

A Trajetória da Política de Pacificação do Rio de Janeiro desde a Redemocratização: Diferentes Iniciativas Governamentais até a Instituição das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)

Eduardo Rodrigues Gomes
Patricia de Oliveira Burlamaqui

Introdução

O ciclo eleitoral de 2006 permitiu a entrada de um governador no estado do Rio de Janeiro aliado ao governo federal. E coincidentemente, a cidade do Rio de Janeiro receberia a partir de 2007 grandes eventos internacionais como o Pan Americano, neste mesmo ano, a Copa do Mundo em 2014 e os Jogos Olímpicos em 2016. Era vista como uma grande preocupação para as autoridades nacionais e internacionais se o Estado conseguiria assegurar a segurança dos jogos e participantes durante o período desses eventos.

Para o governador Sérgio Cabral, 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 de o 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 às diretrizes do governo federal, o mesmo fez parte da agenda da segurança pública do governo Sérgio Cabral por quase os dois primeiros anos de seu mandato, como única alternativa para combate a essa violência.

Portanto, a entrada da “política de pacificação” na agenda de segurança pública do Estado ocorreu apenas em meados do governo Cabral e a mesma acabou se

constituindo em uma política com características repressivas de “retorno de território” e preventivas com a implantação de um policiamento comunitário em áreas de favelas. Ou seja, significou uma mudança de uma política com características “puramente” repressivas para uma política pública denominada como “pacificadora”, que mescla atuações preventivas e repressivas, que pode ser reveladora de como atores (suas ideias e interesses), instituições e contexto se relacionam no processo de tomada de decisão.

É possível identificar desde a década de 1980, em outros governos, tentativas de inserção nessa agenda de iniciativas/programas de policiamento comunitário, que tinham a mesma intenção de acabar com a violência provocada por quadrilhas de tráfico de drogas por disputas de território em áreas de favelas.

O termo polícia comunitária empregado pelo poder público no Rio de Janeiro, ao longo desses anos, no entanto, assumiu um significado diferente daquele empregado pela literatura especializada. O policiamento comunitário acabou significando uma mudança de relação/postura entre a polícia e a comunidade (moradores de áreas de favelas).

Segundo Skogan (2008), o policiamento comunitário é visto como uma mudança da própria estrutura de organização e processo decisório da polícia. Portanto, a adoção de tal política pública significa seguir três estratégias centrais: 1) Envolvimento da comunidade. Isto é, uma parceria entre a polícia e a comunidade no apontamento dos problemas do bairro e questões prioritárias; 2) Solução de problema. Definição de estratégias preventivas que serão adotadas para a solução de problemas, a partir de um diagnóstico realizado pela polícia, tendo em vista as informações e necessidades da própria comunidade; e 3) Descentralização das decisões. Estratégias de ações para a solução dos problemas da localidade devem ser realizadas entre o supervisor e os

policiais lotados em tal área e não determinadas pelo centro de comando da própria polícia.

O objetivo do trabalho, então, é analisar até que ponto a política de “pacificação” significa uma mudança e/ou uma continuidade na agenda da segurança pública do estado do Rio de Janeiro.

Essa questão se insere nas reflexões correntes do neoinstitucionalismo histórico, em particular nas preocupações com os processos de continuidade e mudança institucional. Nesse sentido, nos últimos anos, novas formulações sobre os processos pelos quais mudanças graduais nas instituições são implementadas ao longo do tempo têm ganhado força na literatura institucional. Essas contribuições têm criticado proposições até então vigentes que relacionam alterações institucionais exclusivamente a choques externos e se apoia na premissa de que as instituições contam com fortes mecanismos de reprodução, o que impediria ou dificultaria alterações provocadas por fatores endógenos às instituições (Thelen e Mahoney, 2010).

É justamente essa concepção de exclusividade dos fatores externos como causa da mudança institucional que tem sido questionada por novas abordagens, sendo que Thelen e Mahoney (2010) constroem um modelo analítico para compreender como fatores endógenos às instituições promovem alterações graduais das instituições existentes.

O ponto dos autores é que as mudanças institucionais tendem a ocorrer quando problemas relacionados à interpretação e aplicação de regras existentes criam condições para que a) determinados atores implementem as regras existentes de novas maneiras, b) criem novas regras e/ou c) deixem de aplicar algumas regras. O resultado dessas três possibilidades de ação acaba promovendo alterações institucionais que, a médio e longo

prazo, podem levar a uma própria reconfiguração da instituição vigente (Thelen e Mahoney 2010).

Especificamente, o modelo analítico da mudança institucional gradual elaborado pelos autores é formado por um conjunto de proposições relacionado a duas variáveis endógenas: características do contexto político da instituição e características do alvo/objetivo das instituições. A combinação dessas variáveis gera um quadro analítico em que quatro tipos de mudança institucional - Displacement, Layering, Drifting e Conversion - são possíveis. Mais do que isso, a capacidade de mudança tende a variar de acordo com a posição de poder/decisão dos atores de dentro das instituições; ou seja, de acordo com o acesso institucional ou extrainstitucional de atores com poder de realizar ou bloquear mudanças. Nesse sentido, eles identificam quatro tipos de agentes de mudança: os Insurrectionaries; os Symbionts, os Parasitic e os Subversives.

No caso aqui examinado, parece-nos que temos uma trajetória que se modifica através de Layering. Esse tipo de mudança gradual, que destacamos, acontece à medida que agentes de mudança renegociam alguns elementos de um conjunto de instituições. Isso pode acontecer, por exemplo, em contextos nos quais, diante da falta de apoio para alterar e/ou substituir uma determinada instituição, certos agentes entram em negociação com outros agentes de oposição para inserir novas instituições no arcabouço vigente como alternativa para um problema emergente. Nesse sentido, os “inovadores” se acomodam às estruturas e práticas pré-existente. Isto parece ter acontecido com a política de “pacificação”, em certa medida, ao tentar entrar na agenda da segurança pública do Estado do Rio de Janeiro.

Esse artigo está dividido em três seções. A primeira se propõe a expor as políticas de segurança pública de cada governo do estado do Rio voltadas para acabar com a violência em áreas de comunidades, provocadas pelo tráfico de drogas, entre o período

de 1983 até 2006. A segunda enfoca o projeto das UPPs. Por fim, a consideração final revela até que ponto essa política é uma mudança ou continuidade nessa agenda.

De Brizola a Rosinha

No início da década de 1980, quando tiveram início os primeiros movimentos em favor da transição do Brasil para um regime democrático, Leonel Brizola, do PDT, foi eleito governador do estado do Rio de Janeiro para o período 1983-1987.

Brizola pertencia a um partido de oposição ao regime militar e, no que se refere à área de segurança pública, promoveu uma reorganização da polícia através de uma importante mudança institucional com a extinção da Secretaria de Segurança Pública, impedindo interferências de representantes das Forças Armadas nos assuntos internos do estado, uma vez que esta secretaria deveria ser comandada por um General do Exército¹. Essa alteração possibilitou a nomeação do Coronel Nazareth Cerqueira para o cargo de comandante geral da PMERJ, possibilitando que esta escolha não precisasse passar pelo crivo do ministro do Exército e lhe desse maior autonomia² (Ribeiro, 2015; Hollanda, 2005).

Segundo Hollanda (2005: 103), o governo Brizola marcava-se por um discurso de interlocução e aproximação entre a comunidade e a polícia. Ele contava com o Coronel Cerqueira que buscou introduzir na polícia militar pressupostos do policiamento comunitário, como podia ser visto no próprio Plano Diretor da PMERJ no qual ela deveria “promover, adaptando a estrutura policial-militar às exigências de segurança

¹ Boletim de Informação da Polícia Militar n. 20, de 18/02/1983.

² Decreto-lei n. 667 de 1969

pública, o ajustamento comportamental da organização dentro de uma nova concepção de ordem pública, na qual a colaboração e a integração comunitária sejam novos e importantes referenciais, o que implica um novo policial e uma nova polícia” (PMERJ, 1984-1987, p.34).

Destaca-se ainda que o Coronel Cerqueira visitou alguns países tendo como objetivo conhecer os tipos de modelos de policiamento existentes. Por meio dessas viagens teve conhecimento de três modelos de policiamento comunitário, o Koban no Japão, a polícia de Ontário e a de Nova Iorque. Ele retornou ao Brasil com um rico material sobre essas experiências (Ribeiro, 2014).

Essa autonomia permitiu que o discurso de Brizola de maior interlocução e aproximação entre a polícia e a comunidade/bairros pudesse sair do papel, dando assim autonomia ao Coronel Cerqueira para introduzir políticas públicas de policiamento comunitário. Essa reinterpretação e aplicação de novas regras existentes criaram condições para que houvesse uma relativa mudança institucional, dentro da organização da polícia militar, para entrada de uma nova forma de pensar a relação entre a polícia e a comunidade.

Ainda no contexto ainda incerto de redemocratização do país, na PMERJ foi introduzido nos cursos de formação de oficiais a filosofia dos direitos humanos. O objetivo era uma mudança na cultura da polícia. Cerqueira acreditava que essa reforma curricular teria como efeito endógeno uma mudança de diretriz na intervenção policial (Hollanda, 2005).

Paralelamente, dois programas pilotos de policiamento comunitário foram implementados na cidade do Rio de Janeiro: 1) Policiamento Comunitário de Bairro; e 2) Centro Integrado de Policiamento Comunitário (CIPOC). O primeiro foi implementado em áreas sem maiores problemas de segurança pública, em bairros como Urca, Grajaú e

Laranjeiras e, posteriormente, foi expandido para catorze bairros. Esse programa seria executado pelo Grupamento Especializado no Policiamento de Bairro (GEPB)³. A ideia era que a aproximação entre a polícia e os moradores possibilitaria um melhor atendimento às demandas de segurança pública dos bairros. Sendo assim, os policiais se reuniam com os conselheiros comunitários e juntos discutiam as demandas e possíveis soluções para os problemas de segurança pública no bairro (Ribeiro, 2014).

Já o CIPOC foi implementado na área do 18º Batalhão da PMERJ na comunidade da Cidade de Deus, substituindo o tradicional Destacamento de Policiamento Ostensivo da Cidade de Deus e, conseqüentemente, aboliu as “celas para confinamento de presos” nessa nova estrutura (Hollanda, 2005: 118). A inauguração do programa contou com vários grupos de trabalho como Apoio Comunitário, Patrulhamento Mirim, Apoio Social e Apoio ao Trabalhador e, também, com vários voluntários da própria comunidade, com convênios de secretarias estaduais e o cadastro das pessoas desempregadas da comunidade. O objetivo do CIPOC era garantir a prestação de serviços policiais em áreas pobres por meio de políticas preventivas.

Além disso, para garantir a prestação de serviços policiais nessa área, era necessário mudar a “cultura policial” militarizante, focada na captura do inimigo, ou seja, modificar a percepção do policial sobre a própria natureza do seu trabalho. Nesse sentido, o policial deveria ver a comunidade como aliada e, por meio dessa parceria entre a polícia e a comunidade, os problemas de ordem pública seriam resolvidos. Uma forma encontrada para “facilitar” a mudança da “cultura policial” foi a alocação de policiais recém-formados no CIPOC.

³ Boletim de Informação da PMERJ n. 234 de 11/12/1986.

Entretanto, segundo Hollanda (2005), a ideia principal do projeto de mudar a relação entre a polícia e a comunidade foi recebida com estranhamento pela maioria dos moradores da Cidade de Deus, enquanto que, para Ribeiro (2014), o projeto acabou sendo mais do mesmo, ou seja, o objetivo da aproximação entre a polícia e a comunidade acabou se resumindo à identificação dos criminosos por parte dos moradores.

No entanto, isso acontecia devido ao próprio medo que os moradores tinham dos traficantes, que mesmo após a instalação do programa continuaram atuando na Cidade de Deus. Para o Coronel Cerqueira (Ribeiro, 2014: 291), o programa foi mal sucedido. Uma justificativa para o fracasso seria a falta de domínio do próprio Estado sob esse território, que acabou inviabilizando o projeto e, conseqüentemente, a sua continuidade e expansão. Segundo Soares (2002), Brizola não conseguiu implantar o modelo democrático de segurança pública que havia prometido, baseado nos direitos humanos, e não foi capaz de controlar o tráfico de entorpecentes e aumento dos homicídios.

O tema da violência e criminalidade tinha assumido centralidade no debate público. O candidato do PMDB Moreira Franco venceu as eleições de 1986 com o slogan “acabar com a violência em cem dias” (O Globo, 17/03/1987). A entrada de Franco (1987-1991) no estado significou a continuidade de políticas repressivas na agenda da segurança pública (Pierson, 2004). O objetivo do governador era pôr fim à violência no estado em cem dias. Nesse período, algumas ocupações em comunidades foram realizadas pela força policial com objetivo de garantir a soberania do Estado em áreas controladas pelo tráfico de drogas. A polícia entrava nessas localidades, expulsava os traficantes e permanecia durante um curto período no território ocupado (Soares, 2002). Entretanto, seu governo foi marcado, justamente, pelo aumento da violência, principalmente em áreas dominadas pelo tráfico de drogas.

Esse contexto de insegurança e desgaste do governo antecessor permitiu que Leonel Brizola (1991-1994) vencesse as eleições e voltasse ao posto de governador em 1991. E, conseqüentemente, a volta de seus aliados como o Coronel Cerqueira, que retornou aos cargos de secretário e Comandante da PMERJ. Cerqueira seguia com os objetivos que não havia conseguido concretizar em sua primeira gestão.

Entretanto, o segundo governo Brizola foi marcado por um modelo de política de segurança pública ambígua, ora defendia e construía políticas de caráter preventivo, ora as ações eram puramente repressivas. Nesse sentido, destacam-se, durante esse período, quatro iniciativas/programas que tinham como diretriz uma interlocução entre a polícia e a comunidade/bairro e consideradas políticas preventivas: o Policiamento Ostensivo Complementar (POC); a reativação do Grupamento Especializado de Policiamento de Bairros (GEPB); o Batalhão Escola de Polícia Comunitária (BEPC); e os Postos Policiais Comunitários (PPC).

O Policiamento Ostensivo Complementar⁴ previa uma interlocução entre os policiais e a comunidade/bairro e tinha como objetivo alocar policiais em áreas consideradas pela população local de maior incidência de crimes. Segundo Ribeiro (2015), a diretriz do POC era a soberania do Estado nos territórios dominados por criminosos e a captura dos mesmos.

Em 1991, foi reeditado o programa Grupamento Especializado de Policiamento de Bairros (GEPB). Porém, diferentemente da primeira edição, o programa se resumia na instalação de policiamento em áreas com maior índice de violência apontado pela população. Além disso, ao contrário do programa anterior, o Batalhão de Choque passou a ser responsável por sua organização. Isto significava um desacordo com a

⁴ Boletim de Informação da PMERJ n. 80 de 11/07/1991 e n. 138 de 01/10/1991.

diretriz do programa, tendo em vista que o objetivo do Batalhão de Choque era controlar os “distúrbios civis”, ou seja, tinha uma atuação repressiva e não preventiva do crime (Ribeiro, 2014 e 2015). No ano seguinte, foi criado o Batalhão Escola da Polícia Comunitária (BEPC) na Ilha do Governador, que era um programa de formação para os recém-ingressados na PMERJ na filosofia do policiamento comunitário.

Por fim, a quarta iniciativa foi a instalação em algumas favelas de Postos de Policiais Comunitários (PPC). A ideia continuava a mesma, seguir a diretriz do policiamento comunitário. Mas o PPC, na prática, não seguia os princípios de policiamento comunitário e as reclamações, por parte da comunidade, em relação a prestação de serviço policial eram constantes e, até mesmo, com queixa de abuso de força e autoridade. Em menos de um ano vários PPCs foram desativados.

O segundo governo Brizola vivia uma crise de segurança pública, com aumento do número de roubos, sequestros e homicídios. Isto se desdobrou em uma impopularidade do próprio governador, como sendo incapaz de resolver os problemas enfrentados pelo Estado, principalmente na área de segurança pública⁵. Outro exemplo das dificuldades de seus programas foi a interferência federal na segurança da Eco-92, o evento internacional das Nações Unidas envolvendo cento e oitenta países para discutir os rumos para um desenvolvimento sustentável, que teve lugar na cidade do Rio de Janeiro em 1992. Diante da dificuldade de trazer segurança pública aos chefes de estados, o governador Brizola assinou um acordo com o governo federal e aceitou a presença de 15 mil soldados e blindados do Exército nas ruas, em locais de vias expressas e entrada de algumas favelas.

⁵ Idem.

Em 1994, Brizola entrega o cargo ao seu vice, Nilo Batista (1994-1995), para concorrer às eleições presidenciais. Nesse período, destaca-se a implementação do Grupamento de Aplicação Prático Escolar (GAPE), que também tinha como diretriz os princípios do policiamento comunitário e era um projeto voltado para comunidades pobres, vítimas da violência provocada pelo tráfico de drogas. O GAPE⁶ foi implantado nas comunidades da Previdência, Pavão-Pavãozinho, da Mangueira, Borel e Andaraí (Albernaz; Caruso; Patrício, 2007). O GAPE era formado, essencialmente, por recém-ingressados na corporação e as estratégias preventivas deveriam ser desenhadas a partir de um diálogo com os moradores.

Mas, diferentemente das outras iniciativas, o policiamento dentro das comunidades era realizado vinte quatro horas por dia. A intenção era acabar com as guerras, dentro dessas comunidades, entre traficantes rivais e, também, substituir o policiamento caracterizado como “Blitz” (Santos, 2012), em que os policiais entravam nas comunidades fortemente armados com objetivo de apreender armas, drogas e prender traficantes, o que acabava gerando vítimas dos conflitos. De acordo ainda com as diretrizes do programa, o objetivo era diminuir drasticamente o uso da força letal nas áreas de favelas, exercer a soberania estatal, desarticular o tráfico e resgatar a imagem da Polícia Militar.

Outra experiência, nesse período, foi o Policiamento Comunitário de Quarteirão, fruto do Movimento Viva Rio, uma ONG criada a partir do sequestro do filho de um líder empresarial. Esta parceria entre a ONG Viva Rio e setores da PMERJ (Muniz et al., 1997) constituiria o “Rio unido contra a violência”, de caráter preventivo e implantado no bairro de Copacabana, área do 19º Batalhão da Polícia Militar. O objetivo do projeto

⁶ Boletim de Informação da PMERJ n. 63 de 07/04/1994.

era construir um canal de participação entre os residentes do bairro e as forças policiais para que juntos pudessem solucionar os problemas de segurança pública da região.

Além disso, o projeto deveria resgatar a legitimidade do próprio modelo de policiamento comunitário, a confiança da população na polícia militar e a diminuição do uso da força letal. Entretanto, segundo Muniz (1997), o projeto enfrentou três obstáculos: a) problemas referentes ao acesso a residentes do bairro; b) dificuldade relacionada a colaboração de outros órgãos públicos; e 3) as dificuldades internas, ou seja, com a própria legitimação do programa dentro da PMERJ. Com a mudança de governo, em 1995, e, conseqüentemente, a mudança na diretriz da política de segurança pública, esse programa foi desativado.

Por fim, vale ressaltar o esforço do governador Nilo Batista em difundir o modelo de policiamento comunitário dentro da corporação por meio de capacitações de policiais e, ainda, com a inauguração de centros comunitários e realização de encontros nas comunidades/bairros com os policiais com objetivo de discutir essa filosofia⁷.

Entretanto, mais um governo que tinha proposta de promover reforma na organização policial, por meio de programas de policiamento comunitário e, nesse sentido, com atuação preventiva e não apenas repressiva na área de segurança pública para combater a violência em áreas dominadas pelo tráfico de drogas, não havia sido bem-sucedido. O principal motivo apontado foi a incapacidade do Estado de garantir a sua soberania nessas áreas. Outros motivos foram a falta de confiança por parte da população na polícia, significando dificuldades de relacionamento entre ambos, e a dificuldade da própria polícia de ter um relacionamento de proximidade com as comunidades.

⁷ Boletim de Informação da PMERJ n. 214 de 16/11/1994 e n. 226 de 15/12/1994.

No final de outubro de 1994, o Presidente da República Itamar Franco propõe ao governador Nilo Batista uma “Operação Rio”. Ou seja, uma operação conjunta entre a PMERJ e o exército na invasão de morros e favelas com intuito de prender traficantes e apreender armas e drogas. Além disso, essa ação contaria, também, com uma outra operação de controle das fronteiras no estado. O governador era contra o projeto de Itamar Franco e chegou a declarar no jornal O Globo que não aceitaria a “Operação Rio” e ameaçou, até mesmo, renunciar ao cargo. Isso levou até a um boato de que o Presidente decretaria estado de defesa para fazer com que a operação acontecesse. Destaca-se que organizações da sociedade civil, como o Viva Rio, a OAB-RJ e até mesmo procuradores do Ministério Público Federal se manifestaram a favor de uma intervenção do governo federal no Rio de Janeiro. No final, o governador cedeu e assinou um acordo de cooperação com o governo federal e a “Operação Rio” acabou acontecendo entre o período de 31/10/1994 a 31/12/1994. Esse acordo foi bem recebido pela população. (O Globo, 26/10/1994; 27/10/1994; Caldeira, 1996; Borges, 2006).

Marcello Alencar (1995-1999) venceu as eleições de 1994 e assumiu o cargo de governador prometendo investir no aparato policial e que usaria a força policial e militar se fosse preciso para combater a criminalidade (O Globo, 2/12/1994). O que significava a persistência de políticas repressivas na agenda da segurança pública do estado (Pierson, 2004). Em posse do cargo, o governador implementou três medidas principais na área de segurança pública: 1) a recriação da Secretaria de Segurança Pública; 2) a instituição da “premiação em pecúnia, por mérito especial, tendo por destinatário Policial Civil, Policial Militar e Bombeiro Militar” e, além do prêmio, uma gratificação que poderia variar de 50% a 150% do valor do salário de cada servidor premiado. Essa premiação ficou conhecida como “gratificação faroeste”. O resultado foi que na maioria dos atos considerados de “mérito especial” eram consequência de morte

de criminosos ou processo de retomada de territórios; e 3) a prorrogação do convênio de cooperação de combate ao narcotráfico no estado com o governo federal e, assim, dando continuidade à “Operação Rio”. Essas medidas tomadas pelo governador mostravam uma continuidade na agenda da segurança pública do estado de um modelo de política pública na área de caráter puramente repressivo (PIERSON, 2004). Portanto, novamente a tentativa de mudança de concepção de um modelo de segurança pública preventiva com características de policiamento comunitário foi transformada em ações puramente repressivas e até certo ponto um policiamento militarizante. Esse foi o direcionamento do governo de Marcello Alencar (O Globo, 22/10/1997). O resultado da política de “guerra contra o crime” do governador Marcello Alencar foi desastroso. O número de vitimização de policiais comparado com o governo Brizola e de Nilo Batista que era de 16 vítimas subiu para 121 vítimas por 10 mil habitantes (Muniz, 1997). Em relação ao número de óbitos por homicídio, o total subiu de 6.420 para 8.218 por 100 mil habitantes de 1994 a 1996 (DATASUS/SIM).

Com o agravamento da segurança pública no estado do Rio de Janeiro, esse foi justamente o tema principal das eleições de 1998. Em 1999, Anthony Garotinho assumiu o governo com o compromisso de diminuir o número de mortes em ações policiais, principalmente em áreas de comunidades. Esta era uma reivindicação de diversos órgãos da sociedade civil defensoras dos direitos humanos (Human Rights Watch, 1997).

No primeiro ano de seu governo destaca-se o programa de policiamento comunitário Mutirão pela Paz, que foi implementado na comunidade da Vila Pereira da Silva (“Pereirão”). O objetivo do programa era prestar serviço público de segurança vinte quatro horas para as áreas de comunidades, e esse serviço deveria garantir os direitos dos cidadãos, como também ser caracterizado pela qualidade e respeito à

cidadania. Além disso, esse policiamento seria baseado no policiamento comunitário e deveria ser orientado para a “resolução de problemas”, ou seja, deveria ter uma interlocução entre a polícia e a comunidade para que juntos buscassem soluções para os problemas de segurança pública (Soares, 2011), diminuindo a letalidade das ações policiais.

Após essa etapa, estava previsto, pelo programa, ações sociais em diversas áreas, tais como educação, saúde, urbanização etc. Mas, apesar do programa ter sido bem-sucedido na comunidade piloto, acabou por ser interrompido. Em meados de 2000, um outro programa de policiamento comunitário foi criado, o Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais (GPAE)⁸ nas comunidades do Pavão-Pavãozinho e Cantagalo. Essa era mais uma tentativa de controlar a violência em áreas de comunidades, provocada por quadrilhas de tráfico de drogas e, também, por confronto entre policiais e criminosos. Destaca-se que nos dois primeiros anos do projeto houve uma redução da taxa de homicídio nessas áreas (Albernaz; Caruso; Patrício, 2007).

Segundo especialistas, o GPAE era um programa de policiamento comunitário inspirado no projeto *Boston Gun*, implantado nos Estados Unidos com o objetivo de diminuir as taxas de homicídios de jovens em áreas com alto número de gangues (Ferreira, 2011; Ribeiro e Montandon, 2014).

O GPAE seguia três diretrizes: 1) Não-tolerância a armas de fogo dentro das comunidades; 2) Não-tolerância com o envolvimento de crianças com criminosos; e 3) Não-tolerância com policiais ou militares, em geral, envolvidos com criminosos ou atuando de forma violenta ou abusando do poder (Albernaz, Caruso e Patrício, 2007: 42).

⁸ Boletim de Informação da PMERJ No 37 de 09/08/2000.

De acordo com Albernaz, Caruso e Patrício (2007:42), o programa não tinha como objetivo acabar com o tráfico de drogas, mas sim reduzir o número de homicídios. Além disso, outros objetivos norteadores eram transformar a imagem da polícia para os moradores das comunidades e, como já dito acima, fornecer prestação de serviço policial a essas áreas (postos policiais e circulação da polícia nas ruas/ “becos”). Segundo os autores, a ideia era transformar a polícia em um “herói civilizador” e símbolo da “entrada do Estado na favela”. Nesse sentido, acreditava-se que através dessa transformação de imagem e maior confiança - por parte dos moradores - na polícia e sensação de segurança seria possível afastar a dominação dos traficantes sobre os moradores da comunidade.

Com a saída de Garotinho do cargo de governador, assumiu sua vice, Benedita da Silva. Nesse período, o GPAE passou por expansão e foi implantado em outras comunidades. Segundo Albernaz, Caruso e Patrício (2007), o programa sofreu expansão sem a menor preocupação com a avaliação do projeto e apesar de protestos de moradores e queima de ônibus devido a mortes de jovens em comunidades onde já havia sido instalado o GPAE. Uma das justificativas da expansão do programa em outras comunidades, pelos autores, foi a resposta do poder público à morte do repórter Tim Lopes dentro da comunidade Vila Cruzeiro.

No ano seguinte Rosinha Garotinho assumiu o governo do estado. Essa troca de governo não significou a descontinuidade do GPAE, pelo contrário, o programa passou por um projeto de revitalização e avaliações em uma parceria entre a ONG Viva Rio e o governo do estado.

Por fim, ressalta-se que desde a década de 80 o Rio de Janeiro havia enfrentado diversas tentativas de entrada na agenda da segurança pública de experiências de policiamento comunitário, sendo o GPAE mais uma dessas tentativas. Entretanto, de

todas as experiências direcionadas às áreas de comunidades, esse programa foi o mais bem estruturado. De acordo com Albernaz, Caruso e Patrício (2007), esse programa era um reflexo do acúmulo de experiências anteriores (acertos e erros) em policiamento comunitário, dentro da área de segurança pública do estado, com destaque para a polícia militar. A expansão do projeto, mesmo sendo pequena, significou uma alteração institucional importante⁹.

Pacificação e UPPs

Em 2006, o candidato a governador do estado do Rio de Janeiro Sérgio Cabral Filho lança o seu “Plano de Governo”, tendo como prioridade as áreas de saúde e segurança pública. Nesse plano, são apresentados os tópicos de prioridades dentro da área de segurança pública que, em geral, referem-se a investimentos em inteligência, equipamento e melhoria das polícias. Mas o tópico mais importante é o enfrentamento da violência e, nesse caso, fortemente identificada, pelo documento, como resultado do tráfico de drogas e de armas. 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 aparece nenhum programa de polícia “pacificadora”, ou UPP ou qualquer tipo de programa de policiamento comunitário.

O ciclo eleitoral permitiu a entrada do governador Sérgio Cabral Filho do PMDB, aliado ao Presidente Lula, do PT. Antes mesmo de tomar posse nomeou José Mariano

⁹ Comunidades que receberam o GPAAE: Pavão-Pavãozinho, Morro da Babilônia, Chapéu Mangueira, Providência, Gardênia Azul, Rio das Pedras, Morro do Cavalão, Morro do Estado, Morro da Chácara do Céu, Morro da Formiga, Morro da Casa Branca e Vila Cruzeiro.

Beltrame como secretário de segurança pública do estado, que reafirmou dar prioridade à área com investimento em inteligência na polícia (O Globo, 18/11/2006). No final de dezembro, após ataques a policiais e à população, noticiados pelo jornal O Globo (31/12/2006) como sendo ordenados pelo traficante preso Marcinho VP, Cabral encontrou-se com Lula e este ofereceu enviar agentes da Força Nacional para ajudar no controle à violência na cidade do Rio de Janeiro, apoio que o futuro governador mostrou-se disposto a aceitar.

No ano seguinte, Cabral assumiu o governo com o discurso de ordem pública e guerra ao crime. Assim que tomou posse, ele 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 o discurso do governador demonstrava uma “dependência de trajetória” na política de segurança pública no estado com características de segurança nacional. Novamente o discurso de combater a violência com mais violência e, principalmente, a provocada por quadrilhas de tráfico de drogas persistia nessa agenda. 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”.

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. Ressalta-se que o discurso do governador muito se aproximava do ex-governador Marcello Alencar. 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 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 ônibus¹⁰.

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 (Ferrera e Brito, 2010). Segundo o ex-ministro (2007/2010), 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 (Ferreira e Britto, 2010), apesar dos avanços do período com o início da instalação do Sistema Único de Segurança Pública (Susp)¹¹ 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 a implementação do Susp e também do Pronasci deveria suprir. Em relação ao processo de construção do Pronasci, vale a pena destacar as principais diretrizes que guiaram esse processo.

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, tornando-a mais próxima. Sendo assim, estava claro para Genro que essa ideia não era nova e deveria ser inspirada a partir das experiências tanto

¹⁰ N° jornal O Globo, em 2007, fora noticiadas diversas matérias sobre o 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.

¹¹ O Projeto de Lei 3734/2012 que cria o Susp ainda está em tramitação.

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 a área fossem garantidos (Ferreira e Britto, 2010).

Ainda em 2007, o Rio de Janeiro recebia os jogos Pan Americanos e o Brasil é eleito sede da Copa do Mundo de Futebol para 2014, além de existir grandes chances de o Rio de Janeiro tornar-se sede das Olimpíadas em 2016, o que acabou se concretizando em 2009¹². 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).

A política exclusiva de guerra ao crime continuou até meados de 2008 no estado. 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 Morro Santa Marta, Pavão-Pavãozinho e Ladeira dos Tabajás. Isso provocou o aumento do número de tiroteios nessas regiões e violência nos entornos (O Globo, 15/02/2008, 09/05/2008, 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", considerado o

¹² No início de 2009, o Comitê Olímpico Brasileiro e o Comitê Olímpico Internacional, a convite do governador Sérgio Cabral, visitou 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”.

plano piloto que, posteriormente, será chamado de Unidade de Política "Pacificadora" - UPP. Após a ocupação do Santa Marta, Beltrame deu uma declaração nos jornais dizendo que a polícia ficaria dentro da comunidade (03/12/2008). Alguns dias depois a comunidade do Santa Marta recebeu a visita do governador Sérgio Cabral e do prefeito eleito Eduardo Paes. Os políticos, em sua visita, prometiam, além de segurança pública, melhorias sociais à comunidade (O Globo, 10/12/2008).

O discurso de guerra ao crime e de combater a violência com mais violência, apesar de permanecer nessa agenda, aos poucos, 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 Santa Marta.

De acordo com Beltrame (2014: 104), a urgência da situação fez com que o programa Unidade de Polícia Pacificadora fosse implementado "precariamente" antes e, posteriormente, os contornos do programa e da própria "política de pacificação" foram sendo de fato estruturados. Segundo o secretário, as UPPs não foram formuladas de uma só vez, e sim como reflexos de longas conversas entre ele e sua equipe. Eles tinham conhecimento de que outras tentativas parecidas com o programa de "pacificação" já tinham sido tentadas na cidade do Rio de Janeiro. Em suas palavras: "a nossa ocupação não seria a primeira tentativa do governo do Rio de entrar para ficar nos territórios do tráfico. A questão era que todas as outras tinham fracassado" (Beltrame, 2014: 105).

Portanto, alguns fatores seriam diferenciais para o sucesso do programa, segundo Beltrame (2014), 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 o 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 sofreriam de “traumas da rotina de confrontos”. Isso possibilitaria que esses policiais fossem capazes de ouvir e dialogar com moradores sobre os problemas da comunidade (Beltrame, 2014: 107); 5) o planejamento e gestão do programa, assim como manter segredo sobre a próxima comunidade a ser ocupada até o momento que isso de fato acontecesse; e 6) a consolidação do programa, em sua visão, também, era condicionada a políticas sociais. Ressalta-se que ações sociais do governo estadual em parceria com a prefeitura da cidade do Rio de Janeiro em comunidades “pacificadas”, segundo o secretário, aconteceram de fato dois anos após a implantação da primeira UPP.

Ressalta-se que esse plano piloto foi implementado antes do Decreto-Lei nº. 41.650 de 21/01/ 2009 que criou as UPPs e antes do Decreto-Lei nº. 42.787 de 6/01/2011 que estabelece, passo a passo, como deveria ser a implementação e a estruturação dessas Unidades. Além disso, esse segundo Decreto-Lei deixa claro que as UPPs fazem parte de um Programa de Polícia "Pacificadora", ou seja, de um projeto de política pública "pacificadora".

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 em 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 funcionários da segurança pública possibilitarão a entrada de serviços públicos e/ou privados para essa população e, ainda, a reintegração delas com a sociedade democrática de direitos; 4) A avaliação e monitoramento do programa de “pacificação”¹³.

Outros quatro pontos podem ser considerados fundamentais para a implementação do programa, sendo o primeiro a questão do financiamento do programa que contou com recursos financeiros do Grupo EBX, do Pronasci (capacitação da corporação) e do próprio governo estadual. O segundo se refere às parcerias entre os entes da federação e de outras organizações como o Sebrae, Firjan, Legião da Boa Vontade e Viva Rio, entre outras.

O terceiro ponto destaca que politicamente a aliança entre o PT e o 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, o Presidente, o governador do estado e o prefeito são aliados políticos. Para especialistas, o fato de o Presidente e os entes locais não serem opositores ajudou a fixação na agenda de segurança pública de políticas preventivas de caráter comunitárias (Soares, 2002). O quarto ponto seria a opinião pública ser 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

¹³ Decreto-lei no 42.787 de 6/01/2011.

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 UPPs de 30,9 para 7,4 por 100 mil habitantes ao ano. Mortes por intervenções policiais em áreas de UPP decresceram de 30,3 para 3,7 por 100 mil habitantes ao ano (ISP, 2015). 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 em relação 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 mortes de policiais militares em serviço, o aumento foi de 1 caso em 2007 para 20 em 2014 (ISP). Além disso, o novo governador, do mesmo partido do anterior, Pezão, eleito em 2014, prometeu dar continuidade e expandir o programa. Mas, apesar disso, anunciou corte na área de segurança pública (O Globo, 26/01/2015).

Considerações finais

Este artigo mostra como as diferentes visões de como enfrentar o problema foram debatidas e incorporadas na agenda da segurança pública. Diferentemente do que se pode pensar, a política de segurança de pacificação, via uma ideia de policiamento comunitário, não foi uma completa inovação e rompimento com abordagens repressivas tradicionalmente aplicadas no estado. Ao mesmo tempo, não significa que ela é uma continuidade, com nova roupagem, da política anterior. Ao contrário, o processo de formação da agenda mostra como elementos de ambos os modelos de solução para o problema da segurança foram incorporados na política de pacificação. Isso se deveu aos seguintes motivos: todo legado institucional vigente no período estudado baseadi em política repressiva no combate às drogas – assim como os atores relevantes

representantes dessa tradição, como a própria polícia – não foram instantaneamente removidos. Ao contrário, atores ligados a essa tradição de alguma forma permaneceram em cargos públicos e influenciaram o processo decisório. Por outro lado, fontes de mudança surgiram dentro da própria política, como no próprio governo – novos atores da democratização. As eleições propiciaram ao longo do tempo mudanças nos quadros da administração pública e levaram a uma negociação entre os interesses e visões diferentes. Ou seja, a democratização forçou os atores/coalizões distintos a negociarem o escopo e as alternativas viáveis. Mas essa negociação só foi possível em um contexto de certo equilíbrio de poderes entre os interesses divergentes. Nos governos Brizola e Nilo Batista, por exemplo, a orientação política era de romper com a tradição repressiva. No entanto, tais governadores ou sofreram forte resistência dos quadros elevados da polícia e/ou não conseguiram o apoio de outros atores políticos relevantes – como o governo municipal e federal – e não conseguiram inserir seus projetos na agenda.

Já o governo Cabral, inicialmente orientado para uma agenda repressiva na área de segurança, foi justamente aquele que formulou propostas posteriormente nomeadas de “pacificação”. Isto devido a alguns fatores como: o fracasso de outros governos em controlar a escalada da violência, a agenda de grandes eventos internacionais na cidade (Pan Americano, Copa do Mundo e Jogos Olímpicos), aliança entre os entes federados, financiamento e apoio da opinião pública.

O processo de negociação entre os entes federados aliados acabou resultando em uma política pública que mescla atuação repressiva (continuidade) – de retorno de “território”, tal como queria o governador e o secretário de segurança pública, e atuação preventiva (mudança) – como policiamento comunitário em áreas de comunidade, tal como queria o governo federal (Thelen e Mahoney, 2011; Pierson, 2004).

Entretanto, o que chamamos de mudança de relação entre a polícia e a comunidade, ainda, é reduzida a poucos espaços que foram beneficiados pelo programa UPP. Apesar de reconhecermos que de todas as iniciativas e todos os programas de policiamento comunitário, este foi o mais bem-sucedido e que mais tempo permaneceu na agenda, o fato é que a expansão de qualquer iniciativa/programa de policiamento comunitário sempre dependeu do contexto político e a permanência do modelo de política repressiva nessa agenda sempre foi algo não superado. Por fim, no que se refere a essa mudança de relação, a mesma ainda não está concluída.

References

Albernaz, Elizabete R; Caruso, Haydée; Patrício, Luciane. Tensões e desafios de um policiamento comunitário em favelas do Rio de Janeiro: o caso do grupamento de policiamento em áreas especiais. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, v.21, n.2, 2007.

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

Blanco, Antônio Carlos Carballo. *Grupamento de Policiamento em Áreas Especiais: uma Experiência-piloto*. Monografia (graduação), Departamento de Ciências Sociais da UERJ, Rio de Janeiro. 2002.

Britto, Ângela; Ferreira, Marieta de Moraes. *Segurança e Cidadania: Memórias do Pronasci*. Depoimentos ao Cpdoc/FGV. Rio de Janeiro: Editora FGV. 2010.

Cano, Ignacio; Borges, Dorian; Ribeiro, Eduardo. *Os Donos do Morro: uma avaliação exploratória do impacto das Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: UERJ. 2010.

Hollanda, Cristina B. de. *Polícia e Direitos Humanos: Política de Segurança Pública no Primeiro Governo Brizola – Rio de Janeiro: 1983-1986*. Rio de Janeiro: Editora Revan. 2005.

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

Human Rights Watch. *Brutalidade Policial Urbana no Brasil*. Washington Rights Watch. 1997. Disponível em: <http://www.dhnet.org.br/w3/hrw/james.pdf>. Acesso em: 20 de fevereiro de 2015.

Mamede, Alessandra C. *Governo Moreira Franco e Política de Segurança Pública: o inimigo interno*. Encontro Regional da ANPUH-Rio. 2010.

Muniz, Jacqueline; Larvie, Sean Patrick; Musumesi, Leonarda; Freire, Bianca. *Estratégias de Intervenção Policial no Estado Contemporâneo: Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário*. *Tempo Social*. v.9, no.1, São Paulo, 1997.

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

Ribeiro, Ludmila M. *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)*. Mimeo.

Rio de Janeiro. Decreto-lei nº 41.650 de 21/01/ 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.

_____. Decreto-lei nº 42.787 de 06/01/ 2011. *Diário Oficial do Rio de Janeiro*, Ano XXXVII, nº 05 – parte I. Poder Executivo, Rio de Janeiro, 2011.

Ruschel, René. Entrevista com Luiz Eduardo Soares (em 1 de dezembro de 2011) - UPP: origens, perspectivas, contextos institucionais e conjunturas políticas. In: Disponível em: <http://www.luizeduardosoares.com/?p=854>.

Silva, Marcella Carvalho de Araujo. A transformação da política na favela: um estudo de caso sobre os agentes comunitários. Dissertação, UFRJ, 2013.

Skogan, Wesley G. "An Overview of Community Policing: Origins, Concepts and Implementation". In: Williamson, Tom (org). *The Handbook of Knowledge-Based Policing: Current Conceptions and Future Directions*. Chicago, John Willey & Sons, 2008. pp. 43-57.

Soares, Francisca Vergínio. A política de segurança pública dos governos Brizola e Moreira Franco – à margem da Nova Violência. RJ: Papel Virtual Editora, 2002.

Stepan, Alfred, ed. *Democratizando o Brazil*. Rio de Janeiro: Editora Paz e Terra. 1988.

Mahoney, James e Thelen, Kathleen. "A Theory of Gradual Institutional Change". In: Mahoney, James e Thelen, Kathleen Change (eds.) *Explaining Institutional Change - Ambiguity, Agency, and Power*. Cambridge University