

Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policiamento comunitário a uma organização policial militar brasileira¹

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro

Professora adjunta do Departamento de Sociologia - DSO e pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública - CRISP, ambos da Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG.

ludmila.ribeiro@gmail.com

Ana Maria Alemão Montandon

Graduada em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais - UFMG e mestranda em Sociologia no Instituto de Filosofia e Ciências Humanas - IFCS da Universidade Federal do Rio de Janeiro - UFRJ.

montandon.ana@gmail.com

Resumo

Neste trabalho, analisamos como a categoria policiamento comunitário, tal como empregada pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro nas décadas de 1980 e 1990, se converte em um dispositivo, nos termos de Peeters e Charlier (1999). Como fonte de informação, são utilizados os documentos coletados no arquivo do Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, secretário de estado de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro entre 18 de fevereiro de 1983 e 15 de março de 1987, e entre 15 de março e 1991 a 01 de janeiro de 1995.

Palavras-Chave

Reforma da polícia. Policiamento comunitário. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ).

INTRODUÇÃO

Nos Brasil, não é difícil abrir um jornal qualquer e encontrar manchetes que proponham a extinção da Polícia Militar ou a sua reforma. A jornada de junho de 2013 deixou evidente o quanto o processo de redemocratização parece não ter alterado vários dos pressupostos operacionais dessa instituição, que continua agindo de maneira bastante violenta todas as vezes que os interesses de um dado governo parecem estar em xeque².

A questão de como desmilitarizar, do ponto de vista operacional, a Polícia Militar não é algo novo. A primeira vez que essa proposta foi apresentada à corporação foi ao final da década de 1970, quando a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ) começou a se articular para pressionar o futuro governador para ter um comando próprio³ e uma doutrina distinta da militar, de forma a assegurar a sua sobrevivência durante a democracia.

Em 1981, os ocupantes das patentes mais elevadas da corporação policial promoveram uma ampla consulta aos seus pares, como forma de escolher entre os oficiais existentes aquele mais apto a ser o portavoiz de uma organização cuja legitimidade precisava ser reconstruída. De acordo com o documento “O Comando-Geral”⁴, o oficial mais cotado para assumir o primeiro comando foi o cel.

Carlos Magno Nazareth Cerqueira, o personagem central da história que aqui se procura reconstituir.

Carlos Magno Nazareth Cerqueira nasceu em 11 de setembro de 1937 na cidade do Rio de Janeiro. Ingressou na Polícia Militar como cadete em 1973 e alcançou o seu posto mais elevado na transição do governo Chagas Freitas para Leonel Brizola (1982). Durante os dois mandatos do governador Brizola (de 18 de fevereiro de 1983 a 15 de março de 1987, e de 15 de março de 1991 a 1o de janeiro de 1995) exerceu a função de Secretário de Estado da Polícia Militar⁵. Cerqueira ganhou expressão durante seu primeiro comando por ser um dos principais responsáveis pela introdução do policiamento comunitário no Brasil (BEATO, 2001). Por meio da tradução de livros, visitas a experiências internacionais, ingresso de novas disciplinas nos currículos de formação dos oficiais e implementação de programas baseados na filosofia do policiamento comunitário no Rio de Janeiro, procurou transformar a polícia de regime em polícia democrática, prestadora de serviços de segurança pública. Morreu em 1999⁶. Os materiais que estavam em seu gabinete foram recolhidos e guardados nas dependências do Instituto Carioca de Criminologia (ICC). A consulta a esse acervo favorece a compreensão de como a categoria policiamento

comunitário foi descoberta e, posteriormente, conformou-se em um dispositivo, uma palavra que ao ser empregada possibilitaria a reforma da instituição.

UM ARQUIVO POUCO CONVENCIONAL: OS DOCUMENTOS DO CEL. CERQUEIRA NO ICC

O interesse pelo arquivo do Cel. Cerqueira surgiu da curiosidade em se conhecer como o termo policiamento comunitário chegara ao Brasil, quais as articulações feitas para que ele se tornasse visível dentro da PMERJ e fora dela e, mais importante, por que essa categoria foi escolhida como mecanismo de reforma de uma instituição policial cuja legitimidade se desejava construir no processo de separação entre polícia e Exército.

A literatura sobre modelos de policiamento é unânime em reconhecer o pioneirismo do Cel. Cerqueira na introdução da temática no Brasil, mas incapaz de revelar como e por que isso ocorreu. Reconstruir essa história parecia, portanto, essencial para entender como os processos de mudança são gestados no âmbito de instituições policiais e identificar quais elementos que contribuem para o seu (in)sucesso.

O problema era a condição *sui generis da* fonte disponível para a reconstrução dessa história: o estoque dos documentos deixados por Nazareth Cerqueira no Instituto Carioca de Criminologia (ICC). Aparentemente, após a sua morte, o material disponível em seu escritório foi reunido sem qualquer separação ou categorização: tudo foi armazenado em 39 caixas/arquivo, depositadas em um pequeno quarto nos fundos da instituição. Existem etiquetas de identificação coladas na parte

externa das caixas, no entanto, elas não correspondem necessariamente ao conteúdo, o que obriga o pesquisador a consultar todo o acervo em busca do material que lhe interessa. A desconexão entre a indexação e o conteúdo das caixas pode ser resultado da inexistência de protocolos para acesso ao acervo. Cada indivíduo autorizado pode revisar os documentos livremente, sem preocupações com a posterior organização do material consultado e mesmo com sua devolução. Também não há cuidados no sentido de acondicionar os materiais adequadamente, de modo que alguns documentos já estão deteriorados.

A falta de conservação e de organização do arquivo não diminui a importância do seu conteúdo. Revela, ao contrário, a necessidade de se armazenar a qualquer custo esses documentos, devido à importância histórica do Coronel Cerqueira, como intelectual orgânico e precursor da filosofia do policiamento comunitário no Brasil.

Todos os problemas descritos contribuíram para que o exame do acervo consumisse um tempo considerável da pesquisa. Havia caixas com documentos exclusivamente pessoais que pouco interessavam ao estudo, o que significou dias de trabalho sem qualquer resultado de importância sociológica.

Assim, a estratégia adotada para a sistematização dos materiais do acervo foi binária: útil ou inútil para a pesquisa. Na classe dos úteis, estavam todos os documentos que diziam respeito ao policiamento comunitário, que foram fotografados e organizados segundo o critério temporal. Iniciou-se com a atuação de Cer-

queira antes da ascensão ao comando da corporação, em seguida os que dizem respeito ao primeiro governo Brizola, ao seu primeiro interstício de aposentadoria, ao segundo comando e, por fim, à breve fruição da aposentadoria definitiva até a sua morte.

Para compreender como a categoria policiamento comunitário entrecorta todo esse material, é necessário entendê-la como um dispositivo, isto é, como um conceito em operação, como uma palavra-chave que, ao ser emanada em um dado discurso, dá uma ideia de movimento, ainda que imaginário. Esse é o propósito da próxima seção.

O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO COMO UM DISPOSITIVO

Em seu livro sobre a arte de dar desculpas, Alexandre Werneck chama a atenção para as propriedades que certas palavras têm, consubstanciando-se em um “dispositivo tecnológico, formado por peças, mecanismos, e que faz alguma coisa” (WERNECK, 2012, p. 30). Na obra em questão, a desculpa poderia ser entendida como um recurso de linguagem que, ao ser acionado, permite a modificação de um determinado contexto. Exatamente por isso, o autor a define como:

Um modificador, mas é antes de tudo uma ação social cuja operacionalização permite constituí-la como prática e, em consequência disso, como um dispositivo, algo que se usa para fazer algo. Não se trata de um dispositivo qualquer, obviamente. O que é mais digno de nota é que se trata de um dispositivo moral, um aparato envolvido na forma como administramos o bem (WERNECK, 2012a, p. 55, grifo nosso).

A ideia de palavras que ao serem acionadas modificam uma dada realidade é algo bastante inovador no Brasil, mas não na França, onde as obras de Bruno Latour, Hugues Peeters e Philippe Charlier são unânimes em afirmar que esse conceito nasce na obra de Foucault, para quem:

[o dispositivo é] um conjunto decididamente heterogêneo que engloba discursos, instituições, organizações arquitetônicas, decisões regulamentares, leis, medidas administrativas, enunciados científicos, proposições filosóficas, morais, filantrópicas. Em suma, o dito e o não dito são os elementos do dispositivo. O dispositivo é a rede que se pode estabelecer entre estes elementos da ação (Foucault, 1992, p. 299).

Se Foucault é o pai do dispositivo, seus filhos franceses são responsáveis por sua transformação em uma categoria com variadas aplicações do ponto de vista empírico, tornando um conceito composto por um lado simbólico e outro técnico. A partir dessa releitura, os dispositivos passam a operar como produtores de *feedback* imediato por constrangerem a ação dos usuários ao serem emitidos em um dado discurso. Tornam-se, assim, uma palavra ou expressão que partilha um significado simbólico com um dado indivíduo, induzindo a uma dada interação (PEETERS; CHARLIER, 1999, p.18).

Com essa nova forma de conceituar o dispositivo, há a inserção da racionalidade instrumental dentro da comunicação, fazendo com que cada palavra tenha uma dimensão técnica, que é sempre acionada pela dimensão simbólica. A conversa passa a ter uma meta de eficiência, de otimização, dada pelas condições de realização que uma expressão ou palavra tem

quando transformada em dispositivo. A palavra se torna, portanto, uma ação que se esgota em seu enunciado.

Peeters e Charlier (1999) aplicaram a ideia de dispositivo para a descrição do que ocorre no campo da pedagogia, em especial para explicar por que as técnicas de aprendizagem são eminentemente verbais. Para eles, a aula expositiva é suficiente para formar um especialista por conter uma série de palavras que operam ações nas mentes das pessoas, sem que elas precisem agir de maneira direta para compreender o que deve ser feito ou como fazer. Ao concluir o processo de treinamento, é como se as palavras tivessem agido sobre os sujeitos, tornandoos aptos a novos discursos nos quais se esgota a própria ação.

O uso do dispositivo para entendimento do processo de aprendizagem permitiu a Peeters e Charlier (1999, p. 19) afirmarem que, na fase atual da modernidade, não é mais o nós que movimenta o indivíduo, mas o dispositivo, que passou a se constituir no corpo e na alma do processo de mudança social. Interpretação semelhante é proposta por Latour (2000), para quem o dispositivo pode ser um recurso frutífero na compreensão de como os cientistas constroem, do ponto de vista discursivo, o campo no qual operam. Mais do que descrever as ações de um dado pesquisador em certo laboratório, interessa saber como essas são justificadas, do ponto de vista da redação do processo de produção da ciência.

Nesse cenário, outra categoria que emerge é a tradução, significada como a interpretação dada pelos próprios agentes aos seus interesses

e às suas falas. Para Latour (2000), cientistas empregam palavras com o objetivo de movimentar realidades (dispositivo), transformando expressões da vida cotidiana em categorias, recheadas de significado, fazendo com que o termo seja contexto-dependente (tradução). Uma palavra qualquer somente pode se consubstanciar em um dispositivo se for devidamente traduzida por alguém, dotandose de um conteúdo maior que o seu próprio significado, ganhando a propriedade de operar uma espécie de ação imaginária em todos os interlocutores.

Para que um dispositivo seja adequadamente compreendido pelos interlocutores de uma primeira conversa, em seu primeiro acionamento, ele deve ser descrito, tipificado e apresentado em termos dos comportamentos a serem materializados, ainda que tão somente na mente dos que participam dessa conversa (WERNECK, 2012b, p. 348). Dessa maneira, ele se torna inteligível como uma palavra que é uma ação social, dotada de uma dimensão técnica e outra simbólica.

Entender os usos da categoria policiamento comunitário como um dispositivo significa dar à expressão o significado de ação todas as vezes em que ela é acionada, em detrimento de um conceito que aponta uma dada filosofia. De acordo com Skogan (2008), podem ser classificadas como policiamento comunitário as iniciativas que são estruturadas com base na (i) descentralização dos processos de tomada de decisão, que passam para as mãos dos policiais de linha em vez de ficarem a cargo de seus comandantes; na (ii) colaboração da comunidade no mapeamento dos problemas e na definição das questões prioritárias a serem atendidas pela

ação policial; e no (iii) emprego da metodologia de solução de problemas na definição de estratégias de ação. O policiamento comunitário não é um programa ou uma estratégia e sim um processo de reforma organizacional da polícia, envolvendo a reestruturação da capacidade de agência da instituição; representa a alteração nos fluxos decisórios e nos mecanismos utilizados para o diagnóstico dos problemas que suscitam intervenção policial.

Em seus dois comandos, o cel. Cerqueira empregou a categoria policiamento comunitário como forma de empreender uma mudança ideológica na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, em que pese a continuidade de sua arquitetura militar (em termos de critérios de seleção, treinamento e promoção). Na seção seguinte, descreve-se como o personagem central desta história entrou em contato com esse conceito e o transformou progressivamente em um dispositivo, com vistas promover a reforma dos discursos e das práticas policiais sem alterar a estrutura institucional. Os documentos consultados parecem indicar que, ao agir por meio de palavras, ele esperava encontrar menos resistência à mudança. Porém, a história revelou um desfecho bastante distinto.

A MUDANÇA A PARTIR DO POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: UM DISPOSITIVO EM AÇÃO

Por que a categoria policiamento comunitário constituiria um dispositivo— um conceito que traz em si a ideia de ação — em detrimento de um mecanismo de reforma da polícia propriamente dita? Essa pergunta gera as respostas mais distintas e, infelizmente, todas são especulações do que de fato ocorreu em meados das décadas de 1980 e 1990. Afinal, o cel.

Cerqueira faleceu antes que o questionamento pudesse ser a ele apresentado. Na tentativa de identificar possíveis respostas a essa questão, analisam-se os documentos produzidos pelo referido coronel.

Ao assumir a pasta da Secretaria de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Nazareth Cerqueira passou a ser — naquele momento, no Brasil — um dos poucos policiais militares de carreira a comandar a sua instituição sem a aprovação do Exército⁷. A estratégia do novo comandante, escolhido por seus pares para o cargo⁸, era pensar em uma forma de distanciar a polícia do Exército, mas sem grandes traumas, de forma que a relação não fosse completamente rompida⁹. Não poderia ser antecipado àquela época que nem a Constituição Federal de 1988 seria capaz de romper completamente essa vinculação, fazendo da Polícia Militar força auxiliar do Exército¹⁰.

A tônica do primeiro comando de Cerqueira consistia em transformar a instituição policial militar em uma agência prestadora de serviços de segurança pública desde uma perspectiva eminentemente cidadã¹¹. Para alguns analistas, por mais que a PMERJ procurasse construir a sua legitimidade e assegurar a sua sobrevivência no novo regime, tal plano de ação não significava uma ruptura completa com o seu passado militar, o qual continuaria a se fazer presente na aparência (uniforme); nos requisitos para entrada e ascensão profissional (duplo ingresso, um para oficiais e outro para praças); na sistemática de treinamento (aquartelamento e códigos trazidos do Exército) e punição (código de ética militar e código penal militar). Deveria mudar, assim, a forma de

tratamento do usuário do serviço, que deixaria de ser abordado por razões de segurança nacional para ser tratado dentro do paradigma de segurança cidadã.

A mudança aconteceria a partir de uma nova ideologia – o policiamento comunitário –, que ao ser acionada nos distintos discursos de todos os policiais suscitaria um novo funcionamento das velhas engrenagens militares. Para facilitar a compreensão do processo pelo qual o conceito de policiamento comunitário se transformaria neste dispositivo, a história contada a partir dos documentos colhidos no acervo de Cerqueira será reconstituída em três capítulos: nascedouro, experimentação e retomada.

NASCEDOURO

No início da década de 1980, quando o Brasil ainda vivenciava uma ditadura, o único modelo de policiamento existente era o militar, no qual a lógica de patrulhamento obedecia aos princípios de guerra ao inimigo, que devia ser abatido. A grande questão era como promover uma mudança em termos de padrão de operação, ainda que desde a perspectiva discursiva, em um país que estava fechado e incapaz de refletir sobre a sua própria condição autoritária. Era evidente que a abertura democrática colocaria novos desafios para a PMERJ e, por isso, os oficiais começaram a se movimentar. Primeiro, escolhendo quem deveria comandar a instituição, tal como descrito no documento “O Comando Geral”. Segundo, apresentando as possíveis doutrinas aptas a mudar a imagem da corporação sem alterar a sua substância militar.

Em texto intitulado “Os novos paradigmas das políticas de segurança pública”, sem data e

com a menção “alterar um pouco”, Cerqueira discorre sobre bases que viabilizariam a mudança da corporação policial. É nesse momento que aparece a primeira menção ao policiamento comunitário:

o modelo comunitário para a polícia é o que pretende substituir o modelo militar, o do enfrentamento segundo uma visão de guerra, que tem sido, tradicionalmente, o paradigma inspirador das políticas criminais brasileiras. Apresentados os nossos paradigmas propostos para compor esse novo projeto para a elaboração das políticas criminais, particularmente, as políticas de atuação das polícias brasileiras, poderemos examinar mais detalhadamente, os problemas que se colocam para a implantação de cada um desses. (Cerqueira, s/d, documento sem título, caixa 37, p.2).

Uma pergunta que sobressai da leitura desse trecho é sobre como Cerqueira teria entrado em contato com a filosofia de policiamento comunitário. A resposta aparece nos relatórios de viagem da caixa 8, que fazem menção a uma visita ao *Community Policing Consortium – Democracy in Action*¹², uma aliança de instituições relacionadas ao tema da reforma policial que documenta iniciativas de policiamento comunitário engendradas nos Estados Unidos da América. Junto a esse relatório, encontrase uma cópia do texto *Broken Windows: the police and neighborhood safety*¹³, de março de 1982, que mais tarde se consubstanciaria na famosa iniciativa das janelas quebradas¹⁴.

Esses documentos indicam que antes de assumir o comando da PMERJ, Cerqueira teria viajado a Nova Iorque, onde visitara alguns institutos de pesquisa que realizavam trabalhos

com a polícia, como o *Vera Institute of Justice* e o *Police Foundation*, além das próprias organizações policiais. É nesse momento que ele entra em contato com os modelos de policiamento comunitário desenvolvidos nos Estados Unidos, mais especificamente com a polícia de Nova Jersey. Sua grande preocupação foi trazer para o Brasil documentos que explicassem como viabilizar a constituição de iniciativas desse gênero, as quais, em seus próprios termos, levariam à substituição da lógica de enfrentamento pela prestação de serviços à comunidade.

Para operar tal mudança, era preciso socializar os policiais nos conceitos de polícia voltada para a prestação de serviços à comunidade, o que poderia ocorrer pela inserção de novas temáticas na grade de formação. Uma das fontes de inspiração para essa alteração parece ter sido o manual da Gendarmerie francesa¹⁵, de 1970, que destaca a importância do envolvimento dos cadetes com alguns programas, que promoveriam uma mudança gradual da organização. A instituição militar francesa realiza os serviços de polícia, e utilizar o seu manual como fonte de inspiração para os novos programas de treinamento, que incluiriam a disciplina de policiamento comunitário, evidencia a estratégia adotada. A proposta de Cerqueira consistia em manter a instituição militar, em termos de estrutura, mudando o seu discurso e a sua forma de interação com a população civil, a qual passaria a se dar dentro de uma lógica de respeito aos direitos, tal como ocorre na França.

Ao combinar o material coletado em suas viagens sobre a experiência de Nova Jersey, traduzido para o português e publicado tanto na Revista da PMERJ como nos Cadernos de

Polícia, com cursos de formação em polícia comunitária, Cerqueira acreditava estar construindo novos policiais, que poderiam “fazer escola dentro da polícia”¹⁶, disseminando a ideologia de direitos humanos em detrimento da ideologia de guerra típica das forças militares. Com isso, todos estariam prontos para manejar, pelo menos do ponto de vista discursivo, a categoria policiamento comunitário, para se referirem à “Nova Polícia”¹⁷, prestadora de serviços a todos dentro de uma lógica de respeito a direitos.

A partir da socialização dos policiais na filosofia de policiamento comunitário, seria possível a todos os membros da tropa empregar a expressão de tal forma que, ao ser suscitada, ela seria conformada em uma espécie de ação. Começava aí a transformação do policiamento comunitário em um dispositivo.

EXPERIMENTAÇÃO

Uma das primeiras providências tomadas por Cerqueira ao assumir o comando da PMERJ em 1983 foi chamar a atenção para o contexto de mudança e a necessidade de a corporação se posicionar de maneira diferenciada perante o seu público. Em seus termos:

De 1946 até 1964 a Polícia Militar atuava em respeito à democracia, junto com a comunidade. Cumpria um policiamento ostensivo, expressando e patenteando a ação preventiva. Após o golpe de 1964, a PM passa a ser utilizada para fins de interesse do Regime Militar. A polícia passa a ser controlada, fiscalizada e formada pelo Exército. Nesse sentido, passa a existir um confronto entre população e polícia, baseado na repressão. É preciso, com a volta da democracia, reaproximar a população e a polícia, que deve agir na prevenção do

crime. É preciso que haja uma desvinculação da PM do Exército e uma vinculação mais forte com o Governador. (Caderno “Polícia Militar: Estabilidade e Promoção”, 1983, caixa 23; grifos nossos).

Para marcar o início dessa nova ordem democrática, Cerqueira elaborou um plano diretor em que apresentava os princípios do policiamento comunitário desde uma perspectiva filosófica¹⁸. Ficou proibido qualquer tipo de ação “pé na porta” nas favelas, já que todos os indivíduos, independentemente de sua raça, idade, cor, renda e condição de moradia, deveriam ser tratados como cidadãos, usuários dos serviços policiais. Para que os anseios de cada comunidade fossem adequadamente compreendidos, realizaram-se inúmeras reuniões com diversas lideranças, quando se decidiu como a polícia deveria proceder, evidenciando a preocupação do coronel em conciliar teoria e prática (MCCANN, 2014, p. 101).

Do ponto de vista prático, o desafio residia em criar novos parâmetros para avaliação das funções que a polícia passava a receber. Os indicadores tradicionais de prisão e morte, excelentes para avaliar o modelo de policiamento militar, não serviriam para o modelo comunitário¹⁹. E, para o coronel, o engajamento da tropa com as novas atividades de polícia apenas iria ocorrer, para além do discurso, se algum tipo de ganho fosse dado a esses profissionais. Era preciso mensurar também o mau desempenho do policial, que comprometia a confiança da comunidade na polícia, requisito indispensável para a constituição de um programa de policiamento comunitário. Esse era, portanto, um tema prioritário na agenda de Cerqueira.

No arquivo, foram localizadas cópias de diversas reportagens de jornal tratando de casos de corrupção, crise e insubordinação de oficiais na PMERJ em 1983. Para o coronel, era peremptório atacar esse problema e a saída encontrada foi um direcionamento mais claro do programa de ação a ser implantado na instituição durante o primeiro governo Brizola. Toda a corporação foi comunicada das novas diretrizes – formação com disciplinas de polícia comunitária, tratamento igualitário da população, sem qualquer tipo de discriminação, e planejamento da ação policial em conjunto com a comunidade²⁰. Ao combinar uma nova política de formação, pautada nas traduções dos livros sobre policiamento comunitário, com uma forte articulação com lideranças comunitárias de áreas pobres da cidade, como as favelas, além de direcionamentos claros sobre quais deveriam ser as ações daquele comando, Cerqueira pretendia superar a tradicional separação entre polícia e comunidade:

Entendemos também que o problema de ordem pública não é somente problema de polícia. O envolvimento e a participação da comunidade é essencial em qualquer planejamento dessa ordem. A participação da comunidade não é só para dizer o que deve a polícia fazer – isto nós sabemos, é para ela, comunidade, também tomar consciência das suas responsabilidades na constituição da ordem pública, pois a ordem pública como expressão que é da ordem jurídica não é nada mais, nada menos, do que desempenho social adequado aos regulamentos sociais. Há ordem pública quando todos se comprometem adequadamente, isto é, quando todos desempenham os seus papéis sociais. Tenho certeza que desse conselho fluirão não só boas

diretrizes, mas sobretudo a consciência da necessidade de que povo e polícia juntos constituem uma boa convivência social. (Rascunho do discurso de posse como membro do Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, em 1983, caixa 16).

É interessante destacar como o projeto de reforma da polícia deste período possuía uma moldura conceitual, em detrimento de reformas estruturais. Para Cerqueira, não era necessário modificar os condicionantes estruturais (militares) da ação policial, mas tão somente o seu discurso, o que, por sua vez, levaria à completa revisão da prática. Ao se valer quotidianamente em seus discursos de dispositivos como o policiamento comunitário, ele acreditava estar combinando de maneira bastante eficiente uma estrutura militar com uma prática democrática.

Da minha parte cabe ainda ressaltar a peculiaridade de uma organização, que por ser militar, se apoia solidamente na hierarquia, na disciplina e na completa noção de cumprimento do dever; por outro lado, como organização de prestação de serviços, sabemos que, como servidores públicos, temos que servir e que nosso grande cliente é o povo. A ele juramos servir com dedicação, obrigação e apreço. Essa tem sido a grande diretriz que temos passado a nossos comandados. (Rascunho do discurso de posse como membro do Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos em 1983, caixa 16).

Mas nem só de discurso viveu o primeiro comando de Cerqueira. Alguns projetos-pilotos foram desenvolvidos baseados na experiência internacional e nos direcionamentos do manual da Gendarmerie francesa. Os

documentos disponíveis no arquivo deixam a entender que o Community Patrol Officer Program (CPOP), desenvolvido pela Polícia de Nova Iorque com o Vera Institute of Justice, foi uma fonte de inspiração importante para a implantação do Centro Integrado de Policiamento Comunitário (Cipoc). Além das siglas bastante semelhantes, os dois programas consistiam no alistamento voluntário de policiais para prestação de serviço em áreas pobres e problemáticas, de forma a melhorar a qualidade de vida da população; tanto pela via da prevenção de crimes e redução de tensões sociais, como pela via da solução de problemas, o que levaria a comunidade carente a engajar-se no desenvolvimento social (MCELROY et al., 1990; RIBEIRO; MONTADON, 2014).

A importação de modelos de outras realidades não passou despercebida dos jornais da época. Recortes colecionados por Cerqueira, como a reportagem de 10 de fevereiro de 1984 do *Jornal do Brasil*, indicam que essa reprodução de práticas de sucesso internacional no Brasil era constante em todas as políticas públicas. De acordo com os articulistas: “Leonel Brizola é que popularizou a praxe de fazer comparações com Nova Iorque, onde viveu por muito tempo”²¹.

No âmbito da Polícia Militar, a importação de experiências não estava restrita à realidade norteamericana, mas à ideia de policiamento comunitário que parecia ser, para Cerqueira, a única saída para a efetiva democratização da corporação. Uma amostra disso é o programa geral da visita à Guarda Municipal Republicana e à Polícia de Segurança Pública (ambas instituições portuguesas), realizadas em outubro

de 1985²². Nesses documentos há numerosas anotações sobre como os cursos de formação poderiam ser readequados para melhorar as relações entre a polícia e a comunidade e, especialmente, diminuir os desvios policiais, que continuavam crescentes apesar de todas as mudanças operadas.

Um dos últimos documentos mapeados no arquivo sobre o primeiro comando foi uma carta ao diretor da Fundação Ford, datada de 3 de março de 1987²³. Tratava-se de prestação de contas assinada por Cerqueira juntamente com o Cel. Jorge da Silva. O relatório informava que os recursos recebidos viabilizaram visitas a distintas instituições norte-americanas, como a própria Ford, a Police Foundation, a John Jay e, novamente, o Vera Institute of Justice. Em suas conclusões, os comandantes afirmam que os programas de policiamento comunitário seriam aperfeiçoados no Rio de Janeiro se e somente se houvesse um trabalho mais próximo da comunidade. Nesse momento, Cerqueira aponta a necessidade de se constituir no Brasil organizações dedicadas à pesquisa da temática policiamento a partir de parcerias com a polícia. Ele salienta que gostaria de receber um recurso adicional para desenvolver iniciativas como a que teria caracterizado a origem do Vera Institute of Justice. Tratava-se de empreender um projeto-piloto de articulação entre a academia e a polícia durante o seu período de aposentadoria, que se iniciaria em alguns dias.

A percepção de que era preciso reformular os programas de policiamento comunitário a partir da construção de parcerias com institutos de pesquisa pode ser reveladora dos limites dessa filosofia no primeiro comando. Ao se conformar em um dispositivo, um con-

ceito que promete fazer coisas, mas que nem sempre é eficaz em efetivá-las, constatase que o policiamento comunitário permaneceu muito mais no plano discursivo do que nas práticas dos policiais, em que pese as distintas experiências-piloto implementadas, como o Cipoc. Para avançar, era indispensável um bom diagnóstico sobre os limites e possibilidades desse modelo para uma organização que era militar e que não deixaria de ser. Em parte, Cerqueira tenta mudar o curso dessa história durante o período de retomada.

RETOMADA

A retomada ocorreu em 15 de março de 1991, quando Cerqueira assumiu novamente o posto de Secretário de Polícia Militar após uma longa batalha judicial²⁴. Segundo recorte do jornal O Dia, de 7 de abril de 1991, ao ser empossado no cargo, “Cerqueira promete PM democrática”²⁵.

Os documentos encontrados no arquivo são especialmente ricos quanto a esse período, talvez, porque ele esteja muito próximo do momento do assassinato do coronel. Eles indicam que a sua proposta era progredir no processo de institucionalização do policiamento comunitário, tornando-o mais do que um simples dispositivo. Em seu entender, as dificuldades enfrentadas no primeiro comando, aliadas ao período de estudo e aproximação da academia em sua breve passagem pela reserva, seriam suficientes para garantir a transformação do conceito em uma prática.

Os rascunhos do programa de governo para as áreas de justiça e segurança pública (1991 a 1994) sublinham a necessidade de a Polícia Mi-

litar se concentrar nas áreas carentes, localidades onde se fazia urgente o “socorro policial”²⁶. Para que essa proposta pudesse funcionar, há uma menção explícita aos programas de reciclagem dos praças e oficiais com mais tempo de casa, com treinamento a partir de uma instituição acadêmica, a Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ) e, se possível, de outros centros de pesquisa interessados na temática. No âmbito dessa gestão, seriam implantados Centros Comunitários de Cidadania que, nas áreas mais carentes, ofereceriam uma espécie de projeto-piloto de inspiração comunitária; e, nas demais localidades – aquelas sem problemas sociais a serem resolvidos – haveria um programa de policiamento comunitário em sentido estrito²⁷.

Uma vez delineadas as diretrizes do período, o passo seguinte foi a elaboração de um novo regulamento policial. No arquivo foram encontrados diversos artigos sobre como esse processo levou a melhorias substantivas no trabalho prestado pelas polícias americanas. Mais uma vez, baseado no exemplo dos EUA, Cerqueira procurou aperfeiçoar o sistema policial carioca e, para tanto, adotou o Código de Conduta dos Encarregados de Cumprir a Lei, aprovado pela ONU desde 1979, e incorporado pela PMERJ através da Resolução n. 93 de 27 de setembro de 1991. Para que esse regulamento pudesse se tornar realidade foi organizado o Conselho de Ética, que seria responsável por analisar os desvios policiais e aplicar as punições administrativas, além de remeter os casos de infração ao Código Penal à Justiça Militar²⁸. Ainda na tentativa de tornar a PMERJ uma organização mais democrática e, por isso, digna de confiança por parte da população (elemento indispensável para

o bom funcionamento dos programas de policiamento comunitário), foram instituídas as normas reguladoras do comportamento ético do policial militar, que consistiam em: (1) controle do armamento da corporação, (2) proibição do uso de arma de fogo particular durante o período de serviço, (3) vedação à realização de refeições sem devido pagamento em estabelecimentos comerciais, (4) impedimento ao uso de equipamentos policiais para uso próprio, (5) controle dos usos da farda e das operações policiais²⁹.

Esses princípios seriam reforçados nas Notas de Instrução 002/1992 e 012/1992, que apresentavam os pilares da filosofia de polícia comunitária, adotada integralmente pela corporação desde a subida de Brizola ao cargo de governador do estado do Rio de Janeiro pela segunda vez³⁰.

Outro passo importante foi a tradução de documentos como o Guia de vigilância de bairro da Califórnia (EUA), que segundo as anotações de Cerqueira, seria utilizado como subsídio para a implantação do policiamento comunitário em distintos batalhões³¹, e o plano de ação estratégica para o policiamento comunitário, que apresentava táticas para se transformar o modelo profissional em uma polícia orientada para a prestação de serviços³². A retomada do policiamento comunitário como um dispositivo, mas com a perspectiva de sua transformação em programas reais parecia caminhar a passos largos.

No final de 1992 foi publicado um balanço dos dois primeiros anos de comando³³, sendo destacadas como iniciativas bem-sucedidas o

projeto integrativo salas de oficina; o encontro com os líderes de comunidades carentes; o policiamento comunitário; o curso de iniciação profissional; o Grupamento de Aplicação Prático Escolar (Gape); o policiamento na ECO92; o curso de prevenção e controle do estresse; o serviço de telefone comunitário assistencial; o seminário de prevenção ao crime; a “operação capacete”; a mesa-redonda “O papel das Polícias Militares na nova ordem constitucional” e o Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd).

Nesse documento chama a atenção a distinção entre o Gape e o policiamento comunitário: o primeiro consistia na ocupação dos morros da Providência, Pavão e Pavãozinho, como forma de resolver os problemas de segurança pública, prevenir o crime e estreitar as relações com a comunidade e, por isso, era um programa temporário; o segundo caracterizava-se pela presença permanente de policiais orientados para a solução de problemas em áreas nobres da cidade, nos moldes do que foi desenvolvido pela Polícia de Nova Iorque. Cerqueira deixava expresso que o Gape apenas poderia se conformar em policiamento comunitário após a solução dos problemas que suscitaram a sua origem e, por isso, sua existência deveria ser temporária³⁴.

Ao combinar treinamento para todos os níveis da corporação, com um sistema de justiça e disciplina condizente com o regime democrático e, ainda, programas mais afinados com a ideologia que se pretendia institucionalizar, era claro o intuito de Cerqueira de ir além do plano discursivo, transformando o policiamento comunitário em uma prática. Essa aspiração fica evidente em artigo por ele redigido

no início de 1993, intitulado *Community Policing – a challenge for the state of Rio de Janeiro*. No penúltimo parágrafo, ele destaca que, apesar do seu desejo de implementar o programa de policiamento comunitário, devido às características sociais das localidades e, em especial, devido às características da Polícia Militar essa proposta precisaria sofrer adaptações, o que limitaria a eficácia da iniciativa³⁵.

Cerqueira não contava com as resistências à sua tentativa de transformação da categoria policiamento comunitário em algo além de um dispositivo. A primeira delas veio em 4 de janeiro de 1993, quando os tenentes solicitaram, por meio de ofício, permissão para que os policiais militares pudessem utilizar as suas armas particulares em serviço. Igualmente, questionaram o policiamento comunitário, que daria um tratamento privilegiado à zona sul, pois permitiria a essa área da cidade ter “seguranças privados pagos pelo Estado”³⁶. Nos termos do documento, era preciso acabar com essa filosofia e modalidade de policiamento.

As oposições mais evidentes ainda estavam por vir e se materializariam, provavelmente, nas duas maiores chacinas cometidas por policiais que o Rio de Janeiro já vivenciou: a da Candelária, ocorrida em 23 de julho de 1993, e a de Vigário Geral, ocorrida em 28 de agosto de 1993. Interessante notar que, entre esses dois episódios, Cerqueira anunciou a expulsão de todos os envolvidos no primeiro evento. Tal discurso foi publicado tanto no BOL PM 154 de 18 de agosto de 1993 como no jornal O Dia, ambos os recortes colecionados pelo coronel³⁷. Na segunda chacina, ele decidiu criar comissões de ética e comitês da sociedade

civil, que teriam a função de orientar as operações policiais militares (OPM) no que se referisse aos interesses da comunidade em termos de ações éticas por parte dos policiais³⁸.

Em novembro de 1993, o relatório da *Human Rights Watch*, após descrever os massacres da Candelária e Vigário Geral, colocava a necessidade urgente de o Brasil controlar a sua polícia, sob pena de colocar em risco a sua democracia³⁹. Estava registrada a incapacidade de tornar o policiamento comunitário algo mais que um dispositivo, que agia somente do ponto de vista discursivo, sem qualquer mudança mais palpável na prática.

Cerqueira tentou reverter esse quadro no início de 1994, por meio (i) da publicação de novos Cadernos de Polícia, que eram a tradução de manuais diversos sobre como deveria se dar a atuação policial em contextos específicos⁴⁰; (ii) do estabelecimento de novos critérios sobre o uso da força^{41,45} e, (iii) do treinamento em direitos humanos, ministrado pelas próprias Nações Unidas como resultado dos eventos do ano anterior. O material desse curso demonstra a ênfase dada aos estudos de caso de policiamento nos regimes democráticos, bem como à relação entre direitos humanos e uso da força⁴².

A última iniciativa de fôlego deste período foi a implantação do policiamento comunitário de Copacabana, ao final de 1994, a partir da parceria com o Viva Rio e o Iser⁴³. Apesar de, nesse momento, Cerqueira tornar realidade a sua aspiração antiga – uma maior articulação entre polícia e academia – o legado deixado pelo programa não foi tão duradouro como

o esperado. Os episódios de violência policial, aliados à posse de Moreira Franco como governador do Estado no início de 1995 e a promessa desse de acabar com o crime em seis meses inviabilizaram a continuidade dessa iniciativa, como explicam Muniz et al. (1997, p. 198):

O projeto ficou tão fragilizado – dentro e fora da PM – que o novo comando da política de segurança do Estado, assumindo em maio de 1995 com a bandeira do “endurecimento policial”, não teve grande dificuldade em desmontá-lo em poucos meses, sem alarde, e sem que qualquer avaliação prévia de seus resultados justificasse considerá-lo supérfluo ou secundário. Como todos os outros “projetos especiais”, a patrulha comunitária de Copacabana foi desativada sob pretexto da “urgência” de se “confrontar” o propagado “crime organizado” no Rio de Janeiro.

Essa citação deixa evidente que o fim da segunda gestão de Cerqueira, em 1º de janeiro de 1995, condenou peremptoriamente a categoria de policiamento comunitário à condição de dispositivo. Mas o seu segundo comando mostra de maneira inigualável o descolamento entre uma polícia que lançava mão da categoria policiamento comunitário em seu processo de formação discursiva e uma polícia que na prática era tão ou mais violenta que as Forças Armadas durante o período ditatorial. Policiamento comunitário se tornou assim uma categoria carente de uma práxis, conformando-se em uma promessa de ação democrática que ainda não se realizou na cidade do Rio de Janeiro.

Nos anos seguintes, a categoria policiamento comunitário seria acionada sempre que a crise na PMERJ se instalasse (CARNEIRO,

2010). O caráter de inovação que o termo possuiu ao longo da década de 1980 e 1990 levou-o a ser associado a projetos de reforma, no sentido de tornar a ação policial mais legítima, especialmente perante as comunidades carentes. O problema seria o seu uso como um discurso que tem o efeito de uma ação e, por isso, permite resultados de curto prazo, sem transformar a ossatura institucional de qualquer das corporações envolvidas com a gestão da segurança pública. Em todos esses momentos, a PMERJ terminou por revelar a sua face militar em seus padrões de operação, ainda que o seu discurso seja de polícia de proximidade. Pode-se afirmar, então, que a retomada se estende até os dias atuais, mas é liderada por personagens outros que não o coronel Cerqueira.

E o coronel Cerqueira? O que ocorreu com ele após a sua saída da PMERJ? Como o ofício de sociólogo envolve uma curiosidade nata, torna-se imperativo falar brevemente sobre a sua trajetória após a segunda reforma.

Os documentos localizados no arquivo indicam que o seu esforço em reformar a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro foi amplamente reconhecido por diversas organizações internacionais, em que pese a rejeição de suas ideias por seus pares que, logo após a sua saída reinstituíram, por meio do Decreto n. 21.753, de novembro de 1995, a promoção por bravura, publicada originalmente no BOL PM 114, de 6 de agosto de 1982⁴⁴.

Os primeiros meses de sua aposentadoria foram marcados por numerosas viagens ao ex-

terior, para conhecimento de novos modelos de policiamento comunitário e relato dos desafios da PMERJ rumo a uma polícia cidadã. Sua primeira missão foi a visita ao *National Prevention Council of Canada*, em abril; ao *Police Foundation* nos Estados Unidos, em maio, e a Roma, em setembro. Participou também da avaliação do Proerd, na condição de colaborador do Programa Interuniversitário de Pesquisas e Demandas Sociais (Prodeman), da UERJ⁴⁵. Interessou-se pela temática de drogas, especialmente, pela discussão de como a criminalização dessas substâncias levaria à marginalização de determinadas populações do meio urbano. Nessa posição, participou de alguns seminários sobre o tema e redigiu alguns artigos que foram publicados em coleções que ele próprio organizou⁴⁶.

O seu interesse pelos negócios da PMERJ continuou vivo, como demonstram os diversos recortes de jornal referentes ao período 1995-1999 e a organização da coleção *Polícia do Amanhã*⁴⁷. Nesses livros, ele procurava veicular textos que poderiam servir como grandes fontes de inspiração para a estruturação de um novo padrão de policiamento, específico para o caso brasileiro. Tratava-se de um modelo que contemplava simultaneamente as boas práticas internacionais com as especificidades nacionais. Mas esse projeto foi interrompido brutalmente, em razão do seu assassinato.

Meses antes de sua morte, ele estava organizando um grande encontro sobre polícia comunitária, contatando acadêmicos e policiais de todo o país. O documento mais recente encontrado no arquivo foi uma agenda com tais contatos e uma marcação especial para aqueles

que já tinham confirmado a sua participação no evento, que nunca ocorreu⁴⁸.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Como realizar uma análise sóciohistórica do policiamento comunitário no âmbito da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro se o principal protagonista dessa história já faleceu? Essa questão foi um dos pontos de partida da análise sumarizada neste artigo, que tem Nazareth Cerqueira como protagonista e a sua tentativa de reformar a instituição policial dotando-a de um novo discurso e de uma nova prática, em que pese a sua ossatura permanecer militar.

Nesse cenário, a ideia de dispositivo parece ser apropriada para entendimento do processo, dada a ênfase exacerbada no plano discursivo que, na perspectiva do protagonista deste texto, alteraria a prática. Alexandre Werneck, em seu livro *A Desculpa*, mostra a capacidade que certos conceitos têm em se consubstanciar em ação, ainda que essa seja apenas imaginária. Ao dar uma desculpa, transplanta-se para a falsa doença, fazendo com que ela se torne real, pelo menos do ponto de vista discursivo. Esse é o significado que um dispositivo tem do ponto de vista sociológico.

Caso se pense que o sonho de uma polícia cidadã não era compartilhado por todos os comandados de Cerqueira, que repetiam a importância de a PMERJ internalizar a filosofia de policiamento comunitário em seus programas, mas agiam de maneira violenta, verifica-se como a ideia de dispositivo ajuda a compreender por que a Polícia Militar ainda é, em essência (e não apenas em forma), uma força auxiliar do Exército.

Para contar essa história, recorreu-se ao arquivo de Cerqueira, armazenado no Instituto Carioca de Criminologia (ICC). Após uma cuidadosa análise do material, identificaram-se três temas fundamentais que permitem a análise do acervo de uma perspectiva mais geral. O primeiro deles trata da influência dos programas de policiamento comunitário internacionais nas experiências brasileiras, o segundo ponto trata da importância de Cerqueira na implantação de programas de policiamento comunitário no Brasil e o terceiro ponto, de cunho mais teórico, trata do policiamento comunitário como uma filosofia que vai ao encontro dos valores democráticos.

Para inserir o policiamento comunitário como categoria discursiva, Cerqueira recebeu a influência de experiências de Estados Unidos, Canadá, Itália e Portugal. Foram encontradas programações de eventos sobre o tema (dos quais ele participou) e relatórios de visitas a distintos países. Nessas ocasiões, ele procurou compreender o funcionamento dos programas e coletar subsídios para os modelos a serem implantados no Rio de Janeiro.

Esses mesmos documentos demonstram de maneira inequívoca a importância de Cerqueira para a história do policiamento comunitário no Rio de Janeiro e no Brasil. Diversos são os discursos, artigos, palestras e textos escritos por esse personagem que ainda soam inovadores e reformistas, mesmo 15 anos após a sua morte. Um deles é a carta resposta escrita ao jornal *O Globo* em 31 de março de 1990, em razão da acusação de que o governo Leonel Brizola seria omissivo em relação ao crime organizado. Na carta é levantada a polêmica sobre as or-

dens do governo de a PM ter de respeitar os direitos humanos e agir com cautela ao entrar nas favelas do Rio de Janeiro. Em sua resposta, Cerqueira pontua que não se trata de negligenciar a questão do crime, mas de respeitar os valores democráticos e os direitos humanos. Fala da valorização necessária, mas ainda inexistente, de uma polícia protetora e não combativa. Trata da questão da segurança pública como política social e complexa e dá ao texto um tom democrático e de cultivo à filosofia do policiamento comunitário⁴⁹.

A produtividade de Cerqueira em relação a esse tema tornou-o referência nos meios policial e acadêmico. A filosofia de policiamento comunitário foi introduzida por ele em um

momento *sui generis* da história do Brasil: a redemocratização. Seus anos de comando foram bastante efetivos no espraiamento da noção de policiamento comunitário não apenas dentro da PMERJ, mas em todo o território nacional. Porém, como a apropriação do conceito se fez apenas em termos discursivos, como se procurou evidenciar neste trabalho, o policiamento comunitário se conformou em um dispositivo, ou uma desculpa, que só existe como ação na imaginação dos interlocutores de uma dada conversa. Com isso, o que se percebe é a permanência dos preceitos ditatoriais nas estruturas e práticas das polícias militares, que seguem funcionando sob um modelo repressor, especialmente perante as populações marginalizadas.

1. *Texto resultante do projeto "Policiamento comunitário: uma análise sóciohistórica dos projetos desse gênero empreendidos pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro no período democrático (1983-2011)", financiado pelo Conselho Nacional de Desenvolvimento Científico e Tecnológico (CNPq) por meio do auxílio 474393/20119, resultante do Edital Universal 14/2011. Uma primeira versão do trabalho foi apresentada ao XVI Encontro Regional de História (ANPUH-Rio), realizado de 28 de julho a 01 de agosto de 2014. Agradecemos às organizadoras da sessão os comentários, que muito contribuíram para a redação final deste texto e, inclusive, para o seu novo título.*
2. *Para uma análise sobre este fenômeno, ver Maia e Rocha (2014).*
3. *Tal como destacado por Lemgruber (1986), um general do Exército era o responsável por comandar a Polícia Militar durante a ditadura, de forma a garantir que esta corporação fosse uma força auxiliar.*
4. *Documento assinado em 18 de agosto de 1981 e que compõe o acervo da caixa 5, do arquivo consultado no Instituto Canoaca de Criminologia (ICC).*
5. *Para um esboço da biografia do cel. Cerqueira, ver Leal, Pereira e Munteal (2011).*
6. *Para uma descrição das circunstâncias em que este homicídio ocorreu, ver Soares (2000).*
7. *Para que o empreendimento de nomear um policial de carreira para o cargo de comandante-geral da corporação pudesse se efetivar, o governador recém-eleito, Leonel Brizola (1983-1987), precisou realizar certa engenharia institucional. Como o Brasil ainda vivia o período de ditadura militar (1964-1985), os ocupantes desses cargos deveriam ser aprovados pelo Exército, tal como previsto pelo decreto-lei n. 667 de 1969. Para escapar dessa regra, o governador recém-empossado (1983) extinguiu a Secretaria de Segurança, que coordenava a ação da Polícia Militar e da Polícia Civil, dando lugar ao aparecimento das Secretarias de Polícia Civil e Polícia Militar: "Assim, o Estado do Rio de Janeiro não obrigou a submeter um nome à aprovação do ministro do Exército, pois não existia um Comando Geral, mas secretarias de Estado" (LEMGRUBER, 1986, p. 22).*
8. *Na consulta realizada entre os oficiais da PMERJ para a indicação de quem seria o novo comandante-geral da corporação, os tenentes-coronéis apontados foram: Cerqueira (45,33% dos votos), Rosette (15,33% dos votos) e Elísio (7,33% dos votos) (documento "O Comando Geral", caixa 5).*
9. *Nesse sentido, ver Marques (2014).*
10. *Segundo a Constituição Federal de 1988, Art. 144 § 6º, "As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios".*
11. *Cerqueira escreveu sobre esse tema e o seu texto foi publicado pelo ICC logo após a sua morte (CERQUEIRA, 2001).*
12. *O Community Policing Consortium é uma associação internacional de chefes de polícia, policiais e pesquisadores interessados na temática da polícia em geral e do policiamento comunitário em especial. Nesse sentido, ver: Community Policing Consortium (1994).*

13. *A versão original desse texto pode ser encontrada em: <<http://www.theatlantic.com/magazine/archive/1982/03/broken-windows/304465/>>.*
14. *De acordo com Belli (2000, p. 160), “o programa Tolerância Zero se baseia, em grande medida, na chamada teoria das “janelas quebradas” (“broken Windows”), divulgada pelo famoso artigo homônimo de autoria de James Q. Wilson em parceria com George Kelling e publicado em 1982 na revista norte-americana Atlantic Monthly. O argumento principal dessa “teoria” é o de que uma pequena infração, quando tolerada, pode levar a um clima de anomia que gerará as condições propícias para que crimes mais graves vicejem.” Assim, cabe à comunidade residente da área evitar que pequenas desordens aconteçam, afastando o crime e a delinquência da localidade.*
15. *Documento da caixa 38, com anotações sobre formação.*
16. *Termo empregado por um dos coronéis entrevistados no âmbito da pesquisa para explicar a lógica de circulação de ideais entre os oficiais, que seria iniciada na academia de polícia e teria reflexo nos círculos em que cada um iria conviver na fase profissional.*
17. *Nesse sentido, ver o texto publicado por Cerqueira (1996).*
18. *Rascunho do plano diretor para o período 1984/1986, documento da caixa 37.*
19. *Caderno “Polícia Militar: Estabilidade e Promoção”, de 1983, caixa 23.*
20. *Diretrizes publicadas no BOL PM número 56, de 23 de março de 1984, cuja cópia estava arquivada na caixa 16.*
21. *Documento da caixa 12.*
22. *Documento da caixa 23.*
23. *Documento da caixa 12.*
24. *O argumento vencedor foi o de que o cargo era de secretário de Polícia Militar e, por conseguinte, comandante da PMERJ, mas que a primeira posição tinha ascendência sobre a segunda e, por isso, não se sujeitava aos regulamentos policiais.*
25. *Documento da caixa 12.*
26. *Citação literal do rascunho do programa de governo para a área de justiça e segurança pública, encontrado na caixa 10.*
27. *Programas enumerados no BOL PM n. 17, de 10 de abril de 1991, documento da caixa 10.*
28. *BOL PM 148, de 15 de outubro de 1991. Documentos da caixa 12.*
29. *BOL PM 06, de 9 de janeiro de 1992. Documentos da caixa 10.*
30. *Documentos da caixa 10.*
31. *De acordo com as anotações, o 18º, 6º, 2º, 13º, 25º, 12º, 15º e 17º batalhões receberiam esse programa de policiamento comunitário.*
32. *Documentos da caixa 8.*
33. *Documento da caixa 10.*
34. *Essa ressalva é importante porque as ocupações nos moldes empreendidos no âmbito do Gape se conformaram nos grandes modelos de policiamento comunitário da cidade do Rio de Janeiro ao longo dos anos 2000 e 2010, como argumentam Ribeiro e Montandon (2014).*
35. *Documento da caixa 14.*
36. *Documento da caixa 10.*
37. *Ambos documentos da caixa 1.*
38. *Bol PM 142, de 2 de agosto de 1993. Documentos da caixa 1.*
39. *Documento da caixa 3.*
40. *São os Cadernos de Polícia 18 (Introdução ao estudo da vitimização e violência juvenil), 19 (sobre drogas e prevenção da delinquência no meio urbano) e 23 (documento no qual as experiências de policiamento comunitário encontram-se mais estruturadas, com menções ao Koban como estratégia de policiamento da Irlanda do Norte e não do Japão). Localizados na caixa 7.*
41. *Nota de Instrução 7, publicada no BOL PM 186, de 4 de outubro de 1994, localizado na caixa 7.*
42. *Documento da caixa 18.*
43. *Documento da caixa 20.*
44. *Documentos grampeados em conjunto e disponíveis na caixa 19. Eles indicam que a “gratificação faroeste” é, de fato, um resquício da ditadura militar.*
45. *Documentos da caixa 1.*
46. *Documentos da caixa 18.*
47. *Alguns rascunhos e pedidos de cessão de textos para a coleção encontram-se na caixa 3.*
48. *Documento da caixa 4.*
49. *Documento da caixa 23.*

Referências bibliográficas

- BEATO, Claudio. **Notas sobre um programa de policiamento comunitário**. Belo Horizonte: CRISP/UFMG, 2001. Mimeografado.
- BELLI, Benoni. **Polícia, “tolerância zero” e exclusão social**. *Novos Estudos CEBRAP*. No. 58, 2000. p. 157-71.
- CARNEIRO, Leandro. **Mudança de guarda: as agências da segurança pública no Rio de Janeiro**. *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 4, 2010, p. 4870.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth. **O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia**. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, 2001.
- _____. **A polícia e os direitos humanos: estratégias de ação**. *Revista Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, n. 2, 1996.
- COMMUNITY POLICING CONSORTIUM. **Understanding community policing: a framework for action**. Washington, DC: Bureau of Justice Assistance, 1994.
- FOUCAULT, Michel. **Microfísica do poder**. Rio de Janeiro: Graal, 1992.
- LATOUR, Bruno. **Ciência em ação: como seguir cientistas e engenheiros sociedade afora**. São Paulo: UNESP, 2000.
- LEAL, Beatriz; PEREIRA, Ibis; MUNTEAL, Oswaldo. **Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira**. Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2013.
- LEMGRUBER, Julita. **Polícia, direitos humanos e cidadania: notas para um estudo**. *Papéis avulsos*, Rio de Janeiro: Casa de Rui Barbosa, n. 2, 1986.
- MAIA, João Marcelo; ROCHA, Lia de Mattos. **Protests, protests, everywhere**. *The Cairo Review of Global Affairs*, v. 1, 2014, p. 7985.
- MARQUES, Bruno. **Polícia não é Exército**. *Tese de Doutorado*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2014.
- MCCANN, Bryan. **Hard Times in the Marvelous City: From Dictatorship to Democracy in the Favelas of Rio de Janeiro**. Duke University Press, 2014.
- MCELROY, Jerome E.; COSGROVE, Colleen A.; SADD, Susan. **CPOP, the Research: An Evaluative Study of the New York City Community Patrol Officer Program**. New York: Vera Institute of Justice, 1990.
- MUNIZ, Jacqueline et al. **Resistances and difficulties of a community police program**. *Tempo Social*, v. 9, n. 1, 1997, p. 197213.
- PEETERS, Hugues; CHARLIER, Philippe. **Contributions à une théorie du dispositif**. *Hermès*, v. 25, 1999, p. 1523.
- RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes; MONTANDON, Ana Maria Alemão. **O que os policiais querem dizer com ‘policiamento comunitário’: uma análise dos discursos dos oficiais da PMERJ**. *DILEMAS: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 7, n. 2, abr/maio/jun. 2014, p. 233260.
- SKOGAN, Wesley G. **An overview of community policing: origins, concepts and implementation**. In: WILLIAMSON, Tom (Org.). *The handbook of knowledgebased policing: current conceptions and future directions*. Chicago: John Wiley & Sons, 2008.
- SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro**. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- WERNECK, Alexandre. **A desculpa. As circunstâncias e a moral das relações sociais**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2012.

Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policamento comunitário a uma organização policial militar brasileira

Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro e Ana Maria Alemão Montandon

Resumen

¿Reformar la policía o reformar su discurso? Un análisis de la llegada de la filosofía de servicio policial comunitario a una organización policial militar brasileña

En este trabajo, analizamos cómo la categoría de servicio policial comunitario, tal y como la empleaba la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro en las décadas de 1980 y 1990, se convierte en un dispositivo, en términos de Peeters y Charlier (1999). Como fuente de información, se utilizan los documentos recolectados en el archivo del Cnel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, secretario de estado de la Policía Militar del Estado de Río de Janeiro entre el 18 de febrero de 1983 y el 15 de marzo de 1987, y entre el 15 de marzo de 1991 y el 1 de enero de 1995.

Palabras clave: Reforma de la policía. Servicio policial comunitario. Policía Militar del Estado de Río de Janeiro (PMERJ).

Abstract

Police reform or police discourse reform? Analyzing the introduction of community policing practices in a Brazilian military police organization

This paper analyzes the category of community policing in the discourse of the Military Police of the State of Rio de Janeiro between the 1980s and 1990s. The analysis reveals that this category became a dispositif, according to Peeters and Charlier's theory (1999). The source data was extracted from the documents collected by Colonel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, who was the State Secretary for the Military Police of the State of Rio de Janeiro between February 18th 1983 and March 15th 1987, and between March 15th 1991 and January 1st 1995.

Keywords: Police reform. Community policing. The Military Police of the State of Rio de Janeiro (PMERJ).

Data de recebimento: 26/11/2014

Data de aprovação: 27/01/2015

Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policamento comunitário a uma organização policial militar brasileira
Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro e Ana Maria Alemão Montandon

Dossiê