

## Estado e segurança pública no Rio de Janeiro: dilemas de um aprendizado difícil\*

Luiz Eduardo Soares \*\*  
João Trajano Sento-Sé \*\*\*

Janeiro de 2000

**A** escolha do quadro tem muito pouco de aleatório: cinco homens negros, maltrapilhos e humilhados estão atados entre si por uma corda grossa amarrada a seus pescoços. Diante deles, policiais militares armados aguardam o momento de conduzi-los à delegacia na condição de suspeitos de pertencerem a uma quadrilha de assaltantes e traficantes de drogas, após uma “operação bem sucedida na favela”. A fotografia estampada na primeira página dos principais jornais retrata o resultado final de uma incursão policial ao morro da Cachoeirinha, subúrbio do Rio de Janeiro. Ela não se compara em brutalidade explícita e crua àquelas outras que abundavam em jornais populares ao longo de toda a década de setenta, mostrando cadáveres de pessoas assassinadas ao lado dos quais eram depositadas mensagens do tipo: “este não rouba mais” ou simplesmente com a marca da caveira e as iniciais do Esquadrão da Morte. No ano de 1979, contudo, a fotografia dos homens negros, atados como se fazia com escravos fugidos, causou impacto simbólico junto à opinião pública poucas vezes visto anteriormente. Fixada e amplamente compartilhada pela circulação de largo alcance da mídia impressa, a cena é semantizada como quadro paradigmático da ação das forças de segurança do Estado e do padrão de interação destas com a parcela miserável da sociedade.

Há razões de sobra para que a mencionada cena seja tomada, com margem pequena, repetimos, de aleatoriedade, como ponto de inflexão para a abordagem do problema da segurança pública no estado do Rio de Janeiro. Destacamos três delas que servirão como fios condutores deste breve e necessariamente geral relato sobre os padrões de atuação do

---

\* Este artigo compõe a primeira parte do relatório final do projeto “Reforma do Estado e Proteção Social: os setores de saúde e segurança pública no Rio de Janeiro”, Subprojeto 3 – “Segurança Pública”. O projeto foi realizado em 1998-1999 pelo Instituto de Economia da UFRJ, sob a coordenação dos Profs. Carlos Lessa e Leonarda Musumeci, no âmbito do Programa MARE-CAPES-CNPq – Reforma do Estado.

\*\* Professor da UERJ e do IUPERJ. Consultor do Projeto MARE-CAPES.

\*\*\* Professor da UERJ. Consultor do Projeto MARE-CAPES.

Estado e os debates travados na esfera pública nas últimas duas décadas no Rio de Janeiro. A primeira delas diz respeito ao ano. Apesar da brutalidade, que em si mesma seria suficiente para causar o repúdio e o protesto da opinião pública, dificilmente tais sentimentos encontrariam um campo tão propício quanto aquele ano de 1979. Momento crucial do processo de transição democrática, com a promulgação da lei da anistia, o retorno dos exilados e a divulgação dos balanços iniciais dos desaparecidos e mortos pelos agentes da repressão, o ano de 1979 é um marco também para os debates sobre o modelo institucional que deveria ser definido para a refundação de um Estado democrático. Nesse contexto, a violência praticada pelo Estado contra a sociedade aparece como problema central. Desde o início da década de setenta, as denúncias de crimes contra os direitos humanos praticados pelas forças de segurança do Estado se avolumaram, a princípio timidamente, ganhando mais espaço e consistência à medida que a censura se tornava mais flexível. Instituições da Igreja e da sociedade civil, como a CNBB, a ABI e a OAB, manifestavam-se publicamente contra os excessos e desmandos ocorridos em quartéis e outros órgãos de segurança. A trégua parcialmente pactuada pela lei da anistia não poderia ser suficiente para aplacar as feridas, tampouco para se considerar resolvida a questão dos crimes contra os direitos humanos perpetrados pelo Estado. Operou-se, contudo, um deslocamento de foco. Se as lideranças políticas de esquerda, os intelectuais, os artistas, os estudantes não eram mais vítimas do arbítrio, o objeto historicamente preferencial da violência do Estado não granjeava ainda qualquer benefício dos novos tempos que, supunha-se, estavam por vir. As classes mais pobres da sociedade não haviam sido, até então, incorporadas ao elenco de vítimas portadoras dos mesmos direitos violados pelo Estado autoritário. O ano de 1979 pode e deve ser entendido como um marco da guinada do ainda muito recente debate sobre direitos humanos no Brasil. É a partir desse debate que os setores mais pobres e os excluídos de todos os matizes passaram a ser também objeto de atenção.

A segunda razão para o caráter paradigmático aqui concedido à imagem da *blitz* no morro da Cachoeirinha diz respeito à abordagem que a mídia confere ao evento e aos veículos em que a cena foi reproduzida. Tradicionalmente, às questões relativas à violência era concedido um espaço relativamente limitado nos veículos de comunicação impressos como sérios do ponto de vista jornalístico. O destaque maior era dado por jornais quase especializados, do tipo “espreme que sai sangue”, de circulação ampla nas camadas mais baixas da população mas pouco efetivos no processo de definição das pautas públicas.

Nesses veículos, que davam destaque a casos escabrosos de assassinatos cometidos por grupos de extermínio e supostos justiceiros, a abordagem sugeria a idéia de que estava em curso uma espécie de trabalho de limpeza policial extra-oficial, com ligações obscuras com os órgãos institucionais de segurança mas com atuação à parte dos mecanismos legais de combate ao crime. A vertigem do cadáver varado de balas, muitas vezes mutilado, continha um caráter exemplar, estetizava o destino ignaro daqueles que ousavam infringir a lei, condenados sem julgamento prévio. A cena dos suspeitos da favela da Cachoeirinha foi estampada em periódicos de outro tipo e continha um outro significado. Ali, era o Estado, representado por agentes policiais fardados, no gozo efetivo de suas atribuições institucionais, que estava presente. Desse modo, não era propriamente o destino do infrator que estava encenado, mas o tratamento oficial concedido pelo Estado à população em geral, e, sobretudo, à sua parcela pobre, negra, favelada. Essa fotografia não circulou somente nos trens, nos ônibus dos subúrbios, nas salas mal arranjadas dos funcionários subalternos das repartições. Chegou a segmentos mais amplos, incluindo as classes médias e altas. Embora não revelasse qualquer novidade, a exposição crua e direta patenteava a urgência de uma tomada de posição (a própria publicação da foto já era em si uma tomada de posição). A questão da violência não podia mais deixar de ser objeto de debate e nele a participação do Estado como agente de violência não poderia estar fora da pauta.

A terceira razão resulta, na verdade, de uma espécie de convergência das duas anteriores. A partir de 1979, dos debates em torno da redemocratização do Estado, a violência e a segurança pública deixaram de ser um problema menor. Gradual e lentamente, mas em um movimento de crescimento constante, o tema passa a ser objeto de interesse e de inquirição de lideranças políticas, pesquisadores e lideranças da sociedade civil em processo de reorganização. Pode-se dizer intuitivamente, dada a indisponibilidade de dados confiáveis, que tal se dá devido ao aumento das dimensões do problema da violência e da criminalidade. Mas esta razão é insuficiente. No bojo do debate mais circunscrito aos aspectos institucionais que ocupou o centro das atenções nos últimos anos da década de setenta e nas duas décadas posteriores, o impacto dos anos autoritários acabou por ampliar a percepção da constelação de problemas envolvidos no projeto de fundação de um sistema democrático civil, política e socialmente falando. Pouco a pouco, foi se consolidando o entendimento, seja de que o regime autoritário se instalara, entre outras razões, por encontrar um solo propício na sociedade, seja de que a definição de democracia em sua acepção puramente formal, embora da maior relevância, se revela insuficiente quando não

ancorada em bases sólidas do ponto de vista cultural e histórico. Esse tem sido um aprendizado difícil, ainda em curso. Diz respeito a uma infinidade de *issues* concernentes à esfera pública. Entre eles, a questão da segurança tem um destaque especial. Tema clássico da tradição liberal-democrática desde seus primeiros formuladores, ela foi relegada, durante décadas, a segundo plano. Lentamente, a despeito dos inúmeros equívocos, das idas e vindas que se seguiriam, a centralidade da articulação entre a fundação de um Estado de Direito e o problema da segurança pública é recuperada.

O diversificado cardápio composto pelos temas relativos à violência e à segurança pública, bem como as reações por eles desencadeados, dramatizam os impasses e as dificuldades enfrentadas para a consolidação democrática no Brasil do período pós-abertura. O Rio de Janeiro aparece como caso emblemático. As iniciativas voluntaristas, as marchas e contramarchas, os experimentos bem e mal sucedidos, as hesitações, tomadas de posição incondicionalmente favoráveis à redefinição dos princípios norteadores da ação policial seguidas do recrudescimento das práticas discricionárias tradicionais - esse movimento de gangorra,<sup>1</sup> enfim, que caracteriza o esforço relutante do aprendiz que enfrenta obstáculos intermináveis para alcançar objetivos dos quais inicialmente conhece pouco mais do que princípios gerais e difusos -, deram o tom dos debates e das políticas de segurança pública implementadas pelo Estado ao longo das duas últimas décadas. Acrescente-se a isso, o comportamento quase sempre ascendente dos indicadores de diversos tipos de delito e temos os ingredientes que fermentaram a sucessão de dramatizações, campo fértil para o observador interessado e comprometido com um projeto político democrático. As páginas que se seguem são um relato breve, pelo espaço disponível, desse movimento pendular caracterizado pela alternância repetida de políticas públicas ora pautadas pelo respeito aos direitos humanos, ora marcadas pela filosofia militarista e discricionária com conseqüências geralmente funestas para a sociedade como um todo e para suas camadas mais pobres em especial. A despeito de qualquer outro interesse que possa ter, para além da questão específica da segurança pública, essa descrição pode ser entendida como um relato metonímico dos dilemas políticos, sociais e culturais mais gerais envolvidos no árduo processo de consolidação democrática no Brasil contemporâneo.

\*

---

<sup>1</sup> O uso dessa imagem para se referir às políticas de segurança pública no Rio de Janeiro durante as décadas de oitenta e noventa foi feito, pela primeira vez, por Silva (1998)

Os últimos anos da década de setenta e os primeiros dos oitenta foram marcados por incertezas, temores e expectativas positivas quanto ao sucesso do processo de liberalização e democratização do regime autoritário. Este foi também um período que conheceu uma revitalização da vida associativa absolutamente inédita. Datam desse período o recrudescimento do movimento sindical, que tem nas greves de 1978 um marco histórico dos mais significativos, e as primeiras iniciativas da sociedade civil organizada em torno de questões não propriamente trabalhistas ou corporativas, como o movimento pela anistia. Após a promulgação da lei da anistia e do fim do bipartidarismo, o país começou a preparar-se para o retorno da prática de escolha dos chefes executivos estaduais pelo voto direto, o que aconteceria em 1982. Nesse espaço de tempo entre um marco histórico (a anistia) e outro (as eleições de 1982), quando os efeitos da crise econômica iniciada no fim da primeira metade da década de setenta se fazem sentir, a questão da segurança pública começou a aparecer nas listas de problemas que mais afligiam a população fluminense. Já em pesquisa de opinião pública realizada pelo IBOPE em meados de 1979, a violência foi apontada como o principal problema do estado, à frente do desemprego, da educação e da saúde. Uma vez alçada a esta condição de prioridade máxima, a violência jamais deixou de figurar entre as principais demandas por políticas públicas consistentes e conseqüentes. Não data, portanto, dos anos oitenta, tampouco dos conturbados anos noventa, o sentimento difuso de insegurança e medo no Rio de Janeiro. Não somente insegurança e medo, mas também descrédito em relação às instituições policiais se imiscuíram na atmosfera fluminense nos anos setenta e ganharam canais de expressão à medida que os meios de comunicação readquiriram maior controle sobre as pautas do que se podia veicular ao grande público.

A segurança pública foi uma área especialmente sensível no processo de depreciação dos mecanismos de controle do regime militar. Entendida como área estratégica dentro da filosofia de segurança nacional, seus responsáveis, mesmo no âmbito estadual, eram subordinados diretamente ao governo federal. Invariavelmente, generais do Exército eram nomeados para as secretarias de segurança estaduais. O Rio de Janeiro não era exceção à regra. A peculiaridade fluminense começou a se configurar quando participa do processo sucessório aquele que fora considerado o inimigo número um do regime: Leonel Brizola. Tal peculiaridade é aprofundada com sua surpreendente vitória.

Brizola foi o único candidato a governador em 1982 eleito por um partido alternativo àqueles que haviam herdado as máquinas políticas do período autoritário (MDB e ARENA). Enquanto o PMDB ou o PDS eram os vitoriosos em todos os demais estados da federação, Brizola conquistava o governo do Rio de Janeiro com seu PDT recém-criado, um partido pequeno, sem qualquer estrutura e que ainda perdera, dois anos antes, o direito de enfeixar a legenda do antigo PTB de Vargas e Jango. A surpreendente e “indesejada” vitória de Brizola não se deu sem ameaças explícitas, por parte de setores ligados aos militares e ao governo federal, de retrocesso da política de abertura e de anulação do processo eleitoral. A resistência a seu nome chegou ao paroxismo de tentativa de fraude do processo, denunciada a tempo por colaboradores seus. Enfim, as eleições de 82 combinaram entusiasmo nos debates, grande mobilização popular, expectativas de mudanças, ameaças e temores.<sup>2</sup>

Ao longo da campanha, o discurso de Brizola foi pautado por pesadas críticas aos governos militares, a seu caráter discricionário e impopular. Com isso, atingia diretamente o governo estadual, seu candidato à sucessão, Miro Teixeira, e o próprio governo federal. Além disso, Brizola reforçava sua condição de mártir de um sistema em decomposição, desgastado e desacreditado. No que se refere à política estadual, Brizola dedicava um espaço especial à questão dos direitos humanos e à violência policial. Afinal, não fora ele próprio vítima da violência do Estado ao ser obrigado a viver exilado por quinze anos, ao ser condenado à revelia por tribunais militares sem ter sequer direito à defesa? Não sofrera tais reveses por sua militância em causas populares como a defesa das riquezas nacionais e a reforma agrária? Habilmente, Brizola captava o deslocamento operado na discussão sobre os direitos humanos e sobre a violência do Estado, condenando as ações policiais nas favelas e nas áreas mais pobres do estado. Reivindicava o respeito igual aos direitos de inviolabilidade privada e denunciava os abusos dos órgãos de segurança. Condenava as *blitzzen* discricionárias e as manifestações explícitas de racismo no tratamento dado às populações negras e pobres.

A campanha de Brizola, em 82, foi um dos momentos de maior criatividade do embate político no Rio de Janeiro. O apelo irreverentemente ambíguo de jargões como “*Brizola na cabeça*” ou a solução socialista à brasileira na prédica do “*socialismo moreno*”, forjada por Darcy Ribeiro, companheiro de chapa de Brizola, perturbaram o tom

---

<sup>2</sup> Sobre a trajetória política de Leonel Brizola e sobre o *brizolismo*, ver Sento-Sé (1999).

mais grave e setencioso das intervenções das demais candidaturas. Houve uma espécie de carnavalização do confronto político que conquistou uma razoável adesão popular, e acabou compensando a precariedade dos recursos materiais e logísticos da campanha. Além disso, as sugestões vindas de autoridades de Brasília, segundo as quais a vitória de Brizola representava um risco para a estabilidade política e que, uma vez eleito, ele poderia não ser empossado, acabaram por reforçar a imagem de oposição radical e popular do antigo líder trabalhista.

Uma vez eleito, Brizola procurou traduzir em iniciativas práticas a marca popular que assumira em campanha. No âmbito da segurança pública, uma das áreas em que fora mais enfático em suas intervenções, tomou medidas de impacto que visavam marcar um diferenciador entre o que seria sua gestão e as políticas anteriores. Sempre orientado pelo princípio da extensão do respeito aos direitos humanos às camadas pobres da população e pelo projeto de humanização do trabalho policial, Brizola extinguiu a secretaria de Segurança Pública, identificada como aparelho de controle inspirado na filosofia discricionária e autoritária do regime militar. Para seu lugar, foi criado o Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos. Órgão presidido pelo próprio governador e cujo vice-presidente era o secretário de justiça e interior, reunia membros de várias entidades e representantes da sociedade civil, tendo como meta funcionar como fórum de debates no interior do qual seriam definidas as novas diretrizes que orientariam as políticas públicas de segurança e áreas conexas<sup>3</sup>. Com a extinção da Secretaria de Segurança, a chefia da Polícia Civil e o Comando Geral da Polícia Militar ganharam estatuto de secretaria. Para ocupá-los, Brizola nomeou profissionais das respectivas corporações: o delegado Arnaldo Campana, para a Polícia Civil, e o coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira, para a Polícia Militar. A dimensão dessa iniciativa é sensível, sobretudo no caso do escolhido para o Comando da Polícia Militar. Nomeando um oficial negro, altamente respeitado em sua própria corporação e comprometido com a ação policial pautada pelo respeito à lei, Brizola reiterava o princípio que nortearia sua política de segurança. Mesmo antes da primeira reunião do novo secretariado, Brizola determinava que daquele momento em diante as “batidas” policiais deveriam se dar sempre respeitando a lei, declarando não admitir o uso indevido da força por parte dos órgãos de segurança.

---

<sup>3</sup> Sobre a composição do Conselho, ver Sento-Sé (1998).

O discurso e a linha de atuação do governo no âmbito da segurança, contudo, não se limitavam às iniciativas voltadas diretamente para os órgãos policiais. Em consonância inclusive com o tipo de abordagem então em voga por boa parte dos analistas que começavam a se dedicar à questão da segurança, Brizola acentuava que o recrudescimento da violência e da criminalidade era um problema fundamentalmente de caráter social. O crescimento da distância entre as classes, provocado pelo modelo econômico implementado ao longo do regime militar, e a depreciação da qualidade de vida eram apontados como os focos de aprofundamento da exclusão e do acirramento das tensões, sobretudo nas grandes cidades. Esta era uma abordagem do problema da violência e da segurança pública típica do final dos anos setenta e início dos oitenta. Não havia, então, uma definição muito clara das vicissitudes próprias às grandes cidades e a violência urbana não era claramente dissociada, por exemplo, de seu correspondente no campo. Encampando tal perspectiva naquele momento, portanto, o discurso de Brizola parecia bem informado e preciso. Na prática, seu governo destacava dois programas orientados para a solução, a médio prazo, do aumento dos índices de criminalidade: o programa de educação integral (conhecido como o programa dos CIEPs) e o programa de habitação Cada Família um Lote.

Pelo primeiro, buscava-se a democratização do acesso ao ensino formal para toda a população pobre, oferecendo condições adequadas para que as crianças passassem o maior tempo possível em um espaço propício à aprendizagem e à socialização. Concebido e implementado por Darcy Ribeiro, o projeto previa a construção de 500 CIEPs distribuídos por todo o estado, ao longo dos quatro anos de mandato. O programa era encarado como uma espécie de porta de entrada de crianças e jovens pobres na sociedade inclusiva. Com as oportunidades abertas pela escolarização, os apelos do mundo do crime já não arrastariam, futuramente, tantos jovens. O programa Cada Família um Lote também marcava um contraponto com as políticas habitacionais anteriores. Ao invés de grandes remoções (comuns no fim da década de sessenta e início dos anos setenta), previa a cessão de lotes e financiamento para a construção de casas para famílias pobres. Detalhe importante: os títulos de propriedade eram concedidos às mulheres, reconhecidas como as verdadeiras e principais provedoras das famílias das classes baixas.

Como foram recebidas as linhas de atuação do governo e suas iniciativas direta ou indiretamente voltadas para a área de segurança pública? A princípio, em conformidade com o reavivamento da cultura cívica decorrente da mobilização pela anistia, pela

redemocratização do país e pela revitalização do método eleitoral como recurso legítimo de formação de governo, as linhas mestras esboçadas pelo governo Brizola iam ao encontro de expectativas que pouco a pouco pareciam se consolidar no cenário público. Por outro lado, sua *performance* também gerava certa desconfiança entre setores expressivos, sobretudo entre os chamados formadores de opinião. A carreira política do líder gaúcho, suas intervenções no período imediatamente anterior ao golpe de 64, granjearam-lhe popularidade entre alguns e uma aparentemente irreversível hostilidade de outros setores. As imagens de carbonário irredento, manipulador das massas e agitador permaneciam coladas em Brizola, a despeito dos quinze anos de exílio. Não somente para aqueles que se alinhavam com os segmentos mais conservadores do espectro político, também para parte da esquerda, Brizola era tido como um líder perigoso, centralizador e pouco afeito aos procedimentos da democracia formal. Desse modo, ainda que concordassem com algumas de suas teses, encaravam as perspectivas futuras com reservas.

A inexistência de dados confiáveis inviabiliza a mensuração precisa do comportamento dos indicadores de criminalidade ao longo dos primeiros anos do governo Brizola. Somente a partir de 1985 a Polícia Civil começou a trabalhar com níveis de desagregação capazes de fornecer algumas pistas, ainda que precárias, sobre a evolução dos índices de criminalidade no estado. Contudo, nesse período, a percepção de insegurança e o sentimento de medo não pararam de crescer. À medida que o mandato de Brizola avançou, foi-se espalhando e consolidando um sentimento difuso de que o governo não agia, de que o poder público se eximira de zelar pela segurança da população, deixando-a à sua própria sorte. As restrições determinadas às formas convencionais de atuação policial, saudadas inicialmente como um avanço significativo para a nova ordem democrática que se pretendia instaurar, pouco a pouco passaram a ser percebidas como uma espécie de cumplicidade com o crime, gerando um descontentamento cada vez maior.

Essa percepção, é importante lembrar, foi alimentada por vários setores das forças de segurança, sobretudo da Polícia Civil. Se não é possível reconstituir o histórico dos indicadores, percebe-se claramente, sobretudo a partir de 1984, segundo ano da gestão de Brizola, uma evidente rejeição à sua política na área de segurança. Ao descontentamento, que foi ganhando espaço nos órgãos formadores de opinião, somaram-se as queixas de policiais, com penetração na mídia e ascendência junto às corporações, sobre a linha de atuação do governo. Ela passou a ser identificada como agente inibidor da ação policial ou,

em versões mais exaltadas, como uma estratégia de desmoralização das forças de segurança.<sup>4</sup>

Permanece a ser realizado um trabalho cuidadoso que levante o volume de recursos investidos na área de segurança pública no estado do Rio de Janeiro ao longo dessas duas últimas décadas. Esse é um trabalho tão importante a ser feito quanto de realização difícil, que exige a participação de profissionais de diferentes áreas. Afinal, não basta investigar o volume do que foi investido no setor. Cabe avaliar em quê tais investimentos se concentraram. Mas ainda isso não seria o suficiente. É necessária a realização de uma pesquisa criteriosa sobre as modalidades de práticas instrínsecas a cada área de investimento. Por exemplo: naquilo que foi investido em equipamentos esteve contemplada e, em caso afirmativo, em que grau, a modernização dos recursos de investigação? No caso de recursos humanos, qual o volume de investimentos na área de treinamento e qualificação profissionais? Ainda sobre esse item, que tipo de filosofia esteve embutida na elaboração, por exemplo, de cursos de formação e/ou reciclagem profissional? Houve algum tipo de prospecção sobre o perfil do profissional da área de segurança que se pretendeu formar e, ainda supondo que sim, qual foi esse perfil? Com a apresentação sumária e ligeira de algumas poucas das questões a serem investigadas pode-se vislumbrar a magnitude do esforço que representaria a realização de uma pesquisa conseqüente sobre as políticas de segurança implementadas ao longo das duas últimas décadas, no estado do Rio de Janeiro. Daí, poder-se-iam estabelecer algumas séries históricas, confrontar o volume de gastos comparativamente a outras áreas e comparar os diversos governos que se sucederam. Tal trabalho não seria capaz de, por si só, sustentar o acerto de uma ou outra linha de ação política mas, está fora de dúvidas, contribuiria bastante para o planejamento de governos futuros e o uso racional dos recursos públicos destinados à segurança pública. Tal investigação, se feita criteriosamente e com o cuidado e o "ecumenismo" intelectuais que exige, talvez levasse a uma conclusão que seria, simultaneamente, um ponto de partida: a de que não houve, de fato, uma política de Estado para a segurança pública no Rio de Janeiro. Vale dizer, não houve uma definição consistente de princípios norteadores que apontassem para a produção de informações, organização e análise de dados, e tampouco a definição de estratégias orientadas e planejadas para curto, médio e longo prazos.

---

<sup>4</sup> Sobre os debates em torno da política de segurança no primeiro governo Brizola, ver Rodrigues (1993).

As proposições e suposições contidas no parágrafo anterior antecipam, de certa forma, desafios postos, hoje, aos interessados em questões relativas à segurança pública, quebrando, aparentemente, a estrutura diacrônica que orienta esta apresentação. Dizemos aparentemente porque não é apenas em uma visão retrospectiva que a interpelação acerca dos recursos investidos pelo governo estadual na área de segurança é colocada. Já em 1984 avolumavam-se as queixas, de novo vindas de profissionais dos órgãos de segurança, quanto à escassez de investimentos do governo. Em diversos momentos, o próprio governador reconheceu a insuficiência de recursos, transferindo, contudo, para o governo federal a responsabilidade por não repassar recursos a serem investidos no setor. Na ausência de sistematização de informações a esse respeito, contamos com os depoimentos de profissionais que ocuparam lugares-chave nos órgãos de segurança do primeiro governo Brizola. Também aí, as informações não são das mais esclarecedoras. Um informante, oficial da Polícia Militar, reconhece que de fato houve uma sensível negligência por parte do governo em relação a investimentos na área policial. Segundo ele, no afã de construir escolas em curto espaço de tempo, com o intuito de viabilizar e dar visibilidade ao projeto de educação integrada, parte significativa dos recursos do estado eram direcionados para esse fim, o que deixava as demais áreas da administração pública completamente descobertas. O depoimento de um segundo informante, também oficial da Polícia Militar, contradiz essa versão e assegura que a PM recebeu um significativo repasse de verbas, voltadas para finalidades diversas. Ainda de acordo com esse depoimento, houve, de fato, um aberto desinteresse quanto à Polícia Civil, o que é explicado por uma suposta antipatia do governador em relação à corporação, onde, supõe o informante, Brizola identificava os focos mais graves de corrupção no interior da polícia. De qualquer modo, dada a diversidade de atribuições de uma e outra força policial, a crise econômica nacional que comprometia seriamente os investimentos públicos e a notória animosidade que caracterizou a relação do governo federal em seu trato com o governo Brizola, é razoável supor que a veleidade de instituir mudanças tão significativas no funcionamento e na filosofia dos órgãos de segurança esbarrou em uma série de dificuldades de ordem material, política e cultural.

Entre tais dificuldades, é razoável supor que a ausência de planejamento e de investimentos na área de formação tenha sido decisiva. É patente que não apenas as alterações não encontraram eco no interior das corporações como causaram uma reação extremamente negativa. A mudança de filosofia que se pretendia não parece ter

contemplado os profissionais que deveriam, afinal, realizá-la efetivamente. Ao contrário, as iniciativas do governo e as declarações públicas do governador eram mal assimiladas pelas corporações e os policiais se viram lesados em sua autoridade. Os procedimentos esperados eram incompatíveis com a cultura, a tradição e o treinamento policial.

Minado gradativamente no interior das corporações policiais e desacreditado por importantes formadores de opinião, o projeto de Brizola passou a ser entendido como permissivo e complacente com o crime, sendo a ele atribuído o crescimento dos índices de criminalidade no estado, principalmente na capital. A série de ocupações de áreas públicas e particulares ocorridas nos anos de 83 e 84, quando a Polícia Militar, seguindo orientação do próprio governo, evitava a intervenção com uso de força, acabaram por dramatizar a imagem que se construiu ao longo do primeiro governo Brizola. O sentimento que tomava forma era de que a segurança pessoal e a propriedade dos "cidadãos de bem" encontravam-se ameaçadas por um governo "populista" que não apenas era conivente como incentivava a desordem. Antigos fantasmas foram reavivados. A imagem do líder agitador, pouco afeito ao respeito à ordem e dotado de uma incontrolável atração pelo levante, divulgada desde antes do golpe de 64 e insistentemente cultivada ao longo do regime militar, reapareceu com enorme poder de persuasão. É nessa ocasião, já nos dois primeiros anos de governo, que tal imagem sofre uma redefinição significativa. Se a suposta vocação "subversiva" de Brizola tivera outrora um caráter eminentemente político, se seu alegado irredentismo voltava-se contra a ordem institucional democrática, a partir da primeira metade da década de 80 ela é deslocada para a questão social. A associação de Brizola à desordem passa a ser respaldada pelas denúncias de comprometimento com o crime organizado.

A esta altura, o crime organizado é identificado, no Rio de Janeiro, com a cúpula do jogo do bicho. Embora o estreitamento de relações entre bicheiros e figuras da elite social e política fosse quase uma tradição no Rio de Janeiro, a alegada proximidade de colaboradores de Brizola com chefes da contravenção passou a servir como uma espécie de ilustração da promiscuidade entre o governo e o mundo do crime. O auge das denúncias ocorreu quando o candidato do PDT à sucessão, o então vice-governador Darcy Ribeiro, encontrou-se, em plena campanha, com os principais nomes da cúpula do jogo do bicho, para que estes declarassem o apoio a sua candidatura. Tal encontro, fartamente divulgado e comentado pelos principais órgãos de comunicação, foi entendido como a confirmação das suspeitas que reiteradamente se levantaram ao longo de praticamente todo o mandato de Brizola.

É nessa atmosfera de descrédito quanto à eficácia dos princípios orientadores da política de segurança pautada no respeito aos direitos humanos que Moreira Franco, candidato pelo PMDB e respaldado pelo apoio de uma frente composta por doze partidos, vence as eleições de 1986.

Estavam corretos os analistas eleitorais ao identificarem a vitória de Moreira Franco como o triunfo do voto de oposição no Rio de Janeiro. Também tinham boas razões aqueles que remetiam tal opção a uma espécie de característica endógena do eleitor do Rio de Janeiro, quase que um traço de sua cultura política, sobretudo do carioca, em votar na oposição. Finalmente, não se pode negar que, com os dados da conjuntura disponíveis, tinham uma certa razão aqueles que apontavam um certo cansaço da parte dos fluminenses em ter um governo estadual de oposição ao governo federal. Há uma série de fatores que podem ajudar a entender a aparente correção e os limites de cada uma dessas avaliações. A candidatura de Darcy Ribeiro foi veiculada, por ele próprio, ao governo Leonel Brizola. Intelectual aparentemente pouco afeito às agruras do executivo, Darcy Ribeiro jamais cansou de declarar, ao longo de toda a campanha, que ele era Brizola na eleição como o seria no governo. Moreira Franco, ao contrário, se firmou como uma espécie de alternativa civilizada ao alegado caos e à permissividade que supostamente se instalara no estado graças, em grande parte, ao governo Brizola. Moreira aparecia, portanto, como a civilização que se opunha à barbárie brizolista. Além disso, pertencia ao partido do então presidente da república, José Sarney, que desfrutava de grande prestígio em decorrência do sucesso popular dos primeiros meses do Plano Cruzado.

O alcance da aliança partidária encabeçada por Moreira parecia revitalizar a tese da esquerda do antigo MDB radicado no novo partido sobre o "arco da sociedade" organizado em defesa da democracia. O inimigo, agora, não era tanto o regime militar, já superado, mas, ao menos no âmbito regional, a desordem e o voluntarismo que, duas décadas antes, haviam criado as condições suficientes para a derrocada democrática. No centro desse espectro a ser combatido situava-se, obviamente, o governo, as arengas e o estilo brizolistas de fazer e conceber a política. Curiosamente, a consulta aos principais veículos de informação da época registram, entre as características que pautaram a postura dos candidatos nos debates eleitorais, a prudência com que Moreira Franco tratou o lugar de representante do anti-brizolismo nas eleições. É flagrante, e notório, o fato de o candidato

do PMDB jamais entrar em rota de colisão direta com Brizola, seu governo e seu candidato à sucessão durante toda a campanha.

Respeito por uma figura política de inegável envergadura? Cálculo político no trato com um candidato certo à futura eleição presidencial, que mais cedo ou mais tarde viria? Prudência no enfrentamento com uma liderança que, a despeito do desgaste, detinha um razoável patrimônio eleitoral? Impossível dizer ao certo. Provavelmente havia um pouco de cada uma dessas motivações para que Moreira adotasse postura tão cautelosa, evitando o confronto direto com o governo do estado. Além disso, as repetidas crises e denúncias contra o governo eram mais do que suficientes para pôr em risco o sucesso da candidatura situacionista. Por outro lado, Moreira Franco, assim como os candidatos peemedebistas dos demais estados, contavam com o sucesso popular do Plano Cruzado como um poderoso trunfo eleitoral.

Embora discreto nas críticas ao governo Brizola, o tema da segurança pública foi um dos mais explorados por Moreira Franco. Sem apresentar qualquer plano de ação mais efetivo ou mesmo defender abertamente princípios básicos que norteariam sua política, Moreira afirmava reiteradamente que restabeleceria a ordem no estado, comprometendo-se a, através de uma ação dura e implacável, acabar com o crime organizado em todo o estado em cem dias. Efetivamente, o governo Moreira representou um recrudescimento da antiga política de segurança que Brizola combatera ao longo de seu mandato. Contudo, isso não significa que o novo governador tenha defendido abertamente, como ocorreria mais tarde, no governo Marcelo Alencar, a filosofia de lei e ordem para a segurança. Ocorre que, em virtude do anúncio, feito horas depois de concluído o processo eleitoral, de “ajustes” no Plano Cruzado, que representaram, de fato, seu colapso, várias candidaturas peemedebistas vitoriosas assumem os governos estaduais feridas de morte. O Rio de Janeiro não foi exceção. O descrédito e ceticismo que tomaram a população se voltaram predominantemente contra o PMDB, partido que mais se beneficiara da miragem da subida do poder aquisitivo propiciada pelo Plano Cruzado (conquistou o governo de vinte e dois dos vinte e três estados da federação).

Nem em cem dias nem em quatro anos o governo estadual foi capaz de dar qualquer resposta positiva ao problema da segurança pública. Ao contrário, ao longo do período que vai de 1987 até 1990, os índices de criminalidade continuaram a subir, sendo que alguns

indicadores chegam a apresentar uma aceleração maior no ritmo de crescimento.<sup>5</sup> Tampouco é dissipado o sentimento de insegurança entre a população. Eventos dramáticos, logo no primeiro ano de mandato de Moreira, contribuem para conferir dimensões ainda maiores ao problema da segurança. Em 1987, a cidade foi cenário de uma série de manifestações de violência coletiva. Dois grupos rivais se enfrentaram abertamente pelo controle da venda de drogas no morro Santa Marta, na zona sul da cidade. Moradores da Rocinha se levantaram contra a prisão de Denis, chefe do tráfico local, destruindo automóveis que passavam pelo túnel Dois Irmãos e enfrentando por horas as forças da Polícia Militar. Ainda nesse período, ressurgem os saques a supermercados, resposta popular aos aumentos de preços que jogaram a pá de cal no Plano Cruzado. Cenas de violência e desordem ocupavam os noticiários locais, sugerindo que grupos armados cresciam nas comunidades mais pobres articulando-se às margens do Estado. Revelando maior poder de fogo do que as forças policiais e capacidade de cooptação das populações deixadas à sua própria sorte pelo poder oficial.

Intervenções de figuras respeitadas e bem intencionadas comumente contribuía para a disseminação do sentimento de que estávamos caminhando a passos largos para a anomia e a guerra civil. Vinham destes as avaliações segundo as quais o recrudescimento da violência era uma reação dos miseráveis, dos excluídos pelo modelo econômico perverso, em estágio falimentar avançado. Identificando ou não em tais eventos espetaculares, que se reproduziram ao longo dos anos subseqüentes, um potencial de modificação, tais articulistas contribuía, em boa parte das vezes de forma involuntária, para o reforço do mito das classes perigosas, encarnadas pelos favelados e moradores de áreas pobres, em que a disputa pelos pontos de venda de drogas se acirrava.<sup>6</sup> Sem respaldo empírico suficiente e reconhecidas as apropriações potencialmente perversas, a perspectiva analítica que associava de forma mecânica violência e pobreza passa a ser revista, em um movimento que significa uma inegável requalificação dos estudos sobre violência e criminalidade no Brasil.

A resposta do Estado às manifestações ostensivas de força por parte de grupos parcamente organizados que lutavam para ampliar seu poder na rede de comércio ilegal de

<sup>5</sup> Sobre o comportamento dos principais indicadores de criminalidade no Rio de Janeiro, a partir de 1985, ver Soares *et alli* (1996) e Garotinho *et alli* (1998).

<sup>6</sup> Sobre a crítica a esse tipo de perspectiva, ver Paixão (1990)

drogas não foi muito além da retomada de antigas práticas policiais. Incursões armadas nas favelas e eliminação ou prisão de um ou outro chefe local, imediatamente substituído por seu lugar-tenente. Antigos policiais que haviam se iniciado e se firmado nos órgãos de segurança nos tempos duros do regime militar adquirem grande autonomia, tratando a segurança pública como uma espécie de problema técnico cujos mecanismos de funcionamento conheciam suficientemente para aplicarem os métodos adequados, adquiridos nos tempos de vigência da Lei de Segurança Nacional. A tendência a uma relativa autonomização de determinados setores das polícias em relação às instâncias políticas de comando se estendeu a diversos outros setores do governo, o que contribuiu para que Moreira Franco, às vésperas de passar o cargo, fosse o governador com maior índice de rejeição do país. Seja por convicção, seja, o que é mais provável, por omissão, o quadriênio 87/90 pode e deve ser encarado como um período de retorno de uma política de segurança que deixava em segundo plano o respeito aos direitos humanos e a orientação da ação policial pautada pelo respeito à lei.

Em 1991 assume um novo governo e ocorre uma nova inflexão na área de segurança pública. O retorno de Brizola para um segundo mandato deu-se através de uma vitória incontestável já no primeiro turno na eleição de 1990, quando conquistou cerca de 60 % dos votos válidos. Antes disso, Brizola já tivera desempenho expressivo nas eleições presidenciais de 1989, obtendo 52,09 % dos votos válidos no Rio de Janeiro. Ainda que alijado do segundo turno das eleições presidenciais por uma pequena margem de votos, Brizola conseguiu impressionante índice de transferência de votos para Lula, candidato que obteve seu apoio, no Rio de Janeiro e no Rio Grande do Sul. Fortalecido por essas *performances* eleitorais, Brizola retomou as bandeiras que já empunhara quando de seu primeiro mandato no governo do estado. O quadro contudo era bem mais desfavorável.

Não havia, no início dos anos noventa, o entusiasmo e o otimismo pela expectativa de redemocratização que o país vivera menos de dez anos antes. O fracasso do Plano Cruzado e a dureza arbitrária do Plano Collor eram apenas alguns dos traços de um cenário sombrio legado pelo que ficou conhecido como a década perdida. A confiança nas instituições e em seus titulares é um dado imprescindível para a saúde da democracia. Sem ela e com o crescimento da miséria, do desemprego e de outros componentes que patenteiam a exclusão do regime, os anos noventa, em seus primeiros momentos, não pareciam muito promissores para avanços democráticos substantivos. Muito rapidamente, a

repetição quase que autômata de jargões e propostas lançadas em seu primeiro governo, combinada com a persistência de problemas crônicos que pareciam crescer em dimensão e gravidade, minaram a credibilidade do governo Brizola. Internamente, o PDT conhece uma sucessão de crises que resultam na saída de pelo menos duas importantes lideranças regionais: Cesar Maia e Marcello Alencar.

O final dos anos oitenta e o início da década subsequente foram o período em que o tráfico de drogas ganhou uma nova dimensão no estado do Rio de Janeiro em geral, e na sua capital, em particular. O aumento da lucratividade, devido, sobretudo, aos ganhos advindos do comércio da cocaína, fez com que a venda de drogas no varejo se tornasse objeto de cobiça e disputa entre grupos fracamente organizados, principalmente nas favelas. Concomitantemente ao acirramento das disputas pelos pontos de distribuição varejista, cresce o comércio de armas pesadas utilizadas exatamente pelos grupos em disputa. O crescimento do comércio de drogas e de sua rentabilidade é um fenômeno que se dá em escala mundial. O tema foi, por exemplo, uma das alavancas da campanha para a reeleição de Ronald Reagan, ainda na década de oitenta.<sup>7</sup> Qualquer trabalho criterioso sobre o assunto não pode negligenciar sua dimensão transnacional. É igualmente crucial ter em mente que as proporções que alcança acaba por alimentar uma rede criminosa que vai muito além do cultivo e comercialização da droga. O impulso que o narcotráfico proporciona ao comércio ilegal de armas é apenas o mais visível e óbvio.

Nos debates que pautaram a abordagem do problema das drogas na primeira metade da década de noventa no Rio de Janeiro, contudo, a ênfase se restringiu quase que exclusivamente à inoperância do governo do estado. O mesmo vale para o tratamento concedido aos índices de criminalidade. A consulta aos indicadores disponíveis atesta, de fato, que desde meados da década de oitenta verifica-se o crescimento de uma série de delitos. É exatamente entre 1985 e 1990 que as curvas de delitos como roubo a banco, roubo e furto de carros, por exemplo, apresentam maiores níveis de aceleração. No quadriênio correspondente ao segundo governo Brizola a tendência de crescimento se mantém, a despeito de alguns pequenos recuos tópicos. No entanto, o ritmo é menos acelerado. O mesmo não acontece com as percepções de boa parte da população. É exatamente no período de 1991 a 1994 que a idéia de que os níveis de criminalidade e

---

<sup>7</sup> Sobre a discussão em torno das políticas de drogas e seu papel na campanha de Reagan, ver Paixão (1990)

violência cresciam de forma descontrolada chega a proporções tais que os apelos mais contundentes para a adoção de métodos discricionários passam a ser abertamente aceitos por diversos setores da opinião pública. Clama-se por eficiência, eficiência a qualquer preço! Se necessário, em detrimento dos direitos humanos.

A outrora cidade maravilhosa passa ser vista como um caldeirão do mal, paraíso da criminalidade em que se combinavam a inoperância do Estado e a ousadia de criminosos perigosos, produzidos em larga escala nos bolsões de pobreza. Acuados, setores da elite testemunham o crescimento de uma nova prática criminosa: a extorsão mediante seqüestro.<sup>8</sup> Tática utilizada por grupos armados de esquerda para a obtenção de recursos e para a libertação de companheiros presos no final dos anos sessenta e início dos setenta, o seqüestro passa a ser praticado por grupos criminosos, muitas vezes ligados ao tráfico de drogas e de armas. Ao longo da primeira metade da década de noventa (1991/1994), foram registrados, segundo dados da Polícia Civil, 369 seqüestros.<sup>9</sup> A disputa pelos pontos de venda de drogas em favelas situadas em bairros de classe média acaba por inserir uma espécie de personagem maligna, sorrateira, imprevisível: a bala perdida. A cada nova vítima de bala perdida, moradores de prédios de apartamentos situados nas imediações de favelas conflagradas, a aleatoriedade e a gratuidade da vitimização decorrente da violência na cidade era recriada. Insegura, intuindo estar à mercê da vitimização a qualquer momento e submetida a um verdadeiro bombardeio pelos meios de comunicação, a opinião pública passa a aceitar cada vez mais acriticamente a peroração de setores conservadores que ridicularizavam as intervenções favoráveis à adoção de políticas comprometidas com os pressupostos do Estado de Direito e com o respeito aos direitos humanos. Através de estratégias retóricas pouco sofisticadas, mas suficientemente eloqüentes para uma platéia em estado próximo à histeria coletiva, difunde-se o discurso que identificava o respeito aos direitos humanos à ineficiência e à permissividade com o crime organizado.

Três acontecimentos contribuíram para conferir contornos dramáticos e, aparentemente, corroborar essas imagens: os chamados arrastões ocorridos nas praias da Zona Sul da cidade e as chacinas da Candelária e Vigário Geral.<sup>10</sup> No que diz respeito às duas chacinas, a apuração de que havia a participação de policiais reforçou a percepção já

---

<sup>8</sup> Sobre a chamada indústria do seqüestro, ver Caldeira (1995 e 1997).

<sup>9</sup> Os dados ponderados, até 1997, podem ser consultados em Garotinho *et al.* (1998).

<sup>10</sup> Sobre o impacto simbólico de tais acontecimentos, ver “Rio de Janeiro, 1993: a tríplice ferida simbólica e a desordem como espetáculo”, in Soares *et alli* (1996).

largamente disseminada segundo a qual não somente o governo era inoperante como não tinha qualquer controle sobre setores das corporações policiais. A idéia de que havia um poder criminoso paralelo nas comunidades mais pobres e faveladas era como que duplicada pela noção de que também havia uma razoável margem de autonomia nos órgãos de segurança do Estado. Se, pouco menos de dez anos atrás, o governo Brizola era acusado de manter ligações perigosas com os banqueiros do jogo do bicho, agora o foco era deslocado para o comércio ilegal de drogas. A rejeição ao governo e a insatisfação que chegava à beira da histeria quanto à política de segurança acabam dando espaço para a retomada de bandeiras como a defesa da pena de morte e a jargões políticos do tipo “bandido bom é bandido morto”. Iniciativas inovadoras, como a criação do policiamento comunitário, estratégia utilizada em vários países e implementada em alguns bairros do Rio de Janeiro graças ao empenho do então comandante da Polícia Militar, Coronel Nazareth Cerqueira, eram encaradas como insuficientes, quando não com escárnio, pela opinião pública. Nas corporações, amplos setores viam iniciativas desse tipo como uma espécie de amesquinamento do trabalho policial.<sup>11</sup>

A passagem exemplar desse cadinho de sentimentos difusos mas poderosíssimos, que marcam o estado do Rio de Janeiro, e em especial sua capital, é o debate sobre a transferência das atribuições do trabalho policial para as forças armadas. Em 1992, quando da realização de um encontro internacional sobre meio ambiente, a ECO-92, forças do Exército assumiram o policiamento ostensivo do Rio de Janeiro, em virtude da presença de uma série de autoridades e chefes de Estado na cidade. O ambiente ordeiro e tranqüilo que marcou os dias do encontro ficou gravado na memória da opinião pública e foi atribuído exatamente à presença das tropas do Exército nas ruas. Dois anos depois, a memória daqueles dias funcionava como principal trunfo para as intervenções de alguns dos setores da sociedade que reclamavam por maior segurança. Os sentimentos que concorriam para o crescimento dessa demanda: 1) a percepção de que a violência crescia em ritmo assustador; 2) a imagem de que as forças policiais eram inoperantes e corruptas; 3) a idéia de que o governo estadual não tinha vontade política, força e controle sobre os órgãos repressivos capazes de reverter o quadro.

Com o desencadear do debate eleitoral, as pressões para a intervenção do governo federal cresceram. É indiscutível que se operou, então, um cálculo político. A polarização

---

<sup>11</sup> Sobre as resistências, dentro da PMERJ, à implantação do Policiamento Comunitário, ver Musumeci, coord. (1996) e Muniz, Musumeci & Larvie (1997).

da disputa pelo governo do estado colocou em lados opostos o candidato do PSDB, Marcello Alencar e Anthony Garotinho, do PDT. O primeiro, pertencente ao mesmo partido do favorito ao pleito presidencial, Fernando Henrique Cardoso, contava com o apoio do governo federal. Do outro lado, Garotinho lançava sua candidatura pelo mesmo PDT de Brizola e Nilo Batista (que assumira o governo quando da desincompatibilização de Brizola para concorrer à presidência da República). Pressionado pela opinião pública e isolado por vários segmentos de seu próprio partido, Nilo Batista acabou obrigado a ceder e a aceitar a "colaboração" das forças do Exército para a realização do trabalho policial na capital do estado.

As tristes imagens de soldados munidos com armas de guerra, realizando batidas em bairros pobres e favelas, caminhões e tanques circulando pelas ruas da cidade, voltaram ao cotidiano dos cariocas, evocando tempos sombrios não tão distantes. A intervenção federal se configurou como um verdadeiro golpe eleitoral. Pareceu, naquele momento, representar o tiro de misericórdia em qualquer veleidade de sucesso para uma política de segurança pautada pelo respeito aos direitos humanos. A vitória de Marcello Alencar e a nomeação, poucos meses após a posse do novo governo, do General Nilton Cerqueira para o comando da segurança no estado representou a retomada da política pautada pela força, com componentes fortemente discricionários. O General Cerqueira também fazia parte de um passado supostamente sepultado. Ligado aos órgãos de repressão do Exército durante o regime militar, ele voltava para o lugar que ocupara nos anos setenta (uma das primeiras iniciativas do governo Marcello Alencar foi ressuscitar a Secretaria de Segurança Pública, extinta por Brizola, em 1983), imprimindo uma linha de atuação bem semelhante. O símbolo de sua gestão à frente da segurança do estado foi a instituição da condecoração por bravura, conhecida também como premiação faroeste, pela qual policiais que se destacassem no enfrentamento aos criminosos, recebia honras militares e gratificações adicionais ao soldo. O critério básico de distinção: o número de bandidos mortos em ações policiais.<sup>12</sup>

É importante ressaltar que nem tudo foi sombras no Rio de Janeiro, no início dos anos noventa. Se uma parcela da população, em uma espécie de desespero coletivo, deixou-se seduzir pelos apelos ao recrudescimento do uso indiscriminado da força para estancar e

---

<sup>12</sup> Sobre os efeitos de tal medida, cabe a consulta aos trabalhos de Ignácio Cano. Segundo dados levantados e analisados por este pesquisador, um dos resultados da adoção da premiação por bravura foi o aumento da letalidade provocada pela ação policial, por um lado, e, por outro, o aumento de baixas entre as próprias forças policiais. Ver Cano (1997).

reduzir os índices de criminalidade, ocorreram também uma série de iniciativas inéditas no âmbito da sociedade civil organizada. Entre elas, cabe ressaltar a criação do Viva Rio. No final do ano de 1993, um grupo de intelectuais, lideranças comunitárias, empresários, artistas e profissionais das mais diversas áreas articulou o movimento voltado para a promoção da paz e da melhoria da qualidade de vida no estado. Desde então, a atuação do Viva Rio tem se destacado como um dos exemplos mais eloqüentes do amadurecimento da sociedade civil e da ampliação do espaço público no Brasil pós-anistia. A caminhada pela paz realizada no centro da cidade, as campanhas pelo desarmamento da população, as iniciativas sócio-educativas implementadas em áreas de concentração de pobreza, o trabalho de publicização e análise de informações referentes à área de segurança minimamente organizadas representaram uma espécie de contraponto, ao longo de todo o período, e ainda hoje, aos apelos salvacionistas e discricionários dos defensores das teses pautadas pelas idéias de lei e ordem.<sup>13</sup>

O fortalecimento do Viva Rio, a visibilidade que alcançou na mídia e a adesão dos mais variados setores às suas iniciativas serviram para deixar evidente uma característica da cultura política brasileira: a enorme dificuldade de setores da elite política em lidar com a sociedade civil organizada. Apesar do espírito incorporador e dialógico do movimento, as relações entre ele e o governo estadual foram invariavelmente tensas. Os acenos para a implementação de parcerias e os esforços em contribuir para a definição de pautas foram recebidos pelo governo com hostilidade, como se a sociedade civil organizada e o Estado estivessem em posições antagônicas. Foram firmados convênios, é verdade. Mas no campo da segurança, ficaram claras a hostilidade e a rejeição à participação do movimento em discussões de fundo sobre a política de segurança. Não foram poucas as rugas públicas em que tanto o governador como o secretário de segurança se manifestaram agressiva e desrespeitosamente quanto às iniciativas e às lideranças do movimento, no que tiveram o respaldo do então prefeito da cidade do Rio de Janeiro, César Maia.

Como consequência das diretrizes do novo governo, os dados referentes à segurança passaram a ser tratados como segredo de Estado, iniciativa coerente, aliás, para aqueles que reduzem a questão da segurança a uma mera questão militar. Os esforços de formulação de alternativas e de avaliações críticas quanto às iniciativas em curso foram desqualificados como produtos de profissionais sem competência para lidar com o problema. O quadriênio

---

<sup>13</sup> Sobre os principais programas desenvolvidos por esse movimento na área de segurança, ver a Parte IV deste relatório: “Experiências inovadoras em segurança pública no Rio de Janeiro durante os anos 1980-90”.

95/98 representou, portanto, mais do que em qualquer outro momento, a adoção renovada de estratégias que no quase longínquo ano de 1979 eram repudiadas dura e enfaticamente.

\*

Ao fim do governo Marcello Alencar, o crescimento dos indicadores de criminalidade parece, em relação a alguns tipos de delito, ter sido estancado. Em outros, tais indicadores apresentam pequenas reduções. Em outros mais, não apresentam qualquer mudança significativa em seu ritmo histórico recente. Os índices permanecem, em geral, indiscutivelmente altos. Os custos em recursos públicos e, o que é mais grave, em vidas humanas, são quase incomensuráveis. Do ponto de vista do amadurecimento e consolidação de um Estado de Direito no Brasil, a área de segurança pública é talvez a que mais brutalmente revela as dificuldades, as resistências e os desafios a serem enfrentados. Qual a impressão sugerida por tantas idas e vindas num período, afinal, tão curto? Quantas lições podemos daí extrair?

A necessariamente breve e genérica descrição histórica aqui apresentada revela que, no Rio de Janeiro, a abordagem do problema da segurança pública oscilou entre perspectivas muito diferenciadas. A partir de 1979, a demanda por uma política pautada pelos preceitos fundamentais do Estado de Direito, não discricionária e orientada pelo respeito aos direitos humanos ganhou espaço no contexto mais geral das movimentações em torno da democratização do regime autoritário. Tal tendência encontrou sustentação em boa parte da produção teórica que a partir de então começou a ser produzida em relação ao tema. Nesse campo, o tratamento dado aos padrões de atuação dos órgãos de segurança do Estado situava-os no quadro geral de exclusão social e econômica acentuado pelo modelo de desenvolvimento implementado pelos sucessivos governos militares, ao longo dos anos de chumbo. Em alguns dos estados em que os partidos de oposição ao regime militar venceram as eleições de 1982, os novos governadores buscaram pôr em prática as concepções que então se firmavam. O Rio de Janeiro não foi o único lugar em que isso ocorreu. Também não foi o único em que os desafios se revelaram muito maiores do que se supunha. Está fora de dúvida, contudo, que por uma série de questões esse estado acabou se tornando o cenário onde tais dificuldades foram dramatizadas de forma mais radical. Que dificuldades foram essas?

Algumas delas foram já citadas ao longo da descrição, outras não. Vale, de qualquer modo, mencioná-las todas. Inicialmente, deve-se ter em conta que as formas discricionárias de atuação são tradicionais no Brasil. Estão consolidadas por raízes históricas muito antigas e se traduzem tanto na percepção social mais abrangente sobre a natureza do trabalho policial, a imagem desses profissionais construída socialmente, quanto nos programas de treinamento a que são submetidos. A imagem do policial como representante concreto do uso legítimo da força que cabe ao Estado e somente a ele, como reza sua definição moderna, ganhou uma configuração perversa na história brasileira. Em terras brasileiras, a definição dos critérios de conveniência, necessidade e intensidade do uso da força passou, informalmente, à esfera de decisão do próprio policial. O mesmo vale para o respeito aos procedimentos previstos em lei, dos quais o próprio uso da força é apenas um dos itens. Construiu-se, ao longo do tempo, uma percepção de que os setores mais abastados da sociedade brasileira estariam acima da lei, cabendo às polícias, embora não somente a elas, fazer a mediação absenteísta, através do uso da propina, da aplicação das sanções previstas para os casos de transgressão. Tal prática é tão fortemente incrustada na cultura brasileira que não são poucos os depoimentos de membros das classes médias e altas em que estes se revelam revoltados quando não contemplados com este tipo de benefício extra-legal adquirido por sua condição social. Se tais setores encontram-se, ou julgam encontrar-se, acima das leis, na outra ponta do espectro social encontram-se aqueles que estão abaixo da lei. Não são por ela protegidos. Nesses casos, também, as forças policiais aparecem como agentes privilegiados na perpetração de toda a sorte de excessos, atribuindo-se arbitrariamente a tarefa de estipular a medida e a intensidade do uso do poder repressivo do Estado. Em ambos os casos, ainda que por vias opostas, os agentes da lei agem à sua margem e revelia. O resultado, contudo, é o mesmo. A tristemente célebre máxima que reza *aos amigos, tudo; aos inimigos, a lei* ganhou versão própria na atuação das polícias.

Os esforços de redefinição da atuação policial também esbarraram em uma segunda dificuldade. O confronto entre os modelos de segurança pública aqui apresentados de forma esquemática acabou por criar uma clivagem que se aprofundou ao longo do tempo. Independentemente do lugar ideológico em que os atores se situavam no espectro político, a demanda por maior eficácia da ação policial acabou por predominar e, num contexto em que o sentimento de insegurança não parou de crescer, as adesões oscilaram quase que independentemente das vinculações mais ou menos sólidas a princípios de justiça mais

gerais. Vale dizer, a segurança pública foi e continua sendo uma área extremamente sensível a escolhas imediatistas, orientadas por uma percepção de que há a necessidade urgente de que algo deva ser mudado para que as coisas entrem nos trilhos. Assim, rigorosamente, jamais foi consolidado algo próximo ao consenso sobre a pertinência de determinadas linhas de ação, nenhum pacto sobre princípios mais gerais e elementares foi celebrado para a formulação de uma política de segurança compatível com a construção de um Estado de Direito.

O problema apontado no parágrafo anterior nos leva à inevitável constatação de que não houve ainda no Brasil a definição dos princípios básicos de uma verdadeira política de Estado para a segurança pública. Esta, como o próprio movimento pendular, ou “de gangorra”, deixa patente, ficou ao sabor da capacidade de persuasão de discursos dirigidos a um público que, sentindo-se crescentemente ameaçado e desamparado, reduziu suas expectativas a uma única demanda: mais segurança. Demanda legítima, diga-se de passagem, mas refém da confluência de uma série de fatores funestos que concorreram apenas para que se adiasse até aqui a tomada de posições conseqüentes de médio e longo prazo para sua realização. O que acompanhamos nos últimos vinte anos foram políticas de segurança concebidas precária e assistematicamente por governos que uma vez instituídos se auto definiram como marco zero no setor. Com o agravante, em dois dos quatro casos relatados (os governos Moreira e Marcello), de não se empenharem sequer em se manterem conectados com os avanços dos setores da sociedade civil e da própria institucionalidade política rumo à consolidação de um Estado de Direito. É evidente que cada governo, uma vez empossado com o respaldo do sufrágio popular, tem a prerrogativa de imprimir sua própria dinâmica, estabelecer hierarquias na agenda pública, imprimir sua marca ideológica e administrativa. O caso da segurança pública no Rio de Janeiro, contudo, não se refere a este tipo de alternância. O que se passou foi uma oscilação quanto a princípios fundamentais, para além de meras escolhas conjunturais. Testemunhamos a alternância de retóricas e estratégias que se aproximavam dos padrões democráticos civilizados (se aproximavam, entenda-se bem) e outras que os colocaram, literalmente, em segundo plano em nome de uma suposta eficácia operacional. O que testemunhamos, por fim, foi uma única e lamentável recorrência: a ineficiência que vitimizou toda a população, ainda que não da mesma forma. Os setores menos favorecidos da sociedade têm sofrido mais por mais esta perversão do Estado brasileiro.

Quando falamos de ineficiência e de ausência de uma política de Estado, referimo-nos basicamente a ausência, observada até então, de investimentos materiais e humanos realmente compatíveis com a magnitude do problema. Referimo-nos à ausência, também constante, de investimentos necessários para que fosse possível começar a se estabelecer ações planejadas, estratégias embasadas em informações precisas e, sobretudo, recrutamento de profissionais capacitados das mais diversas áreas competentes. Qualquer pesquisador que atue na área de segurança vê-se às voltas com várias fontes de informação de onde extrai dados que jamais coincidem entre si. As próprias forças policiais mal têm acesso a tais informações e mal sabem manipulá-las, sobrevivendo às custas de uma empiria freqüentemente tosca e minada por preconceitos. As mudanças deslanchadas no início dos anos oitenta no processo de qualificação e organização dos dados avançaram lenta e insuficientemente, também elas sujeitas às idiosincrasias de governantes e programas de ocasião, o que nos leva a supor que falamos de políticas públicas de segurança quase como uma imagem retórica. Não há política pública, seja em que área for, sem dados, informações, pactos sobre princípios mínimos e planejamento a médio e longo prazos. Tudo o mais é figura retórica.

O fim dos anos noventa se configura, mais uma vez, como momento auspicioso para aqueles que desejam segurança, democracia e civilidade. Tanto no plano nacional quanto no Estado do Rio de Janeiro. Disposto a fazer de seu governo uma espécie de modelo na área de segurança pública, o atual governador, Anthony Garotinho, se tornou um atento estudioso do problema, ainda antes ser eleito no pleito de 1998. Uma vez empossado, seu governo apresenta uma agenda ambiciosa, formulada por profissionais sérios, que há anos se dedicam à discussão dessa temática. Não é possível se fazer história do que está por vir. Traumatizada pelos anos de insegurança acumulados, confusa pelas idas e vindas das políticas adotadas pelos governos que se sucederam, a sociedade fluminense aguarda, atenta, cada iniciativa do novo governo. Os analistas idem.

Ainda que de modo um tanto esquemático, é possível identificar quatro projetos que funcionam como eixos que articulam entre si um conjunto de iniciativas inovadoras. Cada um desses eixos está sustentado por uma série de conceitos que, agregados, parecem esquadrihar um projeto de segurança pública que, se levado às últimas conseqüências, pode significar uma verdadeira revolução no setor. Os quatro projetos são a construção das *Delegacias Legais*, a criação dos centros de referência, o programa de treinamento e qualificação profissionais e,

finalmente, a fundação do Instituto de Segurança Pública.<sup>14</sup>

O projeto Delegacia Legal prevê uma reforma radical do espaço físico de todas as delegacias. A idéia é transformar prédios degradados, sem as menores condições estruturais de funcionamento, em verdadeiras unidades de serviço, equipadas com recursos operacionais sofisticados. Trata-se, portanto, de dotar as delegacias de condições estruturais adequadas para seu funcionamento ótimo. Se a isso fosse restrito, o projeto seria válido mas insuficiente para operar mudanças na proporção esperada. Do ponto de vista tecnológico, é previsto que as delegacias legais sejam equipadas com computadores de última geração, conectados em rede. Através deles serão feitos todos os registros de ocorrência que alimentarão, em tempo real, uma base de dados centralizada a que todos os envolvidos e interessados na questão da segurança terão acesso. Além de agilizar o processo de registro e armazenamento de informações, esse novo método permitirá à polícia a consolidação de informações e a construção de mapas geo-referenciados fundamentais para a orientação de ações estratégicas no trabalho de prevenção e repressão a atividades criminais. A partir daí, serão possíveis, também, análises mais ágeis e avaliações mais consistentes sobre as diferentes estratégias a serem adotadas nos mais diversos pontos do estado. Vale dizer, tal iniciativa, se levada a termo, será fundamental para o planejamento da ação policial e para a maximização de seus recursos.

Ainda como parte do projeto, está previsto que o serviço de atendimento ao público ficará sob a responsabilidade de profissionais especialmente treinados para tal fim. Também farão parte do *staff* das delegacias legais, profissionais das áreas de assistência social. Com funcionários especializados alocados não somente para o atendimento ao público mas também para a realização de todas as atividades burocráticas não-policiais, os policiais estarão liberados para realizar as atividades-fim para as quais são realmente treinados, a ação policial. Ambientes ascéticos e bem cuidados, com profissionais especializados para realizar adequadamente as diversas tarefas envolvidas no bom funcionamento de uma delegacia policial e equipamentos necessários para orientar e informar o trabalho da polícia. Estes são os componentes do projeto que simultaneamente valoriza o profissional de polícia e consolida o estatuto da instituição policial como uma agência de serviço público. Complementarmente, são extintas as tristemente famosas carceragens, onde fica amontoado em condições precárias, ao largo da lei, da segurança e

---

<sup>14</sup> Os principais programas do atual governo que se encontram em fase de implementação serão descritos mais detalhadamente na Parte IV deste relatório.

da civilidade, um enorme contingente de presos cujas situações jurídicas são as mais diversas. Para substituí-las, voltadas para a reclusão de presos que aguardam julgamento ou encaminhamento às instituições do DESIPE, estão sendo instituídas casas de custódia e centros de triagem, como prevê a lei e reza o bom senso, em prédios concebidos e reformados para tal fim.

O projeto Delegacia Legal está respaldado em pelo menos três princípios que, se levados adiante, representarão uma redefinição efetiva e promissora: valorização do trabalho do policial civil, através da liberação para que ele exerça plenamente as funções que lhe cabem verdadeiramente; a instituição de espaço apropriado para o atendimento do beneficiário último das agências policiais, o cidadão; a utilização de recursos tecnológicos já disponíveis que contribuirão de forma efetiva para a eficiência do trabalho policial. Além da referida desativação dos mal afamados cárceres, uma iniciativa conexas à construção das delegacias legais é a redefinição dos critérios de registros de ocorrência, iniciativa fundamental para o trabalho de registro e organização das informações, crucial para planejamento e avaliação de políticas de curto, médio e longo prazos.

O segundo projeto está orientado para dar conta de algumas formas de vitimização que não costumam ter grande espaço nos debates mais acalorados sobre a segurança mas que compõem um de seus aspectos mais sinistros: a violência contra as chamadas minorias. Um dos pequenos mas significativos avanços advindos dos esforços de análise do problema da criminalidade, realizados a partir do final dos anos oitenta, foi o reconhecimento de que a violência não pode ser tratada como uma única questão. Sob a rubrica genérica com que se tratava o problema, estão em curso processos diversos, dotadas de dinâmicas próprias, exigindo, desse modo, iniciativas específicas e tratamentos diferenciados. O que hoje é quase um truísmo, não o era até então. Dessa perspectiva, pode-se reconhecer que além dos fatores sócio-econômicos de exclusão, as dinâmicas de violência e criminalidade são alimentadas por traços culturais típicos de uma sociedade racista, sexista e menos tolerante para com a diversidade do que faz crer a auto-imagem que gerou de si própria ao longo do tempo. Iniciativas visando a criar mecanismos de proteção dos direitos das crianças e jovens pobres, mulheres, populações negras, populações de rua, idosos e homossexuais têm sido abordadas como prioritárias no projeto geral de segurança pública para o estado.

Entre as medidas tomadas, estão a criação dos chamados centros de referência. Através deles são firmadas agendas de encontros entre ativistas engajados nos mais

diversos movimentos da sociedade civil e representantes do governo. Fundam-se, assim, canais de interlocução permanente entre o Estado e a sociedade civil, o que permite a definição de ações conjuntas e cooperação mútua. Já foram criados os centros de referência sobre o racismo e sobre homossexuais. Está em vias de implementação o centro de referência para populações de rua. No âmbito dos centros já em pleno funcionamento, foram criados serviços semelhantes ao disque-denúncia, através dos quais são registradas queixas contra crimes específicos de racismo e de intolerância quanto à opção sexual. Além dessas medidas absolutamente inovadoras, têm sido feitos esforços de aperfeiçoamento de iniciativas anteriores, como as DEAMs. Através destas, problemas dramáticos como os relativos à violência doméstica e contra a mulher passam a ser tratados como questões em relações às quais o Estado também pode intervir positivamente. Finalmente, o serviço de proteção à testemunha está sendo implantado com a expectativa de acolher aqueles que se dispuserem a contribuir para a solução de crimes e atividades ilegais. Não são poucas as experiências internacionais em que este tipo de serviço representou significativo aliado na solução de crimes. No Brasil, o desamparo de vítimas e testemunhas criou uma cultura de omissão e medo que faz com que o silêncio se constitua um aliado poderoso da violência criminoso. Pelo programa de proteção à testemunha, o Estado resgata um *déficit* injustificável com aqueles que são vítimas da violência e/ou podem contribuir com a justiça.

A criação dos centros de referência e demais iniciativas acima listadas são eloqüentes sobre uma parte dos princípios gerais que orientam o projeto de segurança pública do novo governo do Rio de Janeiro: a extensão dos benefícios básicos da vigência de um Estado de Direito a todos os setores da população independentemente da cor, credo, faixa etária, condição social ou gênero. Trata-se de agir criativamente em campos negligenciados ou parcamente abordados em políticas anteriores. Mas trata-se, também, de aproveitar iniciativas bem sucedidas ou bem concebidas por governos anteriores, ou em outros centros. Em relação a este último caso, vale lembrar os esforços de aperfeiçoamento do trabalho das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (as DEAMs), que representaram um avanço importante, ainda que passível a muitas restrições, na punição aos atos de violência doméstica. Ainda nesse espírito, cabe mencionar a retomada do Programa de Policiamento Comunitário, experiência muito bem sucedida em países como Estados Unidos e Canadá, trazida e defendida com entusiasmo pelo ex-Comandante da Polícia Militar dos governos Brizola, Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Implantado em

alguns bairros da cidade do Rio de Janeiro, o programa foi abandonado pelo governo Marcelo Alencar e está, agora, sendo reativado com empenho e promessa de consolidação.

Um terceiro eixo estratégico da política que ora se tenta implementar diz respeito à concepção do que seja o trabalho policial e, conseqüentemente, do treinamento que os policiais devam receber. De nada adiantariam os esforços de modernização logística, aquisição de equipamentos, recuperação de instalações, implantação de novos recursos e aproximação dos policiais com as comunidades que devem ser beneficiárias de seu desempenho se não houver um tratamento especial para esses profissionais. A noção de que o profissional de polícia deve ser um servidor público altamente qualificado, valorizado pela centralidade do trabalho que desempenha, é ratificada por esforços de redefinição dos métodos de treinamento. Dessa perspectiva, são propostas iniciativas voltadas para três aspectos cruciais da atividade policial: o policiamento ostensivo, pelo qual a Polícia Militar será capaz de dar respostas rápidas a demandas localizadas, ao mesmo tempo que funcionará como instrumento inibidor de ações criminosas nos espaços públicos; a atividade investigativa, pela qual a Polícia Civil deverá cumprir efetivamente suas atribuições constitucionais com a eficiência que é necessária; o policiamento comunitário, estratégia fundamental tanto para a eficiência como para a aproximação polícia/comunidade mediante a humanização do trabalho policial.

Também no plano de treinamento, o atual governo tem-se esforçado para inovar, aproveitando o melhor que cada uma das agências do Estado pode oferecer para o sucesso dos projetos relativos a uma área estratégica como é o caso da segurança. A parceria entre as polícias e a própria Secretaria de Segurança com a UERJ, já desenhada nos últimos anos, tem sido estreitada e aprofundada nos primeiros meses de governo Garotinho. Atualmente, há, através dessa parceria, três programas de treinamento em curso. Em um deles, policiais militares, civis, agentes judiciários, estudantes universitários e lideranças comunitárias compõem uma turma de cinquenta alunos que participam de um curso ministrado por alguns dos principais especialistas da área de ciências sociais do estado.

Finalmente, o quarto eixo do projeto: a criação do Instituto de Segurança Pública. Este é provavelmente o plano mais ambicioso de maior potencial de impacto. De certa forma, é de seu sucesso que depende o de todos os demais. O estágio falimentar a que chegou o Estado tem conseqüências graves para o desempenho de suas agências

estratégicas. No caso da segurança, este quadro ganha contornos dramáticos. Como recrutar, treinar e manter bons profissionais oferecendo como contrapartida remuneração tão baixa? Como esperar que tais profissionais dediquem-se completamente a suas atribuições? Como impedir que profissionais cujo trabalho implica a investidura de tantos poderes - afinal, são eles a representação encarnada do poder legítimo do uso da força que o Estado detém - os utilize de forma a buscar soluções individualizadas e à margem da lei para dar conta da satisfação das necessidades básicas não contempladas pelo salário ou pelo soldo?

Os níveis baixíssimos de remuneração oferecido pelas polícias induzem os membros de seus efetivos a duas alternativas: o segundo emprego e/ou a corrupção. Ambas com conseqüências catastróficas para a segurança pública. Embora não previsto por lei, o segundo emprego é, hoje, uma verdadeira instituição informal entre policiais. Tanto que não há um que deixe de admitir abertamente que cumpre, em seus horários de folga, uma segunda jornada de trabalho. Alguns chegam ao ponto de admitir que, cotejados os vencimentos, é o emprego oficial que funciona como "bico". Temos, assim, uma situação cínica, em que algo não previsto por lei é feito por boa parte de seus agentes sob os olhos entre impotentes e condescendentes de seus superiores hierárquicos. Pesquisas recentes revelam que a segurança privada é um dos ramos de atividades que mais cresceram no Brasil e no Rio de Janeiro nos últimos anos.<sup>15</sup> Este dado, em si, não seria preocupante. O modo como tem se dado, contudo, deve ser razão de alarme e pede iniciativas urgentes. Hoje, tanto no estado do Rio de Janeiro quanto no âmbito federal, é extremamente frouxo o controle do poder público sobre as formas de recrutamento, treinamento e funcionamento das empresas de segurança privada. Recurso que poderia ser usado por aqueles que se dispusessem a pagar por sua própria conta a sua segurança e a de suas propriedades, a segurança privada acaba por se tornar um componente alimentador das dinâmicas de violência e criminalidade, constituindo-se em um fator de risco a mais. Em relação aos policiais que se integram a essa rede, os custos são altíssimos. O caráter de risco que faz com que o trabalho policial seja dos mais estressantes e tensos é maximizado pelo pouco tempo reservado ao repouso e ao lazer desses profissionais empurrados para a duplicação de sua carga de trabalho. Muito comumente, ao cabo de algum tempo, esses policiais estão com seu sistema nervoso arruinado, com sério comprometimento das faculdades

---

<sup>15</sup> Cf. Heringer (1992) e Musumeci (1998).

indispensáveis para o desempenho de funções tão arriscadas.

Uma segunda alternativa é evidentemente mais danosa para o sistema de segurança pública: a corrupção. Seria ingênuo atribuir aos baixos vencimentos a existência de corrupção nos órgãos policiais. Seria, por outro lado, cínico não reconhecer seu peso. Como ficou claro no breve histórico aqui relatado, os órgãos policiais encontram-se entre as agências do Estado que gozam dos mais baixos índices de confiança da população do Rio de Janeiro. O uso indiscriminado e indevido da força e a corrupção são as razões para tão baixo desempenho. Obrigados pela própria profissão a, por um lado, conviverem em ambientes violentos, a situações de risco e em contato com o chamado mundo do crime, e, por outro, detendo um razoável capital devido à posse autorizada de recursos de força (dos quais a arma é apenas o símbolo mais concreto), os policiais são presas permanentes das seduções do ganho adicional propiciado pela propina e pela extorsão. Abandonados pelas autoridades públicas, invariavelmente em situação econômica incomparavelmente superior às suas, muitos acabam se dobrando aos apelos do "dinheiro fácil e farto" sendo incorporados a lógicas firmemente radicadas no interior das próprias corporações. Também nesse caso, os agentes de segurança acabam se tornando elementos de reprodução e perpetuação das lógicas que alimentam a criminalidade. De que maneira a criação do Instituto de Segurança pode contribuir para reverter este quadro?

Concebido como uma autarquia, o Instituto de Segurança terá a agilidade necessária para a captação de recursos não estatais, prestando serviços distintos da segurança pública propriamente dita, os quais, hoje, o Estado presta gratuitamente. Com maior poder de arrecadação, o instituto viabilizará o investimento não somente em recursos materiais como, e principalmente, em recursos humanos. Através dele, será possível a formalização do segundo emprego em condições legais e controladas pelo Estado. Ao limitar o recrutamento a policiais de comportamento comprovadamente ilibado, o instituto garantirá a qualidade do serviço e sua idoneidade. Além de premiar os bons policiais, a existência do instituto estimulará a retidão profissional e o isolamento dos focos de corrupção existentes nas corporações. Os custos do desrespeito das normas de conduta serão suficientemente altos para inibir as práticas corruptas e para criar, a médio prazo, uma cultura policial radicalmente diversa da que vige atualmente. Qualifica-se e valoriza-se o trabalho policial pelo que todos, policiais, usuários e a população em geral, saem ganhando.

Embora não diretamente articuladas a qualquer um dos quatro eixos aqui apresentados, cabe salientar os esforços que já estão sendo feitos pelo atual governo para aumentar o efetivo da Polícia Militar dedicado ao policiamento ostensivo, através da incorporação de novos quadros e da liberação para as ruas de profissionais alocados em atividades administrativas. Aliada a isso, estão sendo adquiridas novas viaturas e motocicletas, recursos fundamentais para o trabalho da PM. Desse modo, fica patenteado que a ênfase no respeito aos direitos humanos, ao cumprimento do trabalho policial nos termos previstos por lei, não significa negligência para com os métodos mais convencionais de prevenção através, sobretudo, do policiamento ostensivo.

Eficiência, respeito às leis e aos cidadãos, objetos últimos do trabalho policial, estes parecem ser os princípios gerais que norteiam cada uma das iniciativas propostas e em fase de instauração nos primeiros meses de 1999. Um novo movimento da gangorra parece estar acionado. Desconfiada, pelos movimentos constantes de idas e vindas; temerosa, pelo sentimento recorrente de medo, alimentado pelas abordagens dramatizadas da mídia, a população do Rio de Janeiro acompanha o anúncio e a implementação das novas medidas. A favor do atual governo estão a atenção concedida ao trabalho de planejamento e o aprendizado pelo acúmulo dos erros e acertos de iniciativas anteriores. Também a seu favor conta a inquestionável massa crítica de estudos, diagnósticos e propostas produzida nas duas últimas décadas por profissionais altamente qualificados. Prudentes por profissão, os analistas especializados compartilham esperanças e se desdobram para contribuir, ainda que modestamente, para o sucesso dessa nova tentativa. As páginas que se seguem testemunham esse espírito.