Nilo Batista. Rio de Janeiro: Editora Revan. 2014.

FERREIRA, Marieta de Moraes; BRITTO, Ângela. Segurança e Cidadania: memórias do Pronasci. Depoimentos ao Cpdoc/FGV. Rio de Janeiro: FGV. 2010.

FILHO, Wilson de Araujo. Preparados Para o Fracasso? Polícia e Política no Rio de Janeiro (1999-2002). Dissertação (mestrado), Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Pós-Graduação em Antropologia e Ciência Política da Universidade Federal Fluminense. Niterói, 2004.

GOERTZ, Gary; MAHONEY, James. A Tales of Two Cultures: qualitative and quantitative research in the social sciences. Princeton: Princeton University Press. 2012.

GOLDSTEIN, Herman. Improving Policing: a problem-oriented approach. Journal of Crime and Delinquency, April. 1979.

HALL, Peter; TAYLOR, Rosemary. "Political Science and the Three New Institutionalism", Political Studies, volume XLIV, nº5, Dezembro. 1996.

HOLLANDA, Cristina B. de. *Polícia e Direitos Humanos: política de segurança pública no primeiro governo Brizola – Rio de Janeiro: 1983-1986*. Rio de Janeiro: Editora Revan. 2005.

HUMANA RIGHTS WATCH. *Brutalidade Policial Urbana no Brasil*. Washington Rights Watch. 1997. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/w3/hrw/james.pdf>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

IMMERGUT, Ellen M. *As Regras do Jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia*. Revista Brasileira de ciências Sociais, São Paulo, n.30, ano 11, 1996. In: http://www.anpocs.org.br/porta/publicacoes/rbcs_00_30/rbcs30_13.htm

ISP. *Balço de Indicadores da Política de “Pacificação” (2007-2014)*. ISP: Rio de Janeiro. 2015.

KINGDON, John. *Agendas, Alternativas and Public Policie – 2ed*. New York: Longman. 2003.

LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva e FILHO, Oswaldo Muntreal (Org). *Sonho de Uma Polícia Cidadã – Coronel Magno Nazareth Cerqueira*. Rio de Janeiro: NIBRAHC. 2010.

LIMA, Roberto Kant de et al. *Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia*. BIB, Rio de Janeiro, n. 50. 2000.

LIMA, Renato S; RATTON, José L; AZEVEDO, Rodrigo G (org). *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto. 2014.

OLIVEIRA, F. L. UPPS, *direitos, justiça: um estudo das favelas do Vindigal e do Cantagalo*. Rio de Janeiro: FGV. 2012.

MAHONEY, James e SCHENSUL, Daniel. "Historical Context and Path Dependence". In GOODIN, Robert E e TILLY, Charles (eds). *Oxford Handbook of Contextual Political Analysis*. Oxford: Oxford University Press: 2006.

MAMEDE, Alessandra C. Governo Moreira Franco e Política de Segurança Pública: o inimigo interno. Encontro Regional da ANPUH-Rio. 2010.

MISSE, Daniel G. Policiamento comunitário no Rio de Janeiro: GPAE e UPP, continuidade descontinuada? Anais do XIX Congresso Nacional do Conselho Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Direito (Conpedi), Florianópolis (SC), Vol. 1. Florianópolis, Fundação Boiteux, pp. 1576-1586. 2010.

MUNIZ, Jacqueline; LARVIE, Sean Patrick; MUSUMESI, Leonarda; FREIRE, Bianca. Estratégias de Intervenção Policial no Estado Contemporâneo: Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário. Tempo Social. v.9, no.1, São Paulo, 1997.

NUNES, Joana Marie G. F. Formulação e Implementação da UPP Social Carioca: os Desafios de Transformar Ideias em Práticas. Tese de Doutorado apresentada ao PPED-IE/UFRJ, Rio de Janeiro. 2003.

PETERS, B. Guy. El Nuevo Institucionalismo: teoría institucional em ciencia política. Barcelona: Editorial Gedisa, S.A. 2003.

PIERSON, PAUL. Politics in Time: history, institutions, and social analysis. Princeton University Press. 2004.

RIBEIRO, Ludmilla. Policiamento Comunitário. In: Lima, Renato Sérgio de et Al (Orgs). Crime, Polícia e Justiça no Brasil. São Paulo: Editora Contexto. 2014.

..... O Nascimento da Polícia Moderna: Uma Análise dos Programas de Policiamento Comunitário Implementados na Cidade do Rio de Janeiro (1983-2012). Análise Social, 211, XLIX (2º), pp. 272-309. 2014.

..... Sobre o Significado do Policiamento Comunitário: Uma Análise dos ‘Accounts’ Empregados pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (1980-2000). 2015. Mimeo.

SABATIER, Paul. A; WEIBLE, Christopher. M. The Advocacy Coalition Framework innovation and clarifications. In: SABATIER, Paul. A (org). Theories of The Policy Process – second edition. Cambridge: Westview. 2007.

SAPORI, Luís Flávio. Segurança Pública no Brasil: desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: FGV. 2007.

SAPORI, Luís Flávio; SOARES, Gláucio Ary Dillon. Por que cresce a violência no Brasil: desafios e perspectivas. Belo Horizonte/São Paulo: PUCMinas/Autêntica Editora LTDA. 2014.

SENTO-SÉ, João Trajano. Brizolismo: estetização da política e charisma. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

SILVA, Marcella Carvalho de Araujo. A transformação da política na favela: um estudo de caso sobre os agentes comunitários. Dissertação (mestrado em sociologia), UFRJ, 2013.

SKOGAN, Wesley G. “An Overview of Community Policing: Origins, Concepts and Implementation”. In: WILLIAMSON, Tom (org). The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions. Chicago, John Willey & Sons. 2008. pp. 43-57.

SOARES, Luiz Eduardo. Meu Casaco de General. São Paulo: Companhia das Letras. 2000.

..... Segurança Pública: presente e futuro. Estudos Avançados, São Paulo, v. 20, n. 56. 2006.

SOARES, Francisca Vergínio. A política de segurança pública dos governos Brizola e Moreira Franco – à margem da Nova Violência. RJ: Papel Virtual Editora, 2002.

SOARES, Gláucio Ary Dillon; VALLE, Nelson do. O Charme Discreto do Socialismo Moreno. Dados, Rio de Janeiro, v. 28, n. 3. 1985.

STEPAN, Alfred (ed). Democratizando o Brasil. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1988.

SCHMIDT, Vivien A. Reconciling Ideas and Institutions Through Discursive Institutionalism. In: BÉLAND, Daniel; COX, Robert Henry (eds). Ideas and Politics in Social Science Research. Oxford University Press: 2011.

STEINMO, Sven; THELEN, Kathleen; LONGSTRETH, Frank. Structuring Politics: historical, institutionalism in comparative analysis. Cambridge: Cambridge University Press. 1992.

THELEN, Kathleen. How Institutions Evolve: insights from comparative historical analysis. In: Mahoney, James; RUESCHMEYER, Dietrich. Comparative Historical Analysis in Social Sciences. Cambridge: Cambridge University Press. 2003.

THELEN, Kathleen; MAHONEY, James. Theory of Gradual Institutional Change. In: Change Ambiguity, Agency, and power. Cambridge University Press. 2010.

ZOHLNHOFER, Reimut; HERWEG, Nicole; HUB, Christian. Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: Na Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis. Journal of Comparative Policy Analysis: Research and Practice. 2015.

Documentos Jurídicos

BRASIL. Lei nº 6.683 de 28 de agosto de 1979. Concede anistia e dá outras providências. Ato do Presidente da República. Brasília, DF, 1979.

BRASIL. Lei nº 6.767, de 20 de dezembro de 1979. Modifica dispositivos da Lei nº 5.682, de 21 de julho de 1971 (Lei Orgânica dos Partidos Políticos) e dá outras providências. Ato do Presidente da República. Brasília, DF, 1979.

RIO DE JANEIRO. Decreto-lei nº 41.650 de 21 de janeiro de 2009. Criação da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP). Ato do Governador. **Diário Oficial do Rio de Janeiro**, Ano XXXV, nº 012 – parte I. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2009.

RIO DE JANEIRO. Decreto-lei nº 41.630 de 22 de janeiro de 2009. Concessão de gratificação a policiais da UPP. Ato do Governador. **Diário Oficial do Rio de Janeiro**, Ano XXXV, nº 013 – parte I. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2009.

RIO DE JANEIRO. Decreto-lei nº 42.787 de 06 de janeiro de 2011. **Diário Oficial do Rio de Janeiro**, Ano XXXVII, nº 05 – parte I. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2011.

Programas de Governo

FILHO, Sérgio Cabral. Plano de Governo. Disponível em: <
<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A1706098>>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

Plano Estratégico

PMERJ. Plano Estratégico 1984-1987. Rio de Janeiro, junho de 1983.

PMERJ. Plano Estratégico 2008-2011. Rio de Janeiro, junho de 2007.

Blogs

FILHO, Sérgio Cabral. Pacificação Disponível em:
<http://www.sergiocabral.com.br/conquistas/marcas-de-gestao-publica/pacificacao/>
Acesso em: 20 de junho de 2014.

Documentário

José Mariano Beltrame (Secretário de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro). Entrevistado Gonzalo Arijón. Documentário “Batalha pelo Rio”. 2014.

Jornais

O Globo

Oficial da PM recorrerá da punição de artigo. Rio de Janeiro, 25 de abril de 1979.

Miro na frente. Rio de Janeiro, 29 de agosto de 1982.

Brizola, fracassado e um grande pé frio. Rio de Janeiro, 07 de outubro de 1982.

No Rio Brizola cai e Moreira dispara. Rio de Janeiro, 30 de outubro de 1982.

Moreira reconhece que Brizola venceu eleição. Rio de Janeiro, 24 de novembro de 1982.

PDT acaba contagem com diferença de 3,3% para Brizola. Rio de Janeiro, 27 de novembro de 1982.

Campana é secretário da nova Polícia Judiciária. Rio de Janeiro, 16 de abril de 1983.

Governador empossa Campana e promete reduzir crimes. Rio de Janeiro, 20 de abril de 1983.

Governador promete fazer do Rio cidade sem medo. Rio de Janeiro, 20 de abril de 1983.

PM tem plano para melhorar imagem da Cidade de Deus. Rio de Janeiro, 12 de maio de 1983.

Velho sonho de Cerqueira. Rio de Janeiro, 02 de junho de 1983.

Quadrilha ameaça e expulsa família da Cidade de Deus. Rio de Janeiro, 03 de março de 1986.

Polícia monta o mapa do tráfico de tóxicos no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 19 de janeiro de 1986.

Policiais pedem que Ministro socorram o Estado. Rio de Janeiro, 05 de julho de 1986.

Brizola sai sem cumprir promessa de campanha. Rio de Janeiro, 15 de março de 1983.

Programa de Moreira fixa meta para os 100 dias. Rio de Janeiro, 17 de março de 1987.

Poder político do tóxico avança sobre favelas. Rio de Janeiro, 29 de novembro de 1987.

Em dois anos, o crime cresceu 38,9% no Estado. Rio de Janeiro, 12 de julho de 1986.

Em defesa do Rio de Janeiro - Moreira Franco. Rio de Janeiro 09 de agosto de 1990

Collor anuncia que Rio sediará Eco-92. Rio de Janeiro 11 de agosto de 1990.

Brizola termina campanha visando favelas. Rio de Janeiro, 30 de setembro de 1990.

Brizola admite aproximação com Collor. Rio de Janeiro, 05 de outubro de 1990.

Brizola reassume governo com passeatas. Rio de Janeiro, 17 de março de 1991.

Secretarias, por enquanto, são 17. Rio de Janeiro, 16 de março de 1991.

Rio 92 - Segurança custará US\$ 11 milhões. Rio de Janeiro, 19 de junho de 1991.

Exército fará segurança na linha vermelha e na orla. Rio de Janeiro, 11 de abril de 1992.

Segurança dos chefes de estados preocupa a ONU. Rio de Janeiro, 11 de junho de 1992.

Três PMs são mortos. Dois por traficantes. Rio de Janeiro, 20 de julho de 1992.

Tática contra a violência. Rio de Janeiro, 27 de setembro de 1992.

Identificados 7 traficantes que mataram 4 policiais. Rio de Janeiro, 27 de abril de 1993.

Chacina: cinco PMs já estão presos. Rio de Janeiro, 04 de setembro de 1993.

Depois do crime, o tiroteio das autoridades. Rio de Janeiro, 24 de julho de 1993.

Policiais são suspeitos da chacina de sete menores. Rio de Janeiro, 24 de julho de 1993.

Procurador crê que chacina foi encomendada. Rio de Janeiro, 30 de julho de 1993.

Traficantes suspeitos de fuzilarem 4 PMs. Rio de Janeiro, 30 de agosto de 1993.

Morte de mulher causou crime da Candelária. Rio de Janeiro, 25 de setembro de 1993.

Nilo ajuda Betinho a receber ajuda de bicheiro. Rio de Janeiro, 06 de abril de 1994.

Os tentáculos dos bicheiros na cidade. Rio de Janeiro, 24 de abril de 1994.

Violência leva Itamar a convocar Nilo. Rio de Janeiro, 26 de outubro de 1994.

Tropa de elite vão subir os morros. Rio de Janeiro, 27 de outubro de 1994.

Marcello dará R\$ 17 milhões à polícia. Rio de Janeiro, 02 de dezembro de 1994.

Ações da polícia matam mais na favela que no asfalto. Rio de Janeiro, 22 de outubro de 1997.

Segurança pública com a palavra, os candidatos. Rio de Janeiro, 30 de agosto de 1998.

Combate ao crime terá ajuda de empresários. Rio de Janeiro, 28 de outubro de 1998.

Futuro Governador aposta em parcerias. Rio de Janeiro, 28 de novembro de 1998.

PM assume secretaria de segurança. Rio de Janeiro, 7 de abril de 1999.

Subsecretário é o terceiro demitido em dois dias. Rio de Janeiro, 12 de dezembro de 1999.

Crise da segurança gera briga no PDT. Rio de Janeiro, 15 de dezembro de 1999.

Atitude de Luiz Eduardo irritou o Governador. Rio de Janeiro, 17 de março de 2000.

Projeto parado com a saída de Luiz Eduardo. Rio de Janeiro, 16 de abril de 2000.

Segurança no Rio sem verba extra. Rio de Janeiro, 26 de julho de 2000.

Crise da segurança marca campanha do Rio. Rio de Janeiro 30 de junho de 2002.

Segurança domina debate. Rio de Janeiro, 01 de agosto de 2002.

Toque de recolher provoca tiroteio entre candidatos. 01 de outubro de 2002.

Apoio do PSB a Lula pacifica transição no Rio. Rio de Janeiro, 13 de outubro de 2001.

Em busca de verba em Brasília. Rio de Janeiro, 27 de outubro de 2002.

A conta que a cidade vai pagar. Rio de Janeiro, 29 de setembro de 2003.

Medo de intervenção precipitou mudança. Rio de Janeiro, 25 de abril de 2003.

Sem motivo para comemorar. Rio de Janeiro, 14 de novembro de 2004.

Vinda de força Federal depende de pedido. Rio de Janeiro, 01 de dezembro de 2004.

Lula promete apoio ao Rio. Rio de Janeiro, 01 de novembro de 2006.

A vez da inteligência. Rio de Janeiro, 18 de novembro de 2006.

Lula oferece ajuda, com informações e envio de agentes da Força Nacional. Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 2006.

Traficante preso ordenou os ataques. Rio de Janeiro, 31 de dezembro de 2006.

Ajuda Federal na segurança. Rio de Janeiro, 02 de janeiro de 2007.

Governador que as forças armadas nas ruas. Rio de Janeiro, 03 de janeiro de 2007.

Cerco aos sinais de corrupção. Rio de Janeiro, 14 de janeiro de 2007.

Secretaria planeja policiamento em favelas. Rio de Janeiro, 18 de janeiro de 2007.

PM intervém em guerra do tráfico e mata 3 na Maré. Rio de Janeiro, 03 de fevereiro de 2007.

Nove baixas na guerra da milícia. Rio de Janeiro, 12 de fevereiro de 2007.

Força Nacional faz primeira operação em favelas, ao lado do Core e do bope. Rio de Janeiro, 14 de fevereiro de 2007.

A dor que é sentida nos dois lados da moeda. Rio de Janeiro, 08 de março de 2007.

Policial Civil é morto a tiros e PM fica ferido. Rio de Janeiro, 20 de março de 2007.

Conselhos comunitários querem mais polícia e menos moradores de rua. Rio de Janeiro, 28 de fevereiro de 2007.

Comandante nega onda de ataques. Rio de Janeiro, 17 de março de 2007.

A polícia se organiza. Rio de Janeiro, 28 de março de 2007.

Números da violência em alta. Rio de Janeiro, 31 de março de 2007.

Cresce o número de vítimas de balas perdidas. Rio de Janeiro, 31 de março de 2007.

Cabral quer tropas nas ruas. Rio de Janeiro, 10 de abril de 2007.

Cabral descarta tropas nas ruas. Rio de Janeiro, 18 de abril de 2007.

Mais vítimas inocentes. Rio de Janeiro, 03 de maio de 2007.

Mais 4 feridos por balas perdidas. Rio de Janeiro, 08 de maio de 2007.

Traficantes reconstroem muro na Vila do Cruzeiro. Rio de Janeiro, 17 de maio de 2007.

Tiroteio fecham escolas do outro lado do alemão. Rio de Janeiro, 20 de maio de 2007.

Polícia mata 19 no alemão. Rio de Janeiro, 28 de junho de 2007.

Cabral diz que vencerá guerra contra crime. Rio de Janeiro, 28 de junho de 2007.

Força Nacional atuará também no segundo semestre. Rio de Janeiro, 31 de junho de 2007.

Estresse para todos (entrevista com Cabral). Rio de Janeiro, 01 de julho de 2007.

Alemão: revistas tentam deter reforços do tráfico. Rio de Janeiro, 01 de julho de 2007.

Em seis meses de governo, promessas ainda a cumprir. Rio de Janeiro, 01 de julho de 2007.

Seis veículos queimados na Grajaú-Jacarepaguá. Rio de Janeiro, 01 de agosto de 2007.

Tráfico reage a bala e retirada de barreiras. Rio de Janeiro, 09 de outubro de 2007.

Polícia fará novas operações. Rio de Janeiro, 19 de outubro de 2007.

Beltrame nega ter agido com preconceito. Rio de Janeiro, 25 de outubro de 2007.

Denúncia será investigada. Rio de Janeiro, 03 de novembro de 2007.

Cabral: nossa política garante direitos humanos. Rio de Janeiro, 06 de novembro de 2007.

Enterro vira protesto contra Direitos Humanos. Rio de Janeiro, 11 de novembro de 2007.

Tráfico planeja nova onda de terror. Rio de Janeiro, 16 de novembro de 2007.

Depois do estresse a violência vai cair (entrevista com Cabral). Rio de Janeiro, 16 de dezembro de 2007.

Bala perdida mata menina de 11 anos em favela. Rio de Janeiro, 17 de dezembro de 2007.

Contra o crime, proíbe-se a garupa. Rio de Janeiro, 08 de janeiro de 2008.

Maior rigor com a banda podre. Rio de Janeiro, 24 de janeiro de 2008.

Protesto derruba comando da PM. Rio de Janeiro, 30 de janeiro de 2008.

Cabral pensou em reformar oficiais rebelados. Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 2008.

Os insubordinados continuam. Rio de Janeiro, 31 de janeiro de 2008.

Os Barbonos de molho. Rio de Janeiro, 01 de fevereiro de 2008.

Armas para a guerra no Alemão. Rio de Janeiro, 01 de fevereiro de 2008.

Êxodo alemão. Rio de Janeiro, 15 de fevereiro de 2008.

Milícia já dominam 115 comunidades no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, 27 de fevereiro de 2008.

Segurança de secretário é morto. Rio de Janeiro, 01 de março de 2008.

Pronasci vai oferecer bolsas a 20 mil policiais. Rio de Janeiro, 09 de março de 2008.

Antes o estresse que a paz falsa. Rio de Janeiro, 09 de maio de 2008.

Bope faz apreensão de cocaína. Rio de Janeiro, 14 de maio de 2008.

Manhã violenta em Copacabana. Rio de Janeiro, 15 de agosto de 2008.

Dona Marta livre dos bandidos. Rio de Janeiro, 03 de dezembro de 2008.

Lula promete polícia companheira nas favelas. Rio de Janeiro, 05 de dezembro de 2008.

Começa ocupação social no Dona Marta. Rio de Janeiro, 10 de dezembro de 2008.

Batan também terá policiamento comunitário. Rio de Janeiro, 03 de dezembro de 2008.

Governo do RJ anuncia corte de R\$ 2,6 bilhões no orçamento de 2015. Rio de Janeiro, 26 de janeiro de 2015.

Folha de São Paulo

Policiais ganharam gratificação 'faroeste'. São Paulo, 09 de abril de 1997.

Entrevistas disponíveis

ZUMA, Capitão Leonardo. Entrevistado em 04 de março de 2010 no Rio de Janeiro e 6 de janeiro de 2009 em Brasília. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; BRITTO, Ângela. Segurança e Cidadania: memórias do Pronasci. Depoimentos ao Cpdoc/FVG. Rio de Janeiro: FGV. 2010.

PINTO, Cabo Vander Pereira. Entrevistado em 04 de março de 2010 no Rio de Janeiro e 6 de janeiro de 2009 em Brasília. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; BRITTO, Ângela. Segurança e Cidadania: memórias do Pronasci. Depoimentos ao Cpdoc/FVG. Rio de Janeiro: FGV. 2010.

CERQUEIRA, Coronel Carlos Magno. Entrevista. Revista do Clube de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros. Rio de Janeiro, mar-abr, 1992, n.3, p. 3-5.

PEREIRA, Coronel Ibis Silva. Entrevistado por Luciana Quillet Heymann e Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro para o projeto “Memória do Policiamento Comunitário na cidade do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro. 2011.

BRAGA, Coronel Jorge. Entrevistado por Marieta P. de Carvalho e Bruna Belchior em 11 de agosto de 2009. In: LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva e FILHO, Oswaldo Muntreal (Org). Sonho de Uma Polícia Cidadã – Coronel Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC. 2010.

SILVA, Coronel e Professor Jorge. Entrevistado por Ludmila Ribeiro e Marcela de Carvalho para o projeto “Memória do Policiamento Comunitário na cidade do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro. 2011.

BARBOSA, Coronel Sérgio Antunes de. Entrevistado Vivian Zampa e Bruna Belchior em 28 de julho de 2009. In: LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva e FILHO, Oswaldo Muntreal (Org). Sonho de Uma Polícia Cidadã – Coronel Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC. 2010.

ÂNGELO, Coronel Ubiratan de Oliveira. Entrevistado por Vivian Zampa e Mariana Mello em 15 de setembro de 2009. In: LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva e FILHO, Oswaldo Muntreal (Org). Sonho de Uma Polícia Cidadã – Coronel Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC. 2010.

ÂNGELO, Coronel Ubiratan de Oliveira. Entrevistado por Ludmila Ribeiro e Marcela de Carvalho para o projeto “Memória do Policiamento Comunitário na cidade do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro. 2010.

BELTRAME, José Mariano (Secretário de Segurança Pública do Rio de Janeiro) Entrevistado por Philip Evanson em agosto de 2008. In: ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSON, Philip. Vivendo no Fogo Cruzado: moradores de favelas, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro. São Pulo: Editora UNESP. 2012

SOARES, Luiz Eduardo. UPP: origens, perspectivas, contextos institucionais e conjunturas políticas. Entrevistado por René RUSCHEL 01 de dezembro de 2011. In: Disponível em: <http://www.luizeduardosoares.com/?p=854>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

SILVA, Luiz Inácio Lula da (Ex-Presidente do Brasil). Entrevistado por Maria Helena M. Alves e José V Palacios em julho de 2008. In: ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSON, Philip. Vivendo no Fogo Cruzado: moradores de favelas, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro. São Pulo: Editora UNESP. 2012

CARAKUSHANSKY, Mina Seinfeld de. Entrevistada por Marieta P. de Carvalho e Bruna Belchior em 15 de setembro de 2009. In: LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva e FILHO, Oswaldo Muntreal (Org). Sonho de Uma Polícia Cidadã – Coronel Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro: NIBRAHC. 2010.

BATISTA, Nilo. Entrevistado por Tenente-Coronel Íbis Pereira, Marieta P. de Carvalho, Vivian Zampa e Vera Malaguti Batista em 13 de julho de 2009. In: LEAL,

Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva e FILHO, Oswaldo Muntreal (Org). *Sonho de Uma Polícia Cidadã – Coronel Magno Nazareth Cerqueira*. Rio de Janeiro: NIBRAHC. 2010.

VANNUCHI, Paulo de Tarso (Ex-Ministro de Estado Chefe da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República). Entrevistado por Maria Helena M. Alves e José V Palacios em julho de 2008. In: ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSON, Philip. *Vivendo no Fogo Cruzado: moradores de favelas, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro*. São Pulo: Editora UNESP. 2012

STROZEMBERG, Pedro (Advogado. Na época Coordenador de Segurança Pública e Direitos Humanos do Viva Rio). Entrevistado por Regina Novaes. Sobre a Experiência Prática. *Revista de Comunicação doo ISER*. Rio de Janeiro, o Galo e o Pavão. 2003.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla (Ex-Secretário Nacional de Segurança Pública). Entrevistado por Maria Helena M. Alves e José V Palacios em julho de 2008. In: ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSON, Philip. *Vivendo no Fogo Cruzado: moradores de favelas, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro*. São Pulo: Editora UNESP. 2012

FERNANDES, Rúbens César (Diretor Executivo do Viva Rio e Secretário Executivo do ISER). Entrevistado por Regina Novaes. *Polícia Sozinha Não Produz Segurança*. *Revista de Comunicação doo ISER*. Rio de Janeiro, o Galo e o Pavão. 2003.

CABRAL FILHO, Sérgio (Ex-Governador do Estado do Rio de Janeiro). Entrevistado por Philip Evanson em julho de 2008. In: ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSON, Philip. *Vivendo no Fogo Cruzado: moradores de favelas, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro*. São Pulo: Editora UNESP. 2012

BLANCO, Tenente-Coronel Antônio Carlos Carballo (Primeiro Comandante do GPAE). Entrevista. Sobre a Experiência Prática. *Revista de Comunicação doo ISER*. Rio de Janeiro, o Galo e o Pavão. 2003.

BLANCO, Tenente-Coronel Antônio Carlos Carballo Entrevistado por Ludmila Ribeiro, Luciana Heymann e Marcela Carvalho para o projeto “Memória do Policiamento Comunitário na cidade do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro. 2011.

VIANNA, Tenente-Coronel Roberto. Entrevistado por Ludmila Ribeiro e Christiane Jalles de Paula para o projeto “Memória do Policiamento Comunitário na cidade do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro. 2011.

BATISTA, Vera Malaguti. Entrevistada por Tenente-Coronel Íbis Pereira, Marieta P. de Carvalho, Vivian Zampa e Nilo Batista em 13 de julho de 2009. In: LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis Silva e FILHO, Oswaldo Muntreal (Org). *Sonho de Uma Polícia Cidadã – Coronel Magno Nazareth Cerqueira*. Rio de Janeiro: NIBRAHC. 2010.

GENRO, Tarso (Ex-Ministro da Justiça). Entrevistado em 10 de novembro de 2008 no Rio de Janeiro e 6 de janeiro de 2009 em Brasília. In: FERREIRA, Marieta de Moraes; BRITTO, Ângela. *Segurança e Cidadania: memórias do Pronasci*. Depoimentos ao Cpdoc/FVG. Rio de Janeiro: FGV. 2010.

GENRO, Tarso (Ex-Ministro da Justiça). Entrevistado por Maria Helena M. Alves e José V Palacios em julho de 2008. In: ALVES, Maria Helena Moreira; EVANSON, Philip. *Vivendo no Fogo Cruzado: moradores de favelas, traficantes de drogas e violência policial no Rio de Janeiro*. São Paulo: Editora UNESP. 2012