

A Polícia é o público e o público é a Polícia: o policiamento comunitário e a política de segurança brizolista no Rio de Janeiro (1983-1994)

BRUNO MARQUES SILVA [□]

Resumo

A comunicação pretende levantar algumas questões acerca da política de segurança pública dos governos estaduais de Leonel Brizola (1983-94), a partir da tentativa de implementação do programa de policiamento comunitário na cidade do Rio de Janeiro. Analisando ideias e projetos – muitas vezes em consonância com outras experiências internacionais – do coronel e ex-comandante da PMERJ Carlos Magno Nazareth Cerqueira, o trabalho procura entender como conceitos como prevenção, integração, legalidade e direitos humanos foram apropriados no contexto da redemocratização política brasileira, notadamente, pela própria corporação policial fluminense.

Palavras-chave: Policiamento Comunitário; Segurança Pública; Coronel Nazareth Cerqueira.

Abstract

It intends to raise questions about public safety policy of the state government of Leonel Brizola (1983-94), from the attempt to implement the community policing program in the city of Rio de Janeiro. Analyzing ideas and projects - often in line with other international experiences - the colonel and former commander of PMERJ Carlos Magno Nazareth Cerqueira, the work seeks to understand how concepts such as prevention, integration, legality and human rights were appropriate in the context of political democratization Brazil, notably, by the Rio police force.

Keywords: Community Policing; Public Security; Colonel Nazareth Cerqueira.

Na década de 1980, após a vitória eleitoral para o executivo estadual de Leonel Brizola, o governo do Partido Democrático Trabalhista tomou medidas de impacto que visavam marcar uma ruptura com as políticas de segurança anteriores. Constavam nos planos do governo transformações na Polícia Militar (PMERJ), que ganhou status de secretaria. Foi nomeado um profissional da respectiva corporação para chefiá-la: o coronel Carlos Magno

[□] Doutorando do Programa de Pós-Graduação em História, Política e Bens Culturais (PPHPBC) do Centro de Pesquisa e Documentação de História Contemporânea do Brasil (CPDOC/FGV).

Nazareth Cerqueira. Com uma trajetória profissional de mais de vinte anos, Cerqueira assumia o comando com uma concepção transformadora, preocupado com práticas policiais preventivas que assegurassem direitos e ampliassem os espaços democráticos para o exercício da cidadania.¹ Como oficial, se interessava em pesquisar a instituição, buscando questionamentos teóricos que pudessem aprimorá-la, dedicando-se, principalmente, à análise do policiamento ostensivo e das causas da criminalidade. Assim, deu especial atenção à chamada “criminologia crítica” e entendia a criminalidade como um problema comunitário. Para o secretário, não apenas a formação e os métodos policiais deveriam ser reavaliados, mas também a própria filosofia institucional. Tal concepção passou a ser a diretriz básica de seus programas para a segurança pública no Rio de Janeiro. Suas propostas passaram a ser reconhecidas como um ponto de partida a gestão da segurança.

Há certo consenso que os anos 1980 foram marcados pela entrada da criminalidade urbana na agenda pública brasileira. Os laços comunitários e as redes de sociabilidade se enfraqueceram na cidade do Rio de Janeiro (SENTO-SÉ, 2005: 7). Desde o início do século passado, estudiosos destacam que as distâncias e os afastamentos eram fenômenos próprios das grandes cidades, gerando instabilidade e insegurança. As grandes cidades são complexas e cheias de desconhecidos, na avaliação de autores preocupados com a vigilância natural nos espaços urbanos. Temendo as ruas, os moradores a usam cada vez menos, o que as tornam ainda mais inseguras. Tais reflexões sugerem que o medo do crime diminui o poder das comunidades.² As propostas de Cerqueira reafirmavam a ineficácia do simples uso da força policial como forma de controle das tensões sociais. Sua política de segurança afeita a noções como prevenção e integração parecia reconhecer a complexidade das comunidades urbanas.

¹ Na história dos comandos da Polícia Militar fluminense, a presença do Exército foi hegemônica. Após decreto de Brizola, apenas os oficiais da PM poderiam assumir o comando da corporação, não dependendo de indicação do Exército. A trajetória de Cerqueira na corporação teve início em 1953, quando ingressou como cadete. Comandou batalhões como, por exemplo, os de São Cristóvão e Copacabana. Foi Diretor-geral de ensino e Chefe do Estado-Maior. Procurou, também, aperfeiçoamento acadêmico fora da PMERJ: formou-se em Filosofia pela antiga Universidade do Estado da Guanabara e em Psicologia pela Universidade Gama Filho. Realizou ainda pós-graduação em Psicologia do Trabalho pela Fundação Getúlio Vargas.

² Ver SIMMEL, Georg. *As grandes cidades e a vida do espírito* (1903). In http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0104-93132005000200010. Acessado em 10 de junho de 2012; PARK, Robert E. *A Cidade: sugestões para a investigação do comportamento humano no meio urbano*. In *American Journal of Sociology*, XX (1916) e JACOBS, Jane. *Morte e vida de grandes cidades*. São Paulo: Martins Fontes, 2009.

O comandante da PMERJ pensou nas “relações urbanas” para além da abstrata ideia de cidade. Em outras palavras, uma nova utopia do espaço urbano carioca. Nesse trabalho, procuro identificar as preocupações que motivaram Cerqueira, considerando que esse projeto de segurança gerou discursos, planos, os quais definiram as intenções dos gestores envolvidos. Cerqueira objetivou articular as mudanças próprias da filosofia do policiamento comunitário ao discurso oficial brizolista, por meio de uma “doutrina democrática de policiamento”, construindo, assim, o que chamo de “gestão da legalidade”. A polícia deveria contribuir para a “construção da ordem” ao invés da “manutenção de ordem a qualquer custo”. Para Cerqueira, em um Estado democrático, a polícia não pode se furtar a desempenhar um papel de mediação entre vários interesses, muitas vezes conflitantes. A sensibilidade necessária para esse tipo de abordagem policial seria decisiva para a afirmação de um novo equilíbrio social, mesmo que provisório, como convém a uma democracia.

A despeito da ruptura representada pela política de segurança pública dos governos Brizola, julgo importante situá-la em um contexto mais amplo. Nazareth Cerqueira, a meu ver, se colocou em sintonia com outros experimentos internacionais relativos à ideia de policiamento comunitário, principalmente o modelo norte-americano. Cerqueira foi um dos “reformadores dos anos 1980”³ e procurou, à sua maneira, reorientar a PMERJ em relação aos dogmatismos do chamado “policiamento profissional”. Em resumo, as reformas tentadas tinham como objetivo uma transformação radical do significado básico do policiamento.

Durante o século XX o papel da polícia se tornou mais especializado no mundo ocidental, passando a atuar quase que exclusivamente na investigação e prevenção do crime. Porém, em muitos países, percebia-se que, com o processo de “profissionalização” e de “militarização”, a polícia se tornava menos eficaz no controle do crime, em função da ausência de apoio público (SKOLNICK e BAYLEY, 2002: 62). Assim, as ideias sobre o que chamamos de “policiamento comunitário” ganharam reconhecimento como estratégia e prática de policiamento durante os anos 1960 e 70. Esse programa foi entendido como uma

³ Enquadro Cerqueira em um grupo destacado de gestores públicos de segurança que, na década de 1980, reorientaram seus métodos de trabalho policial no sentido de projetos, como o policiamento comunitário, o policiamento para a solução de problemas, vigilância de bairro, na Inglaterra, EUA, Canadá, Noruega, Suécia, Finlândia, Cingapura e Japão. Ver BITTNER, 2003.

tática para transpor a lacuna entre a polícia e os cidadãos (SKOLNICK e BAYLEY, 2002: 11). Em países democráticos, o policiamento orientado para a comunidade passou a representar o lado progressista da ideia de policiamento. Apesar de muito citado, o consenso acerca do seu significado era e ainda é restrito.⁴

O primeiro aspecto decisivo do programa de policiamento comunitário envolveu uma mudança na preocupação, que passaria do tratamento de incidentes individuais e isolados para uma maior atenção em relação às condições que determinam tais probabilidades. O programa não orientaria o interesse policial apenas para delinquência individual, mas sim para as condições de sua existência. A premissa central é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção de segurança: uma espécie de “coprodutor” da ordem, juntamente com a polícia. Algo como o que desejava Robert Peel, fundador da Polícia Metropolitana de Londres, quando afirmou que “a polícia é o público e o público é a polícia” (ROLIM, 2009: 70). Especialistas apontam, basicamente, as normas que definiriam o programa: organizar a prevenção do crime tendo como base a comunidade, reorientar as atividades de patrulhamento para enfatizar os serviços não emergenciais, aumentar a responsabilização da polícia e das comunidades locais, descentralizando o comando policial.

Durante os comandos de Nazareth Cerqueira teve lugar a pioneira tentativa de implantação desse tipo de policiamento. Para Nilo Batista (2001: 10), a experiência começou em 1983, apesar da visibilidade conseguida na segunda gestão de Brizola. O coronel Cerqueira entendia a participação comunitária como um caminho para a recuperação da confiança da sociedade na instituição policial que se pretendia renovada. Entretanto, essa

⁴ Bittner (2003: 18) afirma que um dos “primeiros esclarecimentos conceituais do movimento de reforma dos anos 1980 apareceu em um artigo influente de Herman Goldstein (*Crime e delinquency*), referindo-se ao ‘policiamento orientado para a solução de problemas’”. A polícia deveria diagnosticar soluções a longo prazo para crimes recorrentes e problemas de perturbação da ordem, e ajudar na mobilização de recursos. A manutenção da ordem também foi destaque no artigo de James Q. Wilson e George L. Kelling “A polícia e a segurança do bairro: janelas quebradas”, de 1982. Argumentaram que as rondas policiais seriam importantes para uma comunidade segura, mesmo que, como pesquisas demonstravam, patrulhas feitas ao acaso não evitassem o crime. Elas poderiam reduzir os sinais de desordem, diminuindo a ansiedade e encorajando assim as pessoas a usar os locais públicos, preservando-os da decadência. Ver SKOLNICK e BAYLEY, 2002: 28.

visão de segurança pública enfrentou obstáculos, uma vez que tais pressupostos ainda não estavam plenamente colocados na agenda política e acadêmica brasileira naquele momento.⁵

Um exame mais apurado dos documentos oficiais que definiram as novas premissas e diretrizes da PMERJ e mais precisamente aquelas relativas ao projeto de policiamento comunitário pode contribuir para a análise desse período. Uma das primeiras referências da primeira gestão pedetista foi o Plano Diretor da PMERJ (1984-87):

*“A mudança de conduta do Governo em relação à comunidade deve começar pelo respeito aos direitos humanos em todos os níveis, particularmente no que diz respeito à segurança do cidadão comum. É necessário criar junto à população a consciência do fim da arbitrariedade e da impunidade, no que diz respeito às autoridades estaduais. O cidadão não deve temer a polícia, que será acionada para protegê-lo, e não para reprimi-lo. Não haverá prisões sem flagrante delito e não se entra nas favelas arrombando portas de barracos, mas, ao contrário, a nova administração vem tentando atuar em colaboração com a comunidade. A manutenção da ordem pública se fará através do policiamento preventivo, do diálogo e da ação política, e o governo garante ao cidadão o direito de se manifestar livremente”.*⁶

Cerqueira elegeu, como balizas da nova política, alguns pressupostos teóricos. Considerava a PMERJ “um sistema aberto”, ou seja, com a constante “necessidade de interação com o meio externo”. Entendia a organização como um “sistema de papéis”, ou seja, a dinâmica da corporação seria orientada pelo desempenho dos seus papéis particulares, sendo responsáveis pelo sucesso do conjunto. Seria, ainda, “uma organização de prestação de serviços públicos”, ou seja, “entendida como uma extensão do direito que tem o cidadão de proteger-se e de proteger o seu patrimônio”. Por fim, ressaltava que o policial seria “o homem

⁵ Analisando especificamente o caso do Rio de Janeiro, Luiz Eduardo Soares afirma em vários trabalhos seus que “as forças situadas à esquerda do espectro político não teriam sabido enfrentar o problema da criminalidade, desde as eleições estaduais de 1982, até muito recentemente. Começaram por fechar os olhos para a própria existência da segurança pública como problema-chave. Acostumadas a denunciar e acusar, assumiram responsabilidades de governo sem uma política alternativa, positiva e construtiva, sem projeto, sem capacidade de planejar e avaliar, sem conhecimento da experiência internacional, sem uma reflexão amadurecida sobre segurança, enquanto patrimônio realmente público. A ausência de política provocou sucessivos fracassos, alimentando a retórica vazia e demagógica, mas poderosa, do populismo conservador, que elogia a brutalidade policial, estupidamente interpretada como ‘operacionalidade eficiente’” (SOARES, 2005: 26).

⁶ *Plano Diretor da PMERJ (1984-87)*. Publicado pela Imprensa da PMERJ, edição de abril de 1986, p. 9. In Arquivo do Instituto Carioca de Criminologia (ICC).

treinado e bem preparado para a missão”, justificando, assim, a “reformulação dos currículos de todos os cursos e a busca de conhecimento técnico onde quer que ele se encontre”.⁷

No Plano Diretor, Cerqueira proclamou o “objetivo-síntese” da “nova” corporação: adaptar a estrutura policial-militar promovendo o “ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais, o que implica um novo policial e uma nova polícia”. Na perspectiva comunitária “cerqueirista”, caberia ao agente tomar decisões que, no modelo tradicional, não seriam de sua alçada. Isso exigiria uma formação de outro tipo e, especialmente, critérios distintos de recrutamento. Em um projeto dessa envergadura, muitas das decisões diárias colocariam em xeque as estruturas policiais rigidamente centralizadas. Os oficiais superiores deveriam cumprir o papel de orientadores, certificando-se de que os policiais de ponta tivessem o apoio necessário para implementar as medidas formuladas em conjunto com a comunidade. Dessa maneira, os esforços de capacitação deveriam estar dirigidos aos supervisores do projeto, para que não interpretassem a ideia de polícia comunitária como algo destinado a corroer sua autoridade, resultando na condenação prévia de todos os esforços em favor da mudança. O “novo” policial seria a peça fundamental, “mais importante que as viaturas, o armamento e as comunicações”.

Seguindo essa nova perspectiva, Nazareth Cerqueira providenciou a tradução de livros sobre o policiamento comunitário desenvolvido em países como os EUA e o Canadá. Enviou turmas que cursavam o Curso Superior da Polícia Militar, para que oficiais conhecessem os modelos internacionais de policiamento, vistos como mais eficazes. As viagens se iniciaram já no ano de 1983. Foram estruturados de forma pioneira por Cerqueira os programas de intercâmbio.⁸ O coronel reconhecia a importância dos estudos comparativos sobre as polícias: eles testemunhariam o fato de as subculturas policiais se assemelharem muito e os problemas enfrentados para a reforma das polícias serem, invariavelmente, os mesmos, em que pesem as diferenças nas estruturas de policiamento.

⁷ Idem, pp. 15-16.

⁸ *Revista da PMERJ*, ano III, número 6 de fevereiro de 1987, p. 4.

Na primeira gestão de Cerqueira, foram realizados os Ciclos de Estudos sobre Segurança Pública. Em 1985, o I Ciclo resultou em um conjunto de proposições e diretrizes publicadas no Boletim da PMERJ. Para os “cerqueiristas”, a segurança pública deveria ser “discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, do Estado e da população”. Promovendo, ainda, a participação da comunidade na discussão e elaboração de uma política de segurança.⁹ Na sua avaliação, “a integração comunitária deve ser pensada como uma atividade operacional, e não da área de relações públicas ou de comunicação social”.¹⁰ A sensação de insegurança também seria enfrentada, no longo prazo, com o próprio policiamento comunitário. Formulavam-se as primeiras estratégias “cerqueiristas” empenhadas em substituir o modelo militarista pelo modelo comunitário de policiamento.

Seguindo tais perspectivas, foi criado o CIPOC (Centro Integrado de Policiamento Comunitário) no âmbito do 18º BPM de Jacarepaguá, mais precisamente, na favela da Cidade de Deus. Uma tropa sob o comando de um oficial realizava o policiamento preventivo com foco nos interesses da comunidade havendo maior diálogo com os líderes comunitários locais. Havia ainda outros serviços prestados, tais como solicitação de emprego e de ambulância. Segundo Cerqueira “o CIPOC se assemelhava muito aos tipos de destacamentos policiais que fizeram parte dos projetos experimentados em Newark de outras formas de atendimento policial diferente do modelo profissional direcionado por uma central de operações”.¹¹

O programa dos “Vigilantes Comunitários”, implantado em 1984, reuniu estudantes, donas de casa, assistentes sociais, empresários e aposentados ligados à Associação de Moradores da Barra da Tijuca. Tais grupos decidiram colaborar com a polícia em eventos locais. A inauguração do projeto aconteceu no Grande Prêmio Brasil de Fórmula I daquele ano.¹² Cerqueira procurou, também, implantar o modelo comunitário por meio de cabinas de

⁹ Boletim da PMERJ nº 24.

¹⁰ *Plano Diretor da PMERJ*. Op. cit., p. 41. O comandante via como “programas básicos” a difusão de documentos operacionais por todos os meios disponíveis: boletins, escolas de formação e instruções policiais.

¹¹ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Op. cit., p. 157. Como observou Patrick Murphy observou, “no fundo, o policiamento comunitário é o modelo de prestação de serviços aplicado às minorias e aos pobres” (SKOLNICK e BAYLEY, 2002: 117).

¹² Pelo fato de as comunidades urbanas serem constituídas por bairros, ganhou força, nesse contexto, os programas de “vigilância de bairro”, também nos EUA. Tais programas se tornaram um dos componentes da filosofia do policiamento comunitário. A vigilância do bairro tentou consolidar um sentimento de identidade com o bairro e, portanto, de comunidade. Ver SKOLNICK e BAYLEY, 2002: 19.

policimento. O sistema PM-RIO, que existia desde a década de 1970, foi reestruturado a partir da mais antiga e bem-sucedida experiência comunitária japonesa. Tentou-se ainda, em 1986, a implementação do programa de “Policimento de Bairro”, que objetivava intensificar o policiamento ostensivo no horário de maior demanda da comunidade.¹³ Assim sendo, no primeiro governo Brizola (1983/87), esforços no sentido de integrar polícia e comunidade foram realizados e iniciativas inovadoras foram estimuladas, mas ainda sem a devida sistematização, como reconheceu o próprio Cerqueira.¹⁴

Contudo, nesse período, a sensação de insegurança crescia gradativamente no Rio de Janeiro. As restrições às formas convencionais de atuação policial, saudadas, por certos grupos, inicialmente como um avanço democrático, passavam a ser percebidas como uma espécie de cumplicidade com o crime – ganhando espaço na grande imprensa e nas polícias. O governo passou a ser identificado como agente inibidor e desmoralizante das forças de segurança, ao investir mais nos programas sociais do que na própria polícia.¹⁵ A segurança pública foi um dos temas mais explorados durante a campanha sucessória no ano de 1986. Vitorioso, o governo Moreira Franco representaria um recrudescimento da antiga política de segurança que Cerqueira combateu. A política autoritária baseada na ideia da “lei e da ordem” a qualquer custo foi retomada com alarde. Afastado do comando, Cerqueira continuou estudando estratégias de policiamento e de segurança pública, dialogando cada vez mais com o campo universitário.¹⁶ No discurso de despedida da corporação, Cerqueira afirmou:

¹³ Kombis percorriam vários bairros, recolhendo queixas e sugestões depositadas em urnas pelos moradores. O projeto foi implementado no 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 (HOLANDA, 2005: 119).

¹⁴ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Op. cit., p. 160.

¹⁵ Para Rolim (2009: 48), “quando se constrói um imaginário social em que os próprios policiais se definem como ‘combatentes’ e no qual se promove um enfoque absoluto na necessidade de ‘derrotar o crime’, os próprios policiais são estimulados a perceber os valores legais muito mais como restrições à sua eficiência do que como objetivos aos quais devam se vincular”. Ao final do primeiro governo Brizola, o delegado Hélio Vígio, assim se referia à política de segurança pública que se tentava construir: “Bandido só respeita repressão. Querem fazer do policial um assistente social. Não podemos tocar nas favelas, são reduto dele. Temos coragem de falar porque temos moral. Já vivemos outros regimes políticos, mas nunca fomos tão desrespeitados”. Citado na edição do *Jornal do Brasil* de 4 de novembro de 1986.

¹⁶ Cerqueira foi coordenador do “Projeto controle da criminalidade do Estado do Rio de Janeiro”, desenvolvido pela UFF através do Programa de Assistência Técnica e Assessoramento Empresarial. Foi uma tentativa de incentivar a universidade brasileira a participar de estudos no campo da criminalidade e justiça criminal. Contemplaria pesquisas comparadas e seminários sobre controle da criminalidade. In Arquivo do ICC.

*“Na hora em que deixo o comando da corporação e passo para a reserva, não posso deixar de falar da filosofia que orientou a nossa administração, particularmente no que concerne ao policiamento. Criamos as bases para uma polícia nova, esperando que, aos poucos, sejam superados os conceitos e as práticas da ‘polícia velha’. A prevenção como prioridade, a repressão com inteligência e discernimento necessário e a integração comunitária darão fim, pouco a pouco, à corrupção e a violência. Deixo para meus companheiros um relatório circunstanciado de toda a nossa administração, mostrando o que se fez e o que poderá ser feito para alcançarmos o nosso objetivo-síntese”.*¹⁷

Em 1991, quando Brizola retornou ao governo estadual, a criminalidade urbana havia conhecido o maior crescimento da história do Rio de Janeiro, alimentando a dinâmica que a imprensa denominava de “escalada da violência”. Nazareth Cerqueira foi novamente chamado a assumir o comando da PMERJ. Surpreso com convite (pois já estava na reserva), o coronel percebeu, nessa nova oportunidade, a possibilidade de executar e consolidar medidas já planejadas. Logo no início do governo, Cerqueira retomou as diretrizes do Plano Diretor. O resultado foi o documento intitulado “Projeto de Modernização da Polícia Militar do Rio de Janeiro” e a reafirmação da necessidade de mudá-la, pautando o seu crescimento e modernização “no respeito à comunidade, na intransigência com o crime”. Cerqueira propunha “inscrever a perspectiva de segurança pública no planejamento urbano, mantendo estrita colaboração com as comunidades e os municípios, através de recursos como iluminação, comunicações viárias [...] e concentração tática de policiamento ostensivo”.¹⁸ A ideia de policiamento comunitário voltaria a ser fundamental:

*“Eu não diria que são novas modalidades. O que temos debatido com os companheiros é uma ideia de polícia comunitária e que já desenvolvíamos na outra gestão. Em síntese, define que não se pode fazer policiamento, prevenção da criminalidade sem a parceria da sociedade, da comunidade. Essa nova filosofia tem muito a ver com a questão da polícia numa sociedade democrática. A polícia trabalha articulada com a comunidade, voltada para a ideia de serviço público, para a questão de proteger as pessoas de ameaças ou agressão de criminosos. É essa filosofia que pretendemos que exprima todas as modalidades de policiamento. É em torno desse modelo que tentamos orientar o trabalho da polícia”.*¹⁹

¹⁷ *Discurso de Despedida da Primeira Gestão*. Op. cit.

¹⁸ *Minuta de programa para as áreas de Justiça e Segurança Pública. Tópicos para debates preliminares. Governo Leonel Brizola (1991-1994)*, p. 10. In Arquivo do ICC.

¹⁹ “Entrevista: Coronel Cerqueira”. *Revista do Clube de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros*. Rio de Janeiro, Março/Abril de 1992, nº 3, pp. 3-5.

Cerqueira reafirmava, também, a necessidade da mudança filosófica na polícia. Para ele, as resistências ao policiamento comunitário aconteceram graças à personalização de tal empreendimento. “Meu esforço, hoje, é mostrar que o programa não é pessoal, mas uma filosofia que vem sendo adotada por várias polícias do mundo”²⁰, decretou. Nota-se a prudência no sentido de desvincular o projeto de sua imagem ou da de Brizola. Cerqueira reconhecia que a implantação do policiamento comunitário se dera, até então, de maneira bem conceitual: o Plano Diretor já introduzira as ideias básicas da polícia comunitária, embora ele e os oficiais não conhecessem profundamente a experiência internacional.²¹

Cerqueira tentava esclarecer e legitimar suas ideias afirmando que o projeto era fruto de reflexões e informações que vinham desde a década de 1980 na polícia americana, declarando-se “adepto incondicional desse modelo de polícia, que começamos a defender nos idos de 1983”. As instruções afirmavam, ainda, “ser necessário entender o custo das injustiças sociais, da exclusão de grande parte das pessoas dos benefícios socioeconômicos, no quadro da criminalidade e que isso não se resolve com polícia”.²² Seria, então, necessário um relacionamento íntimo entre comunidade e polícia, exigindo uma abordagem de equipe a fim de examinar as questões criminais e outras que perturbariam as pessoas. Seguindo suas orientações, a avaliação do projeto não deveria mais ser feita a partir de dados quantitativos: número de prisões, multas, etc. Destacava, assim, que uma maior visibilidade dos policiais facilitaria o controle da corrupção e das ações discricionárias com o apoio da população.

Ao enfatizar a importância da cooperação e prevenção, Cerqueira enfrentava o desafio de admitir que alguns fatores ligados ao crime estavam fora de seu controle. Importante salientar que, naquele contexto, muitos ainda pensavam em “prevenção” no âmbito de políticas sociais e raramente no âmbito das tarefas específicas de policiamento. O que se pode afirmar é que para Cerqueira os chamados “crimes de oportunidade” poderiam ser enfrentados com intervenções de caráter preventivo desencadeadas pela própria polícia. O coronel não via os conceitos de “prevenção” e “responsabilização criminal” como excludentes.

²⁰ Idem.

²¹ Nota de Instrução n. 002/92, de 19/02/92, folha 23, publicado no Boletim da PMERJ n. 69. In Arquivo ICC.

²² Idem, folha 7.

É certo que Nazareth Cerqueira entendia que as políticas sociais afetariam largamente as taxas de criminalidade, produzindo avanços importantes. Porém, um dos grandes desafios do programa de policiamento comunitário no Rio de Janeiro – e em outros países – seria encarar o crime como um problema social e também enfrentá-lo com punição. O comandante apostava na segurança pública como mecanismo eficaz de coibir a criminalidade, a par do combate à corrupção e impunidade na Polícia Militar. Provavelmente, entendia que a “escalada do crime” não deveria ser entendida apenas como consequência das desigualdades social e econômica, pois entre as suas causas também figuravam a desagregação dos laços de sociabilidade e a ilegitimidade das instituições. Para Cerqueira, o Estado deveria recuperar o “monopólio da violência”, reconhecendo que a corporação abrigava uma quantidade imensa de agentes dispostos a todo tipo de negociação com o crime.

Cerqueira destacava aos policiais do Rio de Janeiro a importância das pesquisas realizadas pela *Police Foundation* com o apoio do Instituto Nacional de Justiça do Departamento de Justiça dos Estados Unidos. Para ele, o policiamento comunitário nos EUA teria “treinado os policiais para combater o medo” do crime, problema central entre os norte-americanos. As pesquisas feitas em Houston e Kansas mostravam que a simples presença de policiais nas ruas não provocava efeito algum sobre a prevenção do crime, nem mesmo no tempo de reação dos policiais em relação aos crimes já cometidos.²³ Os resultados também tratavam da necessidade do emprego de metodologia científica na área dos serviços policiais.²⁴ Assim sendo, Cerqueira se consolidava como uma das raras exceções dentro do universo de propostas para a segurança pública. Seu compromisso com pesquisas mais consistentes, com o acompanhamento crítico dos experimentos nacionais e internacionais, com o conhecimento acumulado na esfera acadêmica e com os princípios da gestão moderna – diagnóstico, planejamento, avaliação e o monitoramento – marcaria a história da PMERJ.

²³ Idem, folha 20.

²⁴ Especialistas afirmam que os policiais, historicamente, caracterizam-se por um forte sentimento de solidariedade defensiva. Para muitos, grupos de pesquisa podem ocasionar problemas e sua contribuição para as políticas de segurança é considerada como fora da competência policial. Mesmo reconhecendo esses aspectos, Cerqueira denunciava a relação incipiente entre polícia e universidade no Brasil, ressaltando a falta de interesse no meio acadêmico pelas práticas organizacionais e operacionais das agências policiais. Contudo, destacava o pioneirismo do Núcleo de Estudos sobre Violência ligado a Universidade de São Paulo.

Nesse contexto, a primeira experiência efetiva de policiamento comunitário se deu em 1991, no bairro do Grajaú. Foi “um pequeno projeto no 6º BPM de aplicação do modelo de polícia comunitária de Nova York” e depois estendido por mais quatorze bairros, segundo o secretário.²⁵ Em 1992, o 17º BPM da Ilha do Governador foi transformado em “Batalhão Escola de Polícia Comunitária”. Cerqueira reconheceu que procurou “naquela ocasião, infelizmente sem o devido sucesso, fazer uma unidade operacional modelo para o desenvolvimento da polícia comunitária”.²⁶

Na “Nota de Instrução” de fevereiro de 1992, Cerqueira expôs aos policiais militares os fundamentos do policiamento comunitário, a partir da divulgação de suas próprias reflexões que, por sua vez, deveriam servir de material didático. Nesse documento, Cerqueira se posicionava firmemente com as seguintes perguntas: “O que é polícia comunitária? Um modismo demagógico? Um programa progressista de policiamento? Uma nova filosofia operacional? O que é isso? Uma nova polícia?”. Em seguida, Cerqueira respondia às perguntas iniciais sobre a ideia de policiamento comunitário: “não é uma onda do momento e nem um programa novo; é toda uma mudança filosófica de aplicação da lei e de polícia; deve afetar toda a instituição policial e toda a comunidade”.²⁷

No segundo governo Brizola, os gestores “cerqueiristas” pareciam determinados a inculcar na mentalidade policial a nova filosofia pautada nas noções de prevenção, legalidade e integração comunitária. Provavelmente, por isso, a preocupação desses oficiais com uma definição cada vez mais precisa. Afinal, as críticas à primeira gestão foram inúmeras e incisivas. No ano de 1993, Cerqueira publicou na série “Cadernos de Polícia” um texto em que tentava esclarecer ainda mais o debate sobre policiamento comunitário, se preocupando, agora, em definir o que não era a polícia comunitária: ela não seria simplesmente um “estilo de policiamento limitado”, um grupo especializado, ou “necessariamente o patrulhamento a

²⁵ “Entrevista: Coronel Cerqueira”. Op. cit.

²⁶ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ...* Op. cit., p. 164.

²⁷ *Nota de Instrução n. 002/92*, folha 8. Op. cit. In Arquivo do ICC.

pé ou de bicicleta” e muito menos “condescendente com o crime”. Não seria “mera assistência social”. Por fim, destacava que não se tratava de uma “panaceia”.²⁸

Seguindo a perspectiva da prevenção, Nazareth Cerqueira criou ainda o Centro Comunitário de Defesa da Cidadania.²⁹ O primeiro centro foi construído na favela Pavão-Pavãozinho, o segundo no Morro da Mineira e, logo em seguida, a previsão era o Morro da Providência.³⁰ Nesse sentido foi também criado o GAPE – Grupamento de Aplicação Prática Escolar, constituído por policiais recém-saídos do centro de formação ou de outros cursos, que foi empenhado no policiamento das favelas da Mineira, Providência, Borel, Andaraí, Pavão-Pavãozinho, entre outros, seguindo a metodologia da polícia comunitária.³¹

O projeto, porém, integrando policiais e moradores, foi implementado com mais efetividade e visibilidade em Copacabana, em 1994, enfatizando a prevenção e a negociação dos conflitos. O *Community Patrol Officer Program*, do Departamento de Polícia de Nova Iorque, foi o modelo que inspirou diretamente a experiência de dez meses em Copacabana.³² O bairro foi escolhido, provavelmente, por ser um cartão-postal do Rio de Janeiro, mas também uma área extremamente complexa, síntese da pluralidade conflitiva da cidade.

Pesquisadores ligados ao Iser (Instituto de Estudos da Religião) analisaram o projeto em Copacabana e apostaram nas suas potencialidades democratizantes, caso conseguisse disseminar “o princípio da corresponsabilidade civil na resolução dos problemas, que enfatizaria, não a onipresença, mas os limites do Estado” (MUSUMECI, 1996: 8). O

²⁸ CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. “Polícia Comunitária”. In *Cadernos de Polícia*. CEDoP-PMERJ, 1993, pp. 19 e 20.

²⁹ A ideia era implantar, através de ação conjunta da Polícia Civil (investigações), Polícia Militar (policiamento comunitário), Defesa Civil (situações de risco), Defensoria Pública (assistência gratuita), Poder Judiciário (presença de um Juiz de Paz) e Procuradoria Geral de Justiça (“pequenas causas”), os Centros localizados nas comunidades populares. Depoimento de Vera Malaguti (LEAL, PEREIRA e MUNTEAL FILHO, 2010: 47).

³⁰ *Relatório de realizações do governo Brizola no período de 15 de março de 1991 a maio de 1993*. Gabinete do Vice-governador. In Arquivo do Instituto Carioca de Criminologia (ICC), p. 3.

³¹ Cerqueira afirma ter sido alvo de críticas que asseguravam “que o governo impedia a polícia agir de forma arbitrária nas favelas mas não criava outra forma de policiamento nessas regiões”. “O correto”, ele disse, “é que a diretriz não impedia que a polícia oferecesse segurança à população favelada, mas sim que fosse arbitrária e violenta com ela”. Nota-se nas suas memórias a recusa da tese do “absenteísmo brizolista” defendida em algumas análises sociológicas. CERQUEIRA, Carlos M. Nazareth. “As políticas de segurança ...”. Op. cit., p. 81.

³² O CPOP de NY foi iniciado em 1984. Os policiais eram designados para rondas que cobriam cerca de dezoito quarteirões da cidade. Eram responsáveis por conhecer a comunidade; descobrir os problemas; facilitar os esforços da comunidade e do governo para encontrar soluções; e aumentar o fluxo de informações recíprocas entre a polícia e o público (SKOLNICK e BAYLEY, 2002: 39).

programa atuaria, mais precisamente, em dois planos: objetivo (atuação direta sobre a incidência dos problemas) e subjetivo, lidando com as sensações de risco da comunidade.³³

Entretanto, no segundo governo Brizola, o contexto se revelou ainda mais desfavorável para a política de segurança pública “cerqueirista”. Em 1993, alguns episódios modificaram a qualidade da violência no Rio de Janeiro e do tratamento da questão: os “arrastões” nas praias cariocas e as trágicas chacinas da Candelária e Vigário Geral. Tais eventos inverteram posições, atingindo o governo pedetista e sua política de segurança, colocando na defensiva autoridades, entre os quais o próprio coronel Nazareth Cerqueira. O combate de Cerqueira aos grupos de extermínio no Rio de Janeiro o indispunha, claramente, com parte do corpo policial. O coronel há muito se preocupava não somente com as ações discricionárias e violentas, mas também com a corrupção entre os policiais: por isso organizou um grupo de oficiais e psicólogos a fim de estudar o fenômeno³⁴ e instituiu o Conselho de Ética da PMERJ.

Dessa maneira, o grande obstáculo das reformas “cerqueiristas” foram as resistências ao novo modelo de trabalho dentro da própria corporação. Elas representavam não só um “choque de raciocínios” com a cultura policial tradicional, como mudanças concretas nas funções dos policiais de ponta e dos oficiais supervisores, afetando concepções e interesses fortemente enraizados. As duas décadas de ditadura militar e de comprometimento das estruturas policiais com a repressão ilegal e clandestina contribuíram muito para marcar as polícias brasileiras com exemplos de crueldade e covardia (ROLIM, 2009: 46). Era evidente, ainda, a mentalidade corporativista e autocentrada: uma polícia avessa a qualquer tipo de controle. Contra essas concepções se voltava Cerqueira e uma nova geração de policiais.

Esse aspecto da cultura policial é entendida pela literatura sobre polícia comunitária como um obstáculo à implantação dessa modalidade de policiamento, pois os policiais consideram seu conhecimento empírico sobre a criminalidade violenta inquestionável. “Trabalho de polícia” para grande parte da corporação fluminense equivalia a reprimir e

³³ O “policiamento orientado para a solução de problemas” muitas vezes incorpora elementos do “policiamento comunitário”: interação polícia e sociedade e uso flexível de recursos pelos comandantes de determinada área. Os conceitos aparecem, muitas vezes, como correlatos. Entretanto, o policiamento comunitário não envolve, necessariamente, a resolução de um problema específico. (SKOLNICK e BAYLEY, 2002).

³⁴ Um dos resultados foi o estudo *Pesquisa sobre o perfil de policiais militares excluídos por desvio de conduta no ano de 1991*. O documento encontra-se no arquivo do ICC.

combater a criminalidade (MUNIZ, 1999). Tal postura se consolidou especialmente quando o policiamento comunitário passou a ser visto como uma proposta “leve” na luta contra o crime, como “polícia cor-de-rosa” que fazia “policiamento de mentira”. Não poderia ser diferente numa estrutura como a da PMERJ, que se caracteriza justamente pela atribuição de prestígio hierárquico, pelo controle disciplinar e pela concentração de poder decisório nos escalões superiores. O aumento do diálogo e das possibilidades de críticas seria o preço que a polícia pagaria por uma cooperação mais direta da comunidade. Provavelmente, esse mal entendido explica muito das tensões dentro da corporação policial fluminense.

Portanto, ao contrário de Nova Iorque, o policiamento comunitário em Copacabana não contou com uma política mais ampla no sentido de eliminar ou reduzir obstáculos, tais como:

“rigidez do regimento interno, exacerbação do militarismo e das distâncias hierárquicas na PM, determinando barreiras à maior autonomia dos agentes de ponta, à flexibilização do controle institucional e à descentralização das decisões; morosidade e ineficiência da burocracia, dificultando a ambientação do projeto, a circulação de informações e a coordenação das ações policiais no interior do próprio batalhão; fragmentação e competição entre as agências públicas, tanto da área de segurança (PM, Guarda Municipal, Corpo de Bombeiros e delegacias especiais da Polícia Civil), quanto de outras esferas administrativas estaduais e municipais, erigindo fortes barreiras a uma atuação coordenada e convergente, ou mesmo ao estabelecimento de parcerias momentâneas para a resolução de problemas específicos” (MUSUMECCI, 1996: 24).

O comandante Nazareth Cerqueira não conseguiu enfrentar o “excesso de militarismo” na PMERJ. A corporação continuava sendo regida por um regulamento interno do tempo da ditadura militar. Parece-me que para Cerqueira, a manutenção de tal militarismo disciplinador deveria servir de contrapeso ao desgaste da imagem pública da polícia. Quanto mais as instituições de segurança se encontrassem sob acusações externas de desvio ou incompetência, mais seriam “saudáveis” os mecanismos de autocontrole proporcionados pela estrutura corporativa, supostamente capazes de “expurgar” com eficácia os problemas internos. Essa estrutura militarizada fortaleceu as fontes de problemas. A burocratização/centralização dos processos decisórios resultou em perda de agilidade dos batalhões e dificuldade de planejamento. Valorização e ritualização exageradas da disciplina e das distâncias hierárquicas reforçaram, por sua vez, a tendência a homogeneizar e

desqualificar o policial de ponta, justamente aquele que atuaria mais próximo à comunidade, restringindo sua motivação para o trabalho à obediência cega e ao medo de sofrer punições.

A adaptação do modelo nova-iorquino no Rio de Janeiro parece ter enfatizado muito menos a tarefa do policial como “organizador da comunidade”. E ainda: boa parte dos moradores do bairro não chegou a tomar conhecimento da iniciativa. Outro complicador tratava das concepções de “comunidade”. Noções mais plurais conviviam com outras bastante restritivas e excludentes, com fronteiras definidas quase sempre por atributos morais: “comunidade do bem” ou “vigilante”, beneficiária do programa, versus “comunidades do mal”, a serem combatidas, removidas e punidas. Foi, sobretudo, o “mal visível”, aquele ao alcance imediato dos sentidos e situado nas áreas públicas que pareceram merecer a atenção da “comunidade” de Copacabana. (MUSUMECI, 1996: 76)

O programa terminou por sucumbir às mudanças no comando da política de segurança pública, antes mesmo que se pudesse efetuar um balanço crítico dos resultados alcançados. Os obstáculos encontrados foram bem maiores do que se podia prever e, ao invés de impulsionarem mudanças no projeto-piloto ou mesmo institucionais, determinaram seu progressivo esvaziamento. O projeto foi sendo fragilizado dentro e fora da PMERJ. Assim, o novo comando, instituído a partir de 1995 com a bandeira do “endurecimento policial”, não teve grande dificuldade em desmontá-lo em poucos meses. Sem qualquer avaliação prévia, o consideraram supérfluo ou secundário. A patrulha comunitária de Copacabana foi desativada sob pretexto da “urgência” de se “confrontar” o “crime organizado” no Rio de Janeiro.³⁵

Assim, diante de pressões, do alarme ou da indignação pública provocados por crimes de larga repercussão, a polícia se inclinava em direção a “resultados imediatos”. Qualquer discussão em torno de reformas mais complexas da estrutura policial passou a ser vista como “perda de tempo”. Os espaços para a argumentação pública foram drasticamente reduzidos, isolando o seu potencial transformador. Muitos estudos sobre o assunto concluem que os efeitos positivos das abordagens policiais baseadas nas relações comunitárias só aparecem

³⁵ O general Nilton Cerqueira, ex-secretário de segurança pública e um dos principais responsáveis pelo desmantelamento da iniciativa em Copacabana, também opinou sobre a experiência carioca de policiamento comunitário: “imagine um cara lá, conversa com a vovó, ajuda o outro a atravessar a rua, isso não resolve, tem que ter um carro com um monte de gente, com cara feia, com umas metralhadoras saindo pela janela, tipo a ROTA, em São Paulo, que é isso que vai diminuir o roubo de bancos e o sequestro” (MINC, 1998: 188).

após um período de maturação (ROLIM, 2009: 94). Isso, definitivamente, não aconteceu no Rio de Janeiro. A sociedade fluminense preferiu não investir em tal projeto. Mais do que os meios midiáticos, foi a própria polícia, respaldada por uma cultura política autoritária, o maior limite enfrentado pelo projeto de Nazareth Cerqueira.³⁶

No entanto, a despeito das contradições específicas da política de segurança “cerqueirista”, a negação das inúmeras propostas e das amplas inovações institucionais – apontadas nas páginas anteriores – definitivamente não explica o insucesso do ousado empreendimento do governo brizolista. O projeto do policiamento comunitário foi subversivo demais dentro das convenções tradicionais da PMERJ. Creio que, para se compreender os avanços nesse difícil percurso para a conquista do equilíbrio entre controle social e respeito aos direitos individuais, torna-se necessária a análise da trajetória do coronel Cerqueira e o registro de suas linhas de atuação.

Bibliografia

- BATISTA, Nilo. “Recordações”. In CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.
- BITTNER, Egon. *Aspectos do trabalho policial*. São Paulo: Edusp, 2003.
- HOLANDA, Cristina B. de. *Polícia e direitos humanos: política de segurança pública no primeiro governo Brizola (Rio de Janeiro: 1983-1986)*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- LEAL, Ana Beatriz, PEREIRA, Íbis da Silva e MUNTEAL FILHO, Oswaldo (orgs.). *200 anos – Polícia Militar do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: editora PUC-RJ, 2010.
- MINC, Carlos. “Crime organizado e política de segurança pública no Rio de Janeiro”. In *Revista Arché*, Rio de Janeiro: Faculdade Candido Mendes, ano VII, n. 9, maio 1998.

³⁶ Acredito que devemos levar em conta também as limitações próprias dessa concepção inovadora de policiamento. O modelo de policiamento majoritário em todo o mundo, à época, ainda correspondia ao “perfil reativo”. Nos EUA, por exemplo, ainda eram raros os departamentos de polícia integralmente dedicados ao policiamento comunitário. Assim, como ocorre na maioria dos países europeus, o tema continua envolvendo o que se convencionou chamar de “programas especiais”, ou seja, iniciativas localizadas (ROLIM, 2009: 69). Nos EUA, as unidades de polícia comunitária eram qualificadas por alguns policiais de “unidade comuna”, de “papo furado” ou “Mickey Mouse bullshit” (SKOLNICK e BAYLEY, 2002: 75).

- MUNIZ, Jacqueline. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999.
- MUSUMECI, Leonarda (coord.). *Segurança Pública e Cidadania: A experiência de Policiamento Comunitário em Copacabana (1994-95)*. Rio de Janeiro: ISER, 1996.
- ROLIM, Marcos. *A síndrome da rainha vermelha*. Policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2009.
- SENTO-SÉ, João Trajano. *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SKOLNICK, Jerome e BAYLEY, David. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Edusp, 2002.
- SOARES, Luiz Eduardo. “Segurança municipal: sugestões para uma agenda mínima”. In SENTO-SÉ, João Trajano (org.). *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.