



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

10º Encontro da ABCP

30/08 a 02/09/2016, Belo Horizonte, Hotel Ouro Minas



Área temática: Segurança Pública e Democracia

FORMAÇÃO DA AGENDA DA SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO: O IMPACTO DAS INSTITUIÇÕES FORMAIS NO PROCESSO DE FORMAÇÃO DA AGENDA DE POLÍTICAS PÚBLICAS.

Dr. Eduardo Rodrigues Gomes (UFF) e Patricia de Oliveira Burlamaqui (UFF)

Resumo: O artigo trata do processo de entrada na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro da política pública de “pacificação”. O trabalho dialoga com a literatura, especificamente, com a abordagem teórica modelo de múltiplos fluxos (KINGDON, 2003). E assim, pretende contribuir para essa literatura e chamar atenção da importância de incorporar nos estudos da formação da agenda as instituições políticas formais. Nesse sentido, a partir desse estudo de caso é possível perceber que a mudança de governo e a liderança política foram fatores relevantes para a abertura da janela de oportunidade para entrada de um problema na agenda, porém insuficiente para explicar a escolha da solução selecionada. Esse estudo de caso revela que a teoria de múltiplos fluxos pode ser reformulada a partir da incorporação sistematicamente, nessa abordagem, das instituições políticas formais tal como indicado por Zohlnhofer, Herweg e Hub (2015).

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

1. Introdução

A formação da agenda de políticas públicas é uma fase do processo político no qual atores relevantes definem, entre diversas alternativas, problemas e soluções que poderão merecer ações do governo. Essa fase, analiticamente, precede as demais: a implementação, o monitoramento e avaliação. Dada sua relevância diversas abordagens teóricas foram elaboradas ou adaptadas para estudá-la, como a teoria de múltiplos fluxos, o equilíbrio pontuado, teoria da difusão, por exemplo.

A despeito de diferenças entre essas abordagens, elas compartilham uma orientação mais ampla da teoria institucional, chamando a atenção para pelo menos dois aspectos: a dificuldade da mudança ou inovação institucional e a relevância da ação individual ou coletiva (coalizões de defesa, grupos de pressão, burocratas, especialistas, etc) sob oportunidades e restrições de regras formais e informais vigentes (PIERSON, 2004; THELEN E MAHONEY, 2010; IMMERGUT, 1992). No entanto, estudos recentes chamam a atenção para o fato de abordagem teórica como o modelo de múltiplos fluxos negligenciar ou subestimar a política formal vigente, ou seja, a



configuração do sistema político, com suas regras e atores (ZOHLNHOFER, HERWEG E HUB, 2015).

Nesse sentido, há um recente esforço de preencher essa lacuna e acrescentar as características da política formal ao arcabouço teórico da formação da agenda. O *objetivo* dessa pesquisa é analisar em que medida a dinâmica política democrática tem impacto na formação da agenda da segurança pública do Rio de Janeiro e explica a entrada nessa agenda da política de “pacificação” no Rio de Janeiro, que mescla atuações preventivas de policiamento comunitário e repressivas.

A *hipótese* geral do trabalho é que a dinâmica e as características da política democrática vigente influênciam o escopo daquilo considerado problemático e que, portanto, terá atenção do governo e as alternativas para resolvê-lo e contribuir, dessa forma, para as diferentes soluções concretas apresentadas. De forma mais objetiva, o trabalho observa o impacto das seguintes dimensões da política na formulação do problema e suas soluções possíveis: 1) o ciclo eleitoral; 2) as coalizões políticas partidárias; 3) os alinhamentos políticos entre entes federados.

O trabalho revela que:

1 – O ciclo eleitoral definiu a agenda da segurança pública.

2 – A aliança entre o PMDB e o PT foi importante para definir o apoio efetivo do Governo Federal ao Governo Estadual. Com isso o Governo Estadual acabou incorporando proposições que, inicialmente, não eram suas na política de “pacificação”.

3 – Apoio do Governo Federal ao Governo Estadual foi um fato importante na definição do tipo de política de segurança pública criada – mesmo sendo um assunto de competência dos estados.

A área de segurança foi escolhida pelos seguintes motivos: em primeiro lugar o tema da segurança pública é um assunto saliente, que tem atenção do governo e do público em geral. A solução para tal problema marca divisões claras entre propostas consideradas liberais ou progressistas e conservadoras. Simplificadamente tais propostas são divididas entre políticas restaurativas e repressivas. A política pública de “pacificadora” é uma solução/alternativa que tem uma formulação definida e atores dispostos a difundir-la. Ele pode incorporar ações mais ou menos restaurativas e repressivas. Ou seja, sua elaboração mais concreta pode ser concebida como uma disputa entre alternativas que dividem opiniões de especialistas e do público em geral.

Além disso, o problema da segurança pública no Rio de Janeiro é um tema que ocupa a agenda governamental há mais de trinta anos. É um tema de bastante disputa em todas as eleições governamentais. Tendo em vista que o Brasil é um país federalista e que cabe, segundo a constituição de 1988, ao Estado assegurar a segurança pública



de seus territórios, faz com que o mesmo decida qual política de segurança pública irá adotar, sem que para isso, precise da autorização do governo federal (Ver: BURLAMAQUI, 2016; GOMES e BURLAMAQUI, 2016).

A proposta desse trabalho é contribuir para essa literatura e chamar atenção da importância de incorporada nos estudos da formação da agenda a política formal. E assim, buscar compreender como as instituições formais afetam a agenda de políticas públicas. Nesse sentido, a partir desse estudo de caso é possível perceber que a mudança de governo e a liderança política foram fatores relevantes para a abertura da janela de oportunidade para entrada de um problema na agenda, porém insuficiente para explicar a escolha da solução selecionada. Esse estudo de caso revela que a teoria de múltiplos fluxos pode ser reformulada a partir da incorporação sistemática, nessa abordagem, das instituições políticas formais tal como indicado por Zohlnhofer, Herweg e Hub (2015).

O trabalho está dividido da seguinte forma: a primeira seção apresenta uma revisão teórica sobre formação da agenda em políticas públicas e sua relação com a política formal. Ressalta-se que a abordagem teórica adotada nesse artigo é o modelo de múltiplos fluxos. A segunda seção trata do estudo de caso, a política pública de “pacificação”. A terceira e última seção revela os achados dessa pesquisa.

2. Abordagens teóricas sobre processo de formação de agenda

Os estudos sobre o processo de formação da agenda de políticas públicas, em geral, procuram explicar como problemas e possíveis soluções ganham ou não atenção dos governos.

Os estudos sobre o tema remontam à década de 1960 e, desde então, diversas abordagens teóricas e estudos empíricos específicos foram elaborados. Nos anos 1960 e 1970, a literatura predominantemente ressalta a importância dos atores individuais e coletivos na formação de agenda, dando pouca ênfase nos aspectos estruturais ou institucionais vigentes. Um dos primeiros autores a chamar a atenção para isso foi Schattschneider (1960). Segundo o autor, a formação da agenda é conflituosa e certos grupos dominam o jogo político e acabam por determinar quais os temas e possíveis alternativas entrarão na agenda de políticas públicas. A expansão da agenda irá depender do escopo do conflito. Ou seja, do quanto um dado grupo irá mobilizar a opinião pública para chamar atenção das autoridades públicas para a resolução de um problema. Isto, foi denominado pelo autor de “mobilização de viés”.

Seguindo essa linha, Bachrach e Baratz (1962) chamaram atenção para o fato que é preciso entender também a não decisão. Os atores se mobilizam não apenas para influenciar o processo de tomada de decisão, mas também para limitar ou ampliar o que entra nesse processo. O viés do que entra ou não na agenda pública. Isto quer dizer



que a não decisão é poder. É preciso compreender o poder de A sobre B na construção de uma barreira para frear a participação de B; a impotência de B sobre A e; a falta de participação de B devido as barreiras e as derrotas antecipadas. Ou seja, a não decisão sugere que os elaboradores de políticas detêm o poder e tenham capacidade de manter certos temas fora da agenda que controlam.

Cobb e Elder (1995), nos anos 1970 vão além da questão dos vieses levantados pelos autores acima e se preocupam em compreender de forma mais detalhada como as questões são geradas e como elas entram na agenda de políticas públicas, chamando a atenção para a importância da relação entre atores políticos e o público em geral e, também, já incorporando aspectos institucionais. Para eles, era preciso que agentes políticos e sociais, denominados pelos autores como “detonadores”, fossem capazes de inserir o assunto na agenda de política pública e converter em questão ou assunto a ser resolvido. Os autores destacavam como principais agentes os partidos políticos, os grupos de pressão e a liderança política. Além disso, chamam atenção para a importância dos eventos não antecipados pelas autoridades públicas. Nesse caso, a formação da agenda é gerada por eventos conjunturais dos mais diversos que envolvem questão de segurança (motins em presídios, ônibus são queimados por traficantes de drogas, etc), questão econômica (queda da bolsa de valores, etc); questão política (denúncias de corrupção), etc. Ademais, Cobb e Elder analisaram a importância do apoio público para a sustentação ou permanência de um tema na agenda.

Cobb e Elder dividiam analiticamente a agenda em dois tipos: a agenda sistêmica e a agenda institucional. A agenda sistêmica encontra-se em discussão na sociedade, ou seja, diz respeito às questões percebidas, pela comunidade, como merecedoras de atenção pública. Para entrar em uma agenda sistêmica, a questão deve ter atenção difundida na sociedade, na medida em que a preocupação compartilhada pela população de que é merecedora de uma ação e possui uma percepção compartilhada pela população de que à autoridade pública quem deve agir. E agenda institucional diz respeito a alguns itens que integram a responsabilidade cotidiana da autoridade pública. Nesse sentido fazem parte da agenda institucional questões como pagamentos, processo orçamentário, processos burocráticos, decisões sobre tarifas, taxas, etc, políticas sociais realizadas).

Os autores ressaltam que o conteúdo de uma agenda tenderá a refletir a distribuição estrutural e institucional dos atores sociais e políticos, segundo a diferença de recursos e posições entre eles. Os atores que mais influenciam o conteúdo da agenda, segundo Cobb e Elder são os partidos políticos, grupos de pressão e a mídia. Já o acesso desses grupos a autoridade pública se relaciona com identificação entre os grupos e agentes do governo; recursos e poder de mobilização dos grupos (sindicatos,



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

associações etc); posição estratégica dos grupos na estrutura social e econômica (empresários, agricultores, Igreja etc).

Essa literatura foi importante para influenciar abordagens teóricas específicas para analisar o processo de agenda de políticas públicas elaboradas a partir dos anos 1990. Uma abordagem importante, nesse sentido, foi a denominada “equilíbrio pontuado” desenvolvida por Baumgartner e Jones (1993). Os autores afirmam que quando certos grupos poderosos perdem o controle da agenda, outro grupo ganha espaço, podendo assim, inserir novas questões e interpretações sobre possíveis alternativas a solução de um dado problema na agenda de políticas públicas. Isto, porque o “monopólio de políticas” (policy monopolies) foi quebrado e novos atores passam a controlar tanto o entendimento sobre um dado problema, quanto a capacidade de solucioná-lo. Sendo assim, possível mudar a agenda de políticas públicas.

Nessa linha explicativa, Frances Berry e Willian Berry (2014) procuram explicar como governos adotam novos programas e, conseqüentemente, isso acaba gerando uma mudança institucional por inovação. E a partir disso, eles mostram como um novo tema entra na agenda de políticas públicas de um dado país e, ao mesmo tempo, este é difundido em vários outros países. Nesse sentido, os autores chamam atenção para o papel das ideias na difusão de novos temas. Essa abordagem foi denominada por eles de “teoria da difusão”. Sendo assim, essa difusão de ideias poderá ocorrer por aprendizado (informação da efetividade da política pública adotada), imitação (independente da efetividade da política, simplesmente, porque país de origem tem uma boa reputação), *normative pressure* (adota porque outros países adotaram e/ou porque divide normas e crenças parecidas), competição (custos e benefícios de adotar essa nova política) e coerção (quando um governo A incentiva e/ou força o governo B a adotar essa política).

Uma outra abordagem teórica é o Modelo de Múltiplos Fluxos de John Kingdon (2003). Destaca-se que esse modelo tem sido muito aplicado nos estudos de formação de agenda. Kingdon (2003) investiga o motivo pelo qual agendas governamentais são formuladas e alteradas. Para Ele, esse é o resultado de três fluxos independentes, mas inter-relacionados: “problemas”, “políticas públicas” e “política”.

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



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Uma solução de política pública se relaciona tanto com a forma pela qual condições problemáticas são percebidas pelas autoridades públicas, quanto pelo modo como os assuntos devem ser enfrentados pelos governos. A entrada de um problema na agenda, nesse caso, gira em torno de uma discussão sobre o que o autor chama de “indicadores” utilizados para mostrar a “gravidade” do problema (como exemplos, taxa de violência, analfabetismo, etc). No entanto, indicadores, também, podem gerar consequências não antecipadas de um determinado programa; é o que o autor chama de feedback. Isso ocorre quando indicadores gerados no monitoramento de implementação de um programa trazem à tona “problemas” não percebidos anteriormente para o centro das atenções dos formuladores de políticas públicas.

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

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

O terceiro fluxo abordado por Kingdon (2003) é o político. Segundo o autor, a política é um fluxo que funciona separadamente dos outros dois (problemas e política pública); a política tem a sua própria dinâmica e regra. No fluxo político, alguns elementos são capazes de influenciar ou até mesmo determinar a agenda governamental, como 1) o “humor” da opinião pública; 2) forças políticas organizadas:



partidos, grupos de pressão, e outros. A sinalização de consenso ou conflito entre esses grupos pode definir se uma proposta de solução de um determinado problema entrará na agenda ou não; 3) Mudanças no Governo. Nesse caso, o autor chama a atenção, principalmente, para a mudança de competência/pessoal e jurisdição dentro do governo. A ideia do autor é que questões da agenda envolvem muitas vezes áreas distintas isso provoca disputas internas sobre quem detém a responsabilidade para assumir a agenda de políticas públicas. Uma mudança de pessoal nessas áreas pode levar ou barrar a entrada de questões na agenda. Além disso, novas concepções sobre o que é importante podem alterar radicalmente uma agenda de política pública, e; 4) construção de consenso: negociações, adesões e intercâmbios. A construção de consenso dentro do governo é fundamental para que uma determinada questão entre ou não dentro da agenda governamental.

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

Apesar do modelo de Múltiplos Fluxos, dentre as diversas abordagens que tentam explicar a formação da agenda, ser a mais bem elaborada e que tenta abarcar todos os conflitos e ambiguidades (ZAHARIADIS, 2003) do processo de formação da agenda, ela não aborda de forma detalhada a dinâmica política.

Recentemente existem propostas mais concretas de trazer de volta a política formal aos estudos de formação de agenda. O trabalho de Zohlnhofer, Herweg e Hub (2015) em “*Bringing Formal Political Institutions into the Multiple Streams Framework: Na Analytical Proposal for Comparative Policy Analysis*” é um exemplo de trabalho que procura inserir a política formal no modelo de múltiplos fluxos. Eles propõem estender o modelo de múltiplos fluxos até a tomada de decisão. Essa proposta de ampliar o escopo do modelo, também, foi feita por Zahariadis (2014). Entretanto, diferentemente desse autor, eles propõem diferenciar os dois processos acoplados, um para cada estágio. O primeiro processo é o de estabelecimento da agenda. Ou seja, quando uma questão é



reconhecida como um problema e propostas para solucionarem entram na agenda governamental. O segundo é o processo de tomada de decisão em que uma alternativa foi selecionada. Nessa etapa cabe explicar como o “empresário político” ganhou o apoio majoritário para que o seu projeto fosse adotado. E assim, os autores revelam três estratégias utilizadas por ele, concessão (como por exemplo, pode modificar o projeto original para que o mesmo seja compatível com a ideologia dos atores relevantes), package deal (ao incluir outros projetos ao original, colocando tudo dentro de um pacote de reformas) e manipulação (processo de convencimento dos *policy makers* e/ou público em geral que existe um problema que deve ser solucionado por tal solução). Nesse caso, não apenas os atores, mas também, as instituições políticas ganham relevância nesse modelo explicativo. E, acreditam assim, que com essa reformulação é possível apreender como as instituições formais afetam esses dois processos, assim como, diferenciar como a dinâmica do estabelecimento da agenda impacta no processo decisório.

3. Formação da agenda da política de pacificação

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

Sérgio Cabral Filho foi eleito Governador do Estado do Rio de Janeiro em outubro de 2006. Em novembro, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva promete apoio e integração com o Governador eleito (O Globo, 01/11/2006). Em seguida, antes mesmo da posse, Cabral anunciou como secretário de Segurança Pública José Mariano Beltrame¹ e reafirmou dá prioridade a área com investimento em inteligência na polícia.

¹ Durante o anúncio do nome de Beltrame ao cargo de Secretário de Segurança Pública surgiram vários rumores sobre porque ele havia sido indicado. O jornal o Globo de 18 de novembro de 2006 noticiava que ele era ligado ao Secretário Nacional de Segurança Pública – SENASP, Luiz Fernando Correa, mas isso foi negado por Cabral. Beltrame (2010) em seu livro “Todo dia é Segunda-Feira” afirmou que o nome dele acabou ido parar nas mãos do Governador por



É noticiado, também, no jornal O Globo (18/11/2006) a ida do Secretário à Bogotá (Colômbia), com o objetivo de conhecer as iniciativas que fizeram com que houvesse uma alta redução na criminalidade na cidade. Portanto, havia indícios que a área de segurança pública de fato seria prioridade no governo Cabral e, conseqüentemente, percebia-se uma possível abertura de uma “janela de oportunidade” (Kingdon, 2003) para mudanças na área.

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

O Governador Sérgio Cabral assumiu o governo, no dia seguinte, em 01/01/2007 com o discurso de ordem pública e guerra ao crime. Assim que tomou posse, Cabral aceitou a ajuda do Presidente e tropas da Força Nacional foram enviadas ao Estado para reforçar o policiamento da cidade (O Globo, 02/01/2007). Ressalta-se que a política de segurança pública adotada no Estado, nesse momento, tinha características de segurança nacional². Nas palavras do próprio Governador, conforme noticiado no dia 02 de janeiro de 2007 em entrevista ao Jornal O Globo, “ordem pública se faz com polícia e combatendo aqueles que desonram a polícia”. Ou ainda, “O nosso governo vai ganhar a guerra contra esses criminosos, nós vamos dar segurança à nossa população. Não é uma figura de retórica. Vamos trabalhar de mãos dadas com o governo federal”. Nota-se ainda, um compromisso de Cabral de trabalhar junto com a União.

A guerra estava declarada. O início do governo de Sérgio Cabral foi marcado por operações policiais e das forças nacionais dentro ou no entorno das comunidades e tinham como objetivo “sufocar” as quadrilhas de tráfico de drogas, principalmente, e as milícias. Ele constantemente declarava nos jornais a necessidade da guerra e que a venceria. Em suas palavras, “vamos prender e vamos para o enfrentamento com esses criminosos. Não há outro caminho. Infelizmente, o que estamos vivendo hoje no Rio de

recomendação de colegas da polícia federal. Além disso, que foi sabatinado pelo próprio Sérgio Cabral e Regis Fichtner (ex-chefe da Casa Civil do Estado do Rio de Janeiro).

² O conceito básico de segurança pública baseado nesse trabalho será adotado do próprio Ministério da Justiça. Nesse sentido, entendemos por segurança pública como “uma atividade pertinente aos órgãos estatais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações da criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites da lei”. Disponível em: <http://justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/orgaos-de-seguranca-1/conceitos-basicos>. Acesso em: 18/11/2015.

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



Janeiro é uma guerra. E nós vamos ganhar essa guerra”. A consequência da política de guerra foi o aumento de ferimento de civis (em sua maioria moradores de comunidades) por “balas perdidas”, homicídios, morte de policiais em folga ou serviço, ataque a cabines de policiais e vandalismos pela cidade, como queima de ônibus³.

Portanto, a primeira fase de estabelecimento da agenda da segurança pública do estado foi marcada por um discurso de combater a violência provocada por quadrilhas de tráfico de drogas com mais violência, por meio de ações repressivas ao crime. E assim, havia indicativos que essa era a solução escolhida pelo Governador recém-eleito (KINGDON, 2003; RIBEIRO, 2014; BURLAMAQUI, 2016; GOMES E BURLAMAQUI, 2016).

Isto, revelava que não existia um caminho de controlar o crime por meio da alternativa preventiva. O programa de policiamento comunitário da época, o Grupamento de Policiamento em Áreas especiais - GPAE (ver ALBERNAZ, C; PATRÍCIO, L, 2007; RIBEIRO, 2015; BURLAMAQUI, 2016), por exemplo, apesar de não ter sido a princípio descontinuado havia sido implantado em apenas mais uma comunidade em seis meses de governo Cabral (O Globo, 28/03/2007) pelo então Comandante Geral da PMERJ, Coronel Ubiratan Ângelo na comunidade de Rio das Pedras (Jacarepaguá).

Um exemplo marcante da política repressiva e de guerra as quadrilhas de tráfico de drogas foi a ocupação durante 58 dias pela polícia no complexo do alemão (O Globo, 28/06/2007). Uma operação desse tipo não acontecia a sete anos e segundo o Secretário de Segurança Pública José Mariano Beltrame a polícia “operava nas franjas dos morros” durante esse período. Anos depois, o próprio Secretário em seu livro “Todo dia é segunda-feira” falou sobre as polêmicas dessa ocupação (2014:17), “havíamos entrado no Alemão não para ocupar em 2007. Mais de mil homens, 19 mortos e uma eterna polêmica sobre a violência policial”.

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

³ No jornal O Globo, em 2007, foram noticiadas diversas matérias sobre assunto. Destacamos as notícias dos dias 12/02, 17/03, 08/03, 20/03, 31/03, 10/04, 18/04, 03/05, 08/05, 20/05, 28/06.



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

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

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

Vale a pena destacar que, em meados de 2007, o Rio de Janeiro foi sede dos jogos Pan Americanos e o Brasil é eleito sede da Copa do Mundo de Futebol e existia grandes chances do Rio de Janeiro torna-se sede das Olimpíadas, o que acabou se concretizando em 2009⁴. Para especialistas, a insegurança da cidade do Rio de Janeiro era um fato que preocupava as autoridades e até mesmo os organizadores internacionais e nacionais desses grandes eventos esportivos (RIBEIRO, 2014; NUNES, 2010). E para garantir a “paz” dos jogos, o Governador Cabral solicitou ainda mais homens da Força Nacional a União (O Globo, 30/06/2007). Até final de 2007 o discurso de seu governo continuou sendo de guerra ao crime (O Globo, 16/12/2007).

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

A polícia comunitária para mim é o programa ideal, é a polícia de proximidade. Mas, não podemos hoje colocar a polícia em um lugar onde ela estar exposta, onde a área

⁴ No início de 2009, o Comitê Olímpico Brasileiro e o Comitê Olímpico Internacional a convite do Governador Sérgio Cabral visitaram a UPP no Morro Santa Marta. Segundo Nunes (2013:75), os comitês consideraram o projeto o “grande trunfo do Rio de Janeiro para ganhar a competição”.



está muito conflagrada. Eu não posso colocar policiais hoje caminhando, fazendo policiamento comunitário, no Complexo do Alemão. É requisito fundamental para o policiamento comunitário que ele esteja em uma região que esteja – usando uma expressão de que não gosto muito – pacificada. Ou seja, que não tenha atuação criminosa nenhuma, nem milícia, nem tráfico, nem nada, por que aí o que acontece? Aí a polícia comunitária pode fazer o seu fundamento. E qual é o seu fundamento? É a troca. O morador vai poder chegar ao policial e dizer para ele alguma coisa, orientá-lo, e também o contrário (2008, entrevista).

No plano nacional destaca-se a entrada de Tarso Genro como Ministro da Justiça em março de 2007 e a criação no ano seguinte do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – Pronasci. Segundo o ex-Ministro da Justiça Tarso Genro (03/2007-02/2010), o programa Pronasci nasceu por meio de um exame que ele e sua equipe fizeram da política de segurança pública adotada no país. De acordo com Genro (2008/2009, entrevista) apesar dos avanços do período com o início da instalação do Sistema Único de Segurança Pública – Susp⁵ e o regime de colaboração entre a Polícia Federal e as polícias estaduais, a área não possuía uma “visão sistêmica” que integrasse uma articulação institucional e financeira entre os entes da federação. Essa seria uma das preocupações que com a implementação do Susp e também, do Pronasci deveriam suprir. Em relação ao processo de construção do Pronasci, vale a pena destacar as principais diretrizes que guiaram esse processo. Como afirmou Genro (2008/2009, entrevista),

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

Observa-se que aparece no discurso do ex-Ministro da Justiça a ideia de criar uma política de segurança pública preventiva, alterando a relação entre a polícia e a comunidade, ou seja, transformando-a mais próxima. Sendo assim, estava claro para

⁵ O projeto de Lei nº 3734/2012 de criação do Susp. Esse projeto ainda estava em tramitação até a conclusão desse artigo.



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

Genro (2010) que essa ideia não era nova e deveria ser inspirada a partir das experiências tanto internacionais quanto brasileiras.

Além disso, ele tinha como preocupação que o projeto tivesse uma cobertura legal, que segurança pública não virasse uma questão apenas de polícia, que a função dos municípios constitucionalmente definida para a área de segurança pública fosse modificada e, principalmente, que o sistema de financiamento da segurança pública e os recursos para área fossem garantidos (GENRO, 2008, entrevista).

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

Então, como fazer para mudar? É necessário mudar politicamente o pacto federativo entre União, estados e município. Porque não adianta somente o Estado, o Estado federal, mudar o seu comportamento. Se nós não tivermos, na base da sociedade, uma mudança na cultura da comunidade, uma mudança no aparato repressivo, essa mudança vai se transformar em impotência, e essa impotência pode exacerbar, inclusive, a violência. O que estamos propondo? Estamos propondo uma mudança radical no paradigma de segurança pública no país, que tem que ser acompanhada pelos governadores, seus secretários de segurança e demais instituições que correlacionam com isso, e tem que ser acompanhada pelas prefeituras também, que são as quem têm mãos acesso cotidiano às pessoas, através de políticas preventivas. Esse é o modelo contemplado pelo Pronasci. E, sobre os policiais, nós temos que desenhar uma política de formação, de alta qualidade, para que eles acompanhem essa mudança institucional e essa mudança cultural. Também não adianta só substituir o armamento policial. Se você só substituir o armamento policial, e não trabalhar na base da sociedade para estabelecer uma nova relação, a consequência pode ser que os policiais não queiram entrar em regiões de confronto com o crime organizado, com as quadrilhas que controlam grande parte das regiões mais pobres do Rio de Janeiro. A nossa proposta é uma mudança de paradigma completa, cujos efeitos serão processuais, não serão imediatos. Por exemplo, para policiais do Rio de Janeiro nós estamos oferecendo imediatamente formação com recursos para eles ganharem um aumento salarial enquanto estão estudando (GENRO, 2008. Entrevista).

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

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

Isto deixa claro que o discurso do Governo Federal era de mudança no paradigma da segurança pública do país. Nesse sentido, existia uma clara indução da União de



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

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

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

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

A política exclusiva de guerra ao crime continuou até meados de 2008 no Estado do Rio de Janeiro. Além disso, as constantes operações policiais no complexo do Alemão provocaram um problema não antecipado pelas autoridades, a migração de traficantes desse complexo para outras comunidades. Ou seja, a perda de controle de “território” e lucro com as vendas das drogas pelos traficantes fizeram com que eles migrassem para outras comunidades. No caso, localizadas na zona sul da cidade, como Dona Marta, Pavão-Pavãozinho, Ladeira dos Tabajaras. Isto, provocou o aumentando



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

do número de tiroteios nessas regiões e violência nos entornos (O Globo, 15/02-09/05-15/08/2008).

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

Após a ocupação do Dona Marta, Beltrame deu uma declaração no jornal O Globo dizendo que a polícia ficaria dentro da comunidade (03/12/2008). Alguns dias depois a comunidade do Dona Marta recebeu a visita do Governador Sérgio Cabral e o prefeito eleito Eduardo Paes. Os políticos em sua visita prometiam além de segurança pública, também, melhorias sociais à comunidade (O Globo, 10/12/2008).

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

Segundo Beltrame (2014: 104-105), a urgência da situação fez com que o programa Unidade de Polícia Pacificadora fosse implementado "precariamente" antes e, depois os contornos do programa e da própria "política de pacificação" foi sendo de fato estruturados. Ele revela que as UPPs não foram formuladas de uma só vez, e sim reflexos de longas conversas entre ele e sua equipe. Eles tinham conhecimento que



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

outras tentativas parecidas ao programa de “pacificação” já tinham sido tentadas na cidade do Rio de Janeiro.

Portanto, alguns fatores seriam diferenciais para o sucesso do programa, de acordo com Beltrame (2014: 107), tais como, 1) o objetivo do programa que não era de apreender drogas, traficantes e armamentos e sim de retomar os “territórios”. Como afirmou o secretário, “em vez de prometer atacar o crime, prender pessoas e acabar com as drogas, nosso compromisso era retomar o território”; 2) convencimento da cúpula da polícia militar sob o projeto e a mesma aceitar; 3) a comunidade que fosse receber o projeto, também, o aceitasse; 4) a imagem da polícia como força repressiva do Estado para os moradores de comunidade deveria ser modificada e a solução, para isso, foi a contratação de recém-formados para o novo programa. A justificativa era que, os mesmos, não teriam participado de operações policiais em comunidades e, por isso, não sofreria de “traumas da rotina de confrontos”. Isto, possibilitaria que esses policiais fossem capazes de ouvir e dialogar com moradores sobre os problemas da comunidade; 5) o planejamento e gestão do programa, assim como, o segredo da próxima comunidade a ser ocupada até o momento que isso de fato aconteceria e; 6) a consolidação do programa, em sua visão, também, era condicionado a políticas sociais. Ressalta-se que ações sociais do governo estadual em parceria com o a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro em comunidade “pacificadas”, segundo o secretário, aconteceram de fato dois anos após a implantação da primeira UPP.

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

Antes de tratarmos propriamente do que é o programa, vale a pena destacar a interpretação, também, dos atores de dentro da polícia sobre o processo de construção da política de pacificação. Primeiro, o Tenente-Coronel Vianna releva que as diretrizes de como seria o programa foi passado para os comandantes de unidades da PMERJ pelo subsecretário Roberto de Sá, assim que foi decidido mudar a estratégia de atuação na comunidade do Santa Marta. Mas, que o processo de implementação aconteceu antes da formulação da política. Segundo, para o Coronel Silva as UPPs tinham as mesmas características estruturais dos GPAEs. Terceiro, de acordo com o Coronel Pereira, a construção do programa foi possível devido a expertise, em policiamento comunitário, dos próprios atores que estavam no comando da PMERJ naquele momento. Nas palavras dos atores da polícia militar:



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

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

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

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

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

A primeira UPP foi na comunidade do Santa Marta, em Botafogo. Depois isso foi designado para as outras comunidades. Eu estou na Polícia há quase 12 anos, e nunca vi um interesse da Secretaria Estadual de Segurança em fazer esse policiamento comunitário (PINTO, 2010. Entrevista).

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

É um fato que para mim foi um divisor de águas, que fez com que o governo e a polícia assumissem como política de Estado o projeto da UPP. (...) eu penso que existe um consenso na sociedade e esse consenso cada vez mais ganha legitimidade nas bases de que o caminho é esse, que não há outro caminho. É o caminho da pacificação, é o caminho da mudança na filosofia e no modo de atuar das instituições policiais, tanto para dentro como para fora, isso está acontecendo. Ou seja, é o caminho que o visionário Coronel Cerqueira já tinha visualizado lá atrás, de fazer com que a polícia



militar seja uma instituição policial com o objetivo superior de prestar serviços à população (BLANCO, 2011. Entrevista).

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

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

Mas, o que são as Unidades de Polícia Pacificadora? Como dito anteriormente, o plano piloto da UPP foi implementado antes do Decreto-lei nº 41.650 de 21/01/2009. Esse decreto, por sua vez, apenas informa que o objetivo dessas unidades é executar “ações especiais concernentes à pacificação e manutenção da ordem pública nas comunidades carentes”. Nesse sentido, não deixando claro o que de fato é esse programa. Isso só aconteceu após o Decreto-lei nº 42.787 de 6/01/2011 que definiu como deveria ser a implementação e a estruturação dessas Unidades. Como também, esclareceu que essas unidades fazem parte de um Programa de Polícia Pacificadora e os motivos pelos quais as UPPs foram criadas. O artigo primeiro nos informa, então, os motivos da criação dessas unidades:

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

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

A implantação de uma UPP é resultado de quatro etapas: 1) A intervenção tática que consiste na retomada do controle por parte do Estado de áreas ilegalmente dominadas por grupos criminosos; 2) A estabilização é o momento que são intercaladas tanto ações de intervenção táticas, quanto ações de delimitação de áreas; 3) A implantação da UPP significa que policiais militares capacitados irão exercer o policiamento de proximidade dentro das comunidades contempladas pelo programa de “pacificação” e que, ao mesmo tempo, esses funcionário da segurança pública possibilitarão a entrada de serviços público e/ou privados a essa população e, ainda, a reintegração delas com a sociedade democrática de direitos; 4) A avaliação e monitoramento do programa de “pacificação” (Decreto-lei no 42.787 de 6/01/2011).



Outras três informações relevantes do Decreto-lei no 42.787 de 6/01/2011 que vale a pena serem destacadas são: 1) que as UPPs estão subordinadas a Coordenadoria de Polícia Pacificadora – CPP que é responsável pela coordenação, planejamento, operacionalização e implantação de UPPs; 2) o Instituto de Segurança Pública – ISP responsável pela avaliação, monitoramento, criação de indicadores e divulgação de dados sobre o programa; 3) o artigo sexto do estabelece que os policiais militares alocados nas UPPs deverão ter uma “formação especial” em direitos humanos e policiamento comunitário. Além disso, todos os soldados devem ser recém-ingressados.

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

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

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

Depois da experiência piloto, o projeto continuou se expandindo até os dias de hoje e, após sete anos do primeiro passo, temos agora 38 UPPs no Estado do Rio de Janeiro, contemplando 196 comunidades com mais de 9 mil policiais, com cobertura de 9.446.047 m² e 1,5 milhões de pessoas beneficiadas. Segundo dados oficiais houve uma diminuição da taxa de homicídios dolosos em áreas de UPP de 30,9 para 7,4 por 100 mil habitantes ao ano. No caso de mortes por intervenções policiais em áreas de UPP decresceu de 30,3 para 3,7 por 100 mil habitantes ao ano. Entretanto, se olharmos



para os dados de desaparecidos, em 38 UPPs, veremos que em 2014 foram notificados 173 casos, um aumento em relação a 2007, mas, uma diminuição aos 234 casos de 2012. Em relação ao número de autos de resistência (resistência com morte do opositor), no mesmo período, houve uma queda de 180 casos em 2007 para 24 em 2014. No que diz respeito a morte de policiais militares em serviço o aumento foi de 1 caso em 2007 para 20 em 2014 (Ver dados em ISP, 2015). Além disso, o novo Governador, do mesmo partido do anterior, eleito em 2014 prometeu dá continuidade e expandir o programa. Mas, apesar disso, anunciou corte na área de segurança pública (O GLOBO, 26/01/2015).

Em síntese o processo pode ser visualizado, a partir do modelo de Múltiplos Fluxos, no quadro abaixo:

Quadro 1

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

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



Estabelecimento da agenda/tomada de decisão: entrada da política pública na agenda.	Abertura da “janela de oportunidade”. “Empresário político”: Beltrame. Entrada do problema na agenda. Entrada na agenda da política de “pacificação”. Política de “pacificação”: policiamento comunitário (mudança da relação estado e sociedade) + continuidade da política repressiva (legado institucional) ⁶ .
---	---

Fonte: elaboração própria

4. Considerações Finais

A solução ao problema da violência no Rio de Janeiro foi objeto de disputa na agenda da segurança pública no governo Sérgio Cabral. Para o Governador e secretário de segurança pública, o problema da violência no Estado do Rio de Janeiro era provocado por quadrilhas de tráfico de drogas por domínio de “território”, este localizados em favelas. Apesar do modelo de segurança pública repressiva adotado no Estado há mais de trinta anos se mostrar ineficiente, além de provocar a morte de diversos civis e policiais ao longo desses anos, e ser contrário as diretrizes do governo federal, o mesmo, fez parte da agenda da Segurança Pública desse governo por quase os dois primeiros anos de seu mandato, como única alternativa para combater essa violência (Ver: BURLAMAQUI, 2016; GOMES e BURLAMAQUI, 2016).

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

1) Pela própria dinâmica da agenda de segurança no estado.

a) A escalada da violência no estado era percebida pelas autoridades e opinião pública como um problema de grande gravidade (indicadores mostravam isso, como altas taxas de homicídios dolosos. Ver relatório do ISP, 2015) e que necessitava de uma solução. Naquele momento, parece que toda a política anterior havia fracassado, o que abre a possibilidade de novas formulações. Além disso, a cidade do Rio de Janeiro no início do governo Cabral sofreu diversos atos de violência (focusing events), como por exemplo, queima de ônibus, assassinatos de policiais, etc.

b) A cidade do Rio de Janeiro receberia a partir de 2007 grandes eventos internacionais, como o Pan Americano (2007), a Copa do Mundo (2014) e os Jogos Olímpicos (2016). Portanto, uma preocupação para as autoridades nacionais e

⁶ O quanto essa política significa mudança e/ou continuidade institucional na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro foi tratado em: Burlamaqui, 2016.



internacionais era justamente de como assegurar a segurança dos jogos e dos visitantes que viriam a cidade.

2) Quanto da política formal

a) O ciclo eleitoral definiu a agenda da segurança pública. O resultado da eleição foi importante. Primeiro, porque as eleições permitiram a entrada de um novo governador e sua equipe de segurança no estado do Rio de Janeiro. Segundo, porque o resultado da eleição permitiu a entrada de um governador aliado do Governo Federal. Nesse caso, é importante chamar a atenção para a prominência que o futuro Secretário de Segurança Pública desse novo governo passa a exercer. Ele acaba se tornando uma liderança importante na negociação da nova política que viria ser elaborada.

b) Associado a esse último aspecto, um outro fato importante foi a aliança entre o PMDB e o PT. Isto, definiu o apoio efetivo do Governo Federal ao Governo Estadual, inclusive com o financiamento das políticas estaduais pela União.

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

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

Nesse sentido, observa-se uma clara estratégia de concessão, o projeto original (unicamente de repressão ao crime) foi ajustado de forma que compartilhasse a ideologia dos atores relevantes do Governo Federal (ZOHLNHOFER, HERWEG E HUB, 2015).

Por fim, a partir desse estudo de caso foi possível perceber que as características da política formal, como o ciclo eleitoral, relação federativa e alianças partidárias teve impacto sobre o processo de tomada de decisão. Ressalta-se que a mudança de governo e a liderança política foram fatores relevantes para a abertura da “janela de oportunidade” (KINGDON, 2003) para entrada de um problema na agenda (estabelecimento da agenda), porém insuficiente para explicar a escolha da solução selecionada. Nesse sentido, conclui-se tal como já revelado por Zohlhofer, Herweg e



Hub (2015) que o modelo de múltiplos fluxos pode ser reformulado a partir da incorporação sistematicamente, nessa abordagem, das instituições políticas formais.

5. Referência Bibliográfica

Livros, Artigos, Teses, Dissertações e Monografias.

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

BURLAMAQUI, Patricia de O. O Caso da “Política de Pacificação”: Processo de Formação da Agenda da Segurança Pública do Rio de Janeiro. Dissertação de mestrado, UFF/DCP, Rio de Janeiro. 2016.

BAUMGARTNER, Frank; JONES, Bryan D. Agendas and Instabilities in American Politic. Chicago: University of Chicago Press. 1993.

BACHRACH, Peter; BARATZ, Morton S. Two Faces of Power. The American Political Science Review, Volume 56, Issue 4. 1962.

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

BERRY, Frances Stokes; BERRY, William D. Innovation and Diffusion Models in Policy Research. In: SABATIER, Paul A; WEIBLE, Christopher M. Theories of Policy Process – Third Edition. Westview Press. 2014.

COBB, Roger W; ELDER, Charles D. Issues and Agendas. In: THEODOULOU, Stella Z; CAHN, Matthew A (org). Public Policy: the essential readings. New Jersey: Prentice Hall. 1995.

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

GOMES, Eduardo R; BURLAMAQUI, Patricia de. A Trajetória da Política de Pacificação do Rio de Janeiro desde a Redemocratização: encontros e desencontros de diferentes iniciativas. Brasiliana. Journal for Brazilian Studies, London, V. 4, N. 2. 2016.

IMMERGUT, Ellen M. As Regras do Jogo: a lógica da política de saúde na França, na Suíça e na Suécia. RBCS, São Paulo, n.30, ano 11, 1996.

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

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



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

MISSE, Daniel G. Policiamento comunitário no Rio de Janeiro: GPAA e UPP, continuidade descontinuada? Anais do XIX CONPEDI, Florianópolis, V. 1. 2010.

MOHANTY, Satyajit; MOHANTY, Rabindra. Community Policing as a Public Policy: Challenges and Recommendations. Cambridge: Cambridge Scholars Publishing. 2014.

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

PARSONS, Wayne. Políticas Públicas: una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: Flacso. 2007.

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

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

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

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

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

SCHATTSCHNEIDER, Elmer E. The Semisovereign People. New York, Holt, Rinehart e Winston, 1960.

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

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

Documentos Jurídicos



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

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

Programa de Governo

FILHO, Sérgio Cabral. Plano de Governo (2007-2010). Disponível em: <<http://www.fazenda.rj.gov.br/sefaz/content/conn/UCMServer/uuid/dDocName%3A1706098>>. Acesso em: 20 de junho de 2014.

FILHO, Sérgio Cabral. Plano de Governo (2011-2014). Disponível em: https://explicatudo.com/wp-content/uploads/2010/07/proposta_governo-3.pdf. Acesso em: 20 de junho de 2014.

Plano Estratégico

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

Documentário

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

Entrevistas

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

ZUMA, Capitão Leonardo. Entrevistado em 2009/2010: Rio de Janeiro/Brasília.

PINTO, Cabo Vander Pereira. Entrevistado em 2009/2010: Rio de Janeiro/Brasília.

GENRO, Tarso (Ex-Ministro da Justiça). Entrevistado em 2008/2010: Rio de Janeiro/Brasília.

Disponível em: projeto “Memória do Policiamento Comunitário na cidade do Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro. 2011.

PEREIRA, Coronel Ibis Silva. Entrevistado por Luciana Heymann e Ludmila Ribeiro em 2011: Rio de Janeiro.

SILVA, Coronel e Professor Jorge. Entrevistado por Ludmila Ribeiro e Marcela de Carvalho. Rio de Janeiro/2011.

ÂNGELO, Coronel Ubiratan de Oliveira. Entrevistado por Ludmila Ribeiro e Marcela de Carvalho. 2010/Rio de Janeiro.



10º ENCONTRO CIÊNCIA POLÍTICA E A POLÍTICA:
MEMÓRIA E FUTURO
Associação Brasileira de Ciência Política
Belo Horizonte
30 de agosto a 2 de setembro - 2016

BLANCO, Tenente-Coronel Antônio C. Carballo. Entrevistado por Ludmila Ribeiro, Luciana Heymann e Marcela Carvalho em 2011/Rio de Janeiro.

VIANNA, Tenente-Coronel Roberto. Entrevistado por Ludmila Ribeiro e Christiane Jalles de Paula. 2011/Rio de Janeiro.

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

BELTRAME, José Mariano. Entrevistado por Philip Evanson em 2008.

VANNUCHI, Paulo de Tarso. Entrevistado por Maria Helena M. Alves e José V Palacios em 2008.

BALESTRERI, Ricardo Brisolla. Entrevistado por Maria Helena M. Alves e José V Palacios em 2008.

CABRAL FILHO, Sérgio. Entrevistado por Philip Evanson em 2008.

GENRO, Tarso. Entrevistado por Maria Helena M. Alves e José V Palacios em 2008.