

O interessante e mais emblemático na trajetória político-profissional do Coronel Carlos Cerqueira, dos anos 1980 até seu trágico e deplorável assassinato em 1999, é que ele ocupou por duas vezes, em dois momentos históricos distintos – em dois governos de Leonel Brizola, no último, tendo no final de mandato, como Governador, Nilo Batista, de 1982 a 1986, e depois, de 1990 a 1994 – o cargo de Comandante da Polícia Militar, o primeiro oficial negro a tê-lo ocupado, e Secretário da Polícia Militar. Nesses dois governos, *jamaiz deixou de falar verdades ao Poder*.

Assim sendo, o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, intelectual humanista, que sempre lutou por uma *Polícia Cidadã*, foi, na essência, por ter a *virtú* imprescindível às grandes lideranças, um autêntico *outsider*, que se indignava contra tanta injustiça, desigualdade social e todas as formas possíveis da violência, particularmente, a estrutural e a policial.

Por fim, este belo livro, justa e merecida homenagem ao Coronel Cerqueira, sinaliza para um aspecto imprescindível à dimensão humana: o legado deste íntegro e generoso homem público permanecerá sempre atual.

Então, queremos anunciar: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, presente!

Carlos Henrique Aguiar Serra

Professor adjunto do Departamento de Ciência Política da UFF

Coordenador do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFF

Neste livro,

Entrevistas com:

Vera Malaguti Batista

Nilo Batista

Coronel Sérgio Antunes de Barbosa

Coronel Jorge Braga

Elizabeth Leeds

Mina Seinfeld de Carakushansky

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo

Textos e artigos do Coronel Cerqueira:

A Criminalidade e o Criminoso

As Polícias e a Criminalidade

Dicotomia: Polícia Civil x Polícia Militar

Discurso de Despedida 1ª. Gestão

Entrevista com o Coronel Cerqueira

Manejo dos Conflitos Sociais. Força Pública e a Sociedade Civil

Modernização da Segurança Pública

O Jogo do Bicho, os Políticos e a Polícia

O Negro e a Segurança Pública

Os Direitos Difusos e a Nova República

Painel “Culturas Regionais, Minorias Étnicas e Direitos Humanos”

Palestra “Violência nas escolas”

Segurança Pública



ORGANIZAÇÃO
SONHO DE UMA
POLÍCIA CIDADÃ
Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira

SONHO DE UMA POLÍCIA CIDADÃ:

Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira

ORGANIZAÇÃO

ANA BEATRIZ LEAL, ÍBIS SILVA PEREIRA

E OSWALDO MUNTEAL FILHO



É com enorme satisfação e imensa honra que aceitamos o convite para escrevermos a “orelha” do livro em homenagem ao saudoso e sempre presente Coronel da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, Carlos Nazareth Cerqueira.

O Coronel Carlos Nazareth Cerqueira, antes de qualquer consideração, foi um patriota, um brasileiro e apaixonado pela Polícia Militar do Rio de Janeiro. Na verdade, o Cel. Cerqueira foi um grande intelectual, tendo suas formações acadêmicas inscritas na Psicologia e Filosofia, que, acima de tudo, *pensou a Polícia*.

Pode-se, portanto, afirmar com muita propriedade que o brilhante oficial negro da Polícia Militar, que teve uma carreira exemplar na instituição, era um *intelectual humanista* que ao pensar a Polícia, e mais do que isso, colocou na prática suas reflexões, sempre acalentou o sonho, e lutou por este desejo, de transformar a Polícia Militar, em especial, numa *Polícia Cidadã*.

Na nossa avaliação este era o maior desejo deste intelectual humanista da Polícia Militar: ver na concretude da realidade a sua, e nossa, Polícia Militar imbricar-se enquanto uma *Polícia Cidadã*.

Neste sentido, o Coronel Cerqueira, um homem, que, muito além das suas qualidades em vários campos do saber e como profissional e oficial superior da Polícia Militar, era extremamente íntegro, polido, solidário e generoso, e, também, como diria Edward Said, falava várias *verdades ao Poder*.

SONHO DE UMA POLÍCIA CIDADÃ:
CORONEL CARLOS MAGNO NAZARETH CERQUEIRA

SONHO DE UMA POLÍCIA CIDADÃ:
CORONEL CARLOS MAGNO NAZARETH CERQUEIRA

Organização
Ana Beatriz Leal
Íbis Silva Pereira
Oswaldo Munteal Filho



Núcleo de Identidade Brasileira e História Contemporânea
UERJ, 9º andar, Bloco D, sala 05 – email: nibrahc@gmail.com

Revisões

Déborá Barros e Livia Salles

Projeto gráfico de capa e miolo

Flávia da Matta Design

Texto e edição das entrevistas

Ana Beatriz Leal, Bruna Coutinho Gonçalves Belchior, Íbis Silva Pereira,
Mariana Ferreira de Melo, Marieta Pinheiro de Carvalho, Oswaldo Munteal Filho,
Vivian Cristina da Silva Zampa

Auxiliares de pesquisa

Alessandra Schimite da Silva, Arícia Nogueira Valério de Abreu, Camila Rebelo
Araujo, Camila Camacho, Juliana Eblen Ferraz, Paula de Saules Xexeo

Patrocínio

Engesig e Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

Diretor – Engesig

Mauro Marques do Rosário

Gerente Regional RJ – Engesig

Nelson Mingrone Bruno

Comandante-geral da PMERJ

Coronel Mário Sérgio de Brito Duarte

Chefe do Estado-Maior Geral Operacional

Coronel Álvaro Rodrigues Garcia

Chefe do Estado-Maior Geral Administrativo

Coronel Carlos Eduardo Milagres Pereira

Sonho de uma polícia cidadã: Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira / organização: Ana
Beatriz Leal, Íbis Silva Pereira e Oswaldo Munteal Filho. – Rio de Janeiro: NIBRAHC, 2010.

248 p. ; 21 cm

Inclui bibliografia

ISBN: 978-85-8006-021-8

1. Segurança pública – Rio de Janeiro. 2. Polícia – Rio de Janeiro. 3. Pessoal da
segurança pública – entrevistas. 4. Violência. I. Leal, Ana Beatriz. II. Pereira, Íbis Silva. III.
Munteal Filho, Oswaldo. IV. Núcleo de Identidade Brasileira e História Contemporânea

CDD: 363.2098153

Dedicamos este livro a Carlos Magno Nazareth
Cerqueira, exemplo de defensor dos
Direitos Humanos no Brasil.

Sumário

- 9 **Prefácio**
Coronel PM Mário Sérgio de Brito Duarte –
Comandante-geral da PMERJ
- 12 **Apresentação**
Adair Rocha
- 15 **Introdução**
Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira e o sonho de
uma polícia cidadã
- 37 **Entrevistas**
- 38 * Vera Malaguti Batista
- 49 * Nilo Batista
- 58 * Coronel Sérgio Antunes de Barbosa
- 70 * Coronel Jorge Braga
- 84 * Elizabeth Leeds
- 89 * Mina Seinfeld de Carakushansky
- 103 * Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo
- 117 **Textos e artigos do Coronel Cerqueira**
- 119 * A criminalidade e o criminoso
- 124 * As polícias e a criminalidade

- 128 * Dicotomia: Polícia Civil *versus* Polícia Militar
- 156 * Discurso de despedida da primeira gestão
- 167 * Entrevista com o Coronel Cerqueira
- 172 * Manejo dos conflitos sociais: Força Pública e sociedade civil
- 196 * Modernização da segurança pública
- 206 * O jogo do bicho, os políticos e a polícia
- 209 * O negro e a segurança pública
- 212 * Os direitos difusos e a Nova República
- 218 * Painel “Culturas regionais, minorias étnicas e direitos humanos”
- 228 * Palestra “Violência nas escolas”
- 235 * Segurança pública

238 **Bibliografia**

Prefácio

Coronel PM Mário Sérgio de Brito Duarte
Comandante-geral da PMERJ

Não é raro encontrarmos na história das realizações humanas exemplos de empreendimentos que não exibiram seus melhores resultados no produto imediato e direto, realizado pelo empreendedor.

Muitas vezes vamos achá-los quase irreconhecíveis da origem, mas com identidade inexorável ao ser investigado no caminho histórico onde transitou.

Podemos reconhecer, por exemplo, a vigorosa ciência química nos experimentos ingênuos da alquimia esotérica, quando esta, investigando a transmutação de metais em ouro, permitiu ao homem descobrir elementos e substâncias, capazes de influenciar, interferir e transformar o meio físico onde aplicado, funcionando para o bem ou para o mal, consoante os valores relativo e absoluto que cada realidade carrega em si.

Arrisco-me, assim, em dizer que os melhores produtos, as maiores e melhores conseqüências das concepções, propostas e modelos adotados pelo Coronel PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira, ao longo de oito anos como Comandante-geral da PMERJ, não podem ser mensurados quantitativa e qualitativamente para apresentação epistêmica de números reveladores da redução de índices de criminalidade, ou avaliados numa hipotética melhoria da imagem institucional da PM, pois ambas situações não ocorreram durante sua gestão, e nem nos anos que se seguiram imediatamente.

Os melhores resultados, os mais expressivos, não os encontramos estáticos e consolidados. Eles não são modelos estratégicos, ou operacionais, ou conceituais, não obstante muitas de suas idealizações nestes campos, ainda encontramos-las hoje, felizmente, vigorando na PMERJ.

Vigoraram, romperam a dureza da terra sem adubo, sem irrigação, e impuseram-se pela lógica de sua existência sensata e razoável ao meio que passaram integrar e servir, como componentes de uma “socioecologia”.

Assim, temos no PROERD, no BPTur, na CAES, no GEPE e em toda forma de policiamento orientado para o atendimento às comunidades, frutos diretos de sua sementeira; reflexos de sua coragem rompedora de paradigmas de tempo e desnaturalizadora de preconceitos.

Dizemos na PM, hoje, que Coronel Cerqueira era um homem muito adiante do nosso tempo, mas naquela época, tantos o consideraram um lunático.

Eu mesmo muitas vezes ironizei sua vanguarda, tomando-a por um conjunto de sandices, com ingredientes de intelectualismo pedante e antioperacionalidade disfarçada.

Mas, inelutável é a verdade e sua essência. O Coronel Cerqueira nos despertou para o devir constante da sociedade, suscitando mudanças na Corporação.

Ele nos compeliu à reflexão e à pesquisa, à inquirição dos outros e de nós mesmos para compreensão dos fenômenos sociais, suas causas, suas consequências, para que pudéssemos interferir prevenindo, reprimindo e (pasmem!) mediando conflitos, não apenas ancorados na segurança das ciências jurídica e militar, mas, também, num caleidoscópio de impressões positivas apresentado nas cores da moderna vitimologia, da sociologia, antropologia, da ciência política e da psicologia social.

Coronel Cerqueira não pôde assistir o quadro de progressiva paz social que experimentamos. Ele partiu muito cedo.

Permanece entre nós, felizmente, as vibrações positivas de seu espírito desbravador e intemorato.

Esta obra nos revela um pouco daquele que foi Magno não apenas no nome, mas principalmente no que legou como semeador de sonhos possíveis e imaginações realizáveis.

Apresentação

*Adair Rocha*¹

Esta publicação chega em um tempo e contexto importantes para a realização do sonho do Coronel Cerqueira da polícia cidadã, que é conexo e pressuposto da emancipação da sociedade, como protagonista prioritária do cenário público e comum.

Difícilmente se pode analisar, comentar ou apresentar a vida de um personagem ou uma personalidade, como é o caso aqui pretendido, sem perceber as relações com o momento atual. No caso, há duas observações iniciais importantes: sua atuação no decorrer dos anos 1980 e início dos 1990, à frente da Polícia Militar, está exatamente no ritual de passagem do processo autoritário (ditatorial) para a construção do processo democrático; e seu pressuposto, ou palavra de ordem, *cidadania*, como era sua convicção, não chega por decreto. Ela é processual e, portanto, demanda mão dupla com sociedade e política cidadãs.

Neste sentido, há que se salientar um outro aspecto condicionante do avanço do processo cidadão, na gestão pública: as diferentes instâncias de poder, de governo, isto é, a institucionalidade do Estado, terem na população o sujeito da sua existência. Trata-se, portanto,

1 Doutor em Comunicação pela UFRJ; professor da PUC-Rio e do Núcleo de Comunicação Comunitária do Projeto Comunicar. Professor adjunto da UERJ, na FEBF - Faculdade de Educação da Baixada Fluminense, e também professor de Comunicação Comunitária da UNICARIOCA. Publicou *Cidade Cerzida: a costura da cidadania no morro Santa Marta*. 2. ed. Rio de Janeiro: Museu da República, 2005. É autor também de vários artigos publicados em revistas, jornais e livros nas áreas de comunicação, cultura e movimentos sociais. Atualmente, é o chefe da Representação Regional do Ministério da Cultura (MinC) no Rio de Janeiro e no Espírito Santo.

da chamada gestão territorial, que vale dizer, a convergência do Município, do Estado e da União para a mudança da qualidade de vida da população, com planos e sistema que modifiquem e integrem a ação das políticas públicas.

É o augúrio da Unidade de Polícia Pacificadora (UPP), que já tem que nascer social, experiência que nasce no Rio de Janeiro, sob orientação da Secretaria de Segurança e da Secretaria de Ação Social e Direitos Humanos.

Com o legado de Cerqueira podemos re-significar não só o papel da polícia, mas, sobretudo, a autoria dos moradores e da sociedade, do estatuto da cidadania.

Como intelectual, além de gestor público, está voltado, de um lado, para a pesquisa da segurança em dimensão internacional, de outro, no comando da Polícia Militar no Rio de Janeiro, enfrentando o conflito da cidade como limite prisional, com explicitação na territorialidade do empobrecimento.

A leitura deste livro, que traz artigos e entrevistas, acompanhados de comentários e pesquisas sobre o cidadão que antecipou, neste estado e nesta cidade, o vaticínio do enfrentamento da violência, combatendo a ideia de segurança nacional, que é repressiva, belicosa e, muitas vezes, ideológica, como paradigma para o papel da polícia na sua atuação cotidiana junto à população.

Há um episódio no documentário *Santa Marta: duas semanas no Morro*, do cineasta Eduardo Coutinho, feito na primeira metade dos anos 1980 (época que coincide com o primeiro Governo Brizola, portanto, sob o comando de Cerqueira), de uma blitz na subida do morro. Interpelada pela equipe de filmagem, composta também de moradores ligados à Associação de Moradores, se ali havia violência, discriminação no trabalho realizado, responde-se: “Não. Aqui, só tranquilidade. Se um transeunte cai na suspeição, vai ser averiguado normalmente”.

Quais os sintomas ou critérios que levam à suspeição? Que visão e percepção de direito têm, tanto moradores como policiais?

Para responder ou enfrentar tais questões, o Coronel condicionava a uma nova formação da polícia desafiada por políticas públicas e sociais que revestissem de cidadania a nova política de segurança.

O Rio cresceu, a favela assumiu dimensões geométricas e geopolíticas no visual da cidade. A guerra triplicou na proporção da demanda mercadológica do consumo de drogas que introduz novas facções na competição pelo lucro, colocando na especulação do controle urbano uma nova moeda de troca: *o medo*.

Paradoxalmente, a coragem de se apontar as questões na sua raiz, característica de sua ação, desmistifica ações e visões preconceituosas, como a que trata os Direitos Humanos como direito de bandido, vinculada à estratégia de se manter a ordem de qualquer maneira.

Hoje, já não se pode reduzir as mudanças da cidade, na circulação do crime, ao enfrentamento simples com a situação do conflito, outro legado de Cerqueira.

As respostas cidadãs e democráticas não “enfrentam” no sentido de solução de conflitos, mas se previnem, criando condições de acesso e de participação desde o âmbito local, doméstico-familiar, aos espaços e territórios comuns e públicos da cidade e da sociedade. Assim, as noções de controle, radicalizadas no sistema repressivo, vão atender aos interesses e anseios do bem-estar comum e público. As UPP's sociais são a prova disso. Trata-se da presença física das diversas políticas públicas.

Em verdade, o poder que se enfrenta, ou com o qual se confronta, não é o paralelo, com milícias, com legisladores ou com executivos que substituem o Estado, mas a força do poder econômico que se sustenta na demanda do fornecimento de drogas, que territorializadas nas favelas, a sua distribuição abre as possibilidades de ampliação do mercado, especialmente para a manutenção do aparato bélico.

Por tudo isso, pode-se dizer que este livro (por publicar parte da obra e opiniões sobre a gestão do Coronel Cerqueira) homenageia o Rio de Janeiro e o Brasil, pois dá continuidade ao projeto iniciado e sonhado pelo Chefe-Comandante-Cidadão Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira.

Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira e o sonho de uma polícia cidadã

Analisar parte da trajetória de vida de um indivíduo é um percurso cheio de surpresas para o pesquisador. De início, as escolhas, as opções e as motivações despertam senão o interesse analítico, a curiosidade de percorrer e aproximar-se da experiência vivida. Além disso, permitem uma oportunidade única de tentar compreender como a vida de uma pessoa permite indagações e esclarecimentos sobre o coletivo, sobre o passado histórico de uma sociedade. A justaposição e os limites entre a liberdade de ação individual e a influência ou imposição contextual são chaves fundamentais e delimitam o difícil e, ao mesmo tempo, rico caminho da investigação de uma trajetória individual.¹

No caso da apreciação aqui pretendida, a investigação mostra-se mais específica devido à proximidade temporal. Afinal, nosso personagem marcou a história recente do estado do Rio de Janeiro durante as décadas de 1980 e 1990. Assim sendo, o interesse despertado pelo contato com documentos, fotografias, escritos, enfim, as fontes primárias que legitimam a investigação histórica estão constantemente atreladas e envoltas pela memória ao nos transportar para um momento tão recente da nossa história.

1 Borges, Vavy Pacheco. Grandezas e misérias da biografia. In: Bassanezi, Carla. *Fontes para a história*. São Paulo: Contexto, 2005; e Levi, Giovanni. “Usos da biografia”. In: Ferreira, Marieta M.; Amado, Janaina. *Usos e abusos da história oral*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996.

Entre os períodos de 1983–1987 e 1991–1994, Carlos Magno Nazareth Cerqueira foi Secretário de Estado da Polícia Militar e Comandante-geral. Cargos importantes em uma carreira profissional igualmente grandiosa e que muito contribuem para a compreensão não só da história fluminense, mas do Brasil, principalmente no que tange a uma discussão que assumia contornos específicos a partir do final dos anos 1970: sobre a segurança pública e políticas públicas voltadas para o controle e a prevenção da violência.

Afinal, esse era um período de discussão e planejamento para a consolidação das instituições democráticas e, no caso específico do Rio de Janeiro, isso acontecia ao mesmo tempo em que as grandes cidades urbanas lidavam com problemas que cresciam à medida que as desigualdades socioeconômicas e o inchaço urbano aumentavam exponencialmente. Um novo cenário configurava-se a partir das mudanças que rapidamente alteravam o cotidiano da vida moderna.²

Não só nos estados brasileiros, mas também nas sociedades ocidentais, o rápido desenvolvimento das atividades tecnológicas e industriais revolucionaram o estilo de vida, originando a chamada era da informática, vindo acompanhado de importantes mudanças políticas. Dentre elas, alterava-se o panorama de preocupação com a segurança nacional, motivada pela polarização ideológica advinda da Guerra Fria, para uma noção de segurança pública que precisava ser reavaliada para reverter o crescimento da criminalidade.³

Na verdade, o contexto das décadas de 1980 e 1990 marcou um novo momento de ressignificação e discussão sobre as políticas públicas necessárias para melhorar a qualidade de vida e prover segurança. A consolidação democrática permitia um diálogo mais intenso entre os formuladores das ações implementadas pelo Estado e as opiniões e requisições da sociedade civil diante da necessidade

2 Zackseski, Cristina. “Da prevenção penal à nova prevenção”. In: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, São Paulo: Revista dos Tribunais, v. 29, p. 167-191, 2000.

3 Bauman, Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

de diminuir as desigualdades sociais que atingiam as grandes concentrações urbanas.⁴

Em especial no Rio de Janeiro, a violência urbana exigia a atenção das instituições públicas, ao mesmo tempo em que era preocupação de destaque no debate público. Nesse sentido, a marginalização de grupos sociais, o sentimento de insegurança e a fragmentação dos espaços públicos tornavam-se problemas associados à imagem de muitas cidades fluminenses, e o combate a tais fatores eram assuntos na ordem do dia, não só para os representantes do Estado como também para a opinião pública. Questões que exigiam novas formas de ações e que faziam insurgir o debate sobre a dimensão da cidadania no Brasil e do respeito aos direitos humanos, além de propostas e projetos sobre as formas de manutenção do ordenamento social, da autoridade estatal e do controle sobre os diferentes espaços e grupos sociais.

Talvez seja esse contexto tão delicado que torna a atuação do Coronel Cerqueira tão marcante não só dentro da corporação fluminense, mas também para as Polícias Militares de outros estados e para pesquisadores, acadêmicos, intelectuais e aqueles preocupados com o estudo e desenvolvimento de políticas públicas eficazes na prevenção da criminalidade. Afinal, o modelo de polícia proposto, a partir do seu comando, não se apoiava somente no controle dos conflitos e na manutenção da ordem pública. O monopólio estatal da força – usada nas situações necessárias, quando acionada pelos governantes – não poderia delimitar a atuação policial. Ao contrário, as causas das atividades criminais deveriam ser motivo de preocupação e pesquisa para a instituição policial na construção de medidas e posturas preventivas.⁵

4 Gorita, Marcos Alan. *Notícias do crime, relato da insegurança. Os discursos da violência na cidade do Rio de Janeiro (1995-2000)*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

5 Cerqueira, Carlos Magno Nazareth. *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.

Mesmo que haja discordâncias, no Brasil, quanto aos meios de se promover mudanças no sistema de segurança pública, existe um consenso de que transformações são necessárias em vista de garantir direitos individuais e coletivos fundamentais no processo de construção e aprimoramento das instituições democráticas. Esse processo acontecia não só no Brasil, mas era fruto de uma preocupação que refletia as necessidades das grandes aglomerações urbanas e impulsionava o surgimento de novas políticas vinculadas a uma noção de democracia preocupada com a questão da inclusão social. Isso acontecia nos Estados Unidos e na Europa durante as décadas de 1970 e 1980 e, em especial, após a queda do muro de Berlim.⁶

Nesse sentido, pensar o indivíduo na história permite desvendar uma época, uma sociedade e, ao mesmo tempo, é fonte para o conhecimento sobre o ser humano, sobre as limitações, contradições e possibilidades oriundas da interação homem-contexto. Aqui, apresentamos, rapidamente, a trajetória profissional do Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, para que seus textos e as entrevistas com homens e mulheres que, de alguma forma, conviveram com ele, possam proporcionar informações importantes sobre a história recente do Rio de Janeiro e do país. Afinal, a trajetória do Coronel Cerqueira é parte fundamental e essencial à compreensão das permanências e transformações sobre uma das questões mais próprias da modernidade: como tratar do tema segurança de modo inclusivo e democrático.

O que se pretende, afinal, é, através do homem – Carlos Magno Nazareth Cerqueira –, encurtar os caminhos para a compreensão da história recente da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Uma história que muito nos ajuda a narrar a própria história recente do Rio de Janeiro:

⁶ Ver, por exemplo, Adorno, Sergio. “Conflitualidade e violência: reflexos sobre a anomia na contemporaneidade”. In: *Tempo Social*, São Paulo, v. 10, n. 1, p. 19-47, 1998; e “Insegurança *versus* direitos humanos, entre a lei e a ordem”. In: *Tempo Social*, São Paulo, v. 11, n. 2, p. 129-153, 1999.

Não tinha dúvidas de que as diretrizes políticas e o novo contexto democrático estavam exigindo uma nova polícia, um novo policial e uma nova concepção de ordem pública que fugisse dos parâmetros, até então adotados, da doutrina de segurança nacional. Tinha certeza de que havia necessidade de uma nova formulação filosófica, organizacional e operacional da polícia brasileira, acreditando que aquele momento democrático era uma importante oportunidade para tal empreendimento (como me enganei!).⁷

Em 1983, assumia como Governador do estado do Rio de Janeiro Leonel Brizola, por meio da primeira eleição democrática após anos de intervenção militar. Nesse momento, uma das principais questões em foco era o aumento da violência na cidade do Rio de Janeiro, no contexto de crescimento das favelas e da desigualdade social, profundamente marcado pelo aumento substancial do tráfico de drogas, que não só no Brasil, como em diversos contextos internacionais, assumia parte de uma nova e assustadora realidade.

Para o novo Governador, tratar tais questões fazia parte das metas e propostas que integravam seu plano de governo. Para tanto, ocupavam parte importante do Plano Diretor do novo governo medidas promotoras de transformações e reavaliações na principal instituição que, além de ser a principal força coercitiva sob controle do governo estadual, era também uma das principais representantes do Estado em contato direto com os cidadãos: a Polícia Militar.⁸

Durante todo o século XX, muito se discutiu sobre as funções das Polícias Militares estaduais. Afinal, a condição, ao mesmo tempo, de força policial e força militar tornava suas ações, muitas vezes, múltiplas e diversificadas. Por muitas vezes, discutiu-se – seja nas

7 Cerqueira, Carlos Magno Nazareth. “As políticas de segurança pública do governo Leonel Brizola”. In: Cerqueira, C. M. N. *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001. p. 169. Texto anteriormente publicado na *Revista Arché*, Rio de Janeiro: Faculdade de Direito Candido Mendes, ano VII, n. 9, maio 1998.

8 Cerqueira, Carlos Magno Nazareth. “As políticas de segurança pública do governo Leonel Brizola”. Idem.

esferas institucionais ou por representantes da sociedade civil – se o exercício do patrulhamento cotidiano não deveria ser substituído, progressivamente, pelas funções próprias de sua condição de força militar. Não à toa, já que nas Constituições brasileiras outorgadas ao longo do século XX, prevalecia a indicação das polícias estaduais como forças auxiliares do Exército. Além disso, é importante lembrar a semelhança com a estrutura hierárquica e o modelo de treinamento do Exército e a designação de um Comandante oriundo do próprio Exército para estar à frente da instituição policial militar durante esse período.⁹

Contudo, não só no Brasil como em outros países capitalistas, uma doutrina de segurança nacional, nos moldes dos anos da Guerra Fria, mostrava suas limitações diante dos problemas e de questões com as quais os governos deparavam desde fins da década de 1970.¹⁰

Dentre as propostas do então eleito Governador do Rio de Janeiro em 1983, fazia parte reavaliar a relação entre os policiais, e a sociedade. Primeiro, porque se pretendia transformar a imagem da polícia, associada a uma força truculenta e apenas repressiva. Além disso, tinha-se como objetivo estruturar uma política de segurança pública que refletisse as causas principais da criminalidade e uma interação mais expressiva com os moradores das diferentes regiões do estado para que uma das suas principais diretrizes fosse uma política de direitos humanos.

Especialmente na cidade do Rio de Janeiro, essa nova diretriz previa uma importante reavaliação das ações policiais nas favelas e no combate às facções criminosas ligadas ao tráfico de drogas.

9 Muniz, Jacqueline. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser*. Tese (Doutorado em Ciência Política) – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro, 1999.

10 Costa, Arthur. “As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias”. In: *A questão social no novo milênio*. VIII Congresso Luso-afro-brasileiro de Ciências Sociais. Coimbra, 2004. Disponível em: <<http://www.ces.uc.pt/LAB2004>>.

Uma das primeiras mudanças¹¹ foi a criação de uma Secretaria de Estado da Polícia Militar, que foi assumida por Carlos Magno Nazareth Cerqueira, também, indicado pelo governo estadual para assumir o Comando-geral da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro em fevereiro de 1983. Após decreto assinado pelo então Governador, apenas os oficiais da PM poderiam assumir o comando da corporação, não mais dependendo de uma indicação do alto-comando do Exército.

Nazareth Cerqueira, com 45 anos, assumia a função de promover a adequação da força policial às diretrizes e necessidades de um governo democrático. Sua trajetória profissional já somava mais de duas décadas. Em 1953, ingressara como cadete na Escola de Formação de Oficiais da Polícia Militar do Distrito Federal. Como aspirante, a partir de 1955, iniciara sua carreira que, entre outras funções, incluiu o comando do 4º Batalhão de Polícia Militar, em São Cristóvão, e do 19º BPM, em Copacabana. Foi também Ajudante-geral, Diretor-geral de ensino, Subchefe do Estado-Maior e Chefe do Estado-Maior da PM.

Pode-se ainda destacar, no exercício de suas atividades profissionais, o interesse em pesquisar e desenvolver textos sobre a polícia, não só no que se referia aos questionamentos teóricos, bem como a análises sobre as práticas e os métodos que poderiam promover mudanças benéficas à corporação. Certamente, além dos cursos de especialização e aperfeiçoamentos na polícia, sua formação como filósofo e psicólogo teve papel importante nesse desejo de discutir questões aplicáveis à sua profissão. Por sua vez, participara, ao longo dos anos, de vários seminários no Brasil e no exterior. Ao viajar a países como Estados Unidos, Canadá, Suíça, Itália, Portugal, Israel e Colômbia, seja para a realização de palestras, seja como parte de seu

11 Lei nº 689, de 29 de novembro de 1983, alterou a estrutura básica da Administração Direta do Poder Executivo, extinguindo a Secretaria de Estado de Segurança Pública (SSP) e criou três novas Secretarias: a Secretaria de Estado de Polícia Civil, a Secretaria de Estado da Polícia Militar e a Secretaria de Estado da Defesa Civil.

interesse como pesquisador, buscando informações e intercâmbios, Cerqueira dedicava-se, ao mesmo tempo, a analisar as funções do policiamento ostensivo e as causas da criminalidade.

Preocupação com a prevenção do crime. Qual a função da polícia nessa tarefa? O patrulhamento ostensivo? De que forma? Como o policiamento contribuiria para a prevenção do crime? Além da análise bibliográfica, duas importantes iniciativas foram a aproximação com os meios acadêmicos e pesquisadores sobre temas relacionados à violência, além do investimento em visitas a outras instituições policiais (como a Fundação Polícia, em Washington, e o Instituto de Justiça Vera, em Nova York). As pesquisas da Police Foundation serviram como ponto de inflexão sobre a relação entre as formas de patrulhamento e a prevenção ao crime.

Acreditamos que a importância dessas pesquisas foi ter demonstrado a utilidade do bom relacionamento da polícia com a comunidade; mais do que isso, foi ter demonstrado a necessidade da polícia trabalhar junto com a comunidade para identificar seus problemas e estabelecer estratégias específicas para a resolução deles. Os pesquisadores afirmam que o estudo demonstra de forma bastante inequívoca que o ciclo do medo e do crime que vem imperando nas cidades pode ser muito amenizado quando a polícia e os cidadãos se unem para tal. Isto nos leva a insistir na necessidade de romper-se a supremacia do entendimento do crime pelo viés exclusivamente jurídico que leva à crença no papel decisivo e exclusivo do sistema de justiça criminal na erradicação do crime. Esta visão não oferece à polícia e aos policiais outra tarefa senão a do patrulhamento e da investigação criminal para prender criminosos e controlar o crime.¹²

O aumento da violência e dos índices de criminalidade fazia com que, a partir do início dos anos 1980, pesquisadores e estudiosos

12 Cerqueira. Op. cit. 2001. p. 99.

se interessassem pelo fenômeno criminal e as respectivas formas de controle. Cada vez mais, um modelo de instituição policial apenas centrado no uso da força repressiva parecia insuficiente para a incumbência dos governos de promover segurança à sociedade. Como já dito, essa era uma tendência não só brasileira, mas que encontrava paralelos nos estudos acadêmicos e reformas no aparelho policial de outras importantes cidades dos universos europeus e norte-americanos.

No Rio de Janeiro, os projetos políticos pretendidos pelo governo eleito em 1982 eram contemporâneos de importantes tensões políticas oriundas do processo de redemocratização, das crescentes manifestações populares e, também, do impacto que o retorno ao pluripartidarismo causava no cenário brasileiro. As mudanças pretendidas dependiam, de acordo com a avaliação de Cerqueira, de extrema cautela. Nessa complexa conjuntura, o comando de uma instituição de tamanha importância política e estratégica para o desempenho do Poder Executivo seria uma empreitada bastante delicada.

Diferente das experiências anteriores, a Secretaria de Segurança não mais era ocupada ou atrelada aos quadros do Exército, assim como a política de segurança pública não mais seguiria a orientação do Ministério do Exército ou do Serviço Nacional de Informação. Isso significava reconhecer o papel da Polícia Militar no desenvolvimento de políticas públicas que fossem ao encontro das demandas sociais, principalmente, para atender à necessidade de que a relação entre Estado e sociedade não fosse marcada pelo exercício arbitrário do poder. A partir de então, segundo Nazareth Cerqueira, não apenas a técnica e a formação dos policiais deveriam ser reavaliadas, como também a própria filosofia da instituição. Entender qual a amplitude, a eficácia, o significado do policiamento ostensivo, além de sua contribuição na conduta da administração pública, era questão fundamental para o novo Comandante.

No início de 1983, cada Secretaria Estadual teve a tarefa de desenvolver, a partir das diretrizes governamentais, planejamentos próprios. No caso da PMERJ, isso resultou na elaboração de um

Plano Diretor com o objetivo de implementar uma série de medidas e alterações que pudessem unir a prática policial ao propósito de aproximar Estado e sociedade, a partir de uma política voltada para o respeito aos direitos civis presentes na ideia de cidadania.

Suas ideias e propostas, em conjunto com seus colaboradores, pressupunham não mais uma estrutura voltada para “uma situação de guerra”, mas a partir da necessidade de intervenção em um contexto de disputas, tensões e grande desigualdade socioeconômica. Para tanto, via na questão dos direitos humanos uma orientação importante para as práticas policiais. Configuravam-se propostas bem distintas daquilo que se apresentava como o conjunto das ações policiais, tanto no que se refere ao modelo historicamente administrado pelo Estado como na relação construída com os diferentes grupos sociais e com a opinião pública. Novidades que, para além dos benefícios pretendidos, não deixavam de causar, ao mesmo tempo, reações apreensivas e críticas. Segundo Cerqueira:

(...) onde as intervenções policiais não são percebidas mais como enfrentamentos, mas como administração de conflitos, exigia uma outra definição da missão que não privilegiava a ideia do “combate” e do “policial combatente”, própria de uma filosofia de guerra, para identificar a repressão policial.

Era preciso terminar com a ideia equivocada da incompatibilidade do policiamento com a observância dos princípios regulados pelos instrumentos internacionais sobre os direitos humanos.¹³

Nesse sentido, uma das primeiras medidas praticadas sob a orientação do novo comando foi a reavaliação da conduta policial nas áreas de favela do Rio de Janeiro. A blitz, procedimento até então muito utilizado em áreas mais pobres, especialmente, da cidade ca-

13 Cerqueira, Carlos Magno Nazareth. “As políticas de segurança pública do governo Leonel Brizola”. Op. cit. p. 170.

rioca, foi avaliada como uma prática ineficiente de controle do espaço público e de interação com a população, principalmente aquela que é a mais pobre. Por trás dessas medidas, estava o objetivo de abandonar o conceito militar, das décadas anteriores, de “inimigo interno”. Não abandonando o aspecto repressivo, que integra uma das funções da força policial para a manutenção das normas jurídico-penais, pretendia-se privilegiar uma intervenção preventiva. Ou seja, o empenho para reverter os altos índices de criminalidade, que assustavam a população fluminense, dependia não somente da ação repressiva ao ato criminoso, mas especialmente da análise de suas causas e motivações principais que deveriam ser evitadas. Definir o papel do policiamento ostensivo, função da Polícia Militar nessa prevenção, era o desafio que se apresentava ao Coronel Cerqueira.

Afinal, Cerqueira era um intelectual que dava especial atenção à criminologia. Em seus escritos, nota-se a influência de autores que, especialmente a partir da década de 1960, preocupavam-se em estudar as formas históricas do controle social exercido pelo Estado, à medida que se afastavam das teorias da antropologia criminal que, sob a influência dos estudos de Lombroso,¹⁴ marcaram as décadas iniciais do século XX. Era constante o esforço do Comandante – inclusive nos anos de sua gestão – na pesquisa bibliográfica, no desenvolvimento, incentivo e divulgação de estudos que demarcam o seu pioneirismo na tentativa de investir em um importante processo de transformação institucional.¹⁵

Essa preocupação podia ser acompanhada, por exemplo, pelo esforço em propor novas disciplinas para as escolas de formação dos policiais – Escola Superior da Polícia Militar e Academia D. João

14 Molina, Antônio García-Pablos de. *Criminologia*: uma introdução a seus fundamentos teóricos. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1992.

15 Por exemplo: Cerqueira, Carlos Magno Nazareth. “Políticas de segurança pública para um Estado de direito democrático chamado Brasil”. In: *Revista Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, ano 1, n. 2, 1996; “Remilitarização da segurança pública: a Operação Rio”. In: *Revista Discursos Sediciosos*, Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, ano 1, n. 1, 1996.

VI – e adequar os currículos às necessidades contemporâneas, bem como o intercâmbio travado com o campo universitário que, entre outros fatores, repercutiu em palestras e seminários e, também, no progressivo investimento na tradução e divulgação de livros e artigos.

A atividade policial, notadamente a da Polícia Militar, foi forjada pelo pensamento militar; é do modelo da patrulha militar que nascem as formas de atuação repressiva e preventiva do nosso policiamento ostensivo. Os fundamentos para construir nosso esboço de filosofia operacional provêm das áreas do pensamento criminológico e da teoria geral da administração. Identificamos no modelo tradicional do policiamento a incorporação das crenças desenvolvidas pelo pensamento da criminologia positivista e do modelo de gestão apoiado nas teses do taylorismo, que no caso brasileiro é agravada pelo modelo da gestão militar.

Pensávamos na manutenção da ordem sem o costumeiro emprego da coerção ou da força como primeiro e exclusivo movimento da ação policial; acreditávamos mais nos mecanismos da negociação e da persuasão que juntas a polícia e a comunidade podiam desenvolver para a solução de determinados conflitos. Não foi fácil conseguir tal entendimento. O “manter a ordem de qualquer maneira” estava enraizado no inconsciente policial.¹⁶

O interesse, já abordado, em acompanhar experiências internacionais que mostravam contornar os altos índices de criminalidade em estados como Washington e Nova York, nos Estados Unidos, possibilitou que Cerqueira, além dos avanços no campo teórico, pudesse configurar as medidas pretendidas para a esfera prática. Ou seja, para o combate à dificuldade em transpor ao cotidiano a diretriz de que os direitos humanos deveriam ser o grande orientador das ações policiais, mostrava-se como etapa fundamental a inclusão da população na

16 Cerqueira, C. M. N. *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001. Coleção “Polícia Amanhã”, v. 6, p. 103-104.

construção de estratégias para a prevenção ao crime. Entre as principais preocupações do Comandante estava a necessidade de contrapor-se à noção de que o patrulhamento fosse a única ferramenta da Polícia Militar para combater a criminalidade. Mais ainda, que a violência e arbitrariedade policial pudessem, sempre, ser justificadas como iniciativas legítimas para o controle do espaço público pelo Estado. Ao invés de uma conduta que limitasse a esfera das decisões políticas ao Estado, propunham-se, de forma inovadora, iniciativas de interação entre a sociedade civil, a sociedade política e a polícia.

O modelo estatal de controle social estabelecido ao longo do século XX não se apresentava compatível com uma política de segurança pública embasada na negociação de conflitos e prevenção de distúrbios a partir de um planejamento a longo prazo. Assim, para a tentativa, pioneira no Brasil, de promover mudanças na polícia do Rio de Janeiro seriam imperativas a criação e manutenção de canais de diálogo entre os órgãos públicos de segurança e a sociedade civil.¹⁷

Assim como outras experiências internacionais demonstravam, desde a década de 1980, acompanhando muitos dos estudos sobre criminologia e violência, as respostas aos grandes problemas das concentrações urbanas apontavam para um direcionamento de projetos devotados aos problemas de comunidades locais, dando uma conotação espacial à estruturação de políticas de segurança. No caso brasileiro, essas preocupações assumiam, ainda, um significado especial ao se considerar a conjuntura de reformulação do Estado de direito.

Nesse sentido, as resistências e dúvidas quanto ao desenvolvimento de projetos tão distintos não eram uma surpresa para Nazareth Cerqueira. Havia, por um lado, o envolvimento político na implementação de mudanças em um cenário de querelas políticas e projetos em disputa. Por outro, Cerqueira coadunava a experiência que lhe permitia analisar os moldes em que se estruturavam, historicamente, a conduta e o treinamento dos policiais militares.

17 Muniz, Jacqueline. Op. cit.

Pretendia-se reformular uma cultura policial, atrelada a ações repressivas do Estado, que perdurara durante décadas. Isso porque a instituição com maior penetração social do Poder Executivo, no momento em que se discutia a elaboração de uma nova Constituição, deveria redefinir seus critérios de ação em função da lei. Por isso, os esforços do Comando da Polícia Militar, assim como da política governamental, voltavam-se para uma aproximação com a sociedade civil. Esses esforços eram vistos como uma tentativa de expor com maior clareza a administração institucional policial à opinião pública – por meio da divulgação de documentos e centros de pesquisa para pesquisa pública – e se estendiam, principalmente, à tentativa de criar canais para o diálogo sobre a ação policial para a prevenção ao crime.¹⁸

Para a prática efetiva de uma polícia que se pretendia democrática, uma das primeiras medidas adotadas foi o desenvolvimento de seminários e ciclos de estudos que levavam para as escolas de formação de praças e oficiais questões que relacionavam a intervenção policial às lógicas discriminatórias e à marginalização crescente de número populacional significativo. Entre 1983 e 1987, é possível citar algumas experiências importantes, como: os I e II Ciclos de Estudos sobre Segurança Pública, o Seminário de Estudos Jurídicos sobre Segurança e o Encontro com a Comunidade Negra. Em fevereiro de 1985, por exemplo, o I Ciclo de Estudos sobre Segurança resultou em um conjunto de proposições e diretrizes publicadas em um dos números do Boletim da PM:

1. Retomada das sugestões do interesse específico da Polícia Militar apresentadas na carta de sugestões da campanha: “O Rio contra o crime”, a saber:
 - a) Segurança não é só repressão e não é problema apenas da polícia. É preciso que a questão da segurança seja discutida e assumida como tarefa e responsabilidade permanente de todos, do Estado e da população.

18 Holanda, Cristina Buarque de. *Polícia e direitos humanos: política de segurança pública no primeiro governo Brizola* (Rio de Janeiro: 1983-1986). Rio de Janeiro: Revan, 2005.

- b) Adequar a polícia às condições e exigências de uma sociedade democrática, aperfeiçoando a seleção e a formação profissional orientada para a obediência aos preceitos legais do respeito aos direitos do cidadão, independentemente de sua condição social.
 - c) Dar remuneração compatível com os serviços exigidos da polícia pela comunidade.
 - d) Aprimorar os recursos técnicos e científicos indispensáveis ao exercício das funções policiais.
 - e) Promover a participação da comunidade na discussão, elaboração de uma política de segurança, através de encontros das autoridades com associações representativas, de modo que cada solução esteja de acordo com os problemas e as características específicas de cada localidade.
 - f) Fazer deste contato um primeiro passo para o estabelecimento do vínculo efetivo de confiança entre a polícia e a população.
 - g) Restabelecer a política da polícia de investigação criminal, priorizando sua informação às confissões obtidas, no mais das vezes, de modo pouco confiável, inclusive para a justiça.
 - h) Dar especial atenção à questão da responsabilidade social dos meios massivos de comunicação.
2. Que a Polícia Militar desenvolva um programa para melhorar a sua imagem, baseado nos pressupostos de que é uma organização aberta e de prestação de serviços públicos.
 3. É necessário que, paralelamente aos esforços da Polícia Militar de melhorar a sua imagem, a comunidade, e em particular os órgãos de comunicação social, cooperem com esse esforço, já que a má imagem da polícia aumenta a sensação de insegurança da população, aumentando a própria insegurança.
 4. É necessário que as ações individuais de maus policiais sejam denunciadas, especificamente, e que as acusações não sejam transferidas genericamente a toda a corporação.
 5. As atitudes de cooperação devem ser a tônica por parte dos policiais militares no relacionamento com os profissionais da imprensa no seu trabalho.

6. Que os meios de comunicação social evitem utilizar como símbolos de repressão e de arbítrio a figura do policial militar fardado. Esse deve ser um esforço conjunto para melhorar a imagem da PM e restabelecer a indispensável confiança da comunidade na sua polícia.
7. Que se procure esclarecer melhor a população sobre a competência e atribuições da Polícia Militar, para que não se debitem à corporação providências sobre assuntos que estão fora de sua alçada.
8. Que se evitem solicitações de policiamento privilegiado para resolver apenas problemas específicos dos interessados, o que sempre provoca prejuízos à coletividade.
9. Que se opte por uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais.
10. Que, considerada a amplitude da missão de manutenção da ordem pública, o item “combate à criminalidade” seja inserido no contexto mais abrangente e importante da proteção à população.
11. Que os eventos promovidos por entidades particulares, com fins lucrativos, envolvendo o emprego de grandes efetivos, sejam pagos.
12. É imprescindível que a polícia seja melhor instrumentalizada tecnicamente para o combate ao crime organizado, de modo a se evitar a escalada da violência.
13. Que sejam denunciadas as atividades “filantrópicas” de pessoas ligadas ao crime e à contravenção, exercidas com o objetivo de conseguir a tolerância de parcelas da população, sobretudo de pessoas, organizações e instituições que tenham o dever legal ou moral de combatê-las.
14. Que se faça uma campanha contra a impunidade, dos criminosos de “colarinho branco”, revertendo a crença de que o crime compensa.
15. Que a apuração dos delitos seja sistemática e não esteja condicionada a eventuais pressões da imprensa e ao nível socioeconômico da vítima e do criminoso.

16. Que seja valorizado o Talão de Registro de Ocorrência (TRO) da PM como peça informativa importante para facilitar os procedimentos policiais e processuais subsequentes.
17. Que se compreenda que o combate ao crime é responsabilidade de todo o sistema criminal, englobando a polícia, o Ministério Público, a Justiça criminal, os advogados criminais e o sistema penitenciário.
18. Tentar junto às autoridades responsáveis solucionar problemas que interferem [*sic*] no trabalho da Polícia Militar, embora pertinentes a outros órgãos.
19. Desenvolver esforços para melhor definir e delimitar as atribuições e as áreas de atividade dos diferentes órgãos que compõem o sistema criminal, de modo que a polícia administrativa, responsável pelo policiamento e por apontar à justiça os autores dos delitos e respectivas provas, e de outro lado a polícia judiciária, coadjuvante do Ministério Público e da justiça criminal, tenham as suas ações harmonizadas.
20. Que a destinação da Polícia Militar seja entendida e interpretada a partir da sua função, pública e de natureza civil, e não a partir do nome da corporação. Militar, aqui, não é o oposto de civil.
21. Que o problema de segurança pública permaneça como responsabilidade de cada Unidade da Federação, desaconselhando-se qualquer tentativa de centralização ou padronização, tendo em vista as peculiaridades regionais e o fortalecimento do princípio federativo.¹⁹

Muitas dessas propostas não deixaram de gerar resistência. Dúvidas quanto às novas ideias surgiram dentro da própria corporação, como também entre setores da sociedade civil que associavam a preocupação com os direitos humanos a um resultado de frouxidão no combate a criminosos. No tenso ambiente político do Rio de Janeiro, a balança oscilava entre uma nova política de segurança pública e

19 *Boletim da PM*, n. 24, p. 36, 4 fev. 1985.

uma conduta mais linha dura para a ação policial. O crescimento do narcotráfico, das estatísticas sobre assaltos e sequestros, além da delicada situação econômica do estado durante a década de 1980 tornavam a conjuntura ainda mais complexa.

Um novo governo assumiu o Estado em 1987, com propostas distintas de ação contra a criminalidade, tendo no uso da força ostensiva seu maior modelo. Por sua vez, afastado da função de Comandante, Nazareth Cerqueira, assim como outros oficiais, continuou a estudar e tentar compreender melhor a Polícia Militar. Agora, tendo como fonte fundamental a própria experiência obtida entre os anos 1983 e 1986.

Quando, em 1991, o Coronel Cerqueira é novamente chamado a assumir o maior posto da Polícia Militar, o convite não deixa de se apresentar como uma surpresa para o oficial que já estava na reserva e planejava dedicar-se, mais intensamente, às atividades acadêmicas e ao envolvimento com ONGs preocupadas com a questão da segurança pública. Mas, a despeito da surpresa, Cerqueira percebe, nessa nova oportunidade, a possibilidade de executar, concretamente, medidas e procedimentos planejados.

Creio que podemos falar um pouco agora da nossa experiência como Comandante da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, no período de 1983/1987, analisando alguns tópicos do nosso Plano Diretor.

Uma primeira preocupação nossa era a de tentar desenquadrar a noção da segurança pública do quadro da doutrina de segurança nacional ainda vigente naquela época e regulada nas nossas disposições regulamentares.

Uma outra preocupação, de natureza organizacional, era repensar a organização e estrutura da Polícia Militar, adequando-a às questões operacionais da segurança pública, bastante diferentes das do Exército, cujo modelo organizacional e operativo nós copiávamos.

Uma outra orientação era no sentido de definir com precisão a nos-

sa filosofia de emprego. Era preciso deixar claro que não éramos tropa de guerra, e que não existia inimigo a combater e sim crime a prevenir.

(...)

O que não disse naquela ocasião e acrescentaria agora era que buscávamos também uma nova sociedade. Bem, o que nós queríamos dizer com uma “nova ordem pública”? Era aquela ordem que não a colocada na teoria de Segurança Nacional, era uma nova ordem calcada em um regime democrático.

Entendíamos a colaboração e integração comunitárias como forças novas na construção e preservação da ordem; construção no sentido da participação na elaboração dos regramentos legais e preservação no sentido do dever do indivíduo em preservá-la e mantê-la, comportando-se de acordo com os regramentos por ela instituídos. Uma nova polícia? O que seria essa nova polícia, senão uma organização que se entendesse como órgão prestador de serviços que tivesse compromisso com o bem-estar da comunidade, garantidora dos direitos individuais.

Hoje de volta ao comando da PM, mais convencidos de que estávamos certos na orientação que dávamos a nossa corporação, estamos buscando retomar aquelas ideias contidas no nosso Plano Diretor, sem perder de vista o papel importante que a sociedade civil representa nesta completa reformulação de princípios e de práticas.²⁰

A partir de então, sedimentam-se a influência e a importância que o Coronel Cerqueira conquistou não só dentro da Polícia Militar do Rio de Janeiro, como também entre estudiosos, acadêmicos e outras corporações policiais que tinham nas propostas executadas entre 1991 e 1994 um precioso ponto de partida para a construção de projetos inclusivos e participativos na gestão dos problemas de segurança. Durante muito tempo, a vinculação entre pobreza e

20 Cerqueira, C. M. N. *Manejo dos conflitos sociais. Força pública e sociedade civil*. Rio de Janeiro: Instituto Carioca de Criminologia, [s/d.].

violência compunha a equação que resultava em ações proibitivas e repressivas na tentativa estatal de manter a ordem social. Já a tentativa de compatibilizar políticas sociais e políticas de segurança é uma construção recente e que, no Brasil, muito deve às iniciativas que no Rio de Janeiro – nesse período – atrelavam a atuação policial às estratégias com o objetivo de elevar a qualidade de vida e promover ações perduráveis. Ou seja, o modelo de ação preventiva passaria a ser visto como aspecto primordial, por ser um facilitador da intervenção policial no difícil propósito de garantir os direitos inalienáveis de qualquer indivíduo, garantidos constitucionalmente.²¹

Construir uma “nova identidade” para a instituição policial, além de uma concepção de atuação, não seria, obviamente, tarefa fácil. Cerqueira traria, nesses anos, um novo conceito para o Rio de Janeiro que, apesar de esbarrar em inúmeras resistências, semeou importante influência em projetos sobre segurança pública. Consonante com as novas demandas da sociedade civil, a polícia deveria, também, ser considerada um órgão prestador de serviços. Isso, por sua vez, em muito ampliava as esferas de atuação em detrimento do propósito único de ser o braço do Estado de controle e manutenção da ordem.²²

Foi durante o segundo comando do Coronel Cerqueira que a primeira tentativa de implantação do Policiamento Comunitário foi realizada. O projeto-piloto de policiamento integrando policiais e moradores, por meio da organização de conselhos e associações, foi realizado no bairro de Copacabana, enfatizando a prevenção e negociação dos conflitos.²³ Além dessa, outras importantes iniciativas precisam ser destacadas.

21 Zackseski, Cristina. Op. cit.

22 Gorita, Marcos Alan. *Notícias do crime, relato da insegurança. Os discursos da violência na cidade do Rio de Janeiro (1995-2000)*. Dissertação (Mestrado) – Programa de Pós-graduação em Sociologia e Antropologia, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2003.

23 Muniz, Jacqueline; Larvie, Sean Patrick; Musumeci, Leonarda; Freire, Bianca. “Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário”. In: *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, São Paulo, v. 9, n. 1, p. 197-213, maio 1997.

O Grupo de Vigilância nos Estádios – o Gepe – foi criado por meio da iniciativa de compreender as torcidas organizadas a partir de grupos de estudos e cursos destinados aos soldados integrantes do grupamento:

O “modelo de manutenção da ordem” exigia “forças de choque” prontas e aptas para o enfrentamento dos torcedores baderneiros. No modelo de “construção da ordem” o primeiro movimento era o de conseguir a paz nos estádios por procedimentos de persuasão e negociação. Era preciso identificar os parceiros entre as torcidas organizadas, dirigentes dos clubes, jogadores, cronistas esportivos e outros setores deste cenário para estabelecer-se o compromisso com a paz nos estádios; era preciso estabelecer-se condições psicossociais desfavoráveis para os conflitos. Neste ambiente, polícia e comunidade esportiva poderiam desenvolver interações positivas que tendiam a amenizar ou mesmo eliminar os conflitos e as badernas. Operamos com grande sucesso, apesar das críticas que algumas vezes certos cronistas esportivos faziam pelo fato da polícia não dissolver determinados conflitos com a violência que eles entendiam necessárias para conter os baderneiros. Não tínhamos dúvida que era um processo de aprendizado social, tanto para os policiais quanto para a comunidade esportiva.²⁴

O Núcleo de Atendimento a Crianças e Adolescentes surgira em consonância com o Estatuto da Criança e do Adolescente, promulgado em 1990, e propunha uma nova conduta, de policiais instruídos em cursos, perante meninos e meninas de rua. Para tanto, previa a formação de policiais para a lida.

Já o Programa de Educação de Resistência contra as Drogas, o Proerd, inspirado em uma iniciativa positiva da polícia norte-americana, implicava a formação de policiais que, uniformizados,

24 Cerqueira, C. M. N. *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001. Coleção “Polícia Amanhã”, v. 6, p. 106-107.

atuariam como instrutores nas escolas na prevenção ao uso de drogas entre crianças e adolescentes.

Outro exemplo de desempenho especializado resultou na criação do Grupo de Policiamento Turístico – hoje Batalhão de Policiamento Turístico – para uma atuação mais específica nas áreas turísticas da cidade.

Na verdade, essas estratégias foram resultado de todo um incentivo, promovido pelo Comandante, ao desenvolvimento de uma literatura técnica específica sobre a força policial militar. Juntamente a Cerqueira, outros oficiais passaram a estudar temas como criminalidade, técnica policial, segurança pública e corrupção. Além da produção de textos, seminários e cursos, já abordada, tal esforço resultou na coleção “Biblioteca da Polícia Militar”, importante espaço para a tradução e publicação de diversas obras e estudos.

Merece destaque, ainda, a passagem do Coronel Cerqueira pelo Instituto Carioca de Criminologia, onde participou de diversas atividades, dentre elas a organização dos três primeiros volumes da coleção “Polícia Amanhã”, financiada pela Fundação Ford.

De todas as reformas e mudanças pensadas e implantadas, percebe-se o início de um processo que tem seus efeitos a médio e longo prazos, a despeito das resistências e dificuldades imediatas e inerentes às necessidades que tais reformas exigiram. O sucesso de reformas pensadas a partir do Estado de direito e de esferas democráticas de atuação depende de uma complexa interação entre sociedade civil, Estado e polícia no esforço constante para a delimitação, fiscalização e compreensão dos comportamentos e direitos sancionados a todos os segmentos da sociedade.

No Brasil, para se compreender os avanços nesse difícil percurso para a conquista de um equilíbrio entre o controle social exercido pelo Estado e o respeito aos direitos individuais – que, entre outros fatores, redefine o papel da polícia na estrutura social –, torna-se imprescindível a análise da trajetória de Carlos Magno Nazareth Cerqueira.

Entrevistas

Vera Malaguti Batista

Local: Instituto Carioca de Criminologia

Data: 13.7.2009

Por Tenente-Coronel Íbis Pereira, Marieta Pinheiro de Carvalho, Vivian Zampa e Nilo Batista

Conte-nos um pouco sobre sua trajetória de vida.

Vera Malaguti Batista: Sou Vera Malaguti Batista, tenho 54 anos, sou casada com Nilo Batista, socióloga de formação, mestre em história e doutora em Saúde Coletiva pelo Instituto de Medicina Social da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (UERJ), com uma tese sobre o medo na cidade do Rio de Janeiro. Trabalhei nos dois governos Brizola; era funcionária pública do Estado e também membro do PDT. Hoje, sou desfilhada; desde que o Brizola morreu, eu saí.

Como a senhora conheceu o Coronel Carlos Magno de Nazareth Cerqueira?

Vera Malaguti Batista: Na segunda gestão de Leonel Brizola, eu trabalhei assessorando o Nilo Batista na área de projetos especiais sobre segurança pública, como os Centros Comunitários de Defesa da Cidadania, o Centro Integrado de Ensino e Pesquisa (Ceuep). Nesses centros, nós também fazíamos uma intermediação com a associação de moradores, e foi nessa época o meu primeiro contato

com o Coronel Cerqueira. Eu já o havia conhecido depois do primeiro governo Brizola no Instituto Alberto Pasqualini, que era um instituto do PDT de formulação de pesquisa e de pensamento. E eu lembro que nós fizemos uns seminários sobre qual seria a proposta de segurança pública do PDT, e o Coronel Cerqueira chegou a participar de algumas reuniões. Depois, tive um intenso convívio com aquela figura extraordinária no Instituto Carioca de Criminologia, que foi fundado por Nilo Batista, pelo Coronel Cerqueira e por mim, onde atuei como secretária-geral.

Quando foi fundado o Instituto Carioca de Criminologia?

Vera Malaguti Batista: Em 1996.

E qual era a finalidade desse Instituto no momento em que foi criado?

Vera Malaguti Batista: O objetivo era aprofundar e documentar a nossa experiência e a visão que tínhamos sobre esses assuntos numa época em que havia um pensamento hegemônico completamente contrário, mais relacionado ao embate político nacional então existente. De um lado, Fernando Henrique Cardoso e, de outro, o PT, que também tinha uma proposta diferente da nossa, do PDT. Como nós fomos derrotados eleitoralmente, a opção foi seguir um viés mais acadêmico: estudar, efetuar pesquisas, produzir uma bibliografia sobre aquele conjunto de ideias, antes que elas fossem completamente trucidadas, esquecidas. Foi nesse contexto que o Instituto começou: Nilo Batista, presidente, Coronel Cerqueira, vice-presidente, e eu. Conseguimos um financiamento da Fundação Ford através da Elizabeth Leeds e numa salinha, metade do antigo escritório de advocacia do Nilo, na Av. Beira Mar, iniciamos a produção da revista. Foi um projeto do Coronel Cerqueira que era exatamente produzir textos de polícia, porque havia naquele momento uma lacuna entre uma visão militar sobre a polícia e uma visão jurídico-penal. Toda a preocupação do Cerqueira era montar uma teoria de polícia. Ele era um homem bastante viajado e tinha uma relação muito grande com a

polícia americana. E ele também foi à Itália, França, Inglaterra, e tinha toda uma teoria de polícia. O paradigma bélico – agora mais do que nunca – é também um *know-how* exportado, norte-americano, para o treinamento e a formação das polícias na América Latina. Naquela época, a preocupação do Cerqueira era preparar um material de formação; então, constituímos o Instituto e fizemos a revista. E a ideia era manter as nossas bandeiras, nossa maneira de pensar viva, de produzir. Depois, nós efetuamos um convênio com a Universidade Candido Mendes e elaboramos um programa de mestrado, no qual o Cerqueira foi professor.

O projeto de formação do Instituto foi apoiado desde o início? Qual foi a visibilidade?

Vera Malaguti Batista: Nós não nos preocupávamos com visibilidade. Ao contrário, possuíamos uma visão muito crítica em relação à imprensa. Achávamos que ela era um dos problemas na área de segurança pública, conduzia a polícia para um caminho. Muitas vezes ela é protagonista da segurança pública. A nossa intenção era produzir material teórico, formação, cursos. Logo no princípio, montamos um curso com associações de moradores de favelas, organizamos esse mestrado, desenvolvemos alguns seminários. Nós começamos a fazer o Instituto em 1995/1996, saímos do governo em 1994. Aí era a época do “terra arrasada” das nossas ideias. Imediatamente após a gestão, a segurança pública foi remilitarizada, com generais do Exército. Queríamos nos fortalecer, voltando a estudar, refletir, escrever numa articulação acadêmica, mas, não buscando projeção, pensando em construir mesmo, voltar para a questão teórica, nos fortificar nisso, com redes. Porque, também nessa ocasião, foi um momento em que surgiu um grande oportunismo, dentro do qual a questão da segurança pública transformou-se num grande mercado acadêmico. Então, a nossa ideia era justamente um contraponto, sem visibilidade, sem querer aparecer na imprensa, sem disputar capital, informação. Tanto que a única vez em que nós trabalhamos

com o financiamento externo foi na coleção “Polícia Amanhã”, com a Fundação Ford. O Nilo tinha uma trajetória de vida e o Cerqueira também, nesse assunto. A ideia era revigorar, fortalecer, pensar, não deixar aquilo se desbaratar, aquela memória das nossas experiências.

A senhora poderia comentar um pouco sobre o primeiro comando do Coronel Cerqueira?

Vera Malaguti Batista: Durante o primeiro governo Brizola, eu não trabalhei na área de segurança pública, eu estava na Secretaria de Planejamento. Não acompanhei a primeira gestão dele porque não estava incumbida de projetos relacionados à segurança pública na Secretaria de Planejamento, mas ao campo do social, educação, cultura e saúde. Mas o Coronel Cerqueira era uma lenda. Era um homem muito bonito, muito elegante. Ele impunha respeito. Não tive muito contato com ele no primeiro comando. Para mim, o Cerqueira, no primeiro comando, era um pouco ícone daquilo que o Brizola também desejava, de pensar numa polícia que não fosse aquela metáfora da “bota no pé de porta”. O Brizola era muito maldito pelas lideranças militares. Era a transição da ditadura, então o Cerqueira fez a ponte e o Brizola se apaixonou por ele e ele ficou. Cerqueira foi o primeiro Comandante negro da polícia. Não convivi com ele nessa época; toda a minha impressão é de alguém que estava de fora da área de segurança. Ele tinha uma afinidade muito grande, intrínseca, com a tropa policial. Eu lembro de uma frase que ele me disse no Instituto Alberto Pasqualini em relação a um fato acontecido quando era comandante. Alguém havia sido preso, em grupo de extermínio, e a mãe foi procurá-lo, e ele dizia: “pois é, agora, o pessoal que contratou o seu filho, ninguém aparece... seu filho está sozinho”. Então, ele tinha esse olhar generoso, e não um olhar punitivo. Ele possuía uma compreensão humana da polícia. Essa é a visão que tenho do Cerqueira. Para nós, ele era um ícone.

Quais os pontos do pensamento do Coronel Cerqueira que a senhora destacaria?

Vera Malaguti Batista: Eu acho que era essa visão que está no “Polícia Amanhã”, no artigo “O futuro de uma ilusão”, de se conseguir pensar em uma polícia democrática, num conceito já desligado do paradigma bélico; esses foram os últimos textos dele. Ele foi um homem que teve uma vida de polícia, o pai dele era da polícia também, a vida dele toda. E ele encarnou a passagem do governo militar para o democrático. Esse era o grande norte dele: o de inventar uma polícia no Estado do Rio de Janeiro que saísse do modelo da truculência. Por isso que, de certa forma, a sua figura emerge, apesar de ter sido muito mal entendido. Mas, eu me lembro que há pouco tempo, há alguns anos, eu dei aula para a Guarda Municipal e havia antigos oficiais da PM que me disseram: “olha, agora é que nós estamos entendendo o pensamento do Cerqueira”. O tempo todo ele era uma pessoa ligada a uma utopia, ao futuro, e vinculado à polícia. Ele tinha uma boa relação com os cabos e soldados, embora talvez a tropa policial o olhasse com preconceito. Tanto que no primeiro comando, ou no segundo, ele implantou núcleos de ajuda mútua dentro da polícia para dependentes químicos. Essa era uma faceta importante do Cerqueira; e no segundo comando ele se preocupou em atender ao sofrimento da tropa. Sempre que falamos sobre a violência policial vemos as pessoas mencionando “mas a polícia também mata”, e nós replicamos “claro, mas também morre”. Eu digo: “é a fração do funcionalismo público mais sofrida”, sem a menor sombra de dúvida. O Cerqueira também tinha a visão desse sofrimento. Tanto que, no segundo comando, ele estava pensando em uma proposta de criação de comitês de ética internos, como maneira de discutir internamente, de criar mecanismos... E isso era uma maneira de tratar de forma ativa que não fosse só uma imposição. Ele tinha esse amor pela Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, mas sempre ligado em algo para o futuro. O que seria a boa polícia... Não no sentido de reproduzir a da Colômbia agora ou a dos Estados Unidos, mas de inventar uma polícia brasileira. Essa foi a marca dele.

Como era a questão do racismo na vida dele?

Vera Malaguti Batista: Nós realizamos um seminário na galeria de arte da Universidade Candido Mendes com dois artistas plásticos e foi o dia em que o Cerqueira falou sobre o racismo na vida dele, como oficial da PM. Eu marcaria isso também, a negritude do Cerqueira, que era algo sobre o que ele não falava. Ele era um homem de poucas palavras, um pensador. O Cerqueira era um pensador de polícia.

E a atualidade do pensamento?

Vera Malaguti Batista: A atualidade está em olharmos o fracasso de uma visão truculenta de polícia, do paradigma bélico. De certa forma, o abandono das ideias de Cerqueira produziu mais sofrimento, mais morte de policiais. Eu não acho que as concepções dele estejam em voga, mas é um legado pronto para ser atualizado e repensado. Esta era a pergunta que ele fazia na época da coleção “Polícia Amanhã”: o que seria uma polícia democrática num país periférico, pobre? O seu legado foi se voltar para algo mais delicado, mais humanista, mais inteligente, mais teórico, mais preocupado em perceber a polícia como um serviço; porque tem umas palavras que são gastas, que, ao longo desses anos, desgastaram-se: cidadão/cidadania, direitos humanos. Ele, no final da vida, estava procurando pensar os nós da questão policial pela gestão, pela administração. A herança atual dele foi a produção intelectual, trazer a delicadeza, o humanismo, a inteligência e, principalmente, conseguir construir uma teoria de polícia que não fosse nem uma truculência de guerra, nem algo muito jurídico-penal, e nem uma sociologia oportunista. Foi um pensamento a partir da prática policial, de criar uma *intelligentsia*, de formar intelectuais que reflitam por meio da sua própria atuação e através da sua imensa e profunda relação com seus semelhantes e seus colegas de farda.

O que mais a senhora destacaria dele na condição de intelectual?

Vera Malaguti Batista: Essa figura bonita que ele foi, em todos os sentidos; a sua negritude, a sua honestidade, a sua humildade. Ele

era um homem extremamente humilde. Como intelectual, o Cerqueira era um gênio. Às vezes, eu penso: será que tem outro na América Latina como o Cerqueira? Será que tem outro na América inteira? Formado em psicologia, em filosofia... Um pensador, um homem muito aberto para o mundo. Um marido e um pai doce e interessado.

Daí seu interesse em escrever...

Vera Malaguti Batista: É, e ele produziu muitas coisas no primeiro governo. Tinha uma preocupação muito grande em criar material, porque isso sempre é uma falta na formação da polícia brasileira. Você vê isso muito nos Estados Unidos, na Alemanha, na Itália, na Inglaterra e na França, eles têm um projeto nesse sentido, e nós ainda não temos... Então, eu acho que o legado do Cerqueira foi esse.

Em “O futuro de uma ilusão”, há referência a uma publicação de Freud, de um texto já no final da vida, quando esse autor apresenta um desencantamento pelo mundo, sendo ele mesmo um pouco desencantado com o mundo. A senhora diria que essa relação, quando ele escolhe batizar um trabalho de sua autoria com o texto desse momento da vida de Freud, pode ser vista como uma percepção um pouco pessimista dos fatos... E isso já apontava para um certo desencanto do Coronel Cerqueira com os rumos que a segurança pública tomaria?

Vera Malaguti Batista: Com certeza... Eu me lembro de duas ocasiões. Vigário Geral foi para o Cerqueira uma grande desilusão, porque era impensável para ele que policiais militares pudessem fazer o que fizeram.

E qual foi a outra ocasião?

Vera Malaguti Batista: Foi uma reunião que nós fizemos. Acho que para o projeto dos Centros Comunitários de Defesa da Cidadania. Ele ficou muito impressionado em perceber como a tropa estava se transformando em algo meio irreconhecível. Assustar-se não é a

palavra, mas um desencantamento... Como eu contei, nessa experiência dele falando sobre um soldado da polícia que estava preso por participar de grupo de extermínio e ele dizia: “está vendo, agora as pessoas que te contrataram. Não aparece ninguém. Nesse momento você é o bandido, está sozinho”. Ele tinha um desapontamento com relação ao papel em que a polícia estava sendo atirada, mas a visão do Cerqueira não era pessimista, porque, primeiro, ele era uma homem muito alegre e muito “antenido” com o futuro. Ele estava começando a dar uma virada na reflexão dele, pensando, dizendo: “olha, existe uma resistência tão grande na questão dos direitos humanos que nós temos que cogitar outra entrada”. Nesse aspecto, ele não deixava de ter esperança, de conseguir produzir, de buscar uma saída.

Há uma objeção, vinda da própria sociedade, de tratar essa questão da resistência de falar da polícia, que não é só de falar da polícia. Como a senhora vê isso? Quais são as raízes dessa dificuldade? O problema está no discurso? O problema está na nossa história? Por que é tão difícil?

Vera Malaguti Batista: Eu escrevi um livro que aborda um pouco esse assunto. Nós temos uma tradição escravocrata, na qual a história da polícia se entrelaça. Foi o sistema penal como um todo, pois a primeira cadeia que nós tivemos era uma prisão de escravos. Muita gente se concentra no período militar. Ali há, de novo, uma “remilitarização” da questão policial, mas a escravidão é uma marca mais profunda. A entrada do conceito de cidadania no Brasil – no século XIX, quando o Brasil torna-se independente – é marcada pelo paradoxo do escravismo. As ideias liberais entram; porém, a escravidão permanece. Como diz Joel Rufino dos Santos, o Brasil tem 500 anos de história, apenas 100 sem escravidão.

O que é uma contradição tremenda...

Vera Malaguti Batista: É uma contradição tremenda... Por exemplo, o Rio de Janeiro chegou a ser a maior cidade africana... uma das

maiores do mundo. Poucas cidades na África tinham uma concentração de africanos como a que o Rio de Janeiro possuía... A polícia estava nascendo no momento de ordenamento de uma cidade escravocrata. Você só consegue manter a ordem com tanta injustiça de uma forma truculenta. Então, eu acho que esse é o viés. Isso é uma permanência histórica.

E o papel da mídia com relação aos direitos humanos?

Vera Malaguti Batista: A mídia implantou uma cultura de desmoralização. Ninguém mais fala de tolerância zero nos Estados Unidos, só aqui se fala disso ainda. Essa violência tem muito mais a ver com a mídia na construção de uma mentalidade. A mídia atira a polícia a essa função de atrocidade. Quando a polícia cai nesse papel, a mídia sai e bate na polícia. Com isso, a polícia fica, de certa forma, entre esses dois polos.

E as críticas da imprensa à política de segurança instituída nos comandos do Coronel Cerqueira?

Vera Malaguti Batista: Jamais se vai entender aquela política de segurança se nós não compreendermos o que era o projeto como um todo. Não podemos, por exemplo, dissociar aquela política do Programa Especial de Educação, que era a prioridade número um de Brizola. Mas isso foi tão torpedeado! Por exemplo, a discussão sobre o uso da força, num dos livros da coleção do Cerqueira, que se chama *Distúrbios civis*, acabou completamente obstruída por uma ode à selvageria. Nós vemos também o oportunismo do outro lado. Sou uma pessoa muito crítica da sociologia na segurança pública. Essa era a grande preocupação do Cerqueira, dar um passo à frente nisso; por isso, de certa forma, ele era pessimista.

Pelo menos no final...

Vera Malaguti Batista: É, ele estava pensando em como sair disso, porque em toda formação de Polícia Militar vem discurso de direitos

humanos, vem uma penca de sociólogos... Mas, o que quer dizer isso? De onde veio? Que história é essa? O conceito de direitos humanos está em crise total, teve seu vigor depois da Segunda Guerra Mundial e hoje teríamos que repensar tudo isso. Os Estados Unidos invadiram o Iraque para “proteger os direitos humanos”.

A senhora poderia falar um pouco mais sobre o Centro Comunitário da Defesa da Cidadania?

Vera Malaguti Batista: O Centro Comunitário da Defesa da Cidadania foi um projeto concebido pelo Nilo Batista, naquela época, com o Cerqueira. Não tinha propósito de pacificação, nem de ocupação, era uma proposta de produzir direitos... Não a ideia de que você vai ocupar a comunidade e ter um policiamento e, a partir da noção de segurança pública, subordinando a área social. Não era um projeto repressivo, nem de ocupação, porque essa palavra tem sentido bélico. Era um conjunto de serviços destinados a atender ao bairro: Polícia Civil, Polícia Militar, Defesa Civil, Santa Casa da Misericórdia, Defensoria Pública, Juizado de Pequenas Causas, Registro Civil e Balcão de Empregos; enfim, um leque de serviços à disposição daquela vizinhança. Não tinha o sentido da segurança pública, mas a noção de acesso a direitos; e a coordenação do Centro era comunitária. Existia também o Conselho Comunitário: a ideia era a solução de conflitos. Tinha a ideia de atender àquele público que historicamente só tinha acesso a esses serviços pelo viés da repressão, aquilo que o Nilo Batista chamou de “cidadania negativa”.

Conte-nos um pouco sobre essa experiência...

Vera Malaguti Batista: Foi uma experiência muito rica. Começamos a implantar em 1994, quando o Nilo foi Governador. Era um projeto de intensas negociações com as associações de moradores, que tinham sempre aquela memória de uma relação negativa com a polícia. E, por outro lado, difícil de romper com a cultura policial de que a favela seria um território “do mal”, cenário de confrontos,

e não de proteção. Tinha que ter também um cuidado muito grande no recrutamento dos coordenadores, para que a linha do projeto não se desviasse para o clientelismo ou para as disputas internas. Assim que saímos, o projeto foi destruído.

Nilo Batista

Local: Instituto Carioca de Criminologia

Data: 13.7.2009

*Por Tenente-Coronel Íbis Pereira; Marieta Pinheiro de Carvalho,
Vivian Zampa e Vera Batista*

Como o senhor conheceu o Coronel Cerqueira?

Nilo Batista: Eu participei das duas campanhas do Brizola; entretanto, da primeira vez, não fui imediatamente compor o governo. Somente quando começou uma crise na área de segurança é que o Brizola me convenceu a me posicionar e me convidou para ser Secretário de Estado e ajudá-lo a superar a crise. Isso foi em 1986. Foi aí que conheci o Cerqueira. Frequentemente, o Governador me pedia para representá-lo na discussão de temas ligados à justiça, cidadania, direito e segurança pública. Dessa forma, acabamos nos conhecendo.

É possível descrever o Coronel Cerqueira em palavras?

Nilo Batista: O Cerqueira era um intelectual, um homem simples, que se preocupou com a sua formação pessoal e com a formação dos outros. Para mim, não houve administração, nem antes nem depois, que tenha se preocupado tanto em produzir textos para reflexão sobre a polícia. Os *Cadernos de Polícia* eram uma graça e foram um

compromisso pioneiro, verdadeiro. O Cerqueira sempre procurou ter um compromisso intelectual. Ele podia estar no cargo mais espinhoso, mas era também alguém que pensava e formulava sobre o que hoje é chamado de teoria de polícia. Ele foi cativante e teve uma dedicação extraordinária à instituição policial militar. Ele foi também um grande amigo para mim e minha esposa. Foi uma benção ter convivido e colaborado com uma pessoa como ele.

O Cerqueira é ainda hoje um personagem importante. Sua produção demonstra que tinha uma formação bem plural. Ele tinha o preparo intelectual de alguém que discutia sobre variados temas e sua vida cercava-se de transdisciplinaridade. Em função disso, conseguiu aproveitar o melhor de sua formação: a psicologia foi utilizada sem nenhum aventureirismo – o que é tão comum nesse campo –, com comedimento e prudência. A formação em administração foi empregada em um texto fantástico, chamado *A hora da verdade*, o que demonstra como na corporação policial é possível desenvolver trabalhos de qualidade. Foi uma pena que esse pensamento tenha sido tragicamente interrompido. E para nós foi muito duro perdê-lo! Ele estava no nosso Instituto, era vice-presidente do nosso Instituto. Talvez, por causa da sua inserção acadêmica e experiência prática, ele estivesse na vanguarda de tudo que nós estávamos trabalhando. Era pioneiro não só no policiamento comunitário, mas também na crítica ao policiamento comunitário. Não é pouca coisa, não! Na América Latina, ninguém fazia policiamento comunitário antes de 1983, que foi o ano do primeiro governo Brizola. E ele já estava fazendo a crítica ao policiamento comunitário ainda em vida, e isso só apareceria no exterior mais tarde.

Ele marcou a história da Polícia Militar?

Nilo Batista: Para mim, ele foi o maior policial brasileiro de todos os tempos. Alguém que soube somar seu preparo como intelectual e estrategista. Seu trabalho se constituiu em uma contribuição fantástica, da maior qualidade. Uma produção brasileira autêntica de

alguém que fez ordem unida, mas que também acompanhou todo o processo da democratização. Alguém que foi encarregado pelo Governador Leonel Brizola de avisar ao Comando Militar do Leste que ia ter passeata sim, senhor! Enfim, um personagem da história do Brasil, compreende? Esse momento que eu considero tão importante e bonito na história da Polícia Militar no Brasil. O Cerqueira foi um personagem que participou da redemocratização! Foi Comandante-geral do governo Brizola. Não precisa dizer mais nada, ele está garantido, vai ser lembrado. Se alguém vai se lembrar do General Aluisio Cerqueira, daqui a 100 anos, eu não sei. Mas, do Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, eu tenho certeza que sim! O Comandante-geral dos governos Brizola.

Como era a relação do Coronel Cerqueira com o restante da corporação?

Nilo Batista: O Cerqueira foi um personagem que conseguiu criar fortes laços com seus companheiros e foi vencendo as resistências que o conservadorismo e as oligarquias brasileiras vinham implantando há anos. Conseguiu passar a ideia de mudança através de práticas. Conseguiu tirar muitos policiais militares daquele papel que as oligarquias impunham desde os tempos do Vidigal e continuam querendo impor até hoje, através de políticas irracionais, que sacrificam a juventude pobre, e, sobretudo, os policiais. Quer dizer, o que ocorre é uma brutalização dos policiais com essas políticas irracionais, frustradas e com grandes fracassos.

Quais os pontos do pensamento do Coronel Cerqueira que o senhor destacaria?

Nilo Batista: Ele trabalhou com inúmeros temas, mas eu não destacaria somente uma área. Ele desenvolveu trabalhos relevantes em relação à polícia, aos direitos humanos, à infância e à adolescência. Ele trabalhou muito! O que eu caracterizaria de mais presente em todos esses temas é a sua originalidade e compromisso institucional.

Ele sempre procurou colocar o policial em um lugar melhor, em um lugar onde ele poderia ter mais visibilidade. O policial, em toda a obra do Cerqueira, era, realmente, alguém que estava dentro da sociedade e dos seus conflitos. Ele não era o membro de uma tropa que chega para matar e intervir; era alguém que estava ali e que, portanto, tinha que ter uma visão e uma reflexão sobre o conflito e o poder que o cercava. Ele deu ao policial um protagonismo que nenhum outro autor, que eu tenha conhecido, foi capaz de dar.

Como o Coronel Cerqueira visualizava a questão dos direitos humanos?

Nilo Batista: Os direitos humanos eram a sua grande preocupação, tanto que, na oportunidade de elaborar uma coleção, seu primeiro volume foi destinado a esse tema. Ele via nos direitos humanos uma grande referência de resistência à ditadura. Na minha vida foi assim. Na vida do Cerqueira, também. Ele fazia uso dos direitos humanos para produzir rotinas policiais compatíveis com o Estado de direito, para levar a democratização à instituição policial, prática esta concomitante ao processo nacional de redemocratização. Os direitos humanos se constituíram no maior referencial teórico que ele iria discutir e pôr em prática, para desenhar uma nova instituição policial para um Brasil redemocratizado.

As críticas nesse período foram muitas?

Nilo Batista: Ah, claro! Para a oligarquia, se você não mata, não trabalha. Basta matar que você sabe muito. Mas, se você não gosta de matar pobre, aí se torna um grande problema. Alguns crescem com a ditadura, se familiarizam com ela e depois querem falar de direitos humanos, 30 anos depois... E é esse pessoal que faz a crítica. Então, sinceramente, se eles nos elogiassem, algo de errado teríamos feito... *[risos]*.

E o policiamento comunitário?

Nilo Batista: O Cerqueira foi o precursor desse conceito na América Latina. Em 1983, ninguém fazia policiamento comunitário. O Cer-

queira realizou essa experiência naquele ano e é por isso que pode ser considerado o pai dessa criança na América Latina. Ele, e ninguém mais além dele!

Também em seu comando tivemos a criação do Proerd...

Nilo Batista: O Proerd foi um grande programa criado nesse período. Mais do que pensar em botar a polícia dentro da escola, o Cerqueira estava preocupado em como esse espaço de troca poderia ser bom para a formação policial. Na mão dele aquilo funcionava. Ele era meio taumaturgo; onde pusesse a mão, conseguia ser bem-sucedido. Estresse policial, qual foi o primeiro Comandante no Brasil que trabalhou com esse tema? Se formos analisar o quanto o Cerqueira é pioneiro, sobra pouco, muito pouco para os outros *[risos]*.

O senhor poderia falar um pouco sobre a coleção “Polícia Amanhã”?

Nilo Batista: Essa coleção é maravilhosa! Ainda hoje, na minha opinião, não existe material para formação policial militar como esse. Certamente, precisa de uma atualização. Ando procurando alguém que se disponha, e que respeite o pensamento do Cerqueira, a continuá-la, mas, infelizmente, ainda não encontrei. Ou, ainda, que trabalhe com outros materiais de sua autoria para serem atualizados e republicados. Nesses últimos 10 anos, aconteceu muita coisa.

Atualmente, se fala muito em novos padrões de segurança, em segurança cidadã, em segurança humanitária. Como o senhor define esse momento e a Conferência Nacional de Brasília que discutirá esses temas?

Nilo Batista: Olha, eu gostaria de ser mais otimista. Eu acho que é plenamente elogiável e tem muita gente no governo federal preocupado com esses assuntos. Certamente, sairão muitas coisas boas dessa conferência. Estudar é sempre bom, nunca se perde. Nós já organizamos para o Ministério da Justiça dois seminários, um ano passado e outro neste ano, chamado “Impasses da política criminal

contemporânea”. Nós temos que discutir esses temas, pois não é bom para ninguém essa “belicização” que tomou conta de certas políticas no Brasil.

Essas discussões poderiam remeter a um novo paradigma para a Polícia Militar?

Nilo Batista: Não estou falando de uma mudança completa. Eu nunca fui a favor de uma desmilitarização cabal da Polícia Militar. Eu acho que é muito útil para a estrutura de comando. Eu vejo o seguinte: podemos ter uma desmilitarização leve, que, em primeiro lugar, preserve as virtudes – hierarquia e disciplina – e favoreça a organização. Eu acho que, por exemplo, a prisão administrativa teria que ser reduzida. Não seria o caso de acabar com ela, mas de colocá-la com um prazo máximo de três dias. Dessa forma, se existissem motivos para uma prisão criminal, a autoridade judiciária que prendesse. Uma prisão de três dias daria uma equilibrada nesse processo. Mas, prisão de 30 dias? Isso não é Estado democrático! Eu entendo que falando de uma força militar, falando de teatro de guerra, tem que ser assim... Mas, na verdade, não temos teatro de guerra nenhum! Nós não podemos acreditar na metáfora de guerra civil, que é uma metáfora infeliz! Por causa dela, violam-se princípios caros ao Estado de direito... enfim... voltemos a falar sobre o Cerqueira *[risos]*.

Ele era jogador de basquete?

Nilo Batista: Ele era um jogador maravilhoso! Tinha um gancho artístico, perfeito. Batia uma bola para dentro que não tinha marcação possível, assim de lado; sua forma de jogar era pura arte. O Carlinhos, seu filho, está ficando como o Cerqueira. Eu, na última vez que o vi, levei um susto. Eu vi o meu amigo chegando e pensei: “será que eu morri e já estou aqui...?” *[risos]*. O Carlinhos está ficando igualzinho ao Cerqueira, igualzinho. Joguei muito basquete com ele naquela quadra lá de Marechal Hermes.

E na do quartel-general...

Nilo Batista: A do quartel-general (QG)! Bom, a do QG passou a ser chamada de Cerqueirão. Ele fez aquela reforma para jogarmos lá. Aí, eu dizia “vai ser no Cerqueirão”? O 4º Batalhão também tinha uma boa quadra no quartel, ali em São Cristóvão.

Qual a atualidade do pensamento do Coronel Cerqueira?

Nilo Batista: Não conheço nada mais atual. Quando leio qualquer texto – de vez em quando pego textos de alguns especialistas em polícia –, não encontro nada, e continuo com o Cerqueira. Acredito que em algum momento ele será mais reconhecido. Ainda hoje não conheço nada mais avançado do que o seu pensamento. Para mim, ninguém conseguiu olhar para a instituição policial, analisá-la, perceber suas especificidades e seus paradoxos como ele. O Cerqueira tinha delicadeza, procurava criar um caminho para que os policiais fossem, enfim, compreendidos.

Ele perseguiu alguma questão específica para a polícia nesse período?

Nilo Batista: O Cerqueira trabalhou a chamada seleção policizante na instituição policial. Chamamos de policização ao processo de seleção, treinamento e congelamento institucional. Quando o policial está policizado, ele está estranho. Existem juízes policizados, deputados policizados, advogados policizados. Simplificando, um professor americano fez uma experiência com uma turma de alunos. Pegou uma casa na universidade e a gradeou. A casa tinha seus presos e seus carcereiros. Depois de 15 dias, os carcereiros estavam querendo bater nos presos e os presos queriam matar os carcereiros. Realmente, era para valer, ou seja, foi a situação que produziu brutalização.

Há um texto do Coronel Cerqueira em que ele relata um encontro com a mãe de um jovem que havia sido morto pela polícia e ele diz, nesse mesmo texto, que ficou surpreso com o fato de a mãe repetir

várias vezes que o filho era uma pessoa de bem e que essa violência não se justificaria para ele. Ou seja, se fosse com um bandido, a violência se justificaria. Como é que o senhor definiria essa situação? Por que nós naturalizamos a violência com as camadas mais pobres dessa forma?

Nilo Batista: Todos estamos vivendo o bombardeio de um senso comum criminológico que a mídia, de certa forma, impõe. Esse senso comum tem a ver com o núcleo ideológico do empreendimento neoliberal. Para simplificar, o neoliberalismo – Fernando Henrique Cardoso o disse expressamente – queria acabar com a Era Vargas. Queria acabar com o projeto nacional brasileiro que criou a Previdência Social e interveio fortemente na economia. Na verdade, queria acabar com essas garantias para, de fato, criar um Estado mínimo. Só que no mundo todo esse Estado mínimo é um Estado que, na verdade, vira um Estado policial máximo. Claro, a sociedade fica feliz com a sensação de estar se dando melhor. No parque industrial, por exemplo, você compra um sapato feito no Sudeste Asiático por uma operária que consegue ganhar menos de 30 dólares, que é superexplorada! Você quebra a indústria brasileira do couro... mas, tudo bem. Aí, precisa controlar os desempregados. Outro exemplo: a catraca eletrônica. Sabe onde arrumaria outro emprego um cobrador aos seus 45 anos de idade, que passou sua vida toda dentro de um ônibus? Então, no sistema penal, esse crescimento astronômico é o resultado de uma opção em desfavor das políticas sociais, trocadas pelo uso exclusivo do poder punitivo.

Mas esse senso comum teria um estímulo?

Nilo Batista: Ah, esse senso comum é a mídia! Olha o jornal, olha o noticiário! Quando eu era pequeno, tinha “a ronda policial”, um pequeno noticiário sobre as infelicidades criminalizadas. Hoje, parece que a “ronda policial” tomou conta de todo o noticiário, de toda a crônica jornalística, de toda a vida pública. Quais são os projetos políticos que estão no Senado? Isso não tem interesse nenhum, não é? Só as

falcatruas. Está bom! Falcatrua é assim mesmo, nos leva a pensar que nosso sistema representativo é uma porcaria. Vamos exemplificar: lembram daquele caso da Tijuca? Aquela coisa infeliz? O Sargento achou que eram uns ladrões que estavam no carro. Tirou a arma e deu vários tiros no carro. O júri absolveu, apesar de ser uma família que estava no carro. O alarmante daquela decisão é que, se fossem os ladrões, o júri estaria legitimando uma covarde execução. É a isso que me refiro como modelo bélico. É como a segurança pública está: inteiramente belicizada. Nós temos que procurar outra saída. Porque não tem graça nenhuma nem um menino morrer assim brutalmente, nem o Soldado Willian passar 12 anos em cana porque estava cumprindo o que ele achava ser o seu dever, o que o senso comum – a mídia – lhe ensinou que seria o seu dever.

Mas, e se aquele dia 14 de setembro de 1999 (data do assassinato do Coronel Cerqueira) tivesse sido diferente, o que teria mudado? Como o senhor vê os desdobramentos do pensamento do Coronel Cerqueira, caso a vida dele não tivesse sido interrompida de forma tão brutal naquela tarde?

Nilo Batista: Essa é a pergunta difícil de se responder, porque o Cerqueira sempre surpreendia. Ele sempre estava ligado nos temas atuais. No final de sua vida, estava pensando em questões como direitos humanos, gestão, administração e quem era a clientela da Polícia Militar. Ele era genial! Imagine o que era ser um oficial negro, militar, num país racista! O peso de sua posição na sociedade brasileira! Só gostaria de terminar ressaltando que vocês estão atrás de um personagem muito interessante. Vocês irão se apaixonar por ele... Na hora em que lerem os seus livros, seus artigos e que levantarem a sua biografia, ficarão diante de um homem muito especial.

Coronel Sérgio Antunes de Barbosa

Local: Seap Central do Brasil, Secretaria Especial de Assistência Penitenciária

Data: 28.7.2009

Por Vivian Zampa e Bruna Belchior

Fale-nos um pouco sobre a sua trajetória de vida.

Coronel Antunes: Meu nome é Sérgio Antunes de Barbosa, atualmente Coronel da Polícia Militar, atualmente porque na Polícia Militar mudamos nossas patentes com o decorrer do tempo. Aos 18 anos de idade eu estava naquela fase de decisão sobre o futuro, pensando no vestibular e em concursos, foi daí que prestei exame para a Academia da Polícia Militar em 1975 e ingressei na Polícia Militar em 26 de fevereiro de 1976, e desde então já se passaram mais de 33 anos. Nesse período, passei por vários órgãos, até que, em 1991, fui nomeado para trabalhar na Assessoria Técnica Especial, que era um órgão vinculado ao gabinete do Secretário de Estado da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro e ao Comandante-geral; nessa época os dois cargos eram acumulativos.

Isso ocorreu no segundo governo Brizola?

Coronel Antunes: Sim, e eu permaneci nesses quatro anos de gestão, que foi de 1991 a 1994. Fiquei à disposição da Secretaria de Estado da Polícia Militar e assumi a chefia de um Departamento de Assessoria Especial, ligado à delinquência juvenil e à vitimização de crianças e adolescentes.

Foi nessa época que o senhor conheceu o Coronel Cerqueira?

Coronel Antunes: Foi a partir dali, pela ligação funcional, que passei a ter um contato mais direto com o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Antes disso, não querendo voltar muito no tempo, havia tido também outra experiência com ele, que havia sido um dos professores da minha turma na Academia; ele era Major e eu, cadete. Esse se constituiu, na verdade, no nosso primeiro encontro.

Professor de quê?

Coronel Antunes: Ele ministrava uma matéria de técnica policial, de policiamento ostensivo, era uma disciplina de caráter técnico, mas ele já tinha naquela época muitas ideias que foram desenvolvidas ao longo de sua vida. Foi a partir de 1991 que iniciamos efetivamente o nosso contato. Nesse período, o assessor técnico especial do comando, o Coronel Celso de Oliveira Guimarães, era uma das pessoas mais próximas do Coronel Cerqueira. Eu e outros policiais fazíamos parte da sua equipe. Essa assessoria era dividida em núcleos, que tratavam de assuntos considerados de extrema relevância para o Coronel Cerqueira. Além do meu núcleo, existia um voltado para a prevenção de drogas e dos crimes afins para a prevenção policial, núcleo esse que futuramente veio a redundar no Proerd. E nessa trajetória se iniciou, de fato, um bom relacionamento e amizade que tive o prazer de continuar, porque ele se aposentou depois dessa gestão e passou a desenvolver várias atividades, e a principal delas, no sentido profissional, era o trabalho que ele fazia no Instituto Carioca de Criminologia, uma organização não governamental criada por ele, pelo doutor Nilo Batista e vários outros acadêmicos.

E qual era a proposta do Instituto? O senhor também participou dele?

Coronel Antunes: A produção de material técnico e debate sobre temas relacionados a questões sociais importantes, como, por exemplo, a segurança pública. Eles desenvolviam uma revista, que na verdade tinha o formato de um livro, que se chamava *Discursos*

Sediciosos e trazia discussões de pesquisadores brasileiros e de fora, priorizando os trabalhos acadêmicos. Enquanto desenvolvia alguns projetos para o Instituto, o Coronel Cerqueira me convidou para ser uma espécie de assistente e de revisor de seus textos. Nesse trabalho, nós discutíamos todo fim de tarde temas específicos que ele produzia e rascunhava. Minha função era fazer comentários sobre os textos e a sua revisão final. Na verdade, era um trabalho pago, com um contrato efetivo. Mesmo sabendo que eu desempenharia essa função gratuitamente, pois também existia um grande interesse de minha parte em executá-la, ele fez questão de mencionar: “não, mas se eu não pagar isso aqui eu tenho que devolver, porque tem aqui a parte do assistente” [risos]. E o último trabalho, que eu não tenho dúvidas de ter sido o melhor, foi uma coleção financiada pela Fundação Ford, que se chamava “Polícia Amanhã”, uma coleção técnica voltada para policiais e estudiosos da Polícia, com temas específicos. Quando o Coronel Cerqueira estava iniciando o quarto livro, sobre *Polícia e gênero*, ocorreu a tragédia que acabou com a sua vida. Dessa forma, o quarto volume foi escrito pela doutora Marta Rocha, que é uma delegada, uma das primeiras mulheres delegadas do Rio de Janeiro, e que tinha um grande envolvimento com as questões desse livro. A doutora Marta Rocha assinou esse trabalho a convite do doutor Nilo Batista, que me convidou para escrever o quinto volume, quer dizer, ele renovando o contrato com a Fundação Ford.

O projeto teve continuidade sem o Coronel Cerqueira?

Coronel Antunes: Alguns amigos ainda achavam que deveríamos continuar o projeto pelo Instituto, mas o doutor Nilo e sua esposa ficaram muito abalados. Eles eram muito amigos, se viam todos os dias, trabalhavam juntos no mesmo espaço, e o doutor Nilo efetivamente encerrou as atividades durante um longo tempo no Instituto Carioca de Criminologia. Voltando ao quinto livro, ele discute o uso da força, uma matéria estritamente policial. Enquanto estava organizando-o, convidei um colega, que também era muito amigo

do Coronel Cerqueira, o Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo – que mais tarde veio a ser o Comandante-geral da Polícia Militar – a assiná-lo comigo.

A coleção se encerrou nesse quinto volume?

Coronel Antunes: Não, a coleção se encerrou no sexto volume, que foi escrito a muitas mãos, por amigos e admiradores do Coronel Cerqueira. O quarto, quinto e sexto volumes foram lançados numa cerimônia muito bonita pelo já falecido Governador Leonel Brizola, na Fundação Casa de Rui Barbosa. Os livros foram publicados pela editora Freitas Bastos, uma editora muito importante no universo político da época.

Como foi a experiência de conviver e trabalhar com o Coronel Cerqueira?

Coronel Antunes: De muito aprendizado. O Coronel tinha uma formação policial que prezava muito, mas também outras. Ele era formado em psicologia, mas transitava pela sociologia e pela antropologia muito bem. Nós sempre sentimos muita falta dele, porque ele tinha uma certa, digamos, é difícil traduzir em palavras. Durante um tempo ele procurou não se aproximar do universo jurídico no que fazia ou falava. Mas o convívio com o doutor Nilo Batista, o levou a superar essa questão, e daí surgiu a coleção “Polícia Amanhã”, que possui essa característica. Ela tem um suporte jurídico fundamental, e realmente existia, até então, essa lacuna no seu trabalho. Tanto que, especialmente no universo policial, muitos o chamavam de poliólogo, em um sentido até pejorativo, devido a ausência de discussões dessa natureza em seus textos. Mas, a partir do trabalho no Instituto, ele iniciou a discussão e a redação de textos ligados a uma esfera mais jurídica. Para mim, ali começava a sua melhor fase de reflexão e produção.

Mas ele já havia desenvolvido outros trabalhos anteriormente...

Coronel Antunes: Sim, eu poderia citar a coleção intitulada “CADERNOS DE POLÍCIA”, da Polícia Militar, que trazia textos dele e de outros autores; poderia igualmente falar da coleção “BIBLIOTECA DA PMERJ”, uma série de livros também de obras que ele selecionou, traduziu ou comentou. Ele traduzia obras que tinha interesse e que efetivamente tratavam de temas ligados ao policiamento ostensivo. Explicando melhor a preocupação com essa temática, no mundo inteiro – não importa se existe uma organização, duas ou três, uma municipal, uma estadual e uma federal –, em toda estrutura de polícia, existe uma parte voltada para o policiamento ostensivo, que é aquela fardada, uniformizada, enfim, não importa se ela é civil ou militar, mas precisa ser identificada. E tem a parte investigativa, que é aquele policial que não aparece uniformizado, ou se aparece está errado, porque não há motivo para estar uniformizado, e na verdade não deveria aparecer. E aí entra o que ele valorizava, o que ele dizia com todas as letras que era a principal parte: a prevenção do delito! A vida toda ele usou essa expressão, perseguiu esse tema, que era a prevenção. Ou seja, evitar o que poderia acontecer. Você tinha que avaliar não o que aconteceu de crime, mas o que deixou de acontecer.

Essa questão esteve presente nos seus trabalhos?

Coronel Antunes: Todos os trabalhos que ele realizava e a que se dedicava diziam respeito à prevenção do delito, à prevenção do crime, que recebia discussões em todas as suas obras. Pelo que conversávamos, o ponto inicial da sua caminhada profissional e da sua produção foi a leitura do livro *La administracion de la policia*, de W. O. Wilson, que ele repetia o tempo todo. Era muito difícil encontrar uma produção brasileira falando sobre a polícia nos anos 1980 e início de 1990. Quando encontrávamos uma literatura policial, não era propriamente policial, mas uma pesquisa acadêmica de alguém que não era da corporação. Por isso a importância de seu trabalho, de produzir, participar de congressos dentro e fora do Brasil

e traduzir textos de reflexão feitos pelas polícias de todo o mundo. Para se ter um exemplo, ele trouxe dois autores que são acadêmicos e policiais, José Maria Rico e Luiz Salas, que produziram trabalhos na área de prevenção criminal. Ele pagou, trouxe, conseguiu autorização e traduziu diferentes textos para a coleção “Biblioteca da PMERJ”.

E como era o Coronel Cerqueira como Comandante-geral da polícia?

Coronel Antunes: Como Comandante-geral ele era disciplinador. Uma pessoa muito tranquila, muito amada, mas extremamente rigorosa nas suas decisões, e que exercia o papel que tinha que exercer. Talvez isso, nós não sabemos exatamente, mas pode ter sido até a causa da tragédia que acabou com a vida dele. Na verdade, ele, como Chefe de polícia e como administrador público, tinha que decidir sobre a continuidade ou não do serviço público de muitos servidores, alguns envolvidos em ações graves, outros em ações gravíssimas. Em sua segunda gestão, passou por problemas difíceis, que remetem a outras características muito importantes da sua última gestão como Comandante-geral. Ele passou pelas chacinas da Candelária e de Vigário Geral no mesmo ano. Foi um período muito difícil. Ele era o administrador responsável por avaliar a conduta administrativa dos policiais envolvidos. A parte criminal e judicial cabia ao Judiciário; mas a parte administrativa, que determinava a perda do cargo e exclusão da corporação, era determinada por ele. Enquanto a perda do cargo acontecia em 30 ou 40 dias, o processo criminal levava anos. Dessa forma, um policial poderia estar fora da polícia ainda sendo julgado. Se essa atitude influenciou ou não em seu assassinato não podemos afirmar, mas se constitui em um fato importante que fez parte desse mesmo período, já que ele não hesitou em punir muitos servidores após os incidentes.

A concepção de direitos humanos, desenvolvida no comando do Coronel Cerqueira, foi muito atacada nesse período. Como o senhor avalia essas críticas?

Coronel Antunes: Realmente, essa concepção foi muito atacada, mas a garantia dos direitos humanos está presente na Constituição. Ele se importou com o tema e passou a desenvolvê-lo em suas ações práticas e discursos, e por isso foi muito criticado pelos inimigos. Na verdade, a legislação brasileira abriga isso, mas entre a lei abrigar e a prática existe uma grande distância. Ele se interessava pela prática, e não só pela lei. O Coronel Cerqueira defendia que a cidade deveria ser policiada e todo o crime deveria ser visto, e que não havia espaços diferenciados para isso. É claro que tem o crime, têm os criminosos da favela e os criminosos do asfalto, e ele ressaltava que todos deveriam receber o mesmo tratamento policial. Ele achava que a favela tinha que ser policiada, mas que não era uma fronteira de guerra, como infelizmente até hoje a maioria entende. Atualmente, essas discussões estão bem mais adiantadas, e essa evolução deve-se à sua participação e trajetória profissional.

Poderíamos falar de uma atualidade de suas concepções...

Coronel Antunes: Não há dúvidas de que as suas ideias permaneceram e estão presentes em todas as escolas, academias e escolas superiores de polícia do Brasil, na discussão, por exemplo, do policiamento comunitário. Não importa o nome, na verdade o nome pode variar. Cada um quer fazer uma assinatura embaixo muitas vezes da mesma coisa. É bom que faça mesmo, ele também fazia isso. Até citamos aqui uma característica, por exemplo, o Viva Rio. Eu falo sem nenhuma dúvida porque estava lá e assisti. O Viva Rio era uma organização que estava sendo criada dentro do Ibiss, que inicialmente era uma organização voltada para o estudo sobre religiões, e o Coronel Cerqueira fez uma apresentação do que era a polícia comunitária ao Rubem César. Fez o Rubem César viajar para o Canadá e para os Estados Unidos para conhecer essas propostas. E o Viva Rio acabou incorporando essas ideias. O Coronel Cerqueira sabia que era necessário ampliar o espaço das discussões em torno desse tema, para que essas ideias não fossem esquecidas.

Existia nele uma grande preocupação com a formação dos policiais, nas partes operacional e teórica...

Coronel Antunes: É... ele falava muito da necessidade de mudarmos essa visão de que nós, policiais, somos trogloditas e não sabemos nada. E ele brigava muito por isso, e não era à toa. Ele se preocupava com a parte prática, com a intervenção policial, mas queria que essa prática, como toda e qualquer profissão, tivesse registros, reflexões, e que esses registros pudessem produzir novos conhecimentos. A atividade policial é mundialmente consagrada, e não há nenhuma sociedade ou país que dispense uma organização dessa natureza, independente do seu estilo, dos seus limites ou do seu regime político. Ele incentivou cursos e palestras, visando à produção do conhecimento pela polícia. Um exemplo clássico disso foi o Proerd, um núcleo de prevenção ao uso de drogas, chefiado, na época, pelo Coronel Luis Abrantes Coelho. Um programa que tem suas bases em um similar norte-americano e que foi amplamente estudado e visitado, até sua incorporação pela PMERJ. Nesse programa, a escola é pensada como um espaço que pode agregar programas de prevenção. Qualquer pessoa pode falar sobre a prevenção ao uso de drogas, mas o Proerd é um programa de prevenção policial porque aquele policial palestrante está realizando um policiamento preventivo de crime naquela escola em que ele está atuando, entendeu? Se você colocar um professor ou um terapeuta discutindo essas questões, não terá a prevenção policial. O policial que fala do Proerd tem que estar uniformizado e transitando na escola como policial. Ele não vai lá só para dar uma palestra, mas fica ali durante os meses que forem necessários.

Podemos considerar o Proerd como um programa característico da administração do Coronel Cerqueira?

Coronel Antunes: De fato. O Coronel Cerqueira gostava desse tipo de programa. Ele sabia que causaria repercussão na comunidade, e a capacidade da escola de aglomerar, de concentrar pessoas, junto à

possibilidade de difundir as ideias e ter contato com a polícia – não só com as crianças, mas também com os pais e os professores –, era considerada fundamental para a transformação de valores. Ele tinha uma preocupação muito grande com a aplicação das ideias e procurava ter coerência crítica. Ele tentava ser, nessa difícil função de ser um Chefe de polícia, não um Chefe de polícia apenas Comandante-geral, mas um Chefe de polícia em uma linguagem mais universal. E foi essa visão, talvez, a maior promotora de todas as críticas que fizeram a ele nesse período.

Em que sentido vieram essas críticas?

Coronel Antunes: Muitos criticavam que foi um período em que a polícia não podia subir o morro, e ele sempre falava, “o que eles estão esperando é que eu dê uma ordem, mas eu sempre digo, eu dou ordem para policiar tudo, nunca disse para não policiar o morro, não policiar isso ou aquilo”. Particularmente, nunca fui proibido de policiar e a verdade é que nem o Governador da época, nem o Coronel Cerqueira fizeram essas afirmações. Eu desafio a encontrar onde esteja algum tipo de documento, alguma informação, alguém que diga verbalmente que recebeu alguma ordem para não entrar na favela A, B, C, D ou E... Só existia a ordem para não entrar em uma favela específica, porque o comando queria o policiamento em todo o Estado do Rio de Janeiro. O Coronel Cerqueira era muito coerente com a prática policial.

O senhor poderia destacar quais eram as maiores preocupações do Coronel Cerqueira como Comandante-geral?

Coronel Antunes: A preocupação dele era a polícia, porque ele era um policial e Chefe de polícia, mas ele tinha consciência que todo o programa de prevenção criminal é muito maior do que a polícia. Muito, muito maior que a polícia! E ele sempre falava que o programa de prevenção policial é algo que envolve polícia e sociedade, governo e sociedade, administração pública e sociedade. E ele se

preocupava com a conduta da polícia, com o papel da polícia, mas o que ele tinha não era só isso. E hoje eu lamento, particularmente, e lamento porque tivemos muitos avanços, mas também muitos retrocessos. Hoje, por exemplo, com tanta pressão, principalmente com a pressão da mídia, porque a mídia gosta de falar, pois eu acho que talvez venda o seu produto, o seu jornal, a notícia. Mas, naquela época, nos anos 1980, ainda se falava da falta de distribuição de renda, e tinha um discurso básico de todo mundo, que, aliás, eu continuo achando que seja verdade, mas isso hoje está fora de moda, as pessoas não fazem críticas a determinados valores da sociedade, preferem falar de polícia. Então, na verdade, a pobreza e a miséria como estimuladores de certos tipos de crime continuam patentes em nosso país. As diferenças sociais e a miséria persistem orientando diferentes tipos de crimes e delitos. Basta entrarmos em qualquer unidade prisional para ver quem está preso e quem não está. E enxergamos isso com muita clareza, daqueles crimes específicos que advêm da própria origem miserável, da própria necessidade de sobrevivência. Costumamos dizer que, naquela época – também não se falava muito disso –, havia uma migração interna. Hoje, muitos nordestinos continuam vindo para os grandes centros, como o Rio de Janeiro. São pessoas que trabalham demais, e percebemos que muitos desses criminosos são os seus filhos, a segunda ou a terceira geração... Aquele que veio virou porteiro, garçom, empregada doméstica. Mas os seus filhos cresceram em um ambiente sem oportunidades. Daí a desorganização urbana e social, é uma festa! Aí se justifica por que o varejo do tráfico de drogas está na favela, e outros crimes.

O senhor ressaltaria outros pontos do comando do Coronel Cerqueira?

Coronel Antunes: O que eu mais destacaria, e que pude observar durante o nosso convívio, é que ele perseguiu até o último instante de sua trajetória o interesse pela polícia. Um interesse que tinha a ver com a prática. Ele nunca deixou de se apresentar como um policial. Gostava de ser tratado assim. É por isso que eu gosto de chamá-

lo de Chefe de polícia, acho uma homenagem, porque ele gostava desse rigor e ele queria ser tratado como um policial, e não somente como um acadêmico, um estudioso. Ele era um policial estudioso, isso é verdade, isso ele queria ser. Mas o que eu destaco era o interesse dele em perseguir a prevenção do crime, a prevenção do delito, por meio do trabalho da polícia ostensiva. Ele perseguiu desde o início, acho que desde quando entrou na Polícia Militar até a sua morte. Mesmo já aposentado, os trabalhos voltavam-se à prevenção. A outra coisa que ele perseguia era a garantia do respeito às pessoas. Mas por absoluta convicção. Ele nunca criticou um policial e, isso pode parecer duro, o policial é um profissional que está autorizado a matar, sob certas circunstâncias, e ele nunca disse não, ele nunca foi injusto com nenhum policial. E nunca houve nenhuma crítica nessa perspectiva, de que ele tenha injustificado algum policial que seguiu em confronto, um confronto infelizmente necessário, e que tenha utilizado a força letal. Na gestão dele, esse policial não sofreu nenhum tipo de represália, nunca... Não existe nenhuma crítica ou registro nesse sentido. É claro que ele foi muito duro com os servidores envolvidos, por exemplo, na chacina da Candelária e na de Vigário Geral. Foi duríssimo com os policiais envolvidos. Ele rapidamente determinou a perda de posição que possuíam, em face dos desvios de conduta cometidos. Mas não tinha nada a ver com o uso da força, e sim com a posição que ocupavam e as atitudes que deveriam ser tomadas.

E como poderíamos explicar a quantidade de críticas em relação à forma de intervenção policial nesse período?

Coronel Antunes: Para o Coronel Cerqueira, o policial não deveria ser visto como um detonador do confronto urbano. Ou seja, quando um carro ou uma moto passa por um ponto de fiscalização policial e não respeita a ordem de parada, o policial não deveria atirar. Ele sempre falava: “se for criminoso nós pegamos na próxima oportunidade, pois a maioria não vai parar porque não tem habilitação,

a habilitação está vencida...”; logo, o resultado de uma ação intempestiva poderia ser pior do que se imaginara, atingindo inocentes. Eram ideias que ele tinha desse universo, e não estava defendendo nenhum bandido, ele só pensava no resultado. Se você está numa área urbana como o Rio de Janeiro, não pode disparar tiros de armas e fuzis, que atravessam veículos e construções, sem estudar cada passo de sua ação. Mas as pessoas entendiam isso com certa dose de maldade. Entendiam isso compartimentadamente, sem pensar no conceito de segurança como um todo. Isso faz parte do nosso universo, mas não é o principal do nosso universo. Ainda hoje, as pessoas se iludem com a falsa sensação de segurança, quando o correto seria que elas tivessem uma verdadeira sensação de segurança.

Essas críticas se dirigiam diretamente ao Coronel Cerqueira?

Coronel Antunes: Não. O Cerqueira era uma pessoa importante e todos nós ficávamos impressionados. A mídia falava da Polícia Militar, falava do governo do Estado, mas não dele pessoalmente. A imagem dele passava totalmente incólume a esses ataques. E nós não entendíamos muito bem, ficávamos impressionados. Outros Comandantes tiveram seus nomes associados a vários episódios, mas ele, não! Era como se fossem duas pessoas: o Comandante-geral e Secretário da Polícia Militar e o Cerqueira que era convidado para falar de direitos humanos, de polícia, de prevenção, e que foi conferenciado nas Nações Unidas e em vários outros locais importantes, levando seus conceitos e práticas para além de nossas fronteiras estaduais e nacionais e sendo reconhecido como um grande policial e estudioso.

Coronel Jorge Braga _____

Local: ESPM (Escola Superior de Polícia Militar)

Data: 11.8.2009

Por Marieta Pinheiro de Carvalho e Bruna Belchior

Gostaríamos, inicialmente, que contasse sobre sua trajetória de vida.

Coronel Jorge Braga: Meu nome é Jorge Braga, tenho 53 anos e faço 54 em dezembro, sou um dos mais novos da minha turma, que possuía 89 oficiais. Ingressei na Polícia Militar em março de 1973, com 17 anos. Naquela ocasião, o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira era Major. Ele exercia a função de Chefe da Divisão de Ensino, que era o cérebro da Escola de Formação de Oficiais da Polícia Militar, no antigo Estado da Guanabara. Em 1975, veio a fusão. Em 1976, no terceiro ano de formação, a turma do antigo Estado do Rio de Janeiro se juntou com a da Guanabara e nos formamos juntos. A partir de então, trabalhei em diversos órgãos da Polícia Militar. Servi inicialmente no 6º Batalhão, na Tijuca, de dezembro de 1976 a 1977, depois no CFAP. Passei um ano naquele estabelecimento de ensino e voltei para o 6º BPM. Em novembro de 1981, retornei ao CFAP, de onde saí para o 10º batalhão, em Barra do Piraí, em novembro de 1982. Do 10º BPM, passei novamente para o CFAP em agosto de 1983, ficando até 1989, quando fui trabalhar no Palácio Guanabara na segurança pessoal do Governador, Wellington Moreira Franco. No término do governo, quis fazer o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO) – isso em 1991 –

em São Paulo. Foi o segundo curso que fiz naquela cidade, porque também fiz o curso de Educação Física, iniciado em julho de 1979, e me formei em janeiro de 1981. Assim que terminei o CAO, em julho de 1991, fui para a 5ª CIPM, na época, hoje 32ª Batalhão, em Macaé. E, após, para a Diretoria de Ensino e Instrução, em fevereiro de 1992, graças ao Coronel Cerqueira, que estava na segunda gestão como Comandante-geral.

Logo a seguir, fui para a Assessoria Técnica de Assuntos Especiais (Atae), em função de uma viagem aos Estados Unidos e ao Canadá, onde eu era o Capitão-chefe da delegação e da qual faziam parte então o Capitão Ubiratan, o Tenente Amaro, além de outros oficiais e praças. Nós passamos uma semana aprendendo sobre polícia comunitária em Portland, nos Estados Unidos, onde participamos de uma conferência com diversos departamentos de polícia dos Estados Unidos; na segunda fomos para a cidade de Calgary, no Canadá. Saímos em novembro de 1992 do Canadá, onde vivenciamos a polícia comunitária – lá é um dos principais laboratórios de polícia comunitária do mundo. Dali, fui nomeado integrante de uma comissão com membros da Atae e de outros lugares para criar o Projeto de Implantação de um Batalhão de Polícia Comunitária, o que foi concluído em 1994. Trabalhamos durante o ano 1993, fazendo todo o planejamento. Em 1994, fomos para a Ilha do Governador, para o 17º BPM/BEPC, junto com o Coronel Carballo, Capitão Ubiratan e outros.

Nós fizemos a divisão do batalhão em duas partes: a primeira, operacional, e a segunda, de polícia comunitária, com programas como o policiamento de quarteirão e outros. Após sair, passei para o Batalhão de Polícia Rodoviária (BPRV), porque me mudei para Niterói. Então, segui para a Escola Superior de Polícia Militar (ESPM), onde realizei o CSPM, em 1997. Quando terminei o curso, permaneci servindo na Escola, até 1999, momento em que assumi o Subcomando do Batalhão de Choque, o qual comandeie por dois meses, abril e maio de 2000, e, após esse período, trabalhei na criação e desenvolvimento do Batalhão de Turismo, a partir de junho de 2000.

Comandei o 1º Batalhão. Posteriormente, retornei ao Batalhão de Turismo. Comandei o 23º, no Leblon, até setembro de 2004, e assumi o CFAP de outubro de 2004 a dezembro de 2005, e, em seguida, conduzi a ESPM por dois meses, janeiro e fevereiro de 2006. Também fui Comandante do Comando de Policiamento de Áreas Especiais (CPAE), de março de 2006 até setembro de 2007, que era responsável pelos GPAE. Tornei-me Subchefe de Estado-Maior e, finalmente, encerrei a carreira no 3º Gabinete do Comando-geral, em janeiro deste ano (2009).

Como o senhor conheceu o Coronel Cerqueira?

Coronel Jorge Braga: Trabalhei com o Coronel Cerqueira, como havia dito, quando ele era chefe da Divisão de Ensino da ESFO em 1973 e quando fiquei cerca de seis meses na Atae para elaborar o Projeto de Implantação do Batalhão Comunitário. Em 1973, fiz o Curso que hoje em dia não existe mais; aliás, foi o último Curso Preparatório para a Escola de Formação de Oficiais. O Coronel Cerqueira sempre foi um homem muito inteligente, acompanhei bem a carreira dele, porque uma das pessoas que tinha como estereótipo do Coronel da polícia, que era o Coronel Celso Oliveira Guimarães – criador da Atae, laboratório para implantação desses programas de polícia comunitária, em nível estratégico de Polícia Militar –, era uma pessoa que admirava muito e acompanhava o Coronel Cerqueira. Quando o Coronel Cerqueira saiu da Escola, ele chefiou a PM/3, localizada no Quartel General, e levou o Coronel Celso Guimarães, que na época era Capitão. Eu sei que, logo a seguir, o Coronel Cerqueira foi comandar algum batalhão, se não me engano o 4º BPM ou 13º BPM, em Copacabana, e depois veio a ser Subchefe do Estado-Maior, Chefe do Estado-Maior e, em seguida, Comandante-geral. Ele foi Comandante-geral na época do Governador Leonel Brizola, de 1983 a 1987, e, nessa ocasião, foi criada a Secretaria de Estado da Polícia Militar: a Polícia Militar desvinculou-se do Exército e da Secretaria de Segurança.

Qual foi o impacto gerado pela criação da Secretaria de Estado da Polícia Militar?

Coronel Jorge Braga: A polícia desligou-se do Exército na parte teórica, no referente à filosofia. Desde que ela foi criada, em 1809, foi instituída nos moldes do Exército português, e manteve essa estrutura militar até hoje – não tão forte como antigamente, mas toda a divisão e confecção do organograma, repartição de companhia, pelotões, fardamento, doutrina; tudo seguia o modelo do Exército. E o Coronel Cerqueira mudou essa filosofia, porque não existia uma literatura própria, voltada para a polícia. E ele começou: por meio da criação de grupos de trabalhos, usando pessoas que eram os pensadores da Polícia Militar, editou a *Revista da Polícia Militar* e vários artigos foram publicados, livros foram elaborados. Não só com pensadores nossos, aqui do Rio de Janeiro, como também de outros Estados, como o Álvaro Lazzarini, que era oficial da Polícia de São Paulo, um dos principais defensores da polícia na época, e depois veio a ser desembargador. Estudioso da administração pública, da polícia administrativa, da polícia preventiva. Criou um livro junto com outros escritores, pela Melhoramentos, *Direito administrativo da ordem pública*.

Sobre as práticas desenvolvidas pelo Coronel Cerqueira durante os seus comandos, quais o senhor destacaria?

Coronel Jorge Braga: Naquela época, estudava-se muito o tema polícia comunitária, além da polícia comparada. Ele e o Governador pensaram – de maneira muito inteligente, de forma bastante humanística e precoce – a necessidade de se viajar ao exterior, de se estudarem os modelos de outras polícias e de se reestruturar a corporação. De sorte que esse primeiro comando do Coronel Cerqueira, de 1983 até janeiro ou março de 1987, foi uma época de muita mudança filosófica, estratégica e de planejamento da polícia, Quando vários livros foram escritos, vários manuais refeitos e estatutos revistos.

Foi uma modificação muito significativa na Escola. Todos os livros, toda aquela biblioteca e bibliografia utilizada no modelo militar foi abolida, com raríssimas exceções, como é o caso do Regulamento Interno e de Serviços Gerais (RISG) ou o próprio Regulamento de Continência (RCONT). Porém, de maneira ampla, as bases doutrinárias, as normas gerais de policiamento, tudo isso foi criado no tempo do Coronel Cerqueira, no primeiro comando dele. E não só a bibliografia foi mudada, como também toda uma mentalidade nova foi gerada, com a polícia exercendo não só as suas principais funções – de manutenção ou preservação da ordem pública e cumprimento da lei –, mas também uma terceira – a prestação de serviços. E, principalmente, por meio da polícia comunitária.

Vieram pensadores de outros países para a polícia também. Foi estabelecido o Grupamento Especial de Turismo; criou-se o Proerd; elaborou-se uma série de programas voltados para a polícia comunitária, mas de maneira embrionária, e que foram sendo iniciados em bairros, salas de oficinas, comunidades carentes, além de outros projetos de polícia comunitária, desenvolvidos no seu primeiro comando, de 1983 até 1987. O embrião da atual Polícia Pacificadora data daquela época e se chamava Grupamento de Prática Escolar, no Morro da Providência e no Borel.

Para espanto de todos – ninguém esperava que isso fosse acontecer –, quando Moreira Franco saiu do governo do Estado do Rio de Janeiro, voltou Leonel Brizola. E com mais surpresa ainda, isso em 1991, quem retornou para ser Comandante-geral foi o Coronel Cerqueira, já aposentado à época. Então, alguns coronéis que se encontravam na reserva foram trazidos para a ativa. Houve um conflito de gerações e aqueles programas que tinham sido interrompidos voltaram com maior força. Os coronéis se revoltaram com essa situação.

Só que o segundo governo foi muito complicado para o Brizola. Houve um crescimento muito grande do crime organizado, no início da década de 1980, sobretudo a partir de meados dessa dé-

cada, e nos anos 1990 havia muitos sequestros e assaltos a banco, entre outros delitos graves. O crime organizado no Rio de Janeiro e no Brasil desenvolveu-se de maneira assustadora. E a polícia foi ficando um pouco para trás nesse aspecto. Não só em termos de armamento, como também quanto ao equipamento, à preparação, ao treinamento...

E, hoje, a polícia está tentando acompanhar esse desenvolvimento do crime organizado, por ações que transcendem e ultrapassam a esfera do governo estadual, que têm a ver com o governo federal e mesmo com um trabalho de polícia de todo o mundo transnacional.

As ideias do Coronel Cerqueira conseguiram influenciar a corporação?

Coronel Jorge Braga: O Coronel Cerqueira deixou uma legião de seguidores. Pessoas que pensavam com visão lá na frente. Esse modelo de polícia comparada que estudamos no exterior – como funcionam a polícia dos Estados Unidos, a europeia, a japonesa e a canadense; a vinda de obras estrangeiras; a tradução de livros americanos e europeus, principalmente da professora Mina Seinfeld de Carakushansky – foi muito importante, porque essas traduções propiciaram o estudo de técnicas, modelos e diretrizes totalmente diferentes do que se costumava ver. E começaram a preparar o terreno para que pessoas pensassem não só o que estava acontecendo no Brasil, mas igualmente aquilo que se sucedia no mundo. É preciso estudar o ambiente externo.

O Coronel Cerqueira chegou a pensar em um planejamento estratégico para adequar a polícia a uma nova realidade?

Coronel Jorge Braga: Isso aí foi uma das questões com que ele se preocupou. Ele não só mudou todos os livros, como pensou também o planejamento estratégico. Em 1994, contratou uma firma de consultoria. Eu integrei um grupo de trabalho elaborando um documento específico GT que era voltado para a tecnologia. Era composto por mim, pelo Coronel Ronaldo de Couto Teixeira, pelo

Coronel Nicoliche e pelo Coronel Pichone; éramos quatro. Existiam vários grupos que possuíam a finalidade de efetuar um diagnóstico da polícia, de como estava e como poderia aperfeiçoar, mas sempre esbarrando em um problema sério: dos recursos, principalmente financeiros. Nós, capitães e Majores, não conseguíamos vislumbrar como melhorar a polícia; não tínhamos recursos do Estado e nem do governo federal. Acho que a segurança pública melhorou muito a partir do momento em que foi criado o Sistema Único de Segurança Pública. Foram instituídos o Pronasci e uma série de recursos, modelos, para desenvolver a segurança pública em nível nacional. Inclusive, vamos dizer, planejando o ensino de maneira uniforme. Porque era uma miscelânea, cada polícia tinha um currículo e fazia o que bem entendia. Antes, o controle ocorria pela IGPM, que era um órgão do Exército.

Esse pensamento estratégico foi de fato instituído?

Coronel Jorge Braga: O Coronel Ubiratan, Coronel Luiz Antonio, Coronel Antunes, Coronel Abrantes, eu, Coronel Aureliano, Coronel Celso Guimarães e outros que estudavam polícia comunitária, modelos novos de polícia, legislações, implantamos isso, na realidade. Por exemplo, esse modelo de polícia que está sendo aplicado atualmente no morro, nas favelas, já vem sendo pensado há muito tempo, só mudou o nome. Desde a década de 1970, nós pensávamos essas questões. Depois foi sendo estabelecida uma série de programas para prevenir a criminalidade na infância e na juventude na época do Coronel Cerqueira. Posteriormente, com o Coronel Sérgio da Cruz, ex-Chefe do EMG e Comandante-geral – durante a gestão de Anthony Garotinho como Governador –, veio o sistema do GPAE, introduzido pela primeira vez no Pavão-Pavãozinho e no Cantagalo. O Comandante era o Tenente Carbaco, que naquele momento era Capitão ou Major. Esse modelo do GPAE hoje possui outro nome: “Unidade de Polícia Pacificadora”, que é a mesma coisa, não muda nada.

Volto a falar o que eu falei: se você não tiver emprego, não desfrutar de lazer, de cultura e de urbanização, você não consegue manter o local com segurança. Não é fácil modificarmos mentalidades, a cultura local. Isso leva anos. Esse pensamento, esse trabalho do Coronel Cerqueira começou em 1983. Para transformar a cabeça das pessoas, lá se vão quase 30 anos...

O senhor poderia comentar um pouco mais sobre os estudos sobre a polícia feitos pela PMERJ no exterior?

Coronel Jorge Braga: Essas viagens principiaram na turma, se não me engano, do Curso Superior de Polícia (CSP) em 1983, durante o governo Brizola. O Coronel Celso e o Coronel Robério começaram a pesquisar sobre polícia comparada, visitando Portugal, Espanha, Holanda, acho que a Itália também, e outros países da Europa. E isso é muito importante, porque polícia é dinâmica; criminalidade é dinâmica. E se você não estudar, desenvolver sua parte tecnológica, principalmente hoje em dia, que está tudo baseado em tecnologia, você vai ficando para trás. Foi algo muito interessante estudar o que acontece na polícia do mundo inteiro, não só em termos de polícia tradicional, como também no âmbito da polícia comunitária – polícia de proximidade, como agora se costuma falar... a diferença só está no nome, a essência é a mesma. Essa tecnologia é de origem francesa, mas na verdade é a mesma coisa. É fundamental que se estude, se não você vai ficar para trás. Só vai estudar a polícia brasileira? O modelo do Exército? Não. Tem que ver tudo que acontece nos países mais desenvolvidos. Temos que estudar os modelos da Inglaterra, Estados Unidos, Itália.

Eu dei sorte porque viajei muito. Comecei em 1992, nos Estados Unidos e Canadá, depois fui de novo em 1997 no CSPM. Em 1998, estive na Califórnia; novamente, em 1999, segui para a Europa: fui também à França, Itália e Áustria. Em 2000, embarquei para a África do Sul e, depois, novamente aos Estados Unidos, em Miami e em Orlando e Nova York. Então, graças à Polícia Militar, aprendi

muito. Não só teoricamente, mas participando, visitando presídios, departamentos de polícia, comunidades, andando em um carro de polícia, conhecendo estações de polícia...

Como funcionou o policiamento de quarteirão?

Coronel Jorge Braga: Nós participávamos na época e estudávamos muito sobre o policiamento comunitário de quarteirão. Como é o policiamento comunitário de quarteirão? Era um policiamento a pé. O policial não tinha um telefone – naquele momento não existia celular, celular é coisa moderna –, mas tinha um rádio. Eu estou falando embrionariamente, de 1988, e depois pula para 1993.

Era um policiamento feito em dupla, Cosme e Damião, ou sozinho. Andava-se por determinado quarteirão e ruas; a comunidade conhecia o policial e a maioria das pessoas gostava dele. Havia, dentro do quartel, um telefone para receber chamadas, nosso telefone eletrônico. O policial não tinha um dia certo, ele fazia a escala dele e participava dos eventos na comunidade. Havia também a ronda escolar; a sala de oficina das crianças das comunidades pobres, onde aprendiam a trabalhar como borracheiro, carpinteiro, mecânico. Existiam os programas da criança e adolescente para populações de rua, principalmente menores infratores.

Também existia um trabalho chamado Policiamento de Bairro. Por meio dele, parava-se uma Kombi que realizava pesquisas sobre satisfação, criminalidade... O policiamento circulava com esse intuito e depois entrava na Kombi e ia embora. Depois, era feito um policiamento para o horário de incidência de roubo e específico para aquele local onde tinha um tipo determinado de roubo, principalmente o de residências; isso era chamado de área de prevenção. O policial era bem conhecido e tinha comunicação permanente com a comunidade. Não eram substituídos, porque nesse modelo não se deve trocar. É preciso manter o camarada sempre ali, para ele ser conhecido e querido pela comunidade. Tem que ter aquela vocação de policial comunitário.

Onde podemos encontrar mais informações sobre esses modelos de policiamento?

Coronel Jorge Braga: Se vocês pegarem as revistas publicadas pela PMERJ, terão acesso a todos esses modelos de polícia comunitária. Tem uma revista que fala: “Repensando o modelo de polícia comunitária”. Surgiu um estudo aprofundado da ordem pública e você não pode pensar só em termos de segurança, tem que refletir mais, em relação à prevenção primária, secundária e terciária. Pensar em estética, mobilidade, ordenamento urbano, coisas que vão sendo feitas e envolvem mais de uma Secretaria e que não são problemas só de polícia. Crime não é problema só de polícia: o estudo do sistema prisional é algo importantíssimo – manter os bandidos incomunicáveis em uma estrutura, em celas, em presídios de segurança máxima; o envolvimento da Ordem dos Advogados do Brasil; o envolvimento judiciário; do Ministério Público, com as próprias comunidades – que é outra coisa que se iniciava naquela época: as reuniões, os Conselhos Comunitários de Segurança surgiram na década de 1990. Criar o Conselho Comunitário de Segurança, não é só polícia, todos têm que pensar. Então, muita coisa mudou. A polícia era um sistema fechado; como o próprio Cerqueira previu no seu planejamento estratégico, a polícia tinha que ser um sistema aberto. Não só abrir suas portas, mas também pensar, criar, elaborar e estudar junto com parceiros.

E o Programa Educacional de Resistência às Drogas, o Proerd?

Coronel Jorge Braga: O Proerd era baseado em um programa modelo dos Estados Unidos, nas cidades de Los Angeles e de Miami, que é o Dare, e em outros modelos que alguns batalhões iam adaptando de acordo com as suas necessidades... O Coronel Celso Guimarães era responsável pela Assessoria Técnica de Assuntos Especiais (Atae). Na década de 1990, um dos maiores coronéis na polícia, um homem inteligentíssimo, e nós ficávamos o dia inteiro ouvindo-o falar, dialogando, discutindo. Quem era responsável pelo Proerd era o Coronel, na época Capitão, Abrantes, uma das

peças mais inteligentes que conheci na polícia, o primeiro colocado na turma dele de aspirantes de 1977. A Tenente-Coronel Célia, aspirante de 1985 da turma de Siciliano, e o Coronel Antunes trabalhavam no núcleo da criança e do adolescente e já recebiam verbas do governo federal. Foi nesse momento que foram abertas portas para a entrada de recursos de fora do Estado, no decênio de 1990. Até então, não vinha recurso algum do governo federal, era tudo só com o Estado. E a polícia não era tão grande como hoje.

Em 1987, foi criado o 23º Batalhão no Leblon. Hoje, a polícia possui 40 batalhões, fora os batalhões especiais. A polícia cresceu muito... Então, o Abrantes era responsável pelo Proerd e havia um grupo também que fazia teatro; o nome, se não me engano, era Nupid. Tinha o Coronel Luiz Antonio, responsável pelo policiamento comunitário de quarteirão, e o Coronel Ubiratan também ajudava. Eu cheguei depois, para implantação do Batalhão Escola de Polícia Comunitária (BEPC).

O senhor afirmou que durante o comando do Coronel Cerqueira existiu uma preocupação com o desenvolvimento de uma literatura sobre segurança pública...

Coronel Jorge Braga: A literatura sobre a polícia era toda baseada no modelo dos militares. O aluno era obrigado a comprar desde o manual de campanha – vocês sabem o que é isso? Aprender a construir na mata, a armar abrigo, a usar enxada, picareta, areia para construir banheiro improvisado, acampamento etc –, até saber montar e desmontar uma metralhadora. Uma metralhadora pesada, que ninguém emprega, utilizada somente na guerra. As pessoas eram obrigadas a aprender isso, todo o modelo do Exército. Não existia uma teoria, uma literatura de polícia. Por exemplo, não se sabia o que era ordem pública, direito administrativo da ordem pública, polícia administrativa, ordem... Ninguém aprendia sobre patrulha de polícia: não se estudava polícia, nem sobre política. Hoje estudamos antropologia, sociologia, e, antes, nada disso era ensinado.

O Comandante não deixava a comunidade entrar num batalhão de polícia para conversar; a imprensa, nem pensar. Não se sabia o que o seu cliente esperava de você, nem o cliente, nem ninguém. Todo o currículo da escola do CFAP, da Academia, mudou; a filosofia e o pensamento mudaram...

Era difícil. Os paradigmas são muito fortes, a resistência à transformação é muito grande. Então, às vezes, você é forçado a obrigar a pessoa ler aquilo, e como as provas eram difíceis para se conseguir não só entrar na polícia, mas passar para o CAO e no Curso Superior de Polícia, o que eles faziam? Obrigavam você a estudar aquela literatura. Então, quer queira ou não, as pessoas tinham que se familiarizar. E durante o curso sofriam... [risos] e alguns alunos realizavam trabalhos de monografia, até para poder ficar bem com o comando da escola e o Comando-geral, com o das bancas, buscavam às vezes temas voltados para a polícia comunitária, de modo a conseguir tirar uma nota mais alta. E hoje? São as Unidades Pacificadoras e a Polícia de Proximidade...

Aprendemos muito lá fora, por exemplo: engenharia das construções. Você não faz nenhuma obra na cidade de Calgary sem consultar esse departamento de polícia. Qual o objetivo? Prevenção: evitar que um prédio, ou uma rua, ou uma avenida, seja mais propício para o crime do que para a segurança. Aprendemos sobre o policiamento de bairro, vigilância... Então, existem mil programas. Existem programas voltados para gangues, para diversas comunidades. Atualmente, nos Estados Unidos, tem policial que só trabalha com negro, outros só com mexicanos, só com europeus, em áreas pobres, só com *gay*, policial *gay* participando de desfiles, lésbicas. Uma revolução em tudo aquilo que era tradicional...

Quando eu entrei na polícia, se descobríssemos que alguém era homossexual, era o fim. Não tinha mulher, elas só ingressaram em 1982. A polícia era muito diferente. A Polícia Militar era muito rígida. Nem se pensava em falar de política. De jeito nenhum! Não

foi só a literatura que mudou, foi uma revolução cultural. Grupo de teatro na polícia, homossexual dando palestra, jornalista entrando para ensinar, sociólogos, psicólogos, antropólogos... Anteriormente, isso era inconcebível: era direito e militarismo, geografia, história, inglês e ordem unida.

Que aspectos do pensamento do Coronel Cerqueira o senhor destacaria?

Coronel Jorge Braga: Ele era um filósofo, estudou filosofia. Acho que a visão de futuro dele era fantástica. Era uma pessoa introvertida, quase não falava em público. Era professor da Academia, mas possuía muita dificuldade de falar. Era tímido, fechado, mas muito inteligente e prático, e se cercava das pessoas que tinham o mesmo pensamento. Era rígido na parte de punição: ele usou bem o regulamento disciplinar para punir indisciplinados. Rigoroso, muito rigoroso na parte disciplinar. Desfrutava de uma visão excessivamente interessante, muito boa, um indivíduo político, ligado à política. Escrevia muito bem e era uma pessoa que não se importava muito – eu acho – com o que os outros pensavam dele.

Ele tinha uma ideia, tocou e foi em frente. Não queria saber se os colegas de turma dele ficariam insatisfeitos. Ele percebia a instituição como algo mais importante. E foi além: viu o sistema de segurança pública como um todo: a parte política, a social, a cultural, a de relações, policiamento comunitário.

Como a atuação do Coronel Cerqueira contribuiu para as mudanças de postura na polícia?

Coronel Jorge Braga: Principalmente quando ele mexeu na estrutura. Porque nós éramos subordinados ao Exército e controlados por essa instituição por todo o tempo. Quando se estabeleceu a Secretaria de Estado de Polícia Militar, deu-se maior *status* ao Coronel e ao Comandante-geral. Antes dele, quem foi Comandante-geral na PMEG foi o Coronel Edson de Moura Freitas, isso na década de 1970. Durante

todo aquele decênio, e no período militar, a polícia foi comandada pelos oficiais do Exército, salvo raríssimas exceções. A filosofia de toda a Polícia Militar era do Exército. Quando ele assumiu e o Brizola criou a Secretaria da Polícia Militar, houve uma mudança grande no âmbito da corporação, na política de ensino, na política de pessoal, enfim, uma verdadeira revolução.

O trabalho desenvolvido pelo Coronel Cerqueira permanece atual?

Coronel Jorge Braga: Sim, e acho que vai ser sempre. Porque ele foi um exemplo de que não podemos nos acomodar, temos que estar sempre estudando, nos modernizando... Hoje, devido à Internet, tudo é rápido, tudo é veloz. Você acessa as coisas lá fora com muita rapidez, mas você não tem muito tempo para pensar. Hoje, sou Secretário de Segurança de Maricá. Eu que não estude, não interaja para eu ver o que vai acontecer comigo. A política tem uma velocidade impressionante. Na época do Coronel Cerqueira, década de 1980, 1990, se falava muito em revolução, gestão, qualidade total, melhoria e capacitação. Eu não paro de pensar, eu fico *online*, o tempo todo pensando... é assim que deve ser.

Elizabeth Leeds

Local: Rio de Janeiro

Data: 21.8.2009

Por Marieta Pinheiro de Carvalho e Bruna Belchior

Gostaríamos, inicialmente, de conhecer sua trajetória profissional e saber como conheceu o Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Elizabeth Leeds: Minha trajetória começou há muitos anos. Eu, ainda muito jovem, depois de terminar a faculdade, fui “voluntária da paz” – aquele programa do governo norte-americano chamado *Peace corp*. Isso, em meados dos anos de 1960. Eu fui para o Rio de Janeiro, trabalhei e morei numa favela – o Morro do Tuiuti, em São Cristóvão. Como era formada em Ciência Política, o que me interessava era compreender a relação existente entre a favela e o Estado. Ou seja, como se dava a articulação entre a organização comunitária e o Estado. Na época, desenvolvi minha pesquisa de mestrado sobre essa temática. Infelizmente, tive que me ausentar do Brasil e adiar minhas pesquisas em função do regime militar e das dificuldades em realizar o trabalho que me propus. Nos anos 1980, retornei ao Rio de Janeiro para dar continuidade às minhas pesquisas e melhor compreender as mudanças na relação favela-Estado, após o fim do regime militar. Nessa época, descobri que o grande problema – entre 1986 e 1989 – era a presença do tráfico. Então, achei importante entender a atuação da polícia diante dessas questões. Em 1988, pela primeira vez, conheci o Coronel Cerqueira,

quando o entrevistei. Acho que ele ainda estava na corporação, mas já havia saído formalmente do comando. Eu fiquei impressionada com sua filosofia e com o seu entendimento dos problemas sociais, mesmo com uma frustração muito grande em relação ao que ele poderia fazer naquele contexto, naquela época. A segunda vez que o encontrei foi em 1998, quase 10 anos depois, quando eu trabalhava na Fundação Ford, do Rio. Eu tinha a ideia de apoiar projetos para a democratização da polícia. Nesse período, o Coronel Cerqueira estava no Instituto Carioca de Criminologia e apresentou-me um projeto – de um conjunto de livros chamado “Polícia Amanhã” – para que eu apoiasse, o que aceitei de imediato. Infelizmente, ele faleceu um ano depois e somente seis livros foram publicados, dos 12 previstos inicialmente no projeto inicial.

E como foi essa primeira entrevista realizada com ele?

Elizabeth Leeds: Ele falou bastante sobre as frustrações de implementar seus projetos, como o policiamento comunitário, por exemplo, num contexto em que muitos policiais eram, ainda, contrários a esse tipo de atuação policial. Eu fiquei impressionada com a aparência quase zen dele, era um homem realmente de paz mesmo. Naquele momento, eu fiz muitas entrevistas com moradores de áreas carentes e quase todos falaram sobre a política em relação à favela durante o seu primeiro comando: de respeito aos direitos humanos, de forma completamente distinta de momentos anteriores. E as pessoas da comunidade, realmente, reconheceram isso. Era a primeira vez, na vida deles que viviam esse tipo de experiência.

Sobre a formação dos policiais, o Coronel Cerqueira preocupava-se em ampliar e divulgar uma literatura específica sobre a atividade policial...

Elizabeth Leeds: Bom, na época ele criou a coleção “Cadernos de Polícia”. Eu acho que os oficiais jovens – em especial, os seguidores da filosofia dele – leram esses materiais e reconheceram o seu valor. Agora, eu também acho que, em geral, esse tipo de material não

chegava ao alcance dos praças. Havia um grupo apelidado de “filhos de Nazareth”. Essa geração dos Oficiais da Polícia Militar que, hoje em dia, são Tenentes-coronéis, seguidores da sua filosofia, certamente, conheceu e reconheceu essa literatura. Porém, acredito que, na época, era um grupo pequeno. A minha impressão é de que, atualmente, isso esteja se alterando, pelo menos no que se refere ao papel do Coronel Cerqueira e à sua visão sobre mudanças no aparelho policial. Porque, realmente, ele era um homem à frente do seu tempo. Ele pensou no futuro, embora esse pensamento não tenha sido totalmente reconhecido na época.

Como era encarada a preocupação do Coronel Cerqueira em relacionar a questão dos direitos humanos ao desenvolvimento e à prática das atividades policiais?

Elizabeth Leeds: Esse é um assunto que estou estudando agora, direcionando-o ao contexto maior desse debate. Acho que a questão de direitos humanos era, em alguns casos, usada politicamente, em termos de uma posição anti-Brizola. Porque o Brizola era mal visto por uma grande parte da população, especialmente no Rio de Janeiro. Dessa forma, a política de direitos humanos praticada pelo Coronel Cerqueira, acredito, deve ser vista inserida nesse contexto. Repito, essa é uma temática que estou estudando e, portanto, não tenho conclusões terminadas. Entretanto, a minha impressão é de que, com exceção do Movimento Negro, não houve o devido reconhecimento do trabalho do Coronel Cerqueira.

A senhora poderia nos falar mais sobre esse segundo momento, já mencionado, de aproximação e parceria com o Coronel Cerqueira, no período de publicação da coleção “Polícia Amanhã”?

Elizabeth Leeds: Como eu já estava abraçando essa questão da reforma policial, eu vi o projeto dele com bons olhos. Um começo para tentar mudar a visão tão negativa que existia da polícia. É importante ressaltar que são muitos os resultados obtidos quando

pesquisamos o nome do Coronel na Internet, principalmente em relação ao policiamento comunitário e à formação policial. E a partir daí encontramos as referências a esses volumes. Mesmo com a interrupção do projeto, em função de sua morte, os números publicados têm grande valor dentro das corporações e são utilizados pelas Academias de Polícia. Há 10 anos, não se podia saber qual seria o espaço de um projeto como o “Polícia Amanhã”. Mas, vê-se pelas bibliografias desses cursos como essa coleção foi, e continua sendo, realmente importante.

Na sua opinião, quais as principais contribuições do Coronel Cerqueira para a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro?

Elizabeth Leeds: Acredito que, até bem recentemente, o impacto dele era, talvez mais significativo, fora do estado do Rio de Janeiro. Quando vemos a participação dele em seminários, *workshops* e conferências, em vários estados do país, isso fica mais aparente. A minha impressão é de que, quanto à concretização de seus projetos, o impacto maior deu-se fora do Rio de Janeiro. Mas, também, percebo que isso está mudando. Podemos identificar a origem de projetos atuais em desenvolvimento, nos planejamentos estratégicos realizados por ele na década de 1980. Os sinais são de que a sua filosofia está sendo reconhecida e usada atualmente.

Segundo sua apreciação, quais são os pontos mais destacáveis no pensamento do Coronel Cerqueira?

Elizabeth Leeds: Toda a questão de prevenção, que implica também pensar o planejamento estratégico e as mudanças de paradigmas sobre o papel da polícia na sociedade. Ao observarmos os trabalhos escritos por ele, é clara a sua preocupação com a relação entre polícia e sociedade. Entre outros fatores, isso se dava em função da atenção e respeito aos direitos humanos. E, para implantar uma nova relação, era preciso a execução de ações preventivas, além de reativas. Não podemos esquecer que ele era psicólogo. Desse modo,

acho que sua formação tinha um peso relevante no desenvolvimento de suas ideias, principalmente na modificação do papel da polícia em relação à sociedade: de uma polícia que serve ao Estado a uma polícia que serve à sociedade. Ele também falava, na época, da divisão entre as Polícias Civil e Militar. Para ele, deveria existir uma integração, o que, nessa época, era considerado uma opinião muito radical. Claro que, atualmente, fala-se muito sobre tal questão, cujo cerne integra a perspectiva de compreensão da instituição policial a serviço da sociedade.

Que aspectos das práticas pensadas ou desenvolvidas pelo Coronel Cerqueira podem ser mais identificados por sua atualidade?

Elizabeth Leeds: Eu acho que toda a ênfase na comunidade, toda a preocupação no envolvimento dos policiais com a comunidade – em vez da comunidade como inimigo e origem de problemas e violência. Esse era um pensamento do Coronel Cerqueira, iniciado há alguns anos e que começou a ser praticado, mesmo que com muitos altos e baixos. E a questão do policiamento comunitário, fora do Rio, era muito clara. Quando eu vi, por exemplo, no Espírito Santo, a chamada Polícia Interativa, implantada em meados dos anos 1990, era possível identificar, claramente, a influência do Coronel Cerqueira. A Paraíba, estado em que o Coronel Cerqueira também participou de seminários, é outro exemplo dessa influência no desenvolvimento de práticas como o policiamento comunitário.

Mina Seinfeld de Carakushansky

Local: Rio de Janeiro

Data: 15.9.2009

Por Bruna Belchior e Marieta Pinheiro de Carvalho

Conte-nos um pouco sobre a sua trajetória de vida.

Mina Seinfeld de Carakushansky: Meu nome é Mina Seinfeld de Carakushansky, hoje em dia trabalho na área internacional de prevenção às drogas, coordenando um programa de Formação de Lideranças na América Latina, e sou diretora da Federação Mundial contra as Drogas. De certa maneira, devo ao Coronel Cerqueira uma mudança radical na minha vida. Isso porque eu era professora concursada do Instituto de Matemática da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ). Estava bastante feliz na minha profissão, dando aulas nos programas de graduação e de pós-graduação do IM, com um livro publicado sobre álgebra linear, adotado em diversas universidades no Brasil e em outras da América Latina. Porém, por ter tido sempre preocupações em relação ao bem-estar dos meus semelhantes, concomitantemente ao meu trabalho no Instituto de Matemática, eu era também a secretária-executiva do Grupo Interdisciplinar de Estudos em Vitimologia da UFRJ. O grupo congregava professores e profissionais de diversas instituições e áreas que se preocupavam com questões ligadas às vítimas, basicamente uma busca incessante de soluções que permitiriam, em última análise, evitar, tanto quanto possível, a vitimização.

Foi nesse momento que a senhora conheceu o Coronel Cerqueira...

Mina Seinfeld de Carakushansky: Foi atuando nesse grupo que eu conheci o Coronel Cerqueira. Ele era uma pessoa que não conversava muito, e no início não tivemos maior contato além dos cumprimentos de praxe. Mas quando a professora Ester Kosovski e eu organizamos um Congresso Internacional de Vitimologia, o Coronel Cerqueira fez parte da comissão executiva e por causa disso, às vezes, nós dois já nos falávamos um pouco mais. Pouco tempo depois, quis trazer ao Rio, como conferencista convidada, uma renomada psicóloga da Venezuela, que foi ministra da Família nesse país. Aí, me lembrei do Coronel Cerqueira, mostrei a ele o notável currículo dela, para ver que tipo de atividades ela poderia desenvolver na polícia. O Coronel Cerqueira se interessou e falou que a traria para dar um ciclo de palestras no Rio. Nisso que combinávamos os detalhes, quando e qual seria o trabalho dela durante os dois meses de sua estada na nossa cidade, ele se virou para mim e disse: “Professora Mina, estou trazendo sua amiga da Venezuela, mas, em realidade, quem eu queria aqui trabalhando na Polícia Militar era a senhora, eu queria que a senhora fosse minha assessora especial.” Eu levei aquele susto. O que uma professora universitária de matemática poderia fazer no gabinete do Comandante-geral da Polícia Militar? Então ele falou: “Sei que a senhora fala fluentemente diversas línguas, tem traquejo e contatos internacionais e percebi como atuou no Congresso de Vitimologia. Eu gostaria do seu auxílio para aproximar a nossa Polícia Militar de outras polícias; para que os nossos oficiais e praças possam aproveitar os avanços acontecidos no estrangeiro e que conseguíssemos obter um intercâmbio maior.” Rapidamente, em uma questão de segundos, pensei – “quem sabe não vai ser bem interessante?” – e respondi: “Tudo bem, Coronel, posso vir, mas não quero perder meu vínculo com a universidade. Se o senhor conversar com o meu reitor e ele me emprestar para a polícia, de modo que eu continue sendo da universidade, aceito. Nesse caso nem precisa me pagar, eu venho para tentarmos realizar algo nesse sentido.” Ime-

diatamente, na minha presença, o Coronel Cerqueira ligou para o reitor da UFRJ – que, assim como eu, era da área de matemática –, ele me chamou ao telefone e não acreditou que eu quisesse trabalhar na polícia... mas ele autorizou e eu vim.

Em que ano isso ocorreu?

Mina Seinfeld de Carakushansky: Foi no final de 1991. Eu vim para a polícia e ele falou: “Professora, a senhora só precisa estar aqui durante duas ou três vezes por semana. Chegue à tarde e trabalhe algumas horas.” Comecei fazendo contatos e analisando textos sobre o que se estava fazendo no exterior em matéria de segurança pública. Rapidamente identifiquei oficiais da PMERJ muito interessados, entusiasmados, bem preparados nesses temas, ávidos para colaborar num trabalho conjunto. Como professora universitária de uma área completamente diferente, não podia imaginar a existência na nossa polícia de um capital humano dessa qualidade. Passei a perceber tantas necessidades que, em pouco tempo, aquelas duas ou três vezes semanais se transformaram para mim em uma ocupação diária, que se iniciava às 7 horas – tomava o café da manhã com os oficiais do Quartel General – e trabalhava até tarde, quase sempre até às 21 ou 22 horas. Devo dizer que me apaixonei pela polícia. Começamos a estabelecer contatos com polícias do Canadá, dos Estados Unidos, de Israel, de diversos países da Europa, relações bastante estreitas. Naquela época, havia muitos sequestros no Rio de Janeiro. Era importante saber como efetuar a negociação dos conflitos sem que houvesse vítimas. Então, trouxemos uma equipe de negociação de conflitos da polícia de Israel. Os especialistas que vieram ficaram impressionados com a qualidade dos participantes. À medida que se familiarizavam com a PMERJ, a admiração dos israelenses pelos nossos oficiais aumentava. Percebi que aquela minha avaliação inicial era verdadeira. A Polícia Militar era uma instituição que merecia respeito, e o Coronel Cerqueira estava certo nessa vontade de fazer a polícia avançar, de forma mais atualizada. Para mim, a figura

do Coronel Cerqueira está sempre associada a alguém que desejava saber sempre mais e melhor e que amava a instituição que comandava, embora o seu estilo de liderança não fosse do tipo *show-off*.

Como foi desenvolvida a ideia do policiamento comunitário?

Mina Seinfeld de Carakushansky: Uma das primeiras providências que acreditei ser importante, e o Coronel Cerqueira me apoiou imediatamente, foi a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro se ligar à Associação Internacional dos Chefes de Polícia (IACP). Essa associação congrega anualmente, em uma Conferência Internacional do IACP, cerca de 15 mil Chefes de polícia do mundo inteiro. Nesses encontros, que duram de três a cinco dias, os trabalhos e as experiências mais interessantes e inovadores são apresentados na Conferência Anual do IACP, sempre realizada em uma cidade ou até país diferente (fora dos Estados Unidos). Os Chefes de polícia têm capacidade de interagir uns com os outros. Por exemplo: existe uma sessão de Chefes de grandes cidades. Nos Estados Unidos, assim como na Europa e em determinados países, às vezes você tem uma cidade com um departamento de polícia com apenas cinco, oito ou 10 policiais, e o Chefe se considera Chefe de polícia porque usufrui de um comando, se acha importante e pertence a essa associação. E aqui, qualquer Major ou até mesmo Capitão comanda muito mais do que alguns Chefes de polícia de outros lugares. Um aspecto muito interessante sucedido na PMERJ foi o fato de que as pessoas enviadas a essas conferências, mesmo possuindo o título de Major, Tenente ou Capitão, eram apresentadas como Chefes de polícia. Se o Coronel Cerqueira tivesse sido egoísta, menos generoso, teria dito: “Não, Chefe de polícia sou eu, vocês são simplesmente representantes que estão indo participar.” Mas todos os oficiais escolhidos eram apresentados como Chefe de polícia, como se realmente comandassem batalhões, bairros etc. Eu ia com os oficiais na categoria de membro associado. Uma das sessões, de uma das conferências, tratou sobre o tema de policiamento comunitário. Assistimos e eu fiquei muito

impressionada com um dos conferencistas, o Robert Trojanowicz. Quando acabou a sessão, me aproximei dele e disse que era assessora especial do Coronel Cerqueira, que estávamos motivados pelo tema e perguntei-lhe como poderíamos desenvolvê-lo no estado do Rio de Janeiro. Ele respondeu: “Sabe professora, vou lhe dar de presente este livro de minha autoria.” O título, em português, era *Policia-mento comunitário: como começar*. Olhei na frente dele, folhiei, vi que era o que precisávamos, e afirmei: “Lá falamos português, o livro é em inglês...”, ele retrucou: “Não se preocupe, a senhora retorna ao Brasil, percebi como a senhora e o seu Comandante-geral estão interessados, darei os direitos para a tradução e para vocês fazerem o que considerarem necessário e valioso.” Voltamos ao Rio e o Coronel Cerqueira ficou felicíssimo. Imediatamente, mãos à obra: empolguei-me e muitas vezes fiquei traduzindo até duas horas da manhã. Houve as experiências no 17º Batalhão e em outros lugares onde os Comandantes compraram a ideia que para muitos parecia impossível de se realizar.

Então, o que aconteceu?

Mina Seinfeld de Carakushansky: Aconteceu o que muitas vezes ocorre não somente no Brasil, mas em alguns outros países também: um dirigente tem uma concepção maravilhosa, a instituição tem a capacidade de implantá-la. Entretanto, por dificuldades diversas ao longo do caminho, não se consegue. Vem outra instituição, percebe o quanto a ideia é boa, tem todos os elementos disponíveis, vai e realiza. Só para vocês terem uma noção, quando publicamos o livro *Policia-mento comunitário: como começar*, fizemos – eu falo nós porque me sinto muito ligada à PMERJ – uma edição de 2 mil exemplares. O que fez anos mais tarde a polícia de São Paulo? Editou dezenas de milhares e continua reeditando, e cada um dos seus policiais recebe o seu exemplar. Com isso, a Polícia Militar de São Paulo divulgou de forma mais ampla a filosofia de policiamento comunitário. Uma das últimas vezes em que o Coronel Cerqueira falou em público foi

quando ele e eu fomos convidados como palestrantes para um evento solene na Polícia Militar de São Paulo, e os dois falamos sobre policiamento comunitário ressaltando que com esse tipo de filosofia policial visa-se a melhorar a segurança pública, porque se consegue integrar os esforços da polícia e da comunidade para prevenir a violência e o crime e melhorar a gestão local da segurança pública. A Polícia Militar do Rio de Janeiro concedeu à Polícia do Estado de São Paulo os direitos de igualmente publicar o livro. Essa semente que o Coronel Cerqueira deixou, na realidade, demorou a florescer; contudo, agora está frutificando. Não sei se tanto no Rio de Janeiro; todavia, como o Brasil é bem vasto, há outros estados que já adotaram ou estão em vias de adotar o policiamento comunitário. Aqui, eu sei que muitos oficiais ainda tentam desenvolver a ideia do policiamento comunitário, mesmo em face dos novos desafios colocados pela intensificação da criminalidade. As atuais Unidades de Polícia Pacificadora constituem um esforço louvável e corajoso e podem ser consideradas como adaptações da filosofia de policiamento comunitário.

Ocorreram muitas críticas ao policiamento comunitário?

Mina Seinfeld de Carakushansky: O Coronel Cerqueira estava muito motivado, leu e escreveu muito sobre esse tema. Ele era um líder intelectual, com uma capacidade, uma inteligência imensa, que só não se tornou um líder de todas as polícias do Brasil devido à sua aparente timidez, que para quem não o conhecia bem passava como sendo um homem demasiadamente retraído. Talvez também por essa dificuldade de comunicação, surgiu desde o início uma resistência tremenda à ideia do “policiamento comunitário”. Eu tomava café, almoçava e jantava lá na Polícia Militar, e me relacionava bem com os oficiais mais jovens. Conversava com quem servia o cafezinho e possuía de igual maneira amigos Sargentos, Majores, capitães... Eu me sentia integrante da corporação e sabia mais ou menos o que se estava pensando. Uma grande parte da Po-

lícia Militar daquele tempo acreditava que policiamento comunitário significava afrouxamento com a criminalidade; que ser policial comunitário era ficar se preocupando com detalhezinhos e deixar o confronto com a criminalidade para um segundo plano, quando na realidade não é.

A senhora poderia comentar sobre o Proerd?

Mina Seinfeld de Carakushansky: Eu fico sem jeito de ficar só elogiando, mas a Polícia Militar, como corpo institucional, tem elementos humanos, recursos maravilhosos. E, agora, não posso deixar de mencionar que o atual Comandante da instituição, o Coronel Mário Sérgio, quando bem mais jovem, foi meu assessor especial na prefeitura do Rio de Janeiro. Quando fui secretária especial de prevenção à dependência química, o recomendaram e eu o aceitei. Hoje em dia, há poucas pessoas no Brasil que podem falar com tanto embasamento sobre a questão das drogas quanto o Coronel Mário Sérgio. No momento em que deixar a Polícia Militar, já terá um lugar como palestrante internacional nessa área.

Retornando ao Proerd, o Coronel Cerqueira viu o projeto Dare nos Estados Unidos, que foi traduzido no Brasil como Proerd. Veio uma equipe do Dare treinar, capacitar os oficiais para que pudessem implantar aqui. Acompanhei e vi como os oficiais americanos se impressionaram com os brasileiros, e comentavam: “como aprendem rápido”, “como são inteligentes” e “como fazem as atividades do curso com seriedade”. O Proerd foi declarado pelo Dare como sendo o melhor programa para ser utilizado na América Latina e em todo o Brasil. E foi somente a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro que começou a capacitar outras polícias de outros estados. Infelizmente, também não foi muito adiante, porque, durante alguns anos depois do comando do Coronel Cerqueira, as prioridades pareciam não incluir o Proerd. Mas sei que agora vai poder ir à frente mesmo.

Como era o Coronel Cerqueira como homem público?

Mina Seinfeld de Carakushansky: É fácil trabalhar com um Chefe quando apreciamos a sua capacidade e acreditamos na sua honestidade. Eu admirava enormemente a inteligência do Coronel Cerqueira. A sua sede de saber era tanta que, usando apenas o espanhol e traduções feitas por outras pessoas (pois ainda não existiam as facilidades atuais de tradução pela Internet), conseguia manter-se atualizado e conhecer muito do que se pensava em termos de polícia em outros lugares. A imagem que tenho dele é a de um homem brilhante, bom, tranquilo, generoso e justo, à frente do seu tempo, lendo e escrevendo em qualquer brecha de tempo livre. Caso continuasse vivendo, ele teria ainda produzido por muitos anos diversos outros trabalhos, devido à sua grande capacidade intelectual. Ao falar do Coronel Cerqueira como homem público não posso deixar de mencionar também a forte ligação de carinho, amor, cuidados que ele mostrava ter com a sua esposa Juçara e com os filhos, que sempre ligavam ou que vez por outra o visitavam. Na época em que eu tive contato com ele, para mim a imagem era de um homem bem resolvido e feliz no relacionamento familiar.

Como os Oficiais eram preparados para implementação desses projetos?

Mina Seinfeld de Carakushansky: A grande maioria dos Oficiais que conheci, como disse anteriormente, eram muito bem preparados e tinham algum curso superior em outra área. Aliás, o Coronel Cerqueira incentivava bastante os policiais a estudarem e avançarem intelectualmente. Mas, na época que eu comecei na Polícia Militar – não sei como está atualmente, porque já faz muito tempo –, o sonho de muitos era cursar, por exemplo, direito, depois prestar concurso e sair da polícia. E era isso que o Coronel Cerqueira queria mudar, porque a polícia investe e, quando o profissional realmente poderia retribuir, não acontece. Ele foi o primeiro a estimular que o policial estudasse polícia. Vou deixar minha opinião sobre como

é visto o policial aqui. Uma vez ouvi do renomado psicólogo estrangeiro Haim Guinot a seguinte frase: “Se alguém gosta de mim, se me ama, esse alguém tem que demonstrar que gosta de mim e que me ama.” Não adianta só dizer: “ah, nós valorizamos a polícia”, “ela é muito importante”, porque “ela protege”; temos que valorizar nossos policiais, porque hoje em dia, que demonstração de prestígio nós damos a essa polícia? E não é simplesmente falar do governo; é a própria sociedade que deve conclamar as suas autoridades que seu policial necessita estar em um lugar mais privilegiado. Vou citar alguns exemplos: nessas viagens para o exterior, algumas vezes éramos convidados socialmente para a casa de um policial. Muitas vezes, quem nos convidava era um mero Sargento, abaixo dele havia duas pessoas. Chegávamos à residência dele, uma casa bonitinha e arrumada, os filhos bem-vestidos, a mulher satisfeita e ele também, nenhum deles rico, mas todos vivendo bem e sendo valorizados. Numa outra viagem realizada, na semana anterior à nossa chegada, um policial tinha sido assassinado ao parar um carro que estava em alta velocidade; quando pediu os documentos ao motorista, este sacou o revólver e matou instantaneamente o policial. Bom, ao enterro dele foram 18 mil pessoas! Ocorre isso alguma vez no Brasil? No Rio de Janeiro? Não... Morre um policial e apenas a família, os amigos e alguns Oficiais da corporação vão ao enterro. Então, se não valorizamos nem pelo salário, nem pela consideração, não dando relevância ao profissional que zela pela nossa segurança, como é que demonstramos a importância que damos para esse oficial? Sou uma otimista por natureza, espero que agora, com novos rumos e novas correntes, cada vez mais possamos mudar.

Fale-nos um pouco sobre os “Cadernos de Polícia” e a “Biblioteca da PMERJ”.

Mina Seinfeld de Carakushansky: Sabidamente, a absoluta maioria dos trabalhos que são publicados nas mais diversas áreas está em inglês ou espanhol. Na polícia, contávamos com pessoas engajadas

querendo progredir, mas ao mesmo tempo com limitações em conhecer o que se fazia no exterior em termos de policiamento. Uma ideia do Coronel Cerqueira e que eu tive a satisfação de poder implementar foi a tradução e a adaptação de textos e cadernos de polícia e de pesquisa, muitos recebidos diretamente da comunidade internacional, dos Chefes de polícia com os quais estabelecemos intercâmbios. Nós efetuávamos uma análise e depuração dessa imensa quantidade de novas informações, traduzindo e adaptando os textos em um ritmo quase frenético. Eu me reunia com um, dois ou três oficiais, conhecidos como sendo profundos conhecedores de determinado assunto, e mostrava a eles minhas traduções e escutava o que tinham a dizer para a adequação ao nosso meio. E, junto com eles, produzimos os “Cadernos de Polícia”. Refizemos e fizemos muitos outros novos. De certa maneira, com todas essas versões, com os “Cadernos de Polícia”, com novos livros sobre policiamento traduzidos para o português, formamos uma biblioteca mais moderna para a Polícia Militar. E isso atualizou um pouco a instituição. Mas quem orientava e possuía a visão de raio *laser*, a visão de futuro, era o Coronel Cerqueira. Isso indiscutivelmente é um mérito que tem de ser dado a ele. Mesmo aqueles com ideias contrárias às dele, em alguns assuntos, ou que simplesmente não gostavam do seu comando, lhe reconhecem essa capacidade intelectual e a sua visão de futuro.

Sobre a relação do Coronel Cerqueira com a questão dos direitos humanos, a senhora teria algo a mencionar?

Mina Seinfeld de Carakushansky: A temática dos direitos humanos foi uma constante em suas falas e durante o seu comando. Escrevia bastante sobre o assunto, não sei o quanto desse material chegou a ser publicado, mas era algo no qual ele pensava sempre. Foi um inovador, pois acredito que foi o primeiro Comandante-geral da Polícia Militar que mostrava claramente a preocupação com o tema. Atualmente, a questão dos direitos humanos já está completamente socializada, totalmente divulgada; contudo, naquela época não

era tanto assim. Ela foi realizada na Polícia Militar como uma inovação. Foi através do Coronel Cerqueira que uma equipe de instrutores das Nações Unidas veio ministrar um curso intensivo de duas semanas sobre direitos humanos no policiamento, e ficaram surpreendidos por encontrarem os materiais do curso já traduzidos e encadernados. Posteriormente, a Secretaria de Direitos Humanos do governo federal trouxe a mesma equipe e os mesmos materiais foram novamente traduzidos, dando uma prova, com isso, de que a esfera federal não sabia que na PMERJ já havia sido vencida essa etapa de instrução. Um dirigente que visasse mais ao prestígio pessoal ou à sua visibilidade nacional através da mídia certamente teria divulgado essas ações positivas que estavam sendo realizadas, mas o Coronel Cerqueira jamais alardeou o quanto realizava na área de formação e de avanço intelectual dos seus comandados.

Que ideias desenvolvidas pelo Coronel Cerqueira poderiam ser destacadas?

Mina Seinfeld de Carakushansky: Eu presenciei diversas vezes o Comandante-geral dando a ordem do dia, falando nas reuniões e em eventos, e sempre a tônica de suas intervenções era no sentido da humanização da Polícia Militar como corporação, da humanização do policial e da necessidade da diminuição dos preconceitos, mas com embasamento e justiça. Nessas falas, me marcaram as recomendações explícitas que fez, por exemplo, quanto à revista nos ônibus. Ele perguntava ao auditório: por que o negro deveria ser inspecionado antes? Por que não podia ser um branco, aquele que poderia estar armado, ou coisa semelhante?... O Coronel Cerqueira destacava a necessidade de não existir preconceito na polícia e de o policial ser mais racional, mais sensível e menos violento. Essas características marcaram a tônica de suas falas.

Há uma atualidade no pensamento do Coronel Cerqueira?

Mina Seinfeld de Carakushansky: As ideias do Coronel Cerqueira são absolutamente atuais. Eu diria que mais atuais do que nunca,

porque policiamento comunitário é o modelo adotado em praticamente toda a América do Norte e em muitas cidades de diversos países da Europa. A necessidade de agir sempre em defesa dos direitos humanos é algo que perpassa todas as esferas da nossa vida, atualmente. Nos Estados Unidos, existem cerca de 30 mil cidades e na quase totalidade delas é adotado o modelo de policiamento comunitário. Fora dos Estados Unidos, em todos os demais países desenvolvidos, o policiamento comunitário exerce um papel fundamental. O Programa Educacional de Resistência às Drogas e à Violência (Proerd), que é a adaptação no Brasil do Programa Dare, através do qual os policiais desenvolvem nas escolas um programa de prevenção às drogas, é adotado hoje em dia em 43 países (10 dos quais na América Latina). O Proerd, o Policiamento comunitário e o fazer segurança pública sem transgredir os direitos humanos são três ideias básicas do comando do Coronel Cerqueira que continuam superatuais. O desejável em segurança pública é que um policial conheça os cidadãos da área em que atua, que saiba usar com tranquilidade, coragem e inteligência os meios de que dispõe, evitando sempre que possível a truculência e os extremos, mas sendo firme, quando necessário. Entretanto, se levarmos tudo para a realidade do Rio de Janeiro de hoje em dia, com a criminalidade ao ponto que chegou, é muito difícil concatenar tudo isso. Faz-se necessário não apenas o uso da inteligência, a capacidade e a dedicação de um Comandante-geral da Polícia Militar, como também o apoio de toda a oficialidade, e principalmente das autoridades em diversas esferas.

A senhora poderia comentar sobre a receptividade da tropa às ideias do Coronel Cerqueira?

Mina Seinfeld de Carakushansky: Esta pergunta é interessante, pelo seguinte: de um modo geral, quando ouvimos e somos apresentados a uma ideia nova, pela própria inércia natural que existe em todos nós, é bastante frequente que a primeira reação seja a de assumir uma posição contrária, supor que a ideia não é tão importante ou

factível, que não pode ser instituída. Mas, mesmo se resistirmos à introdução da nova ideia, alguma coisa fica. Na minha opinião, o Coronel Cerqueira plantou sementes que apenas 10 anos mais tarde começaram a ser vistas e aceitas com maior naturalidade.

Vou dizer para vocês: sou civil, talvez o que eu afirme não seja exatamente fiel à realidade; mas é a minha visão. Acho a Polícia Militar um corpo gigantesco – são pouquíssimos no mundo os Comandantes policiais que têm sob suas ordens um contingente tão imenso como o da PMERJ. Esse posto, pelo seu tamanho e importância, precisa ter uma visão de futuro, seguir uma estratégia para atingir objetivos imediatos mas também avançar *pari passu* com o restante do mundo desenvolvido. Como os Comandantes de batalhões são igualmente Comandantes que dirigem grupos muito grandes, eles também desfrutam, em muitos aspectos, de uma autonomia. Muitas vezes um Comandante-geral pode dar uma ordem e se não for nada muito palpável ou controlável, o outro que está na escala ligeiramente abaixo, ou até mesmo no terceiro ou no quarto escalão, pode ignorar, fingir que executa e não realizar de fato. Sinceramente, não tenho certeza de que tudo que o Coronel Cerqueira almejava, e escrevia ou pensava, chegava realmente para o policial. Por outro lado, exigimos muito do policial e da polícia. Vejamos: o policial tem que cumprir sua carga horária, manter sua família, muitas vezes a esposa é obrigada a lavar o uniforme dele na cozinha e secar atrás do fogão para ninguém perto de casa saber sua profissão. Que tempo teria esse policial realmente para sentar com certa tranquilidade, estudar e discutir? Então nós, cidadãos, é que devemos apoiar e dar condições e querer que o policial seja mais valorizado. É possível perceber se uma sociedade é avançada pela maneira como lida com quatro fatores. O primeiro se refere às crianças, a importância dada a elas. Como no Rio de Janeiro cuidamos das crianças? Passamos pela Avenida Copacabana e as vemos jogadas nas ruas, drogadas, miseráveis, transitamos do lado e muitas vezes não fazemos nada, no máximo ligamos para ver se alguém vem fazer. Numa sociedade em que as

peçoas se preocupam com o bem-estar dos seus semelhantes, não há lugar para a apatia ou o desinteresse. Esse é um ponto! Segundo, como uma coletividade desenvolvida trata de seus velhos; terceiro, como são tratados os professores de ensino básico; e como são tratados os policiais. Então, quando chegamos a um lugar e observamos que essas quatro categorias merecem a relevância do cidadão e das autoridades, percebemos que essa sociedade é organizada e desenvolvida. O Coronel Cerqueira deixou marcas muito positivas para que indivíduos e setores da sociedade brasileira abrissem os olhos para novas questões relevantes. Tenho certeza que a passagem do Coronel Cerqueira por este mundo marcou positivamente muita gente, e eu me considero uma privilegiada por ter podido compartilhar com ele tantos momentos de luz e de bondade.

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo

Local: Universidade Estácio de Sá, Rio de Janeiro

Data: 15.9.2009

Por Vivian Zampa e Mariana Mello

Conte-nos um pouco sobre sua trajetória de vida.

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Entrei na Polícia Militar em 1976. Nessa época estava com 18 anos, cursando pré-vestibular e um colega resolveu me convidar para realizar a prova para a Polícia Militar. Eu nem sabia que a instituição contava com uma escola, não havia uma divulgação adequada. Inscrevi-me no vestibular, mas meu sonho era ser professor de matemática. Passei para a Universidade Federal Fluminense (UFF) e ao mesmo tempo para escola de oficiais da Polícia Militar.

Então, o senhor teve que optar?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Sim, e como sou apaixonado por matemática, acabei indo para a Polícia Militar. Usei a matemática para deduzir para onde eu ia. Imagina uma pessoa que nasceu e morava em torno de uma favela, sendo o pai serralheiro e a mãe, lavadeira. Então, ela pensa: se for estudar na UFF, morando no morro de São João, o que vai gastar de passagem, de livros, e ao término de quatro anos o que será? Mais um professor com canudo na mão buscando emprego. Se for para a Polícia Militar, terá ajuda de custo etc., e dentro de três anos estará empregada. Matematicamente, a

melhor opção era a Polícia Militar, e naquela época não morriam tanto policiais... Fui para a escola de oficiais, fiz três anos na Academia e me formei no dia 1º de dezembro de 1978. No ano seguinte, prestei vestibular novamente para Direito na UERJ e fiz Educação Física pela Escola de Educação Física da Aeronáutica. Bom, formado na Polícia Militar, trabalhei no 18º Batalhão, e, como todo jovem, queria ser igual aos artistas dos filmes: capoeirista, atleta. Fui atleta... não parece, mas eu fui atleta *[risos]*.

Como começou a sua aproximação com o Coronel Cerqueira?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Fui transferido para a escola de oficiais e chegou um momento em que parei para pensar no que eu almejava da minha vida na Polícia Militar. Não queria sair, porque gosto de ser policial militar. Todo o sonho do policial militar é ser Comandante-geral. Era Tenente, quando queria ser Comandante-geral, e falava para todo mundo. Então, pensei: as pessoas têm que fazer a diferença, eu tenho que fazer a diferença. Se você for bem operacional, você tem destaque entre os que não são, e a maioria não é. Achei que deveria me dedicar à área operacional, mas fazendo a diferença. Percebi que existiam três pessoas que olhavam diferente na polícia: o Coronel Edson Ribeiro dos Santos, uma pessoa intelectualizada; o Major Jorge da Silva, hoje Coronel; e o Coronel Nazareth Cerqueira. O Jorge da Silva e o Edson não, mas o Cerqueira foi meu professor na Academia, e dava para ver que possuía uma visão singular dentro da polícia. Pelas conversas, percebia que era um cara peculiar. Ele e o Paulo Ramos faziam uma diferença na Academia para os alunos. Então, eu falei, tenho que estudar. Só que entrou o segundo problema, porque não havia uma literatura de polícia em português. Éramos formados pelos famosos polígrafos e seus manuais cheios de erros. Tinha um instrutor na Academia que prometeu mostrar para os alunos os “caractores” e que na verdade era um erro; era “caracteres”, ou seja, ele não sabia a matéria e ainda não entendeu o erro...

E a sua formação na Academia?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: A minha formação foi extremamente militarizada e voltada para a guerrilha, com aulas de armadilhas, de silenciamento de sentinela, com um perfil mais dirigido para a questão de militar, de atuação em grupo de terrorismo. Não existia literatura policial em português; eram os manuais do Exército, os polígrafos e dois instrutores que falavam muito de literatura policial estrangeira. Então, pensei: só tem um jeito se quiser aprofundar; resolvi estudar. Além de estudar temas de fora do currículo, tinha que alcançar uma literatura diferenciada. Estudei inglês, francês, alemão, o que me permitiu abrir a cabeça.

O senhor chegou a trabalhar na Academia?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Muitos Comandantes da Academia achavam que eu gostava de ser instrutor. Nessa brincadeira, fiquei na Academia. Quando saí dali, fui para a Baixada Fluminense e um dia fui trabalhar na assessoria do Coronel Nazareth Cerqueira, na Assessoria Técnica de Assuntos Especiais (Atae), com aquele que eu chamo de metade do cérebro do Nazareth Cerqueira: o Coronel Celso de Oliveira Guimarães, o maior estrategista que já conheci na polícia, um gênio; o pouco que eu sei de estratégia aprendi com ele. Eu e o pessoal da Atae aprendemos muito com o Coronel Celso Guimarães a ver a polícia de uma forma diferente. Aprofundei na questão da polícia comunitária, ou seja, de uma polícia preventiva, sem abrir mão do aspecto repressivo, que infelizmente é necessário para algumas coisas, mas passei a acreditar na mudança de foco. No momento em que ele falava, colocava-nos para pensar em quem é o cliente da polícia, quem é o seu foco. Porque não há firma ou empresa pública ou privada, não há serviço que você possa prestar se não focar no seu cliente. O grande problema que sempre existiu na polícia e muitas vezes se encontra no policial é não saber quem é o seu cliente. Quando você olha a estratégia de polícia e de segurança pública voltadas para o confronto é porque há um desvio no foco do

cliente; você está colocando no foco da polícia, o criminoso. Para a polícia, o foco tem de estar necessariamente no cidadão; quando o criminoso entra no meio, é porque ele interfere no foco. Nessa trajetória, introduzi-me nas articulações comunitárias, nos movimentos sociais, no Movimento Negro, no *funk*, nas questões homofóbicas, nas questões de gênero, lembro do Cerqueira, mas atuando.

Como o senhor descreveria a atuação do Coronel Cerqueira durante os seus comandos?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: O Coronel Cerqueira teve dois comandos. No primeiro, ele trouxe ideias inovadoras, mas é necessário situar aquele momento. Estamos falando de 1983, o Brasil dava cargo aos primeiros governadores eleitos desde muitos anos. O do Rio de Janeiro era Leonel de Moura Brizola, que veio do exílio e ninguém acreditava que pudesse ganhar a eleição. Quando o Coronel Cerqueira entrou, encontrou uma barreira muito forte: a Polícia Militar não estava muito bem situada entre as Forças Armadas. Pela legislação federal que dominava as ações da Polícia Militar (o Decreto-lei nº 667, R-200), o Comandante-geral da instituição poderia ser um oficial de último posto da Polícia Militar ou um oficial superior da ativa das Forças Armadas, do Exército – só que oficial superior é de Major a Coronel, então poderia ser um Major, mas o Governador nunca colocaria um Major como Comandante da Polícia Militar. Numa jogada estratégica – que nunca me foi explicada, mas é uma dedução minha –, Leonel Brizola criou a Secretaria Extraordinária de Polícia Militar e Civil. Então, o Coronel Cerqueira assumiu como Comandante-geral e Secretário de Segurança. Tinha uma autonomia, não possuía intermediário entre ele e o Governador, era uma pessoa que comandava efetivamente a polícia.

Nessa época, começou a se espalhar uma série de boatos e de rumores, como, por exemplo: Brizola não deixa subir o morro. É só olhar as estatísticas, se você as compara verá que isso não aconteceu, mas hoje é tido como verdade. Havia uma ordem do Coronel Nazareth

Cerqueira que era a seguinte: o cara que está lá no morro, favelado ou bandido, ele é um cidadão. O pessoal deturpou afirmando que a polícia passaria a chamar bandido de cidadão. Na verdade, o que o Coronel Cerqueira visava era jogar no foco da operação policial, a segurança do cidadão. Ele queria o plano de retorno da Polícia Militar, o único que a instituição teve até hoje. Redigido por volta de 1985, por meio dele se percebe onde está a função da polícia e qual é o seu papel, colocando-a em um foco, quer dizer, pelo menos filosoficamente.

Essa orientação foi muito questionada?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Os coronéis não queriam fazer e não sabiam fazer isso, por quê? Porque até então a tropa estava na rua e a ordem era “pé na porta”. De repente, chega um governo e muda o esquema e tem que chamar as pessoas de cidadãos e tratá-las como tais. E você começa a abrir a porta com cursos fora, estudar outros idiomas e outros tipos de polícia e percebe que o foco das polícias tem de ser exatamente o cidadão. Se nos reportássemos ao Caetano Veloso quando escreveu *London, London*, ele fala que os grupos se aproximam da polícia e o policial se sente gratificado em servir. Isso estava acontecendo nos anos 1970 na Inglaterra. Nos anos 1980 aqui no Brasil, nós ainda estávamos dando paulada. Aquilo descrito em *London, London* não acontecia no Rio de Janeiro. Isso começou a mexer muito com a cabeça das pessoas, e passaram a apontar o primeiro comando do Cerqueira naquela época como o governo da *polícia trouxa*, tanto que o Governador seguinte... que eu esqueci o nome dele...

Moreira Franco...

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: É, esse mesmo...

Que prometeu acabar com a violência em seis meses...

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Em seis meses. Mas por que ele fez esse discurso? Porque, durante quatro anos, o discurso era a

questão da polícia. Se você reparar as estatísticas do governo Moreira Franco, perceberá índices altíssimos de mortes de policiais e verá a queda do valor do policial, que já vinha lá de trás, e o aumento muito grande da segurança privada. Entre 1978 e 1980, houve o fortalecimento da função executiva da Polícia Militar, a criação do Core e a aparição de uma figura lendária chamada “Mão Branca”; isso nos primeiros anos da década 1980. E essa figura desapareceu de repente, quando foi instalado outro foco na polícia. Esse enfrentamento, para mim, é o grande marco do Coronel Cerqueira no início, pois ele teve coragem de enfrentar uma estrutura de 200 anos, na qual se tinha como foco somente a elite e o criminoso, deslocando-a para o cidadão comum. Interessante é que, se olharmos o período seguinte, ainda encontraremos um reflexo muito grande do trabalho do Coronel Cerqueira no primeiro comando.

E o segundo comando do Coronel Cerqueira?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: No outro comando do Cerqueira, houve uma mudança de foco da ferramenta de trabalho, ou seja, no primeiro comando ele trabalhou com os coronéis e não conseguiu mudar muita coisa; no segundo, ele criou uma orientação de Major para baixo; foi uma estratégia elaborada com o Coronel Celso Guimarães. Ele fez uma aposta de 15 anos para começar o processo de mudança da polícia. E isso marcou tanto que o Coronel Cerqueira só é conhecido amplamente depois de seu segundo comando. E por quê? Nessa experiência, ele comandou como se a vida fosse acabar, como se só tivesse aquela oportunidade... Editou uma série dos “Cadernos de Polícia” e incentivou que os policiais produzissem conhecimento. Nesse período, no início dos anos 1990, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro tornou-se um referencial de produção de conhecimento. O Coronel Cerqueira trouxe acadêmicos para a polícia e a levou para a Academia. Iniciou a prática da prova para se fazer o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, acabando com o costume da fila indiana para a prova. Essa ação ocasionou

alguns problemas iniciais: “como que um cara que entrou três anos depois sabe bem mais do que eu? Ah, porque o cara tem potencial?” Não, porque ele está estudando... acabou aquela lógica da primazia, de que o mais antigo é o que sabe mais... Ele também propiciou muitas mudanças no campo interno e externo da polícia. No campo externo, provocou articulações com todos os movimentos conhecidos como de “minorias”, começou a estudar as atitudes dos adolescentes, fenômenos como o Maracanã, nos anos 1990. O Maracanã era um dos estádios mais violentos do Brasil. Com a criação do Grupamento Especial de Policiamento em Estádios (Gepe) se instaurou outra filosofia. Uma série de questões de articulação entre a polícia e a comunidade dada pelo Coronel Cerqueira invadiu o Brasil, que começou a estudá-la, porque nós éramos a única polícia que escrevia. O Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), por exemplo, tudo nessa época era a polícia que produzia.

Nesse período, ocorreu a associação do Coronel Cerqueira com o Instituto Carioca de Criminologia?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: É, o Coronel Cerqueira e o Nilo Batista eram amigos e estabeleceram uma relação que foi muito produtiva. No seu segundo comando, o Coronel Cerqueira criou na UERJ o Centro Unificado de Ensino e Pesquisa, o Ceuep. Naquele momento, os policiais passaram a fazer parte do mundo acadêmico. E o Coronel Cerqueira produziu muito, muito conhecimento. Ele escrevia textos e colocava no *Boletim*. Eu me lembro de fazer a prova para o Curso Superior de Polícia em 1999, perdão, em 1994, e ter ouvido um Capitão que falava: “Mas eu tenho que ler... esse autor nunca entrou numa radiopatrulha e vai entender questões sociais que interferem na segurança pública?” Isso mexeu muito comigo, e até hoje tem gente que pensa assim. Foi nesse momento que o Coronel Cerqueira saiu do comando e o Nilo Batista, que já havia criado o Instituto Carioca de Criminologia, editou a coleção “Polícia Amanhã”, com o financiamento da Fundação Ford,

convidando-o a participar do projeto. Ele começou a escrever para alguns números. Tinha *Polícia e gênero*, *Polícia comunitária*, *Criança e adolescente*, a questão do *Uso da força...* Esqueci todos os títulos, mas ele resgatou alguns dos seus textos antigos, reformatou e, em alguns casos, chamou outros para terminarem. Esses livros foram muito usados. Todas as referências de polícia comunitária no Brasil perpassam pelo Coronel Cerqueira, que passou a ser mais respeitado fora do Rio do que aqui. Atualmente, é impossível se falar de polícia sem falar de Nazareth Cerqueira. Ele representa uma linha divisória, um separador de águas entre a polícia do foco “pé na porta” para o pensar a polícia. Ele iniciou o processo de reflexão sobre a segurança para o cidadão, de pensar em questão de ordem política e social, e não simplesmente “botar o pé na porta”. Eu não sei, se eu tivesse sido Comandante-geral no momento do Coronel Cerqueira, não teria tido a sua capacidade de realização, porque hoje é mais fácil, o cenário é muito mais favorável; naquela época, o cenário era 100% desfavorável, e a única coisa que ele tinha ao seu lado era o Governador.

O senhor encontra atualidade no pensamento do Coronel Cerqueira?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Se você pegar o Plano Diretor, que é de 1985, retirar a data e entregar para alguém ler, essa pessoa com certeza perguntará de quem foi essa iniciativa. Porque tudo que ele escreveu é atual, é extremamente atual! A base de seus textos era acadêmica, porém voltada para a realidade da Polícia Militar. Então você tem realmente uma atualidade muito grande nos textos. Obviamente, quando você lê *Polícia e gênero*, ou fala sobre criança e adolescente, você terá uma atualização legal que torna algumas falas ultrapassadas por causa da atualização legal. E tem outra coisa, você vê produtos acontecidos com a certeza de que sua base está lá atrás, a delegacia das mulheres é um deles.

Foi algo pensado nesse período?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Exato, quando se iniciaram os trabalhos sobre polícia e gênero, começou-se a estudar a questão

homofóbica... Em 1993 ou 1994, nós fizemos um estágio com jovens da academia da Polícia Militar sobre o *funk*. Eu convidei o Rômulo Costa para falar sobre esse tema. E também falamos sobre o Movimento Negro... Orientamos os policiais para fazer pesquisa de campo no baile *funk*, no Maracanã, nos jogos do Flamengo... e eles produziram conhecimento, mesmo que sem um valor científico, devido à precariedade de uma metodologia adequada. Mas tinha um valor muito grande, e isso só foi possível porque era o comando do Coronel Cerqueira. Naquela época se pensava nisso... Quando comentei que estava levando o Rômulo Costa, vários policiais reclamaram: “Você vai levar esse cara para falar para os cadetes?” E eu tinha que explicar qual era a minha proposta.

Também podemos considerar as discussões sobre o policiamento comunitário e os direitos humanos na perspectiva da Polícia Militar?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Sim. Nazareth Cerqueira, isso eu não tenho a menor dúvida, por meio de seus estudos, elaborou as primeiras reflexões e práticas de policiamento comunitário no Brasil. Os modelos de Grajaú, Laranjeiras... Quando nos colocamos diante desses modelos até o grande policiamento comunitário de Copacabana – a ideia era fazer o policiamento comunitário no bairro Peixoto, e no final da reunião seria em toda a Copacabana. Para tal, Copacabana deveria ser refeita, dividida em seis, com conselhos locais, de bairro e outros. Transformar toda experiência de polícia comunitária, que normalmente era feita em quarteirão, para o bairro. Um bairro que tem uma população flutuante, mas dinâmica. Quem mora, quem trabalha, quem visita, quem vai à praia... Tudo isso em Copacabana. Seria necessário um processo de convencimento da corporação... Eu, particularmente, achei que seria impossível, mas ele me convenceu, e acabamos fazendo o bairro todo! Foi muito interessante, inclusive estabelecendo parcerias com movimentos, como o Viva Rio. Dessa forma, ele interferiu nos conceitos de po-

lícia comunitária no Brasil, e, certamente, na América do Sul. Em 2005, algumas pessoas foram selecionadas, na América Latina, para falar sobre polícia comunitária, e via-se claramente nas falas de países como a Nicarágua e o México uma base de pensamento ligada ao Nazareth Cerqueira. Nós temíamos, na época, que o nome “polícia comunitária” causasse confusão. Pensávamos que era necessário um nome mais adequado, e um oficial da Polícia Militar, que era um discípulo do Coronel Cerqueira e pastor da polícia do Espírito Santo, sugeriu o nome de “polícia interativa”. Porque não se enxergava que a proposta do policiamento comunitário não era um modelo, não era filosofia. Que toda a polícia tinha que ser comunitária e ter programas mais específicos de polícia comunitária. Tardou muito, agora demora menos, graças ao Coronel Cerqueira, para se discutir essas questões. Falar desse tema hoje é fácil, é até chique; nessa época era o chamado “boi na roda”. Trabalhar hoje com assessoria de programas preventivos de polícia é moderno, mas nós éramos chamados de “Celso Blues Boys”, por causa do Celso de Oliveira Guimarães. E nós até éramos ameaçados: “o Coronel Cerqueira vai embora, e vocês irão continuar”, e nós tínhamos que bancar os malucos e falar assim: “e o senhor também vai embora um dia e eu vou continuar” *[risos]*. Era assim, na briga, no tapa mesmo.

O senhor destacaria outros aspectos da trajetória do Coronel Cerqueira?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Vamos pegar outro aspecto, a mídia. A polícia tinha três inimigos: o povo, a mídia e os acadêmicos... A relação com a mídia sempre foi conturbada, porque o Coronel Cerqueira era uma pessoa que usava argumentos. Embora sua oratória não fosse perfeita, pois ele tinha um problema de dicção, seu vocabulário era excelente, mas ele evitava ficar falando, escrevia mais do que falava, por isso ele colocou alguns jornalistas na Polícia Militar. E isso provocou muitas reações da mídia. Um desses que

trabalhou lá foi meu parceiro, não sei se ele ainda está n' *O Dia*. E isso causou um choque. Como? O que ele está fazendo com as informações? Ele vai pegar as informações, mandar para a Nasa, para os marcianos... Ele quebrou um paradigma.

E os acadêmicos?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Para a Academia, era complicado discutir com pessoas desconhecidas. O Coronel Cerqueira, como era muito estudioso, transitava nesse meio, porque tinha reconhecimento nacional e internacional. Ele colocou a polícia em contato com polícias e fundações de outros países. Quem ia pensar, nos anos 1970, que a polícia seria financiada pela Fundação Ford? Que teria contato com editoras e fundações alemãs? Foi o Comandante-geral. Ele era uma referência internacional. Mas quem não o conhecia chamava-o de policiólogo, como se fosse ofensivo ser policiólogo, como se fosse uma doença infectocontagiosa; quisera que se espalhasse para mais pessoas. Seria muito mais fácil só se preocupar com o cumprimento do regulamento, do manual, com o passo a passo da hora do café, da refeição... colocar o policial na rua. Mas ele criou um colegiado para discutir questões de polícia. Eu fui, e sou, muito orgulhoso de ter trabalhado com o Coronel Cerqueira, e me apeguei muito a ele. E digo mais, agora vou contar uma coisa que nunca falei, acho que nunca falei... Em 1990, eu era Capitão e absolutamente contrário à sua volta para o comando da Polícia Militar. E por que eu me opunha? O problema não era o Coronel Cerqueira, mas sua situação, pois ele já estava na reserva, e eu achava que era uma mensagem indicativa de que não havia coronéis capazes de comandar a PMERJ, não que eu concordasse, mas essa era a imagem que transitaria dentro da corporação, incutindo desarmonia. Na minha visão, seria muito difícil ele retornar e fazer um bom trabalho.

Vocês estavam afastados?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Nós andamos afastados, pois havia chegado aos ouvidos do Coronel Cerqueira a minha posição acerca da sua volta da reserva para comandar a PM. Assim, mesmo eu tabalhando com o Coronel Celso Guimarães, em sua assessoria direta, o Coronel Cerqueira não me buscava para as discussões. Tal fato só se desfez quando, no período da chacina da Candelária, ele não sabia quem indicar para o programa *Sem Censura*, da TVE. Foi quando meu chefe me indicou, o Capitão que se opunha ao retorno do Coronel Cerqueira, e por ter me saído bem começamos a discutir uma série questões. Foi quando eu percebi que minha visão sobre o retorno do Coronel Cerqueira estava totalmente errada. Eu tenho muito orgulho de ter sido aluno do Coronel Cerqueira na Academia, de ter trabalhado na Atae, de ter partilhado com ele uma série de informações, de ter bebido nessa fonte, de ter sido convidado por ele para estudar. Ganhei uma medalha que ninguém vai tirar nunca mais de mim, de fazer parte desse processo de crença nos capitães de polícia!

Essa convivência lhe deixou marcas?

Coronel Ubiratan de Oliveira Ângelo: Foi extremamente importante ter aproveitado os princípios do Coronel Cerqueira, e durante toda a minha vida profissional, dentro da polícia, e na acadêmica... De discutir, misturar, mesclar. Inclusive quando o Hudson era Comandante-geral e eu, diretor de ensino, ele determinou que eu fizesse um seminário. Nós, então, realizamos um seminário muito bem-sucedido, que envolveu polícia e comunidade, o “Polícia que queremos”. Se tivéssemos tido a oportunidade de entrevistá-lo nesse seminário, teria sido maravilhoso! A oportunidade de discutirmos polícia, segurança e sociedade, em diferentes perspectivas. A técnica pertence ao dentista, mas a dor, ao paciente. Para fazer o diagnóstico, são necessárias informações do paciente; é fundamental uma parceria para o trabalho. Atualmente, o Instituto de Segurança Pú-

blica e algumas iniciativas promovidas pela polícia têm suas reuniões lá atrás, na polícia comunitária, na associação dos moradores de Laranjeiras, Urca... Eu não tenho medo de afirmar que Cerqueira foi o maior policial que o Brasil já teve! Depois dele, que policial teríamos como grande ídolo da história do Brasil? O cão Brutus [*risos*], porque o resto não era policial militar, qualquer outro que você colocar ligado à história da Polícia Militar não era policial militar. Vidigal não era policial, Caxias não era policial, qualquer outro... Somente o Coronel Cerqueira se enquadraria nessa perspectiva!

Textos e artigos do Coronel Cerqueira

A criminalidade e o criminoso¹

Considerações gerais

A questão dos sequestros no Rio de Janeiro vem movimentando a opinião pública e traz para debate o tema da prevenção e repressão do crime.

São necessárias algumas precauções no trato dessa temática, sob pena de ela, longe de ser equacionada, trazer confusão e equívocos para atormentar ainda mais a sofrida população carioca.

Um primeiro lembrete é que a criminologia já possui suficientes estudos para aclarar a discussão, colocá-la dentro de parâmetros corretos e menos emocionais. O segundo lembrete é que no Brasil a questão da criminalidade vem sendo tratada com mais ênfase durante as campanhas eleitorais ou quando ocorrem crimes que repercutem nos meios de comunicação, com um tratamento bastante emocional, priorizando somente os aspectos ligados ao combate ou à repressão ao criminoso, aspectos, aliás, bastante diversos dos que caracterizam a prevenção da criminalidade.

Por aí já começamos a fazer uma distinção, importante para a precisa delimitação do fenômeno criminal, que é a diferença entre a criminalidade e o criminoso, a prevenção da criminalidade e o combate ao criminoso. Essa distinção é de grande relevância, sob pena de os debates se tornarem inócuos e intranquilizadores.

1 In: Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29, [s.d.].

A criminalidade como fenômeno sociopolítico é resultado do complexo e dinâmico processo de convivência social, no qual os fatores políticos, sociais, econômicos, religiosos, culturais e outros são de especial importância. A criminalidade é um conjunto de atores, de complexas interações sociais e de outras situações sociais que operam para que as pessoas e organizações atuem de forma inadequada aos padrões estabelecidos pelos costumes, ética e leis de uma dada sociedade.

Fazem parte desse conjunto os criminosos, as vítimas, testemunhas, polícia, advogados, justiça, políticos, legislação penal, atitude da população relativa aos crimes, padrões morais e outros aspectos da vida social. Costumamos dizer que a nossa criminalidade é o resultado da forma como estruturamos a nossa convivência social, como desempenhamos os nossos papéis sociais.

Quem é o criminoso? É o sequestrador, o ladrão, o traficante, o contrabandista, o corrupto etc. É uma pessoa concreta, objetiva, que transgredir as leis penais, impõe sofrimento a uma ou várias pessoas ou à própria comunidade, ficando sujeito a uma determinada sanção penal, quando preso pela polícia e processado pela justiça.

Acredito que já começam a ficar claras as duas dimensões do problema. Um exemplo pode aclarar a compreensão: quando uma televisão coloca a imagem de um contraventor festejando a sua volta ao carnaval depois de ter cumprido uma pena de prisão, estamos no campo da prevenção da criminalidade.

Quando dizemos que “bandido tem mesmo é que morrer”, estamos enfatizando a questão do criminoso.

Então, é preciso que urgentemente nos definamos: queremos combater o criminoso ou prevenir a criminalidade? As duas situações são excludentes, mas é necessário não confundi-las.

Com relação ao criminoso, é preciso também saber o que queremos combater, porque isso tem grande repercussão na prevenção da criminalidade; isso não quer dizer que não tenhamos que prender o sequestrador e o traficante. Quer dizer que temos que prender, tam-

bém, outros criminosos, particularmente aqueles que, acobertados pelos cargos ou funções públicas que executam, cometem crimes tão graves ou tão hediondos quanto os cometidos por aqueles outros. Qualquer política séria de prevenção da criminalidade deve buscar a justiça social penal, que é a de acabar com a impunidade de certos setores privilegiados, imunes, quer seja pelo dinheiro que possuem, quer pela posição social que ocupam. Justiça social penal é a distribuição equitativa da sanção penal pelos que cometem crimes.

O combate ao criminoso deve estar contido nos planos de prevenção da criminalidade; não pode ser ação isolada, apressada, emocional, soluções rápidas que aparecem para respostas imediatas a situações especiais que de repente sacodem a opinião pública. Normalmente, essas soluções repercutem negativamente na área da prevenção da criminalidade.

Infelizmente, não estamos acostumados a trabalhos de planejamento sistemático e duradouros nas questões da administração pública. Não temos uma política criminal que possa colocar o exame desses problemas sociais longe dos debates emocionais e eleitoreiros. É preciso construí-la sem perder de vista as recomendações das Nações Unidas, que chama a atenção para a necessidade da articulação dessa política com as políticas sociais e econômicas.

Deve ficar claro que não se pode pensar em prevenção da criminalidade sem política criminal e que não se pode pensar nesta dissociada das outras políticas públicas. (Não venham dizer – lembram alguns – que a questão do crime é só do sistema e justiça criminal, e não das políticas sociais e econômicas.)

Os estudiosos apontam para uma série de áreas desse complexo sistema social, que em um dado momento histórico podem ser relevantes para um plano preventivo. Não vamos cuidar de todas as áreas, mas falaremos um pouco daquelas que, neste momento, na vida carioca, surgem como questões que merecem um especial tratamento. Entre essas áreas destacamos a da corrupção, crime organizado, violência e sistema de justiça criminal.

A corrupção, importante área de incentivo à criminalidade, vem sendo tratada entre nós, também, de maneira equivocada, com ênfase mais no criminoso (corrupto) do que na criminalidade, na corrupção, ligada geralmente ao crime organizado (jogo do bicho ou tóxico) e a um setor específico do sistema de justiça criminal – a polícia.

Há outro tipo de corrupção, não ligada ao jogo ou ao tóxico, mas também pernicioso, ligada aos grandes negócios econômicos e financeiros, envolvendo políticos e administradores públicos, que não são alvos do clamor público.

Deve ficar bem claro que qualquer programa de prevenção da criminalidade que não contiver em seu bojo as diferentes espécies de corrupção estará fadado ao insucesso. Medidas drásticas e severas se impõem tanto para o policial corrupto quanto para todos que se envolvem em negócio ilícito.

A questão do crime organizado se torna obrigatória nos planos preventivos pela sua notória ligação com a corrupção e a violência. O seu tratamento também tem sido episódico e pouco eficaz. Pouco tem sido feito, quer seja no campo da legislação penal e processual penal, quer seja no campo da atuação do sistema de justiça penal.

Outra área de relevante importância é a da violência, particularmente pelas facilidades em ser assimilada como solução rápida e sedutora para o combate ao criminoso. Ela aparece nas propostas de “política dura e enérgica”, “bandido tem que morrer”, e outras desse jaez, apesar do dito popular de que “violência gera violência”.

É bastante comum, nos momentos de campanha eleitoral, surgirem pregadores da violência para combater o crime. Como incentivador da criminalidade, é de inegável valor, porque introduz a violência como solução dos conflitos interpessoais e intergrupais. É preciso bastante reflexão sobre o seu uso, particularmente quando setores policiais, empolgados pela opinião pública atemorizada, a utilizam sistematicamente no combate ao criminoso.

Restam breves comentários sobre o sistema de justiça criminal, apontado por uma série de estudos como fator criminógeno devido

à sua atuação ou à sua forma de estruturar. No Brasil, é muito comum o exame de partes separadas desse sistema, que opera tradicionalmente de forma bastante desarticulada ou desintegrada; critica-se bastante a atuação policial e pouco se faz para melhorá-la ou controlá-la.

O caso do sequestro do publicitário Roberto Medina levantou a questão da ligação de certos advogados criminais com o crime, mas sem ainda apontar para os reais problemas do sistema de justiça criminal, que é o da sua incapacidade para processar a tão reclamada justiça social penal. A falta de uma real política criminal, preocupada basicamente com a prevenção da criminalidade, joga também esse sistema para o combate ao criminoso.

É preciso parar de utilizarmos o crime e o criminoso como bandeira eleitoral, sob pena de incentivarmos mais a criminalidade. É hora de deixar de tratar o problema criminal quando um ato criminoso ganha repercussão pela notoriedade das vítimas. É hora de tratar do crime como fato sociopolítico, que exige um tratamento suprapartidário, sério, competente e sistemático, sob pena de ficarmos perdidos no eterno combate ao criminoso e incentivando a criminalidade que se quer evitar.

As polícias e a criminalidade¹

Considerações gerais

Volta ao debate à fusão das polícias estaduais como solução para a questão da criminalidade. Entre os argumentos elencados que favoreciam tal direcionamento estão a falta de coordenação, os conflitos de competência, a falta de unidade de comando e outros tais.

A questão não é nova e quase sempre aparece quando a sensação de insegurança da população movimenta a opinião pública.

Gostaríamos de assinalar algumas ideias para aclarar o debate em torno de um assunto que precisa ser examinado com bastante cautela, sob pena de o problema ser indevidamente equacionado.

A primeira delas é quanto à dicotomia polícia única *versus* multiplicidade de polícias. Precisamos de muitas polícias ou só de uma polícia? Qual o valor dessa variável para a repressão criminal?

Se olharmos para o cenário internacional, veremos que os modelos de sistema policial apontam para os dois critérios. A título de exemplo, podemos enumerar os Estados Unidos, França, Espanha, Itália e Portugal como países com muitos policiais operando no mesmo território. Citamos o Japão como adotando o modelo da polícia única.

Cabe observar que esses modelos, chamados por José Maria Rico de modelos centralizados e descentralizados, guardam adequação às situações sociopolíticas e administrativas dos seus respectivos países. Se examinarmos ainda a situação da criminalidade nesses territórios, acredito que a maior ou menor gravidade dela, em um ou outro, pouco terá a ver com a questão da quantidade dos serviços policiais.

Outra ideia relevante para o debate diz respeito à forma de atuação policial, da sua estruturação, da sua articulação com os outros

1 In: Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29, [s.d.].

setores do sistema criminal e com a comunidade. De pronto já se percebe o grau de complexidade do tema, que, creio, não será resolvido com a fusão das duas polícias. As nossas polícias adquiriram padrões razoáveis de eficiência e eficácia? Existem critérios para aferição desses padrões? Elas possuem padrões técnico-profissionais definidos e próprios para o controle da criminalidade?

Uma rápida observação das duas polícias, no aspecto da sua estruturação e emprego operacional, mostra-nos muito distante uma identidade profissional própria. Uma delas bastante traída para o modelo organizacional e emprego do Exército e a outra bastante identificada com a organização e atuação das varas criminais, às vezes operando também dentro das concepções militares.

Entendo que o “exagero do militarismo” é tão equivocado quanto o “exagero da advogadização”, que é pensar-se que as funções de investigação se fundamentam exclusivamente no direito penal. O que se percebe é que uma e outra polícia ainda não adquiriram uma identidade profissional, que começa pela denominação equivocada das duas.

É no aspecto da articulação com os outros setores da justiça criminal que está a questão central do problema. Nós ainda não nos acostumamos a uma abordagem sistêmica na percepção desse problema. Pensar só na atuação policial, desligada ou separada do seu complexo contexto, é um erro metodológico bastante grave. Isso tem nos levado a pensar exclusivamente em melhorar o policiamento ostensivo (mais polícia nas ruas) e diminuir os esforços para melhorar a justiça penal.

O que se observa nos países europeus e americanos é a busca do controle da criminalidade com sanção penal, e não com policiamento ostensivo. Lá, vigora a certeza da grande possibilidade do alcance da sanção penal. Aqui, o contrário, a certeza da impossibilidade.

A característica do nosso sistema, além da tradicional desarticulação, é o excessivo formalismo, que gera uma complicada burocracia que beneficia o infrator e incentiva o crime. A sanção penal, que deveria ser ágil e pouco custosa, passa a exigir um esforço muito grande, mais

facilmente visível para aqueles que necessitam dela. Se o sistema penal já é injusto ao privilegiar as classes mais abastadas, torna-se mais cruel ao não conseguir realizar com facilidade o seu mister: fazer justiça.

Será que a fusão das polícias estaduais resolveria isso?

Basta olhar os critérios das delegacias distritais, o formalismo do nosso inquérito policial, para constatar como o nosso modelo é bastante complicado e único. Só existe no Brasil. A polícia não investiga, faz inquérito. Daí ter dito que o nosso policial se identifica mais com a justiça do que com a organização policial, pois as nossas delegacias operam com o modelo semelhante ao das varas criminais, para poder atender a nosso “cérebro de duplo procedimento”.

A fusão das duas polícias, se não se levar em conta essas considerações, poderá gerar uma organização bastante complicada. O seu lado, fardado, “militarizado”, e o seu lado civil, “advogadizado”.

Seria uma polícia forte, autônoma, sem os controles adequados e mantendo os equívocos que ainda existem aqui entre nós, que é o da vinculação operacional, de um lado, ao Exército, e, de outro lado, questões da investigação criminal confundidas com questões cartoriais ou de justiça. Não é à toa que o eminente criminoso Lopez Rey, ao condenar a multiplicidade de policiais, não se socorre da solução da polícia única, entendendo ele a necessidade de, no mínimo, duas polícias.

Uma é a polícia judiciária, auxiliar da justiça, a quem cabe a questão da repressão criminal (sanção penal). Um rápido exemplo é o de Portugal, que ao lado de várias polícias fardadas, mantém uma polícia judiciária vinculada diretamente ao Ministério da Justiça e dirigida por um juiz de direito. O fato de que as duas funções policiais se vinculam a códigos diferentes, um ao direito administrativo e outro ao processual penal, estaria orientando a solução para a organização de duas polícias.

E a articulação das polícias com a comunidade?

É muito comum os policiais reclamarem da falta de colaboração e do apoio do público, aliás, com bastante razão, pois esse apoio é de fundamental importância para a tarefa de investigação. Mas também é muito comum as pessoas afirmarem que temem a polícia mais até

do que os bandidos. Como construir essa colaboração? É preciso que as polícias entendam a necessidade de um bom entrosamento com o público, que se estabelece quando há confiança e respeito recíprocos. Essa é outra questão que não pode ser esquecida nestas reflexões.

É bom saber-se o que se quer: reforma policial, para que ela seja eficiente e eficaz, ou fusão policial?

Ainda, outro esclarecimento é bom fazer quando se pensa na fusão policial, desconsiderando as condições sociopolíticas do nosso país, com uma tradição marcadamente autoritária, somada ao fato de a nossa polícia realizar tarefas da alçada do Judiciário, sem o controle da justiça, tarefas essas que em outros países estão afetas aos juízes de instrução. Para dar um exemplo: na Itália, dizia-me um oficial carabineiro, a polícia não pode fazer investigação sem autorização do Poder Judiciário. A polícia de investigação é, realmente, auxiliar da justiça.

Não é à toa que o juizado de instrução, os juzizados de pequenas infrações e os juzizados de pequenas causas são soluções encontradas pela maioria dos países democráticos para melhorar a questão da justiça penal. A discussão em torno da fusão policial não pode prescindir de preliminar avaliação crítica do nosso sistema de justiça criminal.

No Brasil, é tradicional a polícia operar com bastante autonomia e sem controle adequado, que sói ocorrer na maioria dos países democráticos. Será que a fusão resolveria esse problema?

Foi colocada uma série de ideias para enriquecer o debate sobre a reforma policial que alguns vêm defendendo. Aceito a tese de que as nossas polícias precisam ser reformuladas, mas essa reformulação, tenho certeza, deve ser global, isto é, abrangendo todo o sistema de justiça criminal. É preciso, também, que essas reformas sejam precedidas de um bom levantamento diagnóstico dessas organizações, examinando-se o seu funcionamento, a sua estruturação e outros dados que poderiam orientar as mudanças de forma segura e eficiente. É preciso fazê-lo sem emocionalismos, corporativismo e preocupações eleitoreiras. Tem que ser feito com bastante profissionalismo e muito respeito pelas instituições que se quer modernizar ou melhorar.

Dicotomia: Polícia Civil *versus* Polícia Militar¹

1. Entendimento teórico do problema

1.1. Leslie Lipson² assinala que a função primária do Estado é a da proteção social. Coloca o desejo da segurança e da integridade física entre as grandes preocupações de todos os seres humanos. Ao se institucionalizar a proteção, surge o Estado. Daí se pode concluir o entendimento da necessidade da polícia e a sua visualização como instituição social.

Surge aí a noção de *ordem social* como valor a se buscar e a se construir como fundamento de boa convivência social, e o *poder* do Estado para impor e manter aquela ordem. As Forças Armadas e a polícia aparecem, então, como os principais instrumentos da força do poder do Estado.

Esse entendimento da polícia como órgão necessário e essencial justificaria o prestígio da organização policial, que materializa a função de proteção social, o que infelizmente não ocorre no Brasil. Aqui, as Forças Armadas são prestigiadas como instituição social que realmente são, mas à *polícia* é negado esse prestígio *a priori*.

Aponto esse fato como uma das causas maiores da falta de vocação policial e da atenção que se deveria dar aos organismos policiais.

1 In: Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29, [s.d.].

2 Lipson, Leslie. *Introdução à sociologia política*. S/local; s./d.

1.2. A natureza civil e militar da *polícia*

É citado o inglês, senhor Robert Peel,³ como um dos grandes teóricos da organização policial, e os princípios ditados por ele em 1829 têm servido ainda hoje de elementos norteadores para clarear os aspectos do combate à criminalidade. São os seguintes:

1. a polícia deve ser estável, eficaz e organizada militarmente, sob o controle do governo;
2. o número reduzido de delitos deve ser a maior prova da eficácia da polícia;
3. devem difundir-se amplamente as notícias acerca de crimes;
4. o corpo policial deve ser distribuído por zonas, horas e turnos;
5. a qualidade mais valiosa da polícia deve ser sua equanimidade; proceder com discrição e firmeza é preferível a recorrer à violência;
6. o bom aspecto inspira respeito;
7. a seleção e o adestramento adequados são a base de um corpo eficaz da polícia;
8. a segurança pública demanda que a polícia tenha número (efetivo);
9. o quartel-general de polícia deve achar-se em um local central, de fácil acesso a todos;
10. os policiais devem passar por um período probatório; e
11. a melhor maneira de escolher os membros do corpo policial é “estudando-os” e depois investigando que opinião têm deles os seus vizinhos.

Eis, pois, aí a receita para uma boa organização policial. É certo que quase todas as polícias do mundo buscam enquadrar-se dentro desses preceitos. No caso, o que nos interessa iluminar é o enfoque da natureza militar da organização policial preconizada no PEEL e, hoje, no Brasil muito discutida.

Em todo o mundo há Polícias Cíveis e Polícias Militares e, mesmo quando civis, adotam uma organização e um regime militar.

3 Clift, Raymond E. *Cómo razona la policía moderna*. México, DF: Editorial Letras, 1964, fls. 30.

Exemplos:

1. nos Estados Unidos: a Guarda Nacional e a Guarda Costeira;
2. no Chile: os Carabineiros do Chile;
3. na Espanha: a Guarda Civil Espanhola; e
4. na França: a Gendarmerie Nationale.

Isso prova que a tão falada incompatibilidade de organização militar para serviços de natureza policial não é procedente do ponto de vista prático; por outro lado, as polícias uniformizadas adotam, embora civis, um regime militar, o que corrobora a tese da não incompatibilidade. Um exemplo pode ser citado, retirado do *Guia de la Policía Municipal*:⁴ “*Por otra parte, y en esta misma direccion los cuerpos de policia municipal, aun cuando tienen carácter civil, se regirán por normas militares en lo que respecta a su organización, instrucción e régimen.*”

1.3. A dicotomia

O modelo policial brasileiro se aproxima mais do modelo francês. Na França, hoje, existem uma Polícia Nacional, de natureza civil, e uma Polícia Militar, a Gendarmerie Nationale. No Brasil, no âmbito estadual, existem duas polícias, uma de natureza civil e outra de natureza militar, exercendo funções complementares. Existe ainda, no plano federal, uma Polícia Rodoviária e outra Federal, para crimes específicos, que não cabe discutir aqui.

Para posicionamento das questões levantadas pela “dicotomia”, vamos colocar o problema em um campo teórico e em outro campo prático: o da execução. No primeiro, as discussões de cunho filosófico e de política governamental e, no segundo, as medidas a serem tomadas para compatibilizar a atuação dos dois organismos.

4 Molina, Francisco Sierra (Org.). *Guia de la Policía Municipal*. Escuela Nacional de Administracion Local, 1974. fls. 51.

1.3.1. A dicotomia policial

Usei o termo dicotomia policial para falar não ainda das organizações policiais, e sim da polícia administrativa e judiciária. Penso que o entendimento dessa distinção acabará um pouco com os equívocos gerados entre nós sobre as atribuições das PM e PC.

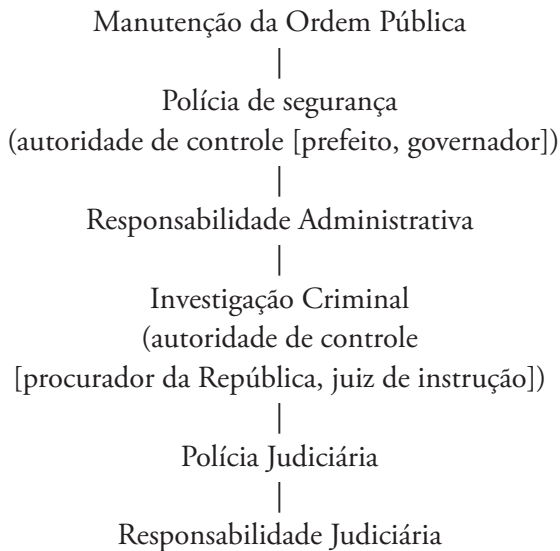
Jean Jacques Gleizal⁵ alinha uma série de ideias sobre o assunto que resumirei aqui. A distinção primária e clássica está calcada nas ideias de prevenção e repressão. A polícia administrativa previne e regula, enquanto a polícia judiciária reprime. Dentro dessa concepção, as duas polícias se completam. Uma intervém antes da infração, e a outra, após. Gleizal afirma que, embora sedutor do ponto de vista intelectual, o critério “prevenção-repressão” não pode ser o critério determinante da distinção entre polícia judiciária e polícia administrativa, pois que a polícia judiciária não reprime. Ela age para ajudar a repressão resultante da condenação pronunciada pelo juiz. A polícia administrativa previne, sem dúvida, mas reprime também quando emprega a força para assegurar o respeito de suas ordens e proibições sem recorrer à intermediação do juiz. Gleizal nega o critério prevenção-repressão para distinguir a polícia administrativa da polícia judiciária, colocando como critério de distinção o binômio: ordem pública *versus* investigação criminal. A polícia administrativa se define pela noção de ordem pública, e a polícia judiciária, pela noção de infração penal (investigação criminal).

É, sem dúvida, importante o entendimento dessas duas funções policiais para o desenho das organizações policiais. É assim que as duas espécies de polícia têm em grande parte um pessoal comum: um policial, quando participa de uma operação de bloqueio de rua, é um agente de polícia administrativa; se ele prende um delinquente, é um agente de polícia judiciária. Além do pessoal comum, a atividade comum é também frequente. Assim, os policiais que fa-

5 Gleizal, Jean Jacques. *La Police Nationale – droit et pratique policière en France*. Presses Universitaires de Grenoble, 1974.

zem uma ronda podem participar tanto como polícia administrativa quanto como polícia judiciária.

Gleizal apresenta o seguinte esquema para simplificar suas ideias:



1.3.2. Polícia administrativa e a ordem pública

Ainda Gleizal nos orienta quando define a polícia administrativa como forma de intervenção, que exercem certas autoridades administrativas, e que consiste na imposição de limitações às liberdades individuais, com vistas a assegurar a ordem pública.

A ordem pública, que a polícia tende a assegurar, se define:

1^o) *Pelo seu caráter principalmente material.* Isto é, ela procura evitar as desordens visíveis. Nos regimes liberais, ao contrário dos regimes totalitários, a ordem nos espíritos e nos costumes independe da ação policial, só se justificando a intervenção policial nas manifestações exteriores de desordem.

2^o) *Pelo seu caráter público.* A polícia respeita não somente o foro íntimo, mas, ainda, o domicílio privado, exceto quando as atividades aí desenvolvidas tenham consequências externas.

3º) *Pelo seu caráter limitado*. Isso implica a identificação dos três elementos da ordem pública: a tranquilidade, a segurança e a salubridade.

Após essa clássica definição, a noção de ordem pública fica bastante clara. Para entendê-la melhor, serão definidos os elementos da trilogia. A *tranquilidade*, ou boa ordem, tende a evitar que pessoas ou situações atrapalhem a convivência social. A *segurança* tende a evitar os perigos que possam ameaçar os indivíduos ou a coletividade. Finalmente, a *salubridade* está ligada a problemas de higiene e saúde pública.

Assegurar a ordem pública é evitar que a tranquilidade (individual ou coletiva), a segurança (individual ou coletiva) e a salubridade sejam perturbadas. Cabem à polícia administrativa as tarefas ligadas à manutenção da ordem pública (OP). Vê-se claramente que o conceito de OP aqui desenvolvido não se assemelha ao entendimento que alguns juristas brasileiros têm do problema, ligando ou colocando a OP dentro do campo dos distúrbios civis. É um entendimento estrito de ordem pública.

1.3.3. A polícia judiciária e a investigação das infrações

O fim da polícia judiciária é mais fácil definir do que o da polícia administrativa. Consiste nas atividades de constatar as infrações da lei penal, de reunir provas e de identificar os seus autores. A situação da polícia judiciária francesa é diferente da brasileira. Lá, a polícia funciona sob orientação do Ministério Público. Não nos cabe aqui discutir isso, e sem deixar marcado o fim da polícia judiciária e um pensamento valioso de Gleizal, ao afirmar que pouco a pouco a polícia repressiva deverá dar lugar a uma polícia social que se propõe, sobretudo, educar o delinquente, fazendo-se da investigação criminal, cada vez mais, uma tentativa de prevenção da infração.

1.3.4. A polícia judiciária no Brasil

Tem sido no campo da definição das atribuições da PM e PC que surgiram alguns desencontros teóricos, refletindo-se na execução do policiamento. A política implantada pelo governo federal, no cam-

po de segurança pública, é a de atribuir à Polícia Militar as funções de polícia administrativa, isto é, polícia de ordem e de segurança, basicamente ostensiva e preventiva, e, quando necessário, repressiva. Não pertence e nem é subordinada à polícia judiciária.

A Polícia Civil se encarrega basicamente das funções de polícia judiciária. A Resolução SSP nº 0152, de 18.1.1977 (Anexo 1), definiu de maneira clara o entendimento da legislação federal. Essa resolução gerou uma insatisfação enorme na área da Polícia Civil, resultando em uma série de ataques pela imprensa à atuação da PM, qualificando-a de despreparada para a função policial, por ser militar, e acusando-a de, inclusive, propiciar o aumento da criminalidade no Rio de Janeiro.

Apresentamos nos itens anteriores as definições da polícia administrativa e da polícia judiciária. Mostramos como são independentes e como se completam, e ainda a importância que os dois segmentos representam para a manutenção da ordem pública. Vamos evidenciar como se apresenta entre nós a atividade de polícia judiciária. Vamos nos louvar em um estudo do Major da PM Jorge da Silva, que nos parece bem claro e útil para desfazer alguns equívocos.

A manutenção do inquérito policial foi fruto de controvérsias e polêmicas. Assim, fica claro que, não tendo o governo, à época, criado o Juizado de Instrução, pretendido por muitos, manteve com as autoridades policiais essa responsabilidade.

Por outro lado, ao tratar do IP, o CPP, no seu art. 4º, define o que seja polícia judiciária e estabelece que esta será exercida pelas autoridades policiais, ressaltando a competência das autoridades administrativas, como se vê no parágrafo único do citado artigo. O CPP, entretanto, não estabelece o que seja autoridade policial, nem autoridade administrativa. Todavia, é ponto pacífico que essa autoridade decorre do poder de polícia, que é do Estado. Autoridades policiais e autoridades administrativas, no caso, aquelas que recebessem delegação expressa do Estado para exercer o poder de polícia no âmbito da chamada polícia judiciária e da polícia admi-

nistrativa, respectivamente. Cabe lembrar que a interpretação que se procura frequentemente dar de que a polícia administrativa é que tem caráter preventivo e de que a polícia judiciária é que tem caráter repressivo é uma colocação inteiramente falsa, a prevalecer o CPP. Já vimos isso colocado alhures por Gleizal (1.3.1). Conclui o Major da PM Jorge da Silva em seu estudo o seguinte:

- a) Compete à Polícia Civil exercer a polícia judiciária, a que tem por fim a apuração das infrações penais e da sua autoria (CPP, art. 4º).
- b) Tendo permanecido a Polícia Civil com a responsabilidade que seria atribuída aos juízes de instrução, o seu trabalho teve de ser executado como o próprio CPP preconiza, como encarregado da instrução provisória.
- c) O trabalho da Polícia Civil tem-se concentrado, em face de sua destinação legal, dentro do nosso sistema policial-judiciário-penal, na referida instrução provisória, isto é, no inquérito policial.
- d) A afirmação contida na Exposição de Motivos, do seguinte teor: “o preconizado juízo de instrução, que importaria limitar a função de autoridade policial e prender criminosos, averiguar a materialidade dos crimes e indicar testemunhas, só é praticável sob a condição de que as distâncias dentro do seu território sejam rápidas e facilmente superáveis”, demonstra que a Polícia Civil, exatamente por se concentrarem naquelas, deixou uma lacuna incomensurável quanto a estas.
- e) A investigação criminal, em consequência, limitou-se quase que tão somente à perícia técnica executada por um grupo reduzido e ao interrogatório de suspeitos, que de uma hora para outra deixam de ser suspeitos, aparecendo novos suspeitos. Os aspectos mais dinâmicos e amplos dessa técnica tão vasta não têm sido exercidos, como era de se esperar.
- f) Há necessidade de que as atividades de investigação criminal sejam intensificadas, independentemente da instauração do IP.
- g) O atual sistema policial-judiciário-penal dificulta essa intensificação por parte da Polícia Civil, já que na prática ela funciona

como órgão coadjuvante do Poder Judiciário (confira-se com o art. 13 do CPP).

h) A intensificação das atividades de investigação criminal poderia decorrer de medidas no âmbito estadual da própria SSP ou de medidas em nível federal, com reformulação do sistema, o que demandaria estudos mais profundos.

A apresentação desse estudo mostra o quanto tem de ser feito em termos de ativar a função da polícia judiciária como órgão que tem por fim a investigação das infrações.

2. Legislação pertinente à PM: histórico

2.1. A União sempre legislou sobre as PMs. Instalada a polícia burocrática, era preciso instituir a polícia de vigilância. Assim, ainda por proposta de Paulo Viana, foi criada, por decreto de 13 de maio de 1809, a Divisão Militar da Guarda Real da Polícia, com 218 praças, sendo nomeado Comandante o coronel Jose Maria Rabelo e ajudante o Major Miguel Nunes Vidigal (*História da Polícia Militar do Rio de Janeiro*, Melo Barreto Filho e Nermeto Lima).

A PM nasce para fazer policiamento ostensivo. Eis aí a sua origem.

2.2. O Decreto nº 11.497, de 23.2.1915, estabelecia que as polícias estaduais seriam organizadas de forma similar ao Exército e a ele se incorporariam em caso de mobilização ou por ocasião de grandes manobras. É uma lei federal regulando a convocação de forças estaduais.

2.3. O Decreto nº 3.216, de 3.1.1917, instituiu a Força Policial e o Corpo de Bombeiros da Capital como forças auxiliares do Exército Nacional para fins de isenção das exigências do sorteio militar, considerando-as, também, forças permanentemente organizadas que poderiam ser incorporadas ao Exército Nacional em caso de mobilização deste ou para treinamento nas manobras atuais.

2.4. O Decreto nº 12.790, de 2.1.1918, estabeleceu definitivamente a situação de forças auxiliares do Exército às Polícias Militares. Vê-se que até então a legislação federal está preocupada com o emprego das PMs, quando mobilizadas e incorporadas ao Exército. Não está tratando, ainda, dos aspectos relativos à função policial. Era a época das PMs aquarteladas como se fossem organizações militares do Exército e a ênfase do seu adestramento puramente castrense.

2.5. Em julho de 1933, o Aviso nº 102 do Ministério do Exército estabeleceu os parâmetros para a organização, a instrução, o armamento, a incorporação, os efetivos, os direitos, os deveres e outros assuntos das PMs. Era um esboço do atual R.200. Ainda não estabelecia regras sobre a atividade policial, mas reconhecia a sua existência ao fazer distinção entre efetivos de paz e efetivos de mobilização.

2.6. Em 1934, é pela primeira vez citada a PM em um texto constitucional republicano, de certa forma dando força ao Aviso nº 102 citado. Nessa Constituição, as PMs são consideradas reservas do Exército e pode a União “legislar sobre organização, instrução, justiça e garantias das forças policiais dos Estados e condições gerais de sua utilização em caso de mobilização ou de guerra”.

2.7. Em 1936, surge a célebre Lei nº 192, de 17 de janeiro. Era a 667 da época. Aqui já começa a haver uma delimitação ou definição de atribuições policiais. Estabelecia a reorganização das PMs diante dos seguintes parâmetros:

1. Definição das missões das PMs.
2. Divisão das PMs em dois tipos de organização: uma para atividade policial e outra para atividade militar.

A grande novidade é que já começa a legislação federal a dar contornos à atividade policial, ao estabelecer as missões das PMs:

- a) exercer as funções de vigilância e garantia da ordem pública, de acordo com as leis vigentes;

- b) garantir o cumprimento da lei, a segurança das instituições e o exercício dos poderes constituídos;
- c) atender à convocação do governo federal em casos de guerra externa ou grave convulsão intestina, segundo a lei de mobilização.

Estabelece, também, que as PMs se organizarão em *unidades especiais* para o desempenho de funções policiais. Vê-se que a legislação já começa a pensar na saída dos quartéis dos policiais militares. No entanto, praticamente nada se faz, uma vez que não houve, por parte dos Estados ou das PMs, qualquer iniciativa para se organizar essas unidades especiais. Essa organização, preconizada pela “92”, encontrei na França, na Gendarmerie Nationale. Parece que o legislador copiava o modelo francês. Lá, existem dois grandes ramos: a Gendarmerie Departamentale (unidades de polícia) e a Gendarmerie Mobile (unidades de polícia de choque). Embora não tenham sido organizadas as unidades especiais de polícia, as outras se organizaram de modo semelhante às Armas de Infantaria e Cavalaria do Exército. As PMs se estruturavam como pequenos exércitos estaduais. Era esse o entendimento da época, embora a legislação já mandasse as polícias exercer missões policiais. Havia, também, por parte de companheiros da PM uma luta para que a Lei nº 192 fosse regulamentada, o que não ocorreu.

2.8. O ano 1937 não trouxe mais novidades. A Constituição desse ano manteve o mesmo entendimento contido na de 1934.

2.9. A Constituição de 1946 explicita as missões de segurança interna e manutenção da ordem, atribuídas às PMs na Lei nº 192. Estabelece que elas são forças auxiliares e reservas do Exército, o que também não é novidade em termos de entendimentos sobre a filosofia de emprego das PMs.

2.10. A Constituição de 1967, já período pós-revolucionário, manteve a mesma doutrina de emprego das PMs e acrescentou um item nos

encargos da União, qual seja, o de legislar sobre os efetivos da PM. A Lei nº 192 deixava ao encargo dos Estados a fixação do “efetivo da paz”.

O Decreto-lei nº 200, de 25.2.1967, dispõe sobre o poder da União em legislar sobre as PMs. Nada novo em termos de emprego das PMs.

O Decreto-lei nº 317, de 18.3.1967, substituiu a Lei nº 192, de 1936. Ela veio precedida de boatos e incertezas na área das PMs. Pelo que sabemos, e que se dizia na época, a União não estava aceitando a situação das PMs como “pequenos exércitos estaduais”. Os exemplos citados eram as PMs de Minas Gerais e a Brigada Gaúcha. Por outro lado, a ociosidade gerada por uma tropa aquartelada à espera de uma grave comoção interna não justificava os grandes custos para a sua manutenção. Outro aspecto era a irregularidade de emprego e os entendimentos diversos que variavam de região para região, exigindo um controle em nível federal. Isso foi um fato gerador do nascimento da Inspeção-Geral das Polícias Militares (IGPM).

O Decreto-lei nº 317, pai da 667, é filho da Lei nº 192, de 1936. Atualizou as missões da PM, usando agora conceitos e definições mais adequados ao preconizado na Doutrina de Segurança Nacional. Estabeleceu como missões básicas da PM a manutenção da ordem pública e segurança interna nas suas jurisdições por meio das seguintes ações: policiamento ostensivo fardado, planejado pelas autoridades policiais competentes, a fim de assegurar o cumprimento da lei, a manutenção da ordem pública e o exercício dos poderes constituídos.

Este item substitui os itens semelhantes *a* e *b* da Lei nº 192; o termo vigilância é substituído por policiamento ostensivo e “o de acordo com as leis vigentes”, pelo planejado pelas autoridades competentes”.

Os itens *b* e *c* do Decreto-lei nº 317 são novos na legislação; estabelecem, ainda, a atuação preventiva e repressiva da PM em caso de perturbação da ordem, quando ainda não há necessidade de emprego de tropas do Exército. O item *d*, das missões da PM, regulamenta os casos em que a PM é subordinada ao Exército para atuar nos casos de grave subversão da ordem.

No que concerne à organização, foge completamente da organização militar da Lei nº 192.

As unidades não se organizarão à semelhança das unidades de Infantaria e Cavalaria. Serão organizadas, considerados as finalidades essenciais e o imperativo de sua atribuição pelo território de sua jurisdição, em grupos policiais. Sendo essas frações os menores elementos da ação autônoma, deverão dispor de um chefe e de um número de componentes habilitados, indispensáveis ao atendimento das missões básicas de polícia (art. 4º) (aqui mais uma vez o modelo de Gendarmerie Departamentale – França).

O que significa isso em termos de filosofia de emprego ou de definição legal? Parece-me que esse é o grande entendimento que está faltando para a consolidação final da doutrina do emprego das PMs. Será que a ideia do legislador é manter as PMs aquarteladas “como pequeno exército estadual”? Creio que no ponto em que estamos não é correto pensar dessa forma.

A própria Lei nº 192, que cunhou essa ideia, já iniciava outro entendimento ao falar nas unidades especiais para o emprego policial.

Será que se quer as PMs como unidades de choque, prontas para intervenção nos casos de perturbação da ordem? Também creio que não é essa a ideia do legislador, em face do preconizado nas atribuições da PM, na forma de sua organização e de seu armamento.

Outra novidade trazida pelo Decreto-lei nº 317 foi a criação da IGPM, com as seguintes atribuições:

- a) centralizar e coordenar todos os assuntos da alçada do Ministério da Guerra relativos às PMs;
- b) proceder ao controle da organização dos efetivos, do armamento e do material bélico das PMs.

A IGPM representou a ideia básica de unificar procedimentos de forma a reduzir os entendimentos pessoais de entidades regionais e mesmo de Comandantes-gerais das PMs. Parece-me que a ideia de livrar as PMs das ligações políticas também teve a sua importância como fator gerador da IGPM.

O que aconteceu em termos de iniciativa estadual em face das providências suscitadas no Decreto-lei nº 317? De imediato, os desentendimentos. Nos estados existiam várias guardas civis uniformizadas que dividiam com a PM as tarefas de policiamento ostensivo. A Associação de Delegados de São Paulo reagiu ao fato de se pretender estabelecer o policiamento ostensivo como privativo das PMs. Juristas consultados disseram que o Decreto-lei nº 317 era inconstitucional. Desde então, Congressos de Policiais Civis têm defendido a tese da inconstitucionalidade desse decreto e o fato de as PMs executarem com exclusividade o policiamento ostensivo.

No Rio, as discussões giravam em torno do termo fardado, que o Decreto-lei nº 317 colocava após o termo policiamento ostensivo, defendendo a tese de que farda e uniforme não eram sinônimos, a fim de justificar o policiamento ostensivo realizado pela guarda civil uniformizada.

Outro aspecto importante do Decreto-lei nº 317 é o que determina que as PMs se subordinem às Secretarias de Segurança Pública. No Rio, nessa época, a PM não se subordinava àquela Secretaria de maneira ampla como hoje se encontra. Havia por parte dos Comandantes-gerais uma liberdade administrativa e operacional. É certo que o Decreto-lei nº 317 queria integrar as PMs dentro do campo da segurança pública dos Estados, reservando a elas o campo da polícia administrativa e deixando à Polícia Civil o campo das investigações de polícia judiciária. Esse modelo se aproxima bastante do sistema chileno: uma polícia fardada – Carabineiros do Chile – e um setor civil de investigação completando o quadro policial. É certo que o exercício da polícia judiciária no Chile, subordinado ao MP, facilita esse sistema, o que não ocorre no Brasil.

Outro aspecto interessante do Decreto-lei nº 317, já focalizado, foi o do enfoque organizacional partindo da composição de grupos policiais (destacamento), que reunidos iriam compor pelotões, companhias e batalhões. Aqui está presente o modelo francês de organização policial. É fato que o modo de as unidades policiais militares se articularem no terreno difere bastante, tanto tática quanto

estrategicamente, das unidades militares em operações de guerra. No contexto policial, a dispersão dos efetivos e o emprego isolado ou fracionado da tropa são a regra geral. É correto, ainda, que, tendo todo o território para guardar e vigiar, pensa-se na otimização dos efetivos. É assim que a Gendarmerie Departamentale se organiza no terreno. A sua unidade de emprego mais importante é a brigada, que corresponde aos nossos destacamentos. Essas brigadas ocupam todo o território francês. Isso não ocorre com a PM, principalmente na Região Metropolitana. Presa ainda ao modelo estabelecido na Lei nº 192, tende sempre a pensar na estrutura de batalhão, ao invés de grupos policiais.

Em 1969, o Decreto-lei nº 667 surge com algumas alterações, que se impunham em face das controvérsias surgidas com o Decreto-lei nº 317. O texto é quase idêntico e as alterações vieram reforçar o entendimento anterior, retirando do contexto da lei qualquer dúvida ou equívoco. Quais foram as suas consequências no âmbito estadual?

Estabelecendo de forma clara a exclusividade do policiamento ostensivo fardado às PMs, veio confirmar o objetivo do legislador em colocá-las basicamente nas missões policiais. Não fosse isso, não determinaria também de forma explícita a subordinação das PMs aos órgãos de segurança pública do Estado.

Deixou claro, também, que a extinção das outras guardas fardadas ou uniformizadas era seu objetivo, estabelecendo, pois, um sistema binário, isto é, com dois ramos, um fardado, militarizado para ações ostensivas, e outro civil, para ações de investigação.

A dificuldade desse entendimento e a aceitação pacífica desse modelo têm gerado conflitos e de certa forma dificultado o seu aprimoramento. Deixemos um pouco o aspecto legal, isto é, se é ou não inconstitucional, e vamos apreciar o aspecto técnico e depois os aspectos de custo.

Outra ideia que precisa ser lembrada é a da citada anteriormente, que era a de terminar com os pequenos exércitos estaduais, e a outra, da extinção das PMs.

Como solucionar isso? Em termos nacionais, as PMs representam um contingente de aproximadamente 200 mil homens. Parece-me, pelo que se depreende do estudo da legislação, que o seu objetivo, ao extinguir as guardas civis (foram absorvidas pelas PMs ou PCs) e ao atribuir às PMs suas tarefas, procura a transformação lenta e progressiva das PMs em verdadeiras guardas uniformizadas. (Uma hipótese, mas vamos retomar a caminho da exposição e falarmos do aspecto técnico [ver 1.3].) A polícia desempenha duas funções básicas, aqui denominadas preventivas e repressivas. As primeiras são ações que visam a impedir que se cometam crimes, e se realizam por meio de ações ostensivas, marcadas pela presença do símbolo da autoridade, a farda do policial e o visual da viatura; as repressivas surgem após a realização ou o cometimento do ato delituoso e vão exigir ações sigilosas ou de investigação e que se realizam em trajés civis, não ostensivas. O ramo fardado e o ramo civil são, pois, um dado técnico, que não pode suscitar reparos da legislação.

O aspecto do custo operacional parece também se alinhar claramente. Por que manter dois ramos fardados de policiais em um mesmo Estado? O que poderia representar isso em termos de reclamos de paridade de direitos? Parece-me claro isso, isto é, que a extinção das Guardas Civis diminuiu o custo econômico, sem trazer prejuízos no campo operacional, embora essa seja a tese do pessoal da Polícia Civil. Na maioria dos estados, os elementos da Guarda Civil foram incorporados à PM e, pelo que sei, só no antigo Estado da Guanabara é que tal não aconteceu. E, diga-se de passagem, poucos Estados tinham realmente uma boa Guarda Civil. A notícia que temos é que a de São Paulo era uma boa organização. A do Rio conhecíamos bem, e seus representantes, hoje na Polícia Civil, formam grande parte do contingente dos denominados APJ.

Continuando com a apresentação da legislação, veremos que o Decreto-lei nº 1.072, de 30.12.1970, alterando o 667, veio determinar realmente a extinção das Guardas Civis. Foi alterado o art. 1º do 667, determinando a exclusividade da PM no policiamento ostensivo.

Em 1969, a Emenda Constitucional nº 1, de 17 de outubro, repete basicamente a de 1967 no que se refere ao poder legisferante da União. Quanto às atribuições da PM, não faz referência à segurança interna. O seu texto é interessante:

As Polícias Militares, instituídas para a manutenção da ordem pública nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os Corpos de Bombeiros militares são considerados Forças Auxiliares do Exército, não podendo seus postos ou graduações ter remuneração superior à fixada para os postos e graduações correspondentes no Exército.

Aqui, o que chama a atenção, mais do que o silêncio quanto à segurança interna, é a limitação dos vencimentos dos policiais militares.

Em 8 julho de 1980, surge o Decreto nº 66.862 (R-200). Ele vem regulamentar a 667 e eliminar todas as dúvidas que vinham surgindo nos Estados e que dificultavam a implantação da legislação federal, definindo com clareza e precisão alguns termos, como policiamento ostensivo e autoridade policial competente, termos em torno dos quais se localizou ou se concentrou a maioria das críticas e dos desentendimentos.

Em termos de legislação federal sobre as PMs, o que se poderia resumir se encontra delineado anteriormente. Pode-se ver que a legislação segue um caminho nitidamente orientado por objetivos bem claros e definidos. Não surge como uma expressão do movimento revolucionário, mas, sim, como uma necessidade que aquele momento histórico delineou: entre ser “pequenos exércitos estaduais” e forças policiais, o segundo significado ganhou o apoio da legislação. O “ficar nos quartéis” foi substituído pelo “ficar nas ruas”, na forma de policiamento ostensivo. Sem dúvida, é esse o entendimento básico e o objetivo principal que o 667 e R-200 querem consolidar e atingir. A União sempre legislou sobre as PMs, o que não ocorre com a Polícia Civil, inserida que está, como polícia judiciária,

no sistema de aplicação da justiça criminal de cada Estado, que apresenta contornos diversos em cada Estado da União, justamente pela falta de uma diretriz de natureza federal.

3. As divergências e as críticas da 667 e do R-200

3.1. “A dualidade de organismos policiais que, uma vez verificada, demonstrou-se na prática contrária à eficiência dos respectivos empenhos.”

Se é verdadeira essa tese, isso deveria ocorrer em outros países, o que não ocorre mesmo naqueles em que há um grande número de polícias. Hoje, a ciência da administração já oferece recursos e princípios de chefia que, bem aplicados, podem reduzir a zero problemas gerados pela “dualidade”.

3.2. “Conflitos de atribuições oriundas da legislação em vigor.”

O que a 667 e o R-200 trouxeram foi realmente o inverso. Definindo as atribuições da PM no campo do policiamento ostensivo e as da PC no campo da polícia judiciária, não geraram conflitos. Os conflitos surgem por falta de uma boa coordenação ou de não aceitação (resistência) da legislação.

3.3. O planejamento do policiamento ostensivo nas mãos da PM, e não da autoridade policial civil.

Voltando ao item 1.3 vamos encontrar os pressupostos teóricos para responder a essa crítica.

O CPP fala de autoridade policial e autoridade administrativa (1.3.4). A autoridade policial de polícia é a encarregada de presidir o inquérito policial, nada tendo a ver com planejamento do policiamento ostensivo. Autoridade administrativa, autoridade de polícia administrativa, está definida no R-200 como autoridade policial competente para o planejamento do policiamento ostensivo. São os Comandantes-gerais PM e, por delegação destes, os Comandantes de unidades e frações isoladas, quando for o caso, como já vimos.

Respeitadas as atribuições de cada polícia, parece não haver nada que impeça tal entendimento, ficando ainda por conta da coordenação o enlace das duas atividades.

3.4. Incentivar a rivalidade entre a PM e a PC.

Não vejo como a legislação pode ter acentuado tal rivalidade, na medida em que ela, ao definir as atribuições de cada qual, determina que a PM se subordine à SSP, coisa que antes inexistia.

3.5. O fato de a União legislar sobre a organização policial dos Estados-membros.

Pelo histórico da legislação (item 2), vê-se que não é fato novo e nem pós-revolução.

3.6. A missão constitucional da PM seria de segurança interna e segurança nacional, não lhe cabendo interferência nos assuntos policiais tradicionalmente pertencentes à Polícia Civil.

É outro equívoco. Da mesma forma que a PM participa da SI, participa também a PC. No quadro das atribuições da PM, a manutenção da ordem pública e o cumprimento das leis garantem a interferência nos assuntos policiais. Por exemplo, a segurança pública está compreendida no contexto da segurança interna, não cabendo razão também a essa crítica. Alguns acham que a PM deveria ser uma organização de tipo Guarda Nacional americana, voltada só para assuntos de defesa interna, e ser criada uma Guarda Civil para assuntos de ordem pública. Seria a volta do sistema antigo, já bastante explicado no item 2.

3.7. O atual regime jurídico das PMs é inconstitucional.

É citado que o impedimento do Estado em organizar a sua polícia não poderia ser limitado pela União e só foi através de um ato revolucionário.

3.8. Incompatibilidade de a organização militar fazer polícia.

Já foi mostrado no item 1.2 (Princípio de PEEL) e exemplos de outros países que nada justifica tal posição. A formação e o adiestramento do homem é que vão lhe desenhar o desempenho. Mais adiante, quando tratarmos de formação do PM, se verá claramente que essa crítica é equivocada.

3.9. Incompetência da PM no trabalho de policiamento ostensivo.

É crítica comum dizer-se que o PM não sabe fazer policiamento ostensivo, pois não tem chamado “olho clínico” do tira tradicional. É outro equívoco relacionado ao desconhecimento das técnicas de patrulhamento e ainda ao desconhecido das atribuições das duas polícias.

Quanto a isso, valeremo-nos de Clift,⁶ Wilson⁷ e Gourley,⁸ todos autores de assuntos técnicos policiais. Penso que isso acabará de vez com os equívocos. Vejamos, então.

Existem dois fatores que são essenciais no cometimento do crime, uma vez que sem eles o crime não pode ocorrer:

1. Vontade de delinquir.
2. Oportunidade para delinquir, ou crença de que existe a oportunidade para delinquir.

O policiamento ostensivo atua para neutralizar o fator 2 e, conseqüentemente, evitar o cometimento do delito. Os propósitos das patrulhas policiais são os de prevenir o crime e o de auxílio ao público. Quando se critica a PM por “espantar ladrões” e aí residir sua ineficiência, erram os que assim fazem por desconhecimento do fato de que o objetivo do patrulhamento fardado é o de evitar o cometimento de infração.

Agora, com relação ao “policiamento em trajes civis”, ele é previsto como uma forma complementar do policiamento ostensivo. Pode

6 Clift, Raymond E. *Ibidem*.

7 Wilson, O. W. *Administración de la Policía*. México: Limusa/Wiley, S.A., 1971.

8 Gouley, G. Douglas. *Administración de patrullas policíacas*. México: Limusa/Wiley, S.A., 1968.

ser usado “com os mesmos objetivos e procedimentos da patrulha uniformizada”, pois “se trata de uma força reserva de que o Comandante das patrulhas pode dispor nos momentos de delitos graves e para efetuar investigações preliminares que o corpo de patrulhas nesses casos não poderia levar a cabo, por falta de tempo”.⁹ Adianta-se que o carro não deve ser ostensivo, e sim discreto.

Quanto ao fato de que a PM não está preparada para o policiamento ostensivo, crítica feita por inúmeras autoridades, também não é verdadeira, e a incoerência dos críticos se mostra no mesmo instante da crítica, quando sugerem a volta dos “Cosme e Damião”. O que eram os “Cosme e Damião” senão os PMs nas ruas por volta dos anos 1955, 1956 e 1957? Outros fatos que mostram o cuidado da preparação da PM para o trabalho policial:

1. Nos anos 1956, 1957, vários oficiais frequentaram cursos de polícia patrocinados pelos Estados Unidos no canal do Panamá.
2. Em 1964, estiveram no Brasil e nas PMs instrutores americanos.
3. A formação dos oficiais é feita em três estágios: o primeiro, de formação em três anos na Escola de Formação de Oficiais; o segundo, no Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), para Capitães, de seis meses a um ano; e o terceiro, na Escola Superior de Polícia, em um ano, para Oficiais Superiores (Majores e Tenentes-coronéis). O currículo comporta matérias ligadas ao direito, à sociologia, à psicologia, técnicas policiais e de defesa interna.
4. A formação das Praças é feita no Centro de Formação de Praças e consta dos seguintes cursos: Curso de Formação de Soldados, de Cabos e de Sargento e ainda Curso de Aperfeiçoamento de Sargento (CAS). Ninguém é promovido sem concurso e sem curso. O soldado, para ser cabo, e o cabo, para ser Sargento, necessita se submeter ao concurso e ao curso. O currículo também é compos-

9 Gourley, Douglas G. *Ibidem*. Outras referências bibliográficas: Ramos, Major Paulo Sérgio. *Trabalho sobre as atividades da PM*. Silva, Major Jorge da. *Estudo sobre polícia judiciária e investigação criminal. Estudo de Estado-Maior da IGPM*.

to de técnicas policiais, noções de direito e relações humanas. Há de se mencionar, ainda, o Centro de Instrução Especializada, que atualiza o homem em assuntos operacionais e administrativos.

5. Vê-se que, em termos de formação, há, por parte da corporação, um esforço no sentido de dotar o homem de qualificações profissionais.

3.10. Vou reunir as últimas críticas para, aproveitando, mostrar o que é a PM.

A primeira consequência que se ousa chamar “militarização” das Polícias Militares foi a concentração dos seus efetivos em quartéis, de onde sai apenas um número limitado de componentes para o chamado policiamento ostensivo. Essa imobilização (inevitável, resultante das necessidades de adestramento militar, que se tornou a tônica das preocupações policiais militares) acarreta indistintamente a diminuição do sistema policial preventivo comum. Não são destacados para o policiamento ostensivo, nas ruas e localidades, policiais militares em número suficiente, dada ao cidadão carente de segurança a impressão da inexistência de proteção pronta e presente.

1. Quanto à militarização e à concentração dos efetivos nos quartéis, parece que o histórico da legislação já respondeu.
2. O adestramento militar é equivocado, não há essa preocupação.
3. Quanto à falta de número suficiente de policiais na rua, vejamos o que a PM faz no campo operacional:

A.

Não obstante realizar a sua própria administração, no campo da atividade-fim, além do policiamento ostensivo (radiopatrulha, Patamo, PON, PCTRAN, POLVR etc.), completado pelas operações policiais (presença, tarrafa, arrastão etc.), a PM presta vários serviços que, não sendo ostensivos, não são do conhecimento público,

mas absorve uma parte razoável do efetivo.

Vamos citar os principais (há outros):

1. O Estado dispõe de 13 presídios. É a PM que faz a segurança externa, participando da segurança interna e da administração.
2. São os movimentos diariamente uma média de 300 presos (atos processuais nas diversas comarcas). A PM é responsável pela escolta.
3. Os presos adoecem e são internados nos hospitais do Estado, que, em sua totalidade, não dispõem de instalações seguras. A PM é responsável pela custódia.
4. Os policiais militares, por força da atividade e por exigência legal, prestam depoimentos nas delegacias e Varas Criminais do Estado, mesmo de folga.
5. Nas diversas comarcas do Estado, os juízes criminais exigem policiamento, sem o qual não iniciam os trabalhos.
6. Em consequência dos crimes e desastres, muitos locais são interditados por tempo variável. A PM responde por essas interdições.
7. A segurança da autoridade e do próprio Estado é também feita pela PM.
8. Os jogos de futebol, festas populares, praias etc. absorvem efetivos que às vezes reduzem a folga do policial.
9. O Estado dispõe de instalações vitais, guardadas pela PM.

B.

A terceira decorre de enorme demanda de recursos necessários à manutenção de uma Corporação Militar – no sentido estrito da expressão –, cujo ônus cabe aos Estados-membros, embora relegados à posição secundária na diretriz dessas Forças Públicas de Segurança Interna.

Esse dispêndio se faz em detrimento da Polícia Civil, que, carente de vários materiais, prevalentemente deferidos às PMs, cada vez mais se defasa em suas já minguadas possibilidades...

Isso também é um sofisma. A Polícia Militar é uma organização policial que se difere da Polícia Civil em termos de organização, uma vez que a PC se confunde com a própria SSP (sempre foi assim). É certo que a segurança é cara e, se não fosse dispendiosa, se correria o risco de transformar-se a PM em policiais fardados do tipo das polícias particulares. Vejamos a estrutura da PM:

1. *Órgão de Direção Geral* – Comando e EM.
2. *Órgão de Direção Setorial* – Diretorias de Pessoal, Ensino, Finanças e Apoio Logístico.
3. *Órgãos de Apoio* – Ensino (Escola), Material (manutenção de prédios, viaturas e armamento), Saúde (hospitais).
4. *Órgãos de Execução* – Comando do Policiamento da Capital (CPC), Comando do Policiamento do Interior (CPI) e Comando do Policiamento da Baixada (CPB).
5. Comando de Policiamento das Áreas (CPA) e Batalhões.

O que criticam é que a PM dispõe de uma estrutura – meio e apoio e assistência ao homem –, que é cara porque utiliza policiais militares por falta de pessoal civil.

Pergunta-se: será que não há necessidade de hospitais? De assistência social? De escolas? De centros de manutenção de material? De rancho? Quanto ao rancho, pessoas acham que o PM deveria comer sanduíche, como come o detetive. Pergunto, por que o detetive não come no quartel? O regime militar possibilita sustar a folga do homem sem pagamentos de hora extra e a de trabalhos em horários irregulares, e a alimentação que lhe é dada é uma forma de salário indireto. Por outro lado, hoje é comum nas grandes organizações particulares servir refeições aos seus empregados. Vejamos o que acontece nas delegacias: os delegados, escrivães e plantões estão sempre fazendo refeições.

Quanto às despesas, há ainda a necessidade de um maior número de viaturas operacionais para patrulhamento ostensivo, uma vez que, sendo a atividade preventiva a mais importante, necessita certamente de um maior apoio.

4. Sugestões que podem acabar de vez com o problema

1. *Os desentrosamentos teóricos* – realização de painéis, seminários e cursos de atualização para policiais militares e policiais civis na Academia de Polícia e na Escola Superior de Polícia.
2. *Definição do sistema policial brasileiro* – para pôr fim às resistências que promovem sempre desencontros, idas e vindas. Lembrar que nem dualidade, nem dicotomia são erros.
3. *A utilização dos profissionais nos órgãos técnicos.*
4. *Ocupação do mesmo espaço físico por PM e PC* – que tal a delegacia em um quartel da PM? A falta de meios reclamada pelas DPs poderia ser suprida pela PM.
5. *Desentrosamento na execução* – reuniões periódicas entre os elementos da área nos diversos níveis.

| | | |
|--------------|-----|------------|
| Planejamento | CPC | DPM |
| | CPI | DPI |
| | CPA | COA |
| Execução | BPM | Delegacias |

Essas reuniões serviriam para ajustar os planos especiais de ataque ao banditismo e definir as atuações na área dos elementos de execução, propiciando uma melhor coordenação.

Reuniões do CCOS com o Estado-Maior da PM e do CGPC, para reformulação de diretrizes e de planos de prevenção da criminalidade por espécie de crime (roubo de automóveis, tóxicos, menores etc.).

6. *A criação dos juizados de instrução* – como forma de aliviar a Polícia Civil do trabalho com IP e incentivar a atividade investigatória, além de reduzir por entendimentos diversos na hora da atuação do fato delituoso.

Resolução SSP nº 0152, de 18 de janeiro de 1977

Dispõe sobre o policiamento ostensivo fardado a cargo da PMERJ.

Considerando que o Governo do Estado através da Secretaria de Segurança Pública é responsável pela manutenção em seu território da ordem pública e da segurança interna (Constituição Estadual, art. 149);

Considerando que o policiamento preventivo não ostensivo presentemente executado pela Polícia Civil subsidiariamente através de rondas motorizadas das Delegacias Policiais utiliza pessoal e recursos materiais que deveriam ser preferentemente empregados nas atividades de investigação e de polícia judiciária;

Considerando que o efetivo dos quadros da Polícia Civil não é suficiente para o desempenho de todas as atividades que lhe são atualmente conferidas;

Considerando que o desempenho dessas relevantes e múltiplas atribuições não se tem realizado senão às custas de grande sacrifício do policial civil;

Considerando que o desvio de integrantes da Polícia Civil para a execução de atividades subsidiárias de policiamento preventivo vem acarretando transtornos principalmente às atividades investigatórias de polícia judiciária;

Considerando que uma eficiente repressão penal não se exaure na oportunidade do conhecimento do fato policial dependendo necessariamente de escorreta e meticulosa investigação para apurar a infração penal e sua autoria;

Considerando a necessidade de maior presteza no atendimento dos prazos dos inquéritos e das promoções do Ministério Público, órgão responsável pela propositura da ação penal;

Considerando que à PMERJ consoante mandamento constitucional e legislação específica federal compete executar com exclusividade o policiamento ostensivo fardado, visando a assegurar o cumprimento da lei e a manutenção da ordem publica (art. 152 da Constituição Estadual, Decreto-lei Federal nº 667/1969, e art. 6º, incisos I, II e III, do Decreto-lei nº 92/1975 com alteração do Decreto-lei nº 319, de 12.8.1970);

Considerando que a PMERJ, pelo maior efetivo de que dispõe, tem condições para assumir todo o policiamento ostensivo fardado a seu cargo, nos termos de sua lei orgânica;

Considerando o disposto no art. 7º do Decreto-lei nº 92, de 6.5.1975, com a nova redação dada pelo Decreto-lei nº 319/1976;

RESOLVE:

Art. 1º O policiamento ostensivo fardado normal, urbano e rural, a pé, a cavalo ou com o emprego de radiopatrulha, em todo o território do Estado do Rio de Janeiro, será executado, com exclusividade, pela PMERJ, através de suas unidades operacionais.

Parágrafo único. Para o cumprimento do disposto nesta Resolução, a PMERJ adotará as providências necessárias junto aos CPA, para que todas as unidades operacionais subordinadas sejam engajadas no policiamento ostensivo fardado, de forma a atender com a máxima eficiência os seus misteres com o emprego do efetivo disponível.

Art. 2º Excetuadas as atribuições cominadas por lei à PMERJ e considerado o disposto no art. 1º acima, incumbe à Polícia Civil o exercício das demais atividades de natureza policial e as funções de apoio decorrentes, em especial as de polícia judiciária, de sua competência exclusiva.

Art. 3º Esta Resolução entrará em vigor às 00.01 horas do dia 4 de fevereiro de 1977, revogadas as disposições em contrário, importando sua inobservância em falta grave.

Oswaldo Ignácio Domingues
Secretário de Estado

Discurso de despedida da primeira gestão¹

Considerações gerais

Contrariamente ao que se afirma, particularmente nos Estados Unidos, prevenção da criminalidade não é uma questão de estratégia calcada na ideia de aumento e melhoramento das funções e serviços dos sistemas penais. Evidentemente, estes precisam ser reavaliados, porém ao mesmo tempo é preciso aceitar que a prevenção é parte do desenvolvimento nacional de um país, e, conseqüentemente, sem perder de vista os outros fatores condicionados, ela – prevenção – tem de ser considerada nos planos do desenvolvimento nacional. As campanhas anticrime e semelhantes, promovidas pelos governos de um bom número de países em desenvolvimento, são mais expressões do afã de repressão das classes sociais dominantes do que uma avaliação da criminalidade conforme os princípios de uma justiça social.

Iniciar citando Lopez Rey, mostrando a injustiça social como o grande alimentador da criminalidade, serve, primeiro, para homenagear aquele conceituado autor, especialista em criminologia e direito penal em cujas ideias pude alicerçar e estruturar toda uma compreensão dos problemas sociais da criminalidade; e, em segundo, para alertar aqueles que acreditam que as questões da criminali-

1 In: Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29, [s.d.].

dade se resumem no esforço em se aumentarem os efetivos da polícia e da justiça, isto é, que o problema do crime é um problema policial.

Nós, que administramos a Polícia Militar em um Estado assolado pelo crime e, mais ainda, pelo medo do crime, convivemos diariamente com reclamos de duas espécies. De um lado, os que exigiam da polícia mais ação, reclamando do governo estadual mais recursos em homens, mais carros, mais armamento, mais repressão, mais policiais nas ruas... De outro lado, as reivindicações de cunho sócio-político-econômico, exigindo melhor distribuição da riqueza, mais justiça social, menos repressão, menos policiais e mais liberdade...

Na qualidade de policial, vamos falar da segurança pública, deixando aos políticos o discurso sobre justiça social. O que afirmo agora é o que vínhamos falando há bastante tempo e que precisa ser mais uma vez enfatizado. A primeira questão a ser realçada tem a ver com o próprio entendimento de justiça criminal e a forma como se dá entre nós a articulação dos componentes desse sistema. Começa por ninguém pensar em justiça criminal, e, sim, em polícia. No Brasil, a questão está deslocada. Pasmem. A justiça e a injustiça se fazem na polícia, e não na chamada justiça criminal. Isso faz com que as pessoas pensem em resolver todas as questões com policiamento e polícia, e não com justiça. Neste país, o que inibe a prática de comportamentos delituosos não é a expectativa da possibilidade (que deveria ser grande) de ser alcançado pela justiça, mas, sim, a expectativa da probabilidade (que é pequena) de ser alcançado pelo policiamento ostensivo.

Nas visitas feitas às polícias europeias e americanas, ficou claro esse posicionamento do Brasil em relação àqueles países. Nós queremos resolver os problemas com policiamento ostensivo; eles, com sanção penal. Ai de nós!

Vejamos como funciona o sistema policial brasileiro para que possamos mostrar realmente a questão maior. Para ilustrar, buscaremos seguir os procedimentos usuais da polícia e justiça, em caso de infrações penais.

Ocorrido o fato delituoso, é acionada a PM, que logo aciona a Polícia Civil. Cabe a esta conduzir o caso, preparando todas as providências formais: flagrante delito, inquérito policial, registro ou dispensa, se for o caso; chegando ao Ministério Público, este examina o inquérito; concordando com ele, oferece a denúncia; não concordando, remete de novo à polícia para novas diligências ou pede arquivamento; chegando ao juiz, este inicia de novo todo outro procedimento. Depois de longo percurso na justiça criminal, chega-se à sentença. Se o processo funcionar normalmente, é esse o caminho. É certo que, na prática, o que se observa e o que pode ser constatado facilmente é que o fluxo não é regular. Além das interrupções normais que o sistema impõe, isto é, a passagem de um setor para outro dentro do sistema, algumas interrupções são forçadas necessariamente por todos aqueles que não se interessam em que o fato possa chegar até ao final. O estudo dessas interrupções, como se dão e até que ponto o próprio sistema é culpado por isso impõem-se como forma de se compreender realmente o problema da justiça criminal no Brasil.

Alertar que justiça tardia não é justiça e que isso contribui para o aumento da criminalidade parece não ter ainda sensibilidade à nossa gente, porque todos andam muito preocupados em melhorar a repressão policial e não se preocupam em melhorar a justiça penal. Qual seria a explicação? O não conhecimento da realidade do nosso sistema criminal? Ou a crença real e ingênua de que a diminuição da criminalidade se dará com o aumento do policiamento ostensivo?

O que sustento é que os esforços para melhorar a justiça penal são mais necessários do que os esforços para melhorar o policiamento ostensivo. Temos certeza de que o policiamento ostensivo do Rio não está distante do que se faz nos países europeus e americanos, mas é grande a distância do que se faz em aplicação de justiça, comparando o Brasil àqueles países.

O excessivo formalismo do sistema gera uma complicada burocracia que beneficia o infrator e incentiva o crime. A sanção penal,

que deveria ser ágil e pouco custosa, passa a exigir um esforço muito grande, mas facilmente visível para aqueles que necessitam dela. Se o sistema penal já é injusto ao privilegiar as classes mais abastadas, torna-se mais cruel ao não conseguir realizar com facilidade o seu mister: fazer justiça.

Os aspectos preventivos da sanção penal são conhecidos nos Estados Unidos e nos países da Europa visitados por nós da Polícia Militar. O esforço realizado pelo sistema penal daqueles países de alcançar a totalidade das pessoas que infringem as regras jurídicas é percebido por todos. Lá, vigora a certeza da grande possibilidade do alcance da sanção penal; aqui, ao contrário, a certeza da impossibilidade. Eis aí a tão crucial justiça criminal entre nós, que precisa ser revista com urgência. É fácil verificar que a justiça está muito afastada da origem do problema criminal. É fácil verificar, ainda, que o sistema complicado e tradicionalmente desarticulado, os órgãos do sistema – polícia, Ministério Público, justiça criminal, sistema carcerário, advogados –, está ainda precisando de mais articulação e coordenação. Neste Estado, a proposta da Coordenadoria da Justiça, Segurança e Direitos Humanos, e o curso, incentivado por nós, de Administração da Segurança Pública na Fesp buscaram iniciar tal articulação. Mas isso não é o bastante. Acredito que o problema possa ser melhorado com a implantação do Juizado de Instrução. É preciso trazer o juiz para o palco dos acontecimentos criminais. É preciso descomplicar o sistema, melhorar o seu fluxo, examinar melhor as interrupções e encontrar fórmulas que dificultem qualquer possibilidade artificial de retenção do fluxo normal e de decisão final justa. Penso que os problemas não devem ser encarados com uma visão acadêmica, e sim prática, à luz da experiência, sob pena de nada se concretizar.

Insisto em realçar o aspecto preventivo da sanção penal. É por isso que sempre temos afirmado que a impunidade é um dos grandes geradores, não só da criminalidade como da intranquilidade pública.

O que significam o Juizado de Instrução e o de Pequenas Infrações? Significam basicamente a redução da sensação de impunidade.

A Justiça de Pequenas Infrações possibilitaria a sanção dos pequenos delitos, que hoje atormentam a vida, nos grandes centros urbanos. Problemas de ruído, trânsito, desavenças e outros semelhantes poderiam ser resolvidos rapidamente, além de tirar das mãos da polícia os encargos que hoje tem, frequentemente, que são os de resolvê-los e “julgá-los”.

Um exemplo ao alcance de todos é a questão do trânsito. Chega-se ao absurdo de as pessoas acharem que o problema não é resolvido porque o controle do trânsito está entregue ao policiamento ostensivo da PM. Nos Estados Unidos, as pessoas sabem que, quando alcançarem um determinado número de multas, serão encaminhadas a um Juízo e lhes advirá uma sanção prevista em lei.

O Juizado de Instrução, além (o que é mais importante) de colocar o juiz próximo do fato criminal, acabaria com o duplo procedimento, sepultando a burocracia na polícia, ao acabar com o inquérito policial e o cartório, permitindo ao policial mais tempo para dedicar-se às investigações. Não se quer dizer que acabar com o IP impediria a polícia de preparar relatos à justiça, calcados nas suas investigações. O fato é que esses relatos seriam simplificados e sumários. Isso significa dizer que a polícia não precisaria ficar tomando depoimentos em cartórios, que consomem tempo e que depois são repetidos na Justiça. Com isso, a burocracia (os atos formais) e o cartório ficariam com o juiz de instrução; as investigações, com a polícia. O mais importante disso é que acabaria de vez com a confusão entre IP e investigação, e que o controle da polícia judiciária seria efetivamente da Justiça, e não do Executivo, como hoje.

Acredito, verdadeiramente, que o grande passo para o equacionamento do problema criminal no Brasil seja o da real definição da questão do sistema penal. Até hoje, as discussões têm sido localizadas na questão da Polícia Militar, de sua estrutura militar, da sua dependência ao Exército, do poder que lhe teria sido outorgado pelo movimento revolucionário de 1964 e outros semelhantes, como se o problema do crime no Brasil se resolvesse a partir da solução dada ao

problema da PM. Por outro lado, quando comparam a situação do Brasil com a de outros países, fazem-no, também, de maneira distorcida e equivocada; primeiro, esquecendo de comparar o sistema penal como um todo, e, segundo, com uma visão errada e parcial das polícias.

Disse e volto a afirmar que a comparação que fiz, depois da observação dos relatos das várias viagens que companheiros nossos fizeram à Europa, aos Estados Unidos e ao Japão, Uruguai e Argentina, é que, do ponto de vista da abordagem das questões de policiamento ostensivo, não há grandes diferenças entre nós e aqueles países. Isso também não ocorre no tocante ao aspecto da investigação criminal e da aplicação da sanção penal. Aí, as diferenças são enormes.

A forma de se utilizar o policiamento ostensivo, em suas diversas modalidades, como costuma ser empregada por nós, é a forma tradicional empregada universalmente. A maioria das polícias do mundo são militarizadas, mas a concepção paramilitar, mesmo nas ditas polícias civis, prevalece desde que sejam fardadas e armadas. O que acontece de diferente do nosso país é um grande número de polícias fardadas, número cuja tendência assinalada por Lopez Rey é de redução a um mínimo de duas: uma voltada exclusivamente para a atividade geral de manutenção da ordem pública (polícia fardada) e outra voltada para as atividades de polícia judiciária.

O que se teria de rever no Brasil, no aspecto policial? Inicialmente, a denominação, pois sugere logo um antagonismo entre militar e civil; segundo, por ser tecnicamente equivocada, pois a expressão “Polícia Militar” significa “Polícia dos Militares”.

Outra questão é a da formação dos quadros, quer sejam os da Polícia Militar, quer sejam os da Polícia Civil. Isso tem a ver com a profissionalização. Não pretendemos a militarização da polícia nos moldes da militarização do Exército, mas hierarquia e disciplina são fundamentais para uma força policial.

Entendo ser necessário, para a administração de uma organização armada, um modelo paramilitar adequado e ajustado às funções policiais,

um pouco diferente ainda do praticado entre nós. Por outro lado, entendendo que há outra questão mais séria, que é a de a formação do policial civil, entre nós, encarregado basicamente das funções de investigação criminal, apoiar-se exclusivamente na formação do advogado. Chamo a isso (perdão pelo neologismo) de “advogadização” da polícia.

Não desconhecemos que o conhecimento do direito seja importante para a polícia, mas temos certeza de que não é o único conhecimento necessário para a preparação de um bom policial, sobretudo de investigação.

Comparando com os outros países, vemos que o modelo militar existente não inibe uma forte tendência para a formação de uma consciência policial, ficando bem claro que as gestões de guerra são diferentes das gestões do controle social.

Quanto ao aspecto da subordinação ao Exército, penso que pode ser resolvida da forma como os outros países resolveram, que é o da dupla subordinação. Nos países em que existem polícias de natureza militar, elas se ligam, para fins de segurança pública, aos Ministérios que cuidam desse mister e aos Ministérios que cuidam da defesa, para fins de segurança interna. Acresça-se que, neste caso, inclusive, as outras polícias também se subordinam ao Ministério da Defesa.

Parece-me que a questão mais importante no que diz respeito à polícia é a filosofia do seu emprego. É certo que a questão da violência e da criminalidade tem assustado um grande número de países. Países ricos e países pobres. O problema do crime tem trazido outro problema não menos grave, que é a questão do medo do crime. Como combater o medo do crime tem sido uma questão não muito bem resolvida pelas organizações policiais. Em visita recente aos Estados Unidos, pude verificar como essa questão está sendo tratada, e fiquei satisfeito em poder constatar que as diretrizes traçadas pelo nosso comando estão na mesma direção das que os pesquisadores americanos vêm recomendando às suas organizações policiais – integração comunitária, polícia comunitária.

Constateram que experiências já realizadas aqui no Rio, de policiamento comunitário, são hoje lá realizadas, com o suporte de projetos experimentais testados com o apoio de institutos especializados em justiça criminal. Não é caso de relatá-los agora, mas, como informação, gostaria de dizer que estamos adaptando o nosso policiamento de bairro ao modelo de um projeto de polícia comunitária que hoje se realiza em Nova York. Os americanos chegam a afirmar que os processos tradicionais de combate ao crime, empregados pela polícia, não estão dando resultado quando se quer reduzir o meio do crime. Só uma polícia ligada à comunidade, trabalhando com a comunidade, pode amenizar a ansiedade que vem inquietando a população e piorando a qualidade de vida dos cidadãos nos grandes centros urbanos.

Não é sem razão que o objetivo síntese do nosso Plano Diretor diz:

Promover, adaptando a estrutura policial-militar às exigências da segurança pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os novos e importantes referenciais, o que implica um novo policial e uma nova polícia.

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, traços marcantes da polícia velha*.

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.

Chegou o momento de agradecer. O nosso primeiro agradecimento ao dr. Leonel de Moura Brizola, que confiou a nós a Secretaria da Polícia Militar. Tenho certeza de que me esforcei por cumprir as diretrizes traçadas por seu governo.

Um agradecimento especial ao povo do Rio de Janeiro, que soube tratar-me com respeito e carinho. Quero que saibam que tive sensibilidade bastante para sofrer com a população as consequências dramáticas do crime e da violência desse Estado. Todas as minhas preocupações durante esses quatro anos gravitaram em torno das grandes questões de segurança, procurando de todas as formas amenizar os níveis de insegurança. Saibam que tenho consciência de que honrei o compromisso que assumi e que fui dedicado e abnegado servidor público.

Agradeço aos companheiros da Famerj e Fapmerj, às diversas associações de moradores, aos diversos movimentos comunitários, que se associaram a nós para essa incansável luta pela melhoria da qualidade de vida do nosso Estado.

Agradeço, também, aos companheiros da imprensa, principalmente àqueles que têm compromisso com a verdade. Os aplausos, às vezes raros, mais as críticas constantes serviram de estímulo para reflexão e esclarecimento, na certeza de que os seus objetivos eram também os nossos: mais segurança. Obrigado, também, pelo carinho e respeito com que me trataram.

Um agradecimento à Igreja Católica e, particularmente, ao eminente Cardeal Dom Eugênio Salles. O Sumaré abriu-se para nós, policiais militares, servindo de espaço para reuniões comunitárias, particularmente com aquela comunidade mais sofrida e castigada, a chamada comunidade carente; lá, as questões da integração comunitária dos menores abandonados, dos tóxicos e outras que tanto afligem a população do nosso Estado puderam ser tratadas com a visão humanística que deve ser o traço da “polícia nova” que pregamos.

Um agradecimento especial aos meus comandados; àqueles que acreditaram nas nossas diretrizes, que se esforçaram para cumpri-las;

àqueles que acreditaram que sua missão maior é servir à comunidade; àqueles que morreram servindo; àqueles que, no seu majestoso anonimato, patrulhando as ruas, levando tranquilidade e segurança, ajudaram o nosso comando. Obrigado àqueles que, mesmo atingidos pelas incompreensões e vicissitudes próprias da atividade policial, continuaram firmes em seus postos. Saibam todos que honrei o comando de nossa tão querida e secular corporação; lutei para que tivessem mais conforto e, sobretudo, mais reconhecimento e dignidade. Saibam que os respeitei. Respeitei, inclusive, os que me criticaram e não entenderam as minhas diretrizes.

Um agradecimento aos colaboradores mais próximos, que tornaram possível a nossa administração. Abnegados companheiros, dentre os quais destaco o nosso Chefe do Estado-Maior, Coronel Airton da Silva Rabello.

Um agradecimento à comunidade universitária, pela ajuda prestiosa que nos deu, particularmente na atividade de refletir sobre as grandes questões da teoria da segurança pública. Agradecimentos à Universidade Federal Fluminense, que, através do Programa de Assistência Técnica e Assessoria Empresarial (Patae), colabora na implantação e definição de várias políticas administrativas, particularmente na área do trânsito. Obrigado, também, à Universidade do Estado do Rio de Janeiro, à Universidade Gama Filho, à Candido Mendes, à Suam e à nossa Fundação Escola de Serviço Público (Fesp).

Agradecimentos aos companheiros, Comandantes-gerais das nossas coirmãs, Polícias Militares estaduais, pela troca de informações, apoio, quer na área operacional, quer na área administrativa.

Um agradecimento aos cônsules de vários países amigos que acolheram nossos companheiros para que pudessem aprimorar seus conhecimentos, visitando e conhecendo as polícias de seus países.

Um agradecimento final e maior ao nosso Bom Deus. Não negou Ele a força física, moral e espiritual de que precisávamos para cumprir a nossa missão. Permitiu que não perdêssemos a visão humanístico-cristã que tínhamos, desde quando ingressamos nesta

corporação. Continuamos na crença de que a sociedade feliz que buscamos inspira-se nos valores humanos e cristãos, e esses valores cultuei, nas mestras da minha administração.

Ao Coronel Manoel Elysio dos Santos Filho, leal companheiro e fraternal amigo, digníssimo representante da briosa corporação do antigo estado do Rio de Janeiro, depositário das seculares tradições dos “12 de Voluntários”, os bravos “Treme-Terra”, que, unidos aos tão bravos e seculares “31 de Voluntários”, da antiga Polícia Militar do Estado da Guanabara, formam hoje a nossa querida PMERJ, felicidades no novo cargo. O Coronel Elysio é hoje o nosso Comandante-geral. Que Deus o abençoe para que tenha força suficiente para tão nobre encargo.

Que meus acertos possam ser aprimorados e sejam, também, seus; que meus erros possam ser analisados e transformados em acertos. Tenha certeza de que experiência, conhecimento profissional e, sobretudo, espírito público não lhe faltarão para a realização de um excelente comando. Seja feliz! Desejo que possa a PM, no seu comando, ser uma digna e valorosa auxiliar do governo Moreira Franco.

Entrego, pois, ao Coronel Manoel Elysio dos Santos Filho a honraria que podemos ostentar: o comando desta gloriosa Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro!

Entrevista com o Coronel Cerqueira¹

Polícia democrática

No 183º aniversário da Polícia Militar, o Secretário de Estado e Comandante-geral Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira tem a expectativa de ver a corporação respeitada e dignificada, como acontece, por exemplo, na Europa, onde a função policial é valorizada pela sociedade. Embora considere que hoje a questão da segurança pública esteja agravada pela crise econômica nacional, o Coronel Cerqueira sente, em seu segundo comando, que há maior receptividade à implantação de uma filosofia para a qual encontrou resistência anteriormente: preparar a polícia para trabalhar em um regime democrático. “Esta é a questão principal”, garante ele.

Dentro dessa perspectiva, a ideia de policiamento comunitário é fundamental. Segundo o Comandante, o trabalho policial é feito em parceria e articulado com a sociedade, “voltado para a noção do serviço público, de proteger as pessoas da ameaça ou agressão dos criminosos”. A seguir, a entrevista com o Coronel Cerqueira.

O que representa o 183º aniversário da Polícia Militar?

Coronel Cerqueira: Temos hoje mais problemas, mais trabalho e maior responsabilidade. Talvez esses problemas sejam decorrentes da própria sociedade brasileira. Parcial no Brasil, ainda não tem a dignidade e o prestígio que se verificam, por exemplo, na Europa.

1 In: *Revista do Clube de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros*, Rio de Janeiro, mar.-abr. 1992, n. 3, p. 3-5.

Lá, as instituições são respeitadas, dignificadas. Temos que valorizar nosso trabalho, fazer sacrifício, morrer pela profissão, para só então a instituição ser prestigiada. Se fosse o contrário, se a corporação já tivesse *status*, isso facilitaria a seleção, o recrutamento e até o surgimento da vocação policial.

Esses 183 anos pesam nas nossas costas porque temos uma obrigação histórica de estar à altura dos antigos que passaram pela instituição e a construíram. Ao lado disso, temos uma responsabilidade social hoje, com as tarefas ampliadas e um papel maior no campo da segurança pública, num momento em que a criminalidade e a insegurança são temas constantes da vida do cidadão do Rio de Janeiro.

Qual é o papel histórico e político da corporação?

Coronel Cerqueira: As Polícias Militares, não só a do nosso Estado, têm importante papel na história do Brasil. Agora mesmo estamos celebrando o bicentenário da morte de Tiradentes, que é o patrono das corporações e pertenceu à Polícia Militar de Minas Gerais. Em todos os grandes acontecimentos nacionais, a Polícia Militar esteve presente. Até por ser uma força de segurança pública, a participação da instituição foi requerida. Temos uma história rica de tradições exemplares, o que aumenta nossa responsabilidade no sentido de manter a corporação à altura daqueles que por ela passaram, esforçando-se para cumprir com probidade e dignidade sua função de preservação da ordem pública.

O senhor está no comando da Polícia Militar pela segunda vez. Alguma coisa mudou? Quais são os objetivos atuais?

Coronel Cerqueira: A questão da segurança pública está mais agravada, o que se reflete na corporação. Em face da situação nacional, esse quadro de recessão, de aumento da pobreza, das dificuldades econômicas, a situação complicou-se.

Do ponto de vista pessoal, tenho mais tranquilidade, mais segurança na condução da instituição, não só pela experiência anterior, como

pelo reforço de algumas ideias que já tínhamos lançado e que agora enfrentam menos resistências. Verificamos uma aceitação maior dessas ideias, não só internamente, como por parte da sociedade. Isso diz respeito à questão de se pensar uma polícia num país que é democrático. Uma coisa é uma polícia num regime ditatorial, em que as liberdades e garantias não são respeitadas, e outra é uma polícia num regime democrático. Essa é a questão principal. Uma série de questionamentos que não existia no período autoritário existe hoje. Sempre tivemos a convicção de que havia a necessidade de se preparar a polícia para trabalhar no regime democrático, e hoje a aceitação dessas ideias está mais fácil que anteriormente.

Quais são as novas modalidades de policiamento?

Coronel Cerqueira: 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 no Rio de Janeiro.

O que tem sido feito para reforçar o policiamento comunitário?

Coronel Cerqueira: Estamos trabalhando muito no campo doutrinário. A Escola Superior de Polícia já realizou um seminário sobre o tema, e trouxemos policiais de São Paulo, que já vêm desenvolvendo esse trabalho em Ribeirão Preto, para discutir com nossos companheiros. Temos também um pequeno projeto no 6º BPM, no bairro do Grajaú, de aplicação do modelo de polícia comunitária de Nova York. Alguns Comandantes estão sendo incentivados a iniciar

o programa dentro de suas áreas de responsabilidade. O Coronel Garcia, por exemplo, que comanda o policiamento da Baixada Fluminense, trabalha no sentido de criar o projeto lá. Recentemente, inauguramos em Xerém o policiamento comunitário.

Trabalhamos no campo das ideias de mudança de atitude, de modo que não fique só como um programa do Coronel Cerqueira para evitar o que houve quando saí do comando, quando era um projeto meu, e não da corporação. Meu esforço, hoje, é mostrar que o programa não é pessoal, mas uma filosofia que vem sendo adotada por várias polícias do mundo.

Qual é sua expectativa em relação à revisão constitucional?

Coronel Cerqueira: É uma questão complicada, porque nossa Constituição ainda não tem nem cinco anos. É uma Constituição nova, e se pensa em fazer uma revisão de um processo que ainda nem foi experimentado. A lei complementar que vai regulamentar os artigos que tratam da segurança pública não foi feita até hoje. Parece-me que há um desconhecimento quase que completo dos políticos e até de amplos setores que militam na área da segurança pública, da polícia, do Ministério Público, da Justiça, quanto ao papel do sistema de justiça criminal.

Observamos, também, que há, às vezes, certo descontentamento com os papéis organizacionais, isto é, a Polícia Militar, insatisfeita com sua função de policiamento ostensivo, quer ampliá-lo, exercendo o papel de polícia judiciária; a Polícia Civil, que é judiciária, quer, por sua vez, fazer policiamento ostensivo. Há, ainda, os conflitos entre o Ministério Público e a polícia judiciária em torno do inquérito. A sobrecarga dos serviços judiciários decorre dessa má distribuição de papéis, ou má compreensão e estruturação desse sistema.

Parece-me, então, que não interessa fazer a revisão constitucional apressada, em cima de *lobbies* ou de interesses corporativistas. Precisamos definir de maneira tranquila, imparcial, o papel da polícia, da investigação criminal do Ministério Público e da Justiça. Nossa

Justiça ainda não experimentou as inovações da nova Constituição e já se fala em revisão constitucional. Tudo é muito caótico, confuso. Temos que tratar do assunto com mais responsabilidade social, com uma perspectiva do interesse público, senão vamos esbarrar novamente nas questões corporativistas, sem resolver o problema maior da criminalidade.

O senhor acha que a Polícia Militar deve ampliar seu efetivo? Equipar-se melhor?

Coronel Cerqueira: Claro que a PM deve ampliar seu efetivo, equipar-se melhor. Mas hoje temo em falar na ampliação de efetivo numa polícia que ganha tão pouco e que tem tantos problemas na área de recursos humanos. Mencionei anteriormente o fato de a corporação não ter *status*, dignidade, o que dificulta a criação de vocações, atrair pessoas boas, capacitadas para a profissão policial. Como é que uma pessoa vocacionada vai se sentir atraída por um salário em torno de Cr\$ 300 mil? É muito complicado isso. Há dias os jornais noticiaram que um Delegado da Polícia Federal está ganhando Cr\$ 17 milhões. Enquanto não se definirem bem essas questões e os papéis, trabalhando de modo articulado, com espírito público, pensar em aumentar o efetivo não soluciona nada. Mas é evidente que precisamos de bons equipamentos, até para melhorar as condições de trabalho de nossos policiais.

Manejo dos conflitos sociais: Força Pública e sociedade civil¹

Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira

O tema desta dissertação enseja, de início, uma série de reflexões sobre diferentes questões, que penso não poderiam deixar de serem produzidas, sob pena de não se conseguir levantar os aspectos principais para a adequada compreensão e tratamento dessa temática.

Tópicos sobre a teoria dos conflitos sociais e sua repercussão no contexto da ordem pública; sobre o papel da organização policial e de sua articulação com a sociedade civil; ideias sobre o controle social e a polícia surgem de imediato como questões que alimentarão as nossas reflexões preliminares.

Assume como relevante no proposto dessa temática a ideia do manejo como forma de controle e o destaque para a Força Pública como uma típica agência controladora. Começaremos por analisar um pouco a questão do controle posta pela psicologia behaviorista notadamente por um de seus maiores expoentes, o professor B. F. Skinner.²

A agência controladora que nos interessa é o *governo*, que detém o *poder* e o usa para *punir*. As agências do governo, especializadas para a aplicação de punição, normalmente pertencem ao chamado sistema de justiça criminal, aí incluída a Força Pública.

Skinner, analisando as técnicas utilizadas no controle dos governados, diz que a agência governante trabalha com a distinção entre “legal” e “ilegal”. O comportamento ilegal seria aquele que traria

1 In: Instituto Carioca de Criminologia, cx: 36, 20.9.1991.

2 Skinner, Burrhus Frederic. *Ciência e comportamento humano*. 2. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1970. p. 790.

consequências aversivas para a agência governamental. O objetivo do controle seria fazer com que as pessoas adotassem o comportamento legal, mediante o estabelecimento do comportamento *obediante*, ou outro tipo de comportamento que evitasse a punição.

Aparece a figura da “lei” como uma espécie de codificação de procedimentos controladores, sinalizando, em primeiro lugar, para determinados comportamentos e, em segundo lugar, para as consequências da adoção ou não desse comportamento especificado.

Outro aspecto bastante importante e assinalado por Skinner é o do contracontrole das agências governamentais, isto é, o modo como reagem os controlados diante dos controladores, algumas vezes gerando conflitos que vão exigir forças repressivas de controle, normalmente por meio do emprego da força policial.

Skinner revela a importância de se entender as relações do governante e do governado dentro de uma concepção de sistema social que enfatiza o intercâmbio recíproco entre os participantes. O controle excessivo gera respostas de fuga, revolta ou resistência passiva, por exemplo. Há necessidade de a própria lei estabelecer os limites para emprego do poder. Skinner vê a própria ideia dos “direitos humanos” como recurso utilizado pelos governados para exercer o seu papel de contracontrole dos governantes.

Para ele, o homem tem seus direitos no instante que consegue limitar o poder que tem a agência de controlá-lo.

Chamou-se ao texto a posição de um psicólogo como forma de trazer informações sob ângulo de visões diferentes da normalmente utilizada na área policial, que é a visão jurídica. Introduzimos a questão da *lei* e da ordem jurídica como modelo de dominação ou, melhor dizendo, de legitimação de um determinado sistema político, aparecendo claramente o papel da polícia como órgão encarregado de fazer cumprir a lei e de manutenção daquela ordem jurídica.

Agora poderemos começar a trabalhar com a questão dos conflitos sociais e discutirmos um pouco sobre a sua repercussão no contexto social e no contexto da ordem jurídica ou pública.

A sociologia tem entendido o conflito como uma forma de interação social que envolve contendas entre indivíduos, entre grupos, organizações e coletividades, envolvendo disputas que implicam “choque para o acesso e a distribuição de recursos escassos”.³

A nossa atenção vai privilegiar os conflitos entre grupos, organizações e coletividades; não vai nos interessar o conflito psicológico; por outro lado, cuidando dos conflitos sociais, eles certamente interessarão quando afetarem a ação da força pública, isto é, quando estiverem inscritos na rubrica “ilegal” e, portanto, sujeitos à ação do controle governamental.

Quando Skinner aponta para a obediência como uma técnica de controle, entramos no campo do estudo da conformidade social, que, acredito, pode abranger a compreensão dos conflitos sociais. A conformidade busca a uniformidade de comportamentos por meio da aceitação e consequente obediência às normas ou referências sociais.

As sociedades complexas não alcançam a unanimidade nem a uniformidade em torno das normas e da sua aplicação.

Há um campo para a dissidência, a desobediência ou a não conformidade, que pode ser mais bem explicitada, entendendo-se a distinção que se obtém entre conformidade, rebelião e independência.⁴

O autor considerado trabalha com duas dimensões para explicar as possíveis respostas subjacentes às normas sociais: uma é a dependência às normas sociais, as expectativas dos outros; a outra, ligada à decisão de aceitar ou rejeitar essas expectativas. Daí surgirão o comportamento *conformista*, o de adesão às normas sociais, o comportamento *rebelde*, o de negação das normas sociais, e o comportamento da independência, o de indiferença às normas sociais.

Já se percebe a ideia de Skinner do contracontrole dos governados, por meio de rebeldia ou de comportamento de resistência pas-

3 Bobbio, Norberto et al. *Dicionário de política*. 3. ed. Brasília: Universidade de Brasília, 1983. p. 226.

4 McDavid, John et al. *Psicologia e comportamento social*. Rio de Janeiro: Interciência, 1974. p. 289-290.

siva ou mesmo a de fuga, na posição de independência, reforçando assim mesmo a ideia de sistema social.

O autor, analisando os diferentes comportamentos, entende como semelhantes a *independência* e a *rebelião* quando considerados como comportamento não convencional e não conformado; mas os vê diferentes quando considera a rebelião uma forma de resposta dependente de modelos ou expectativas de outros, portanto, não independente.

Esse quadro vai nos ajudar a entender o papel de cada um dos protagonistas desse jogo de poder, quando estivermos analisando o papel da Força Pública, particularmente no emprego da força, no controle dos *rebeldes* ou dos *independentes*, quando não funcionou a técnica da obediência ou da conformidade social.

Já podemos examinar agora as teorias que tentam explicar os conflitos sociais e sobre elas delinear as diversas posições adotadas nos sistemas políticos no tocante ao seu enquadramento na ordem jurídica.

Há pelo menos duas teorias que interpretam de maneira diferente os conflitos sociais.⁵

Uma posição entende o conflito como uma patologia social, fenômeno que não seria normal ou natural no contexto da dinâmica das relações sociais.

Para os autores que defendem essa posição (Comte, Spencer, Pareto, Durkheim e Talcott Parson), qualquer sociedade e qualquer organização são harmônicas e equilibradas; esse é o seu estado normal. O conflito é visto como um problema que deveria ser reprimido ou eliminado; não tem espaço dentro do sistema social.

Os protagonistas do conflito nesse sistema seriam considerados elementos perturbadores da ordem, patológicos, doentes, desviantes, perigosos quando não contemplados dentro do contexto legal. Nessa abordagem, não há espaço para não conformidade; todos de-

5 Bobbio, Norberto. Op. cit. p. 226.

vem obedecer, sob pena de serem tratados como doentes que devem ser recuperados. Só há espaço para a obediência.

No outro extremo, temos a outra posição teórica, que entende o conflito como próprio da estrutura e da dinâmica social; aqui, ele é considerado como fator de crescimento, e não como mal a ser reprimido ou eliminado. Conflito é vitalidade. Nessa posição colocamos Marx, Sorel, John Stuart Mill, Simmel, Dahrendorf e Touraine. Aqui há espaço e não conformidade, para os rebeldes, para os independentes. Os mecanismos de controle terão outro papel e uma nova orientação. Aqui, a questão dos conflitos não exigirá o uso da força policial, pois não há dissidentes a punir; a questão se desloca para o campo da própria administração dos mecanismos da conformação social.

É certo que há posições intermediárias que se apoiaram na teoria funcionalista, marcadamente em Robert Merton, que integram o conflito ao sistema social, mas a consideram uma disfunção. O conflito passa a ser considerado o produto do não ou do mau funcionamento do sistema social, produzindo, por sua vez, dificuldades e problemas para o bom andamento da unidade.

Dahrendorf,⁶ apoiando-se nas teorias alternativas, traz para o debate a questão que ele chama de “teoria da coerção da integração social”: “toda a sociedade se conserva mediante a coerção exercida por alguns de seus membros sobre outros membros”. Ele entende que não se pode conceber o conflito social fora da questão do exercício do poder, das relações de autoridade, de subordinação e de superordenação. Entramos de novo nas posições explicitadas por Skinner, na questão da ordem jurídica, conformidade social, obediência, punições, rebeldia, uso da força etc. Acredito que podemos ficar com essa posição para a compreensão do nosso tema e logo começar a refletir um pouco sobre a ordem pública e tentar entender como as abordagens sobre o conflito social repercutem no seu contexto.

6 Idem. p. 227.

Quase todos os autores que cuidam do tema, ordem pública, falam da dificuldade em se precisar ou em melhor se definir o assunto, visto os diversos entendimentos desse vocábulo. As Nações Unidas destacam que, quando fazem referência ao termo “ordem pública” em seus pactos internacionais, estão se referindo à limitação ou restrição de alguns direitos humanos.⁷

Não pretendemos participar da ampla discussão que a noção de ordem pública vem ensejando, mas tão somente entendê-la como conceito ligado à noção de segurança pública e, portanto, ligado à tarefa ou função de Força Pública.

Vamos analisar as posições do professor Diogo de Figueiredo Moreira Neto:⁸ “Ordem pública, objeto da segurança pública, é a situação da convivência pacífica e harmoniosa da população, fundada nos princípios éticos vigentes na sociedade.”

Percebe-se claramente a posição de Dahrendorf no que se refere à teoria da coerção social. A ordem se mantém ou se recupera – é objeto da segurança pública, fundada na lei (legal/ilegal) nos costumes (certo/errado) e na moral (bom/mau) que compõem os princípios éticos da sociedade.

A situação de paz, harmonia e convivência pacífica, excluindo a violência, o terror, os antagonismos deletérios, estaria explicitada pelo modelo funcionalista. As agências do controle social estariam atuando para que o funcionamento do sistema fosse plenamente adequado aos seus objetos de estabilidade e equilíbrio, por meio das diversas técnicas de conformidade social, em que o emprego da força policial se faz importante para impedir a ação dos perturbadores da ordem.

Para discutir o papel desses “perturbadores da ordem”, o papel dos conflitos sociais no contexto da ordem pública e como

7 Daes, Érica-Irene. *La libertad del individuo ante la ley. Estudio sobre los deberes de toda persona respecto de la comunidad y las limitaciones de los derechos y libertades humanos según el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Nova York: Centro de Derechos Humanos. Naciones Unidas, 1990. p. 136.

8 Moreira Neto, Diogo de Figueiredo et al. *Direito administrativo da ordem pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense. 1987. p. 138.

funciona o esquema da conformidade, rebeldia e independência, buscaremos refletir em cima de um texto de Norberto Bobbio,⁹ notadamente quando discute a questão do consenso e do dissenso na sociedade moderna.

Dentro do quadro da conformidade social, rebeldia e independência (visto anteriormente), poderíamos entender o consenso dentro do quadro de conformidade social, isto é, o de aceitação de normas; a dissensão estaria no quadro de não conformidade, podendo abranger tanto os rebeldes (não aceitação das regras) quanto os independentes.

Discutindo a questão do consenso e do dissenso nas democracias, Bobbio parece adotar uma posição intermediária no que tange àquelas abordagens sobre os conflitos sociais. Entende ele que a democracia contempla tanto as formas consensuais quanto as dissensuais em seu contexto. As regras do jogo democrático devem estabelecer o campo para a presença do consenso sem a exclusão do dissenso, e não permitir formas de dissenso que inviabilizem o consenso. É claro que Bobbio aceita a posição da positividade do conflito nas relações sociais; não o vê como patologia social.

Ao distinguir os regimes totalitários dos democráticos, introduz no debate outra ideia importante para a compreensão da ordem pública, que é a ideia da unanimidade; não é o consenso unânime que explica os regimes democráticos: este deixa aberto um espaço para a compreensão dos dissidentes; eles são opositores, mas não são perigosos arautos da desordem social, nem os perturbadores que devem ser combatidos pela Força Pública.

Para Bobbio, o que precisamente distingue a democracia das ditaduras é que, para

os primeiros existe um consenso, o qual, contentando-se em ser o consenso dos mais ou da maior parte, baseado nas regras do jogo, admite a dissensão dos mesmos ou da minoria, enquanto nos se-

9 Bobbio, Norberto. *As ideologias e o poder em crise*. Brasília: Universidade de Brasília, 1988. p. 47 e 52.

gundos há um consenso que não admite a dissensão porque é ou pretende ser o consenso de todos.¹⁰

Já se pode perceber que as concepções de ordem pública serão diferentes segundo a natureza democrática ou totalitária do exercício do poder. O mesmo se poderá dizer no tocante à ação das Forças Públicas encarregadas da preservação da paz pública.

Com esses dados, já se pode partir da posição dos estudiosos da segurança pública para ver como se coloca a questão do consenso, da unanimidade e da imposição do consenso e do controle social.

Formulamos, neste instante, algumas perguntas para orientar a nossa reflexão:

1. A convivência pacífica e harmoniosa (ordem pública) abriria espaço para os dissidentes?
2. Como na abordagem de Bobbio, poderíamos engrandecer a relação consenso/dissenso no contexto da ordem pública?

Começando pelo exame da primeira pergunta, verificamos que, se trabalhássemos com a hipótese da unanimidade, isto é, do consenso obrigatório (todos aderem ao projeto social), não haveria possibilidade para os dissidentes. O dissenso seria proibido, enquadrado na categoria do ilegal, errado e mau. Os dissidentes seriam punidos, tratados ou reeducados.

Fora da hipótese da unanimidade, própria dos regimes totalitários, poderíamos trabalhar com a ideia do consenso e do dissenso como formas opostas, mas aceitáveis dentro das regras do jogo democrático, em que o dissidente não seria visto como perturbador da ordem, como o “ilegal/mau/errado” a ser perseguido ou punido.

É fácil perceber que o papel da Força Pública vai diferir bastante consoante os modelos que estejam sendo aplicados.

O exame da segunda questão nos suscita outro posicionamento no que diz respeito às formas violentas de obtenção do consenso e/ou das explicitações ou manifestação do dissenso.

10 Idem. p. 48.

O consenso obrigatório pode ser violento quando não se permite ao indivíduo outra manifestação que a da obediência ou conformidade. Opera dentro da ideia de que a legitimidade do poder deve guardar-se no consenso de todos, na ideia da unanimidade. Todos devem obedecer, conformar-se aos valores e padrões oficiais do sistema político.

O dissenso, por outro lado, pode ser violento quando também fundado no princípio da unanimidade; não dá espaço para o consenso. Para Bobbio, da mesma maneira que “o consenso exclusivista é próprio dos sistemas políticos autoritários, também o dissenso exclusivista é próprio dos movimentos revolucionários”.¹¹

A ordem pública democrática é aquela na qual haja espaço para o conflito, em que o consenso é livre, é aceito, não é obrigatório, e o dissenso pode ser expressado e manifestado sem impor-se também de forma exclusivista.

Parece que é bastante salutar para a própria organização social pensar-se em uma possibilidade da conciliação de diversas correntes de pensamento, da possibilidade de manifestação de diversas posições, dentro de um ambiente de respeito mútuo. Os dissidentes saem da esfera do ilícito/errado/mau; deixam de ser perturbadores e passam a ser opositores; não mais necessitam de punição, tratamento ou reeducação.

Visto os aspectos ligados à natureza dos conflitos sociais, à noção da ordem pública, às abordagens de Bobbio sobre o papel do consenso/dissenso, chega a hora de tratarmos um pouco mais concretamente das manifestações dos conflitos sociais, por meio do estudo do comportamento social coletivo. Quais seriam os conflitos que necessitariam da ação policial?

Olhando um quadro¹² que apresenta um elenco de manifestações coletivas, observamos que o autor faz uma distinção entre os movimentos não agressivos, que ele chama de passivos e reativos, e outros

11 Idem. p. 53.

12 McDavid, John. Op. cit. p. 359.

movimentos em que já há um grau maior de atividade e de violência. Isso passa por uma série que vai das multidões reunidas pelos movimentos sociais de culto ou de protestos até as chamadas turbas envolvendo motins, saques, depredações, linchamento e outros.

Todos os policiais de todo o mundo já deparam com esse problema; normalmente, os policiais têm um preparo para esse tipo de atuação e dispõem de órgãos especializados para essas ações.

Até aqui viemos trabalhando com aportes de psicologia geral, sociologia, psicologia social, ciência política e direito, tentando enquadrar a questão dos conflitos sociais e da ordem pública no contexto apontado por aquelas disciplinas. Veremos agora outra versão, a que nos parece mais adequada para o enfrentamento da questão, que é a posição da criminologia.

Começaremos trocando algumas ideias em torno do pensamento de Lopez Rey,¹³ inicialmente nos aspectos ligados ao poder como elemento condicionador da criminalidade. No que for possível, iremos estabelecer ligações com as posições acima estudadas de forma a se procurar articular todos os conhecimentos aqui examinados, de modo que possamos chegar à questão temática, que é o papel da Força Pública no manejo dos controles sociais e a sua articulação com a sociedade civil.

Ao falar das funções do poder institucional, particularmente do Estado, coloca entre elas a segurança e a ordem, suscitando uma série de interessantes considerações que são bastante oportunas para os nossos comentários.

Começa por mostrar as dificuldades para o entendimento da “ordem” e a sua importância para a formulação da lei penal. Pode-se entender que a coexistência e a continuidade social não devem experimentar alterações sérias desnecessárias, o que significa que algumas realmente profundas, e ainda que se queira revolucionárias, estão justificadas. Chega à conclusão de que toda ordem é circunstancial e realmente total.

13 Lopez Rey e Arroyo, Manuel. *Criminologia*. Madri: Aguillar, 1975. v. II, p. 51.

Nessa concepção de ordem, há um espaço para o comportamento rebelde e independente. A ordem não se apoia na ideia da conformidade e da uniformidade. Não é difícil perceber a sua orientação para a aceitação dos aspectos positivos dos conflitos sociais.

Fica de imediato colocada a questão da legitimação das mudanças de forma a não comprometer a própria coexistência social e a sua continuidade como organização ou instituição.

Bobbio, quando trata de dissenso, falando dos regimes em que ele pode ser proibido ou livre, afirma que não há um sistema que não possa colocar limites para o dissenso, apesar das faladas e proclamadas liberdades de opinião, de imprensa e outros¹⁴ assinalando que o critério para distinguir os regimes totalitários dos regimes democráticos seria o de maior ou menor espaço para o dissenso.

Lopez Rey entende que ordem e sociedade não caminham sempre de acordo, primeiro em razão do próprio poder e segundo em função da própria natureza da sociedade. Afirma que a lei e a ordem devem manter-se dentro dos limites estabelecidos pelos direitos humanos, estes considerados não só do ponto de vista individual, mas também do ponto de vista da sociedade.

Parece que aqui chegamos a uma posição nova e bastante interessante: os interesses individuais e da sociedade considerados dentro do marco dos direitos humanos, em uma sociedade que não se identifica com nenhum interesse de classe, de poder ou de partido. Vai mais adiante quando assevera que não é a lei que configura a estrutura social; esta é quem determina a lei. Vê-se que estamos falando de outra concepção de ordem pública, que não se apoia estritamente na segurança e nem aposta na estabilidade; quer, sim, uma coexistência e uma continuidade social apoiada em uma planificação que se determina pelo respeito aos direitos humanos: a dignidade, a liberdade individual, coletivamente entendidas.

O poder condiciona a criminalidade e também o sistema penal. Há diversos tipos de poder (econômico, militar, religioso, moral

14 Bobbio, Norberto. *As ideologias e o poder...* Op. cit. p. 50-51.

etc.), que nem sempre apoiam o poder político, muitas vezes até antagonônicos, influenciando a definição legal ou a composição da ordem, e até a configuração da criminalidade.

A sociedade, por seu turno, mostra-se bastante complexa e de natureza conflitual; já falamos que a conformidade e a submissão não são suas características marcantes; há espaço bem amplo para a dissidência e manifestações dessa dissidência, que podem transitar pela indiferença, insatisfação, resistência passiva, revolução, motim, greves violentas, terrorismo, atividades guerrilheiras e outras formas subversivas, que suscitam uma criminalidade toda peculiar, que mais adiante discutiremos.

Já estamos adentrando o nosso tema no que respeita à sociedade civil; o nosso entendimento pode ser expressado pelo texto de Bobbio¹⁵ quando, estudando a sociedade civil e o Estado, afirma que a primeira se dá no âmbito das relações entre indivíduos, entre grupos, entre classes sociais, que se desenvolvem à margem das relações do poder que caracterizam as relações estatais. A sociedade civil é o terreno dos conflitos que o Estado tem a seu cargo resolver, intervindo como mediador ou suprimindo-os.

A definição de Bobbio se aproxima da posição adotada por Lopez Rey na interpretação da realidade conflitual da sociedade, da relatividade da ordem e da ação do Estado, como poder político, interferindo nos conflitos como mediador ou repressor. A forma de mediação ou repressão configurará o sistema penal e a criminalidade.

Aqui surge a Força Pública, como representante do Estado ou como integrante do sistema penal, intervindo para a resolução dos conflitos. É bastante comum sua ação repressiva. A polícia entra em cena para a supressão dos conflitos, e sua ação será mais ou menos repressiva, mais ou menos violenta, dependendo de a natureza do regime ser mais ou menos democrática.

15 Bobbio, Norberto et al. *Dicionário de política...* Op. cit. p. 1.210.

Continuando com a análise do poder na forma como trata o texto de Lopez Rey, vemos que ele assinala os dois aspectos da relação: os dirigentes e os dirigidos. Vamos verificar que as análises feitas por Skinner e Dahrendorf, no início do texto explicitado, convergem também para a posição de Lopez Rey. O primeiro, quando fala da relação governante/governado, e o segundo, quando sustenta a posição de coerção social no entendimento dos conflitos. O que Lopez Rey sustenta é que, na mediação ou imposição da conformação social, quase sempre o poder condiciona a criminalidade, quando determina as condutas ilegais ou quando usa Força Pública para manter a ordem, cometendo delitos; os dirigidos ou governados participam quando utilizam a dissidência fora das regras do jogo, cometendo violência ou comportamento criminosos.

Nesse elenco de comportamentos criminosos de uma e de outra parte aparecem a tortura, tratamento desumano, roubo, sequestro, furto, terrorismo e outras modalidades de crimes que se situam dentro do chamado aspecto da delinquência política.

O que Lopez Rey traz de importante para nossa compreensão e discussão é o papel do governo como fonte de violência e condicionador de criminalidade, restando um papel diferente para o sistema penal e particularmente para a segurança pública; traz, também, uma concepção diferente da ordem pública, particularmente no que tange àqueles países que se inspiram na doutrina de segurança nacional, em que as questões da estabilidade, segurança do Estado, uniformidade, conformidade social são consideradas como dados importantes.

Por outro lado, Lopez Rey aponta para a violência e a criminalidade também praticada pelo poder dos dissidentes, que de certa forma expressam também posições exclusivistas e totalitárias.

Na heterogeneidade e complexidade das sociedades, aparecem disputas de classe, grupos, partidos ou ideologias que se confrontam sempre buscando formas de influenciar o poder, quando não de se apoderarem dele na forma de impor seus pensamentos e vontade.

Tentando disciplinar ou ordenar todo esse complexo sociopolítico aparece o governo, exercitando o poder de forma a atender às necessidades fundamentais, atingir a determinados fins considerados essenciais, utilizando os meios disponíveis necessários para o coexistir e a continuidade social, nas melhores condições possíveis de liberdade e dignidade. Para Lopez Rey, a concretização de tudo isso dá lugar a uma série de confrontações que vão gerar uma série de criminalidades, tanto dos dirigidos quanto dos dirigentes.

Creio que, para concluir o pensamento de Lopez Rey, poderemos apresentar o quadro no qual ele explicita bem claramente a forma como o poder condiciona a criminalidade.

Tendo esse quadro, nós poderemos analisar a obra de alguns criminólogos latino-americanos, discorrendo sobre as formas de controle social e autoritarismo dos países latino-americanos, definindo bem mais claramente a maneira como as Forças Públicas são manipuladas e utilizadas como forma de repressão dos conflitos sociais.

Vamos, então, ao quadro de Lopez Rey. O poder institucional dá origem à criminalidade de duas maneiras:

- I. definindo em códigos, leis ou convênios o que deve entender-se como delito, conforme uma estimativa de necessidades, fins e meios; e
- II. cometendo, mediante seus representantes ou agentes, os crimes assim definidos como consequência de uma interpretação politicamente inescrupulosa de ditas necessidades, fins e meios, a fim de manter-se no poder.

O outro quadro diz respeito à criminalidade condicionada pelo poder não institucional de natureza oficial ou governamental, derivada de grupos, organizações e associações dos mais diversos tipos. São os seguintes:

- I. a criminalidade cometida contra as instituições, organizações, associações, grupos e pessoas, sejam ou não contrárias à ideologia ou objetivos perseguidos;
- II. a cometida contra pessoas e bens para obtenção de recursos que

consideram necessários para organização da luta ou confrontação. Os delitos mais comuns são sequestros, roubos, assaltos a bancos, roubo de armas e munições, de explosivos e outros artefatos de destruição; e

III. sanções executadas, incluindo a pena de morte, a membros dos grupos, associações etc., que por razões diversas não cumpriram com suas obrigações.¹⁶

Percebe-se como a violência se estabelece nos dois campos em litígio, em um processo vigoroso de causa e efeito, em que aumenta a repressão aumentando a dissidência criminosa, aumentando a repressão, e assim sucessivamente, em círculo vicioso bastante perigoso e deletério para a situação de coexistência social.

Não são necessários mais estudos ou análises sobre a realidade política da América Latina para se verificar que o quadro aqui descrito se aproxima bastante daquela realidade.

Em uma primeira abordagem, examinaremos como Emílio Garcia Mendes¹⁷ analisa o que ele chama de novo autoritarismo. Não vai ser muito difícil reconhecer na realidade latino-americana o quadro apontado por Lopez Rey.

O que é o novo autoritarismo na visão de Emílio Garcia? Quais são os seus novos ingredientes teóricos?

O autor entende que o “novo autoritarismo” surge com a entrada em cena das Forças Armadas assumindo o poder como instituição. Seria a ditadura dos militares com uma nova faceta, que é a de não abandonar todos os postulados ideológicos do liberalismo, mas introduzindo um novo ingrediente teórico, que seria a Doutrina da Segurança Nacional.

Na análise que o autor faz sobre a Doutrina de Segurança Nacional despontam algumas considerações que ele explicita da seguinte forma:

16 Lopez Rey e Arroyo, Manuel. Op. cit. p. 60-61.

17 Méndes, Emilio Garcia. *Autoritarismo y control social*. Buenos Aires: Hummurabi S.R.L., 1987.

- a) pressuposto da divisão do mundo em dois blocos irreconciliáveis;
- b) existência de um inimigo interno nunca muito bem definido, embora sempre ligado ao perigo subjetivo do comunismo internacional;
- c) indeterminação dos conteúdos nos quais se expressam os pressupostos acima mencionados.¹⁸

Não é difícil verificar que houve a necessidade de o bloco latino-americano aliar-se ao chamado mundo ocidental e seguir a orientação da potência hegemônica (Estados Unidos). Sob ótica da DSN, Estado e nação se fundem obrigatoriamente, o Estado passa a ser sujeito ativo dessa confrontação, ao qual todos os interesses da sociedade ficam subordinados. Continua o nosso autor dizendo que são redefinidos os conceitos de estabilidade, democracia, poder, consenso, oposição política e Estado de direito, luz dessa nova doutrina.

A estabilidade passa a ser um pressuposto indispensável ao funcionamento do sistema. Vê-se que é bastante diferente da forma como Lopez Rey entende a estabilidade e a própria noção de ordem. Aqui, a estabilidade será vista como perigosa ao sistema, desestabilizadora da “segurança interna” (novo conceito da DSN). Surge aqui uma nova e poderosa segurança sob a qual se quedam todos os direitos elementares do cidadão.

A noção do poder se orienta para a obtenção dos chamados “objetivos nacionais” e, na visão do autor em exame, tal poder se estrutura ou se exerce aumentando a distância entre o Estado e a sociedade civil.

Com relação ao consenso, é certo que o dissenso é considerado como um ataque do inimigo interno ou externo; é um dado perturbador que precisa ser eliminado. O consenso não aparece na preocupação dos teóricos da DSN; ele é um dado obrigatório. As pessoas sabem que devem obedecer. Não é concebível a oposição política. Todos devem estar motivados e prontos para a obtenção dos objetivos nacionais.

18 Idem. p. 36.

Diante desse quadro, não é difícil perceber qual o papel destinado à Força Pública – o de repressão. Não é difícil perceber, também, que a ordem pública será colocada em termos totais e absolutos, e o controle social, usado para mantê-la.

Fica também bastante claro verificar o quadro demonstrado por Lopez Rey, do poder condicionando a criminalidade, quer criando leis extravagantes, ampliando os fatores de criminalização no afã de proteger o Estado dos inimigos externos e internos, quer reprimindo os dissidentes, muitas vezes de forma abusiva e ilegal, criando um quadro de violência e de desagregação social.

Sobre essa realidade latino-americana, há uma investigação bastante reveladora desse quadro de violência institucionalizada e de desagregação social, que é um estudo patrocinado pelo Instituto Interamericano de Direitos Humanos,¹⁹ coordenado pelo professor Eugenio R. Zaffaroni. Na minha visão, são adequados alguns comentários sobre as características principais do sistema penal do nosso continente.

Acredito que esteja dentro do nosso tema, embora ampliando um pouco a visão institucional, pois entendo que não se pode pensar na Força Pública sem enquadrá-la em seu contexto natural, que é o sistema de justiça criminal. Entendê-la também como um órgão de controle social estaria de acordo com a posição de Zaffaroni, ao definir o sistema penal como “controle social punitivo institucionalizado”.²⁰

No próprio entendimento do controle social, poderíamos situar a ideia de “manejo dos conflitos sociais”, se entendermos manejo como forma de arrumar estratégias de superação ou eliminação dos conflitos. Se se pensar em controle social como forma de orientar o comportamento humano para formas aceitáveis e civilizadas (socialização, conformidade etc.), poderemos considerá-las como estratégias positivas e adequadas a outras agências de controle social que

19 Zaffaroni, Eugênio R. *Sistemas penales y derechos humanos en America Latina (primer informe)*. Buenos Aires: Delpalma, 1984.

20 Idem. p. 7.

não se enquadrariam na proposta dos órgãos de segurança pública. Se entendermos o controle social pelo seu lado negativo, isto é, como sancionador, repressivo e punitivo, para garantir a conformidade das pessoas aos modelos estabelecidos, estaremos enquadrando os órgãos do sistema penal como instrumentos do Estado no seu papel de punir.

Na minha visão, percebo que a Força Pública, como elemento integrante do sistema de justiça criminal no manejo dos conflitos sociais, se especializou no uso da força física, vocacionando-se para o da repressão abusiva, colocando-se quase sempre contra a sociedade civil; não é capaz de usar o controle social em seus aspectos positivos, a única maneira capaz de aproximá-la da sociedade civil.

Como a Força Pública se afasta da sociedade civil e quais são os fatores que propiciam esse afastamento é o que agora vamos examinar, trabalhando um pouco da análise do texto do professor Zaffaroni.

Zaffaroni considerou os nossos sistemas penais ineficazes e repressivos, de um lado, devido a produzir leis que não tutelam adequadamente ou suficientemente os direitos humanos ou que tenham um conteúdo repressivo desnecessário para tal tutela; por outro lado, a repressividade e a ineficácia são resultantes do comportamento dos grupos humanos que constituem os diferentes setores do sistema penal, que se caracterizam pela violência, setorização, burocratização e corrupção. Estas seriam, para o autor, as quatro práticas negativas do sistema penal.²¹

A violência do sistema, notadamente implantada pelos organismos policiais, com a complacência e a tolerância dos outros setores do sistema, se manifesta por meio dos homicídios, desaparecimentos forçados, torturas, sevícias, castigos físicos, violências sexuais, maus-tratos e outras formas que tais.

A setorização do sistema se processa no funcionamento não coordenado, compartimentalizado, independente e às vezes até incoerente dos diversos segmentos do referido sistema.

21 Idem. p. 50.

A burocratização do sistema estaria se contrapondo à ideia de humanização; o desempenho funcional, sem qualquer compromisso com o drama humano do homem criminalizado ou em vias de sê-lo.

Para Zaffaroni, a violência é facilitada pelo distanciamento da vítima e pela sua objetivação; a vítima é um objeto etiquetado: delinquente, inimigo, criminoso. A setorização, ao quebrar a possibilidade de uma responsabilidade global pela ação, facilita a autojustificação de cada setor; há uma dissolução da responsabilidade.

Os discursos para a justificação têm sempre o objetivo de impedir o diálogo com a vítima: buscam sempre o afastamento da sociedade civil; o autor entende que a opressão não é democrática e não se funda no diálogo, que é uma regra do jogo democrático.

Zaffaroni também culpa a Doutrina da Segurança Nacional; o criminoso passa a ser o inimigo interno que precisa ser combatido. Diz ele:

*si a criminalidad aumenta, la “seguridad” impone dejar de lado ciertas “fomalidades” y enfrentarla con sus mismos métodos, para exemplarizar y prevenir por el miedo. Toda objeción fundada en los derechos humanos se percibe como una lesión a la “seguridad”.*²²

A polícia brasileira também assimilou os conceitos da segurança nacional e se enquadra perfeitamente ao diagnóstico feito pelo professor Zaffaroni.

Sobre a corrupção, parece que também não é preciso bastante investigação para encontrá-la. Os nossos policiais são bastante acusados de utilizar esse mecanismo, particularmente no que tange ao problema da seletividade da criminalização.

Outro dado bastante característico da nossa cultura e que também favorece o processo corruptivo é o da economia subterrânea; no dizer

22 Idem. p. 55.

de Zaffaroni, essa economia ilegal favorece condições de violência e de corrupção que afetam todo o aparato do poder do Estado.²³

O estudo de Zaffaroni retratando o sistema penal latino-americano, mostrando-o como excessivamente repressivo e ineficaz, no sentido de que não consegue tutelar adequadamente os direitos humanos, nos dá um quadro bastante degradado e pessimista da nossa realidade social. Uma realidade forjada em um processo desumanizante e desumanizador; com um quadro crescente de marginalização social e dependência econômica, em que aumentam os conflitos sociais, suscitando processos de repressão social que geram um quadro de violência institucional, próprios de regimes políticos totalitários, em que a Força Pública, por que não dizer o sistema penal, como órgão de repressão jurídica, assume papel relevante.

Penso que agora podemos falar mais objetivamente sobre a Força Pública, seu papel em uma sociedade democrática, respeitadora dos direitos humanos e articulada com a sociedade civil na tarefa comum de mediar ou suprimir conflitos dentro da regra do jogo democrático.

Nada melhor para essa análise do que começarmos a nossa reflexão utilizando um texto das Nações Unidas sobre direitos humanos.²⁴

O texto examina aspectos interessantes relativos aos deveres da pessoa com respeito à comunidade, fala do limite de determinados direitos e liberdades, da moralidade, da ordem pública, da polícia etc.

Acredito que, analisando alguns tópicos desse tratado, poderemos construir um modelo de sociedade que não quer uma ordem estática e limitadora e que em seu nome ou da segurança coletiva imponha restrições individuais excessivas e constrangedoras; poderemos pensar em um projeto de polícia que pode, junto com a sociedade civil, construir e manter uma ordem pública democrática, respeitando antagonismos e divergências, que podem ser organizadas dentro de um ordenamento jurídico mais justo e igualitário.

23 Idem. p.393.

24 Daes, Érica-Irene. Op. cit.

O texto das Nações Unidas discorre sobre o significativo do dever, deixando bem claro que o indivíduo tem deveres que deve observar; a correlação entre direito e dever também é ressaltada, ficando bem delineada a ideia do cidadão como um sujeito de deveres e direito.

A noção de comunidade pode ser associada à ideia de sociedade civil, passando por todos os grupamentos humanos, desde a família até o conjunto das nações.

Aqui sobreleva os deveres do indivíduo com a comunidade, e aparece a necessidade de se estabelecerem com precisão as relações entre os indivíduos e a sociedade.

A noção da liberdade pessoal não abandona a ideia da paz ou da ordem social. Aqui voltamos a refletir sobre as questões vistas anteriormente, sobre ordem, estabilidade, consenso, conformidade, enfim, sobre todas as questões sociopolíticas que envolvem o poder e os integrantes da sociedade civil.

É certo que a ordem que aqui é preconizada é uma ordem democrática, que se assenta em um Estado de direito. Não é uma ordem estática, nem autoritária, que desconhece os direitos individuais, nem tampouco uma ordem anárquica, que despreza os interesses da comunidade. Lopez Rey é bem explícito sobre essa questão, quando fala dos direitos de liberdade e dignidade humanas coletivamente considerados. É preciso cuidado para a balança não pender nem para um lado, nem para o outro, e isso é possível, quando se consegue a participação da sociedade, na elaboração e na construção dessa ordem. Essa ordem deve ter o compromisso com o bem-estar geral, que não pode ser confundido com o Estado, partidos políticos ou grupos que dominem o poder.

O texto das Nações Unidas, no capítulo que cuida dos temas referentes às limitações ou restrições dos direitos humanos e das liberdades fundamentais, cuida da questão da ordem pública, das funções da polícia e das medidas de polícia para a manutenção da paz e da ordem pública e do alcance do poder discricionário de polícia.

O texto adota, ao referir-se às funções da polícia, o preconizado pelo Seminário sobre o Papel da Polícia na Proteção dos Direitos Humanos, realizado em maio de 1963 na Austrália. São funções da polícia: a manutenção da paz, da lei e da ordem, a salvaguarda da paz pública e a proteção da vida, da liberdade e da propriedade, a prevenção e o descobrimento dos delitos, a detenção dos delinquentes e a investigação do crime.

Alguns autores têm se referido ao fato de que nos atos declaratórios das funções de polícia, em muitos casos, não consta a garantia dos direitos individuais como função de polícia.

No caso brasileiro, a Constituição só fala da manutenção da ordem pública, da incolumidade das pessoas e do patrimônio.

No caso da ordem pública, o texto das Nações Unidas reconhece o seu papel como limitador de direito, entendendo ainda que, como consequência, a limitação do poder policial constitui uma proteção dos direitos humanos, e a limitação dos direitos humanos permite que a polícia desempenhe o seu papel conforme o direito. O equilíbrio dessas limitações deve funcionar sempre referido ao bem-estar geral, que deve ser o escopo das sociedades democráticas.

Penso que poderíamos finalizar o exame desse texto com a sua noção de democracia:

- a) existe democracia onde a soberania pertence a todas as pessoas livres sem nenhuma discriminação;
- b) entende-se por governo democrático o governo da maioria para o benefício de todos;
- c) não existe democracia quando uma minoria domina uma maioria de homens privados de liberdade.²⁵

Acredito que cabe perguntar que governo nós queremos, que sociedade nós pretendemos constituir e que polícia nós queremos organizar. Uma Força Pública apartada da sociedade civil? Uma polícia integrada na sociedade civil? Uma polícia reforçadora dos conflitos sociais?

25 Idem. p. 143.

Creio que podemos falar um pouco agora da nossa experiência como Comandante da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, no período de 1983/1987, analisando alguns tópicos do nosso Plano Diretor.²⁶

Uma primeira preocupação nossa era a de tentar desenquadrar a noção da segurança pública do quadro da Doutrina de Segurança Nacional ainda vigente naquela época e regulada nas nossas disposições regulamentares.

Outra preocupação, de natureza organizacional, era repensar a organização e estrutura da Polícia Militar, adequando-a às questões operacionais da segurança pública, bastante diferentes das do Exército, cujo modelo organizacional e operativo nós copiávamos.

Outra orientação era no sentido de definir com precisão a nossa filosofia de emprego. Era preciso deixar claro que não éramos tropa de guerra e que não existia inimigo a combater, e sim crime a prevenir.

Diante dessas considerações, elegemos nosso objetivo síntese, que dizia o seguinte:

Promover, adaptando a estrutura policial militar às exigências da segurança pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam os nossos referenciais, o que implica um novo policial e uma nova polícia.²⁷

O que não disse naquela ocasião e acrescentaria agora era que buscávamos também uma nova sociedade. Bem, o que nós queríamos dizer com uma “nova ordem pública”? Era aquela ordem que não a colocada na teoria da segurança nacional, era uma nova ordem, calcada em um regime democrático.

26 Plano Diretor da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – período 1984 a 1987.

27 Idem. p. 17.

Entendíamos a colaboração e integração comunitárias como forças novas na construção e preservação da ordem; construção no sentido da participação na elaboração dos regramentos legais e preservação no sentido do dever do indivíduo em preservá-la e mantê-la, comportando-se de acordo com os regramentos por ela instituídos.

Uma nova polícia? O que seria essa nova polícia senão uma organização que se entendesse como órgão prestador de serviços que tivesse compromisso com o bem-estar da comunidade, garantidora dos direitos individuais?

Hoje, de volta ao comando da Polícia Militar, mais convencidos de que estávamos certos na orientação que dávamos à nossa corporação, estamos buscando retomar aquelas ideias contidas no nosso Plano Diretor, sem perder de vista o papel importante que a sociedade civil representa nessa completa reformulação de princípios e de práticas.

Estou hoje convencido e aceitando a ideia, que já vem sendo delineada por vários pensadores políticos, da necessidade de uma nova ordem internacional, que se inspire nas formulações dos direitos humanos, em toda a sua plenitude. Uma nova sociedade que se queira justa e fraterna não pode prescindir de se fundamentar naqueles princípios.

Modernização da segurança pública¹

Considerações gerais

O tema ora em debate sugere-me iniciar fazendo alguns comentários sobre o que nós estamos entendendo sobre *modernização* e sobre *segurança pública*.

No *Dicionário de coletivos* de N. Bobbio e outros, a palavra modernização se define como sendo um “conjunto de mudanças operadas nas esferas política, econômica e social que tem caracterizado os dois últimos séculos”. Os marcos da Revolução Francesa e da Revolução Industrial estariam indicando o início e os caminhos da modernização.

Quando fala da modernização política, o autor a examina sob três aspectos básicos: igualdade, capacidade e diferenciação. A igualdade tem a ver com a maior participação política e universalização da cidadania; a capacidade, com melhoria na administração pública e no controle das questões sociais; a diferenciação seria uma maior especialização funcional e uma maior integração de todas as instituições e organizações que fazem parte da esfera política. Bem, o nosso mister não é discutir a modernização, mas tão somente o campo da nossa intervenção. Entendemos fatos da modernização da segurança pública dentro do contexto aqui delineado.

Sobre segurança pública poderíamos ficar com a definição constitucional, entendendo-a como a garantia da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos órgãos policiais. Poderíamos visualizá-lo sob o enfoque organizacional – dis-

1 In: Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29, [s.d.].

correr sobre as diversas polícias (Federal, Rodoviária Federal, Ferroviária Federal, Cíveis e Militares) ou sobre o enfoque funcional, isto é, como funcionam para garantir a ordem pública e a incolumidade das pessoas e do patrimônio.

O que seria, então, modernização da segurança pública? No nosso entendimento e da forma como pretendemos tratar essa temática, vamos nos cingir mais aos aspectos funcionais que orgânicos e situá-los dentro do marco da modernidade política aos apelos da modernização, e que tendências estariam a sugerir os avanços nessa área.

Aproveitaremos para falar um pouco da experiência vivida por nós no comando da Polícia Militar e da nossa experiência recente em Medellín, na Colômbia, quando participei de um seminário internacional para discutir as alternativas para o futuro daquela cidade, discorrendo sobre o tema do manejo dos aspectos sociais, a Força Pública e a sociedade civil. Acredito que reportando a essas citadas experiências estarei atendo-me aos objetivos deste painel.

Dentro do aspecto da especialização funcional e integração das instituições políticas, nós colocamos a primeira questão de modernização, que é de entender a segurança pública dentro do contexto da justiça criminal; falaríamos, então, do sistema de justiça criminal, ou do sistema penal, no dizer de Zaffaroni, o “controle social punitivo institucionalizado”.

Dentro desse aspecto, a polícia deveria estar integrada ao sistema de justiça criminal, essa integração entendendo a adoção de uma filosofia penal, mínima que fosse, aplicada ao conjunto do sistema, e laços de cooperação entre polícia e os demais órgãos do sistema.

O que se verifica quando se examina o nosso sistema de justiça criminal é um funcionamento independente, não coordenado, às vezes incoerente dos diversos órgãos, que Zaffaroni chamou de *setorização*. O sistema não funciona como *sistema*.

Dentro dos aspectos da *igualdade*, da cidadania, identificamos a polícia como serviço público, que deve estar a serviço da comunidade e pronta para garantir os direitos do cidadão. Isso significa

romper com uma tradição histórica, de Força Pública a serviço do poder, ou de grupos minoritários que dominam o poder. Implica uma polícia realmente orientada para atender aos anseios e necessidades reais da comunidade; implica o afastamento das ingerências políticas perniciosas e a obtenção da colaboração do público.

Sobre isso, vale assinalar que a nossa Constituição, quando fala das funções de polícia, não especifica a garantia dos direitos e liberdades; dá ênfase à ordem pública e incolumidade. A Constituição colombiana (ano 1991) fala que o fim primordial é a manutenção das condições necessárias para o exercício dos direitos e liberdades públicas.

Ainda dentro do marco da cidadania, cabe colocar a ideia de a polícia ser um serviço democrático, quer na sua estruturação, quer no seu funcionamento. Isso implica, entre outras ideias, a questão do respeito aos direitos fundamentais do cidadão, a definição de um código de ética policial, a questão participativa, a participação da população na celebração das políticas de segurança pública e a prestação de contas das suas atividades (transparência) e o controle externo.

Se nos detivermos na análise desses tópicos, observando a realidade atual da nossa polícia, e, por que não dizer, do nosso sistema de justiça criminal, vamos deparar com um quadro bastante atrasado e até mesmo desalentador, particularmente para aqueles que acreditam na proposta democrática como alternativa modernizadora e civilizada.

Vamos falar um pouco da proposta de convivência pacífica de Medellín e da sua área metropolitana. Com relação ao respeito aos direitos humanos, a Constituição obriga o ensino dos fundamentos da democracia e dos direitos humanos aos integrantes da Força Pública. Acredita-se que o combate à violência implique criar um clima de segurança, de convivência pacífica, baseado, entre outras medidas, no respeito aos direitos humanos.

Com relação à participação popular, acreditam que a convivência pacífica requer a solidariedade e o compromisso ativo da cidadania, assim como a convicção de que a segurança é responsabilidade de todos. Criaram um Conselho Metropolitano de Segurança, integra-

do pelo Governador de Antioquia, prefeitos da área metropolitana, polícia, Exército etc. Atuará em consonância com o Conselho Nacional de Segurança.

Haverá uma Comissão Assessora subordinada ao governo – integrada por diversos setores e organizações comunitárias –, que atuará em um órgão consultivo do Conselho Metropolitano.

A questão da transparência e dos controles externo e interno aparece em algumas medidas que buscam aumentar ou criar a confiança da comunidade na polícia. Acreditam que isso ocorrerá quando a Polícia Nacional demonstrar uma atitude cívica diligente, transparente e responsabilidade em suas atuações.

A criação de um centro de recepção de denúncias, que serão atendidas por oficiais da instituição, a identificação especial dos serviços de investigação (polícia judiciária) e a Comissão Especial de Queixas se situam dentro do contexto dos controles.

Sobre isso, gostaria de falar um pouco sobre a nossa experiência como Comandante da PM; acreditamos nessas teses que defendemos no nosso Plano Diretor, ao estabelecermos o nosso objetivo síntese, a necessidade de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária fossem nossos referenciais. Entendíamos a colaboração e a integração comunitárias como forças novas na construção e preservação da ordem; construção no sentido da participação na elaboração dos regimentos legais e preservação no sentido do dever do indivíduo em preservá-la e mantê-la, comportando-se de acordo com as regras por ela instituídas.

É interessante observar que a Constituição colombiana não só destaca os direitos, mas abre espaço, também, para os deveres, consolidando a ideia da cidadania responsável, calcada no exercício de deveres e de direitos. Essa é a nossa ideia no tocante à participação comunitária na construção da ordem pública.

Estamos também interessados em consolidar os princípios democráticos dentro da nossa instituição, promovendo uma maior participação dos escalões subalternos; criar conselhos de ética nas

unidades operacionais para difusão e controle dos direitos humanos; adotar o Código de Ética das Nações Unidas e criar um Comitê de Queixas, de forma a consolidar controles externos democráticos e assegurar o exercício democrático da atuação policial.

No aspecto da modernização, que inclui a capacidade como melhoria da administração pública e do controle das tensões sociais, nós colocaríamos as questões cruciais ligadas à própria avaliação da eficiência ou eficácia dos órgãos do sistema de justiça criminal. Normalmente, a avaliação desses órgãos é negativa, quando se pensa neles como sistema de prevenção da criminalidade apoiada no seu aspecto de controle social punitivo.

Neste momento, nós queríamos falar sobre aspectos ligados à profissionalização, ao planejamento dos órgãos, à sua avaliação e, ainda, sobre algumas considerações teóricas ou doutrinárias. A pergunta que se faz é se o sistema está capacitado para o seu mister de prevenção da criminalidade, e, se não está, quais dificuldades práticas ou conceituais estariam obstaculizando tal objetivo.

Zaffaroni, ao avaliar o sistema penal latino-americano, chamou a atenção para sua ineficiência e excessiva repressividade; de um lado, por adotar leis que não tutelam adequada e suficientemente os direitos humanos e que têm um conteúdo repressivo desnecessário para tal tutela; do outro, pela própria conduta dos grupos humanos do sistema, que adotam suas próprias ideologias de justificações públicas e privadas, resultando nos defeitos práticos, identificados por Zaffaroni, como violência, burocratização, corrupção e setorização.

Será que a modernização da segurança pública exigiria a supressão da violência e da corrupção? Com relação à profissionalização, tenho chamado a atenção para os problemas nessa área, não só da polícia, mas dos outros órgãos do sistema. Se, por um lado, se critica a militarização, por outro, se critica a “advogalização” como defeitos cruciais. A ênfase nos aspectos ideológicos ou doutrinários do militarismo, na área da segurança pública, aparece nas ideias do “combate ao crime” dentro da lógica da guerra.

Os aspectos de “advogalização” aparecem na ênfase do “direito”, em detrimento de outras áreas do conhecimento na formação do policial. As Faculdades de Direito formam advogados, juízes, promotores e delegados de polícia. Será que basta a formação de advogado para o exercício das outras profissões?

A questão do planejamento não aparece nos planos do sistema. Não é também muito comum ver uma administração pública, muito menos a avaliação ou pesquisas sobre o desempenho do sistema.

Com relação aos aspectos doutrinários ou teóricos, o resultado também é bastante negativo. Não há quase nada de material bibliográfico sobre a questão da polícia, da sua atuação; não tem real interesse para as universidades o estudo das instituições do sistema de justiça criminal, particularmente os aspectos ligados ao “controle social punitivo”.

Por outro lado, não aparece com o estudo de criminologia moderna e a sua incorporação aos currículos de formação dos advogados, juízes, promotores e policiais.

Até que ponto a criminologia moderna poderia ajudar na modernização da segurança pública?

De que forma repercute no sistema? Repercute mesmo?

Os aspectos aqui desenvolvidos de participação comunitária, violência, corrupção, profissionalização, direitos humanos e outros teriam apoio ou fundamentação nessa criminologia?

Interessamo-nos em analisar algumas correntes da criminologia moderna e ver como elas se situam com relação aos problemas aqui enfocados. O livro do professor colombiano Mauricio Martinez nos auxiliará particularmente quando ele examina as chamadas posições do “socialismo de esquerda” e do “direito penal mínimo”.

Com relação às “causas do delito”, as discussões se situam no abandono dessa discussão da forma proposta pela criminologia positivista, por ser equivocada do ponto de vista epistemológico. É certo que essa posição vai orientar os planejamentos e a política criminal, influenciando, sem dúvida, a orientação da polícia. No Brasil, ain-

da o enfoque da criminologia velha tem presidido o tratamento da questão, considerando o criminoso e o crime somente pelo ângulo de visão da repressão policial.

Outro aspecto discutido é o considerar-se o delito como “um problema real”, que há vítimas do crime, por ser este um fenômeno intraclassista, e não interclassista. Isso remete à ideia de que há um problema social que necessita do aparelho policial, sem esquecer que devem ser tratados dentro de uma perspectiva global sobre a problemática social penal.

Com relação a “vítimas do delito”, os neorealistas acusam a outra corrente de haver desprezado a vítima; embora a ênfase dos críticos dessas posições tenha se deslocado para aspectos políticos e sociais, não é razoável entender que a vítima tenha sido esquecida; sobressai a ideia de que “as classes subalternas são as mais criminalizadas e também as mais vitimizadas” e ainda as mais desprotegidas pelo sistema penal. Há uma preocupação com o alarme popular despertado pelos meios de comunicação, por meio das campanhas emocionais de Lei e Ordem clamando por maior repressão e de repente circunscrevendo o problema dentro do campo restrito da ação policial.

Nessa questão tem se orientado a polícia, no sentido de atuar para evitar que as pessoas sejam vitimizadas, mais no sentido de proteção ao cidadão do que de “combate ao criminoso”.

Quando a discussão entre os dois grupos se situa no campo das propostas sobre o controle penal, a questão da polícia aparece mais claramente.

Os “neorealistas de esquerda” querem redução do controle penal, por meio de descriminalização em certas áreas e reforço em outras, tais como assaltos, abusos com menores, crimes cometidos pelo governo e corporações.

Certamente, essa posição determinará a atenção policial para área ou crimes mais “graves”, com a gravidade ganhando novo significado. Sugerem, também, alternativas para a sanção penal, entendendo que a prisão nem sempre serve para a reinserção do criminoso.

Advogam a prevenção, mediante a organização da sociedade, em “grupos de cooperação” com a polícia, criação de patrulhas juvenis e maior vigilância diurna e noturna. Dedicam atenção maior à questão da relação polícia e comunidade, defendendo a ideia de políticas setoriais, que devem representar os interesses da localidade, do bairro; advogam que a polícia é ainda um bom instrumento de “controle da criminalidade”, sugerindo a necessidade de “um organizado sistema de responsabilidade democrática da polícia (os controles externos), de forma a se restaurarem o respeito mútuo e a confiança entre polícia e comunidade.

Aqui já se percebe a direção tomada pela comunidade de Antioquia (Medellín) com relação à “nova polícia”:

- * lograr a máxima colaboração voluntária da população;
- * deixar a iniciativa da resolução dos problemas para a comunidade, antes de recorrer à polícia;
- * máximo respeito à liberdade do cidadão (mínima intervenção da polícia na vida pública e privada e maior acesso do público à polícia).

Com relação à prisão, entendem que deve ser mantida somente quando a “liberdade do criminoso representa perigo para a sociedade”.

Os que advogam a “diminuição do direito penal” denunciam o caráter ideológico do sistema penal, que tem se preocupado mais com o “controle da ordem” do que com a proteção dos direitos humanos fundamentais; defendem os princípios liberais e garantias processuais que possam diminuir bastante a coerção e a prejudicial intervenção penal sobre os indivíduos e a sociedade. Eles propõem:

1. transformação radical da sociedade como melhor política criminal;
2. descriminalização de um grande número de crimes contra a família, moralidade pública etc., mas estendem e reforçam a tutela penal a interesses coletivos, tais como saúde, segurança no trabalho etc. Diante disso, defendem um poder público que represente e atue pelos setores mais pobres e articule uma ampla luta contra os conflitos sociais, que compreende toda a sociedade civil

e as forças democráticas, e não só a dos órgãos da justiça penal. Defendem um novo direito penal a curto prazo e um compromisso com as reformas democráticas.

Acredito que não se pode entender a organização policial, entender a segurança pública e sua organização sem conhecer os aportes da criminologia moderna em todas as suas facetas. A impressão que eu tive em Medellín é que a sociedade de lá de repente acordou para a questão da violência; descobriram que era necessário estabelecer uma “cultura de vida” em lugar de uma cultura de morte; descobriram que era melhor “negociar conflitos” que reprimi-los; descobriram que era melhor a participação da comunidade, a conciliação do Estado e da sociedade civil do que a luta irracional e destrutiva; descobriram que as questões do crime não podem ser resolvidas somente sob o ângulo da repressão policial, sem considerar a promoção dos direitos humanos em toda a sua plenitude.

Cabe anunciar que avançaram nos aspectos ligados à diminuição do tamanho do Código Penal. Descriminalizaram algumas condutas, transformando-as em contravenções, e criaram os “centros de avaliação”, onde atuam os chamados “inspetores de polícia”, autoridades civis mais próximas da comunidade para resolução dessas contravenções. É a justiça leiga, não profissional.

Acredito que não se pode pensar em modernização da segurança pública sem pensar em modernização da sociedade; acredito que essa questão não pode ser resolvida separadamente, isto é, isolada das outras grandes questões políticas e sociais.

Queremos finalizar com a posição de Lopez Rey, que entende a criminalidade como um fenômeno sociopolítico resultante do funcionamento e da forma como a sociedade atua (ela é inerente a toda sociedade). Os elementos condicionadores dessa atuação, o *poder*, o *desenvolvimento*, as desigualdades sociais, a condição humana e os sistemas penais também são condicionadores da criminalidade.

Logo, a redução da criminalidade não se logrará aumentando a *repressão*, senão mediante uma conjugação adequada das

finalidades do *poder*, este atuando com e para a sociedade civil; em favorecimento do desenvolvimento, supressão das desigualdades injustas, melhoramento da condição humana e redução ao mínimo do alcance do sistema penal.

O jogo do bicho, os políticos e a polícia¹

Volta ao debate, com as declarações do Delegado Romeu Tuma sobre corrupção policial no Rio, a questão do jogo do bicho.

Esse tema me fascina e entendo que na qualidade de policial tenho razões suficientes para enriquecer a discussão com algumas reflexões ao longo de uma grande experiência prática e teórica.

Sei que o tema é bastante polêmico, principalmente quando envereda pelos meandros éticos e religiosos. Não tenho dúvida de que é uma questão essencialmente política e está por merecer uma decisão estritamente política.

Há duas indagações que parecem permear todo o problema e que, creio, necessitam ser ampla e seriamente discutidas. Uma delas é a corrupção e a outra é a tolerância.

O Delegado Romeu Tuma disse à imprensa que “o envolvimento de policiais fluminenses com o jogo do bicho prejudica o trabalho dos policiais honestos e toda a estrutura do sistema de segurança do Estado”.

O Governador do Estado, segundo a imprensa, afirmou que há mais de 100 anos a sociedade brasileira é tolerante com o jogo do bicho.

Estão aí postas as duas indagações: a da corrupção pelo policial e a da tolerância pelo político.

Começaremos discutindo a tolerância. É certo que o jogo do bicho é tolerado em quase ou em todos os estados brasileiros, tolerância essa que se apoia em forte apoio popular. Pode-se afirmar que

1 In: Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29, [s.d.].

foi essa a forma que os Estados encontraram para substituir a forma legal – legalização –, que é da esfera federal.

Observando a forma como essa tolerância vem sendo praticada na maioria dos estados, tenho verificado algumas diferenças. Em algumas áreas, há uma história continuada de tolerância consentida pelo Poder Executivo e com regras mais ou menos explícitas; em outras áreas, não há uma continuidade na tolerância, havendo alternância na repressão policial, regras não explícitas e tolerância controlada pelo setor policial. Isso me faz pensar na seguinte hipótese: nos estados que convivem com uma história de tolerância continuada e consentida pelo Poder Executivo, os donos dos jogos (banqueiros) não têm maior envolvimento com outros tipos de atividades ilícitas, e ainda são menores os níveis de corrupção. A hipótese contrária fica clara e o exemplo do Rio pode servir para demonstrá-la, embora não se possa dizer que a sua confirmação valide a outra. Precisa-se de mais informações para a devida comprovação. Lanço-a para debate e reflexão.

A tolerância pretende atender à aprovação social, controlar a corrupção e canalizar os recursos financeiros para a área social. O Estado tolera porque não pode legalizar. A situação da União é bastante cômoda, pois se omite quando não legaliza, e tolera quando aceita sem discutir a tolerância estadual.

Quais seriam as razões da não legalização? Quais as razões de os partidos políticos que apoiam a decisão estadual não provocarem a decisão federal para a *legalização*?

A quem não interessa a legalização? Aos banqueiros de bicho? Aos políticos? Aos religiosos?

A outra indagação é sobre a corrupção policial. A nossa hipótese é de que essa corrupção é tolerada e até incentivada, pois favorece a impunidade de outros setores comprometidos com o jogo e que de certa forma auferem benefícios generosos. É sabido que o jogo do bicho financia o samba, futebol, políticos e outros mais.

A corrupção existe e nada tem a ver com a tolerância ou legalização. Não vejo que ela possa inviabilizar a legalização do jogo

e entendo que não se deva lutar pela autorização do jogo do bicho pretendendo com essa medida controlar a corrupção policial. A questão é outra.

Qual seria, pois, a razão da legalização? É certo que não há mais reprovação social (se é que já houve) para o jogo do bicho. Creio que essa deva ser a consideração maior para influenciar a decisão política.

Outro aspecto a ser levado em conta é que o problema vem tendo um tratamento em nível estadual (tolerância) e necessita urgentemente de um tratamento em nível federal (legalização), sob pena de continuarmos eternamente nos enganando com esse problema e eternizando a sua definitiva solução.

Como ficamos? Com corrupção e repressão policial? Com corrupção e tolerância? Sem legalização e com tolerância?

Entendo que é necessária uma solução legal. A questão do jogo do bicho não é mais questão policial; ela é hoje política. Como decisão política, cabe aos políticos decidirem.

No campo da política criminal, os estudiosos da questão criminal têm sugerido a legalização como a melhor decisão política. Também acredito nisso.

Quanto à questão da corrupção, entendo que é também uma questão política. É outro assunto. Para ela, não propugnamos tolerância e nem legalização (alguns querem), e, sim, sanção penal. Também acredito nisso.

Sabemos que, do ponto de vista jurídico, não cabe a tolerância. O jogo é contravenção; logo, só cabe a repressão policial. Do ponto de vista sociopolítico, a realidade é outra: a tolerância existe, e onde há repressão policial o jogo sobrevive. Logo, penso que é preciso decidir: tolerância desrespeitando a lei ou legislação, adequando-se ao fato sociopolítico.

Fico com a legalização.

_____ O negro e a segurança pública¹

Considerações gerais

É bastante conhecida a queixa dos negros quanto ao tratamento “especial” recebido dos órgãos públicos, notadamente dos setores encarregados da segurança pública. Ninguém melhor do que eu, um policial negro, conhecedor dos dois lados da discussão, para tentar entender e explicar as queixas de uns e os comportamentos dos outros.

Objetivando as causas dos reclamos, é preciso dizer que elas ocorrem quando se realizam as chamadas “operações policiais”, que, com a motivação de combater o crime e desestimular criminosos, efetuam “varreduras” nas ruas da cidade, normalmente nos locais de maior incidência criminal, buscando os chamados “suspeitos”, que na linguagem policial seriam aqueles que estariam prontos a delinquir, caso não fossem detidos pelo aparato policial.

Os suspeitos quase sempre são negros e pobres. A polícia, buscando-os, busca os negros; os negros buscados irritam-se pela suspeição e reclamam; a polícia reage aos reclamos e pronto: uma boa receita para o conflito se estabelece.

As perguntas que cabem: os negros são suspeitos porque são negros? São suspeitos porque há dados estatísticos indicando que os de pele negra cometem mais crimes que os de pele branca? Ou, ainda, será que existe alguma tese científica atribuindo aos negros periculosidade ou traços comportamentais que os indicassem como pré-delinquentes ou delinquentes em potencial?

1 In: Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29, [s.d.].

Coloco essas questões por entender que o exame delas é uma preliminar bastante sugestiva, pois creio que nos leva para uma nova situação de enfrentamento; acredito que não se deva ficar em um enfrentamento pessoal ou organizacional, isto é, os negros brigando com a polícia ou com a instituição policial. Defendo outro tipo de luta, que é o do enfrentamento das concepções teóricas que estariam por trás das crenças que impulsionam o sistema de justiça criminal para punir os negros, os mais pobres e todas as categorias marginalizadas. Existem já bastantes estudos na criminologia contemporânea mostrando com muita nitidez como se impõem a determinadas categorias de pessoas, atributos ou características que as estigmatizam e as apresentam como “classes inferiores e perigosas”, necessitando, portanto, de constante vigilância e exemplar repressão.

A própria explicação da criminalidade ou da violência como realizações subculturais estaria a fomentar crenças que apoiam as teses das discriminações sociais e raciais. A ideologia da “subcultura da violência” explica a sua concentração em certos grupos sociais e áreas ecológicas determinadas, que quase sempre configuram as classes sociais inferiores e marginalizadas do processo social. Não é muito difícil encontrar aí o aporte teórico para as operações policiais se inclinarem mais para as áreas pobres da cidade; já se pode perceber como se começa a criação de estereótipos ou estigmatização de determinados grupos sociais como potenciais criminosos, que se tornarão os “suspeitos” para a polícia operar. Interessante que, por outro lado, reforça a ideia de que as outras categorias sociais, as chamadas “classes superiores”, não são criminosas em potencial, ficando excluídas, marginalizadas do sistema punitivo, livres da suspeição.

Olhando rapidamente alguns “ditos populares”, tais como: “preto correndo é ladrão, branco é atleta”; “preto, quando não suja na entrada, suja na saída”, se vê como se montam os estigmas de criminosos ou de perigosos, atribuindo ao negro tais características, elevando-o com distinção à categoria de “suspeito” privilegiado, que cria, sem dúvida, as razões para justificar as ações policiais.

Tudo isso, acrescido à minha experiência como policial, justifica a minha ênfase no enfrentamento ideológico ao pessoal. Tal enfrentamento ideológico consistirá na denúncia ou crítica das ideias ou pensamentos que viabilizem toda e qualquer discriminação social e racial; na luta pelos direitos à cidadania, negados aos inúmeros negros existentes neste país, infelizmente ainda segregados e abandonados; consistirá, também, em se poder fornecer às instituições policiais e criminais novas referências teóricas, que poderão ajudá-las a compor uma programação operacional ou uma filosofia de emprego mais adequada, que se pretende mais justa e mais democrática.

O enfrentamento ideológico evitará os angustiantes conflitos pessoais que levarão sempre à revolta e à violência que se pretende combater nas relações interpessoais ou intergrupais.

Acredito que, como negro e como policial, era essa a contribuição que poderia oferecer, tanto aos nossos irmãos negros quanto aos nossos irmãos policiais, particularmente nesse momento em que esse jornal surge como mais um espaço democrático para veicular ideias ou reforçar práticas que possam, pouco a pouco, contribuir para a diminuição do quadro de desigualdades sociais que marca a sociedade brasileira.

Creio que os negros brasileiros terão um importante papel a desempenhar nesta luta.

Os direitos difusos e a Nova República¹

Senhores e senhoras,

Apraz-me estar aqui para também participar da homenagem à memória do grande brasileiro que foi Alceu Amoroso Lima. Quero, pois, agradecer o convite para vir ao seminário debater sobre assunto tão complexo, mas decisivo para a melhoria da qualidade de vida.

Confesso-vos, eu fiquei assustado com o tema. Ele me remeteu a leituras e reflexões sobre o aspecto da manutenção da ordem pública. Ficam, portanto, desde logo as minhas escusas se a contribuição maior se encaminhar para os campos da incerteza e das indagações.

Com a leitura de texto do professor Caio Tácito,² encontro algumas ideias:

A vida moderna ressalta a importância de tais direitos (refere-se aos difusos) que não têm titular certo, mas repercutem decisivamente sobre o bem-estar, ou mesmo a sobrevivência dos indivíduos nos vários argumentos sociais a que pertencem.

Tais bem coletivos, sem dono certo, constituem matéria-prima da vida comunitária estável e sadia, e a serem juridicamente protegidos.

1 In: Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29. Texto de comunicação do Coronel PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira, Secretário de Estado da Polícia Militar, no seminário “Os direitos difusos e a Nova República”, promovido pelo centro Alceu Amoroso Lima para a Liberdade, realizado no dia 15 de agosto de 1985, no auditório da Faculdade Candido Mendes.

2 Tácito, Caio. In: *Revista Carta Mensal*. Associação Comercial.

E diz mais:

a ninguém especificamente pretende o direito à natureza, ao equilíbrio ecológico, à regularidade de consumo, à preservação dos bens históricos ou artísticos, ao planejamento urbanístico ou à produtividade do solo rural. Todavia, é inegável que a violação de tais valores da sociedade é nociva a cada qual de seus membros que venha a sofrer os efeitos danosos.

Considerações gerais

Verificamos que, embora tais direitos ainda não estejam devidamente enquadrados na ordem jurídica, não se pode negar a sua existência como fato social. É sempre assim, e aí parece estar o elemento essencial para a polícia de ordem pública: a inexistência da norma não significa a inexistência das tensões, até pelo contrário.

Também, a incerteza da titularidade não evita nem atenua a repercussão efetiva e ruinosa. Até a agrava, obviamente.

Ora, que repercussão é essa? Quais as suas consequências? Que setor do poder público sofrerá de forma mais profundas demandas por ela originadas?

A partir daí, surge a oportunidade para tratar da missão da PM, de manutenção da ordem pública, dentro do tema proposto.

Difuso é o direito, não a circunstância em concreto, não regulada juridicamente: a realidade objetiva da violência ao meio ambiente, dos prejuízos dos consumidores, das manipulações de mercado, da irracionalidade urbanística, do descaso com os valores históricos e artísticos.

É certo que tais bens coletivos são a matéria-prima de uma vida comunitária estável e sadia, na medida em que não sejam juridicamente protegidos, mas difícil será a manutenção da ordem pública.

Alguns estudiosos das ciências humanas e sociais têm exaustivamente mostrado as consequências danosas para o indivíduo, para a espécie humana e, sobretudo, para a convivência social geradas

pela irracionalidade no trato das questões aqui levantadas, chegando alguns a afirmar ser esse estado de coisas fruto de uma civilização tecnológica desumanizada, com um crescimento desordenado da produção de consumo. Erich Fromm³ foi, sem dúvida, um desses grandes arautos, e gostaríamos de citá-lo para compreendermos a importância dessa discussão. Segundo o autor, a sociedade tecnológica tem dois princípios básicos:

I. de que algo deve ser feito porque é tecnicamente possível fazê-lo.

Se é possível fabricar armas nucleares, elas devem ser fabricadas, ainda que nos possam destruir a todos;

II. é o princípio de eficiência e proteção máximas. A exigência da eficiência máxima conduz, como consequência, à exigência da individualidade mínima.

Só isso já dá para perceber os problemas ligados à violência ambiental. O dever ser feito porque é tecnicamente possível fazê-lo pode ser acusado de inspirar obras e feitos maravilhosos sob o ponto de vista tecnológico do fazer humano, mas que têm descurado os efeitos perversos e dramáticos que importam na destruição da flora e da fauna, na poluição atmosférica, sonora etc.

A eficiência e produção máximas geram, sem dúvida, o consumo desenfreado, produzindo técnicas de manipulação para convencer o homem a comprar e a comprar.

Trouxemos à luz do entendimento de Fromm por querer suscitar uma indagação surgida da leitura de um texto de Ada Pellegrini Grinover sobre a problemática dos direitos difusos:

Salta à vista o aspecto político da tutela dos interesses difusos, na medida em que é evidente que os procedimentos normais da medição do sistema político mostram sua insuficiência, daí resultando o conflito da massa.

3 Fromm, Erich. *A revolução da esperança*. Traduzido do original: *The revolution of hope*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969. p. 49.

O problema fundamental, assim, na correta colocação institucional dos procedimentos de mediação que tem por objeto a solução de conflitos metaindividuais.

Reconhecer a existência dos interesses difusos, pretender sua tutelabilidade e ainda criar o instrumental necessário à sua efetiva proteção significam, evidentemente, acolher novas formas de participação, como instrumento de racionalização do poder.

Aí fica nossa indagação: se aceitarmos a proposição de Fromm de que os princípios que regem e embasam a sociedade tecnológica geram as condições para a lesão dos direitos difusos, instala-se uma séria dificuldade política e jurídica, penso, ao se ter que proteger tais direitos. Como ordenar juridicamente questões que podem não contar com o apoio do poder político e econômico?

Outra questão colocada pela autora, e que considerarmos importante destacar, é a institucionalização das formas de participação. É a utilização dos chamados corpos intermediários como novo elemento na estrutura do poder.

Aqui seria oportuno formular outra questão: podem tais corpos intermediários efetivamente funcionar como elementos de mediação entre os “conflitos de interesse difusos”?

Tais conflitos foram apontados pela professora Ada Pellegrini da seguinte forma: “(...) essas necessidades e esses interesses, de massa, sofrem constantes investidas frequentemente de massas, contrapondo grupo *versus* grupo, em conflitos que se coletivizam em ambos os polos”.

Saindo um pouco do campo político e voltando para o de ordem pública, particularmente no que respeita à violência e criminalidade, gostaríamos de abordar outros aspectos como exemplo de repercussões sociais dos interesses difusos.

Fromm⁴ procurou mostrar que as condições sociais e culturais, interagindo com as necessidades existenciais, é que vão determinar

4 Fromm, Erich. *Anatomia da destrutividade humana*. Traduzido do original: *The anatomy of human destructiveness*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1975. p. 155-157.

a agressividade humana. Um exemplo é o da urbanização irracional, causa da superpopulação, responsável por sérias agressões à ordem social, gerando, ainda, descompasso entre o volume da população e a base econômica e social necessária à sua existência, daí decorrendo dificuldades na satisfação das demandas de habitação, saúde, alimentação, segurança. Isso tudo tem a ver com a qualidade de vida, com direitos difusos. Outra indagação: quais as consequências que podem advir para o policial, responsável por manter a ordem pública, em um contexto com tais repercussões sociais, das quais ele próprio não pode fugir?

Os direitos difusos apontaram-me para outra reflexão, apurada agora nas ideias de Lopez Rey,⁵ sobre a criminalidade. Diz ele:

a extensão do crime e a variedade dos grupos sociais nele envolvidos refutam a tese de que o crime pode ser explicado por generalizações causais ou que o problema pode ser resolvido como parte do planejamento socioeconômico. Para que possamos entendê-lo, devemos encará-lo como um conjunto das transformações sociais, da estrutura da população em geral, da estabilidade da ordem política e dos valores político-sociais.

Lopez Rey entende a criminalidade como um fenômeno sociopolítico, condicionado pelos seguintes fatores:

- * poder;
- * desenvolvimento;
- * desigualdade;
- * condições humanas;
- * sistema penal.

Analisaremos rapidamente apenas o fator desenvolvimento, entendido “como a totalidade das ações empreendidas para orientar uma sociedade para a realização de um conjunto ordenado de condi-

5 Lopez Rey, Manoel. *Crime: um estudo analítico*. Traduzido do original: *Crime: an analytical appraisal*. 1. ed. Rio de Janeiro: Artenova, 1973. p. 117.

ções de vida coletiva e individual, estimadas desejáveis com respeito a certos valores”. Aqui está também presente a qualidade de vida quando são examinadas as questões relativas à urbanização, ao meio ambiente, às condições de saúde etc., isto é, algumas questões ligadas aos interesses difusos.

Percebe-se que os fatores apontados por Lopez Rey como condicionadores da criminalidade são também fatores que condicionam a convivência humana e, sobretudo, a qualidade de vida. Vai depender da forma como tais fatores forem administrados pelo homem, ponto também assinalado por Fromm ao afirmar ser o homem mais destrutivo que o animal irracional, porque, ao modificar o ambiente natural, cria condições, como a superpopulação e outras, que o levam fatalmente à agressão.

O que tem a ver tudo isso com os direitos difusos? Retomando as citações do professor Caio Tácito, para quem, como demonstrado, tais diretos repercutem sobre o bem-estar da sociedade, cabe indagar: os interesses difusos podem ser fatores condicionantes da criminalidade? Estariam eles incluídos no amplo quadro de variáveis configurador da sociedade criminógena, como propôs Jean Pinatel?⁶

É fundamental e urgente que os juristas deste país, considerando este histórico momento de Nova República, prossigam em seu esforço no sentido de resolver problemas ligados ao tema, como, por exemplo, a legitimação para agir.

Na medida em que os interesses percam o seu caráter difuso – atente-se para o termo – e recebam tratamento correto e integral na ordem jurídica, diminuirão as tensões, e melhor será a qualidade de vida.

Este seminário, portanto, tem muito a ver com a manutenção da ordem pública, missão constitucional da PM.

Assim, ao tempo em que agradeço a honra do convite, registro o serviço prestado pelos ilustres organizadores à causa da segurança pública.

6 Pinatel, Jean. *La société criminogène*. Paris: Calmann Levy, 1971.

Painel “Culturas regionais, minorias étnicas e direitos humanos”¹

O tema principal do painel “Culturas regionais, minorias étnicas e direitos humanos” adentra uma questão importante para pensarmos sobre como vivem os grupos de pessoas marginalizadas, excluídas que são dos benefícios resultantes dos processos socioeconômicos e políticos,² tais como saúde, educação, trabalho, segurança, justiça e outros em consonância com os direitos humanos.

O tema proposto para minha participação – “Cultura da violência” – certamente não poderá deixar de tratar dessas minorias, normalmente vítimas privilegiadas de sistemas políticos e culturais, que reforçam os processos de desigualdade social.

Com relação à questão das desigualdades, é bom assinalar que isso implica impor, de maneira injusta, inferioridade ou superioridade a determinados grupos, comunidades ou pessoas;³ trata-se de uma “desigualdade diretamente derivada de uma estrutura socioeconômica, política e cultural, que modela favoravelmente uma forma de viver e de coexistência, nas quais a liberdade e a dignidade sofrem notoriamente”.⁴

1 Discurso proferido pelo Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Brasília, 13.3.1989. Seminário sobre Cultura e Política Latino-americana. Organização: Instituto Latino-americano de Desenvolvimento Econômico e Social. In: Instituto Carioca de Criminologia, cx: 23.

2 Lopez Rey, Manuel. *Criminologia. Criminalidad y planificación de la política criminal*. Madri: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1981. v. 2, p. 106.

3 *Ibidem*. p. 91.

4 *Ibidem*. p. 92.

Outro aspecto interessante, assinalado por alguns autores, é que não se pode confundir as desigualdades resultantes das diversidades humanas, em termos genéticos e em outros que poderíamos chamar de naturais, com as desigualdades políticas.⁵

Feitas essas considerações iniciais, intentaremos desenvolver o nosso tema enfatizando os aspectos que envolvem a criminalização das minorias étnicas, o papel da polícia nesse contexto e a questão dos direitos humanos, na parte relativa à justiça e à segurança, temas, aliás, já insistentemente enfatizados pelos adeptos da chamada nova criminologia, ou criminologia radical.

Analisando rapidamente, por meio da leitura de Lopez Rey,⁶ uma teoria que tenta correlacionar o crime à cultura, poderemos verificar como as categorias, ou grupos de pessoas dos estratos mais baixos, da hierarquia social e, também, minorias étnicas são estigmatizadas.

O referido autor começa por explicar o surgimento do termo subcultura, que seria uma subdivisão da cultura nacional e atribuído a um determinado grupo que comungasse um conjunto de ideias, crenças e valores. Dentro dessa concepção, a subcultura poderia se contrapor à cultura nacional, partindo do pressuposto de que esta cultura não implicaria divergências ou oposições. Não pretendemos entrar nas discussões conceituais propostas pelo autor, pois o que nos interessa são as suas informações a respeito da chamada subcultura da violência e, particularmente, das suas críticas, que são as seguintes: por meio de elaborações sociológicas e psicológicas, essas teses explicam a concentração da violência em certos grupos sociais e áreas ecológicas determinadas, que quase sempre configuram as classes sociais inferiores. Não há dúvida de que essas teses se apoiam em ideologias discriminatórias raciais ou sociais. Essa teoria do conflito cultural parte da crença da superioridade de uma determinada cul-

5 Eysenck, H. J. *A desigualdade do homem*. Traduzido do original: *The inequality of man*. Tradução de Moura Mattos. Rio de Janeiro: Zahar, 1976. p. 23.

6 Lopez Rey, Manuel. *Criminologia: teoria, delinquencia juvenil, prevención, predicción y tratamiento*. Madri: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1981. v. 1, p. 95.

tura, e que a sua não introjeção ou assimilação implicaria violência ou criminalidade. Termina o autor por considerá-la histórica e cientificamente sem fundamento, e politicamente perigosa, por implicar discriminação social ou racial.

Aqui, cabe uma primeira constatação: de como se começa a criar estereótipos ou estigmatização de determinados grupos sociais, como potenciais delinquentes que se tornarão os “suspeitos” sobre os quais o aparato policial intensificará a sua vigilância e, ainda, o reforçamento da ideia de que há grupos de não criminosos que ficarão livres da suspeição do aparelho de justiça criminal.

Augusto Thompson⁷ também chama a atenção para a discriminação da justiça penal, ainda dominada pelas crenças difundidas pela criminologia tradicional, que reforçava a ideia de que criminosos são os das categorias sociais mais baixas. Afirma que essa maneira de pensar torna transparente algo que, sob disfarce, se faz em todo campo repressivo: tratar diferencialmente condutas idênticas, na sua objetividade, para classificá-las de criminosos, ou não, em razão do tipo de sujeito que as pratica.

Thompson se alinha entre aqueles que afirmam que o sistema punitivo privilegia determinadas categorias sociais e, conseqüentemente, exclui outras; aqui, se dá o inverso: os pobres, as minorias étnicas, ou outros estigmatizados no que se referem ao direito à prisão quando cometem infrações, enquanto as outras “classes superiores” são excluídas, marginalizadas do sistema punitivo: podem delinquir que não serão alcançadas pela punição.

Essa tese aparece em 1949,⁸ a célebre teoria dos crimes do “colarinho branco” (Edwin Sutherland):

em certos crimes os autores são identificados como pertencentes às chamadas “classes altas”, de grandes *status* socioeconômicos, exercen-

7 Thompson, Augusto. *Quem são os criminosos*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1983. p. 62.

8 Apud Santos, Juarez Cirino dos. *As raízes do crime (um estudo sobre as estruturas e as instituições da violência)*. Rio de Janeiro: Forense, 1984. p. 38.

do atividades econômico-empresariais, ou político-administrativas, e sem as consequências da estigmatização social e da punição oficial.

A imunidade do autor do crime é assegurada pela corrupção, cumplicidade de autoridades, ou sistema legal complexo ou omissivo com relação a essas práticas, além da pouca ou quase nenhuma reação social.

Juarez Cirino dos Santos,⁹ examinando a violência na América Latina e no Brasil, faz uma distinção entre violência primária e secundária. A primeira envolveria a violência estrutural e institucional e, a segunda, a violência pessoal. O autor, adepto da criminologia radical, apoiada na visão marxista da sociedade, define a violência estrutural como oriunda do modelo capitalista de produção, exacerbada nas áreas dependentes ou subdesenvolvidas, que explicariam “todas as outras espécies particulares de violência pessoal”.¹⁰ A violência institucional seria a violência “produzida pelo Estado e por seus aparelhos de poder e órgão de repressão e pelo sistema legal, constituído de normas jurídicas que disciplinam as relações sociais”¹¹ e que procuram eternizar uma ordem social iníqua e injusta. A violência pessoal, condicionada pelas condições sociais perversas e adversas, que compõem o ambiente de sobrevivência de uma grande parte da população marginalizada, provocaria respostas irracionais “às frustrações e fúrias contidas, ao longo de experiência de vidas penosas, que os castiga e violenta permanentemente, antes e independentemente da comissão de quaisquer ações definidas, pelo poder político, como crime”.¹²

O aspecto político da violência pessoal é deslocado por essa abordagem e são explicadas as razões de se considerarem essas “classes inferiores” e marginalizadas como perigosas, violentas e suspeitas,

9 Idem. *Ibidem.* p. 71.

10 *Ibidem.* p. 70.

11 *Ibidem.* p. 70.

12 *Ibidem.* p. 71.

necessitando de constante vigilância e repressão. Não esconde que há realmente uma violência que, de repente, surge como uma resposta, ainda que irracional, mas de revolta.

Penso que já podemos esboçar uma segunda constatação, que é a denúncia da estigmatização das “classes inferiores e perigosas” que resulta na dicotomia que separa criminosos e não criminosos, em que os criminosos – pessoas de índole má – tenderiam para a violência e criminalidade, enquanto a outra categoria abrigaria as pessoas de bem, das classes privilegiadas. Essas denúncias surgem dos novos pressupostos teóricos da criminologia, que mudam o enfoque inicial do seu estudo, ligados a um paradigma médico que se preocupava somente com o autor do crime.

No dizer de Cirino dos Santos, se sai de uma criminologia do autor para uma “criminologia das condições objetivas estruturais e superestruturais da existência do indivíduo-autor”.¹³

Depois dessas pinceladas rápidas sobre algumas abordagens relativas à natureza da violência e da criminalidade, pretendemos fazer algumas referências à situação do negro brasileiro. Toma-se como base a monografia do Coronel PM Jorge da Silva,¹⁴ premiada na OAB, por ocasião dos festejos dos 100 anos da Abolição, na qual se pretende mostrar de que maneira é implantado, no negro, o estigma de criminoso, ou de “elemento perigoso”. Poderíamos começar com alguns “ditos populares”: “branco correndo é atleta, preto correndo é ladrão”; “preto, quando não suja na entrada, suja na saída”. Penso que só isso bastaria para comprovar a estigmatização. Mas, continuemos na fala do Coronel PM Jorge da Silva:

a estratificação social brasileira acabou por reservar ao negro (de todos os matizes, “até o negro branco”) uma posição não muito

13 Ibidem. p. 59.

14 Silva, Jorge da. *Normas e costumes: o negro, o direito e a cultura racial no Brasil*. Rio de Janeiro: OAB, 1988. p. 9 (mimeo) (Primeiro prêmio no concurso “Cem anos de abolição”).

melhor do que a ocupada pelos escravos. Apesar de todos os mascaramentos e escamoteamentos estatísticos, é nítido o papel destinado ao negro na nossa sociedade: o de cidadão de terceira categoria, rejeitado pela “feiura” de sua pele, pelo “exótico” dos seus costumes, pela sua “burrice”, pela sua “perversidade inerente”.¹⁵

A “perversidade” a indicar o caráter perigoso do negro é um dado para explicar a sua condição de “suspeito” para o aparelho policial.

Falando, ainda, do negro e da forma como ele é contemplado no direito, fala o Coronel PM Jorge da Silva que, a partir de 13 de maio de 1888, “acabaram-se as referências explícitas ao negro na legislação brasileira”; as referências são sempre indiretas. Se, por um lado, fala da igualdade da raça e de cor e se condena o preconceito racial, também manda reprimir vadios, mendigos e os cultos que perturbem a ordem pública. Isso é explicado pela imigração europeia que se seguiu à Abolição da Escravatura; vieram os portugueses, os italianos, os espanhóis e alemães; a estes “são dadas condições para trabalhar e concedidas pequenas faixas de terra para desenvolverem a agricultura de subsistência (o que propusera o projeto de emancipação de José Bonifácio para os negros lavradores)”. Quanto aos negros, ex-escravos, filhos e netos de ex-escravos, a estes continuaram a ser reservadas as tarefas consideradas servis. Os negros foram segregados, literalmente.¹⁶

Uma terceira constatação sugerida pelo trabalho do Coronel PM Jorge da Silva é que os negros brasileiros são estigmatizados e marginalizados e, como ele mesmo, se referiu, “cidadãos de terceira classe”.

Outra questão referente ao tema é sobre os direitos humanos e a polícia, sobretudo o sistema de justiça criminal.

O professor Eugênio R. Zaffaroni, coordenando uma pesquisa para o Instituto Latino-americano de Direitos Humanos sobre o tema

15 Ibidem. p. 22.

16 Ibidem. p. 41.

“Direitos humanos nos sistemas penais latino-americanos”,¹⁷ preparou um documento orientador e que nós utilizaremos. Interessante assinalar que não há uma preocupação com denúncias sobre violações dos direitos humanos, mas, sim, a de verificar como eles estão sendo praticados pelos diversos sistemas penais, e a começar-se a pensar em definir uma linha de política criminal orientada para a realização desses direitos. Partiu-se da hipótese de que o sistema penal é ineficaz quando se trata da garantia da promoção dos direitos humanos.

Zaffaroni começa alinhando algumas ideias, aliás, já esboçadas acima, e que configuram a desatenção com os direitos humanos dos países latino-americanos:

- a) desfiguração mais ou menos grosseira do Estado de direito. A submissão de todos aos ditames da lei, independente de sua condição social, ou de função que possam desempenhar não foi ocorrer [*sic*];
- b) outro aspecto é o da criação de um estereótipo criminal, que aponta para os sujeitos que serão ou deverão ser criminalizados, quase sempre os dos estratos inferiores. Dirigida particularmente aos setores de classe média, uma publicidade intensa, que promove sentimentos de insegurança, ao divulgar crimes e vendendo a imagem do criminoso das classes inferiores, enquanto oculta ou dissimula os crimes de “colarinho branco” das “classes superiores”.

Para Zaffaroni, isso explica que as classes médias latino-americanas tendem a ver o crime como produto de circunstâncias sociais (entendidas em sentido de inferioridade) e que, ao mesmo tempo em que lutam pela pena de morte, definem-se a si mesmas como pacíficas, e aos marginalizados como sumamente violentos.¹⁸

17 Zaffaroni, Eugenio R. *Sistemas penales y derechos humanos en America Latina*. Buenos Aires: Delpalma, 1984. O dr. Zaffaroni foi o coordenador do Seminário de São José (Costa Rica), de 11 a 15 de julho de 1983, e redator dos documentos e questionários elaborados para o referido seminário.

18 *Ibidem*. p. 35.

Parece que o quadro exposto por Zaffaroni, não muito distante do que já havíamos falado antes, nos permite indicar uma quarta constatação, que é a de que a polícia e os sistemas penais como um todo não funcionam atendendo aos direitos fundamentais do homem.

Pensar sobre os direitos humanos, particularmente no campo de segurança pública, em países como o nosso, que engatinha nas práticas democráticas, é, hoje, um grande “dever humano”.

A incompatibilidade da adoção de respeito a alguns direitos da cidadania com a eficiência policial tem sido sutil e, às vezes, abertamente proclamada por determinados setores da comunidade brasileira. É comum identificar os defensores dos direitos humanos como protetores de bandidos; é proclamado que, para desumanos, direitos desumanos, criando-se uma nova categoria de seres; é reclamando o direito das vítimas sempre esquecidas por aqueles que “defendem os bandidos”.

Quais serão as razões para tamanha fúria contra os defensores dos direitos humanos?

Quais seriam esses direitos, no campo da segurança pública, que estariam ameaçando a eficiência policial?

Será que a obrigatoriedade de a polícia prender “senão em flagrante delito, ou por ordem escrita e fundamentada de autoridade judiciária”, estaria algemando a polícia, dificultando o seu trabalho investigatório e a conseqüente repressão ao crime?

Será que a obrigação do Estado em respeitar a integridade física e moral dos presos estaria possibilitando-lhes mordomias e atentando contra a segurança da coletividade? Permitir que o preso seja informado de seus direitos, inclusive o de ficar calado e ainda lhe ser assegurada a assistência de um advogado, pode ser também prejudicial à atividade policial?

Será que é o fato de a polícia ser obrigada a comunicar imediatamente ao juiz competente a prisão de qualquer pessoa e o local onde esta se encontrará?

O direito ao contraditório e a ampla defesa são assegurados aos acusados em processo judicial ou administrativo?

A criminalização da tortura seria terrível ameaça contra a segurança do cidadão e a eficiência policial?

A proibição da identificação criminal, o célebre “tocar piano” das pessoas civilmente identificadas, seria, também, preocupante?

O preso saber o nome daqueles que prenderam ou procederam ao seu interrogatório?

Quais seriam as razões de apontar o atual texto constitucional de proteger bandidos?

Pensamos ser imperativo racional discutirem-se, amplamente, essas questões, particularmente no âmbito das instituições encarregadas da prevenção e da repressão ao crime, para que se afluam as razões daqueles que entendem que, no combate ao crime, os poderes da polícia não só sejam ampliados, mas tolerados os seus excessos quando estivesse em jogo a “eficiência policial”.

Vivemos uma experiência ímpar, durante o governo Leonel Brizola, como Comandante-geral e Secretário da Polícia Militar do Rio de Janeiro, pois, entendendo que a eficiência se solidifica, justamente, sobre o alicerce teórico do respeito aos direitos humanos, procurávamos conduzir a prática policial obedecendo e fazendo com que meus comandados obedecessem ao que hoje a nova Constituição consolida. Teríamos construído uma polícia adequada a um regime democrático, prestadora de serviços públicos e protetora do cidadão.

Não foram raras as acusações de que a polícia estaria manietada, sendo impedida de combater o crime, proibida de subir os morros e arrombar barracos e acumpliciada com o crime organizado. Não eram raros os gritos de que “direitos humanos era coisa de socialismo moreno acumpliciado com os poderosos marginais que infestavam os morros cariocas”.

Acreditamos que todos estejam bem-intencionados, embora alguns seriamente equivocados. Não é matando bandidos que se previne o crime. Não é à toa que países acostumados com as práticas

democráticas, como os Estados Unidos, afirmem que a contenção do crime não pode perder de vista as liberdades públicas, os direitos individuais, e que o sucesso absoluto (se é que existe) nesse combate só seria possível em regimes ditatoriais que permitissem controles não democráticos da população.

É preciso pensar sobre isso; é preciso acreditar nisso, não só a polícia, mas, infelizmente, ainda, uma grande parte da população brasileira; é preciso acreditar nas práticas democráticas, como aquelas capazes de possibilitar uma convivência humana digna e harmoniosa; é preciso acreditar que os direitos humanos são consequência da prática de deveres do Estado, das instituições e dos cidadãos.

Palestra “Violência nas escolas”¹

Considerações gerais

A questão da violência nas escolas não deixa de suscitar um pouco da perplexidade, pelo fato de serem aquelas instituições espaços abertos para o aprendizado cultural e social. É certo que nestes encontros não se pensa em tocar os condicionantes que estariam por trás de tão complexo fenômeno – o da violência –, que se poderia chegar com facilidade ao seu equacionamento e consequente solução.

Por outro lado, o tema proposto: “Relações: capital *versus* trabalho e organização urbanística da cidade” estaria indicando uma das possíveis vertentes que tentam explicar a violência e a criminalidade; isso nos levaria a propor a tese de que, solucionadas essas questões, estaríamos resolvendo ou ajudando a solucionar a violência. Insiste-se mais uma vez em que não é tão fácil a solução.

É bom ficar, inicialmente, enfatizado que tratarei o tema sob a ótica de um policial, que não quer dizer que seja necessariamente “policialesca”, mas procurando entender como as teses que consideram as questões urbanas relevantes para o entendimento da criminalidade refletiram e ainda refletem nas concepções e práticas policiais.

No campo da criminologia, as discussões sobre considerar-se a urbanização como fator criminógeno não são aceitas totalmente; o fato é que se consideram como extremamente graves a forma como

1 Proferida no fórum de debates sobre “Violência nas escolas”, sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, realizado em 2 de agosto de 1989. In: Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29.

o processo acelerado de crescimento e expansão das áreas urbanas se dá e os efeitos perversos que esse crescimento desorganizado pode provocar. Não é fácil determiná-los. O que se diz é que a urbanização em si não é criminógena. Isso nos remete para o problema de planejamento das cidades e também para a sua grande complexidade, quando se pensa na dificuldade em se determinar os efeitos criminógenos e como controlá-los.

O que acontece nas grandes cidades é que não há nenhuma contestação. É o crescimento da violência e da criminalidade.

Há, ainda, certa discórdia entre os estudiosos quando falam da diferença entre a criminalidade rural e urbana, apontando para aquela uma maior intensidade quanto aos crimes contra a pessoa e quase que acenando para a ideia de que a violência patrimonial seria a marca maior das cidades. As causas da confusão estariam ligadas a entendimentos equivocados sobre características urbanas e rurais não mais existentes e até mesmo as configurações diferentes que soem ocorrer em países diferentes e em regiões diferentes de um mesmo país, que dificultariam as generalizações sobre as características urbanas e rurais.

Não há dúvida de que essas características são diferentes e quase opostas, o que nos levaria a pensar que, sendo maior a criminalidade urbana, essa intensidade seria explicada pelos fatores que determinam as particularidades características, e quase que a dizer que como solução seria bom que as cidades fossem como os campos. Mas não é só isso.

Vamos tratar agora da influência, nos órgãos de controle social, das teses urbanísticas e das suas repercussões na comunidade, nas instituições e nos indivíduos *de per si*.

Uma das características assinaladas ao meio urbano tem sido o reforçamento das relações secundárias em detrimento das relações primárias, ocasionando o esfacelamento dos controles sociais informais e o reforçamento dos controles formais. O traço da impessoalidade na comunicação e no desempenho profissional é questão re-

levante. Deixo um dado para reflexão e análise: como as instituições policiais e educacionais estão sendo atingidas em suas relações internas e em suas relações com seu público-alvo (clientela) por esse traço de impessoalidade?

Outra característica das cidades, qual seja, a de proporcionar melhoria das condições materiais de vida para uma parte da população, não exclui outra parte vivendo em péssimas condições de vida (particularmente nos chamados países de Terceiro Mundo), em locais normalmente segregados; no caso do Rio de Janeiro, as favelas, seriam um bom exemplo. Isso coloca a questão da migração e da distribuição da população com toda uma série de crenças, e a mais grave e de grande repercussão, a de que as favelas seriam “aglomerados patológicos”, onde o vício, o desemprego e a ociosidade, a marginalidade e a violência fossem uma constante característica de seus habitantes. Por trás dessa crença estão outras teses de “subculturas periféricas”, que ensejariam modelos de explicações particulares para essas populações, chamadas por alguns de “classes perigosas”.

Outro dado para reflexão e análise: qual a repercussão, na escola e no sistema de justiça criminal, dessa crença?

Uma característica das cidades, e hoje de capital importância também para as áreas rurais, diz respeito aos meios de comunicação social, que coloca um problema muito discutido, que é o da insegurança advinda de uma divulgação maior da criminalidade, possibilitando uma percepção do crime, por parte da população, mais intensa e significativa.

Um último dado para reflexão e análise: como a comunidade e as instituições públicas, particularmente os órgãos do sistema judiciário e as instituições educacionais, seriam afetadas pelos órgãos de comunicação social?

Escolhi esses três aspectos enunciados para uma rápida análise por entender que eles abarcam uma série enorme de questões da nossa vida cotidiana e são adequados às teses que este seminário

pretende desenvolver. Pretendo me ater só ao exame das instituições educacionais, para os seus próprios representantes.

O traço da impessoalidade e das relações secundárias coloca a grande questão da qualidade dos serviços públicos nas áreas urbanas. O crescimento da população e a crescente demanda por tais serviços não conseguem ser acompanhados pela correspondente expansão desses serviços. Por outro lado, os setores mais privilegiados se socorrem cada vez mais dos serviços particulares (saúde, educação, segurança etc.), ficando para as camadas mais pobres as únicas alternativas, que é o de se socorrer dos serviços públicos. Mas, o que está nos interessando mais é o aspecto qualitativo e de como a questão da impessoalidade interfere nele. A impessoalidade seria a consequência da burocratização dos serviços, que desfiguraria a pessoa no ato das relações profissionais; seria uma desumanização do processo relacional, em que o servidor seria um mero burocrata aplicador de regras formais, regras essas que quase sempre desconsideram o público-alvo.

Penso que a própria noção de serviço público, bastante deteriorada, necessita de uma reavaliação. A própria instituição policial precisa entender-se e ver-se como órgão de serviço público, no qual o ideário de servir ao público substitua o ideário de servir-se do público e do serviço. Isso implicaria uma reavaliação da noção de responsabilidade social esquecida pelos profissionais, que frequentemente reforçam mais o aspecto econômico em detrimento do social.

No caso da polícia, o próprio relacionamento com a comunidade ganha uma nova configuração quando visto dentro desse novo enfoque, que favorece a humanização em detrimento da impessoalidade/burocratização. Interessante apontar que os estudiosos da administração de justiça criminal têm ressaltado a importância do modelo comunitário na prevenção da criminalidade. Esse modelo reforça as relações primárias entre a população e a polícia. Obriga o policial a manter um contato face a face com a população; obriga a comunidade a ter maior participação na prevenção do delito e até mesmo na forma de operar a polícia.

Isso implica, também, a polícia entender-se como órgão de proteção à comunidade e de real garantidor do exercício dos direitos que a lei reconhece. Penso que cuidei rapidamente deste primeiro dado: impessoalidade.

O segundo aspecto tem a ver com as condições materiais de vida das classes menos privilegiadas e do estereótipo criado de que seriam classes perigosas e propensas à criminalidade, daí necessitarem de maior atenção do sistema de justiça criminal e particularmente da polícia. Não há dúvida de que as estatísticas policiais refletem o perfil dessas classes; não há dúvida, também, de que essas classes marginalizadas que soem ser são também as vítimas da discriminação socioeconômica e política, que reforçam a repressão policial, em um círculo vicioso perverso de difícil reversão. São pobres porque são vítimas de um processo socioeconômico que as marginalizam; como pobres, percebidas como perigosas, criminosos em potencial, que necessitam mais de atenção policial do que de serviços sociais.

O fato de as estatísticas policiais refletirem o crime do pobre, e não do rico, não significa entender-se que não haja criminalidade fraudulenta nas áreas urbanas e outras modalidades graves, como o caso exemplar entre nós, o da corrupção. Significa, a nosso ver, que a tese da “aglomeração patológica”, citada alhures, tem grande aceitação nos meios policiais.

O terceiro aspecto alinhavado por nós tem a ver com a insegurança e, particularmente, com os órgãos de comunicação social. Os motivos que ocasionam a insegurança são variados, aparecendo como o de maior realce o do aumento da complexidade da vida contemporânea e, sobretudo, o que aqui nos interessa mais, o da crescente criminalidade violenta nos centros metropolitanos. Essa percepção da criminalidade estaria causando intensos sentimentos de medo na população, que em consequência reclamaria pela intensificação da repressão policial, ao mesmo tempo em que estaria desacreditando nas ações preventivas das instituições policiais e judiciárias.

Alguns estudiosos têm apontado algumas consequências do medo ao crime, e registramos aquelas que nos parecem ser mais significativas para nossa reflexão. Uma delas já adiante anunciada é a de buscar a intervenção dos poderes públicos, alarmados que ficam com a criminalidade; os mais “pacíficos” confiam aos órgãos do sistema de justiça criminal a sua proteção, enquanto os “repressivos” insistem em aumentar os padrões da polícia e ainda maior severidade das penas. Um aspecto relevante e triste da nossa cultura é o de se entregar, algumas vezes, a particulares e à própria polícia o direito de julgar o criminoso, aplicando-lhe a pena de morte sem pena legal.

Outra consequência nefasta com repercussão na área política é o de ensejar medidas duras e antidemocráticas, aumentando a autoridade do sistema e negando realce a qualquer proposta progressista. Ainda, no plano político, é comum verificarem-se promessas eleitorais de fortalecimento da repressão policial que acabam funcionando como maneiras enganosas de buscar soluções puramente simbólicas.

São grandes as discussões sobre a influência dos meios de comunicação na construção da insegurança e, embora não se pretenda discuti-las aqui, apontamos as teses sobre as quais gravitam as discórdias:

1. As violências dos meios influem diretamente na comissão dos delitos.
2. Não há nenhuma evidência de relação causal entre ambas.
3. Depende da situação pessoal de cada um.
4. Minimizam o valor da vida humana.
5. Produzem catarse em situações de tensão.

Alguns estudiosos, no entanto, enfatizam a importância dos meios de divulgação na prevenção da criminalidade, particularmente da criminalidade oficial, cobrando das autoridades administrativas a sua apuração e devida punição.

Outro aspecto negativo da comunicação de massa é a incessante divulgação dos crimes dos estratos inferiores, reforçando, com isso, os estereótipos criminais dessa categoria. Por outro lado, o silêncio

quanto aos criminosos dos estratos superiores reforça a tese de que as classes perigosas pertencem aos restos marginalizados e sugere, quando não afirma, a necessidade de medidas mais severas, não só da justiça quanto da polícia. Acresce, ainda, o fato de noticiarem avaliações sempre negativas dos policiais ou das forças policiais, quando não exaltam a figura dos criminosos, passando, sem dúvida, a insegurança para população. Não é preciso muito comentário para se compreender o que é passado para as instituições policiais e para a própria comunidade: maior repressão contra esses criminosos e maior tolerância com os excessos policiais; mais violência.

O tema limitado impede-nos de mais explicações, mas o que se queria era lançar algumas ideias para reflexão do grupo, sem perder de vista o tema e a nossa experiência como policial. Eis um resumo delas:

1. Os efeitos da urbanização no desempenho das instituições públicas.
2. A necessidade de reformulação dessas instituições para relações mais democráticas, tanto em nível interno quanto externo.
3. O papel representado pelas classes populares na criminalidade.
4. A insegurança individual e coletiva e os meios de comunicação social.

Entendemos que não se pode querer explicar a criminalidade através das teses urbanísticas; o crime como fenômeno sociopolítico pode ser explicado de diversas formas, e seu equacionamento repousa, sem dúvida, na maneira como nós idealizamos e construímos a nossa convivência social: educação com justiça social é o caminho mais acertado.

Segurança pública¹

Em época de eleição, são bastante comuns propostas de contenção de criminalidade, fantasiosas, para não dizer mentirosas. O quadro não é brasileiro; autores estrangeiros têm chamado a atenção para esse fenômeno. O aumento do crime nas grandes cidades gera situações emocionais nas quais o medo e a revolta são predominantes; por causa disso, as propostas eleitorais são emocionais.

Quando o candidato diz que “vai acabar com o crime em seis meses”, ele responde ao medo da população; quando diz que “vai combater o crime botando os criminosos na cadeia”, que “vai endurecer” e outras semelhanças, responde àqueles que estão revoltados.

Parece que é preciso estar esclarecido sobre isso. As respostas emocionais sugerem medidas apressadas, que, longe de resolverem o problema, podem, em um efeito oposto, eternizar as soluções.

Parece que a solução séria e corajosa é a de definir-se uma política criminal (nós não temos) que se articulasse com as políticas econômicas, financeira e social, isto é, integrada ao programa de governo. Isso atenderia às recomendações da ONU, quando insiste que, na prevenção da criminalidade, não se pode perder de vista o esforço na prevenção primária, entendida como saúde pública, educação pública e ética social.

Essa política criminal (nível nacional) não esqueceria as diversas peculiaridades regionais e estaria também articulada aos programas dos governos estaduais. Sua ação se desdobraria nos seguintes setores:

1 In: Instituto Carioca de Criminologia, cx: 23, [s.d.].

- * operacional;
- * recursos humanos;
- * organizacional;
- * legislação – atualização ou revisão das leis criminais.

No setor operacional, estariam alinhadas as áreas de prevenção, que seriam aquelas áreas de maior preocupação das entidades e da população, pelo seu poder de influir na determinação da vida comunitária e, possivelmente, na criminalidade. Essas áreas preventivas podem variar de região para região, mas vamos assinalar algumas que a nosso ver estariam necessitando de maior atenção:

1. Corrupção e crime organizado;
2. Alcoolismo;
3. Entorpecentes;
4. Trânsito;
5. Delinquência juvenil;
6. Urbanização – o crescimento desordenado das cidades influi na qualidade de vida e na criminalidade;
7. Educação – necessidade de educação pública – educação para a cidadania;
8. Desenvolvimento econômico – ideia de um modelo que não insista no consumismo desenfreado, apoiado no binômio produção-consumo. Necessidade de considerar a participação do indivíduo no processo econômico, no seu trabalho etc. Necessidade de um desenvolvimento que respeite a dignidade e a liberdade das pessoas e a soberania das nações;
9. Violência – ação educativa para minimizar os potenciais agressivos da população.
10. Apoio dos meios de comunicação social na luta contra os vários tipos de violência, quer no campo, quer nas cidades;
11. População – questão da imigração desordenada; cuidado com as populações marginalizadas, com vistas à sua integração na sua comunidade.

No setor dos recursos humanos, a necessidade de programas de ensino que possibilitem a preparação dos quadros para uma reformulação geral de condutas, preparando a polícia e os órgãos do sistema de justiça criminal para atuarem em um regime democrático, em que a violência, a corrupção e o constante desrespeito ao público possam deixar de existir.

Os programas de ensino se voltarão, também, para o aperfeiçoamento operacional, visando, assim, a uma adequada profissionalização.

O Ministério da Justiça apoiaria os Estados nesse processo educacional.

No setor organizacional, seria imprescindível reconhecer a necessidade da articulação do sistema de justiça criminal (polícia, promotor, defensor público, juiz e penitenciária) como fator de eficácia. Seriam desaconselháveis as atividades isoladas ou independentes dos diferentes setores. O projeto aconselharia a necessidade de conselhos estaduais, com representantes dos diferentes setores, para execução da política criminal estadual.

O projeto contempla, também, a necessidade de revisões das organizações, no sentido de transformações visando à democratização dos diferentes segmentos, no qual a participação dos seus integrantes fosse prioritária.

A questão da segurança pública não pode ficar direcionada somente com a preocupação de policiamento nas ruas; há crimes e violências que não ocorrem nas ruas. É urgente a definição de uma política criminal, constituída conjuntamente pelo Ministério da Justiça e as diversas Secretarias de Segurança Pública, que pode ser feita pelo Conselho Nacional de Segurança Pública.

Bibliografia

Textos e artigos do Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira

- * *A Criminalidade e o Criminoso*, s/d. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29.
- * *A PM e as tensões sociais*. Rio de Janeiro: PMERJ, Escola de Formação de Oficiais, 1979.
- * “A polícia comunitária: uma nova visão de política de segurança pública”. *Revista Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade*. Rio de Janeiro: Instituto de Carioca de Criminologia, ano 2 nº. 4, 1997.
- * “A polícia militar e as tensões sociais”, palestra proferida na SUAM, 1977. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 36.
- * *A violência urbana e a polícia*, s/d. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29.
- * *As Polícias e a Criminalidade*, s/d. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29.
- * “As Políticas de segurança pública do Governo Leonel Brizola”. *Revista Arché*, Rio de Janeiro: Faculdade de Direito Cândido Mendes – ano VII, nº9, maio de 1998.
- * *As privatizações na infra-estrutura do Estado Brasileiro*, s/d. Instituto Carioca de Criminologia, cx.01.
- * *Dicotomia: Polícia Civil e Polícia Militar*, 1971. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 01.
- * *Discurso de Despedida da Primeira Gestão*, s/d. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29.
- * *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 1998.
- * “Ensaio sobre um projeto de avaliação do sistema de justiça criminal”, UFRJ, Escola de políticas públicas e de governo. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 36.

- * “Entrevista com Carlos Magno Nazareth Cerqueira”. 18/07/1988. *Museu da Imagem e do Som*. Projetos Especiais Cem anos de Abolição.
- * “Entrevista: Coronel Cerqueira”. *Revista do Clube de Oficiais da Polícia Militar e do Corpo de Bombeiros*. Rio de Janeiro, Março/Abril de 1992, nº3, pp. 3-5.
- * “Estado e sociedade civil: novas estratégias de cooperação”. *Comunicação & Política. Mídia, Drogas e Criminalidade*. Rio de Janeiro: Cebela, 1995, ano 1, nº 2 (nova série), pp.148-151.
- * *Futuro de uma ilusão-análise psico-social da PMEG*. Monografia de conclusão de curso apresentada ao Centro de Aperfeiçoamento de Oficiais. Rio de Janeiro: PMEG, 1968.
- * *Idéias sobre a violência urbana*. Rio de Janeiro: Imprensa da PMERJ 1º edição, set/1983.
- * *Manejo dos Conflitos Sociais. Força Pública e a Sociedade Civil*. 20/09/1991. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 36.
- * *Modernização da Segurança Pública*, s/d. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29.
- * “O comandante de uma polícia brasileira”. *Mídia e violência urbana*. Faperj, 1993.
- * *O Jogo do Bicho, os políticos e a polícia*. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29.
- * *O negro e a segurança pública*, s/d. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29.
- * “Os direitos difusos e a Nova Republica”. Palestra proferida no seminário “Os direitos difusos e a Nova República”, promovido pelo centro Alceu Amoroso Lima para a Liberdade, realizado no dia 15 de agosto de 1985, no auditório da Faculdade Cândido Mendes.
- * “Para uma Polícia Democrática”. *Revista Direitos Humanos*, ano VI, janeiro de 1991, nº 9, s/l.
- * “PM prepara-se para nova concepção de Ordem Pública”. *Revista da PMERJ*, Polícia Militar, ano I, nº3, out.1984, pp.15-16.
- * “Policiamento Comunitário. Uma nova filosofia operacional”. Rio de Janeiro: Polícia Militar do RJ, s/d.
- * “Política de Segurança Pública para um Estado de Direito Democrático chamado Brasil”. *Revista Discursos Sediciosos. Crime, Direito*

- e Sociedade*. Ano 1 nº 2, Instituto Carioca de Criminologia/Rio de Janeiro: 1996, pp.191-211.
- * *Por uma metodologia do estudo da criminalidade e da violência*. Rio de Janeiro: Secretaria de Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, 1985.
 - * “Prevenção da Criminalidade: educação com justiça social é a melhor arma”. *Revista de PMERJ*, Polícia Militar, ano II, nº4, out. 1985, pp.23-25.
 - * *Psicologia da corrupção*. Monografia de conclusão de curso apresentada ao Curso Superior de Polícia Militar. Rio de Janeiro: PMERJ, 1989.
 - * Relatório das atividades desenvolvidas na gestão do Coronel PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira, Secretário de Estado da Polícia Militar e comandante-geral no período de 1983 a 1987. Rio de Janeiro: março de 1987.
 - * Relatório de gestão. 1991-1994. Rio de Janeiro: PMERJ, Estado Maior Geral, 1994.
 - * “Remilitarização da segurança pública: a Operação Rio”. *Discursos Sediciosos*. Ano 1, nº 1, Instituto Carioca de Criminologia/Rio de Janeiro: 1996.
 - * Resposta ao Jornal “O Globo”, de 14/1/1990. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29.
 - * *Segurança Pública*, s/d. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 23.
 - * Sequestro e Estado de Defesa, s/d. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29.
 - * “Violência nas Escolas”, palestra proferida no Fórum de debates sobre “Violência nas Escolas” sob a coordenação da Secretaria Municipal de Educação do Rio de Janeiro, realizada em 02 de agosto de 1989. Instituto Carioca de Criminologia, cx: 29.

Coleção “Polícia Amanhã” (6 vols.)

- * Vol.1: *A Polícia e os Direitos Humanos*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1998. (organizado conjuntamente a João Ricardo W. Dornelles)

- * Vol.2: *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1999.
- * Vol.3: *A Polícia diante da Infância e da Juventude: Infração e vitimização*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 1999.
- * Vols. 4 e 5: *Polícia e Gênero e Distúrbios Cívicos: controle e uso da força pela polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.
- * Vol.6: *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos Editora, 2001.

Referências bibliográficas

ADORNO, Sérgio. “Insegurança *versus* Direitos Humanos, entre a lei e a ordem”. In.: *Tempo Social*, São Paulo, 11(2), 1999, pp.129-153.

_____. “Conflitualidade e violência: reflexos sobre a anomia na contemporaneidade.” In.: *Tempo Social*. São Paulo, 10 (1), 1998, pp. 19-47.

ALVES, J. A. Lindgren. *Os Direitos Humanos como tema global*. São Paulo/Brasília: Perspectiva/Fundação Alexandre de Gusmão, 1994.

ARENDT, Hannah. *A Condição Humana*. São Paulo: Forense-Universitária, 1981.

ATHAYDE, Austregésilo de; IKEDA, Daisaku. *Diálogo: Direitos Humanos no século XXI*. Rio de Janeiro/São Paulo: Record, 2000.

BATISTA, Nilo. *Punidos e mal pagos: violência, justiça, segurança pública e Direitos Humanos no Brasil de hoje*. Rio de Janeiro: Revan, 1990.

_____. e CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *Ciep e Ceup, educação e segurança pública*. Gabinete do Vice-Governador. Rio de Janeiro, 15 de novembro de 1991.

_____; ZAFARONNI, Raul *et alli*. *Direito Penal Brasileiro Vol. I*. Rio de Janeiro: Revan, 2003.

BAUMAN. Zygmunt. *Globalização: as consequências humanas*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1999.

BLANCO, Antonio Carlos de Carballo. *Prevenção primária, polícia e democracia*. In.: *Das políticas de segurança pública às políticas públicas de segurança*. Gabinete de Segurança Institucional, Brasília: 2002, pp.43-62.

BOBBIO, Norberto. *A era dos direitos*. Rio de Janeiro: Campus, 1992.

_____. *As ideologias e o poder em crise*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1988.

_____. *et alli. Dicionário de Política*. Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 3ª edição, 1983.

BORGES, Vavy Pacheco. “Grandezas e misérias da biografia”. In: BASSANEZI, Carla. *Fontes para a História*. São Paulo: Editora Contexto, 2005, pp. 203-233.

CADERNOS de Polícia. Rio de Janeiro: PMERJ, 1993-1994. (23 vols.)

CANO, Ignácio. *Uso da força letal pela polícia do Rio de Janeiro: os fatos e o debate*. In: *Arché*, ano VII, nº 19, 1998.

CARDOSO, Marcus. *Eu finjo que não te vi, você finge que não me vê: uma etnografia sobre a relação entre polícia comunitária, tráfico e população favelada*. Brasília: UNB/ PPG em Antropologia Social, 2005. (dissertação de mestrado em Antropologia Social)

CASTRO, Carlos Roberto de Siqueira. *A constituição aberta e os direitos fundamentais: ensaios sobre o constitucionalismo pós-moderno e comunitário*. Rio de Janeiro: Forense, 2005.

CENTRO DE JUSTIÇA GLOBAL (BRASIL). *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll, 2008.

CERQUEIRA FILHO, Gisálio. *A Questão Social no Brasil: Crítica do Discurso Político*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1982.

_____. e NEDER, Gizlene. “Da ordem pública à segurança pública: aspectos ideológicos das estratégias de controle social no Brasil”. *Revista de Estudos Criminais*. Porto Alegre, nº 20, pp. 93-109, 2006.

_____. e NEDER, Gizlene. *Brasil: violência e conciliação no dia-a-dia*. Porto Alegre (RS): Sérgio Fabris Editor, 1988.

_____. e NEDER, Gizlene. *Criminologia e Poder Político: sobre Direitos, História e Ideologia*. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

CHAVES, Wilson de Freitas *et alli*. *PM: reflexões e ações*. Rio de Janeiro: Polícia Militar, 1992. (Biblioteca da Polícia Militar)

CHOUKR, Fauzi Hassan e AMBOS, Kai. *Polícia e estado de direito na América Latina*. Rio de Janeiro: Lúmen Jurídica, 2004.

CLIFT, Raymond E. *Como razona la policía moderna*. México: Editorial Letras, 1964.

- CLUTTERBURK, Richard. *Os meios de comunicação e a violência política*. Rio de Janeiro: PMERJ, 1994. (Biblioteca da Polícia Militar)
- COSTA, Arthur. “As reformas nas polícias e seus obstáculos: uma análise das interações entre a sociedade civil, a sociedade política e as polícias.” In.: *A Questão social no novo milênio. VIII Congresso luso-africano brasileiro de Ciências Sociais*. Coimbra, 2004. (disponível em: <http://www.ces.uc.pt/LAB2004>. Acessado em 20/5/2010)
- CRUZ, Sérgio da. “Cel PM Cerqueira: o sonho de uma polícia cidadã”. In.: *PM Noticiário*. nº 82. Outubro/Dezembro de 1999. Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro.
- DAES, Érica-Irene. *La libertad del individuo ante la ley. Estudio sobre los deberes de toda persona respecto de la comunidad y las limitaciones de los derechos y libertades humanos según el artículo 29 de la Declaración Universal de Derechos Humanos*. Nova York: Centro de Derechos Humanos. Naciones Unidas, 1990.
- DEMO, Pedro; OLIVEIRA, Liliane Lucia Nunes de Aranha. *Cidadania e Direitos Humanos: sob o olhar das políticas públicas*. Rio de Janeiro: IPEA, 1995. (Texto para discussão: IPEA, 391).
- ENCINOZA, Argenis Riera. “A dialética da função policial na América Latina”. In.: *Revista de Direito Penal/Instituto de Ciências Penais*. Rio de Janeiro: Forense, 1980.
- EYSENCK, Hans Jürgen. *A desigualdade do Homem*. Rio de Janeiro: Zahar Editora, 1976.
- FARIA, José Eduardo (Org.). *A crise do direito numa sociedade em mudança*. Brasília: Ed. UnB, 1988.
- FEGHALI, Jandira; MENDES, Candido; LEMGRUBER, Julita (Org.). *Reflexões sobre a violência urbana: (In)segurança e (Des)esperanças*. Rio de Janeiro: Mauad X, 2006.
- FREUD, Sigmund. *O Futuro de uma ilusão*. Rio de Janeiro: Editora Imago, 1998.
- _____. *O Mal-Estar na Civilização*. Rio de Janeiro: Editora Imago, 1997.
- FROMM, Erich. *A revolução da Esperança: por uma tecnologia humanizada*. Rio de Janeiro: Zahar Editores, 1969.

- _____. *Anatomia da Destrutividade Humana*. Rio de Janeiro, Zahar Editores, 1975.
- GARCÍA-PABLOS DE MOLINA, Antônio. *Criminologia: uma introdução a seus fundamentos teóricos*. São Paulo: RT, 1992.
- GLEISAL, Jean-Jacques. *La police nationale – Troit et pratique policière en France*. Paris: Press Universitaires de Grenoble, 1994.
- GORITA, Marcos Alan. *Notícias do crime, relato da insegurança. Os discursos da violência na cidade do Rio de Janeiro (1995-2000)*. Rio de Janeiro: UFRJ/IFCS, 2003. (Dissertação de mestrado em Sociologia e Antropologia)
- GOURLEY, G. Douglas. *Administración de patrullhas policiacas*. México: Ed. Limusa, 1968.
- GUIMARÃES, Sérgio de Oliveira. *Policimento comunitário como forma de redução do medo do crime e da violência*. Monografia de conclusão de curso apresentada ao Curso Superior de Polícia. Rio de Janeiro: PMERJ, 1987.
- HERINGER, Rosana. *A Indústria da segurança privada no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1992. (Dissertação de mestrado em Sociologia)
- HOBSBAWN, Eric. *Bandidos*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1976.
- HOLANDA, Cristina Buarque de. *Polícia e Direitos Humanos: política de segurança pública no primeiro governo Brizola (Rio de Janeiro: 1983-1986)*. Rio de Janeiro: Revan, 2005.
- JUNG, Winfried. *Cinquenta anos da declaração universal dos Direitos Humanos*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, 1998.
- LAFER, Celso. *A reconstrução dos Direitos Humanos: um diálogo com o pensamento de Hannah Arendt*. São Paulo: Companhia das Letras, 1988.
- LAZZARINI, Álvaro. “Segurança Pública e o Aperfeiçoamento da Polícia no Brasil”. In.: *Revista Forense*, Rio de Janeiro, 1991.
- _____. *et. alli. Direito Administrativo da Ordem Pública*. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1987.
- LEAL, Ana Beatriz; PEREIRA, Íbis da Silva; MUNTEAL FILHO, Oswaldo (Orgs.). *200 anos – Polícia Militar do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Editora PUC-Rio, 2010.

- LEMOS, Rosália e RIBEIRO, Mônica. *Resistência na segurança pública do Rio de Janeiro: mulheres implementando políticas públicas*. Rio de Janeiro: Éléckò, 2000.
- LESBAUPIN, Yves do Amaral. *Direitos humanos e classes populares: os direitos na perspectiva de grupos populares do município de Nova Iguaçu*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1982. (Dissertação de mestrado em Sociologia)
- LEVI, Giovanni. “Usos da biografia”. In.: FERREIRA, Marieta M.& AMADO, Janaina. *Usos e Abusos da História Oral*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1996, pp.183-191.
- LIMA, Roberto Kant de. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro. Seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: PMERJ, 1994. (Biblioteca da Polícia Militar)
- LIPSON, Leslie. *Os grandes problemas da Ciência Política: uma introdução à Ciência*, Rio de Janeiro: Zahar, 1976.
- LOPES, Regina Trindade. *As percepções dos policiais militares sobre a violência*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007. (Dissertação de mestrado em Sociologia)
- LOPEZ REY, Manuel. *Crime: um estudo analítico*. Rio de Janeiro, Artenova, 1ª Ed. 1973.
- _____. *Criminologia*. Madrid: Biblioteca Jurídica Aguilar, 1981, 2 vols.
- MAFFESOLI, Michel. *Dinâmica da violência*. São Paulo: Vértice, 1987.
- MC DAVID, John *et alli*. *Psicologia e comportamento social*. Rio de Janeiro: Interciência, 1974.
- MÉNDES, Emilio Garcia. *Autoritarismo y Control Social*. Buenos Aires: Editorial Hummurabi S.R.L., 1987.
- MILITO, Cláudia *et alli*. *Homicídios dolosos praticados contra menores no Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Iser, 1993.
- MIRANDA, Napoleão. *Sociedade civil e cidadania: a experiência do Viva-Rio*. 2v. Rio de Janeiro: IUPERJ: 1998. (Tese de doutorado em Sociologia)
- MIRANDA, Pontes de. *Democracia, liberdade, igualdade: (os três caminhos)*. Rio de Janeiro: J. Olympio, 1945.

MOLINA, Francisco Sierra (Org.). *Guia de La Policía Municipal*. [S/l]: Escuela Nacional de Administracion Local – 1974.

MUNIZ, Jacqueline. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1999. (Tese de doutorado em Ciência Política)

_____. LARVIE, Sean Patrick, MUSUMECI, Leonarda & FREIRE, Bianca. “Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário”. *Tempo Social; Rev. Sociol. USP*, São Paulo, 9(1): 197-213, maio de 1997.

NOBRE, Carlos. “PM muda a técnica contra o crime”. *O Dia*. Rio de Janeiro. 02.02.1992.

_____. “PM muda para apagar resquícios dos tempos da ditadura militar”. *O Dia*, Rio de Janeiro, 30.11.1991.

_____. “Cerqueira promete PM democrática”. *O Dia*, Rio de Janeiro, 07.04.1991.

_____. “Nazareth Cerqueira. Um exemplo de ascensão negra na Polícia Militar”. In.: *X Congresso da Alaada – Associação Latino-Americana de Estudos Afro-Asiáticos*, Rio de Janeiro. 2002. (disponível em: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/aladaa/nobre.rtf>. Acessado em: 14/3/2010)

_____. *O negro na Polícia Militar: cor, crime e carreira no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Universidade Candido Mendes: Mestrado em direito, 2008.

NOVAES, Regina (Org.). *Direitos humanos: temas e perspectivas*. Rio de Janeiro: Maud, 2001.

PINATEL, Jean. *La Societé Criminogène*. Paris: Calmann Levy, 1971.

PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). *Crime, violência e poder*. São Paulo: Brasiliense, 1983.

_____. e MESQUITA NETO, Paulo de. *Primeiro relatório nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil*. São Paulo: EDUSP, 1999.

PITANGUY, Jacqueline; HERINGER, Rosana. *Direitos Humanos no Mercosul*. Rio de Janeiro: Cepia, 2001.

Plano Diretor da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – período 1984 a 1987.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda; AMAR, Paul. *Elemento suspeito: abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.

- RICO, José Maria & SALAS, Luís. *Delito, insegurança do cidadão e polícia*. Rio de Janeiro: PMERJ, 1995. (Biblioteca da Polícia Militar)
- ROCHA, Sérgio da (Org). *Que cidadania queremos? Estudos sobre cidadania e exclusão*. Rio de Janeiro: Livre Expressão, 2003.
- SANTOS, Juarez Cirino dos. *As raízes do Crime. (um estudo sobre as estruturas e as instituições da violência)*. Rio de Janeiro: Editora Forense, 1984.
- SANTOS, Selene S.C.Herculano dos. *Entre o heroísmo e a cidadania: um estudo de caso sobre o exercício da cidadania pelos segmentos intelectualizados das classes medias brasileiras*. 2v. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1994. (Tese de doutorado em Sociologia)
- SAPORI, Luis Flávio. *Política de segurança pública e controle da criminalidade: os desafios da provisão da ordem pública como bem coletivo*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2006. (Tese de doutorado em Sociologia)
- SENTO-SÉ, João Trajano. *Prevenção da violência: o papel das cidades*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2005.
- SILVA, Jorge da Silva. *Cem anos de Abolição. Normas e costumes: o negro, o direito e a cultura racial no Brasil*. Monografia apresentada para concurso na Ordem dos Advogados do Brasil, seção do Rio de Janeiro. 1988. (mimeo)
- _____. *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro: Forense, 1988.
- _____. *Segurança pública e polícia: criminologia crítica aplicada*. Rio de Janeiro: Forense, 2003.
- _____. “Militarização da segurança pública e a reforma da polícia: um depoimento”. In.: BUSTAMANTE, Ricardo e SODRÉ, Paulo Cesar (Orgs.). *Ensaio Jurídicos: O Direito em Revista*. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Atualização Jurídica, 1996.
- _____. *Direitos civis e relações raciais no Rio de Janeiro*. Niterói: Luam, 1994.
- _____. *Violência e racismo no Rio de Janeiro*. Niterói: Eduff, 1998.
- SKINNER, Burrhus Frederic. *Ciência e comportamento humano*. 2ª ed., Brasília: Ed. Universidade de Brasília, 1970.
- SOARES, Francisca Vergínio. “A Segurança Pública no Rio de Janeiro: A Via Rousseauiana de Brizola e a Via Hobbesiana de de Moreira

Franco (1987/1991)”. In.: *Conversações Abolicionistas: uma crítica do Sistema Penal e da Sociedade Punitiva*, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, São Paulo, v. 4, pp. 97-105, 1997.

_____. *A Política de Segurança Pública dos Governos Brizola e Moreira Franco. À Margem da Nova Violência*. Rio de Janeiro: Papel & Virtual, 2002.

THOMPSON, Augusto. *Quem são os criminosos*. Rio de Janeiro: Achiamé, 1983.

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

VELHO, Gilberto e ALVITO, Marcos (Orgs). *Cidadania e violência*. Rio de Janeiro: Editora UFRJ, 1996.

VIEIRA, Andréa Lopes da Costa. *Ação afirmativa e o combate as desigualdades raciais no Brasil: em busca do caminho das pedras*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2005. (Tese de doutorado em Sociologia)

WEBER, Alan. “A administração e o crime: uma entrevista com o Chefe de Polícia de Nova Iorque.” In.: *Aditamento do Boletim no. 121 do Comando da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*, 1992.

WILSON, O. W. *Administración de la Policía*. México: Editorial Limusa, 1974.

ZACKSESKI, Cristina. “Da prevenção penal à nova prevenção”. In.: *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 29, São Paulo: RT, 2000, pp. 167-191.

ZAFFARONI, Eugênio R. *Sistemas Penales y Derechos Humanos en America Latina*. Buenos Aires: Ediciones Délpalma, 1984.

ZALUAR, Alba. *Desarmamento, segurança pública e cultura da paz*. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2005.