

Gestão integrada da ordem pública: possibilidades, dificuldades e perspectivas no Estado do Rio de Janeiro*

Leonarda Musumeci**

Introdução

Tendo examinado, nas partes anteriores do trabalho, aspectos políticos e institucionais da área de segurança pública, padrões rotineiros de atuação das Polícias fluminenses e um variado elenco de experiências inovadoras nessa área, inclusive os programas em implantação no atual governo, passamos a expor brevemente, a seguir, algumas considerações em torno do conceito de gestão integrada da ordem pública e sobre a oportunidade que ora se apresenta de experimentar sua aplicação concreta no Estado do Rio de Janeiro.

Gestão integrada e democrática da ordem é uma idéia-síntese de concepções e iniciativas que vieram-se forjando ao longo dos anos 80, na esteira da crise do Estado e, sobretudo, daquela ocorrida na esfera dos órgãos e políticas de segurança. Para definí-la faz-se necessário, portanto, traçar um breve panorama desse processo.

A curva ascendente da criminalidade violenta em quase todas as metrópoles mundiais esteve sem dúvida entre os principais deflagradores da crise, mas não foi o único. Junto com o aumento da insegurança e com a queda dos recursos destinados a políticas sociais, o descrédito nas formas clássicas de enfrentar os problemas do crime e da desordem ampliou-se também em virtude da consciência mais aguda de uma defasagem entre os métodos de policiamento predominantes e as novas formas de convivência urbana e de exercício da cidadania que se disseminaram nesse período. Por um lado, assistiu-se em muitos países, desenvolvidos ou não, ao vertiginoso crescimento da “indústria” de segurança privada, em parte associada à disseminação do medo e em parte decorrente de outros fatores, tais como a mudança de estilos de vida que consagrou nas grandes cidades a *mass private property*,¹ isto

* Este texto compõe a quinta e última 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.

** Professora do Instituto de Economia da UFRJ e bolsista do Projeto MARE-CAPES.

¹ O termo é de Shearing e Stenning (1992).

é, os espaços de uso coletivo, mas de propriedade e segurança particulares: *shopping centers*, condomínios residenciais fechados, centros culturais, complexos educacionais, empresariais, esportivos, recreativos etc. Não só as pressões da “indústria” de segurança para expandir seu mercado colaboraram na difusão da imagem de falência das Polícias, como a imbricação de interesses entre os setores público e privado, com agentes do primeiro prestando ou gerenciando serviços no segundo, pôs em xeque a noção de “monopólio estatal do uso da força” que inspirara a montagem dos aparelhos de segurança pública da era moderna.² Por outro lado, a promoção de novas facetas da cidadania, empreendida a partir dos anos 70 pelos movimentos negros, feministas, *gays*, ecológicos etc., colocou em evidência, mesmo nas sociedades de tradição liberal-democrática, os efeitos discriminatórios que decorriam das práticas policiais tradicionais, quer pela violação dos direitos, quer pelo desconhecimento das necessidades de segurança de grupos específicos da população.³ Acrescente-se ainda o reforço de identidades micro-locais que acompanhou o processo de globalização (ou “glocalização”, como querem alguns autores), e teremos um quadro mais vivo das forças que, por vários ângulos, contribuíram para o questionamento do sistema tradicional de segurança pública. Tudo isto sem esquecer, é claro, os fatores mais visíveis que citamos em primeiro lugar: curvas ascendentes de criminalidade em quase todas as metrópoles, enraizamento do tráfico de drogas e de armas, diversificação das atividades criminosas e aumento da insegurança - num contexto de crise do Estado e declínio dos investimentos sociais.

As próprias instituições diretamente atingidas pela crise e os órgãos de pesquisa a elas associados passaram a investigar em detalhe, num plano mais técnico, as causas da perda de eficiência e credibilidade do sistema de segurança em vigor.⁴ Algumas descobertas desse estudos, repertoriadas no trabalho de Skolnick e Bayley (1986), abalaram profundamente convicções arraigadas na cultura policial, mostrando, por exemplo: (a) que a redução das taxas de criminalidade e desordem, assim como o número de crimes solucionados, não é função direta do número de policiais, armas e equipamentos disponíveis; (b) que a patrulha

² Sobre o crescimento da segurança privada e suas implicações para a segurança pública, ver, entre outros autores, Cunningham *et al.* (1990); Paixão (1991); Shearing e Stenning (1992); Rico e Salas (1992); Silva (1992); Spitzer e Scull (1992); Heringer (1992); Lévy (1995); Ocqueteau (1994 e 1997); Musumeci (1998) e Caldeira (1997 e 1998).

³ Além do combate à violência e à discriminação contra minorias raciais e sexuais, outro exemplo de demandas emergentes foi o do enfrentamento da violência doméstica e de gênero - problemática praticamente ignorada até então pelas políticas de segurança, e que veio à tona com enorme força, sobretudo nos EUA, ao longo dos anos 80-90 (cf. B. Soares, 1999).

⁴ Nos EUA, a *Police Foundation* e o *Vera Institute of Justice*, além de diversos institutos universitários de pesquisa, tiveram papel fundamental na multiplicação de estudos e análises críticas do sistema policial norte-americano.

motorizada aleatória (base do modelo de policiamento ostensivo convencional) não tem mais do que 10% de chances de evitar crimes graves - homicídio, estupro e seqüestro -, pouco influenciando, além disso, na incidência dos delitos mais comuns (furtos, roubos e agressões); (c) que a saturação do patrulhamento reduz o crime apenas temporariamente, em geral limitando-se a deslocá-lo para outras áreas; (d) que a intervenção reativa da Polícia, mesmo quando consegue prender criminosos e reunir provas judiciais, não previne necessariamente reincidências; (e) que os crimes raramente são solucionados se não há colaboração da comunidade e dos patrulheiros de ponta; (f) que cerca de 60% do tempo dos agentes nas radiopatrulhas é tempo ocioso e poderia ser realocado em outras tarefas caso se conseguisse reduzir o número de chamadas emergenciais; (g) que a recorrência de pequenos delitos e desordens contribui tanto ou mais para o sentimento de temor e desproteção da população do que os grandes crimes, alvos prioritários do trabalho policial.

O sistema de segurança pública em vigor privilegiava, justamente, a ação reativa; a rapidez de resposta a chamadas; a sofisticação tecnológica dos equipamentos; a auto-suficiência dos órgãos responsáveis; a distância entre policiais e população civil (distância tida como necessária para reduzir as chances de envolvimento dos primeiros em práticas criminosas), e uma estrutura fortemente centralizada que definia objetivos, prioridades e métodos sem levar em conta as percepções e demandas das comunidades, relativas a seus problemas específicos de segurança. A avaliação técnica dos fatores de ineficácia e descrédito resultava, assim, num questionamento generalizado das práticas policiais vigentes e acabava convergindo em diversos pontos com as críticas externas, vindas tanto dos grupos interessados na expansão da segurança particular, quanto daqueles desassistidos e/ou discriminados pelas formas convencionais de atuação da Polícia.

Como resposta a esse questionamento, empreendeu-se ao longo dos anos 80 um processo de reforma das instituições e políticas de segurança, que se iniciou pela adoção do modelo de policiamento comunitário em diversas cidades dos EUA e do Canadá, disseminando-se posteriormente por outros países. Eis, em linhas gerais, os princípios básicos desse novo modelo: convivência cotidiana dos patrulheiros com a população nas ruas e em associações de moradores, comerciais, recreativas etc.; ênfase na resolução de problemas, criminais ou não, a partir de percepções espontâneas das comunidades; ampliação das fontes de informações, através da confiança conquistada junto ao público, como alternativa ao uso de alcagüetes e mercenários; atuação preventiva e planejada, mais do que reativa e pontual

(embora, obviamente, não se abandonem as funções repressivas); ênfase no papel mediador e pedagógico da autoridade policial: disseminar o conhecimento da lei; educar para a convivência; “civilizar” demandas excludentes e autoritárias; estimular a co-responsabilidade civil na resolução dos problemas e na preservação da ordem pública; finalmente, atuação conjunta com outros órgãos prestadores de serviços básicos para resolver problemas de qualidade de vida e modificar condições favoráveis à ambientação do crime e da desordem - como equipamentos urbanos deteriorados, iluminação pública deficiente, assistência social precária, trânsito caótico etc.

O novo modelo de policiamento pressupunha, ao contrário do anterior, flexibilidade organizativa, descentralização, maior autonomia dos agentes de ponta, e abertura ao trabalho conjunto com as comunidades e com outros órgãos de serviço público, implicando ampla reformulação de mentalidades, estruturas e rotinas institucionais. Seus objetivos eram melhorar os instrumentos de controle da desordem, reduzir o sentimento de temor da população, aumentar a credibilidade da Polícia, e simultaneamente modernizar e racionalizar o trabalho policial, reduzindo gastos e riscos, descongestionando os serviços emergenciais e estimulando a qualificação dos agentes de ponta. Pretendia também transformar as atitudes policiais violentas, corruptas e discriminatórias rompendo o tradicional isolamento corporativo das instituições de segurança e favorecendo a avaliação e o controle externos das atividades por elas executadas.⁵

Com adaptações locais, e não sem resistências, esse modelo foi adotado em diversos países da Europa, no Japão, na Austrália e na África do Sul. As resistências se fizeram sentir tanto de dentro das corporações policiais - por implicarem mudanças na hierarquia, nas formas de exercício da autoridade e em práticas há muito arraigadas -, quanto da parte de setores da população civil que clamavam por repressão pura e simples, considerando a nova

⁵ Para uma definição mais detalhada do modelo de policiamento comunitário, interativo ou *problem-oriented*, que descrevemos aqui de forma muito sucinta, cf. Goldstein & Susmilch (1981); Kelling (1988); Kelling & Steward (1989); Kelly (1993); PMERJ (1993); Trojanowicz & Bucqueroux (1990); National Police Agency/Japan (1995). Algumas avaliações de experiências em cidades norte-americanas encontram-se em Kelling *et al.* (1993); McElroy, Cosgrove & Sadd (1993); Pate (1993); PMERJ (1987) e Trojanowicz (1983). Além desses trabalhos, há uma extensíssima literatura programática, avaliativa e analítica sobre Policiamento Comunitário, sobretudo nos Estados Unidos e no Canadá, mas também na Europa, África do Sul e Austrália. Os debates mais recentes a esse respeito podem ser acompanhados pela Internet, entrando-se nos diversos *sites* especializados, entre os quais se destacam: *Community Policing Consortium* [<http://www.communitypolicing.org>], *COPS Home Page* [<http://www.usdoj.gov/cops/index.html>], *National Center for Community Policing* [<http://www.ssc.msu.edu/~cj/cp/cptoc.html>] e, para a África do Sul, [http://www.saps.co.za/6_commpol/6_index.htm]. Algumas experiências pontuais de introdução desse modelo no Brasil, foram descritas no Primeiro Seminário Internacional de Policiamento Comunitário, realizado no Rio de Janeiro em dezembro de 1995 (Viva Rio, org., 1995), assim como nos trabalhos de Musumeci, coord. (1996) e Muniz (1996b).

estratégia demasiadamente *soft* para enfrentar os problemas cada vez mais sérios de aumento da violência, do narcotráfico e da desordem urbana.⁶ Entretanto, onde o modelo se estabeleceu, seus resultados foram altamente positivos, segundo as avaliações disponíveis. Sua disseminação nos Estados Unidos, por exemplo, é contabilizada como um dos fatores que explicam a queda dos índices de criminalidade violenta na maior parte das cidades norte-americanas a partir do início dos anos 90 - obviamente junto com outras variáveis, como a retomada do crescimento econômico, o declínio do desemprego, a recuperação dos investimentos sociais, a estabilização do tráfico de drogas e o aperfeiçoamento das tecnologias de investigação criminal. De acordo com essas avaliações, a eficácia do policiamento comunitário não residiu na ação direta sobre a incidência dos grandes crimes, mas sobretudo no aumento da credibilidade policial, favorecendo o sucesso de outras estratégias que dependiam de cooperação e de informações prestadas pelas comunidades locais (cf. Shermann, 1998).

Um exemplo é a política de segurança que o Departamento de Polícia de Nova Iorque adotou no início dos anos 90, à qual se atribui a queda espetacular dos índices de violência na cidade a partir de 1993. Embora seus idealizadores criticassem o excesso de “romantismo” do modelo comunitário de policiamento, a nova política do NYPD seguiu-se à implantação desse modelo em todos os distritos policiais da cidade, ocorrida na década anterior (cf. Mc Elroy, Cosgrove & Sadd, 1993), e incorporou as diretrizes básicas que ele introduzira, a saber, descentralização decisória; padrão de “cortesia, profissionalismo e respeito”; atenção aos pequenos delitos e distúrbios; consideração de demandas espontâneas das comunidades; participação destas na avaliação das atividades de segurança e “tolerância zero” à truculência e à corrupção policiais (cf. Safir, 1998).

Do ponto de vista das nossas preocupações nucleares nesta pesquisa, o aspecto mais importante a reter do processo de reforma iniciado pela difusão do policiamento comunitário é a abertura progressiva dos órgãos de segurança ao diálogo com a sociedade, à consideração de demandas locais, a parcerias e articulações com outras agências públicas e privadas, bem como ao monitoramento, controle e avaliação externos. São esses, basicamente, os aspectos contemplados no conceito-síntese de *gestão democrática e integrada da ordem*, que ora

⁶ É importante reiterar que o policiamento comunitário *não* se propunha a enfrentar diretamente as grandes organizações criminosas, nem excluía a adoção simultânea de estratégias voltadas para esse fim, baseadas sobretudo no aperfeiçoamento das técnicas investigatórias.

passamos a detalhar, tendo em vista as possibilidades de aproveitamento da experiência de outros países para o caso brasileiro, e para o fluminense em especial.⁷

1. O que é gestão integrada da ordem

As premissas gerais do conceito, já enunciadas implicitamente acima, podem ser resumidas em quatro proposições:

(a) Há quase sempre relação, direta ou indireta, entre os níveis de segurança e as condições do ambiente comunitário, vale dizer, o estado dos equipamentos coletivos e a disponibilidade de serviços básicos.⁸ Logo, a gestão eficiente da ordem pública vai além da ação policial *stricto sensu*, exigindo ações coordenadas entre Polícias, comunidades e agências provedoras de serviços essenciais.

(b) O desconhecimento ou desprezo das demandas locais específicas reduz, quando não anula, os efeitos da intervenção policial reativa contra o crime e a desordem. Nesse sentido, “as distintas atividades profissionais, a multiplicidade de estilos de vida metropolitanos, a proliferação de práticas informais e os enraizamentos identitários locais e difusos questionam a lógica e mesmo a validade de intervenções orientadas pelos interesses de um inexistente ‘cidadão médio, ordeiro e cordial’” - demandando adequação das políticas de segurança às novas dinâmicas urbanas e à sua diversidade característica (Muniz e Proença Jr., 1997). O que significa, entre outras coisas, levar em conta percepções espontâneas da população sobre fatores de insegurança; proteger direitos de minorias; mediar conflitos e administrar noções concorrentes de “ordem pública”, com base na universalidade da Lei.

(c) A auto-suficiência corporativa favorece, ao invés de conter, a disseminação de práticas violentas, corruptas e discriminatórias no interior do aparelho policial, bem como o seu imbricamento com organizações criminosas. Os mecanismos hierárquico-

⁷ Muniz e Proença Jr. (1997) utilizam alternativamente o termo *administração estratégica da ordem pública*. Em parte, os comentários a seguir estão inspirados no artigo desses dois autores, que destaca pontos-chave das noções de contemporâneas de ordem e segurança, e suas conseqüências para a reforma institucional das Polícias.

⁸ Uma das inspirações do policiamento comunitário e das políticas de “tolerância zero” nos Estados Unidos é a “teoria da janela quebrada” (*broken window theory*), segundo a qual a deterioração ou abandono de espaços públicos sinaliza falta de autoridade e estimula a prática de crimes (cf. Kelling, 1988 e Shermann *et al.*, 1998).

disciplinares importados do modelo militar em si mesmos são insuficientes, quando não ineficazes, para exercer controle efetivo sobre o comportamento de uma força que age de modo capilarizado e individualizado.⁹ Além disso, a definição auto-referida de propósitos, estratégias e métodos de avaliação (segurança como “assunto exclusivo de Polícia”) - apoiada geralmente pela supervalorização do sigilo e por uma cultura profissional tida como inacessível a “leigos” - reforçam as malhas corporativas que podem servir, entre outras coisas, ao acobertamento de práticas desviantes.¹⁰ As ferramentas de controle, portanto, têm de incorporar avaliações externas do desempenho policial, com abertura de canais para a expressão de opiniões e denúncias das comunidades diretamente envolvidas. Ante a clássica pergunta “quem policia a polícia?”, não parece haver dúvida, hoje, de que a resposta adequada a uma sociedade democrática é a participação, no controle, dos “usuários” dos serviços policiais.¹¹

(d) A abertura é indispensável à gestão integrada da ordem, não apenas no aspecto do controle externo, como no da ampliação de insumos para a ação de polícia: desde informações provenientes das comunidades sobre problemas de segurança do dia-a-dia ou pistas para o desvendamento de crimes, até dados e análises produzidos por centros universitários e institutos de pesquisa, vale dizer, abertura e parceria, também, para a circulação de conhecimento, para o monitoramento de atividades, para a formação acadêmica dos policiais, para a avaliação técnica de resultados e para a formulação de políticas - meios (há muito já utilizados em outros setores) de expandir os recursos sociais e intelectuais à disposição dos órgãos de segurança.

Pelas premissas acima, observa-se que a “integração” proposta no conceito de gestão integrada significa mais do que articular as diversas agências responsáveis por serviços públicos essenciais. Significa quebrar o isolamento no qual por várias décadas permaneceram os aparelhos de segurança em consequência de uma concepção “Estadocêntrica” da ordem,¹² vigente mesmo nos países de tradição liberal-democrática e levada ao paroxismo naqueles,

⁹ Esse tema, que já focalizamos na segunda parte do relatório (Capítulo 1), é discutido em detalhe, para o caso das PMs brasileiras, na tese de Muniz (1999), onde se examinam também os debates sobre militarização das Polícias travados em outros países.

¹⁰ A questão das “malhas” corporativas é analisada por Lima (1995a), em seu estudo sobre a Polícia Civil do Rio de Janeiro. Para o caso da Polícia Militar, ver Muniz (1999).

¹¹ Os canais de comunicação podem ser múltiplos e variáveis conforme o contexto: ouvidorias, sistemas para denúncias anônimas, conselhos comunitários etc. (ver Parte IV deste relatório, a propósito de alguns mecanismos inovadores desse tipo introduzidos recentemente no Rio de Janeiro).

¹² Cf. Alves (1994).

como o Brasil, onde essa tradição nunca chegou a deitar raízes profundas. Significa, portanto, reenquadrar a segurança como um *serviço* à população - serviço fornecido essencialmente pelo Estado e investido de uma atribuição muito peculiar (uso legítimo da força, dentro da Lei, para que esta se cumpra), mas dirigido, tanto quanto em outras esferas de serviços, não à defesa do Estado, mas ao atendimento de demandas sociais.¹³

2. Possibilidades e dificuldades de aplicação do conceito no Rio de Janeiro

Não cabe aqui historiar os caminhos e descaminhos das instituições de segurança pública no Brasil. Em certa medida isto já foi feito na segunda parte do trabalho, quando descrevemos sinteticamente a formação das Polícias do Rio de Janeiro, cuja história por longo tempo se confundiu com a do país.¹⁴ Passaremos diretamente ao exame das condições e dificuldades hoje detectáveis no caso fluminense para a incorporação do conceito programático de gestão integrada da ordem. É importante sublinhar, porém, a existência de diversos obstáculos que são externos à esfera local, como o atrelamento constitucional dos órgãos estaduais de segurança, fixando a duplicidade de Polícias e a subordinação das PMs ao Exército, entre outras amarras. Além disso, há questões que não dizem respeito apenas à área da segurança, mas refletem problemas mais amplos do setor público no Rio de Janeiro ou no Brasil, e há ainda questões ligadas à cultura política e ao poder da mídia, que não cabe aqui examinar em detalhe.¹⁵ Limitamo-nos a destacar algumas condições locais positivas e negativas para o avanço da reforma da segurança iniciada há um ano pelo atual governo do estado, em particular no que se refere à descentralização decisória, à integração de serviços e à participação comunitária na gestão da ordem pública.

Começemos pelos problemas. Um primeiro obstáculo a mudanças mais profundas, de médio e longo prazos, na área da segurança fluminense é a “gangorra” política a que aludem os autores da primeira parte do relatório, vale dizer, a oscilação entre pólos opostos dos

¹³ O reenquadramento da segurança pública como *serviço*, com ênfase na *defesa social*, e as mudanças correlatas na estrutura e na cultura organizacionais das Polícias são discutidos por Azevedo (1998), com referência particular ao caso da PMERJ.

¹⁴ As principais referências para o conhecimento dessa história são, como já mencionado, os trabalhos de Holloway (1997), focalizando os períodos colonial e imperial; Bretas (1997), o período da República Velha, e Silva (1992), os períodos da ditadura militar e da redemocratização.

¹⁵ Influências da cultura política e da ação da mídia nas políticas de segurança fluminenses já foram apontadas na Parte I deste trabalho. Para uma discussão mais minuciosa do tema, ver Rondelli, ed. (1995); Soares *et al.* (1996); Rodrigues (1993); Oliveira (1995) e Vitovsky (1999).

modos de focar o problema, acompanhando a alternância de coalizões “de direita” e “de esquerda” no governo do estado. Descontinuidade de investimentos, desmonte de programas sem qualquer avaliação prévia, aborto de reformas que demandam períodos maiores de maturação são alguns dos resultados da “gangorra”, que certamente não se manifesta apenas nesse setor, mas produz nele efeitos particularmente perversos - entre os quais o descrédito e a apatia, tanto da população, quanto no interior dos próprios órgãos de segurança. Fenômeno semelhante, embora de outra natureza, verificava-se até poucos anos atrás na esfera econômica quando eram lançados sucessivos e distintos planos de estabilização monetária: a expectativa do fracasso passava a ser, ela mesma, uma variável alimentadora do problema que se pretendia solucionar. Talvez, por analogia com o conceito de “inflação inercial” em moda na época, poderíamos dizer que as oscilações da política de segurança no Rio de Janeiro geram, ou pelo menos contribuem para reproduzir, uma espécie de “temor inercial” na população e de “conservadorismo inercial” nos órgãos de segurança.

O segundo obstáculo, ligado de vários modos ao anterior, mas decorrente também da centralidade do problema da violência na vida dos cidadãos fluminenses, são as pressões sobre cada novo governo para que ele produza resultados imediatos, fazendo cair rapidamente o número de crimes e/ou exibindo símbolos claros de “recuperação da autoridade” - pressões que a mídia e o jogo político se incumbem de intensificar ou afrouxar de acordo com interesses conjunturais. A quase inevitável frustração dessas expectativas no curto prazo cria um terreno propício para o apelo a soluções bélicas e autoritárias (intervenção do Exército, por exemplo), que acabam por reforçar a velha cultura corporativa dentro dos órgãos policiais. Remetemos, mais uma vez, à Parte I do relatório para o exame mais detalhado desse aspecto do problema na história recente do Rio de Janeiro.

Outra pedra no caminho da gestão integrada da ordem é a dificuldade de articulação entre os órgãos prestadores de serviços públicos - sobretudo, mas não apenas, quando situados em distintas esferas de governo (federal, estadual e municipal). Embora não se restrinja ao caso do Rio de Janeiro, esse problema parece particularmente acentuado aqui, onde se verifica um verdadeiro caos de instituições, programas e atividades muitas vezes superpostos e concorrentes.¹⁶ A sucessiva passagem do Rio de Janeiro pelas condições de capital federal,

¹⁶ O problema da descoordenação e superposição dos serviços públicos é discutido em detalhe no relatório do Subprojeto 1 (“Mapeamento institucional de serviços públicos básicos no Rio de Janeiro”). No âmbito da segurança, o projeto de policiamento comunitário de Copacabana serve de exemplo: durante seus dez meses de vigência, resultaram frustradas praticamente todas as tentativas da PM de estabelecer parcerias com órgãos

estado e município; os problemas gerados pela fusão em 1975, que ainda se fazem sentir em alguns setores; a já mencionada “gangorra” político-partidária e a ausência de um forte instituto de pesquisa e planejamento regional, como os que existem em outros estados, capaz de orientar a formulação de políticas integradas de desenvolvimento sócio-econômico, são algumas das variáveis explicativas da “esquizofrenia” institucional aqui vigente na esfera dos serviços públicos essenciais. Sem desenvolver o tema, queremos apenas sublinhar que a coordenação de ações necessária à gestão integrada da ordem tem outros obstáculos além do histórico isolamento dos órgãos de segurança, obstáculos cuja superação pode depender de pactos cooperativos entre níveis de governo e da criação ou reforço de mecanismos institucionais destinados a promover a integração .

Internamente ao aparelho de segurança pública, cabe destaque para a ampla margem de invisibilidade hoje existente na atuação das duas Polícias, que se consagrou, desde suas origens, pela delegação oficiosa de poderes para-judiciários às agências incumbidas da preservação da ordem - seja em sua vertente ostensiva, seja em seu ramo investigatório.¹⁷ E aqui não estamos falando apenas de desvio, crime, corrupção, violência arbitrária ou métodos ilegais de investigação. Esses são os aspectos mais perversos e terríveis do problema, cuja importância não pretendemos de modo algum minimizar, mas que - para efeitos de avaliação das possibilidades de sucesso de uma reforma integradora - devem ser conectados a todo um imenso universo de ações, informações, critérios e resultados que ficam parcial ou inteiramente fora do conhecimento e do controle não só da sociedade civil, como dos próprios órgãos e políticas de segurança. Por exemplo, o trabalho de mediação e arbitragem de conflitos realizado cotidianamente por ambas as Polícias - trabalho que se torna central nas novas concepções de ordem pública, mas que exige treinamento específico e deve estar submetido, como qualquer outro, a formas apropriadas de registro, controle e avaliação. Relegadas por longo tempo ao *status* de atividades menores, laterais ao “verdadeiro trabalho de Polícia”, embora mobilizando grande parcela dos recursos de policiamento (veja-se o peso das ocorrências *encerradas no local* pela PMERJ), tais tarefas se associaram à atribuição de

municipais cuja colaboração era imprescindível para resolver determinados problemas de segurança do bairro - Secretaria de Desenvolvimento Social, CET-Rio, Guarda Municipal, V Região Administrativa, Rioluz etc. -, o que comprometeu sobremaneira o alcance e a eficácia do projeto. Conforme detectamos no monitoramento dessa experiência, parecia haver, além de suspeitas ante o envolvimento da Polícia em assuntos tradicionalmente fora da sua órbita, e além de variados entraves burocráticos, um claro desinteresse da Prefeitura, por motivos políticos, em favorecer o sucesso de um projeto implantado pelo governo estadual (cf. Musumeci, coord., 1996).

¹⁷ Já abordado, em linhas gerais, na Parte II do presente trabalho, esse tema se encontra desenvolvido no estudo de Lima (1995a) sobre a Polícia Civil do Rio de Janeiro, sendo que muitas das observações do autor, conforme também já ressaltamos, aplicam-se analogamente ao caso da Polícia Militar.

um salvo-conduto para a discricionariedade desregulada e para o exercício amadorístico da autoridade na arbitragem dos conflitos do dia-a-dia.¹⁸ Além de um campo aberto para a reprodução de preconceitos sociais - à revelia, inclusive, de orientações contrárias que possam estar sendo almejadas pela política de segurança -, tal espaço de atuação deixa de fornecer importantes parâmetros para o planejamento de atividades e para a alocação de recursos, pois não aparece nos registros ou, quando muito, aparece como uma “caixa preta” de eventos sem nome, cuja natureza e cujas formas de encaminhamento as próprias instituições responsáveis não se preocupam em conhecer.

Outro problema, relacionado a esse, consiste na quantidade, qualidade e compatibilidade das informações produzidas pelas duas Polícias sobre a segurança pública do estado. Não nos referimos somente à ausência de fontes complementares às estatísticas policiais (como pesquisas de vitimização e de opinião), várias vezes ressaltada na Parte III deste relatório, mas também ao precário controle dos critérios de registro de ocorrências, assim como de produção e tratamento dos dados nessas instituições - que dificultam o planejamento, a execução e a avaliação de atividades, assim como das próprias reformas a serem empreendidas na área da segurança. Boa parte do esforço do atual governo nessa área está dirigido à ampliação e melhoria da base de informações policiais - o que, como também já ressaltamos, depende, entre outras coisas, de uma padronização, hoje inexistente, dos critérios classificatórios das duas Polícias, pelo menos para o universo de atividades por elas compartilhado.

Finalmente, devem-se incluir na lista de obstáculos à modernização das Polícias algumas características de suas estruturas e culturas organizacionais, descritas na Parte II deste relatório - entre as quais destacaremos aqui, apenas como exemplo, a histórica militarização do policiamento ostensivo, a conseqüente atrofia dos mecanismos internos adequados ao controle de funções policiais e a suspeita “atávica”, mesmo nos quadros mais progressistas do oficialato, ante qualquer aceno à flexibilização da hierarquia e do regulamento disciplinar. Além de engessado pelo artigo 144 da Constituição Federal (logo, fora do alcance imediato de reformas subnacionais), o modelo organizativo militarista se reproduz também pela convicção - antiqüíssima, como vimos - de que o “material humano”

¹⁸ Citem-se novamente os estudos de Lima (1995a) e Muniz (1999) para uma discussão mais detalhada desse problema no âmbito, respectivamente, das Polícias Civil e Militar. Outro estudioso da segurança pública usa, ironicamente, o termo “serviço social secreto” para designar as atividades policiais de assistência à população e mediação de conflitos no Brasil (Paixão, 1991).

recrutado para tarefas de polícia, proveniente dos estratos inferiores da sociedade, só pode ser mantido “na linha” mediante rígidos preceitos militares (hierarquia, disciplina, *esprit de corps*, regulamentos draconianos e permanente ameaça de punição).¹⁹ Modelos como o policiamento comunitário, que supõem descentralização decisória e *empowerment* dos agentes de ponta, geraram resistências em Polícias de outros países, com formatos institucionais mais flexíveis e diferenças sociais muito menos gritantes. Calcule-se então numa estrutura literalmente copiada do Exército, com quatorze graus hierárquicos e um enorme fosso sócio-cultural entre o topo e a base!²⁰

É óbvio que os aspectos acima enumerados longe estão de esgotar a lista de dificuldades existentes no caminho da reforma da segurança pública no Rio de Janeiro. O que pretendemos foi sobretudo chamar atenção para certas questões que aparecem menos no debate sobre o assunto, geralmente dominado pelos temas da ineficácia, da brutalidade e da corrupção policiais. Não que consideremos esses temas secundários, absolutamente; mas, da perspectiva que adotamos aqui, eles se afiguram como conseqüências, ou casos particulares, de uma problemática mais ampla para cujo enfrentamento é necessário levar em conta uma série de outras variáveis político-institucionais.

Listados os obstáculos, passemos a examinar algumas condições que consideramos favoráveis ao sucesso das reformas ora em curso no Estado do Rio de Janeiro.

Mencione-se, primeiramente, que, apesar do “descrédito inercial” gerado pela sucessão de políticas opostas de segurança pública, e apesar das ligações partidárias do atual governador com um dos lados da “gangorra”, a receptividade dos cidadãos fluminenses ao novo programa de governo para essa área parece estar sendo mais ampla e menos polarizada do que foi em outras épocas. É óbvio que existem resistências ferrenhas, dentro e fora do

¹⁹ Note-se que hierarquia e disciplina existem na maior parte dos órgãos públicos e privados, sem qualquer relação com uma estrutura militar. O que estamos enfatizando aqui é a alegada necessidade da “dureza” castrense para enquadrar pessoas de baixa origem social - idéia que evidentemente guarda analogia com o “duro” tratamento dispensado pela Polícia às camadas mais pobres da população civil.

²⁰ O peso do militarismo organizacional entre os fatores de resistência ao policiamento comunitário pôde ser diretamente percebido no monitoramento da experiência-piloto de Copacabana (1994-95) e está documentado em Musumeci, coord. (1996). Esse problema também é discutido, com relação ao funcionamento rotineiro das Polícias Militares, em Muniz (1999). Sublinhe-se que, no caso do policiamento comunitário, as resistências maiores costumavam provir dos estratos intermediários da hierarquia, que temiam, mais do que alto oficialato, a perda de poder derivada da maior autonomia decisória dos agentes de ponta. Mas isto revela, justamente, que a distância entre os dois extremos da pirâmide, na estrutura tradicional das PMs, acaba concentrando maior poder *de fato* nessas camadas intermediárias, produzindo orientações muitas vezes opostas às dos comandos superiores da corporação.

aparelho de segurança, às transformações propostas, assim como à presença de cientistas sociais (os desprezados “policiólogos” de outrora) na formulação e na condução das reformas. Não se devem minimizar tais resistências, nem sua virtual capacidade de desmontar em poucos meses todo um esforço que ainda não teve tempo de consolidar resultados, mas a aprovação até agora obtida para as iniciativas governamentais, mesmo por parte de alguns setores da população e da mídia inicialmente hostis ou incrédulos, permite alimentar expectativas mais otimistas quanto à possibilidade de se dar prosseguimento à “verdadeira revolução” iniciada um ano atrás na área da segurança.

Um segundo ponto favorável, já ressaltado pelos autores da Parte I deste relatório, é a ampliação, nos últimos anos, do volume de estudos e análises a respeito da problemática da criminalidade, da violência e da segurança pública no Rio de Janeiro. Antes maldito ou marginal no meio acadêmico, sequer figurando entre as linhas de investigação contempladas pelos órgãos de fomento à pesquisa - o que representava um atraso de décadas em relação a outros países -, esse tema rapidamente ganhou legitimidade, ensejando a multiplicação de trabalhos capazes de fornecer bases cada vez mais sólidas para o debate e para o monitoramento das políticas de segurança no estado. Some-se a isto a recente abertura ao público do acervo de monografias produzidas pelos oficiais da Escola Superior de Polícia Militar, iniciativa que possibilita aos pesquisadores incorporar um grande volume de informações e reflexões acumuladas internamente, até agora conservadas para uso exclusivo da instituição.

Como também já se acentuou, não foi só na esfera acadêmica, mas em diversos outros setores, que houve um significativo aumento do interesse e da participação da sociedade fluminense em debates e atividades ligadas de forma direta ou indireta à questão da segurança pública. Testemunha-o o grande número de organizações civis, programas e projetos que surgiram nos anos 80-90, voltados para prevenção da criminalidade, atendimento a vítimas de violência, captação de denúncias, mediação de conflitos e promoção de direitos humanos, vários dos quais repertoriados na Parte IV e no cadastro de experiências inovadoras anexo a este trabalho. Além disso, algumas iniciativas empreendidas pelas próprias Polícias, mesmo não tendo continuidade, como os projetos de policiamento comunitário da PMERJ, implicaram, durante sua vigência, uma abertura à participação de órgãos e pessoas que jamais se haviam envolvido diretamente num diálogo com as autoridades em busca de soluções para os problemas cotidianos de segurança. As Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher, da

PCERJ, contaram com forte participação de movimentos feministas (impedindo, inclusive, que se concretizassem as sucessivas ameaças de fechamento das DEAMs durante o governo passado), e ampliaram a visibilidade da violência doméstica, permitindo que um número crescente de vítimas quebrassem a barreira de silêncio em torno dessa faceta mais obscura, mas não menos terrível, da insegurança.

A disposição ao diálogo por parte de alguns segmentos das corporações policiais sem dúvida se ampliou nos últimos anos, não obstante a clássica suspeita e a cultura do sigilo exacerbadas na vigência das políticas de “endurecimento policial”. É sempre importante sublinhar que o enorme descrédito em que caiu o sistema de segurança pública no Rio de Janeiro atingiu indiscriminadamente a todos os profissionais nela envolvidos, os bons e os maus, os honestos e os desonestos, os adeptos da truculência e aqueles identificados com uma concepção de polícia-serviço, acentuando nos setores mais progressistas de ambas as corporações a idéia de que a abertura se faz necessária, quanto mais não seja como uma estratégia para aumentar a legitimidade social das instituições policiais. Ainda que timidamente, foi-se sedimentando também nesses setores a noção de que parcerias com universidades, centros de pesquisa e outras organizações da sociedade civil podem acrescentar recursos fundamentais para o treinamento profissional e para o planejamento das ações na área da segurança pública. São um exemplo disso os cursos de formação de policiais ministrados pela Universidade do Estado do Rio de Janeiro, com currículos multidisciplinares e com enfoques distintos dos que predominam nas academias das próprias corporações. Outro exemplo são as pesquisas que foi possível realizar a respeito dessas corporações, mesmo no governo passado - como a da vitimização de policiais e como esta cujos resultados estamos expondo aqui.

Outro aspecto favorável são alguns sinais de ampliação das atividades conjuntas dos governos estadual e federal relativas à segurança pública, como se verificou na CPI do Narcotráfico, na extensão ao Rio de Janeiro do Programa de Proteção à Testemunha e na tramitação da lei do desarmamento (até agora, infelizmente, vencida pelo *lobby* dos fabricantes de armas). Apesar das divergências político-partidárias, parece avançar também a cooperação entre governos do Estado e do Município do Rio de Janeiro em torno de questões de interesse central para a cidade, com repercussões favoráveis, possivelmente, na integração de serviços almejada pelas AISPs (Áreas Integradas de Segurança Pública), que descreveremos logo a seguir.

Uma variável exógena que vale a pena mencionar é o aumento dos níveis de escolaridade da população ocupada no Brasil, em particular no setor de serviços, incluindo aí as instituições policiais. Segundo dados da PNAD (Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios) do IBGE, a despeito da deterioração dos salários, a proporção de trabalhadores da segurança pública com segundo grau completo ou curso superior subiu 56% em todo o país entre os anos 1985 e 1995, passando a representar mais da metade do pessoal ocupado nesse segmento, contra uma parcela pouco acima de 1/3 na década anterior.²¹ Tais dados não são desagregáveis para o Rio de Janeiro, devido ao pequeno tamanho da amostra, mas pode-se presumir que nesse estado o nível educacional médio do pessoal ocupado em atividades de segurança pública seja mais alto do que no resto do país, como ocorre em outros setores do mercado de trabalho. Se estamos longe ainda de uma escolaridade ideal para o desempenho de tarefas tão especializadas, temos pelo menos a sinalização de que pode estar mudando um dos fatores invocados desde o século XIX como motivo da ineficiência dos serviços de segurança e/ou como pretexto para a manutenção de modelos organizativos obsoletos nesse setor: o baixíssimo nível sócio-cultural das pessoas recrutadas nos escalões inferiores das instituições policiais.

Cabe citar também um aspecto operacional que pode ser considerado favorável ao sucesso de reformas visando à gestão integrada da ordem. Apesar do extremo centralismo burocrático-administrativo que caracterizou até agora os órgãos de segurança, particularmente a Polícia Militar, já existe uma base para a atuação policial descentralizada: os comandos locais de OPMs e de delegacias, que, uma vez articulados entre si e com as outras agências públicas atuantes nas respectivas áreas, servirão como ponto de partida para o planejamento estratégico e integrado, visando ao enfrentamento dos problemas específicos de cada localidade. Em outras palavras, o projeto das novas Áreas de Segurança, descrito adiante, não parte do zero, nem reinventa a roda: ele aproveita a experiência acumulada pelas Polícias em anos de intervenção permanente sobre os diversos tipos de realidades locais. Nesse sentido, a multiplicidade de formas de policiamento ostensivo que a PM hoje executa além do patrulhamento motorizado, como vimos nas Partes II e III deste relatório, também fornece uma base importante de experiências operacionais para a descentralização integradora, desde

²¹ Cf. Musumeci (1998). As proporções mencionadas referem-se a todas as forças de segurança pública: Polícias Militares e Cíveis, Polícias Federal e Rodoviária Federal, Guardas Municipais, Corpos de Bombeiros e Agentes Penitenciários, entre outras.

que submetida a estratégias sistêmicas, à modernização das técnicas, à avaliação contínua e às adaptações locais que certamente se revelarão necessárias.

Deveríamos terminar mencionando a substancial ampliação dos investimentos²² e as próprias diretrizes adotadas pelo governo Anthony Garotinho no campo da segurança pública como principais condições favoráveis, hoje, à aplicação prática do conceito de gestão integrada da ordem no Rio de Janeiro, visto que tais diretrizes em grande medida se inspiram nas premissas do conceito, que resumamos mais acima. Contudo, tanto as linhas mestras da nova política, quanto os programas concretos que a compõem já foram descritos, respectivamente, na primeira e na quarta partes do relatório, e seria redundante enumerá-los mais uma vez. Como fecho do trabalho, iremos nos deter apenas numa das iniciativas - a criação das 34 *Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs)*, implantadas em agosto de 1999, que materializam com maior clareza os eixos básicos da reforma do Estado na área de políticas sociais cuja análise privilegiamos aqui: descentralização decisória, integração de serviços, participação comunitária e atendimento a demandas locais específicas. Parte da equipe de pesquisa colaborou diretamente na gestação do projeto das AISPs, quer propondo o desenho das novas áreas de policiamento, com base nos dados quantitativos e nos mapas digitalizados de que dispúnhamos, quer ajudando a elaborar a metodologia de cálculo dos novos índices de criminalidade e violência para o monitoramento das condições de segurança em cada uma das áreas. Sendo assim, a proposta das AISPs, embora não constasse das metas originais da nossa pesquisa, representa um desdobramento prático do trabalho nela desenvolvido e o resultado de uma parceria entre pesquisadores e integrantes das forças de segurança pública - outro motivo pelo qual decidimos concluir o relatório com a apresentação das principais características desse projeto.²³

²² Sem computar verbas de custeio, foram investidos 60 milhões de reais em segurança pública no primeiro ano do governo Garotinho e prevê-se o investimento de outros 80 milhões no ano 2000, contra apenas cinco milhões investidos no último ano do governo Marcello Alencar. A informação é do Coordenador de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro.

²³ Participaram da elaboração do projeto os Profs. Leonarda Musumeci e Galeno Ferraz Filho (IE/UFRJ); Jacqueline Muniz, na dupla qualidade de integrante da equipe desta pesquisa e membro da Secretaria de Segurança Pública/Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania; o Delegado Carlos Alberto D'Oliveira (então Chefe da Polícia Civil); o Cel. PM José Aureliano de Andrade (então Subchefe do Estado Maior Geral da PMERJ, atualmente Subsecretário Operacional da SSP-RJ); o Delegado Claudio Ferraz (Assessor da Chefia da PCERJ); o Ten. Cel. PM Leonardo Passos Moreira (PMERJ/EMG-PM/3); o Major PM Antonio Carlos Carballo Blanco (Diretor de Assuntos Comunitários da Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania da SSP-RJ) e o Delegado Walter Barros (Assessor da Chefia da PCERJ).

3. As Áreas Integradas de Segurança Pública

O documento submetido à aprovação do governo em abril de 1999, contendo a proposta de criação das AISP, adotava como emblema a frase “descentralização com integração sistêmica” e definia expressamente os seguintes objetivos:

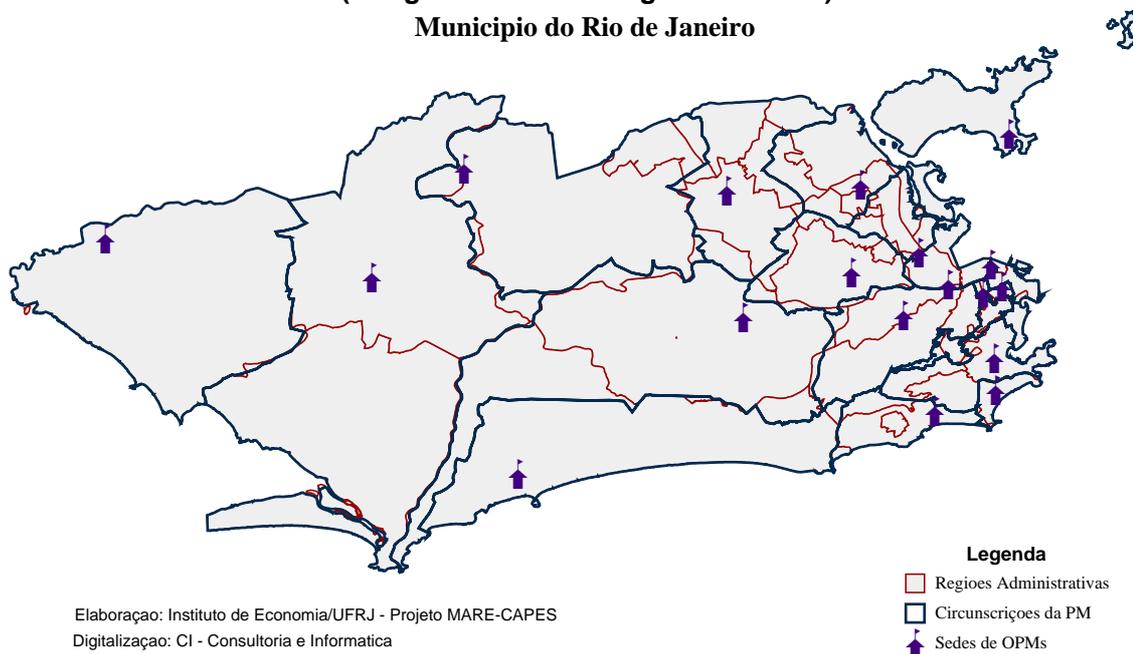
1. Integrar as Polícias entre si, com as comunidades e com as agências públicas e civis prestadoras de serviços essenciais à população.
2. Melhorar a qualidade dos serviços de segurança pública à luz de diagnósticos tecnicamente orientados sobre a criminalidade, a violência e a desordem, adequando as forças policiais aos seus ambientes diversificados de atuação e às demandas específicas de cada localidade.
3. Integrar as forças de segurança estaduais e municipais, possibilitando o planejamento e a execução de políticas locais de policiamento em sintonia com a realidade de cada região do estado e da capital.
4. Racionalizar os recursos de segurança pública, incorporando os serviços públicos essenciais ao planejamento estratégico das organizações policiais.
5. Possibilitar a participação da comunidade na gestão da segurança pública, através de um Conselho Comunitário de Segurança, com caráter consultivo, a ser implantado em cada AISP.
6. Facilitar a prestação de contas regular e transparente dos serviços de segurança pública ofertados, pela descentralização do planejamento e da avaliação contínua de resultados.
7. Tornar mais ágeis os serviços de segurança pública, pela transferência de autonomia decisória e operacional para as unidades locais e para os agentes de ponta.
8. Estabelecer uma coordenação capaz de articular as atividades das áreas ao conjunto de diretrizes e programas que compõem a política de segurança do estado, além de formular estratégias para o enfrentamento de problemas que transcendam a esfera local.

As AISP foram concebidas como unidades descentralizadas de planejamento, controle, supervisão, avaliação e monitoramento corretivo das atividades de segurança pública, e também como referências para a indução ao bom desempenho conjunto dos policiais (por meio de estímulos, gratificações e premiações baseadas no desempenho da área como um todo), assim como para a punição de condutas violentas, corruptas e arbitrárias. Trata-se de 34 circunscrições territoriais, à semelhança das antigas OPMs, mas sob responsabilidade compartilhada pelo comandante do batalhão e pelo(s) delegado(s) titular(es)

da(s) delegacia(s) situada(s) no mesmo território, e agregando, além disso, outras agências prestadoras de serviços públicos atuantes na respectiva área.

O primeiro passo do projeto foi redesenhar essas áreas de modo a compatibilizá-las com as divisões administrativas oficialmente adotadas pelas prefeituras, que são a referência imediata dos indicadores demográficos e sócio-econômicos, bem como a base sobre a qual se organiza o planejamento e a oferta dos serviços municipais. A digitalização das antigas circunscrições de OPMs e DPs, feita no âmbito da pesquisa IE/UFRJ-MARE-CAPES, possibilitou pela primeira vez visualizar de forma nítida o caos de recortes territoriais que havia, e que já comentamos extensamente na Parte III deste relatório. Lembremos apenas que, dentro da Capital, não se verificava qualquer correspondência entre limites de circunscrições policiais e fronteiras de bairros ou Regiões Administrativas, e que, em alguns casos, nem mesmo coincidiam as áreas de atuação de delegacias e batalhões. O mapa a seguir exemplifica esse caos geográfico - por sua vez expressivo, como também já ressaltamos, do isolamento e da auto-suficiência até então vigentes na esfera da segurança pública -, mostrando a desconexão entre as divisões administrativas intramunicipais e as divisões operacionais da PM na cidade do Rio de Janeiro.

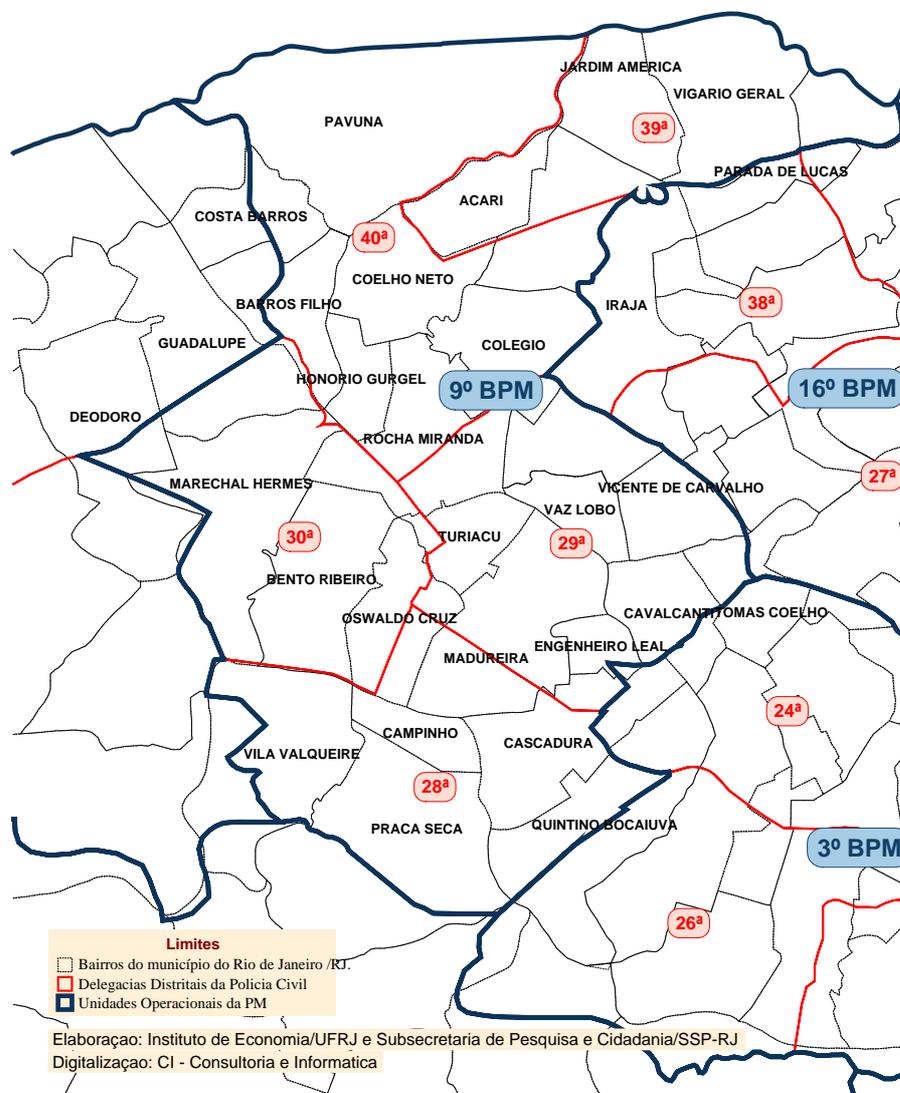
**Regiões Administrativas e Circunscrições da Polícia Militar
(Antigo Modelo - Até Agosto de 1999)
Município do Rio de Janeiro**



O próximo mapa amplia uma região específica - a do antigo 9º BPM -, permitindo visualizar mais de perto a “esquizofrenia” de recortes que, nessa e nas outras áreas, não deixava inteiro quase nenhum bairro da cidade, tornando impossível aos “leigos”, quando não aos próprios policiais, saber onde efetivamente começava e onde terminava o território de atuação de cada unidade. Isto sem falar na inviabilidade de se construir indicadores demográficos e sócio-econômicos com um mínimo de precisão, para subsidiar o planejamento de recursos e de atividades apropriadas a cada área. Salvo mediante uma trabalhosa reagregação dos setores censitários do IBGE - coisa que as Polícias fluminenses nunca fizeram, por absoluta falta de infraestrutura -, não havia como obter dados triviais, nem mesmo o número aproximado de pessoas residentes em cada área, ou outras informações de fácil acesso, disponíveis nos órgãos da prefeitura, mas cuja base são sempre bairros, RAs, ou agregações desses recortes oficiais adotados no município. O caos geográfico também comprometia seriamente a possibilidade de ações conjuntas com outras agências prestadoras de serviços, ou a resposta a demandas sociais localizadas, facilitando, pelo contrário, o célebre “jogo de empurra” e a tradicional transferência de responsabilidades, comuns a grande parte dos serviços públicos no Brasil.

Bairros do Rio de Janeiro e Circunscrições Policiais

Antigo Modelo - Até Agosto de 1999 - Área do 9º BPM



Mostrado o caos na sua cruzeta, através de vários mapas como esse, retratando cada parte do município, tornou-se óbvia a necessidade de um novo desenho das circunscrições, como pré-requisito para a integração sistêmica almejada pelo projeto das Áreas de Segurança.²⁴ No restante do estado, como já vimos (Parte III), a situação era menos caótica porque, com poucas exceções, as OPMs e DPs cobriam o território de um ou mais municípios,

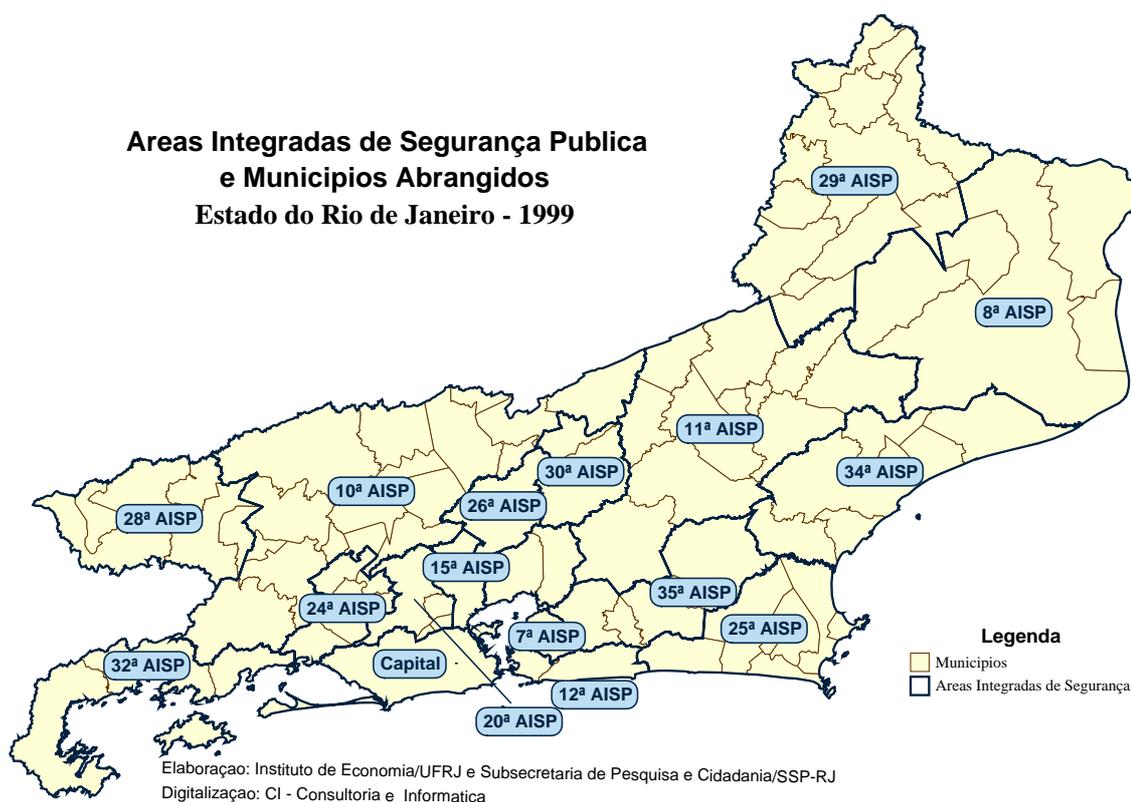
²⁴ Mesmo sem os mapas, é importante ressaltar, já existia a proposta de compatibilização entre unidades policiais e bairros da cidade do Rio de Janeiro, como atesta um trabalho escrito quatro anos antes por oficiais da Escola Superior de Polícia Militar discutindo parâmetros para a atuação integrada da PMERJ no município (Veiga *et al.*, 1995). A demonstração cartográfica do caos existente representou sobretudo um novo e poderoso argumento para fundamentar a necessidade de adoção imediata dessa proposta.

obedecendo às fronteiras administrativas oficiais; logo, a implantação das AISPs, pelo menos em sua primeira fase, não implicou grandes alterações no desenho prévio das áreas de policiamento do Interior e da Baixada. As mudanças mais importantes nessas áreas foram a fusão do 21º BPM, que cobria somente o pequeno município de São João de Meriti, com outra unidade da Baixada, o 20º BPM (Nova Iguaçu/Belfort Roxo); a inclusão do município de Itaguaí (antes parte do 27º BPM) na área de atuação do 24º BPM, juntamente com os municípios de Queimados, Japeri, Paracambi e Seropédica, e, finalmente, a transferência para o comando do Interior da 2ª CIPM (32ª AISP), que passou a incluir os municípios de Angra dos Reis, Parati e Mangaratiba (ver tabela de circunscrições em anexo).

Para viabilizar sua implantação imediata, o desenho das AISPs na Capital preservou, sempre que possível, a antiga localização das sedes de unidades policiais (sobretudo de batalhões, que ocupam grandes imóveis e cujo deslocamento acarretaria altos custos e complexos problemas patrimoniais), ajustando, porém, seus territórios de atuação aos contornos oficiais dos bairros e Regiões Administrativas da cidade. Dessa forma, em todo o Município do Rio de Janeiro, as AISPs passaram a ser agregações de bairros e, em quase todo ele, correspondem a uma ou mais RAs. Só nas regiões da 4ª, da 22ª e da 16ª AISP a localização das OPMs não permitia seguir os limites de RAs, mas respeitaram-se, de qualquer modo, as fronteiras dos bairros, permitindo que, numa segunda fase, quando for viável mudar o local das sedes, seja feito um ajuste mais preciso dessas áreas às divisões administrativas do município.

Outro problema, mais sério, que não pôde ser resolvido na primeira etapa, refere-se aos enormes territórios cobertos pelas DPs e OPMs da Zona Oeste, da Barra da Tijuca e de Jacarepaguá - zonas com elevadas taxas de crescimento demográfico, altos índices de criminalidade e violência e baixa ou baixíssima cobertura policial. A criação de novas DPs e OPMs, assim como o deslocamento das sedes hoje existentes, dependerá da disponibilidade de recursos para ampliar o efetivo e também para adquirir imóveis que sediarem essas novas unidades. No caso das DPs, o problema deverá ser enfrentado ao longo da implantação do projeto Delegacia Legal, que em alguns casos terá mesmo de adquirir novos prédios, ou intercambiar os atuais, de aproveitamento inviável para as sofisticadas normas desse projeto. Já no caso das OPMs, a solução dependerá da disponibilidade de recursos para adquirir terrenos para os quartéis (ou de reformas mais profundas, que eliminem a necessidade de quartéis).

Há ainda, portanto, diversos ajustes fundamentais a fazer, e muitos outros que certamente se tornarão necessários com o correr do tempo. Mas o primeiro redesenho, sintetizado nos próximos dois mapas e nas tabelas anexas, já significou um enorme avanço em relação ao caos anterior e permitiu que as Áreas começassem a se organizar em agosto de 1999, pouco depois de aprovado o projeto.²⁵ No momento (início de 2000), várias AISP já possuem seus Conselhos Comunitários, e já se instituiu a premiação coletiva por Área: naquelas que apresentam bom desempenho, todos os policiais militares e civis recebem um prêmio em dinheiro, de valor idêntico, independentemente de posto ou graduação, e pago de uma só vez. A idéia do prêmio único é estimular o trabalho conjunto das duas Polícias e “reverter os efeitos perversos da famigerada ‘gratificação faroeste’, aplicada pelo governo anterior”.²⁶ Dentro desse espírito, privilegia-se, não a “bravura” exibida em operações de “confronto”, mas sobretudo a queda dos indicadores de criminalidade, a eficiência na investigação e o respeito à lei e aos direitos humanos.

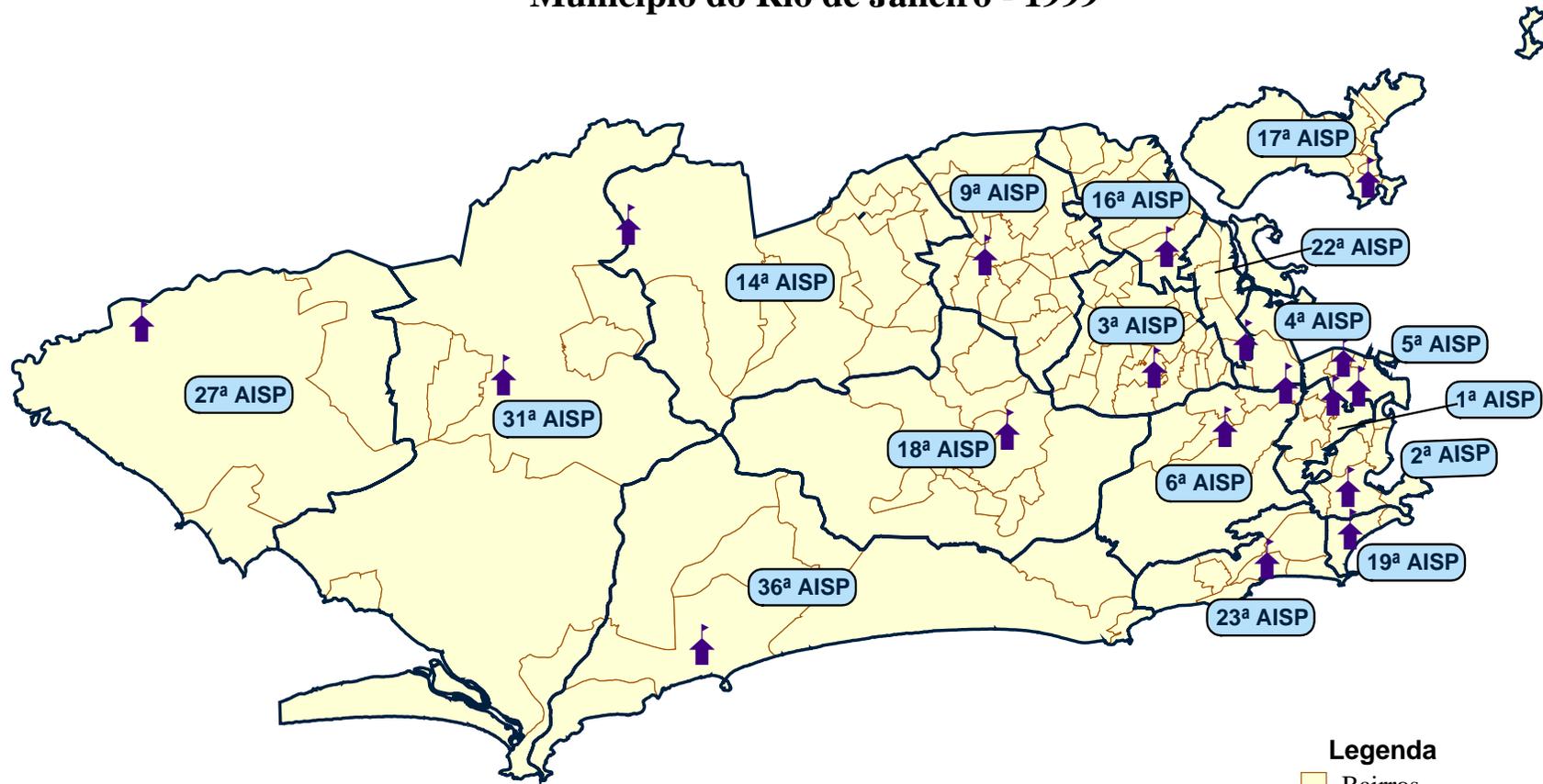


²⁵ Ver, em anexo, as tabelas com a descrição detalhada das novas circunscrições policiais no estado e no município.

²⁶ L. E. Soares (1999)

Áreas Integradas de Segurança Pública e Bairros Abrangidos

Município do Rio de Janeiro - 1999



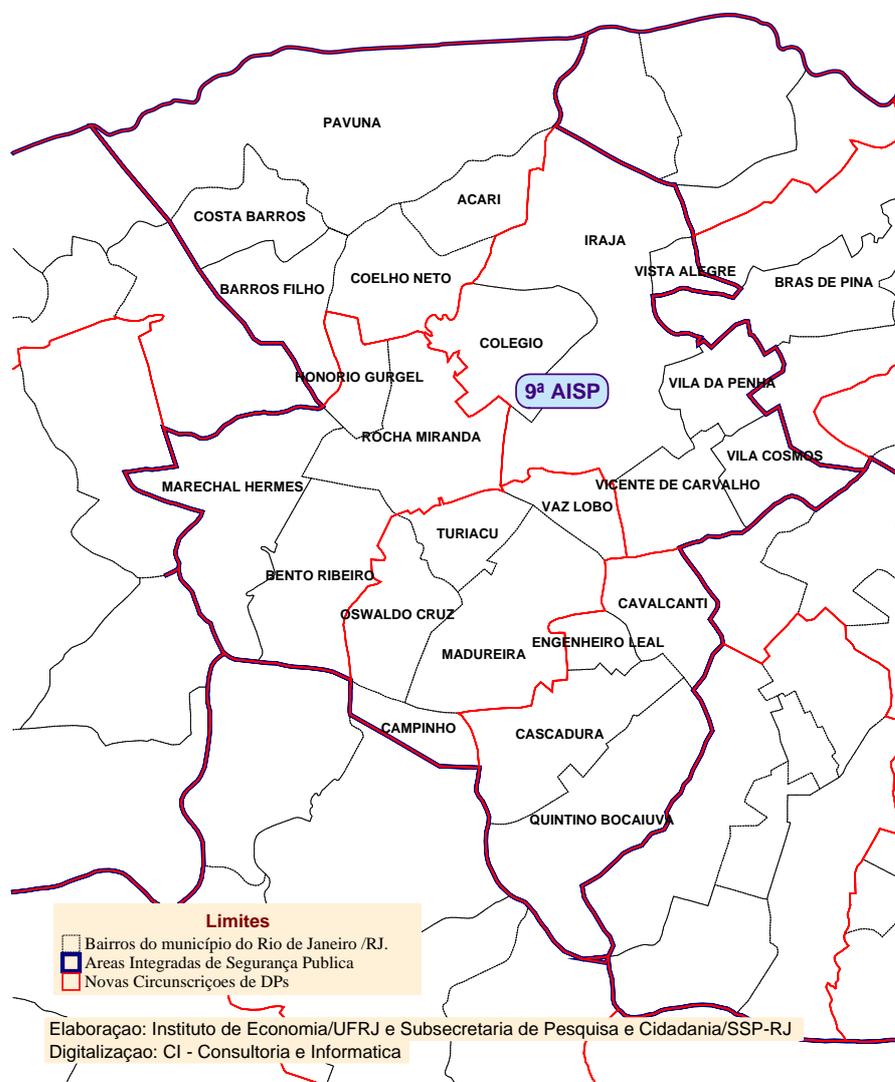
Legenda

- Bairros
- AISPs
- Sedes de OPMs

Elaboração: Instituto de Economia/UFRJ e Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania/SSP-RJ
Digitalização: CI - Consultoria e Informática

Bairros do Rio de Janeiro e Circunscrições Policiais

Novo Modelo - Agosto de 1999 - 9ª AISP



Ao projeto das AISPs articulou-se também a criação de indicadores sintéticos de criminalidade violenta para monitorar as condições de segurança de cada área, proposta por uma comissão *ad hoc* que reuniu estatísticos e cientistas sociais de diversas instituições.²⁷ Já explicitamos, na Parte III deste relatório, quais os agrupamentos de delitos feitos em cada categoria de indicadores e quais os critérios utilizados na agregação. Cabe apenas sublinhar aqui, mais uma vez, a importância do investimento que está sendo realizado na melhoria da

²⁷ Carlos Henrique Klein (FIOCRUZ); Domício Proença Jr. (COPPE/UFRJ); Eduardo de Azeredo Costa (Escola Nacional de Saúde Pública); Galeno Ferraz Filho (IE/UFRJ); Ignacio Cano (ISER); José Augusto Rodrigues (Ciências Sociais/UERJ); Paulo César Pinto de Carvalho (IMPA); Roberto Kant de Lima (Antropologia/UFF); Yolanda Catão (Consultora/IBGE).

base de dados da segurança pública, através da informatização e padronização dos Registros de Ocorrência, mas lembrando a necessidade de pesquisas periódicas de vitimização que permitam acompanhar também os delitos sub-representados nas estatísticas policiais. A disponibilidade de informações confiáveis e diversificadas deverá incentivar o surgimento de vários tipos de índices, enfatizando distintos aspectos da problemática do crime e da violência, assim como existem na economia múltiplos indicadores de inflação, construídos a partir de diferentes critérios. Nesse sentido, a proposta dos índices sintéticos feita pela referida comissão constitui um ponto de partida para se aprimorar a análise e os debates sobre o tema no Rio de Janeiro, quase sempre marcados, sobretudo (mas não apenas) na mídia, pelo impressionismo e pelas generalizações. Um dos objetivos da proposta, aquele que se liga mais diretamente ao projeto das AISPs, foi facilitar o monitoramento descentralizado da incidência de crimes violentos, agrupando-os em três grandes categorias e reduzindo brechas para manipulação dos dados, ou possíveis distorções na distribuição espacial derivadas de distintas formas de classificação. Com uma referência comum, torna-se viável comparar mais precisamente as condições de segurança nas diversas áreas do estado e do município, acompanhar sua evolução temporal e avaliar resultados das políticas de policiamento adotadas em cada área.²⁸

*

Só daqui a algum tempo se poderá fazer um balanço geral dos efeitos da criação das AISPs - uma iniciativa aparentemente óbvia, mas que “se reveste de grande originalidade, dado o grau de atraso organizacional da segurança pública” fluminense (Soares, 1999). Ela representa, junto com outros programas em implementação no atual governo, um passo inicial para que os serviços policiais possam um dia emergir do caos e da barbárie a que permaneceram relegados por tantos anos. Quando começamos este trabalho, em 1998, o caminho da gestão integrada e democrática da ordem se afigurava como saída necessária, mas sua concretização no Rio de Janeiro parecia extremamente longínqua. Ao encerrá-lo, já podemos falar com esperança dos primeiros passos dados nesse caminho e registrar algumas contribuições, ainda que modestas, resultantes da pesquisa que realizamos.

²⁸ A comissão que montou os índices faz ressalvas, porém, ao uso desses indicadores, ou de quaisquer outros provenientes dos registros policiais, como base para premiar o desempenho dos próprios policiais, lembrando que, quando se avalia um órgão gerador de informações a partir das informações que ele produz, sobretudo se estão em jogo vantagens pecuniárias, corre-se o risco de influenciar o processo de produção desses dados e comprometer, portanto, sua validade (documento *Proposta de indicadores de criminalidade violenta - Relatório da Comissão Especial*).

ANEXO:

CIRCUNSCRIÇÕES DAS ÁREAS INTEGRADAS DE SEGURANÇA PÚBLICA (AISP_s) Estado do Rio de Janeiro - 1999

1. CAPITAL

AISP	OPM	CIRCUNSCRIÇÃO		DELEGACIAS DISTRITAIS	POPULAÇÃO (1996)
		RA _s	BAIRROS		
1	1º BPM	III e XXIII	Cidade Nova, Estácio, Catumbi, Rio Comprido, Santa Teresa	6ª - Cidade Nova 7ª - Santa Teresa	124.501
2	2º BPM	IV	Glória, Catete, Laranjeiras, Flamengo, Cosme Velho, Humaitá, Botafogo, Urca	9ª - Catete 10ª - Botafogo	250.220
3	3º BPM	XII, XIII e XXVIII	Méier, Lins de Vancóncelos, Cachambi, Higienópolis, Maria da Graça, Del Castilho, Engenho de Dentro, Pilares, Abolição, Encantado, Piedade, Água Santa, Inhaúma, Engenho da Rainha, Tomaz Coelho, Riachuelo, Jacaré, São Francisco Xavier, Rocha, Sampaio, Engenho Novo, Todos os Santos, Jacarezinho	23ª - Méier 24ª - Piedade 25ª - Engenho Novo 26ª - Encantado	564.614
4	4º BPM	I e VII	São Cristóvão, Mangueira, Caju	17ª - São Cristóvão	71.885
5	5º BPM 13º BPM	I	Santo Cristo, Gamboa, Saúde, Centro	1ª - Praça Mauá 4ª - Praça da Republica 5ª - Mem da Sá	65.118
6	6º BPM	VIII e IX	Praça de Bandeira, Tijuca, Alto da Boa Vista, Maracanã, Vila Isabel, Andaraí, Grajaú	18ª - Praça de Bandeira 19ª - Tijuca 20ª - Grajaú	366.029
9	9º BPM	XIV, XV e XXV	Vila Cosmos, Vila da Penha, Vista Alegre, Irajá, Colégio, Vicente de Carvalho, Oswaldo Cruz, Campinho, Cascadura, Quintino Bocaiúva, Madureira, Engenheiro Leal, Cavalcanti, Turiaçu, Vaz Lobo, Marechal Hermes, Bento Ribeiro, Coelho Neto, Acari, Barros, Pavuna, Honório Gurgel, Rocha Miranda	27ª - Vicente de Carvalho 28ª - Campinho 29ª - Madureira 30ª - Marechal Hermes 39ª - Pavuna 40ª - Honório Gurgel	765.873
13	13º BPM	Absorvida pela 5ª AISP			
14	14º BPM	XXII e XXVII	Guadalupe, Anchieta, Parque Anchieta, Ricardo de Albuquerque, Deodoro, Vila Militar, Magalhães Bastos, Campos dos Afonsos, Realengo, Jardim Sulacap, Padre Miguel, Bangu, Senador Camará	31ª - Ricardo de Albuquerque 33ª - Realengo 34ª - Bangu	768.335
16	16º BPM	X, XI e XXIX	Penha, Complexo do Alemão, Olaria, Brás de Pina, Cordovil, Penha Circular, Parada de Lucas, Vigário Geral, Jardim América	22ª - Penha 38ª - Irajá	430.350
17	17º BPM	XX e XXI	Zumbi, Cacuia, Cocotá, Praia da Bandeira, Freguesia, Ribeira, Pitangueiras, Bancários, Portuguesa, Jardim Carioca, Cidade Universitária, Jardim Guanabara, Moneró, Galeão, Tauá, Paquetá	37ª - Ilha do Governador	202.070
18	18º BPM	XVI	Anil, Gardenia Azul, Pechincha, Tanque, Cidade de Deus, Jacarepaguá, Praça Seca, Vila Valqueire, Curicica, Taquara, Freguesia	32ª - Jacarepaguá	446.360
19	19º BPM	V	Leme, Copacabana	12ª - Leme 13ª - Copacabana	168.836
22	22º BPM	X e XXX	Ramos, Bonsucesso, Manguinhos, Benfica, Maré	21ª - Bonsucesso	206.255
23	23º BPM	VI e XXVII	Leblon, Lagoa, Ipanema, São Conrado, Gávea, Vidigal, Rocinha	14ª - Leblon 15ª - Gávea	219.700
27	27º BPM	XIX	Paciência, Santa Cruz, Sepetiba	36ª - Santa Cruz	277.776
31	RCECS	XVIII e XXVI	Santíssimo, Campo Grande, Senador Vasconcelos, Inhoaíba, Cosmos, Barra de Guaratiba, Pedra de Guaratiba	35ª - Campo Grande	492.984
36	7ª CIPM	XXIV	Joá, Camorim, Vargem Grande, Grumari, Itanhangá, Vargem Pequena, Recreio dos Bandeirantes, Barra da Tijuca	16ª - Barra da Tijuca	129.632

2. REGIÃO METROPOLITANA

AISP	OPM	CIRCUNSCRIÇÃO - MUNICÍPIOS	DELEGACIAS DISTRIAIS	POPULAÇÃO (1996)
7	7º BPM	SÃO GONÇALO	72ª - S. GONÇALO/Centro 73ª - S. GONÇALO/Neves 74ª - S. GONÇALO/Alcântara 75ª - S. GONÇALO/Rio do Ouro	866.701
12	12º BPM	NITERÓI, MARICÁ	76ª - NITERÓI/CENTRO 77ª - NITERÓI/SANTA ROSA 78ª - NITERÓI/FONSECA 79ª - NITERÓI/JURUJUBA 81ª - NITERÓI/ITAIPU 82ª - MARICÁ	528.043
15	15º BPM	DUQUE DE CAXIAS	59ª - CAXIAS/Centro 60ª - CAXIAS/Campos Eliseos 61ª - CAXIAS/Xerém 62ª - CAXIAS/Imbariê	744.504
20	20º BPM 21º BPM	NOVA IGUAÇU, BELFORD ROXO, NILÓPOLIS, SÃO JOÃO DE MERITI	52ª - N. IGUAÇU/Centro 53ª - N. IGUAÇU/Mesquita 54ª - BELFORD ROXO 56ª - N. IGUAÇU/Com. Soares 57ª - NILÓPOLIS 58ª - N. IGUAÇU/Posse 64ª - S. J. DE MERITI/Vilar dos Teles	1.876.138
21	21º BPM	Absorvida pela 20ª AISP		
24	24º BPM	SEROPÉDICA, ITAGUAÍ, PARACAMBI, QUEIMADOS, JAPERI	48ª - SEROPÉDICA 50ª - ITAGUAÍ 61ª - PARACAMBI 66ª - QUEIMADOS/JAPERI	
33	3ª CIPM	MAGÉ, GUAPIMIRIM	65ª - MAGÉ E GUAPIMIRIM 66ª - MAGÉ/Piabetá	230.658

3. INTERIOR

AI SP	OPM	CIRCUNSCRIÇÃO - MUNICÍPIOS	DELEGACIAS DISTRI TAIS	POPULAÇÃO (1996)
8	8º BPM	CAMPOS, CARDOSO MOREIRA, SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, SÃO FIDELIS, SÃO JOÃO DA BARRA	134ª - CAMPOS 141ª - SÃO FIDELIS 145ª - SÃO JOÃO DA BARRA 146ª - CAMPOS/Guarus	513.603
10	10º BPM	BARRA DO PIRAI, VALENÇA, RIO DAS FLORES, PIRAI, PINHEIRAL, VASSOURAS, MIGUEL PEREIRA, PATY DO ALFERES, MENDES, PAULO DE FRONTIN, PARAÍBA DO SUL, TRÊS RIOS, AREAL, COMENDADOR LEVY GASPARIAN, SAPUCAIA, RIO CLARO	88ª - BARRA DO PIRAI 91ª - VALENÇA 92ª - RIO DAS FLORES 94ª - PIRAI 95ª - VASSOURAS 96ª - MIGUEL PEREIRA 97ª - MENDES 98ª - PAULO DE FRONTIN 107ª - PARAÍBA DO SUL 108ª - TRÊS RIOS 109ª - SAPUCAIA 168ª - RIO CLARO	454.619
11	11º BPM	SUMIDOURO, CARMO, NOVA FRIBURGO, DUAS BARRAS, CANTAGALO, CORDEIRO, MACUCO, SÃO SEBASTIÃO DO ALTO, SANTA MARIA MADALENA, TRAJANO DE MORAIS, BOM JARDIM, CACHOEIRA DE MACACU	111ª - SUMIDOURO 112ª - CARMO 151ª - NOVA FRIBURGO 152ª - DUAS BARRAS 153ª - CANTAGALO 154ª - CORDEIRO 155ª - S. SEBASTIÃO DO ALTO 156ª - STA. MARIA MADALENA 157ª - TRAJANO DE MARAIS 158ª - BOM JARDIM 159ª - CACH. DE MACACU	350.230
25	25º BPM	ARARUAMA, SAQUAREMA, SÃO PEDRO DA ALDEIA, IGUABA, CABO FRIO, ARRAIAL DO CABO, ARMAÇÃO DOS BUZIOS	118ª - ARARUAMA 124ª - SAQUAREMA 125ª - S. PEDRO DA ALDELA 126ª - CABO FRIO 127ª - BÚZIOS	350.238
26	26º BPM	PETRÓPOLIS	105ª - PETRÓPOLIS 106ª - ITAIPAVA	278.506
28	28º BPM	RESENDE, BARRA MANSA, PORTO REAL, QUATIS, VOLTA REDONDA, ITATIAIA	89ª - RESENDE 90ª - BARRA MANSA 93ª - VOLTA REDONDA 99ª - ITATIAIA	552.893
29	29º BPM	ITAOCARA, SANTO ANTONIO DE PÁDUA, APERIBÉ, MIRACEMA, LAJE DE MURIARÉ, PORCIÚNCULA, NATIVIDADE, VARRE E SAI, CAMBUCI, ITAPERUNA, BOM JESUS DE ITABAPOANA	135ª - ITAOCARA 136ª - S. ANTONIO DE PÁDUA 137ª - MIRACERNA 138ª - LAJE DE MURIARÉ 139ª - PORCIÚNCULA 140ª - NATIVIDADE 142ª - CAMBUCÍ 143ª - ITAPERUNA 144ª - B. JESUS ITABAPOANA	290.152
30	4ª CIPM	SÃO JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO, TERESÓPOLIS	104ª - S. JOSÉ DO RIO PRETO 110ª - TERESÓPOLIS	144.383

INTERIOR (Continuação)

AI SP	OPM	CIRCUNSCRIÇÃO - MUNICÍPIOS	DELEGACIAS DISTRI TAIS	POPU- LAÇÃO 1996
32	2ª CIPM	ANGRA DOS REIS, PARATI, MANGARATIBA	165ª - MANGARATIBA 166ª - ANGRA DOS REIS 167ª - PARATI	
34	5ª CIPM	CASEMIRO DE ABREU, CONCEIÇÃO DE MACABU, MACAÉ, QUISSAMÁ, CARAPEBUS, RIO DAS OSTRAS	121ª - CASEMIRO DE ABREU 122ª - CONC. DE MACABU 123ª - MACAÉ 128ª - RIO DAS OSTRAS	223.98
35	6ª CIPM	ITABORAÍ, TANGUÁ, RIO BONITO, SILVA JARDIM	71ª - ITABORAÍ 119ª - RIO BONITO 120ª - SILVA JARDIM	265.040