

# TENSÕES E DESAFIOS DE UM POLICIAMENTO COMUNITÁRIO EM FAVELAS DO RIO DE JANEIRO

o caso do Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais

---

ELIZABETE R. ALBERNAZ  
HAYDÉE CARUSO  
LUCIANE PATRÍCIO

**Resumo:** O presente artigo analisa comparativamente a modalidade de policiamento comunitário empregada pelo Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais – GPAE/PMERJ em duas favelas: o Morro do Cavalão (Niterói) e o Pavão-Pavãozinho/Cantagalo (Rio de Janeiro).

Pretende-se problematizar os desafios colocados por estas iniciativas à implementação do policiamento comunitário em contextos histórico-sociais marcados por profundas desigualdades.

**Palavras-chave:** Policiamento comunitário. Favelas. Participação.

**Abstract:** This article presents a comparative analysis of the community policing models implemented by the *Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais – GPAE/PMERJ* – in two *favelas* (slums): Morro do Cavalão (Niterói) and Pavão-Pavãozinho/Cantagalo (Rio de Janeiro). The study investigates the challenges created by these initiatives to the implementation of community policing in a historical and social context marked by profound inequalities.

**Key words:** Community policing. *Favelas*. Community involvement.

– GPAE representa, na estrutura da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro,<sup>1</sup> uma modalidade de policiamento comunitário empregado em favelas.<sup>2</sup> Trata-se de um investimento inovador no Brasil, em virtude do histórico político-social de afastamento do Estado das demandas, anseios e expectativas dos setores populares e, sobretudo, marginalizados da população.

Para pensar o GPAE como uma filosofia possível de ação policial no cenário contemporâneo brasileiro, é preciso contextualizá-lo em um processo mais amplo, que se inicia com a abertura política e segue com a progressiva democratização institucional e ideológica do país.

Desde a sua origem, como estrutura burocrática profissional, o sistema policial brasileiro esteve preferencialmente voltado para questões de manutenção da ordem, controle de populações e repressão criminal, sempre com vistas à “segurança nacional”. Sua principal missão era apoiar as Forças Armadas no que se refere à garantia das instituições, a soberania do Estado e, em última instância, a manutenção do *status quo* das elites políticas e sociais (HOLLOWAY, 1997; BRETAS, 1997). A partir do marco constitucional de 1988, a introdução do conceito de “segurança pública” aproximou o foco da ação policial das garantias individuais e coletivas dos cidadãos. Somente a partir daí, o debate em torno de uma “polícia comunitária” passou a fazer parte da retórica dos gestores e executores da segurança pública no país.

No caso do Rio de Janeiro, entre as décadas de 1980 e 1990, um comandante geral da Polícia Militar em especial, coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira,<sup>3</sup> exerceu grande influência para que a corporação se aproximasse de temas como direitos humanos e policiamento comunitário. Nesse esforço, participou de investimentos de tradução de obras de referência, concepção de projetos estratégicos, realização de seminários, promoção de viagens de intercâmbio e elaboração de manuais de procedimentos para a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ.

Um de seus primeiros projetos, já nos anos 1990, voltados para áreas de favelas denominava-se Grupamento de Aplicação Prático-Escolar – Gape, cujo piloto foi testado no Morro da Providência, localizado no centro da cidade do Rio de Janeiro. O grupamento era formado essencialmente por recrutas e visava ser um laboratório de práticas comunitárias de policiamento. O caráter inovador do projeto estava na permanência diuturna dos policiais na favela, realizando o policiamento regular, o que facilitaria um contato mais próximo com seus moradores e o rompimento de um longo histórico de incursões policiais pontuais. Para a PMERJ, a experiência do Gape lançou as bases daquilo que viria a se tornar o GPAE.<sup>4</sup>

Esses foram alguns dos elementos de contorno presentes na implantação do primeiro GPAE, fundado em 2000, nas comunidades do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo, entre os bairros de Copacabana e Ipanema, cujas normas gerais assim foram definidas:

*O GPAE, no âmbito da prestação de serviços de segurança pública, destina-se à implantação e implementação de uma nova modalidade de policiamento interativo em comunidades populares e favelas. Baseia-se no esforço de desenvolvimento de estratégias diferenciadas de prevenção e repressão qualificada do delito a partir da filosofia da Polícia Comunitária. Constitui pressuposto básico da ação que será desencadeada pelo GPAE a integração dos serviços públicos, através da participação articulada das agências do Estado, da Sociedade Civil, além da própria comunidade. O GPAE destina-se à execução permanente e interativa das atividades operacionais de policiamento em comunidades populares e favelas. A atividade desenvolvida é essencialmente preventiva e, eventualmente, repressiva (DIRETRIZ, 2000).*

Nos dois primeiros anos do projeto, a sensível redução na taxa de homicídios serviu de referência exitosa para a replicação de seu modelo em outras localidades.<sup>5</sup> Até 2002, o GPAE instalado nas comunidades do Pavão-Pavãozinho/Cantagalo era a única referência dessa modalidade de policiamento. No mesmo ano, foram fundados mais três grupamentos. Desde a primeira iniciativa, a implantação de todos os GPAEs foi precedida de eventos conturbados na vida comunitária local. Em maio de 2000, em razão da morte de cinco jovens da comunidade, acusados pela polícia de participação no tráfico, cerca de 100 moradores do Pavão-Pavãozinho/Cantagalo desceram a favela para protestar nas ruas de Copacabana. Carros e ônibus foram depredados.

O conflito entre facções rivais durante o primeiro semestre de 2002 resultou na implantação do GPAE Formiga/Chácara do Céu/Casa Branca. Em junho do mesmo ano, a morte do repórter Tim Lopes, durante a realização de uma reportagem sobre abuso de menores e tráfico de drogas em bailes *funk*, antecedeu a instalação de um GPAE na comunidade de Vila Cruzeiro. Em setembro, moradores do Cavalão bloquearam o túnel que liga os bairros de Icarai e São Francisco para protestar contra a morte de um jovem da comunidade, vítima de violência policial. Mais uma vez ônibus foram queimados e carros de passeio depredados.

## QUESTÕES METODOLÓGICAS

Como foi observado, a partir de 2002 a experiência do GPAE começou a ser replicada indiscriminadamente, como resposta para o problema das chamadas “áreas especiais”.<sup>6</sup> Quatro anos passados desde a implantação do primeiro GPAE, outros três já tinham sido instalados, sem qualquer avaliação dos impactos do projeto.

Em 2004, a ONG Viva Rio e o governo do Estado do Rio de Janeiro estabeleceram uma parceria para a elaboração do Projeto de Revitalização do GPAE (PRO-GPAE)<sup>7</sup>, que tinha por finalidade:

- atualização da doutrina, das formas de atuação e ferramentas de gestão;
- atualização dos conteúdos didático-pedagógicos;

- qualificação do efetivo;
- elaboração de estratégias de participação comunitária e capacitação de lideranças locais;
- monitoramento e avaliação do projeto.

Num período de quatro meses, foi realizado um amplo diagnóstico qualitativo e quantitativo das experiências até então implantadas. A pesquisa qualitativa<sup>8</sup> consistiu na realização de: entrevistas em profundidade com formuladores das bases doutrinárias do GPAAE, lideranças comunitárias, pesquisadores do tema e comandantes de unidades policiais; grupos focais com policiais dos grupamentos e moradores locais e pesquisa documental com base em relatórios oficiais da PMERJ, teses e artigos publicados, além de matérias jornalísticas sobre a experiência. De modo complementar, a pesquisa quantitativa<sup>9</sup> baseou-se nos registros de ocorrência das Delegacias de Polícia Civil que circundam as comunidades atendidas pelo GPAAE e nos boletins registrados pela Polícia Militar referentes às mesmas áreas de atuação.

Diante desse universo de dados, o presente artigo pretende oferecer um conjunto de problematizações sobre os parâmetros de eficiência desta modalidade de policiamento, partindo da análise comparada de dois contextos temporais e relacionais distintos de implementação do GPAAE: o Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, no período 2000-2002; e o Cavalão, no período 2002-2004, ambos considerados casos “bem-sucedidos” de policiamento comunitário em favelas.<sup>10</sup> A chave reflexiva principal será a noção de “sucesso”, como categoria aberta, capaz de incorporar cargas semânticas à medida que transita entre os diversos contextos relacionais. Ao descrever alguns desses trajetos, espera-se também trazer contribuições mais gerais sobre as possibilidades de implementação de programas de policiamento comunitário em áreas definidas como “socialmente degradadas” no Brasil. Embora muitas vezes transposta de maneira não problematizada, a aplicação da filosofia de policiamento comunitário ao contexto brasileiro nem sempre produz os efeitos democratizantes esperados. Nas palavras de David H. Bayley (2001, p. 37):

*Institutions and practices that support democracy in one country may not do so in another. [...] Mobilizing*

*neighborhoods to share policing responsibilities with the police, which has become popular in established democracies, can be very dangerous in countries polarized by race, language, religion, and ethnicity.*

Nas páginas seguintes, será apresentado um breve relato sobre as características gerais de funcionamento do GPAAE nas áreas e períodos recortados para o presente artigo. Nessa descrição, serão enfatizadas as especificidades das dinâmicas de participação e cooperação entre polícia e comunidade nas favelas, bem como os cenários em que se dão as disputas em torno do que se atribui como parâmetro de “sucesso” para o tipo de policiamento comunitário aqui investigado.

### CONSTRUINDO UM MODELO DE ATUAÇÃO: A EXPERIÊNCIA DO GPAAE CANTAGALO

Até a implementação do primeiro GPAAE, a idéia de um “policiamento comunitário em favelas” não tinha precedentes históricos no Brasil. Naquela época, a tímida iniciativa do policiamento comunitário na PMERJ só havia sido testada em áreas urbanizadas com disponibilidade satisfatória de equipamentos e serviços urbanos.<sup>11</sup> Na favela, entretanto, o quadro costuma ser pintado em cores bem diferentes. Além da distribuição escassa de serviços públicos e de infra-estrutura urbana, os moradores dessas áreas ainda convivem, em muitos casos, com o do tráfico de drogas. Muitas vezes, essa, “convivência” se traduz em violentos confrontos armados entre grupos de traficantes rivais pelo domínio dos pontos de venda de drogas. A polícia, chamada a intervir nessa disputa mercadológica,<sup>12</sup> tende a potencializar a letalidade dos confrontos e muitas vidas são perdidas. Os resultados ficam aquém dos investimentos humanos e materiais despendidos nessas operações.

Diante desse panorama, pouco se poderia prever sobre os rumos do improvável casamento entre policiamento comunitário e favela no contexto histórico, político e social do Rio de Janeiro na virada do século XXI. Sabia-se da importância de viabilizar uma estratégia eficiente de policiamento regular para tais áreas; entretanto, nenhuma conseguira se estabelecer em termos mais ou menos satisfatórios. Em 2000,

quando foi implantada a primeira unidade do GPAE nas comunidades do Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, vislumbrou-se a possibilidade de realização deste propósito. Para surpresa de muitos, a experiência não naufragou em face das turbulências já esperadas para uma iniciativa deste tipo: falta de apoio institucional, resistências difusas na cultura policial, condições ambientais adversas e o histórico conturbado das relações entre polícia e classes populares, em especial nas favelas. A iniciativa não naufragou e ainda tornou-se, por um período de dois anos, uma vitrine e modelo de “sucesso” para a implementação de estratégias de policiamento similares.

Não por coincidência, os anos de maior “sucesso” do GPAE foram os da gestão de seu primeiro comandante, um jovem major da PMERJ. Foi ele a figura central no processo de sistematização dos princípios de atuação do GPAE, como projeto passível de ser modelizado e reproduzido. Partindo de um acúmulo reflexivo sobre os acertos e erros vivenciados pelo comando da unidade naquele período, as três diretrizes fundamentais do projeto foram definidas da seguinte maneira:

- a não-tolerância em relação à presença de armas de fogo no interior das comunidades;
- a não-tolerância em relação ao envolvimento de crianças em dinâmicas criminais de qualquer natureza;
- a não-tolerância em relação a policiais, civis ou militares, no interior das comunidades cometendo ações violentas, arbitrárias, abusos de poder, ou atuando de forma conivente com as práticas criminais. (NOVAES; CUNHA, 2003).

É interessante notar que nenhum dos três princípios implicava ou pressupunha, necessariamente, o fim do tráfico de drogas na área de atuação dos grupamentos.

Segundo seu autor e então comandante do GPAE, o principal objetivo do projeto não era o combate aberto ao tráfico, mas a redução dos crimes contra a vida. Se por um lado a presença do grupamento inibiria as atividades dos traficantes, tornando o local pouco atrativo às facções rivais num contexto de disputas territoriais, por outro, também reduziria os confrontos armados decorrentes das tradicionais

abordagens da polícia: episódicas, sem regularidade, pontuais e desprovidas de qualquer sentido de interatividade com a população local (BLANCO, 2003).

Partindo do material etnográfico analisado, fica claro também um interesse especial por trabalhos com a infância e juventude, explicitado inclusive num dos pilares de atuação do GPAE. A idéia norteadora era transformar a imagem da polícia com os moradores, principalmente os segmentos locais mais jovens. Para o então comandante, o traficante como figura de poder, autoridade e *status* na favela seria o fator crucial para o recrutamento dessa juventude, ansiosa em adotar o estilo de vida extravagante dos chefes do tráfico.<sup>13</sup> No lugar desse ícone às avessas, o trabalho do GPAE progressivamente colocaria a figura do policial militar, “herói civilizatório”, símbolo da “entrada do estado na favela”. Para realizar tal transformação, o grupamento se propôs a reprimir todas as manifestações públicas de poder e dominação dos traficantes do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. Essa estratégia, ao longo do tempo, foi perdendo força:

*Alguns meses após a implementação do GPAE, o policiamento relaxou e a circulação da polícia passou a acontecer quase que exclusivamente nos espaços próximos aos postos da polícia. Como consequência, os espaços próximos a estes pontos acabaram por ser fortemente identificados como ‘o território’ da polícia e, longe destes postos, como a presença da polícia passou a ser cada vez mais rara, o território foi reapropriado pelos ‘rapazes do tráfico’ (CARDOSO apud NOVAES, 2003).*

Bastante diferente do estilo de “fazer polícia” dos bairros abastados do entorno, o GPAE exercia o papel de principal agente regulador das dinâmicas comunitárias, atuando como uma espécie de intencionalidade geral. Entre as principais demandas que se apresentavam diante dos policiais, havia pedidos de socorro médico, solicitações de emprego, intervenções em órgãos públicos ou mesmo a atuação como professores de informática, educação física e reforço escolar às crianças da comunidade. Somando-se a esse conjunto de “novas” atribuições, caberia ao policial o papel principal de regular as desordens da vida na favela, mediando desde pequenas discussões até

intervindo em situações criminosas propriamente ditas. De alguma maneira, o que se observa no dia a dia do trabalho do policial do GPAE é uma espécie de dilatação de sua competência, isto é, o policial como faz-tudo da comunidade.

Um caso exemplar foi o estabelecimento, na época, de regras de funcionamento dos bailes *funk*. Para o comando do grupamento, esses bailes estavam associados a exibições do poderio bélico e econômico do tráfico: fuzis em punho, consumo de drogas, além da veiculação dos famosos “proibições”.<sup>14</sup> Sendo também uma fonte de lazer para muitos moradores, os bailes foram progressivamente se convertendo em instrumentos de barganha entre a polícia e a comunidade. Se tudo corresse bem, se nenhuma regra definida pelo GPAE, fosse transgredida, o baile poderia ocorrer sem problemas, mas com horários e volume do som determinados pelo comando do grupamento. Ao contrário, se uma das regras fosse quebrada, haveria grandes possibilidades de, em represália, o baile ser temporariamente proibido.

Nesse contexto, o maior obstáculo sempre foi ganhar e manter a confiança dos moradores. O diálogo com a população local, princípio elementar de qualquer estratégia de policiamento comunitário, foi sendo construído a duras penas. Para ganhar credibilidade, todas as denúncias de desvio de conduta de policiais eram investigadas e prontamente reprimidas pelo comando do GPAE. Mesmo quando as investigações não conseguiam reunir elementos suficientes para a abertura de um inquérito contra o agente, ele poderia ser transferido “preventivamente”, em função do impacto negativo de sua presença no diálogo local. Só no primeiro ano de projeto, 70% do efetivo original do grupamento foi transferido por razões disciplinares (NOVAES; CUNHA, 2003). O então comandante distribuía panfletos com o número de seu celular para receber pessoalmente as denúncias de desvios de conduta, 24 horas por dia. Embora muito populares entre os moradores, essas medidas causavam verdadeiras ondas de descontentamento e frustração na tropa, que se sentia desprestigiada, sob suspeição permanente. Cada vez mais centrada na figura de um comandante carismático, a dinâmica das relações entre polícia e comunidade se desenrolava com um tê-

nue equilíbrio de forças e expectativas, muitas vezes irreconciliáveis, entre moradores e policiais.

A presença do tráfico de drogas, mesmo restrita territorialmente, exercia forte influência sobre o tom das relações. Não raramente, policiais do grupamento reclamavam da baixa frequência de denúncias dos moradores em relação ao funcionamento das “bocas de fumo”. No discurso desses agentes, a “participação comunitária” restringia-se à disponibilidade da população em denunciar. O silêncio podia ser interpretado como conivência com as atividades do tráfico. As lideranças comunitárias, como representantes dessa população, viam-se tensionadas sob um forte regime de suspeição: ora da polícia, ora dos traficantes locais. Alguns líderes, infelizmente, perderam suas vidas tentando equilibrar esse difícil jogo de expectativas.

Tomando como termômetro a relação dos policiais do GPAE com a juventude local, algumas informações colhidas em pesquisa (NOVAES, 2003) realizada com o público jovem são reveladoras. Foi possível analisar comparativamente a visão do jovem sobre a “polícia em geral” e sobre o GPAE. As diferenças mais marcantes giram em torno do uso das armas de fogo. Segundo os relatos, o tiro indiscriminado constitui a principal diferença de atuação entre as “duas” polícias. Em outras palavras, haveria uma espécie de prudência no uso do armamento pelos policiais do GPAE. Expressões usadas para explicar a atuação da “polícia em geral” – como “atirar para matar”, “tiros sem necessidade” e “intimidação com armas” – revelam esta diferença de abordagem.

Em contrapartida, segundo Novaes (2003, p. 113),

*De fato, quando os entrevistados falam sobre ‘abordagem indiscriminada/desrespeito com os jovens’, não vêm grande diferença entre a ‘polícia em geral’ e o GPAE. Este indicador aponta mais continuidade do que mudança. Segundo este ponto de vista, para a ‘polícia em geral’ ou para o GPAE, ser ‘jovem’ é ser suspeito potencialmente [...] De um certo prisma, os jovens avaliam o GPAE como parte da mesma polícia, que transforma cada jovem das favelas em um suspeito em potencial.*

Em outro indicador comparativo (corrupção/extorsão/“arrego com o movimento”), poucas dife-

renças entre a “polícia em geral” e o GPAE foram percebidas. Entretanto, um dos discursos presentes na análise do grupamento pode ser sintetizado pela expressão “paz com o movimento”, que revela, segundo a autora, a idéia de que a polícia faria uma espécie de *vista grossa* para a presença do tráfico, evidenciada pela expressão “eu finjo que não te vi, você finge que não me vê”.<sup>15</sup>

Curiosamente, essa experiência expressa os contornos de novas legitimidades. Neste caso, mesmo admitindo uma possível relação de omissão, prevaricação, negligência ou mesmo corrupção entre policiais e traficantes, isso parece ser moralmente aceito ou negligenciado, diante da urgência em acabar com os confrontos armados. Na escala de prioridades de uma parte dos moradores do Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, a preservação da vida, proporcionada pela presença diuturna do GPAE, configura-se como bem maior.

Apesar desses paradoxos, o GPAE foi celebrado publicamente como grande apaziguador da violência armada nas comunidades do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo entre 2000 e 2002. Segundo seu comandante, não se ouviu um tiro e nenhum jovem morreu vitimado por arma de fogo naquela época, o que representava uma inversão total do quadro anterior à chegada do grupamento. Mesmo admitindo a existência (agora circunscrita a alguns dos “territórios” da favela) do comércio ilegal de drogas, a experiência do GPAE revela que, na visão da população local, o principal indicador de “sucesso” do grupamento seria o *fim dos tiroteios*, diminuindo sensivelmente a letalidade das disputas, e não propriamente o *fim do tráfico*, como tradicionalmente preconizado e enunciado nas políticas de segurança pública destinadas às favelas.

#### O GPAE CAVALÃO:<sup>16</sup> RELAÇÕES COMUNITÁRIAS, PERSONALISMO E LIDERANÇA CARISMÁTICA

Quando reconhece o bom desempenho do GPAE Cavalão, localizado numa região nobre do município de Niterói, seu comandante costuma afirmar: “tem quatro anos que não tem tiroteio aqui no morro!”. Em uma “área conflagrada”, como se referem os policiais aos territórios sob o domínio armado do tráfico

de drogas, acabar com o tiroteio pode ser um forte indicador de “sucesso”. Significa, em última instância, um mínimo de previsibilidade e bem-estar no desenrolar das atividades cotidianas da comunidade, o ir e vir de pessoas, o funcionamento do posto de saúde e a frequência das crianças à creche.

Comandando o GPAE Cavalão desde sua implementação, em 2002, o jovem capitão da Polícia Militar toma por referência as mesmas diretrizes estabelecidas pelo primeiro comandante do GPAE Cantagalo. Ele sabe que dificilmente conseguiria acabar com o tráfico de drogas. Em vez disso, afirma enfraquecê-lo, restringindo sua ação, oportunidade e atratividade como ponto de varejo. Para esse personagem, a efetividade de seu trabalho, a longo prazo, corresponde a transformar os referenciais de crianças e jovens do Cavalão: inculcar o valor do trabalho honesto, dos estudos, da disciplina, rompendo, em tese, a lógica perversa de recrutamento do tráfico. O principal mérito do GPAE, entretanto, teria sido a transformação de uma das favelas mais violentas de Niterói em um lugar onde muitas crianças não têm sequer uma vaga memória dos constantes tiroteios do passado.

O atestado “fim dos tiroteios” teria chamado a atenção dos moradores dos bairros do entorno, acostumados a encarar o Cavalão como principal fonte dos problemas de criminalidade e insegurança na região. Representantes de associações de moradores, políticos e alguns empresários locais logo se interessaram em conhecer a iniciativa. “Hoje a gente pode subir no Cavalão tranqüilo; antes chegar até aqui era impossível”, afirma uma empresária,<sup>17</sup> que passou a desenvolver diversos projetos sociais para as crianças e jovens da comunidade; “antes a gente tinha muito medo de subir”, completa um representante da associação de moradores, que financiou a montagem de uma sala de informática. Alguns cursos são realizados na sede do próprio GPAE.

Em 2000, quando o piloto foi implementado no Cantagalo, a mídia e as pessoas envolvidas diretamente no projeto costumavam se referir ao GPAE como uma “invasão social”: a intervenção policial abriria o caminho para a instalação de projetos sociais nas comunidades, outrora inviabilizados pelo clima de

instabilidade, pelas disputas entre facções e enfrentamentos com a polícia. Até certo ponto, o processo foi concretizado com a construção do Espaço Criança Esperança,<sup>18</sup> onde se concentram vários projetos sociais e onde, posteriormente, passou a funcionar a sede do GPAE Pavão-Pavãozinho/Cantagalo.

O Cavalão, por sua vez, conseguiu mobilizar o interesse dos moradores de seu entorno e, de alguma forma, congregou diferentes atores engajados no investimento social da comunidade. Se os idealizadores do projeto preconizavam que o GPAE criaria um terreno fértil para a chamada “invasão social”, este fenômeno se concretizou no Morro do Cavalão de uma maneira muito singular: além da associação de moradores da localidade, empresários, lideranças, prefeitura, Estado e outras associações de bairros mais abastados do entorno tornaram-se parceiros do GPAE.

A previsibilidade decorrente da redução dos confrontos armados na favela com a permanência do GPAE também chamou a atenção dos investidores imobiliários, de modo que novos empreendimentos passaram a ser construídos nos acessos à favela. A valorização da comunidade foi outra consequência.

No tocante à relação com o público externo, (moradores, seus representantes e colaboradores do entorno), o comandante do GPAE Cavalão, assim como o do Cantagalo, aparece como o principal elemento agregador da confiança, mas com um diferencial: ele conseguiu manter níveis elevados de legitimidade também com os seus subordinados. Entre os policiais do grupamento entrevistados, é quase unânime a referência aos “benefícios” de uma “boa” relação com o comando como fator determinante para sua permanência no GPAE. Vale mencionar que os “benefícios” são questões menos ligadas à filosofia de polícia comunitária e mais relacionadas às condições de trabalho dos policiais, tais como: flexibilidade da escala de trabalho; ausência ou menor incidência de confrontos armados, reduzindo a vitimização; e o diálogo mais próximo com o comandante da unidade, favorecido tanto pela reduzida estrutura administrativa do grupamento, como também pelo menor número de postos hierárquicos ocupados.<sup>19</sup>

Em compensação, em relação ao ambiente institucional mais amplo, os policiais do grupamento sofrem

uma série de estigmatizações: seja por conta da localização de sua sede numa favela, lugar considerado moralmente degradado; seja porque executam o chamado policiamento comunitário, freqüentemente desprestigiado nos meios policiais brasileiros, uma vez que não valoriza a lógica de confronto aberto à criminalidade, que tem na quantidade de prisões e apreensões o principal indicador de avaliação do desempenho policial. Não somente os policiais que atuam no GPAE, como também aqueles que trabalham nos módulos de policiamento comunitário dos bairros freqüentemente são chamados de “policiais cor-de-rosa”. A despeito disso, entre os que estão no GPAE observa-se o desejo de permanecer na unidade. Embora preconizado como voluntário, o recrutamento, em ambas as experiências, na prática não ocorreu dessa maneira. Foi possível perceber que a maioria dos policiais tornou-se voluntário ao longo do processo, muito mais em decorrência das condições de trabalho descritas anteriormente, do que da sua identificação com a filosofia de policiamento comunitário.

A presença de uma figura de comando carismática é um interessante aspecto observado em ambas as experiências. Assim como no Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, no Morro do Cavalão o comandante do grupamento representa o principal canal de comunicação entre os policiais e os moradores. Como dito anteriormente, o número do seu celular era amplamente divulgado para a população, assim como as demandas por ela apresentadas eram encaminhadas diretamente ao oficial (e não para os policiais de ponta, responsáveis pelo policiamento ostensivo). Essa centralização representa mais um dos paradoxos observados na aplicação deste modelo. É importante lembrar que um dos aspectos da filosofia de polícia comunitária é exatamente a *descentralização das estruturas de comando e controle*. No entanto, o que é possível observar no caso do Rio de Janeiro é uma centralização na figura do comandante, ou melhor, na pessoa do comandante da unidade: um personagem híbrido que congrega o personalismo (pessoa física) por um lado e o policial comandante de polícia (pessoa jurídica, representante do Estado), por outro lado. Se a existência desse titular carismático é definida como um aspecto positivo da experiência, é também aí

que reside sua fragilidade: suscetível a mudanças, a transferência do comando da unidade poderia colocar em risco a continuidade do projeto. No caso do Pavão-Pavãozinho/Cantagalo isso se concretizou, de alguma forma, com a transferência de seu primeiro comandante após dois anos à frente da unidade. Essa mudança implicou relativa descontinuidade da prática até então empregada.<sup>20</sup>

De maneira geral, e semelhante ao modelo do Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, a principal medida de eficiência do GPAE Cavalão está identificada na redução dos níveis de insegurança e imprevisibilidade causados pelo confronto armado, seja entre facções criminosas rivais, seja com a polícia. Diferenciando-se do padrão geral de operações policiais nas favelas, marcado por incursões pontuais, de cunho exclusivamente repressivo, a sede do GPAE localiza-se na principal praça do Morro do Cavalão. No entendimento dos policiais do grupamento, este teria sido o fator diferencial na construção de um conjunto de condições socioambientais que facilitaram o diálogo entre “polícia” e “comunidade”.

### **POLICIAMENTO COMUNITÁRIO EM FAVELAS: REFLEXÕES, TENSÕES E DESAFIOS PARA O CASO DO RIO DE JANEIRO**

Em linhas gerais, o que se chama de filosofia de policiamento comunitário tem como pilar fundamental a colaboração ativa entre as forças policiais e as comunidades na construção de políticas locais, preventivas e participativas de segurança. Como doutrina estruturada, essa alternativa de policiamento surgiu nos Estados Unidos, entre os anos 1960 e 1970, como subproduto de uma intensa movimentação pública, quando a população e os segmentos organizados levantavam pautas como a guerra, os direitos civis e mesmo as práticas dos órgãos policiais (CERQUEIRA, 1998)<sup>21</sup>.

*A premissa central do policiamento comunitário é que o público deve exercer um papel mais ativo e coordenado na obtenção de segurança. A polícia não consegue arcar sozinha com a responsabilidade e, sozinha, nem mesmo o sistema de justiça criminal pode fazer isso* (SKOLNICK; BAYLEY, 2002, p. 18).

Segundo Skolnick e Bayley (2002), para que se possa classificar uma experiência como policiamento comunitário, quatro normas básicas devem ser contempladas:

- organizar a prevenção do crime com base na comunidade;
- enfatizar os serviços não-emergenciais nas atividades de patrulhamento;
- aumentar a responsabilidade das comunidades locais;
- descentralizar as estruturas de comando e controle.

A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro – PMERJ, em manuais e documentos de referência sobre o tema, retoma, de maneira geral, esses quatro pressupostos. Embora implantada de maneira restrita e fragmentada na PMERJ, a filosofia de policiamento comunitário constitui o norte teórico das práticas operacionais dos Grupamentos de Policiamento em Áreas Especiais – GPAE nas áreas consideradas favelas.

Para o presente artigo, as perguntas centrais foram: como os elementos que compõem o núcleo teórico do que chamamos aqui de policiamento comunitário são atualizados e incorporados pelo trabalho do GPAE? Quais as tensões e os desafios que envolvem a aplicação de uma modalidade de policiamento comunitário a favelas do Rio de Janeiro? Nesse sentido, o principal objetivo foi trazer uma contribuição empírica para as discussões sobre as diversas possibilidades de implementação de políticas de ação policial sob o rótulo “policiamento comunitário” fora dos Estados Unidos, país em que a estratégia foi originalmente formulada.

O primeiro ponto a ser considerado refere-se aos inúmeros sentidos atribuídos à categoria comunitário no contexto analisado. Na experiência do Rio de Janeiro, é comum associar a definição de “comunitário” a assuntos circunscritos ao cenário da favela, o que pode ser exemplificado pelo fato de a palavra *comunidade* ser utilizada como seu sinônimo.

Como modalidade de policiamento executada pela PMERJ, comunitário significa o emprego de práticas de regulação das dinâmicas cotidianas da localidade. Caberia ao policial “comunitário” socorrer a popula-

ção, acionar serviços públicos de infra-estrutura urbana, aconselhar famílias, organizar jogos de futebol e eventos culturais, encaminhar desempregados para o mercado de trabalho, dar aulas de reforço escolar, mediar conflitos entre vizinhos, além de, é claro, fazer o patrulhamento na região.

Entretanto, no imaginário de boa parte dos policiais que trabalham em unidades de policiamento “convencional”, a idéia de um policial “comunitário” é freqüentemente traduzida como um tipo de relações públicas dentro da favela: aquele policial cordial “que dá bom dia, boa tarde”, que chama a população para reuniões ou eventos organizados pela polícia, ou ainda aquele que recebe as denúncias sobre práticas criminosas que estejam acontecendo na localidade. Essa percepção gera uma identidade *alternativa* dos policiais comunitários na tropa em geral. Em decorrência da natureza de seu trabalho, estes apresentam tendência a não identificar sua atividade com a cultura policial mais ampla, que valorizaria o enfrentamento direto da criminalidade. É comum, nesse contexto, o uso de referenciais estigmatizantes em relação ao policial comunitário: “policiais cor-de-rosa”, “policiais de mentira”, etc. No caso do GPAE, que realiza um tipo de policiamento comunitário em favelas, esse processo de estigmatização é duplamente depreciativo: além de relações públicas, seus policiais são vistos como um tipo de assistentes sociais de favelados.

De fato, em um ambiente marcado pela fraca disponibilidade de serviços sociais e de infra-estrutura urbana, a polícia vem ocupar um espaço de demandas comunitárias reprimidas, que logo se vêem associadas à figura do policial. Diante da frágil capilarização de sua missão e da ausência de diretrizes claras de mandato policial, é possível observar a ampliação descontrolada das atribuições desse profissional, que se converte em um tipo de faz-tudo: a viatura que executa o policiamento regular das ruas da favela é a mesma que serve de ambulância para a condução de enfermos. O que se observa, neste caso, seria mais a dilatação do papel do Estado, na figura do policial, do que uma efetiva manifestação de participação comunitária.

A implantação do GPAE em favelas do Rio de Janeiro traz diversas questões de fundo, que remetem a um outro conjunto de paradoxos. Tal modalidade

de policiamento, como foi visto, tem como requisitos a iniciativa e a autonomia do policial de ponta, sua capacidade de resolver problemas, bem como a descentralização da cadeia de comando e controle a que está associado. Ao observar, entretanto, o modelo organizacional vigente na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, percebe-se uma série de obstáculos para a aplicação efetiva da filosofia de policiamento comunitário. Profundamente marcada por uma herança militarista na concepção do trabalho policial, a PMERJ é caracterizada pela centralização de comando, pelo distanciamento entre policiais de ponta e comandantes, pela ampliação prioritária de seu aparato logístico (armamentos, viaturas, coletes), pelo condicionamento voltado para a constituição de uma força combatente e pela existência de indicadores de avaliação pautados na eliminação dos conflitos em detrimento de sua administração.<sup>22</sup>

A participação comunitária e a forma como ela se manifesta representam mais um ponto para esta discussão. Pode-se afirmar que a filosofia de polícia comunitária traz em sua “fórmula” a participação dos cidadãos e sua responsabilização no provimento da ordem pública. No entanto, as relações historicamente conflituosas entre polícia e moradores de favelas, provocaram, além da desconfiança mútua e do distanciamento entre estes atores, o entendimento de que *participar* significa, no geral, *denunciar*.<sup>23</sup>

O cenário de construção da cidadania brasileira também fornece algumas pistas para compreender os dilemas da participação comunitária no Brasil. Carvalho (2001) analisa a constituição do cidadão brasileiro por meio do estudo da trajetória de constituição dos direitos de cidadania (direitos civis, políticos e sociais). O autor afirma que não só “a independência do Brasil foi relativamente pacífica” como a maior parte dos direitos conquistados pelos brasileiros foi oriunda de concessões do Estado e não resultado de processos de conquista política e consciência social. Isso se deve ao fato de que, no Brasil, os primeiros direitos “conquistados” foram os sociais, fenômeno resultante da ampliação do papel do Estado na regulação da vida cotidiana da população. Os direitos políticos, por sua vez, só foram efetivamente universalizados pós-Constituição de 1988 e, finalmente,

mesmo após a promulgação da Carta Magna, os direitos civis refletem muito mais a igualdade jurídica do que a igualdade de fato.

Entender esse processo implica compreender de que a matriz que constituiu o cidadão brasileiro não gerou, necessariamente, cidadãos participativos e conscientes. Nas palavras de Carvalho (2001) e Santos (1987), os cidadãos brasileiros são *incompletos* e a cidadania no Brasil é tutelada pelo Estado. Conseqüentemente, a construção não só do GPAE, mas de qualquer modelo que tenha como requisito a participação comunitária será comprometida diante desse cenário controverso. Se for verdadeira a afirmação de que a população brasileira acostumou-se com a tutela do Estado, grande *solucionador* dos dilemas e problemas sociais, não seria estranho afirmar que o GPAE, como “intendente geral” da favela, de alguma forma reproduz essa lógica.

A importância de uma experiência como o GPAE se traduz na possibilidade de testar uma modalidade de policiamento que se propõe democrática e comunitária em regiões tradicionalmente estigmatizadas tanto pela sociedade em geral como também pelas polícias. Mais relevante ainda é perceber os contornos da aplicação de seu modelo no caso do Rio de Janeiro, evidenciando suas vicissitudes e particularidades. Ao observar os cenários do Pavão-Pavãozinho/Cantagalo e do Morro do Cavalão, é possível chegar a um conjunto de considerações. Um aspecto que merece ser destacado refere-se ao trabalho do policial do GPAE. Nas palavras de Souza da Silva (2006), o GPAE não representaria um policiamento menos repressivo, tampouco voltado para a mediação e resolução de conflitos, e sim uma atuação repressiva em conjunto com ações assistencialistas, cujo objetivo principal seria a compensação das desigualdades. Como afirma a autora (2006, p. 12):

*A inovação é a tutela estatal, agora praticada pela polícia, tutela esta que não se caracteriza por proporcionar autonomia para os moradores do morro, e sim como uma forma de compensar a desigualdade e assim dar opções para os moradores destes lugares não se tornarem bandidos. A mudança é somente assistencialista, com caráter profundamente clientelista, como na tradição brasileira.*

No imaginário dos policiais do GPAE seria preciso, ao mesmo tempo, dar oportunidades e realizar uma constante vigilância, empreendida tanto pelo do policiamento como pelo disciplinamento dos jovens. O suposto movimento incluído do GPAE configura-se nesse contexto como a reprodução de um tratamento diferenciado dado aos moradores da favela, ora vistos como *carentes e excluídos*, ora *suspeitos e bandidos* (SOUZA DA SILVA, 2006).

Em contrapartida, mesmo admitindo um panorama de “mais Estado, mais tutela e mais controle” favorecido pela instalação do GPAE, é importante considerar que, em ambas as áreas estudadas, sua presença impactou diretamente na redução dos tiroteios que anteriormente caracterizavam tais favelas. Isso aparece como principal indicador positivo da experiência no período focalizado.

De alguma maneira o GPAE respondeu ao postulado de que a “atividade policial seria essencialmente preventiva e, eventualmente, repressiva”, uma vez que a redução das disputas territoriais influiu na incidência dos confrontos armados.

É correto afirmar também que, ao analisar a experiência do Rio de Janeiro, verifica-se que o que é entendido como policiamento comunitário não se traduz tal qual definido nos manuais sobre o tema. Nesse sentido, a polissemia do termo “policiamento comunitário” vem ao encontro do que constataram Skolnick e Bayley (2002, p. 16):

*Poderia se pensar que tal tipo de policiamento já está bem estabelecido nas operações policiais e que sobram exemplos sobre ele. A realidade, no entanto, é que, ao mesmo tempo em que todo mundo fala sobre ele, o consenso acerca do seu significado ainda é pequeno [...]. Em alguns lugares, houve mudanças genuínas nas práticas policiais. Em outros, o policiamento comunitário é utilizado para rotular programas tradicionais, um caso clássico de colocar vinho velho em garrafas novas.*

Tampouco os parâmetros de eficiência e os elementos que definem o “sucesso” do GPAE são consensuais. Falar em êxito implica relativizar o que se compreende como tal, quem o enuncia ou para quem ele se destina. O que a análise revela é que população,

Estado, meios de comunicação, sociedade civil e mesmo a polícia têm diferentes entendimentos do que seja o “sucesso” dessa prática. De qualquer forma, hoje o GPAE representa uma política institucional da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro, mesmo tendo sua replicação comprometida pelo não-cumprimento dos requisitos postulados em sua definição.<sup>24</sup> Na ótica da população, é impossível desprezar os efeitos des-

ta nova polícia no seu cotidiano. Compreender este fenômeno e submetê-lo a avaliações constantes são o principal desafio para a polícia, os pesquisadores, os gestores e o conjunto da sociedade. Este investimento requer um salto qualitativo nos estudos e práticas de polícia comunitária no contexto do Rio de Janeiro, de modo que tais iniciativas ultrapassem o discurso e atinjam os níveis táticos e estratégicos pretendidos.

## Notas

1. Em cada Estado que compõe a Federação do Brasil existem duas polícias que desempenham atividades complementares, uma é de natureza preventiva, ostensiva e uniformizada, denominada Polícia Militar; a outra, de natureza judiciária e investigativa, é denominada Polícia Civil. Além das polícias militares e civis estaduais, o sistema de segurança brasileiro conta ainda com o Departamento de Polícia Federal (Judiciária), de Polícia Rodoviária Federal (patrulhamento e fiscalização das rodovias federais) e, no âmbito municipal, com Guardas Civis. Para mais informações sobre o modelo brasileiro, ver também Muniz (1999) e Beato (1999).

2. No Rio de Janeiro, as favelas passam a fazer parte do cenário urbano a partir da segunda metade do século XIX. O termo favela sempre esteve associado à idéia de ilegalidade, porque remetia a espaços excluídos da cidade “formal”. As casas eram construídas em terrenos para os quais os moradores não dispunham de título de propriedade, em geral, produto de invasão ou apropriação. Seus habitantes sempre foram vistos à margem da lei e, como tal, não tinham acesso aos bens de consumo coletivo (água, luz, esgoto, saúde, lazer, etc.). Este processo resultou na reiterada exclusão dos atores que ali habitavam da chamada cidadania formal (GONÇALVES apud VALLADARES, 2005, p. 22). Sobre favelas no Rio de Janeiro, ver também Santos (1993), Alvaro de Souza (1998), Valladares e Medeiros (2003), Zaluar (1985; 1994).

3. Referência nacional, coronel Cerqueira foi secretário de Estado da Polícia Militar e comandante geral nos dois mandatos do governador Leonel Brizola, nos períodos 1983-1987 e 1991-1994. Foi o primeiro policial de carreira, negro, a chegar ao comando geral, que até então havia sido exercido apenas por oficiais do Exército. Seu interesse em dialogar com o universo acadêmico viabilizou a realização de diversos estudos e pesquisas na PMERJ, tendo sido o responsável pela concepção da coleção *Polícia do Amanhã*, editada pelo Instituto Carioca de Criminologia (RJ). Mais informações sobre a trajetória pessoal e profissional do coronel Cerqueira em Cerqueira (2001).

4. Nesse mesmo período, outros atores participaram da concepção do GPAE Pavão-Pavãozinho/Cantagalo. A ONG Viva Rio tornou-se parceira da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro no aperfeiçoamento de propostas de policiamento mais ajustadas às características das favelas. Essa parceria culminou numa visita conjunta ao programa Cessar Fogo, desenvolvido por um grupo de pastores pentecostais num bairro negro de Boston. Entre outras iniciativas, o programa contava com uma unidade policial especializada para lidar com os conflitos entre gangues juvenis. Simultaneamente, foi fundado um Conselho de Entidades e Lideranças Comunitárias para dar suporte ao planejamento de segurança local, articulando diferentes atores em torno do desenvolvimento comunitário e do incremento na qualidade de vida dos moradores.

5. Como, por exemplo, o Estado de Minas Gerais, que a partir da experiência do GPAE desenvolveu os Grupamentos de Policiamento em Áreas de Risco – GPAR, implantados em aglomerados urbanos da cidade de Belo Horizonte. Sobre a experiência em Minas Gerais ver também Souza (2007).

6. “Entende-se por Áreas Especiais (AE) o espaço geográfico de densa ocupação humana, onde existam elevados indicadores de violência e criminalidade, combinado com destacada deficiência na prestação de serviços públicos essenciais e onde também se verifica a existência de condições inadequadas para o desenvolvimento humano e comunitário, propiciando dessa forma um fértil campo para proliferação de atividades desordeiras e criminosas, em face da pouca presença, ou até mesmo, a ausência total da ação do Estado, principalmente em termos de infra-estrutura e serviços” (BLANCO, 2002, p. 17). A partir dessa definição é possível supor que a escolha da nomenclatura “áreas especiais” visava tão somente “quebrar” ou minimizar alguns dos preconceitos recorrentes na relação da polícia com os “favelados”. Entretanto, no senso comum, a favela nunca é associada a um lugar “especial”, o que já coloca um desafio de interpretação semântica.

7. O PRO-GPAE foi fruto de um convênio de cooperação técnica firmado entre o governo do Estado do Rio de Janeiro e a ONG Viva Rio, com duração prevista de quatro anos. Entre-

tanto, devido a problemas com o repasse de verbas, somente as atividades previstas para o primeiro ano de projeto foram cumpridas: a realização do diagnóstico situacional, a capacitação de policiais e lideranças comunitárias, além da construção da *homepage* oficial dos grupamentos. A equipe responsável pela iniciativa foi coordenada por Rubem César Fernandes e Florencia Fontán Balestra, com assessoria técnica de Haydée Caruso, Luciane Patrício, Elizabeth Albernaz, Marco Aurélio Martins e Verônica dos Anjos.

8. O material produzido a partir de entrevistas e grupos focais realizados pela equipe técnica do Viva Rio foi sistematizado, na forma de relatório descritivo, pelo Centro Latino-Americano de Estudos de Violência e Saúde Jorge Careli – Claves/Fiocruz sob a coordenação das pesquisadoras Dra. Cecília Minayo e Dra. Edinilsa Ramos.

9. A pesquisa quantitativa foi realizada pelo Instituto Superior de Estudos da Religião – Iser sob a coordenação do estatístico Marcelo Nascimento.

10. Atualmente, na PMERJ, todos os GPAEs são subordinados a um comando intermediário denominado Comando de Policiamento em Áreas Especiais – CPAE. Existem seis unidades do GPAE no Rio de Janeiro: Pavão-Pavãozinho/Cantagalo, Providência, Formiga/Casa Branca/Chácara do Céu, Morro do Cavalo/Morro do Estado, Vila Cruzeiro, Rio das Pedras. É importante ressaltar que as novas unidades não necessariamente seguiram o modelo estrutural e conceitual proposto pelo primeiro grupamento (GPAE Pavão-Pavãozinho/Cantagalo).

11. Na estrutura organizacional da PMERJ, o policiamento comunitário encontra-se restrito a módulos fragmentados, vinculados aos batalhões de área. O primeiro módulo de policiamento comunitário do Rio de Janeiro foi implantado em 1994 no bairro de Copacabana. Para mais informações, ver Musumeci et al. (1996).

12. Para aprofundamento da perspectiva analítica sobre o mercado de drogas ilegais no Rio de Janeiro, ver Misse (2006).

13. Para o aprofundamento da discussão sobre as motivações de ingresso de crianças e jovens no tráfico de drogas no Rio de Janeiro, ver Dowdney (2003).

14. Músicas *funk* que enaltecem o poder do tráfico de drogas, cujos temas vão da caça a policiais até a morte de membros de facções rivais.

15. Esse seria o principal motivo de uma série de críticas de figuras públicas ao trabalho dos grupamentos. Ver, por exemplo, a reportagem do jornal *O Dia*, “Prefeito chama ONG Viva Rio de ‘Viva Droga’”, de 27 de março de 2007, em que o prefeito César Maia chama o GPAE de “uma espécie de comando de proteção à boca de fumo”.

16. O GPAE Cavalo hoje compreende também a região do Morro do Estado, localizado no centro da cidade de Niterói (RJ).

17. Essa empresária passou a administrar os projetos sociais desenvolvidos na favela dentro da sede do grupamento, que lhe cedeu uma sala.

18. Projeto criado em 2001 pela Rede Globo em parceria com o governo do Estado do Rio de Janeiro, Viva Rio e Unesco. Hoje atende aproximadamente 1.800 crianças e jovens em atividades esportivas e culturais. Mais informações, ver: <<http://criancaesperanca.globo.com>>.

19. Normalmente os grupamentos são dotados de apenas um oficial, que ocupa o cargo de comandante (em geral tenente ou capitão), favorecendo o diálogo entre os subordinados (soldados, cabos e sargentos) e seu superior.

20. O comandante do GPAE Morro do Cavalo/Morro do Estado permanece o mesmo desde a sua fundação, em 2002.

21. Skolnick e Bayley (2002) ainda retrocedem um pouco mais, datando as origens do policiamento comunitário entre os anos de 1914 e 1919, na gestão de Arthur Woods como Comissário de Polícia de Nova York. “Woods viu a responsabilidade do policial para com a comunidade de maneira tão abrangente, que poderia ser considerado como inovador até mesmo entre os atuais chefes de polícia. Cada policial era responsável pelas condições sociais de uma rua ou de um bairro” (2002, p. 58).

22. Para aprofundamento em relação aos efeitos da ideologia militar nas organizações policiais brasileiras, ver Muniz (1999).

23. Um bom exemplo disso é a visibilidade alcançada por projetos do tipo Disque-Denúncia, implicando uma espécie de redução do significado de participação. Ver Moraes (2006) e Mendes de Miranda (2007).

24. É comum relacionar a instalação física de um posto de policiamento comunitário à inauguração de uma unidade do GPAE, sem necessariamente respeitar os requisitos para a inauguração da primeira experiência no Pavão-Pavãozinho/Cantagalo.

## Referências Bibliográficas

ALVITO DE SOUZA, M. *As cores de Acari*. Tese (Doutorado) – USP, São Paulo, 1998.

BAYLEY, D. *Democratizing the Police Abroad: What to Do and How to Do It*. Washington, DC: U.S. Department of Justice, National Institute of Justice, 2001.

BEATO FILHO, C.C. *Políticas públicas de segurança e a questão policial. São Paulo em Perspectiva*, v. 13, n. 4, p. 13-27, 1999.

BLANCO, A.C.C. GPAE: uma experiência de polícia comunitária. *Comunicações do Iser*, O galo e o pavão, Rio de Janeiro, ano 22, n. 58, 2003.

\_\_\_\_\_. *Grupamento de policiamento em áreas especiais: uma experiência-piloto*. Monografia (Bacharelado em Ciências Sociais) – Departamento de Ciências Sociais, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2002.

BRETAS, M.L. *Ordem na cidade: o exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro, 1907- 1930*. Rio de Janeiro: Rocco, 1997.

- CARVALHO, J.M. de. *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2001.
- CERQUEIRA, C.M.N. *O futuro de uma ilusão: o sonho de uma nova polícia*. Rio de Janeiro: Freitas Bastos, 2001.
- \_\_\_\_\_. (Org.). *Do patrulhamento ao policiamento comunitário*. Rio de Janeiro: Fundação Ford/Freitas Bastos Editora, 1998.
- DIRETRIZ de Planejamento n. 23/00. *Bol. PM*, Rio de Janeiro, n. 37, 9 ago. 2000.
- DOWDNEY, L. *Crianças do tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Sete Letras, 2003.
- GONÇALVES, R.S. A construção jurídica das favelas do Rio de Janeiro: das origens ao código de obras de 1937. *Os urbanistas – Revista de Antropologia Urbana*, ano 4, v. 4, n. 5, fev. 2007. Disponível em: <<http://www.aguaforte.com/osurbanistas5/rafaelsgoncalves.html>>. Acesso em: 29 fev. 2008.
- HOLLOWAY, T.H. *Polícia no Rio de Janeiro: repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro: FGV, 1997.
- MENDES DE MIRANDA, A.P. A busca por direitos: possibilidades e limites da participação social na democratização do Estado. In: BLANCO, A.C.C.; CARUSO, H.; MUNIZ, J. (Org.). *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007.
- MISSE, M. As ligações perigosas: mercado informal, ilegal, narcotráfico e violência no Rio. In: \_\_\_\_\_. *Crime e violência no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.
- MORAES, L.P.B. *Disque-Denúncia: a arma do cidadão*. Um estudo sobre os processos de construção da verdade a partir das experiências da Central Disque-Denúncia do Rio de Janeiro. Dissertação (Mestrado) – PPGA/UFF, Rio de Janeiro, 2006.
- \_\_\_\_\_. A crise de identidade das Polícias Militares Brasileiras: dilemas e paradoxos da formação educacional. *Panel on the Role of the Armed Forces in Internal Security, Center for Hemispheric Defense Studies*, Washington, DC: 2001.
- MUNIZ, J. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Tese (Doutorado) – Iuperj, Rio de Janeiro, 1999.
- MUSUMECI, L. et al. *A experiência de policiamento comunitário em Copacabana (1994-95)*. Rio de Janeiro: Iser, 1996.
- NOVAES, R.R. Polícia, polícias: as percepções dos jovens. *Comunicações do Iser*, O galo e o pavão, Rio de Janeiro, ano 22, n. 58, 2003.
- NOVAES, R.R.; CUNHA, M. (Coord.). *O galo e o pavão*. Rio de Janeiro: Iser/Faperj, 2003.
- SANTOS, B.S. Notas sobre a história jurídico-social de Pasárgada. In: SOUZA Jr., J.G. (Org.). *Introdução Crítica ao Direito*. Brasília, UnB, 1993.
- SANTOS, W.G. *Cidadania e justiça: a política social na ordem brasileira*. Rio de Janeiro: Campus, 1987.
- SKOLNICK, J.H.; BAYLEY, D.H. *Policiamento comunitário: questões e práticas através do mundo*. São Paulo: Edusp, 2002.
- SOARES, L.E. *Meu casaco de general: 500 dias em front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- SOUZA DA SILVA, S. *Polícia pra quem precisa*. Um estudo sobre as práticas de tutela e repressão utilizadas pelo GPPE no morro do Cavalão (Niterói). Dissertação (Mestrado) – PPGA/UFF, Rio de Janeiro, 2006.
- SOUZA, E. Grupo Especializado em Áreas de Risco (GEPAR): os dilemas de uma experiência inovadora de prevenção e controle de tráfico de drogas e homicídios em favelas violentas em Belo Horizonte, Brasil. In: BLANCO, A.C.C.; CARUSO, H.; MUNIZ, J. (Org.). *Polícia, Estado e Sociedade: práticas e saberes latino-americanos*. Rio de Janeiro: Publit, 2007.
- VALLADARES, L.P. *A invenção da favela: do mito de origem a favela.com*. Rio de Janeiro: FGV, 2005. 204 p.
- VALLADARES, L.P.; MEDEIROS, L. *Pensando as favelas do Rio de Janeiro (1906-2000): uma bibliografia analítica*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/Faperj/Urbandata, 2003.
- ZALUAR, A. *Condomínio do diabo*. Rio de Janeiro, Ed. da UFRJ e Revan, 1994.
- \_\_\_\_\_. *A máquina e a revolta*. 1. ed. São Paulo: Brasiliense, 1985.

**Elizabeth R. Albernaz**

*Coordenadora de Projetos do Sou da Paz – SP.*  
(betealbernaz@soudapaz.org.br).

**Haydée Caruso**

*Antropóloga e Coordenadora da Rede de Policiais e Sociedade Civil na América Latina.*  
(haydee.caruso@yahoo.com.br)

**Luciane Patrício**

*Professora da Universidade Candido Mendes, Pesquisadora em Segurança Pública e Justiça Criminal.*  
(luciane.patricio@uol.com.br)

---

Artigo recebido em 23 de setembro de 2008.

Aprovado em 27 de outubro de 2008.

---

**Como citar o artigo:**

ALBERNAZ, E.R.; CARUSO, H.; PATRÍCIO, L. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do Grupo de Policiamento em Áreas Especiais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 2, p. 39-52, jul./dez. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.