



Projeto MARE-CAPES: “Reforma
do Estado e Proteção Social: Os Setores
de Saúde e Segurança Públicas no Rio de Janeiro”

- Relatório Final -

SUBPROJETO 3:
SEGURANÇA PÚBLICA

Coordenação:
Leonarda Musumeci

**Ficha técnica, agradecimentos, sumário geral e
apresentação do relatório**

janeiro de 2000

Projeto MARE-CAPES: “Reforma do Estado e Proteção Social: Os Setores de Saúde e Segurança Públicas no Rio de Janeiro”

FICHA TÉCNICA

Carlos Lessa
coordenador geral (ie/ufrj)

Aloísio Teixeira
coordenador executivo (ie/ufrj)

Subprojeto 3: Segurança Pública

Leonarda Musumeci
coordenadora (ie/ufrj)

Galeno Ferraz Filho
pesquisador (ie/ufrj)

Barbara Musumeci Soares
pesquisadora convidada (ssp/rj)

Jacqueline Muniz
colaboradora (ssp/rj)

Luiz Eduardo Soares
consultor (iuperj, uerj e ssp/rj)

João Trajano Sento-Sé
consultor (uerj)

Debora Lobo Moutinho Astocondor
Fabiana T. Ramos Lassarotti
Paulo Roberto Grigorowski
Tomaz Andrés Barbosa
assistentes de pesquisa/iniciação científica (ie/ufrj)

Thelma Teixeira
assistente administrativa (ie/ufrj)



instituto de economia - UFRJ
Av. Pasteur, 250. Urca. CEP: 22240-290.
Tel: (21)295-1447 Fax: (21)541-8148
URL: www.ie.ufrj.br

Este trabalho é dedicado à memória do Cel. PM Carlos Magno Nazareth Cerqueira

Agradecimentos

Não teria sido viável realizar este trabalho sem a colaboração de uma série de pessoas que, dentro dos órgãos de segurança pública e em outras instituições, forneceram dados, esclarecimentos, entrevistas e apoio ao longo das diversas etapas da pesquisa. Na impossibilidade de nomeá-las todas, registramos nosso agradecimento:

Ao Dr. Noaldo Alves Silva, ex-Secretário Interino de Segurança Pública do Rio de Janeiro; ao Cel. Dorasil Castilho Corval, ex-Comandante Geral da Polícia Militar; ao Dr. Manoel Vidal Leite Ribeiro, ex-Chefe da Polícia Civil e ao Cel. Rubens Jorge, ex-Comandante Geral do Corpo de Bombeiros, pela autorização para o levantamento de dados junto aos órgãos de segurança pública estaduais.

Ao Cel. Sérgio da Cruz, ex-Chefe do Estado Maior, atual Comandante Geral da PMERJ, pelo apoio institucional à realização da pesquisa;¹ ao Ten. Cel. Claudécir Ribeiro da Silva, Comandante da APOM, ao Ten. Cel. Luiz Fernando Santos Azevedo, Comandante da Escola Superior de Polícia Militar e ao Maj. Antonio Carlos Carballo Blanco, da 3ª Seção do Estado Maior, pela atenciosíssima e dedicada contribuição ao desenvolvimento do trabalho. Ainda na Polícia Militar, ao Ten. Cel. Antonio Carlos Suarez David, Chefe da Diretoria Geral de Apoio Logístico (DGAL/3), ao Ten. Cel. Celso Marques Maia, da Diretoria de Inativos e Pensionistas, e ao Ten. Cel. Sotero, ao Ten. Cel. Gonçalves, ao Maj. Gilber e ao Ten. Oliveira, da Diretoria Geral de Finanças, pelo fornecimento das estatísticas e das explicações solicitadas; ao Ten. Cel. Paulo Rubens e ao Maj. Flávio Santana, da ESPM, pelas informações sobre a história e a produção acadêmica da Escola; ao Cap. Souza, ao Ten. Lobo e ao Sgt. Queiroz, da PM-1 (Recursos Humanos), pela disponibilização das planilhas de efetivo policial militar; à Cap. Viviane, ao Ten. Corval, ao Sgt. Estevão e ao Cb. Auston, do COPOM, pelos dados estatísticos sobre o sistema 190 e pelos vários “tours” didáticos com que o Ten. Corval nos brindou nas nossas visitas ao Centro de Operações da PM

Ao Dr. João Olympio da Porciúncula, ex-Chefe de Gabinete da Secretaria de Segurança Pública; ao Dr. Grantwall Barbosa de Carvalho, ex-Subsecretário da SSP; e ao Dr. Cláudio Ferraz, Assessor da PCERJ, pelo envio das informações institucionais solicitadas a

¹ Vários dos policiais mencionados a seguir também mudaram de cargo e/ou de setor no atual governo; citamos, porém, as posições que ocupavam e os setores em que estavam alocados na época da realização da pesquisa.

respeito da Polícia Civil.

Aos seguintes integrantes do Corpo de Bombeiros (CBMERJ), pelo fornecimento das estatísticas solicitadas: Cel. Carlos Alberto Caldeira, Chefe do EMG; Ten. Cel. Jorge do Valle, Chefe do BM-4 (Estatística e Logística); Maj. Gilvan Miguel de Castro, Chefe do BM-1 (Pessoal e Legislação); Maj. Jadyr de São Sabbas Silva, Adjunto da BM-3 (Operações); Cap. Luiz Emanuel Palência, Chefe da Subseção de Planejamento de Operações e Sgt. Antônio Homero Brandão, Auxiliar da BM-4.

Ao Superintendente Paulo César Amêndola Souza; ao Diretor de Operações, Lucídio Mota Leal; ao Diretor de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico, Paulo José da Silva, e aos demais integrantes da Guarda Municipal do Rio de Janeiro que colaboraram no preparo e envio de dados sobre essa instituição.

A todos os responsáveis por programas inovadores na área de segurança pública que foram entrevistados pela pesquisa e que estão citados nominalmente no cadastro anexo a este relatório.

Um agradecimento especial a Lilian Salomão Moreno, pela sua valiosa e generosa colaboração no levantamento de dados junto ao Corpo de Bombeiros; a Dorian Luís Borges de Melo, estatístico da SSP/Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania, pelo auxílio na obtenção e utilização das planilhas de ocorrências da Polícia Civil, e a Paula Iervolino, da CI/Consultoria e Informática, pela iniciação da equipe ao mundo das informações geo-referenciadas.

Finalmente, agradecemos ao Programa MARE-CAPES, pelo apoio financeiro à pesquisa, e ao Prof. João Carlos Ferraz, Diretor do Instituto de Economia da UFRJ, pelas condições institucionais necessárias para realizá-la.

SUMÁRIO DO RELATÓRIO COMPLETO

VOLUME I

APRESENTAÇÃO 8

PARTE I – ESTADO E SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO: DILEMAS DE UM APRENDIZADO DIFÍCIL 16

Luiz Eduardo Soares e João Trajano Sento-Sé

PARTE II – AS INSTITUIÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 48

Leonarda Musumeci e Jacqueline Muniz

Introdução 49

1. Polícia Militar 51

2. Polícia Civil 92

3. Corpo de Bombeiros 118

4. Guarda Municipal 127

5. Agentes de Segurança Penitenciária 138

VOLUME II

PARTE III – SERVIÇOS DE SEGURANÇA PÚBLICA: RECURSOS, DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL E PADRÕES DE ATUAÇÃO 146

Leonarda Musumeci e Galeno Ferraz Filho

Introdução 147

1. Orçamento e gastos 148

1.1 - A segurança pública no orçamento estadual 148

1.2 - Estrutura de despesas da Polícia Militar 150

2. Distribuição espacial do efetivo e das viaturas policiais 154

2.1 - Estado do Rio de Janeiro 154

2.2 - Município do Rio de Janeiro 164

2.3 - Síntese 176

3. Ocorrências registradas e padrões de atuação das Polícias 178

3.1 - Os dados e suas limitações 178

3.2 - Polícia Militar 183

3.3 - Polícia Civil 227

3.4 - Relações entre formas de atuação e de registro das duas Polícias 256

3.5 - Algumas considerações gerais 271

PARTE IV – EXPERIÊNCIAS INOVADORAS EM SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO DURANTE OS ANOS 80-90 E INICIATIVAS EM IMPLANTAÇÃO NO ATUAL GOVERNO 279

Barbara Musumeci Soares

Introdução 280

1. Experiências inovadoras, anos 80-90 283

2. Projetos em desenvolvimento - 1999/2000 309

PARTE V – GESTÃO INTEGRADA DA ORDEM PÚBLICA: POSSIBILIDADES, DIFICULDADES E PERSPECTIVAS ATUAIS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO 326

Leonarda Musumeci

Introdução 327

1. O que é gestão integrada da ordem 331

2. Possibilidades e dificuldades de aplicação do conceito no Rio de Janeiro 333

3. As Áreas Integradas de Segurança Pública 342

Anexo: Circunscrições das AISP 350

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS 355

VOLUME III (ANEXO)

CADASTRO DE PROGRAMAS INOVADORES EM SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO - ANOS 1980/90

Levantamento e organização: Barbara Musumeci Soares

Apresentação

O projeto que deu origem a esta pesquisa, apresentado ao Programa MARE-CAPES em abril de 1997, tinha como objetivo produzir subsídios para a avaliação de experiências inovadoras em saúde e segurança públicas, no contexto de uma discussão mais geral sobre crise do Estado, ampliação de demandas por serviços básicos e novos desafios a enfrentar no campo das políticas sociais. O eixo articulador dos três subprojetos que compunham a proposta de estudo consistia em verificar as possibilidades e dificuldades para a integração das iniciativas públicas na área social, incluindo aí a modernização das estruturas institucionais envolvidas e a participação das comunidades na formulação e execução de políticas. Conforme sublinhávamos naquela proposta,

“... além do problema de disponibilidade e alocação dos recursos necessários para manter e/ou expandir a oferta de serviços essenciais, existem entraves oriundos da falta de planejamento e da falência dos moldes atuais de organização e gerenciamento desses serviços. Estruturas arcaicas e mentalidades obsoletas - herança de formas tradicionais de relacionamento Estado/sociedade no Brasil, quer em sua vertente corporativo-populista ou em sua versão tecnocrático-autoritária -, limitam sobremaneira a possibilidade de gestão mais eficiente dos recursos públicos disponíveis. Do mesmo modo, dificultam o desenvolvimento de experiências inovadoras de comprovado sucesso em outros países democráticos, que supõem, por um lado, abertura ao diálogo e a parcerias com a comunidade civil na montagem e execução de políticas sociais, e, por outro, ações integradas, planejamento estratégico e novos métodos administrativos capazes de minimizar custos e maximizar benefícios da atuação governamental no provimento dos serviços básicos à população”. (Instituto de Economia/UFRJ, 1997).

Para a área da segurança, em particular, destacávamos no projeto o contraste entre concepções ainda predominantes no Brasil - segurança como questão de Estado, de competência exclusiva das Polícias e da Justiça, marcada pelo fechamento corporativo das instituições responsáveis - e o que se poderia chamar de *administração estratégica da ordem pública* (Muniz e Proença Jr., 1997), conceito-síntese de uma nova perspectiva adotada pelo menos desde os anos 80 em outras sociedades democráticas, e norteador de importantes reformas nos aparelhos e políticas de segurança tradicionais. Partindo da comprovação de que o aumento ou endurecimento dos meios de força, além de onerar pesadamente o orçamento estatal, não produz resultados satisfatórios na redução da criminalidade, da violência e da desordem, nem favorece, com sua lógica de auto-suficiência corporativa, o combate à corrupção policial, essa nova perspectiva enfatiza a produção de ordem pública através de

ações coordenadas entre Polícias, agências provedoras de outros serviços básicos e comunidades locais atendidas - ou seja, integração de programas, descentralização decisória e abertura ao diálogo com a sociedade civil, incluindo aí o monitoramento e avaliação externos das políticas de segurança.

O subprojeto de pesquisa dedicado à segurança pública pretendia analisar as possibilidades e dificuldades existentes no Rio de Janeiro para a realização de reformas e inovações baseadas nas premissas acima. Propunha-se especificamente a descrever a estrutura e funcionamento dos órgãos de segurança aqui atuantes, examinar a distribuição de recursos e os padrões de atuação das Polícias nas diferentes regiões do estado, inventariar as experiências inovadoras no campo da segurança pública empreendidas ao longo dos anos 80-90, e identificar obstáculos à modernização institucional e à integração de políticas voltadas para a produção de ordem pública no estado e no município.

Quando formulamos esse subprojeto, em 1997, vigorava ainda no Rio de Janeiro um sistema de premiação pecuniária aos policiais envolvidos em confrontos armados que ficou conhecido como “gratificação faroeste” e tornou-se ícone da política de segurança do governo Marcello Alencar (1995-1998), comandada por um General do Exército com ampla folha de serviços prestados à extinta ditadura militar. Além da estratégia bélica de ataque aos “santuários do crime”, vistos como focos de contestação à soberania nacional, essa política se notabilizava também pelo combate verbal aos “policiólogos” (pesquisadores ou ativistas de movimentos sociais) e aos “alienígenas apátridas” (membros de organizações internacionais de direitos humanos) que “se atreviam” a questionar as concepções subjacentes e/ou os efeitos sociais da linha de ação posta em prática pelo então Secretário de Segurança do estado. Não é preciso dizer que tais concepções resultavam, entre outras coisas, no fechamento ao diálogo com a sociedade civil e no desmonte de programas inovadores do governo anterior, sob pretexto de que eram “lenientes” com o crime ou desviavam recursos do objetivo prioritário: a “guerra” ao “Estado paralelo” implantado em comunidades carentes pelos traficantes de drogas.

Naquele momento, portanto, o Rio de Janeiro exemplificava de forma particularmente clara quão pouco o processo de redemocratização conseguira transformar mentalidades e atitudes no campo da segurança pública e quão distantes estávamos ainda da concepção de segurança como gestão democrática da ordem, isto é, como dever do Estado, mas também “direito e responsabilidade de todos”, segundo define a própria Constituição do país. Ao mesmo tempo, contudo, embora estreitados os canais de diálogo, continuavam ocorrendo

importantes avanços do lado da sociedade civil, no sentido da participação, do debate, da cobrança, e também no sentido de levar adiante programas inovadores, com ou sem apoio governamental, de prevenção da criminalidade, atendimento a vítimas de violência, desenvolvimento comunitário, mediação de conflitos e promoção de direitos humanos. Foi em tal contexto que concebemos o projeto de estudar mais de perto a estrutura e os padrões de atuação dos órgãos de segurança pública do Rio de Janeiro - não numa perspectiva denunciante em relação à política vigente, mas objetivando buscar as raízes institucionais da permanência de ideologias e práticas tão retrógradas no aparelho de Estado e avaliar as possibilidades de um futuro processo modernizador que recuperasse, no âmbito da política governamental, inovações prematuramente abandonadas, incorporando também os avanços que, apesar de tudo, a sociedade civil fluminense continuava a sinalizar.

Em janeiro de 1999, tomou posse o governador Anthony Garotinho, cuja política de segurança, norteadada pelo princípio da eficiência com respeito aos direitos humanos, propõe-se a operar mudanças profundas nas instituições e nas formas de atuação policiais, mudanças que em grande parte se encaminham na direção, acima apontada, da integração de atividades e aumento da participação comunitária na gestão da ordem pública. Essa guinada de 180 graus - da qual vários membros da equipe desta pesquisa tiveram e têm o orgulho de participar,² fez com que o futuro se tornasse presente e ficassem obsoletas algumas informações sobre a estrutura e o funcionamento dos órgãos de segurança que havíamos levantado durante o governo anterior. Mas, por outro lado, as preocupações nucleares que motivaram a pesquisa - identificar entraves institucionais à modernização e ao planejamento coordenado de serviços básicos; discutir as condições de possibilidade da reforma do Estado na área de segurança pública; estabelecer parâmetros para a avaliação de experiências inovadoras nessa área - tornaram-se, mais do que nunca, atuais. Ficará para outras pesquisas a tarefa de analisar diretamente os resultados da nova política de segurança do Rio de Janeiro, ainda em fase de implementação. Nossa esperança é de que o esforço empreendido aqui de reunir dados dispersos e apontar caminhos de análise sirva, entre outras coisas, como subsídio a essas

² Duas integrantes da equipe, Barbara Musumeci Soares e Leonarda Musumeci, e os dois consultores, Luiz Eduardo Soares e João Trajano Sento-Sé, fizeram parte do grupo de cientistas sociais que assessorou o então candidato Anthony Garotinho na montagem do seu programa de governo para a área da segurança pública (cf. Garotinho *et al.*, 1998). Luiz Eduardo Soares ocupa atualmente o cargo de Coordenador de Segurança, Justiça, Defesa Civil e Cidadania do Estado do Rio de Janeiro; duas pesquisadoras convidadas do presente projeto, Barbara Musumeci Soares e Jaqueline Muniz, passaram também a integrar a equipe da Secretaria de Segurança Pública estadual, a primeira como Secretária Adjunta, responsável pelos programas nas áreas de violência doméstica e defesa da mulher, e a segunda como Diretora Geral de Pesquisa da Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania. Em abril de 1999, com base nos mapas e informações de que a nossa pesquisa dispunha, a coordenadora deste subprojeto prestou assessoria gratuita ao grupo de trabalho da Secretaria incumbido de formular a proposta das *Áreas Integradas de Segurança Pública*. De julho a setembro de 1999, outro autor deste relatório, Galeno Ferraz Filho, colaborou, também gratuitamente, na montagem da nova metodologia de cálculo dos índices de criminalidade para o Estado do Rio de Janeiro.

futuras avaliações.

Estrutura do trabalho

O relatório está dividido em cinco partes, que se articulam em torno do eixo que explicitamos acima, mas, com exceção da quinta, podem também ser lidas de forma autônoma, pois tratam de diferentes aspectos da problemática focalizada.

A Parte I é um ensaio escrito pelos dois consultores do projeto, analisando os padrões de atuação estatais na área da segurança pública e os debates travados em torno desse tema durante os anos 80 e 90 no Rio de Janeiro - ensaio que funciona como pano de fundo e introdução geral às questões analisadas ao longo do trabalho.

Na Parte II descrevem-se a estrutura e o funcionamento dos órgãos de segurança pública atuantes no estado, com maior ênfase nas Polícias Militar e Civil, mas contemplando também outras três instituições: a Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, o Corpo de Bombeiros (que, no atual governo, deixou de estar subordinado à Secretaria de Segurança, passando a integrar a nova Secretaria de Defesa Civil) e o corpo de Agentes Penitenciários do DESIPE.

A Parte III analisa estatísticas referentes à alocação de recursos e à distribuição espacial das ocorrências registradas pela PMERJ e pela PCERJ durante ano de 1998, com o objetivo de identificar padrões de atuação policial nas diversas áreas do estado e do município, bem como relações entre as atividades das duas Polícias.

Na Parte IV focalizam-se 26 experiências inovadoras em segurança pública empreendidas nas últimas duas décadas no Rio de Janeiro e descrevem-se os principais programas que compõem a política de segurança do atual governo do estado. Embora complementem a análise desenvolvida nessa parte do relatório, as fichas individuais relativas aos 26 programas são reunidas na forma de um cadastro e apresentadas em volume anexo, para facilitar sua utilização como fonte de consulta direta aos pesquisadores interessados.

A quinta e última parte do trabalho discute o conceito de *gestão integrada da ordem pública* e sua possível materialização nas *Áreas Integradas de Segurança*, em funcionamento desde agosto de 1999 - um dos projetos inovadores do governo estadual, e aquele mais diretamente relacionado às preocupações centrais que motivaram a realização desta pesquisa.

Fontes utilizadas

- ◆ **Levantamento nas instituições de segurança pública.** As fontes básicas para a elaboração das partes II e III do relatório foram as próprias instituições de segurança pública do Rio de Janeiro, às quais solicitamos dados sobre estruturas administrativas, recursos humanos e materiais, além de planilhas de ocorrências desagregadas por circunscrições. A solicitação, detalhando os tipos de informações requisitadas, foi dirigida pelos Coordenadores da pesquisa, em julho de 1998, às autoridades máximas de cada órgão: ao Superintendente Regional da Polícia Federal, ao Superintendente da Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, ao Secretário de Segurança Pública do Estado e, por intermédio deste, ao Comandante Geral e ao Chefe do Estado Maior Geral da Polícia Militar, ao Chefe da Polícia Civil e ao Comandante Geral do Corpo de Bombeiros. Esses trâmites ocasionaram vários meses de espera (a maior parte dos dados só foi obtida em 1999), mas, por outro lado, permitiram que as portas se abrissem e que conseguíssemos reunir parcela significativa das informações. Também pesaram favoravelmente os contatos prévios de parte da equipe com as Polícias, estabelecidos em outros projetos, especialmente na pesquisa, realizada em paralelo a esta, acerca da vitimização de policiais. Só a Polícia Federal não forneceu qualquer informação, apesar do interesse demonstrado pelo seu Superintendente interino, que entrevistamos pessoalmente. Talvez em virtude da crise por que passava o órgão naquele momento, determinando o afastamento do Superintendente titular e a acumulação do cargo pelo Delegado Regional, de nada valeram nossas muitas solicitações junto ao setor incumbido de reunir os dados: após vários meses, concluímos ser inútil a insistência e inviável a inclusão desse segmento da segurança pública no universo delimitado pela pesquisa.

Exceto nesse último caso, não houve obstáculos intransponíveis à realização do levantamento. Justiça seja feita, mesmo sob uma política de segurança pouco propensa ao diálogo, e mesmo com a proximidade do período eleitoral, encontramos quase sempre boa vontade e disposição a colaborar nas pessoas e instituições com as quais tivemos contato direto ou indireto durante a primeira fase de execução da pesquisa. As dificuldades maiores relacionaram-se:

- (a) à demora na obtenção dos dados, não só por causa dos trâmites hierárquico-burocráticos descritos acima, mas também pela diversidade das informações requisitadas; em sua maior parte, essas informações não estavam centralizadas ou sistematizadas num único departamento, exigindo a mobilização de diversos setores

dentro de cada instituição: recursos humanos, logística, finanças, processamento de dados e assim por diante;

(b) à heterogeneidade do material obtido, quanto a abrangência, cronologia, graus de agregação e formas de apresentação. Das duas Polícias estaduais, em que o levantamento se concentrou, somente na PM foi possível obter a maior parte dos dados com o nível de detalhe e desagregação que desejávamos, graças às verdadeiras “operações especiais” montadas para a pesquisa no Estado Maior Geral e na Escola Superior de Polícia Militar, sob a prestativa coordenação dos Comandantes da APOM, Ten. Cel. Claudécir Ribeiro da Silva, e da ESPM, Ten. Cel. Luís Fernando Santos Azevedo. A equipe do subprojeto visitou várias vezes esses dois setores. No primeiro, para reuniões com os oficiais responsáveis pelas diferentes áreas de produção de dados - reuniões em que pudemos explicitar melhor os objetivos da pesquisa e das nossas demandas, desdobrar ou modificar pedidos feitos inicialmente e, ao mesmo tempo, obter uma série de esclarecimentos diretos sobre o funcionamento da instituição e sobre os critérios de apresentação das estatísticas que nos estavam sendo fornecidas. Na ESPM, por sua vez, a biblioteca (que normalmente funciona em horários restritos) foi mantida aberta por mais tempo nos nossos dias de visita, para que pudéssemos consultar diretamente as cerca de duas mil monografias de conclusão de curso produzidas até aquele momento.

Não tivemos o mesmo trânsito na Polícia Civil, que enviou um material já pronto ao coordenador geral do projeto, através da Secretaria de Segurança Pública, sem que pudéssemos interferir na produção das informações. As estatísticas sobre pessoal e ocorrências, por exemplo, não vieram discriminadas por circunscrições, mas sim agregadas para todo o estado do Rio de Janeiro, e só em 1999, após a mudança de governo e a criação, na Secretaria de Segurança Pública, da Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania, é que pudemos obter as planilhas de efetivo e de ocorrências da Polícia Civil com o nível de desagregação requerido pela pesquisa. Quanto ao Corpo de Bombeiros, que forneceu todo o material solicitado, a dificuldade residiu no aproveitamento das informações e na sua comparação com dados dos demais órgãos para a montagem dos “mapas da segurança”, pois o CBMERJ adota recortes geográficos próprios e não seria financeiramente viável encomendar a digitalização de mais um mapa de circunscrições operacionais.

- ◆ **Legislação.** Para a definição de atribuições, competências, funções previstas, evolução e características formais dos órgãos de segurança pública, recorreu-se também à legislação pertinente: Constituições; Código Penal e Código de Processo Penal; leis, atos, decretos e portarias relativas ao setor, e estatutos das corporações analisadas, entre outros documentos oficiais.

- ◆ **Bibliografia sobre segurança pública no Rio de Janeiro.** Embora não muito extensa, a literatura disponível sobre segurança pública forneceu um pano de fundo para os dados obtidos na pesquisa. Essa literatura está incluída na bibliografia ao final do relatório, mas cabe destacar aqui algumas referências mais centrais: os trabalhos de Holloway (1997) e Bretas (1985, 1996, 1997), sobre a história das Polícias no Rio de Janeiro; de Jorge da Silva (1990), sobre segurança na nova ordem constitucional; de Roberto Kant de Lima (1995) e Edna Santos (1997), sobre a Polícia Civil do estado; de Soares *et al.* (1996), sobre a crise da segurança fluminense em meados dos anos 90; de Musumeci, coord. *et al.* (1996), sobre os obstáculos institucionais à consolidação do policiamento comunitário; de Musumeci, Muniz & Larvie (1998), sobre demandas de segurança e cultura policial; de Anthony Garotinho *et al.* (1998), sobre os problemas a serem enfrentados pela nova política estadual de segurança pública; de Jacqueline Muniz (1999), sobre cultura institucional da PM; e de vários autores, no volume 22 da *Revista da OAB* (1985), dedicado à análise de diversos aspectos da atividade policial no Rio de Janeiro.

- ◆ **Literatura produzida pela Polícia fluminense.** As monografias da Escola Superior de Polícia Militar do Rio de Janeiro que tratavam de temas ligados à organização e gestão de recursos da segurança pública, atuação da PM estadual, papel da Polícia na sociedade e outros assuntos de interesse para a pesquisa foram utilizadas como fontes de informações e análises, assim como artigos publicados na revista *Tiradentes*, do Clube de Oficiais da PM e do Corpo de Bombeiros do estado, na *Revista da Polícia Militar*, em relatórios de atividades, manuais de instrução e outros tipos de publicações policiais.

- ◆ **Estudo sobre vitimização de policiais.** Um trabalho realizado pelo ISER e coordenado por duas pesquisadoras deste subprojeto, a respeito da vitimização de policiais no Rio de Janeiro (MUNIZ & SOARES, coord., 1998), levantou uma série de informações sobre estrutura e organização dos órgãos de segurança do estado destinadas simultaneamente aos objetivos da presente pesquisa.

- ◆ **Fontes estatísticas complementares.** Nos Anuários de 1997 do CIDE (para o estado) e do Instituto Pereira Passos, ex-IPLAN (para o município), assim como na Contagem Populacional de 1996, do IBGE, obtivemos estatísticas básicas para a construção dos mapas temáticos: dados sobre demografia e condições sócio-econômicas referentes aos diversos espaços intraestaduais e intramunicipais – que nem sempre, porém, dialogavam com os dados da segurança pública, devido à incompatibilidade dos recortes geográficos, discutida em detalhe na 3ª Parte deste relatório.

- ◆ **Mapas digitalizados e cálculo da população residente nas circunscrições policiais.** Devido ao fato de que as áreas de atuação das Polícias no interior do Município do Rio de Janeiro não obedeciam, até 1999, aos recortes oficiais de bairros e Regiões Administrativas, foi preciso encomendar a digitalização dessas áreas a uma firma especializada, da qual adquirimos também o *software* e o treinamento necessários para montar os mapas temáticos utilizados como ferramenta de análise na terceira parte do trabalho, além de estimativas do número de habitantes e da extensão de ruas em cada circunscrição. O “pacote” fornecido pela firma incluiu também as bases geo-referenciadas dos municípios do estado e bairros da cidade do Rio de Janeiro, mapas de topografia, formas de uso do solo, principais eixos viários, localização de favelas e outros dados relevantes para o desenvolvimento da análise proposta.

- ◆ **Entrevistas para levantamento de experiências inovadoras.** A Parte IV do relatório, sobre programas inovadores na área de segurança pública no Rio de Janeiro, baseia-se integralmente em pesquisa de campo qualitativa, com entrevistas aos responsáveis pelas instituições e/ou programas focalizados.

- ◆ **Consultoria.** Para a contextualização da problemática de segurança pública no Rio de Janeiro, solicitou-se aos dois consultores do subprojeto um artigo analisando as relações entre segurança e política no estado, nas últimas duas décadas - artigo que, como já dito, integra a Parte I, a seguir, e serve de introdução geral às questões tratadas neste trabalho.

Leonarda Musumeci
Rio de Janeiro, janeiro de 2000

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 às aquelas 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,¹ 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.

*

¹ 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.²

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

² 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 conexas³. 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.

³ 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.⁴

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.

⁴ 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 incontável 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.⁵ 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 contribuíam 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 contribuíam, 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.⁶ 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

⁵ 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).

⁶ 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.⁷ 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

⁷ 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.⁸ 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.⁹ 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.¹⁰ No que diz respeito às duas chacinas, a apuração de que havia a participação de policiais reforçou a percepção já

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

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

¹⁰ 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.¹¹

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

¹¹ 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.¹²

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

¹² 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.¹³

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 rusgas 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

¹³ 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 idiossincrasias 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.¹⁴

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

¹⁴ 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 criminosa. 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.¹⁵ 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

¹⁵ 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.

As instituições de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro*

Leonarda Musumeci**

Jacqueline Muniz***

Janeiro de 2000

Introdução

Nesta parte do trabalho apresentam-se informações institucionais a respeito dos órgãos de segurança pública atuantes no estado – suas histórias, características, missões, competências, estruturas organizativas, formas de atuação, tipos de serviços prestados, mecanismos de controle interno, critérios de seleção, capacitação e promoção, formas de remuneração e escalas de trabalho - com o intuito de descrever, num plano mais formal, como estão organizados e como funcionam os meios de força atualmente disponíveis no Rio de Janeiro, e sinalizar alguns entraves à modernização derivados das próprias características, culturas institucionais e/ou modos de funcionamento desses órgãos, particularmente no caso das Polícias Militar e Civil. Tais informações também servem de base à análise que se desenvolverá nas próximas partes do trabalho, acerca dos recursos da segurança pública, dos padrões de atuação das Polícias no estado e no município, das experiências inovadoras realizadas nos últimos anos, e das perspectivas apontadas pela política de segurança do novo governo estadual.

Nosso enfoque subsequente irá concentrar-se na atuação das duas Polícias estaduais, daí porque elas são descritas nesta parte com mais detalhes do que as outras forças de segurança pública contempladas, a saber, a Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro, o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (transferido em 1999 para a nova Secretaria Estadual de Defesa Civil) e o corpo de Agentes de Segurança do Sistema

* Este texto compõe a segunda 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. Colaboraram, como assistentes de pesquisa, Paulo Roberto Grigorowski, Tomaz Andrés Barbosa e Fabiana T. Ramos Lassarotti, alunos de graduação do Instituto de Economia e bolsistas de Iniciação Científica do CNPq.

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

*** Doutoranda do IUPERJ. Bolsista do Projeto MARE-CAPES.

Penitenciário (DESIPE). Mas, mesmo entre as Polícias Militar e Civil, as informações apresentadas têm diferentes graus de abrangência e detalhamento, sendo muito mais minuciosas no caso da PMERJ do que no da PCERJ, não apenas em virtude do maior volume de material diretamente fornecido pela primeira instituição, mas também pelo fato de ela já ter sido objeto de um maior número de pesquisas realizadas anteriormente.¹

Cumpre ainda assinalar que os dados que apresentamos nesta e na próxima parte do trabalho, salvo poucas exceções, referem-se ao ano de 1998, visto que a etapa de levantamento de campo foi desenvolvida ao longo daquele ano e concluída em agosto de 1999. Nesse meio tempo a mudança de governo e uma nova política de segurança - já descrita, em linhas gerais pelo artigo dos consultores (Parte I, acima) - determinaram diversas alterações no painel institucional aqui delineado. Entretanto, como os programas e projetos que compõem essa política ainda se encontram, na maioria, em fase de implementação, apenas acrescentamos algumas notas sobre as principais mudanças e deixamos para detalhá-las nas duas últimas partes do trabalho, como experiências inovadoras e promissoras cujos resultados só daqui a alguns anos será possível avaliar efetivamente.

¹ Entre elas, Muniz & Soares, coord. (1998), Muniz (1999), Vitovsky (1999) e uma grande quantidade de monografias de oficiais-alunos da Escola Superior de Polícia Militar que focalizam temas relacionados à estrutura e funcionamento da PMERJ.

1. Polícia Militar (PMERJ)

1.1 - Características gerais

- ❑ **Data oficial de fundação:** 13 de maio de 1809
- ❑ **Tipo de força:** Terrestre, militar, armada, ostensiva e fardada; subordinada ao governo estadual.
- ❑ **Área de atuação:** Estado do Rio de Janeiro, subdividido em quatro Comandos de Policiamento: Capital, Baixada, Interior e Unidades Especiais (estas últimas sem circunscrição territorializada, atuando em qualquer parte do estado).
- ❑ **Atribuições constitucionais** (Constituição Federal de 1988 e Constituição Estadual de 1989): Policiamento ostensivo, visando à preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio. Força auxiliar, reserva do Exército, convocável pela União para tarefas de defesa interna.
- ❑ **Funções previstas:**
 - Diversas modalidades de patrulhamento preventivo, dissuasivo e repressivo
 - Atendimento emergencial
 - Assistência ao público
 - Auxílio e apoio a outras instituições de segurança pública e judiciárias (Polícia Civil, Defesa Civil, Ministério Público, Guarda Municipal etc.)

1.2 – História institucional

- ❑ Em 13 de maio de 1809, D. João VI criou a *Divisão Militar da Guarda Real de Polícia* - primeira força de policiamento em tempo integral, organizada militarmente - com o objetivo de “prover a segurança e a tranquilidade pública” na Corte e com amplos poderes para manter a ordem e perseguir criminosos. Essa força deveria contar com 218 soldados, distribuídos por uma companhia de cavalaria e duas de infantaria, armados e uniformizados de forma idêntica aos da Guarda Real portuguesa, e comandados pelo coronel José Maria Rabelo, que servira na Guarda portuguesa e viera para o Brasil junto com a família real. Essa instituição é oficialmente considerada o primeiro núcleo da atual Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Embora nunca chegasse a alcançar o efetivo previsto de 218 homens (em 1820 ainda contava com apenas 90), sua missão de policiar a cidade em tempo integral tornou-a desde o início mais eficaz que o antigo sistema de vigilância esporádica realizada por “quadrilheiros” (guardas civis) ou pelo Exército. Desde o início, também, ficou gravada no folclore popular a truculência de alguns agentes da Guarda, como o famoso Major Vidigal, que se notabilizou pelo método da “ceia de camarão” (aplicação de castigos corporais no patrulhamento das ruas) e pela violenta perseguição aos batuques e quilombos escravos, aos capoeiras e aos demais tipos de “vadios e ociosos” existentes na cidade.²

² Cf. Holloway (1997: 48-51). Segundo o autor, esses procedimentos “não tinham qualquer base legal além da autoridade informalmente delegada pelo intendente [de polícia]”, mas a punição sumária também deve ser vista num contexto de absoluta falta de “métodos confiáveis para determinar a culpa ou a inocência, que não apenas as conclusões que o soldado de polícia pudesse tirar rapidamente da cena que tinha diante de si” (*idem*: 51). Como veremos, a precariedade dos métodos e técnicas, e a falta de regras decisórias claras na atividade de ponta do policiamento ostensivo continua sendo um dos fatores responsáveis tanto pelo “empirismo”, quanto por boa parte da violência e do arbítrio policiais.

- Em 1831, é abolida a Guarda Real de Polícia, por seu envolvimento no motim militar de 14 de julho; os oficiais são redistribuídos pelas unidades do Exército e as praças, dispensadas do serviço, recebem transporte gratuito para retornar às províncias de origem. Um mês antes (14 de junho), fora instituída uma força civil de policiamento: a Guarda Municipal, formada por cidadãos com renda mínima de duzentos mil réis e armas próprias, organizados em unidades de 25 a 50 homens por distrito, sob o comando operacional dos respectivos juízes de paz. Essa nova força, cuja missão - "manter a segurança pública e prender os malfeitores" - se sobrepunha à da Guarda Real, mas cujos componentes formavam um corpo não-profissionalizado, não-remunerado e recrutado apenas entre cidadãos de posses, logo se revelou insuficiente para dar conta da complexa tarefa que lhe fora atribuída. Em meio à crise política do período, optou-se, como medida emergencial, pela criação de um batalhão de "oficiais de confiança", que não haviam aderido à revolta militar e que passaram a patrulhar a cidade, junto com os guardas municipais, como se fossem soldados comuns.³
- Em agosto do mesmo ano, a Guarda Municipal e os "Oficiais-Soldados" cedem lugar à recém-fundada Guarda Nacional, organização paramilitar com unidades em todo o país, que se destinava a substituir as forças privadas locais (ordenanças e milícias civis), predominantes no Brasil Colônia. O serviço na Guarda Nacional, não-remunerado, era obrigatório para os cidadãos de 18 a 60 anos com qualificação de eleitores (renda anual acima de 200 mil réis), mas, na prática, os homens mais ricos da Corte conseguiam facilmente isenções, recaindo o ônus maior sobre pequenos comerciantes, artesãos, empregados de escritório e outros membros da pequena burguesia local.
- A Guarda Nacional passou a ser regularmente convocada para o patrulhamento da cidade. Dois meses depois da sua criação, contudo, instituiu-se uma nova força policial militar no Rio de Janeiro, denominada *Corpo de Guardas Municipais Permanentes* e subordinada ao ministro da Justiça. Deveria compor-se de 400 soldados de infantaria e cavalaria, com remuneração mensal, além de casa e comida nos quartéis; não conscritos, mas alistados voluntariamente, e não sujeitos a castigos corporais, como no Exército,⁴ nem à exigência de renda mínima, como na Guarda Nacional. A nova polícia - ancestral direta da PMERJ - iniciou suas atividades em 29 de novembro de 1831. As patrulhas de "permanentes" (como ficaram conhecidos os policiais militares até 1858) deviam circular dia e noite, a pé ou a cavalo, prendendo criminosos, suspeitos, portadores de armas não-autorizadas e praticantes de atos ofensivos à moral pública. Cabia-lhes também reprimir "ajuntamentos ilícitos", controlar a multidão em eventos públicos e prender participantes de motins e agitações. Os detidos deviam ser levados no mesmo dia ao juiz de paz do distrito, no dia seguinte ao juiz do crime e no terceiro dia ao Intendente de Polícia.⁵ Pelas instruções do regulamento que criou o corpo de permanentes, estes teriam de cumprir "com seu dever, sem exceção de pessoa alguma", sendo "com todos prudentes, circunspectos, guardando aquela civilidade e respeito devido aos direitos do cidadão"; estavam, porém, autorizados a usar "a força necessária" contra todos os que resistissem a "ser presos, apalpados e

³ Essa unidade especial, que chegou a ter 400 homens e só foi formalmente extinta em 1833, era conhecida por diversas denominações: "Batalhão dos Oficiais-Soldados", "Voluntários da Pátria", "Sagrado Batalhão" e "Guerreiros da Pátria" (Holloway, 1997: 80).

⁴ Os castigos corporais eram comuns nas forças armadas; na Marinha, foram eliminados somente em 1910, após a sublevação conhecida como "Revolta da Chibata".

⁵ Os juízes de paz e do crime, e a intendência geral - instâncias superpostas, com funções simultaneamente policiais e judiciais - são o núcleo do qual se originou a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (ver Capítulo 2, abaixo).

observados".⁶ Em caso de grandes agitações ou rebeliões, toda a corporação ficaria sob as ordens do comandante da Guarda Nacional; nas demais circunstâncias, responderia diretamente ao ministro da Justiça.

- Entre 1831 e 1835, a nova força policial atuou em paralelo, e frequentemente em conflito, com a Guarda Nacional do Rio de Janeiro - que em 1832 já possuía 4 mil homens, contra apenas 361 da Guarda Permanente. Eram muitos os entreveros nas ruas envolvendo "nacionais" e "permanentes", causados pela diferença de *status* social e pela superposição de atribuições. Mas, face à disponibilidade cada vez menor das classes abastadas para assumir diretamente tarefas de manutenção da ordem pública, saiu vitoriosa nessa "batalha" a instituição policial militar, corpo profissional e remunerado, que em 1832 passou ao comando de Luís Alves de Lima e Silva, futuro Duque de Caxias. Em janeiro de 1835, a Guarda Nacional foi dispensada da obrigação de policiamento regulamente a cidade, ficando incumbida sobretudo de funções cerimoniais e da complementação do serviço de polícia em casos de emergência.⁷ Os conflitos, porém, continuaram ocorrendo, à medida que se fortalecia o espírito corporativo dos "permanentes", cujo *status* militar, na disputa de autoridade, contrabalançava sua origem social inferior à dos "nacionais".⁸
- A reforma do sistema policial e judiciário empreendida em 1841, novamente concentrando poderes nas mãos do Chefe (civil) de Polícia, reforçou outro foco de tensões no interior do aparelho de segurança: a rivalidade entre a Guarda Permanente e a Secretaria de Polícia, precursora da atual Polícia Civil. Por essa reforma, o Chefe de Polícia tornava-se autoridade suprema da segurança pública na Corte, o que limitava a considerável independência até então desfrutada pela polícia militar, sob a direção de Caxias. Como, além de amplas atribuições judiciais, a Secretaria também detinha um aparato próprio de vigilância ostensiva ("pedestres", subdelegados e inspetores de quarteirão), tornaram-se comuns os atritos, nas ruas da cidade e em inúmeros ofícios ao ministro da Justiça, entre agentes das duas instituições - quadro que perdura até 1871, quando uma nova reforma volta a limitar os poderes da polícia civil e restitui à militar um comando independente. Mas, mesmo assim, persistiram, e persistem ainda hoje, as rivalidades e conflitos de competência dentro do sistema policial bipartido que se consolidou no Brasil desde 1841.
- Em 1850, a Guarda Permanente contava com um total de 419 homens - 123 de cavalaria, 286 de infantaria e 10 oficiais e suboficiais do quartel-general. Os oficiais provinham na maior parte das fileiras do Exército, enquanto as patentes inferiores eram recrutadas entre as camadas mais pobres da população, sem discriminação de cor, renda ou mesmo nacionalidade: após dois anos de residência no Brasil, estrangeiros de qualquer origem podiam sentar praça na polícia. Só aos escravos era vedado alistar-se, mas alguns se apresentavam, bem vestidos e calçando sapatos, para fazer-se passar por homens livres, na

⁶ *Apud* Holloway (1997: 94).

⁷ Cf. Holloway (1997: 123). Eis as "razões válidas" dessa mudança, alegadas pelo ministro da Justiça: "era sem dúvida duro divertir [desviar] de seus profícuos trabalhos cidadãos industriais para levá-los a um serviço contínuo, pelo qual, bem longe de receberem alguma recompensa, perdiam de seus interesses e gastavam de sua fazenda" (*idem, ibidem*). Na verdade, o "zelo e patriotismo" demonstrado pela Guarda Nacional da Corte durante a "anarquia" de 1831-32 relaxara bastante com o fim da crise política e tornou-se cada vez mais comum os "nacionais" não comparecerem às convocações, pedirem baixa por diversos motivos, cometerem infrações propositais, para serem submetidos a audiências e dispensados do serviço de patrulhamento, ou pagarem substitutos desqualificados para ocupar seus lugares (*idem*: 123, 145).

⁸ Em 1836, depois que um cabo de polícia recusou-se a bater continência para um capitão da Guarda Nacional, alegando que este não era militar de verdade, Caxias solicitou ao ministro da Justiça que instasse os "nacionais" a desistirem do tratamento diferenciado, visto que nenhuma lei obrigava militares profissionais a bater continência para civis (Holloway, 1997: 146).

esperança de escapar do cativo e receber a diária de 800 réis paga aos soldados, acrescida de casa, comida e assistência médica.⁹

- Em julho de 1865, 501 soldados (73% do efetivo) da Guarda Permanente da Corte foram convocados para lutar na Guerra do Paraguai. Além de um recrutamento feito às pressas para cobrir o déficit de policiais militares, mobilizou-se a Guarda Nacional e empreendeu-se nova tentativa de criar uma patrulha civil, análoga à Guarda Municipal dos anos 30, só que remunerada, não sujeita à exigência de renda mínima, controlada diretamente pelo Chefe de Polícia e voltada sobretudo para a prevenção de pequenos crimes e desordens. A crítica aos excessos da disciplina militar foi uma das justificativas para a criação dessa força, intitulada Guarda Urbana e inspirada na polícia da cidade de Londres. Ao contrário dos "permanentes", que moravam nos quartéis, distantes do cotidiano da população, os "urbanos" seriam homens "de reconhecida moralidade" residentes nos bairros onde atuassem, cada qual devendo patrulhar uma área circunscrita e predefinida. Considerava-se, nesse momento, que a proximidade entre patrulheiros e moradores facilitaria o controle social e produziria uma imagem mais positiva da polícia. Entretanto, após alguns anos de funcionamento, a experiência já era diagnosticada como absoluto fracasso; em 1884, o Chefe de Polícia da Corte, que defendera a criação da Guarda Urbana, recomendou sua extinção, dizendo-se convencido de que "sem um regime de quartel, sem disciplina, sem comando militar, nenhuma força pública é possível". No ano seguinte, a Guarda foi abolida, alegando o ministro da Justiça que a idéia fora boa, "tomando por norma instituições congêneres de países mais adiantados", mas não funcionara aqui, devido à baixa remuneração, insuficiente "para atrair homens de certa capacidade que suprissem, pela circunspecção e consciência do dever, a falta de severa disciplina militar que o regimento do corpo não impunha". O patrulhamento ostensivo do Rio de Janeiro voltou, assim, a ser executado pelos policiais militares - cujo número, em setembro de 1885, foi ampliado de 560 para 1.008 homens, a fim de preencher o espaço deixado pela extinção da Guarda Urbana.¹⁰

Na história da Polícia Militar do Rio de Janeiro ressalta um problema ainda atual: a militarização é quase sempre vista como único recurso capaz de garantir controle sobre uma força mal paga, cujos componentes na maioria provêm dos estratos inferiores da sociedade. As sucessivas experiências, todas fracassadas, de transferir funções de segurança pública a guardas de "cidadãos de bem" parecem ter reforçado a tese de que, na impossibilidade de recrutar as pessoas "certas" para tais tarefas, só um rígido formato militar assegura a integridade e o bom funcionamento da instituição policial. Em outras palavras, ao invés de investir-se no aumento de salários e na qualificação dos policiais de ponta, o que possibilitaria a adoção de modelos organizacionais mais flexíveis, tem-se apostado sobretudo no poder controlador da rigidez hierárquica, corporativa e disciplinar característica das corporações militares. Como veremos mais adiante, essa tese ainda hoje constitui, sob vários aspectos, um entrave à modernização, à racionalização e - paradoxalmente - ao efetivo controle de qualidade dos serviços prestados pela Polícia Militar.

⁹ Um observador norte-americano registrou, em 1846, que a polícia militar do Rio de Janeiro era constituída "em sua maioria por pessoas de cor", contrastando com a quase total ausência de negros nas forças policiais dos Estados Unidos àquela época (Holloway, 1997: 294).

¹⁰ Holloway (1997: 218-221).

- Com a nova reforma judicial empreendida em 1871, fortaleceu-se ainda mais a posição do *Corpo Militar de Polícia da Corte* (nome que a Guarda Permanente assumira desde 1866). Este voltou a ter um comando autônomo, como no tempo de Caxias, deixando de subordinar-se ao Chefe (civil) de Polícia.
- Pelo Decreto nº 958, de 6 de novembro de 1890, o Corpo Militar de Polícia passa a chamar-se *Brigada de Polícia da Capital Federal*, com um efetivo de 2.010 homens (101 oficiais e 1.909 praças); seu comandante continua totalmente independente do Chefe de Polícia, ambos respondendo, em linha direta, ao Ministério da Justiça.¹¹
- A Constituição republicana de 1891, introduzindo o princípio federativo, concede formalmente autonomia aos estados na gestão da segurança pública. Mas, por outro lado, o primeiro regulamento republicano estabelece que o comandante da Brigada deve ser coronel ou general do Exército (pela legislação do Império, podia provir do Exército ou do próprio corpo policial militar).¹² O efetivo da Brigada estruturava-se com a mesma seqüência de graduações do Exército, mas com acesso apenas até o posto de tenente-coronel (em 1901, esse posto também passa a ser privativo de oficial arregimentado no Exército). O ingresso nos quadros era feito por alistamento voluntário de maiores de 18 anos e um terço do contingente podia ser composto de estrangeiros com pelo menos dois anos de residência no Brasil. Pelo regulamento de 1901, introduziu-se a exigência de alfabetização, reduziu-se a idade máxima de alistamento de 45 para 40 anos e instituíram-se provas de capacitação para o progresso nas carreiras de praça e de oficial.¹³
- Em 1905, a Brigada troca novamente de nome, passando a chamar-se *Força Policial do Distrito Federal* (Decreto nº 5.568, de 26 de junho); seu efetivo - de 4.668 homens (165 oficiais e 4.503 praças) - já é praticamente o dobro do existente em 1901 e o triplo do existente em 1889.
- Em 1920, a Força assume a denominação de *Polícia Militar*. Nesse mesmo ano, o Decreto nº 14.508, de 1º de dezembro, cria a Escola Profissional para a Formação de Oficiais (atual ESFO - Escola de Formação de Oficiais), organizada nas mesmas bases das Escolas de Formação de Oficiais das Forças Armadas e considerada "um gigantesco passo" na profissionalização do oficialato policial militar.¹⁴ O comando máximo da corporação continua, porém, sendo exercido por oficiais de alta patente do Exército.
- A Constituição Federal de 1934 (art. 167) definiu as polícias militares como "reservas do Exército", mobilizáveis pela União para tarefas de defesa interna, e a Lei nº 192, de 17 de janeiro de 1936, determinou que elas deveriam estruturar-se exatamente como as unidades de infantaria e cavalaria do Exército regular. Embora a militarização do patrulhamento

¹¹ As rivalidades daí decorrentes estão bem expressas no relatório do Chefe de Polícia Edwiges de Queiroz, relativo ao ano de 1897: "É absolutamente incompatível com a índole e necessidade da instituição policial a independência em que está esta força [a Brigada], que é o braço executor em relação ao chefe de polícia, que é a cabeça diretora (...). Só há um meio para aliviar os males que podem advir para o serviço público desse fato e é ser o comandante da Brigada Policial imediatamente subordinado ao chefe de polícia, de sua inteira confiança, sendo o chefe da Brigada nomeado e demitido por proposta daquela autoridade, caso contrário nunca poderá haver boa polícia nesta capital, onde quem deve executar ordens julga-se superior a quem deve ordenar" (*apud* Bretas, 1997: 47). Como a independência persiste, cria-se, em 1903, a Guarda Civil, para servir de força auxiliar da chefia de polícia (ver, no próximo capítulo, a sinopse histórica da Polícia Civil do Rio de Janeiro).

¹² Na realidade, antes da República, a polícia militar da Capital só foi comandada por um oficial da própria corporação durante o período de 1870 a 1878. Entre 1809 e 1870, ou seja, por 61 anos, ela esteve sob o comando de oficiais do Exército, o mesmo ocorrendo no período entre 1878 e 1961 (83 anos) (*Evolução Onomástica e Galeria dos Ex-Comandantes Gerais*, PMERJ/AJG - Arquivo Geral).

¹³ Bretas (1997: 47-49).

¹⁴ [<http://www.proderj.rj.gov.br/esfopm/>]

ostensivo date dos tempos de D. João VI, é nos anos 1930 que se formaliza a simbiose entre "segurança pública" e "segurança interna", e a subordinação das PMs locais às Forças Armadas nacionais.¹⁵

- A Carta de 1946 (art. 183) confirma essa subordinação, definindo as PMs não só como "reservas", mas também como "auxiliares" do Exército, e ao mesmo tempo explicitando que elas são "instituídas para segurança interna e a manutenção da ordem nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal".
- Em 1960, com a transferência da capital para Brasília, a Corporação do ex-Distrito Federal passa a chamar-se *Polícia Militar do Estado da Guanabara*. Em 1962, a Lei estadual nº 263 cria a *Secretaria de Segurança Pública*, reunificando o comando administrativo das polícias militar e civil do Rio de Janeiro.
- A Constituição de 1967, promulgada durante o período autoritário, continua tratando das polícias militares no capítulo dedicado à Segurança Nacional e às Forças Armadas. No mesmo ano, o Decreto-lei nº 317, de 18 de março, define que o "policiamento ostensivo fardado" passa a ser de competência exclusiva das polícias militares estaduais, ou seja, proíbe aos governadores manter outras forças de segurança uniformizadas.¹⁶ Apesar do intuito de conferir às PMs uma identidade propriamente policial, amplia-se, na prática, o controle das mesmas pelo Estado Maior do Exército, mediante a criação de um órgão específico - a Inspeção Geral das Polícias Militares (IGPM) -, que passa a interpretar a competência da União para "legislar sobre organização, efetivos, instrução, justiça e garantias das Polícias Militares e condições gerais de sua convocação, inclusive mobilização".
- O Ato Complementar de 30 de dezembro de 1968 reafirma que "as policias militares, instituídas para a manutenção da ordem e segurança interna nos Estados, nos Territórios e no Distrito Federal, e os corpos de bombeiros militares, são considerados forças auxiliares, reservas do Exército", acrescentando que não podem "os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes". O Decreto nº 6.862, de 8 de julho de 1970, estabelece ainda que as polícias militares devem "integrar o serviço de informações e contra-informações do Exército, conforme dispuserem os Comandantes do Exército ou Comandos Militares de Áreas, nas respectivas áreas de jurisdição". Reforça-se, assim, a ambigüidade de um órgão destinado a especializar-se no provimento cotidiano de segurança pública, mas que, ao mesmo tempo, deve ser organizado e treinado como braço auxiliar das forças de segurança nacional.¹⁷

Sendo completamente diferentes a lógica, as técnicas, os equipamentos e os recursos humanos envolvidos nas duas missões, a ambigüidade fez com que a PM acabasse não se

¹⁵ Jorge da Silva esclarece que os problemas de "segurança pública" (desordens e criminalidade comum) têm pouca ou nenhuma relação com os de "segurança interna" (ameaças ao Estado e/ou à soberania nacional), salvo em casos excepcionais (Silva, 1990: 179). Enquanto os primeiros são de competência das polícias, do sistema de justiça criminal e de outras instâncias da sociedade, os segundos estão na esfera dos órgãos de defesa interna e externa, ou seja, das Forças Armadas. Como veremos adiante, a superposição dos dois conceitos e a conseqüente subordinação das PMs ao Exército seriam ainda mais acentuadas durante o regime militar (1964-1985) - com uma série de efeitos negativos que perduram até hoje, a despeito do processo de redemocratização (cf. Cerqueira, 1996a e b).

¹⁶ Antes disso, a Polícia Civil também exercia oficialmente atividades de polícia ostensiva, por meio das Delegacias de Vigilância, e de uma força auxiliar própria, a Guarda Civil, criada em 1903 (Lima, 1995; Bretas, 1997).

¹⁷ Silva (1990: 186)

preparando adequadamente para exercer nenhuma das duas: nem modernizou suas formas de atuação contra a criminalidade e a violência, nem adquiriu real capacidade de secundar as Forças Armadas no caso (felizmente, improvável) de um conflito externo ou de uma guerra civil. Os efeitos perniciosos da doutrina de Segurança Nacional e da mobilização das polícias militares como instrumento de repressão política (cf. Proença Jr. & Diniz, 1988) fazem-se sentir ainda hoje, não apenas na marca negativa que isso implicou para a imagem social dessas instituições, mas também no comprometimento da profissionalização das atividades de policiamento ostensivo, atrasando em décadas o processo de adequação dos serviços policiais às demandas contemporâneas de ordem pública, à crescente complexificação das atividades criminosas e à verdadeira revolução tecnológica e organizacional ocorrida na área de segurança em outros países. Até o final de 1969 as polícias militares eram forças-tarefa aquarteladas que, na realidade, não executavam atividades típicas de patrulhamento (estas ficavam a cargo de outras agências, como as polícias e guardas civis), empenhando-se sobretudo na vigilância de "pontos sensíveis" (estações, torres de transmissão de energia, instalações de tratamento de água etc.) e no controle de distúrbios políticos: "Raras eram as missões de policiamento ostensivo, e ainda assim por solicitação da autoridade judiciária ou de outras autoridades, e para o emprego em grandes eventos" (Silva, 1990: 184). Os instrumentos de investigação e informação das polícias militares ficaram, ademais, subordinados aos órgãos de informações do Exército, obviamente mais voltados para questões de ordem interna do que para as de ordem pública; o ensino e o treinamento-padrão dos policiais, já de longa data militarizados, passaram a focalizar prioritariamente a figura do "inimigo interno" e a doutrina de segurança nacional, que, além de suportes de uma visão autoritária dos problemas sociais, em nada contribuíram para o avanço das técnicas de enfrentamento da criminalidade comum. Por seu turno, as polícias civis, proibidas de executar tarefas de vigilância ostensiva, "deslocaram todo o seu esforço exatamente para fazer isso, ainda que sob rótulos os mais diversos", deixando em segundo plano suas atribuições fundamentais de polícia judiciária e investigativa (idem: 179-83).

- Com a fusão entre os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975, agregaram-se as polícias militares das duas unidades, dando origem à atual *Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*, cujo efetivo, naquele momento, passou a ser de 29.678 policiais.¹⁸ Em 1983, os comandos das polícias militar e civil, que haviam sido unificados em 1962, voltaram a separar-se, com a criação, pelo Decreto estadual n.º 689, da *Secretaria de Estado de Polícia Militar* e da *Secretaria de Estado da Polícia Civil*.
- A Constituição de 1988, atualmente em vigor, trata pela primeira vez da Segurança Pública num capítulo à parte - distinto dos que focalizam a Defesa Interna e as Forças Armadas -, definindo-a, no artigo 144, como "dever do Estado, direito e responsabilidade de todos", e especificando que "às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública". Isso representa uma mudança importante de enquadramento, pois não se trata mais de "manter" uma "ordem interna", entendida como segurança do Estado, e sim de "preservar" uma "ordem pública" à qual têm direito e pela qual são co-responsáveis todos os cidadãos. O mesmo artigo, entretanto, mantém formalmente a ambigüidade consagrada no regime militar: estabelece, por um lado, que as PMs se subordinam aos governadores das unidades federativas e que estes têm autonomia

¹⁸ Como voltaremos a mencionar mais adiante, a fusão das duas corporações trouxe diversos problemas, que, em grande medida, podem ser sentidos até hoje: entre outros, a persistência de distintos quadros funcionais; gargalos no fluxo de carreira; entraves administrativos e burocráticos; falta de integração operacional; conflito de valores, orientações, estilos de comando etc..

para elaborar políticas de segurança e planos salariais próprios; por outro, continua afirmando que as PMs e os Corpos de Bombeiros constituem "forças auxiliares e reserva do Exército".¹⁹

- Em 1995, a Polícia Militar e a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro passam novamente a ter um comando unificado, com a recriação da Secretaria de Segurança Pública, à qual as duas instituições se subordinam até hoje.

Fontes: Holloway (1997); Bretas (1985, 1997); Silva (1985, 1990); *site* da PMERJ na Internet [<http://www.proderj.rj.gov.br/pmerj>] e legislação pertinente.

1.3 – Estrutura administrativa e hierárquica

A PMERJ está estruturada segundo o modelo militar, inspirado no ordenamento do Exército brasileiro. O Comando Geral da PMERJ, desde 1983, é exercido por oficial da ativa, cuja patente corresponde ao posto mais elevado na hierarquia da corporação (Coronel).²⁰ As unidades organizacionais são as Organizações Policiais Militares (OPMs), que se dividem em três tipos: OPMs executivas, OPMs setoriais e OPMs operacionais, conforme resumido no esquema abaixo:²¹

ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

COMANDANTE GERAL				
OPMs EXECUTIVAS				
ASSESSORIA ESPECIAL	COPOM Centro de Operações	ESTADO-MAIOR GERAL		CORREGEDORIA
OPMs SETORIAIS				
DEI Direção de Ensino e Instrução	DGS Direção Geral de Saúde	DGAL Diretoria Geral de Apoio Logístico	DGP Diretoria Geral de Pessoal	DGF Diretoria Geral de Finanças
OPMs OPERACIONAIS				
Comando de Policimento da Capital (CPC)	Comando de Policiamento do Interior (CPI)	Comando de Policimento da Baixada (CPB)	Comando das Unidades de Operações Especiais (Cmdo UOpE)	
Batalhões (BPMs) e Companhias Independentes (CIPMs)	Batalhões (BPMs) e Companhias Independentes (CIPMs)	Batalhões (BPMs) e Companhias Independentes (CIPMs)	BpChoq, RCECS, BPRv, BPFer, BOPE, BPFMA, CEPTran. ²²	

Fonte: PMERJ/EMG/APOM

¹⁹ "Durante os trabalhos da Assembléia Nacional Constituinte (...) muitas foram as proposições no sentido da sistematização dos serviços policiais no Brasil e da racionalização do emprego de recursos humanos e materiais. Só que a definição do papel das polícias militares esteve o tempo todo condicionada à definição do papel a ser atribuído às forças armadas, pois o Exército não abria mão da segurança interna, nem da manutenção das polícias militares como suas forças auxiliares e reserva, como afinal estabeleceu o § 6º do art. 144 da Constituição Federal de 1988 (...), refletindo (...) o propósito da União de controlar os serviços policiais estaduais..." (Silva, 1990: 186-187)

²⁰ Nos seus 190 anos de existência, desde a data oficial da fundação (1809), a Polícia Militar do Rio de Janeiro foi comandada durante quase 160 anos por generais ou coronéis do Exército. Os últimos 16 anos (1983-1999) são o período mais longo, em toda a história da PMERJ, de exercício contínuo do comando por oficiais da própria corporação.

²¹ Ver organograma completo da PMERJ ao final do capítulo.

²² Ver siglário ao final do capítulo.

A hierarquia, calcada, como já dito, no modelo do Exército, estabelece dois “círculos” distintos – Oficiais e Praças -, dentro dos quais se dispõem os postos (do Oficialato) ou graduações (das Praças), e suas respectivas funções institucionais:²³

ESTRUTURA HIERÁRQUICA

	POSTOS/GRADUAÇÕES	FUNÇÕES
CÍRCULO DE OFICIAIS		
Superiores	Coronel PM Tenente-Coronel PM Major PM	Comando, liderança, direção e planejamento.
Intermediários	Capitão PM	Gerência e administração; elos de comunicação entre o comando e as Praças
Subalternos	Primeiro-Tenente PM Segundo-Tenente PM	
Praças especiais	Aspirante a Oficial PM Aluno-Oficial PM	Estágio probatório supervisionado Formação para a carreira
CÍRCULO DE PRAÇAS		
Subtenentes e Sargentos	Subtenente PM Primeiro Sargento PM Segundo Sargento PM Terceiro Sargento PM	Execução das diretrizes administrativas e operacionais. Instrução, adestramento e controle das praças. Participação direta nas atividades rotineiras e especiais de policiamento ostensivo
Cabos e Soldados	Cabo PM Soldado PM (classes A, B e C)	Execução direta das tarefas normais e especiais de policiamento ostensivo

Fonte: Estatuto dos Policiais Militares - Lei Estadual nº 443, de 01/07/81, complementada pela Lei Estadual nº 1008, de 18/06/1986.

Os postos ou graduações estão hierarquizados também internamente, pelo critério de antigüidade, que estabelece precedência em diversos aspectos das relações corporativas – desde prioridade no quadro de promoções, até autoria principal em trabalhos coletivos realizados nos cursos de formação. A hierarquia corresponde à ordenação de níveis de autoridade e o “respeito à hierarquia” consiste no “acatamento à seqüência de autoridade” correspondente à ordenação dos postos e graduações (Estatuto dos Policiais Militares, Cap. III, art. 12) – ressaltando-se que “a subordinação (...) decorre, exclusivamente, da estrutura hierarquizada” da PM e “não afeta, de modo algum, a dignidade pessoal do policial-militar” (art. 34). “Círculos hierárquicos”, por sua vez, são definidos como “âmbitos de convivência entre os policiais militares da mesma categoria e têm a finalidade de desenvolver o espírito de camaradagem em ambiente de estima e confiança, sem prejuízo do respeito mútuo” (art. 13).

²³ Dada a existência de mulheres nos quadros da PM (ver, abaixo, o item “efetivo”), é importante um esclarecimento lingüístico: as denominações de postos e graduações hierárquicos são sempre utilizadas no gênero masculino e “praça”, sempre no gênero feminino.

O debate que hoje se trava no Brasil, em torno da crise institucional das Polícias Militares, empenha-se em dissociar a adoção do modelo militar ou paramilitar como forma de organização das polícias ostensivas (encontrável também em outros países) do “militarismo”, entendido como ideologia forjada no período autoritário, à luz da doutrina de Segurança Nacional, ou decorrente do atrelamento das PMs ao Exército, como “força auxiliar e reserva”, em vigor desde a Constituição de 1934. Cabe indagar, porém, até que ponto as duas questões podem de fato ser dissociadas: o modelo organizativo importado da corporação militar, com 14 graus hierárquicos (remanescente de um período em que as ordens tinham de ser transmitidas de viva voz para centenas de homens), seria o mais adequado à gestão e execução de uma tarefa civil, cotidiana e capilarizada como o policiamento ostensivo? A ideologia “militarista” - confusão entre segurança pública e segurança nacional, entre preservação da ordem e “guerra” aos criminosos - não estaria profundamente enraizada no “militarismo” organizativo da corporação? Pode-se crer que, efetivamente, a subordinação hierárquica e a rigidez da disciplina castrense “não afetam, de modo algum, a dignidade do policial militar” (especialmente nos estratos inferiores da hierarquia), não limitam sua capacidade de iniciativa individual, não comprometem sua qualificação, não interferem na eficácia do seu trabalho? Voltaremos a essas questões mais adiante.

1.4 – Formas de ingresso e critérios de seleção e capacitação

Os dois tipos de carreira acima esquematizados determinam duas portas distintas de entrada na PMERJ – ambas abertas somente a brasileiros natos:

Círculo de Praças - Atualmente, o(a) postulante ao ingresso na carreira de Praça tem de possuir primeiro grau completo e se capacitar a frequentar o Curso de Formação de Soldados (CFSd), ministrado pelo Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças (CFAP), com duração de sete meses.²⁴ O acesso a esse curso se faz por seleção pública, organizada pela Fundação CESGRANRIO, e inclui várias etapas, todas eliminatórias: prova escrita, exames psicológico, físico e médico, assim como uma pesquisa sobre a vida pregressa do(a) postulante (investigação social), para detectar eventuais desvios de conduta que possam revelar incompatibilidade com a profissão.

²⁴ Ver currículo do CFSd na tabela em anexo a este capítulo.

A idade mínima exigida já foi 18 anos (ou 17, com autorização dos pais), mas em 1990 passou a ser 21 anos, elevando-se, ao mesmo tempo, a escolaridade mínima de primeiro para segundo grau completo. Um dos motivos para redefinir o limite de idade foi a constatação de que a maior parte dos desvios de conduta verificados entre alunos do curso de formação de soldados concentrava-se nas faixas etárias inferiores. Já o aumento da escolaridade mínima para o ingresso visava a captar recrutas com nível social e educacional mais alto - um dos requisitos, segundo diagnósticos correntes, para melhorar a qualidade dos serviços prestados pela PM. Em 1994, aboliu-se a exigência de segundo grau completo (que continua vigorando nas PMs de algumas outras Unidades da Federação), em virtude da expressiva queda verificada no número de postulantes ao ingresso na PMERJ. Manteve-se, contudo, o requisito da idade mínima de 21 anos.

Após sete meses de curso, caso alcance a média exigida, o(a) aluno(a) recebe a patente de soldado, primeira graduação na hierarquia da PM; se não atinge essa média, é excluído(a) da corporação.

Círculo de Oficiais – O(a) candidato(a) à carreira de Oficial deve ser solteiro(a), possuir segundo grau completo, ter no mínimo 17 anos e no máximo 27, se for civil, ou 30, se já pertencer aos quadros da PM. O ingresso pressupõe aprovação no Curso de Formação de Oficiais (CFO), com duração de três anos, ministrado pela Escola Superior de Formação de Oficiais (ESFO) e reconhecido pelo Conselho Federal de Educação, desde 1982, como curso de nível universitário. A partir de 1984 o acesso ao CFO passou a se fazer mediante concurso vestibular, atualmente organizado pela Universidade Estadual do Rio de Janeiro (UERJ). Além de provas teóricas sobre disciplinas específicas, a seleção inclui exames físicos, psicológicos e investigação social.

Durante os três anos de frequência, o(a) estudante é identificado(a) como aluno(a)-oficial, ou cadete, participando da categoria “praças especiais”. O curso é ministrado em horário integral e regime de semi-internato (fins de semana livres). Instituiu-se tal regime para desincentivar os alunos a frequentarem simultaneamente outros cursos universitários noturnos e utilizarem o CFO como estratégia de financiamento de sua formação, abandonando em seguida a carreira policial. Mesmo com essas precauções, porém, continua havendo evasão de oficiais recém-formados, atraídos por ocupações mais valorizadas do ponto de vista salarial.

Existe atualmente uma proposta de reduzir a duração do CFO para apenas um ano e exigir como pré-requisito curso superior completo. Essa nova forma de ingresso reduziria o custo de formação básica do(a) oficial PM e provavelmente diminuiria as taxas de evasão. Mas, mantendo-se os salários atuais, poderia diminuir drasticamente, também, o número de candidatos, a exemplo do que ocorreu na carreira das Praças quando se elevou para segundo grau a escolaridade mínima exigida. Note-se que a relação candidato/vaga no CFO chegou a ser de 68,4 em 1984 e vem oscilando, desde 1990, entre 9,7 e 26,4, segundo informações divulgadas na home page da PMERJ.²⁵ Um estudo realizado em 1996 assinala que, naquele ano, a ESFO tinha capacidade para formar 240 alunos, mas contava em seus quadros apenas 174, sendo mais de 1/3 de outras unidades da federação (Silva, Nobre Filho & Borges, 1996).

Ao concluir o CFO, o(a) aluno(a) continua “praça especial”, ascendendo, entretanto, à categoria de Aspirante, condição na qual, durante seis meses, fica submetido(a) a um estágio probatório supervisionado nas Unidades Operacionais da PM. Ao fim desse período, o(a) aspirante tem seu desempenho avaliado pelo supervisor e pelos oficiais que o(a) tiveram sob seu comando - procedimento que constitui o último passo para o ingresso na carreira de Oficial PM, iniciando-se pelo posto de Segundo Tenente.

1.5 - Critérios de promoção e ascensão

O quadro abaixo sintetiza os diversos requisitos previstos para progressão nas carreiras de Praça e de Oficial PM:

²⁵ [<http://www.proderj.rj.gov.br/esfopm/indice.htm>].

Graduação/ Posto	Tempo na patente	Tempo de serviço	Exigências
CÍRCULO DE PRAÇAS²⁶			
Soldado a Cabo	8 anos	8 anos	Comportamento disciplinar classificado, no mínimo, como "bom" ²⁷
Cabo a 3º Sargento	7 anos	15 anos	Comportamento disciplinar classificado, no mínimo, como "bom" Curso de Formação de Cabo (CFC) ²⁸
3º Sargento a 2º Sargento 2º Sargento a 1º Sargento	5 anos 5 anos	20 anos 25 anos	Comportamento disciplinar classificado como "excepcional" Curso de Formação de Sargento (CFS)
1º Sargento a Subtenente	5 anos	30 anos	Curso de Aperfeiçoamento de Sargento (CAS)
Subtenente a 2º Tenente	5 anos	35 anos	2º Grau Completo
CÍRCULO DE OFICIAIS²⁹			
Asp. Oficial a 2º Tenente	6 meses	6 meses	Comportamento disciplinar classificado como "excepcional"
2º Tenente a 1º Tenente	2 anos	2 anos	
1º Tenente a Capitão	3 anos	5 anos	
Capitão a Major	4 anos	9 anos	Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO)
Major a Tenente Coronel	3 anos	12 anos	Merecimento
Tenente Coronel a Coronel	3 anos	15 anos	Curso Superior de Polícia Militar (CSPM)
→ Ao completar 30 anos de serviço o(a) policial é encaminhado(a) à reserva remunerada (convocável para serviços na ativa), ou diretamente reformado(a), caso não apresente boas condições de saúde.			

As exigências descritas no quadro (tempo, bom comportamento disciplinar e cursos) inscrevem o(a) profissional no Quadro de Promoções, cuja efetivação respeita também os seguintes critérios: antigüidade (que confere precedência sobre outros ocupantes do mesmo posto ou graduação), merecimento (conjunto de atribuições que distinguem o(a) graduado(a) entre seus pares), e bravura (atos de coragem considerados incomuns, que ultrapassam os limites do cumprimento normal do dever). Existe, ainda, a promoção *post-mortem*, baseada no reconhecimento, pelo Estado, de mérito profissional associado ao falecimento em serviço.

A entrada na Corporação como Soldado permite ao(à) policial militar alcançar, sem novo concurso, as patentes mais baixas do Círculo de Oficiais, a saber: Segundo Tenente, Primeiro Tenente e Capitão. Para passar de Subtenente (última graduação de praça) a Segundo Tenente (primeiro posto do oficialato) é necessário que o(a) postulante tenha completado o 2º grau escolar, além de ter cumprido todos os interstícios e demais requisitos de promoção. Observa-se, pelo quadro acima, que essa passagem de um círculo a outro só ocorreria, em condições normais, após pelo menos 30 anos de serviço, e que o posto máximo

²⁶ O Regulamento de Promoção de Praças (RRP), aprovado em 28 de novembro de 1984, foi atualizado pelos Decretos nº 22.169, de maio de 1996, e n.º 23.673, de novembro de 1997.

²⁷ Ver critérios de avaliação do comportamento no item 2.1.7, abaixo.

²⁸ Ver currículo dos cursos de formação e aperfeiçoamento de Praças na tabela em anexo a este capítulo.

²⁹ O Decreto nº 216, aprovado em 18 de julho de 1975, estabelece os critérios de promoção de Oficiais, ainda

de Capitão só seria alcançado em final de carreira, ou já na reserva. Entretanto, os interstícios (tempo de permanência em cada posto) podem ser alterados pelo Governador do estado, quer por motivos políticos, quer para corrigir eventuais gargalos no fluxo de carreira (excesso ou carência de pessoal em determinados postos); é possível, assim, que um(a) policial cuja carreira se iniciou pelo grau de Soldado chegue a Capitão ainda na ativa, caso se beneficie de promoções realizadas a partir de redução dos interstícios entre patentes. De todo modo, as praças que chegam ao oficialato sem passar pelo concurso específico integram o "Quadro de Oficiais Auxiliares", distinto e separado do de "Oficiais Combatentes": só a estes últimos é facultado o acesso aos postos e funções de comando superiores na Corporação.³⁰

Ao contrário do que ocorre em outras profissões - como nas de médico ou professor, por exemplo -, em que a progressão até níveis mais elevados de autoridade institucional geralmente acompanha o acúmulo de conhecimento técnico e habilidade prática, a carreira policial calcada no modelo militar torna muito pouco provável que as funções superiores de direção, comando e planejamento sejam exercidas por pessoas que algum dia já estiveram na "linha de frente", diretamente envolvidas no desempenho de atividades-fim - desvalorizando, portanto, o saber prático adquirido nessas atividades, para efeito de ascensão funcional. Junto com outros fatores, como a profusão de degraus hierárquicos e a rigidez do Regulamento Disciplinar, isso contribui, no caso da PM, para um excessivo distanciamento entre o topo e a base, entre a cultura profissional do oficialato e aquela que se forja a partir do trabalho cotidiano nas ruas – com diversas conseqüências negativas para o funcionamento e a integração institucionais.³¹

Em novembro de 1995 foram definidas normas para Premiação em Pecúnia por Mérito Especial, ou por Atos de Bravura, atribuível ao policial que “ultrapassasse os limites normais do cumprimento do dever”. Tal premiação – indicada pelo comandante da OPM em que o policial servia, pelo Comandante Geral da PM ou pelo Secretário de Segurança Pública, e aprovada por uma Comissão de Mérito Especial – consistia em acréscimo de 100% a 150% do soldo, caso o ato de bravura resultasse em incapacidade definitiva do policial para o exercício da função, e de 50% a 100% nos demais casos. Eis o quadro de promoções e premiações

adotados pela corporação.

³⁰ Também está aberta a possibilidade de, completando o segundo grau escolar, a Praça prestar concurso para o Oficialato e habilitar-se à formação específica; sua condição de integrante da PM lhe confere, como única regalia, um limite máximo de idade superior àquele exigido dos concorrentes civis (30 anos, em vez de 27).

³¹ Sobre as relações entre oficiais e praças na PMERJ ver, por exemplo, a monografia de Ghedini (1991).

atribuídas a policiais militares no governo passado:

PMERJ: PROMOÇÕES E PRÊMIOS, 1995/98

ANOS	1995	1996	1997	1998	TOTAL
Promovidos por tempo de serviço	77	3.101	9.866	1.158	14.202
Promovidos por bravura *	159	247	299	427	1.132
Premiados com pecúnia *	125	1.415	1.179	562	3.281
Instruendos	4.246	3.327	3.732	8.113	19.418

(*) Decreto nº 21.753, de 8 de novembro de 1995, revogado pela Lei nº 2.993, de 30 de junho de 1998.

Fonte: PMERJ/APOM. *Relatório Anual 1998*, dados da SSP/DGIEP, DGP, PM/5 e DEI.

Os critérios privilegiados na definição de “bravura” durante a gestão do General Nilton Cerqueira à frente da Secretaria de Segurança Pública (1995-1998) fizeram com que esse prêmio ficasse conhecido como “gratificação faroeste” e fosse duramente criticado por diversos setores, não só da sociedade civil, como da própria Polícia Militar. Premiavam-se, basicamente, policiais envolvidos em confrontos armados – dentro da estratégia de “guerra aos bandidos” erigida em linha mestra da política de segurança do então Secretário. Dois estudos do ISER (CANO, 1997; MUNIZ & SOARES, coord., 1998) apontaram os efeitos mais trágicos dessa política: um aumento do número de civis mortos pela PM (mais da metade em favelas; muitos com claras evidências de execução extrajudicial) e um crescimento do número de policiais militares mortos e feridos em serviço.³² Além desses efeitos sociais perversos da “gratificação faroeste”, cujas repercussões levaram a Assembléia Legislativa a revogá-la, ainda no governo Marcello Alencar, ela também produziu disparidades na escala salarial e, conseqüentemente, distorções na hierarquia da PM: policiais premiados, em vários casos, passaram a receber soldos mais altos que seus colegas de patente superior.³³

1.6 – Formação das Praças e do Oficialato³⁴

A partir da Constituição de 1988, passou a ser dos estados a competência para legislar sobre o ensino técnico-profissional e a instrução das suas polícias militares (antes, as normas

³² Sobre o aumento da mortalidade policial decorrente da política de confronto, ver também a monografia produzida por oficiais-alunos da Escola Superior de Polícia Militar (Heringer Filho *et al.*, 1997).

³³ Um *survey* realizado em 1997 por alunos da ESPM junto a 100 oficiais e 200 praças da PMERJ constatou altíssimos índices de rejeição (67 a 97%) aos critérios de promoção por bravura e premiação em pecúnia que estavam em vigor na época, sendo os principais alvos de críticas as distorções salariais, a desorganização dos quadros, o caráter subjetivo da escolha e a desigualdade de oportunidades entre policiais alocados em atividades-fim e atividades-meio - estes últimos excluídos, por princípio, da premiação (cf. Campos *et al.*, 1997).

³⁴ As informações deste item foram obtidas na *home page* da Escola de Formação de Oficiais (ESFO) [<http://www.proderj.rj.gov.br/esfopm/indice.htm>], em entrevistas com o Comandante e com oficiais dirigentes da Escola Superior de Polícia Militar (ESPM), e em monografias de oficiais-alunos da ESPM voltadas para o tema da formação e aperfeiçoamento na PMERJ.

de ensino eram definidas pela União e seguiam de perto aquelas adotadas no Exército).³⁵ Eis, de forma resumida, as características dos principais cursos de formação que a PMERJ oferece atualmente e que, como vimos, constituem requisitos para o ingresso ou a progressão na carreira policial militar, dividida, como também já vimos, em dois “círculos hierárquicos” praticamente estanques:

1.6.1 - Praças

Quatro cursos, ministrados pelo CFAP (Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças) propõem-se a fornecer, através de um processo contínuo e progressivo, a habilitação necessária ao exercício da profissão de policial militar, enfatizando “não somente a fixação de conhecimentos, mas também a educação, o comportamento ético e a criação de hábitos, a fim de desenvolver qualidades e aptidões ao desempenho da atividade de servidor da segurança pública do Estado”.³⁶

O *Curso de Formação de Soldados* (CFSd) tem sete meses de duração, carga horária de 1.108 horas-aula e matérias voltadas, na maioria, para o treinamento em atividades de policiamento ostensivo (“Instrução Policial Básica Individual”, “Atividades Gerais”, “Treinamento Físico” e “Treinamento em serviço” são as disciplinas com maior quantidade de horas-aula, representando, juntas, 58% da carga horária total) e para a socialização do aluno na lógica de funcionamento da corporação militar (“Ordem Unida”, “Regulamentos”, “Solenidades Diversas” e “Treinamento para a Formatura” correspondem, somadas, a 10% da carga horária do curso).

Seguem-se o *Curso de Formação de Cabos* (CFC), com 248 horas-aula e ênfase em disciplinas técnicas (“Armamento, Tiro, Munição e Equipamento de Proteção”, “Estágio de Direção Defensiva”, “Estágio de Técnicas de Abordagem” e “Treinamento em Serviço” perfazem 42% do tempo total), e o *Curso de Formação de Sargentos*, com 1.296 horas-aula e ênfase em diretrizes administrativas e operacionais (o requisito “Estágio de Práticas Administrativas e Operacionais”, sozinho, ocupa 432 horas-aula, ou 1/3 do curso, havendo ainda uma disciplina de “Administração”, com 62 horas-aula, e outra de “Chefia e Liderança”, com 14).

³⁵ No Rio de Janeiro é a Secretaria de Estado de Segurança Pública que possui essa competência, exercendo-a através do seu Departamento Geral de Instrução, Ensino e Pesquisa (DGIEP).

³⁶ Diretriz de Ensino do DGIEP/SSP, de 31 de outubro de 1996 (DE 01/96). Ver currículo completo dos quatro cursos em anexo a este capítulo.

Finalmente, o *Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos*, último estágio da formação na carreira de Praça PM, quando geralmente o policial já tem cerca de 15 anos de serviço,³⁷ soma 402 horas-aula e não apresenta nenhuma ênfase específica, distribuindo-se sua carga horária entre diversas disciplinas administrativas e operacionais (“Legislação Básica para a PMERJ” é a de maior duração, com 54 horas-aula). As únicas matérias não presentes em nenhum dos outros cursos para praças são “Sociologia” (20 horas) e “Programação Neurolingüística” (6 horas).

Sobre a qualidade dos cursos de formação e aperfeiçoamento de Praças ministrados atualmente na PMERJ, é a seguinte a avaliação geral feita por Oficiais-Alunos da Escola Superior de Polícia Militar em 1997: “os diversos cursos [CFSd, CFC, CFS e CAS] não se complementam de forma sistêmica, permanecendo estanques, pouco objetivos e dissociados de uma formação ideal (...), já que não são capazes de formar, ou até mesmo aperfeiçoar um profissional preparado para atender as necessidades atuais de segurança pública...” (Oliveira et al. 1997).

1.6.2 - Oficiais

A carreira de Oficial PM, como já dito, se inicia pela aprovação no Curso de Formação de Oficiais (CFO), reconhecido como formação graduada de nível superior. Seguem-se a ele dois outros cursos que se poderiam considerar equivalentes a duas etapas de pós-graduação, embora não sejam reconhecidas como tais pelo MEC: o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO), exigido para a passagem de Capitão a Major, e o Curso Superior de Polícia Militar (CSPM), necessário para se alcançar a patente de Coronel, posto máximo da carreira.. Cada um desses cursos enfatiza aspectos particulares da formação do(a) oficial: o CFO, aspectos operacionais da atividade policial militar; o CAO, aspectos administrativos (gerência e planejamento - tarefa dos oficiais que compõem o Estado Maior intermediário); e o CSPM, aspectos político-institucionais e planejamento estratégico (a cargo do oficialato superior, que exerce as funções de comando e direção).

Curso de Formação de Oficiais (CFO). Ministradas pela Escola Superior de Formação de Oficiais (ESFO), as disciplinas desse curso perfazem uma carga horária total de 4.894 horas e

³⁷ Numa amostra de 54 praças que possuíam título do CAS em 1996, pesquisada por Oliveira *et al.* (1997), 33% haviam concluído o curso com mais de 15 anos de serviço e 67% com 15 anos ou menos.

distribuem-se em dois módulos. O primeiro (cultura fundamental) inclui matérias de Administração Geral, Criminologia, Direito (Administrativo, Constitucional, Civil, Penal, Penal Militar, Processual Penal, Processual Penal Militar), Inglês, Medicina Legal, Metodologia Científica, Português, Psicologia Geral, Psicologia Social e Sociologia Jurídica. O segundo módulo (cultura profissional) abrange as cadeiras de Administração da PM, Armamento, Chefia e Liderança, Comunicações, Comunicação Social, Controle de Distúrbios Cíveis, Didática, Estatística na PMERJ, Ética Policial Militar, Defesa Pessoal, Educação Física, Conhecimentos Gerais sobre o Estado do Rio de Janeiro, Prática Processual, Informática, Informações Policiais, Instrução Policial a Cavalos, Instrução Tática Operacional, Investigação e Perícia Criminal, Primeiros Socorros, Ordem Unida, Segurança Pública e Tiro Policial.³⁸

*Se a segunda parte do CFO está, como previsto, majoritariamente voltada para aspectos operacionais das atividades fim e meio na PMERJ, chama atenção, no módulo de “cultura fundamental”, o peso das matérias direta ou indiretamente relacionadas ao Direito: contando-se Criminologia, Medicina Legal e Sociologia Jurídica, elas perfazem um total de 946 horas/aula, equivalentes a 74% da carga horária desse módulo.³⁹ Em contraste, há apenas duas disciplinas de Psicologia, com pequena carga horária, e nenhuma de Ciências Sociais. O folheto informativo que a ESFO divulga pela Internet explicita que o objetivo do curso como um todo é “dar **cultura jurídica**, policial militar e técnico-profissional aos futuros Oficiais da Corporação” (grifo nosso), ou seja, entende-se que a “cultura fundamental” necessária para dirigir as atividades de policiamento ostensivo e para a administração interna da Corporação consiste essencialmente no conhecimento do Direito. Na prática, porém, a hipertrofia do saber jurídico parece contribuir para o reforço de uma visão criminalizante dos problemas de ordem pública e, aliada a alguns aspectos do “militarismo” organizacional, produz consideráveis disfuncionalidades na percepção, direção e execução das tarefas internas e externas da PM. Além disso, segundo avalia um estudo feito por oficiais-alunos da ESPM, as cargas horárias das diversas matérias jurídicas “parecem estar superdimensionadas [no currículo do CFO], sobretudo se observarmos que, na atividade profissional, o Policial Militar emprega tais conhecimentos de forma pouco*

³⁸ Ver a grade curricular completa do CFO ao final deste capítulo.

³⁹ Tão forte é o peso da formação jurídica que o(a) policial que conclua o CFO está habilitado(a) a obter o bacharelado em Direito frequentando apenas mais dois anos do curso universitário (cuja duração total é de 5 anos). Essa ênfase curricular foi reforçada em 1996, por decisão da Secretaria de Segurança Pública (Veiga et al., 1997).

freqüente" (Veiga et al., 1997:21) - excetuando-se o direito penal, que obviamente constitui um instrumento importante para as atividades de polícia ostensiva, mas está longe de recobrir o amplo espectro de questões e interações envolvidas no provimento cotidiano de ordem pública, a maior parte das quais de natureza não-criminal ou infracriminal (ver item 1.12, abaixo).

Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO). Pré-requisito para se atingir a patente de Major PM, o CAO é ministrado pela Escola Superior de Polícia Militar (ESPM) e predominantemente freqüentado por Capitães. Até 1995 sua duração era de um ano, mas atualmente é ministrado em apenas um semestre, portanto em duas rodadas anuais (CAO/I e CAO/II). Privilegiando aspectos administrativos da corporação, está voltado para a formação de oficiais que integrarão os estados-maiores intermediários, responsáveis por atividades de gerência e planejamento nas unidades operacionais (OPMs).⁴⁰ O ingresso se faz mediante um processo de seleção combinando prova escrita e antigüidade. Na prova é exigido um grau mínimo e os oficiais com classificação no decil superior têm ingresso garantido, independentemente da antigüidade. As vagas restantes são preenchidas pelo critério de antigüidade, preservada a exigência de grau mínimo. O número de vagas oferecido anualmente depende do fluxo da carreira, isto é da relação entre o número de postulantes à patente de Major e o número de vagas disponíveis no posto, segundo uma proporcionalidade entre as diversas patentes fixada na definição do “efetivo previsto” (ver item 2.1.8, abaixo).

Antes da Fusão, apenas a Polícia Militar do Estado da Guanabara ministrava o CAO. Os oficiais do antigo Estado do Rio de Janeiro tinham de disputar vagas no curso da PMEG ou dirigir-se a outros estados que as tivessem disponíveis. Com a unificação das PMs em 1975, o curso da nova Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro passou a ser ministrado na Escola Superior de Polícia Militar (ESPM), situada em Niterói. O processo de unificação trouxe problemas para a nova estrutura, cujos efeitos se fazem sentir até hoje. Foram somados os candidatos da Guanabara aos do antigo Estado do Rio mas não houve um redimensionamento adequado das vagas para os postos de Major, Tenente-Coronel e Coronel, criando-se gargalos que impediram a progressão de diversos oficiais ou alongaram muito além do tempo normal sua permanência em cada patente.

⁴⁰ Ver currículo completo do CAO ao final deste capítulo.

Um dos requisitos para a conclusão do curso é a elaboração e defesa de uma dissertação, avaliada por uma banca de três examinadores e um professor de metodologia, sem participação do orientador. Ao longo do tempo o CAO sofreu alterações que refletiram mudanças nos comandos da PMERJ e da ESPM: entre 1977 e 1984 não se exigiu a dissertação final, reintroduzida, a partir daí, com um nível de exigência maior, sobretudo quanto ao rigor metodológico (testes estatísticos tornaram-se obrigatórios), ao mesmo tempo em que passava a ser necessária uma prova de nivelamento para acesso ao curso. Até 1992 esses trabalhos eram de autoria única e intitulavam-se “Trabalhos Técnico-Profissionais”; de 1993 em diante, o nome mudou para “Trabalhos Finais” e as dissertações passaram a ser de autoria múltipla, seguindo-se, dois anos depois, a redução para um semestre do tempo total de duração do curso. O atual comando da Escola tem como projeto transformar o CAO em curso de pós-graduação *lato sensu*, a ser ministrado em convênio com uma instituição universitária credenciada.

Curso Superior de Polícia Militar (CSPM). Exigência para promoção ao posto de Coronel, último da carreira, o CSPM é freqüentado por Tenentes-Coronéis e Majores. Sua grade curricular enfatiza disciplinas nas áreas político-institucional e de planejamento estratégico.⁴¹ As regras de acesso são praticamente as mesmas do CAO (prova escrita e antigüidade), a oferta anual de vagas também depende do fluxo da carreira e exige-se, igualmente, um trabalho de fim de curso - que era de autoria única até 1991, passando a ser de autoria múltipla desde então. O curso dura, em média, seis meses (29 semanas letivas). Para a turma de 1999, foram abertas 30 vagas.

Até o final de 1998, quando concluímos nossa pesquisa na ESPM, o Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais, assim como o Curso Superior de Polícia Militar, era freqüentado exclusivamente por homens, mas previa-se para os anos seguintes o ingresso na escola de mulheres candidatas à patente de Major (a PMERJ já possuía em seus quadros, em 1999, 32 mulheres no posto de Capitão).

1.7 - Controle interno e regulamento disciplinar

O Regulamento Disciplinar da Polícia Militar (RDPM), instituído pelo Decreto nº 6.579, de 5 de março de 1983, especifica as transgressões disciplinares relacionadas à

⁴¹ Ver currículo completo do CSPM ao final deste capítulo.

conduta do(a) policial militar em serviço, fora de serviço ou inativo(a), e discrimina as punições disciplinares e os recursos de que o(a) policial pode lançar mão para modificar ou anular a aplicação das punições. Define-se disciplina, nesse documento, como “rigorosa observância e acatamento integral das leis, regulamentos, normas e disposições, traduzindo-se pelo perfeito cumprimento do dever por parte de todos e de cada um dos componentes do organismo policial militar” (art. 6º). Transgressão disciplinar, por seu turno, consiste em “qualquer violação dos princípios da ética, dos deveres e das obrigações policiais-militares, na sua manifestação elementar e simples, e qualquer ação ou omissão contrárias aos preceitos estatuídos em leis, regulamentos, normas ou disposições, desde que não constituam crime” (art. 13º).⁴²

As transgressões são classificadas em leves, médias ou graves (art. 20º) e acarretam punições que vão da advertência até a expulsão, passando pelas penalidades de repreensão, detenção, prisão (esta última por um período máximo de 30 dias) e licenciamento a bem da disciplina (art. 23º). A ficha disciplinar do(a) policial, verificada periodicamente, serve de base à avaliação do seu comportamento como “excepcional” (8 anos de serviço sem nenhuma punição disciplinar), “ótimo” (até uma detenção disciplinar em 4 anos de serviço), “bom” (até duas prisões disciplinares em dois anos de serviço), “insuficiente” (até duas prisões disciplinares em um ano de serviço) ou “mau” (mais de duas prisões disciplinares em um ano de serviço) (art. 51º) - influenciando, como já vimos acima, na trajetória de promoções e premiações que define a progressão na carreira e na hierarquia da PM. Eis alguns exemplos de transgressões disciplinares, entre as 125 previstas pelo RDPM (Anexo I):

Transgressões relacionadas à conduta policial militar no interior da corporação:

- Não cumprir ordem recebida.
- Deixar de punir transgressor da disciplina.
- Afastar-se de qualquer lugar em que deva estar por força de disposição legal ou de ordem.
- Usar, quando uniformizado, barba, cabelos, bigodes ou costeletas excessivamente compridos ou exagerados, contrariando disposições a respeito.
- Usar, quando uniformizada, cabelos excessivamente compridos, penteados exagerados, maquilagem excessiva, unhas excessivamente longas e/ou esmalte extravagante.
- Usar, quando uniformizada, cabelos diferentes do natural ou peruca, sem permissão da autoridade competente.
- Comparecer a qualquer solenidade, festividade ou reunião social com uniforme diferente do designado para a ocasião.
- Entrar ou sair da OPM com força armada, sem prévio conhecimento ou ordem da autoridade competente.

⁴² Cabe ressaltar que a área de aplicação do poder disciplinar, na PM como em outros órgãos da administração pública, não se confunde com a área de incidência do direito penal (Dias, 1985: 108).

- Fumar em local ou ocasiões em que isto seja vedado, ou quando se dirigir a superior.
- Deixar, quando estiver sentado(a), de oferecer seu lugar a um superior hierárquico, ressalvadas as exceções prescritas no Regulamento de Continências, Honras e Sinais de Respeito das Forças Armadas.

Transgressões relacionadas ao desempenho das atividades de polícia ostensiva:

- Abandonar o serviço para o qual tenha sido designado(a).
- Deixar de portar o(a) Policial Militar o seu documento de identidade, estando ou não fardado(a), ou de exibi-lo quando solicitado.
- Portar a Praça arma regulamentar sem estar de serviço ou sem ordem para tal.
- Portar a Praça arma não-regulamentar sem permissão por escrito da autoridade competente.⁴³
- Disparar arma por imprudência ou negligência.
- Usar de violência desnecessária no ato de efetuar prisão.
- Não zelar devidamente, danificar ou extraviar, por negligência ou desobediência à regra ou norma de serviço, material da Fazenda Nacional, Estadual ou Municipal, que esteja ou não sob sua responsabilidade direta.

Transgressões relacionadas ao convívio social:

- Portar-se sem compostura em lugar público.
- Frequentar lugares incompatíveis com seu nível social e o decoro da classe.
- Contrair dívidas ou assumir compromisso superior às suas possibilidades, comprometendo o bom nome da classe.
- Fazer uso, estar sob ação ou induzir outrem a uso de tóxico, entorpecentes ou produtos alucinógenos, salvo quando devidamente autorizado.
- Embriagar-se ou induzir outrem à embriaguez, embora o estado não tenha sido constatado por médico.

É inegável que a utilização de métodos importados da disciplina militar, tanto nas polícias brasileiras, quanto nas de outros países, tem efeitos positivos no sentido de permitir algum controle sobre práticas de corrupção, favoritismo pessoal, ingerência política etc., e de estabelecer parâmetros para a definição, normatização e avaliação de comportamentos desejados ou ideais. Tais efeitos, porém, são de alcance muito limitado no que se refere à qualidade do trabalho que a polícia ostensiva desenvolve nas ruas: o rigor imposto pelo Regulamento Disciplinar ao comportamento do policial na instituição e na vida privada, superenfaticando sua obediência à hierarquia e sua conformidade às regras corporativas, contrasta vivamente com a precariedade das ferramentas de controle e avaliação das atitudes policiais na interação cotidiana com o público. Um exemplo pode ser extraído da listagem acima: o RDPM especifica entre as condutas transgressoras o uso de “violência

⁴³ A partir de 1995, na gestão do General Cerqueira, os policiais militares do Rio de Janeiro receberam permissão de utilizar suas armas pessoais em serviço; o atual governo está revendo esse dispositivo, como parte da política de redução e controle do uso de armas no estado.

desnecessária no ato de efetuar prisão”, mas não existem parâmetros claros para definir o que seja “violência necessária”, quais as formas e gradações do uso da força adequados a cada tipo de circunstância, nem, portanto, qual a fronteira entre o emprego legítimo e o emprego abusivo da coerção no cumprimento das tarefas policiais.

Diferentemente dos exércitos, que agem em bloco sob decisões centralizadas (e, por isso mesmo, são pouco eficazes como força permanente de preservação da ordem pública), a atividade de polícia ostensiva envolve um grande número de tomadas de decisão particulares, individuais, contingenciais, ou seja, um alto grau de discricionariedade dos agentes de ponta - cujo controle efetivo pressuporia, além da qualificação profissional desses agentes e de mecanismos adequados de fiscalização e avaliação, a existência de regras decisórias claras, explícitas e aplicáveis à multiplicidade de situações-tipo por eles enfrentadas no dia-a-dia. Entretanto, na história da PMERJ, conforme se viu mais acima, o controle foi e ainda é entendido sobretudo como reforço da cadeia hierárquica, desenvolvimento do espírito corporativo e rígida disciplina militar - uma espécie de anticorpo contra a "desordem endêmica" que se supõe existir no mundo civil, particularmente nos estratos sociais de onde provêm as praças de polícia. Pelo menos desde meados do século 19 já se discute no Rio de Janeiro a necessidade de uma "disciplina inteligente", capaz de coibir desvios e abusos sem comprometer a iniciativa individual dos policiais (cf. Holloway, 1997: 226), mas até agora a disciplina tem prevalecido sobre a inteligência, vale dizer, sobre o investimento na qualificação do efetivo, na racionalização da máquina burocrática e na modernização das técnicas de atuação, avaliação e controle empregadas pela PMERJ.⁴⁴

Ressalte-se que o transplante do modelo militar de controle para atividades de polícia com frequência e paradoxalmente produz efeitos inversos aos esperados: como grande parte das numerosas regras disciplinares tem muito pouca relação (quando não entra em conflito) com a rotina policial nas ruas, e como os oficiais intermediários, responsáveis pelo controle, não participam das atividades fora dos muros do quartel, estas acabam se desenvolvendo relativamente "despoliciadas", ao sabor do amadorismo e da informalidade, orientadas pelos preconceitos e - na melhor das hipóteses - pelo bom-senso dos próprios policiais. O espaço

⁴⁴ É importante sublinhar, contudo, que esse problema não se verifica apenas na PM do Rio de Janeiro; ele também está presente e é objeto de discussão nas polícias militares dos outros estados brasileiros, de outros países da América Latina e, ainda que em menor grau, nas polícias com formato paramilitar de países desenvolvidos como a França e os EUA (sobre a polícia norte-americana, cf. Bittner, 1990; sobre as experiências latinoamericanas, cf. Waldmann, 1996 e Pascolo, 1997).

de interação cotidiana entre policiais e cidadãos, extremamente capilarizado, permanece, assim, "invisível", aberto a toda sorte de interpretações e negociações individuais - cujos subprodutos mais perversos são a violência arbitrária e a corrupção, mas cujo resultado mais geral é a cristalização de um círculo vicioso: a rigidez do regulamento interno tolhe o campo legítimo de iniciativa individual - pela ameaça, sempre presente, da punição disciplinar - e ao mesmo tempo deixa a descoberto um amplo espaço onde proliferam a discricionariedade desregulada, o empirismo e a "intuição". Quanto maior a ênfase nos expedientes normativos intramuros, menor o desenvolvimento de mecanismos eficazes para o controle e avaliação das atividades extramuros; quanto mais frágeis estes últimos, mais rígida deve ser a disciplina, e assim por diante...⁴⁵

1.8 - Efetivo

A PMERJ utiliza os seguintes conceitos, como base de mensuração do seu efetivo e de planejamento das atividades policiais:

- **Efetivo previsto**, definido pela Lei n.º 1072 de 1977 e revisto pela última vez em 1983, designa a necessidade ou o dimensionamento ideal do efetivo em cada unidade operacional e é calculado, em tese, a partir de três critérios: (a) extensão do território coberto pela UOp; (b) total da população (residente e flutuante) na área de cobertura; (c) especificidades da área e tipos de serviços necessários para atendê-la adequadamente.⁴⁶
- **Efetivo existente**: número real de policiais alocados em cada Unidade.
- **Efetivo pronto (EP)**: contingente disponível para emprego diário e imediato nas atividades fim e meio, excluindo, portanto, os policiais licenciados, afastados, freqüentando cursos ou gozando férias.
- **Efetivo alocado em atividades-fim**: parcela do efetivo pronto que desempenha diretamente atividades de policiamento ostensivo.

⁴⁵ Esse tema é analisado em detalhes, a partir de pesquisa de campo com policiais militares de diversas patentes, na tese de Doutorado de Jacqueline Muniz (1999)

⁴⁶ Como veremos na 3ª parte deste trabalho, as estimativas de população residente e, mais ainda, da população flutuante abrangidas pelas OPMs da capital ainda são altamente imprecisas. No primeiro caso, porque as circunscrições policiais, tanto militares, quanto civis, não têm - ou melhor, não tinham até agora -, qualquer relação com as divisões administrativas da cidade (bairros e RAs), que constituem a base dos dados demográficos oficiais (só a reagregação por setores censitários do IBGE permite um dimensionamento mais realista do número de habitantes na área de cada batalhão ou delegacia, mas essa reagregação nunca foi feita pelos órgãos de segurança); no segundo caso, porque simplesmente inexistem dados oficiais sobre os fluxos de população entre bairros ou regiões no interior do município, e entre este e os municípios vizinhos - fluxos que variam, ademais, de acordo com o horário e o dia da semana considerado. A criação, pelo atual governo, das *Áreas Integradas de Segurança Pública*, congruentes com o desenho das Regiões Administrativas da cidade, tem como propósito, entre outros, minimizar a "esquizofrenia" de recortes e informações hoje existente, permitindo a compatibilização geográfica dos indicadores necessários à alocação de efetivo e ao planejamento das atividades policiais. No restante do estado esse problema não se verifica, salvo algumas exceções, pois as áreas de atuação de delegacias e OPMs normalmente estão circunscritas dentro dos limites de um ou mais municípios inteiros (ver Parte III, adiante).

- **Efetivo aplicado (EA):** capacidade de utilização mensal do efetivo, calculada multiplicando-se o número de policiais em pronto emprego (EP) pelo número de dias no mês (d): $EA=EP*d$. Mede o potencial máximo de cobertura, com todos os agentes disponíveis trabalhando todos os dias do mês.
- **Emprego médio do efetivo (EM):** capacidade de utilização mensal média do efetivo, calculada dividindo-se o efetivo aplicado pelo número de turnos de trabalho (t) no mês: $EM=EA/t$. Mede o potencial real de cobertura, que leva em conta as escalas de serviço adotadas na PMERJ (ver item 2.1.9, abaixo).
- **Índice de emprego (IE):** proporção do efetivo pronto que é empregada, em média, por mês: $IE=(EM/EP)*100$.

São classificadas como *atividades-meio* não só as rotinas burocrático-administrativas, de gestão interna das OPMs, mas também as tarefas de planejamento, suporte e controle dos serviços de policiamento; por *atividade-fim* entende-se a execução direta dos serviços de polícia ostensiva. Os agentes ocupados em atividades-meio nas OPMs executivas e setoriais, assim como aqueles que estão freqüentando cursos de aperfeiçoamento da PM, podem ser deslocados temporariamente para alguns tipos de atividade-fim. Eles formam o chamado *Batalhão de Policiais Burocratas (BPB)* e constituem a reserva operacional do Comando; com exceção dos oficiais do Estado Maior, todos são mobilizáveis para o policiamento de eventos programados (competições esportivas, visita de dignitários, festas populares, desfiles cívicos e carnavalescos) ou em circunstâncias emergenciais de grande porte: catástrofes, inundações (neste caso, sob coordenação da Defesa Civil) e rebeliões em presídios.

O quadro a seguir sintetiza alguns indicadores gerais do efetivo da PMERJ em 1998 e sua distribuição pelas áreas de policiamento do estado, tanto em números absolutos, quanto relativos à população residente.⁴⁷

⁴⁷ Outras informações mais detalhadas, como distribuição por Unidades Operacionais e por modalidades de policiamento, serão apresentadas na terceira parte deste trabalho.

**POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
EFETIVO E RELAÇÃO POLICIAL/HABITANTES
Média mensal - 1998**

	Total Estado	Comando da Capital (CPC)*	Comando da Baixada (CPB)**	Comando do Interior (CPI)	Unidades Especiais (UOpEs)	Órgãos de Direção e Apoio***
Efetivo						
Previsto	39.819	19.351	5.527	8.984	3.847	2.110
Existente	24.197	9.733	2.346	6.013	1.798	4.307
De pronto emprego	19.327	8.042	1.932	4.979	1.467	2.907
Alocado em atividades-fim ***	15.951	7.521	1.834	4.598	1.924	74
Aplicado	242.982	116.480	39.978	64.130	22.394	-
Emprego médio mensal	8.099	3.883	1.333	2.138	746	-
Efetivo existente/efetivo previsto (%)	60,8	50,3	42,4	66,9	46,7	204,1
Efetivo pronto/efetivo existente (%)	79,9	82,6	82,4	82,8	81,6	67,5
Efetivo em ativ.-fim/efetivo existente (%)	65,9	77,3	78,2	76,5	INC	1,7
Índice de emprego (%) ****	41,9	48,3	69,0	42,9	50,9	-
População residente	13.653.612	5.799.352	3.101.250	4.753.010	-	-
Efetivo previsto/população	1/343	1/300	1/561	1/529	-	-
Efetivo existente/população	1/564	1/596	1/1.322	1/790	-	-
Efetivo pronto/população	1/706	1/721	1/1.605	1/955	-	-
Efetivo em atividades-fim/população	1/856	1/771	1/1.691	1/1.034	-	-

(*) Inclui os Municípios do Rio de Janeiro, Angra dos Reis, Itaguaí, Mangaratiba e Parati.

(**) Inclui os Municípios de Belfort Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Japeri, Magé, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti e Seropédica.

(***) Referência: 31 de agosto de 1998

(****) Emprego médio mensal / média mensal do efetivo pronto

INC – Informação não compatível (efetivo-fim maior que o existente)

Fontes: PMERJ/EMG/PM-1 (planilhas mensais de efetivo); PMERJ/EMG/APOM (*Relatório Estatístico de Atividades Policiais- Militares 1998*) e CIDE (*Anuário do Estado do Rio de Janeiro 1997* - população estimada para 1998).

Como se pode observar, o efetivo existente, no estado como um todo, representa cerca de 61% do efetivo previsto em 1983, com defasagens maiores nas áreas de policiamento da Capital e Baixada, cujo efetivo real equivale, respectivamente, a 50% e 42% das necessidades estimadas 15 anos atrás (só os órgãos de direção e apoio apresentam “superavit” de pessoal, com 104% a mais que o efetivo previsto). Se levarmos em conta o aumento da criminalidade e a piora das condições de segurança nas últimas duas décadas, esse hiato parecerá ainda maior, pois o próprio efetivo previsto por lei possivelmente já não corresponde às necessidades de policiamento atuais. O quadro a seguir, apresentando a distribuição por patentes, mostra que a defasagem mais acentuada está na categoria das praças, que corresponde a 92% do efetivo total da PMERJ e que é a principal responsável pela execução direta das atividades-fim de policiamento.⁴⁸

⁴⁸ A diferença nos efetivos previsto e existente que se verifica entre o quadro abaixo e o anterior deve-se: (a) ao fato de um mostrar médias mensais, enquanto o outro retrata um mês específico; (b) à exclusão dos aspirantes-oficiais e inclusão de cadetes e recrutas na segunda tabela.

**POLÍCIA MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
EFETIVO PREVISTO E EXISTENTE, POR PATENTES**
Referência: agosto de 1998

PATENTE	PREVISTO	EXISTENTE	EXISTENTE/ PREVISTO (%)
Coronel	38	56	147,4
Tenente-Coronel	164	216	131,7
Major	451	476	105,5
Capitão	510	450	88,2
1º Tenente	654	533	81,5
2º Tenente	446	406	91,0
OFICIAIS	2.263	2.137	94,4
Aspirante	0	0	-
Cadete (Aluno do CFO)	0	201	-
PRAÇAS ESPECIAIS	0	201	-
Subtenente	387	450	116,3
1º Sargento	787	659	83,7
2º Sargento	1.752	1.875	107,0
3º Sargento	3.354	7.657	228,3
Cabo	9.496	7.871	82,9
Soldado	21.359	6.874	32,2
Recruta (Aluno do CFSd)	0	1.505	-
PRAÇAS	37.135	26.891	72,4
EFETIVO TOTAL	39.398	29.229	74,2
Praças/Total (%)	94,3	92,0	-

Fonte: PMERJ/EMG/PM-1

Desde o início da sua história, como foi registrado na seção 1.2, a Polícia Militar do Rio de Janeiro quase sempre operou com um contingente inferior ao previsto, ou autorizado por lei. Sem minimizar os efeitos negativos dessa carência, é necessário, entretanto, levar em conta outras variáveis que afetam a cobertura e o desempenho policiais: por exemplo, a parcela do efetivo total alocada em atividades-fim (66% no estado como um todo e menos de 80% nas unidades operacionais dos três Comandos), que poderia ser elevada com um maior aproveitamento de civis para tarefas burocrático-administrativas e/ou com a terceirização de serviços não relacionados à segurança pública.⁴⁹ As Leis Estaduais nº 1.179, de 21 de julho de 1987, e nº 1.434, de 2 de março de 1989, criaram dois Quadros de Funcionários Civis, respectivamente o da Área de Saúde e o da Área Administrativa, mas sua participação no

⁴⁹ As proporções de efetivo em atividades-fim mostradas no quadro não são, na verdade, muito precisas, pois comparam, no numerador, dados referentes a um mês específico e, no denominador, a média mensal do efetivo existente. Isto porque o relatório anual consolidado da APOM não informa a média do efetivo-fim para 1998 e o cálculo que tentamos fazer a partir das planilhas mensais da PM-1 produziu resultados incompatíveis com os do referido relatório (em alguns casos, o efetivo-fim era maior que o existente) - logo, decidimos utilizar apenas os números do mês de agosto para esse indicador em particular. A título de ilustração, a tabela-base da PM-1 mostra as seguintes relações entre efetivo-fim e efetivo existente em agosto de 1998: 55,6% no estado como um todo; 66,6% no CPC; 63,8% no CPB; 63,3% no CPI; 65% nas Unidades Especiais e 1,6% nos órgãos de direção e apoio. Essas percentagens continuavam aproximadamente as mesmas em outubro de 1999, apesar de um aumento significativo na relação efetivo existente/previsto (de 61 para 77%), devido à contratação, pelo atual governo, de 4 mil novos policiais militares.

peçoal da PMERJ ainda é pequena (em dezembro de 1998, somavam 808 no primeiro quadro e 80 no segundo).⁵⁰ O mesmo ocorre com a contratação ou terceirização de serviços, que a PM ainda utiliza em escala incipiente, e que poderia poupar considerável emprego de efetivo em atividades-meio não-policiais, como, por exemplo, o preparo do “rancho” nos quartéis.⁵¹

Uma segunda variável, que também reduz a disponibilidade de efetivo “pronto”, consiste no elevado número de afastamentos temporários por problemas de saúde - em grande parte relacionados à vitimização e ao estresse profissional (lesões traumáticas, doenças osteomusculares, transtornos psiquiátricos) -,⁵² ou por cessão a outros órgãos estaduais. O Boletim Ilustrativo da PM-1 (setor de recursos humanos do Estado Maior) referente ao 2º trimestre de 1998 sugeria que a PMERJ solicitasse a devolução dos 661 agentes que se encontravam cedidos, na época, a órgãos burocráticos do governo do estado (note-se, a título de comparação, que esse número equivalia a 1/3 do efetivo pronto de todas as OPMs da Baixada e a 45% daquele disponível em todas as Unidades Especiais). Ressaltem-se ainda as altíssimas taxas de evasão, tanto de oficiais quanto de praças, que se verificam anualmente na PMERJ, devidas aos baixos soldos, às precárias condições de trabalho e ao desprestígio profissional, entre outros fatores: no ano de 1998, por exemplo, ingressaram mediante concurso mais de 1.200 novos policiais militares; em compensação, saíram 730 (PMERJ/APOM. Relatório Anual 1998).⁵³ E também os altíssimos índices de vitimização em serviço: no ano de 1996, 22 mortos e 178 feridos em cada dez mil policiais militares, só no município do Rio de Janeiro (a taxa de mortalidade em serviço na PM carioca é quase quatro vezes a de Detroit, uma das cidades mais violentas dos EUA, e 27 vezes superior à de Nova Iorque). Considerando-se, além disso, os policiais mortos e feridos

⁵⁰ PMERJ/PM-1-Divisão de Pessoal, 31/12/1998. Algumas monografias da Escola Superior de Polícia Militar realizam estudos e apresentam propostas de substituição de policiais empregados em atividades-meio pelo trabalho de civis ou de PMS inativos, de forma a aumentar a disponibilidade de pessoal para as tarefas externas. Ver, por exemplo, Pinto *et al.* (1995) e Martins Jr. *et al.* (1995).

⁵¹ Estudo realizado por alunos do Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais informa que o preparo diário do “rancho” absorvia, em 1995, 839 policiais militares da ativa e correspondia a um custo mensal R\$ 541 mil, só em mão-de-obra. Além disso, a pesquisa de opinião realizada pelos autores mostrou que 46% dos policiais entrevistados consideravam a qualidade da comida “regular” ou “ruim”, 76% prefeririam que o rancho fosse preparado por civis e 91% prefeririam receber ticket-refeição a continuar alimentando-se nas unidades da PM (Rodrigues *et al.*, 1995).

⁵² Muitos trabalhos da Escola Superior de Polícia Militar focalizam os temas do estresse, da vitimização, do absentismo, do suicídio e das doenças profissionais na PMERJ, entre eles, para citar apenas alguns dos mais recentes, Ghedini *et al.* (1997), Vieira *et al.* (1997) e Heringer Filho *et al.* (1997). O estresse policial é abordado também na dissertação de Vitovsky (1999) e a frequência dos acidentes de trabalho entre policiais militares, nas monografias de Freitas *et al.* (1996) e Schroeder *et al.* (1996); outros títulos sobre esses temas estão listados na Bibliografia ao final do presente relatório.

⁵³ As causas da evasão na PMERJ são objeto de diversas monografias da Escola Superior de Polícia Militar,

durante seus períodos de folga (em que muitos desempenham atividades complementadoras de renda, sobretudo na segurança privada), o impacto da vitimização sobre o efetivo da PM, no município, situa-se em torno de 2,6% (cf. Muniz & Soares, coord., 1998).⁵⁴

Finalmente, a distribuição espacial e funcional do efetivo existente, a sincronização das escalas de trabalho, a adequação das técnicas de policiamento empregadas, bem como a articulação e eficácia dos diversos serviços internos e externos, são outros tantos aspectos fundamentais a considerar, que complexificam o problema para além da simples necessidade de aumento absoluto do contingente policial. Voltaremos a discutir algumas dessas questões na terceira parte do trabalho.

As mulheres, em 1997, representavam pouco mais de 1% do efetivo militar da PMERJ, mas seu contingente em 1999 já aumentara 175%, passando a representar quase 3% do efetivo total. Criada pela Lei nº 476, de 11 de novembro de 1981, a Companhia Feminina foi de início aproveitada sobretudo no policiamento de trânsito,⁵⁵ mas atualmente, com a transferência de grande parte desse serviço para a Guarda Municipal, as praças femininas da PM estão alocadas em atividades-meio nas unidades operacionais, nas unidades hospitalares e nos órgãos de administração e apoio. Já as oficiais - boa parte com formação universitária – trabalham em maioria na Divisão de Pessoal e no Sistema Hospitalar. O quadro abaixo mostra como estava distribuído, em 1997 e 1999, o efetivo feminino por postos e graduações:

**PMERJ:
EFETIVO FEMININO, POR PATENTES
1997-1999**

Patente	1997		1999	
	Nº	%	Nº	%
Major	7	2,3	7	0,8
Capitão	17	5,5	32	3,8
Tenente	71	23,1	136	16,0
Aspirante	7	2,3	38	4,5
Subtenente	9	2,9	9	1,1
Sargento	94	30,5	173	20,4
Cabo	103	33,4	387	45,6
Soldado	0	0,0	66	7,8
TOTAL	308	100,0	848	100,0

Fonte: PMERJ/EMG/PM-1

entre elas, Nunes (1991); Santos *et al.* (1995) e Silva *et al.* (1996).

⁵⁴ Consultem-se também os estudos de oficiais da PMERJ a respeito da vitimização policial, listadas na Bibliografia deste relatório.

⁵⁵ A atual Companhia Especial de Trânsito (CEPTran), que tem essa denominação desde 1992, originou-se da Companhia de Polícia Militar Feminina criada em 1981.

1.9 - Escala e jornada de trabalho

Policiais alocados em atividades-fim seguem as seguintes escalas, em jornada de 48 horas semanais: 12/24 (diurno) e 12/48 (noturno), ou seja, a cada doze horas contínuas de trabalho, seguem-se, respectivamente, 24 e 48 horas de folga. Nos serviços de guarda em presídios, a escala é de 24/48 horas, vale dizer, um dia inteiro de trabalho para dois de folga. Policiais empenhados em atividades-meio cumprem os seguintes horários, em jornada de 56 horas semanais: segunda a sexta-feira, de 9:00 às 17:00 no Quartel General e de 8:00 às 16:00 nas demais unidades – prestando ainda um plantão semanal de 24 horas, seguido de um dia de folga.

Embora existam justificativas operacionais para a adoção de escalas com dias de trabalho alternados nas atividades-fim da PM, também há motivações de outra natureza – como o benefício indireto, compensador dos baixos salários, advindo da possibilidade de se exercer atividades remuneradas nos dias de folga (segurança particular, por exemplo).⁵⁶ Mas, além de problemas decorrentes do sobretrabalho (menor eficiência, maior vulnerabilidade a doenças, vitimização e estresse),⁵⁷ cabe indagar até que ponto é funcional a aplicação de escalas de serviço quase uniformes para o conjunto da tropa: observe-se, no penúltimo quadro acima, que, devido a esse sistema, o índice de emprego médio do efetivo pronto, no estado como um todo, não chega a 50%.

1.10 - Remuneração e benefícios

Não há variação no valor do soldo-base dos policiais militares de uma mesma posição hierárquica, quer estejam na ativa, na reserva remunerada ou reformados, mas pode haver consideráveis diferenças na remuneração real, decorrentes de gratificações por função e triênios, assim como de premiações pecuniárias por bravura – a exemplo da “gratificação faroeste” que mencionamos mais acima.

Entre os benefícios indiretos dos policiais militares, contam-se:

- Assistência médico-hospitalar - extensiva aos dependentes e prestada nos hospitais e policlínicas da corporação, ou em clínicas conveniadas (neste último caso, para exames especiais ou para assistência em municípios onde a PMERJ não dispõe de estabelecimentos próprios);

⁵⁶ Sobre as conseqüências da participação de policiais da ativa em tarefas de segurança privada, ver Fontes (1996) e Heringer (1992).

⁵⁷ Para uma discussão dos efeitos dos turnos alternantes de revezamento sobre a saúde dos policiais militares, ver a monografia de Ribeiro *et al.* (1995).

- Auxílio-funeral - extensivo aos dependentes;
- Alimentação - refeições fornecidas gratuitamente aos policiais em serviço (cada OPM possui um “Rancho de Praças” e um “Rancho de Oficiais”);
- Fardamento – fornecido gratuitamente a Soldados e Cabos, e, em casos especiais, a policiais militares de outras patentes;
- Transporte, em caso de mudança de moradia e deslocamento em função do serviço. Os policiais que servem nos órgãos do Quartel General, Unidades do Interior ou da Baixada e aqueles residentes em qualquer parte do estado que estejam fazendo cursos no CFAP (Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças) foram contemplados, a partir de 1993, pelo Programa de Transporte Rodoviário da Tropa (condução em ônibus próprios da PM).

O quadro abaixo compara as remunerações brutas da PMERJ e das Polícias Militares de outros estados brasileiros no ano de 1997, último para o qual foi possível obter essa informação:

**POLÍCIAS MILITARES:
REMUNERAÇÃO BRUTA EM ALGUMAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO (R\$)
(Referência: agosto de 1997)**

POSTO/GRADUAÇÃO	AM	DF	PI	SP	RS	RJ
Coronel	4150,68	3882,36	4177,57	5679,40	8506,09	2528,40
Tenente-Coronel	3754,99	3553,42	2461,21	5200,49	8046,47	2199,71
Major	3361,00	3070,04	1698,78	4530,04	4266,60	1678,63
Capitão	2859,55	2450,98	1424,34	3948,95	2728,93	1200,01
1º Tenente	2545,15	2160,34	1140,15	2989,34	1604,68	993,47
2º Tenente	2188,02	1950,39	854,20	2037,29	1183,45	854,06
Aspirante	1628,56	1774,43	822,15	1706,79	786,08	610,95
Subtenente	1563,37	1911,47	670,37	1911,46	1266,89	1019,92
1º Sargento	1336,22	1514,50	585,20	1671,01	993,45	904,84
2º Sargento	1264,44	1252,42	510,28	1134,01	843,38	738,04
3º Sargento	1203,73	1047,29	433,47	1023,43	597,72	621,66
Cabo	739,50	767,39	357,14	897,95	526,63	583,20
Soldado 1ª Classe	604,43	668,47	329,14	835,93	504,74	534,00
Soldado 2ª Classe	577,65	479,94	-	699,29	473,20	321,00

Fonte: Conselho Nacional de Comandantes Gerais das Polícias Militares

Em 1998 foram concedidos aumentos diferenciados por patentes, com o objetivo de reduzir distorções que havia na escala salarial PMERJ, alterando-se parcialmente o quadro acima. Ainda assim, a PM do Rio de Janeiro continua sendo uma das Polícias Militares mais mal pagas do país.

1.11 – Formas de atuação

Descrevem-se neste ítem as principais modalidades de policiamento executadas pela PMERJ, dividindo-as em três categorias: atividades rotineiras, operações complementares e

serviços especiais.⁵⁸ Tais informações, expostas aqui de maneira esquemática, servem de base à análise dos padrões de atuação da PM nas diversas regiões do estado, desenvolvida mais adiante, na terceira parte do trabalho.

- **Policimento ostensivo rotineiro.** Feito essencialmente pelas Unidades Operacionais com circunscrição territorializada - BPMs (Batalhões) e CIPMs (Companhias Independentes) -, inclui as seguintes modalidades de serviços:

<p>1. Radiopatrulha (RP)</p>	<p>Forma básica de policiamento ostensivo, em torno da qual todas as demais gravitam. É executada dentro de Setores de Patrulhamento e controlada pelos Centros de Operações dos Comandos de Policiamento ou, eventualmente, pelos das Unidades Operacionais. A guarnição é composta, em geral, por dois policiais, às vezes por três, armados individualmente de revólver e bastão. O equipamento obrigatório da viatura inclui, entre outras coisas, caixa de primeiros socorros, algemas, guia e mapa de ruas do setor, legislação, talonários de ocorrências e de notificações de trânsito e, para uso excepcional, uma metralhadora e bombas de gás lacrimogêneo. Todas as decisões e intervenções, nesse tipo de policiamento, devem ser previamente comunicadas e autorizadas pelo Centro de Operações.</p>
<p>2. Patrulha Tática Móvel (PATAMO) e Patrulhamento Motorizado Especial (PAMESP)</p>	<p>Formas complementares de policiamento ostensivo motorizado. A primeira é feita por grupos das UOps treinados para ações especiais de apoio ao patrulhamento rotineiro, realizando-se dentro dos mesmo Setores de Patrulhamento, em áreas de forte incidência criminal e contravencional. A segunda atende a necessidades temporárias, em dias, épocas, ou horários críticos, que afetem a rede escolar, bancária e outros segmentos de atividades merecedores de atenção especial.</p>
<p>3. Radiopatrulha Rodoviária (RP Rv)</p>	<p>Patrulhamento ostensivo motorizado, destinado especificamente ao controle do trânsito nas estradas e rodovias estaduais (ou em outras, mediante convênio), completando o policiamento ostensivo das UOps das respectivas áreas.</p>
<p>4. Policiamento Ostensivo Normal a pé (PON)</p>	<p>Unitário, em duplas ou em grupos maiores de policiais, destina-se a cobrir locais ou itinerários predefinidos em subsetores urbanos específicos, onde não seja adequado ou suficiente o patrulhamento motorizado (por exemplo, feiras livres, praias, terminais de transporte e postos fixos de policiamento em locais sensíveis). Embora também possa contar com apoio e esclarecimentos do COPOM ou da sua Unidade Operacional, o agente alocado nesse tipo de policiamento tem de tomar decisões mais autônomas, cujos resultados serão de sua inteira responsabilidade.</p>
<p>5. Policiamento Ostensivo Normal a cavalo (PON Mont), em bicicleta ou motocicleta</p>	<p>Modalidades alternativas de policiamento rotineiro, desenvolvidas por algumas OPMs, em setores urbanos com características que dificultem o acesso de outras formas de patrulha móvel.</p>
<p>6. Policiamento Ostensivo de Trânsito (PO TRAN/1º</p>	<p>Patrulha, orientação e disciplinamento rotineiro do trânsito nas vias urbanas, realizado pelas Unidades Operacionais em suas respectivas</p>

⁵⁸ As fontes das informações são: (1) PMERJ/Estado Maior Geral/DGAL. *Normas Gerais de Policiamento*, 1990; (2) PMERJ/EMG. *Manual Básico do Policial Militar*, 1987; (3) PMERJ/EMG/APOM (data de fundação das UOPes) e (4) *site* da PMERJ na Internet [<http://www.proderj.rj.gov.br/pmerj>]

⁵⁹ No início de 1998, com entrada em vigor do novo Código de Trânsito Brasileiro, o policiamento cotidiano do trânsito tornou-se responsabilidade da administração municipal, mas, a partir de convênio entre o governo do

escalão)	áreas de atuação. ⁵⁹
7. Cabines	Pontos-base assentados em vários locais estratégicos da cidade, que funcionam como suporte tático às modalidades de patrulha móvel.
8. Destacamentos de Policiamento Ostensivo (DPO) e Postos Policiais Comunitários (PPC)	Pequenas unidades operacionais formadas por frações de tropa das UOps e localizadas em áreas muito distantes destas, ou no interior de comunidades pouco acessíveis ao policiamento motorizado (favelas, conjuntos habitacionais e outras regiões de grande concentração demográfica). Funcionam como extensão das respectivas Unidades Operacionais; seu efetivo é um destacamento comandado por Sargento ou Oficial subalterno da UOp e dispõe, sempre que possível, de viatura, rádio e telefone próprios. O pessoal alocado em um PPC deve, quando possível, conhecer e cadastrar a população da área atendida. ⁶⁰
9. Policiamento de guarda	Segurança de estabelecimentos penais e órgãos públicos estaduais (Palácio de Governo, Assembléia Legislativa etc.).

- **Policiamento Ostensivo Complementar (POC)** – Engloba o policiamento de eventos programados e as *Operações Policiais Militares*, ações planejadas, de finalidade preventiva ou repressiva, realizadas pelos BPMs, CIPMs ou Unidades Especiais, envolvendo equipes com missões predefinidas (seleção, triagem, revista, fiscalização, cerco, perseguição, apoio de fogo, interceptação, custódia, socorro etc.).

1. Policiamento Ostensivo Extraordinário (POE)	Policiamento de eventos programados (competições esportivas, desfiles cívicos e carnavalescos etc.), visando a assegurar a ordem e a tranquilidade durante sua realização. Também pode ser desenvolvido em situações emergenciais, como rebeliões em presídios ou catástrofes, inundações etc., nestes últimos casos em coordenação com a Defesa Civil. Dependendo do total de efetivo necessário, pode-se mobilizar para essas tarefas o chamado “Batalhão Burocrático”, isto é, os policiais alocados em atividades-meio da corporação.
2. Presença (A Prev)	Ação intensificada de policiamento preventivo ordinário – a pé, a cavalo ou motorizado – em locais, horários ou dias críticos (eventos de massa, proximidade de datas expressivas, dias e horários de grande movimento comercial etc.). Seu objetivo é desestimular, pela presença policial, a prática de delitos e infundir sensação de segurança na população.
3. Vasculhamento (A Rep 1)	Também conhecida como “arrastão”, consiste em ação de finalidade repressiva genérica, empregada quando se constata forte elevação da criminalidade em certa área. É realizada, normalmente, em regiões de grande concentração populacional. Visa à revista de pessoas e locais suspeitos, para reprimir todos os tipos de crimes e contravenções existentes na área.
4. Busca e Captura (A Rep 2)	Ação de finalidade repressiva voltada para um tipo específico de delito, visando à detenção de delinquentes e apreensão de materiais relacionados ao tipo de delito em questão. Deve ser precedida de levantamento minucioso do local e das características e modos de atuação dos criminosos procurados. Em situações especiais, pode

estado e a prefeitura da capital, firmado no final daquele ano, a PM voltou a atuar nessa modalidade de policiamento, juntamente com a Guarda Municipal do Rio de Janeiro e a Secretaria de Trânsito do Município (ver, abaixo, o capítulo sobre a Guarda Municipal).

⁶⁰ Ressalte-se que a denominação “Posto Policial Comunitário” faz referência à base territorial do efetivo (uma “comunidade”), mas não necessariamente à adoção das diretrizes inovadoras do *policiamento comunitário*, que serão discutidas na quarta parte deste trabalho).

	utilizar cães, cavalos, lanchas e/ou helicópteros.
5. Revista (A Rep 3)	Ação repressiva inopinada, em locais estratégicos, consistindo na revista de veículos particulares, coletivos e/ou de carga, com a finalidade de apreender armas, drogas e outros materiais associados a crimes e contravenções. Os critérios de seleção dos veículos para revista são previamente estabelecidos de acordo com o objetivo específico de cada operação.
6. Cerco (A Rep 4)	Desenvolvimento simultâneo de várias ações repressivas de revista, coordenadas por um Posto de Comando ou pelo COPOM, visando a coibir a fuga de criminosos por vias de entrada e saída da área em questão. Pode envolver apenas uma Unidade Operacional (cerco restrito) ou mais de uma (cerco amplo). É empregada quando ocorrem assaltos a banco ou outro tipo de investida criminosa que envolva bandos motorizados.
7. Trânsito/Orientação (Op Tran 1)	Ação especial destinada a ordenar o fluxo de veículos por ocasião de grandes eventos (festas, competições esportivas etc.) e noutras circunstâncias em que o movimento de veículos exceda a capacidade do policiamento de trânsito regular (fins de semana prolongados, por exemplo). Pode ser apoiada pelo emprego de helicópteros.
8. Trânsito/Fiscalização (Op Tran 2)	Ação geral ou seletiva de interceptação de veículos, com a finalidade de fazer cumprir as normas de trânsito, coibir tipos frequentes de infração, incrementar a educação no trânsito e verificar as condições de segurança dos veículos, especialmente coletivos e de carga.
9. Trânsito/Repressão (Op Tran 3)	Ação repressiva contra práticas perigosas e delituosas por parte de condutores, como excesso de velocidade, embriaguez ao volante, “pegas” etc., visando à prisão em flagrante dos infratores. No caso de “pegas”, deve ser precedida de minucioso levantamento e planejamento, e envolve a utilização de equipes de cerco nos pontos de fuga previamente identificados.

- **Serviços especiais** – Modalidades especializadas de policiamento, a cargo das UOpEs (Unidades Operacionais Especiais), que não possuem circunscrições territorializadas, atuando em qualquer parte do Estado do Rio de Janeiro:

1. Policiamento rodoviário	Patrulha das rodovias estaduais, realizada pelo Batalhão de Polícia Rodoviária (BPRv), criado em 1968.
2. Policiamento ferroviário	Patrulha de ferrovias e trens, realizada pelo Batalhão de Polícia Ferroviária (BPFer), criado em 1996.
3. Policiamento de florestas e mananciais	Patrulha de preservação do meio-ambiente, realizada pelo Batalhão de Polícia Florestal e do Meio Ambiente (BPFMA), criado em 1987.
4. Policiamento de choque	Patrulha extraordinária de eventos de massa e controle de distúrbios, realizada pelo Batalhão de Polícia de Choque (BPChoq), criado em 1968.
5. Operações especiais	Atividades excepcionais a cargo do Batalhão de Operações Especiais (BOPE), força-tarefa aquartelada, especializada em ocorrências potencialmente violentas ou de alto risco. As operações especiais costumam empregar múltiplas viaturas, cada qual abrigando, em média, quatro policiais munidos de armas pesadas, como fuzis e metralhadoras. O BOPE existe, com essa denominação, desde 1991.
6. Policiamento montado especial	Emprego excepcional do policiamento a cavalo para controle de distúrbios civis e patrulha de eventos de massa. O Regimento de Cavalaria Enir Cony dos Santos (RCECS), criado em 1969 e situado na Zona Oeste do Município do Rio de Janeiro, é ao mesmo tempo uma Unidade Operacional Especial, que presta apoio às demais UOps do estado, e uma OPM com circunscrição territorial, que desenvolve atividades rotineiras e complementares de policiamento ostensivo na sua respectiva área de atuação (bairros de Campo Grande, Guaratiba e adjacências).

7. Policiamento com cães	Emprego de cães na busca de drogas e de pessoas, no controle de distúrbios e no policiamento preventivo em áreas comerciais, escolares e residenciais de qualquer parte do estado, a cargo da Companhia de Policiamento com Cães (Cia. Pol. Cães), criada em 1995.
8. Policiamento Ostensivo de Trânsito (PO TRAN/ 2º escalão)	Patrulha de apoio ou emergencial, realizada pela Companhia Especial de Policiamento de Trânsito (CEPTran), para fazer face a situações excepcionais em qualquer parte do território do estado. A CEPTran existe, com essa denominação, desde 1992.
9. Apoio paramédico	Resgate e salvamento de policiais feridos em serviço, a cargo do Grupamento Paramédicos em Apoio Operacional (GPAO), unidade móvel criada em 1991 e composta de 27 policiais com formação paramédica, que, em casos emergenciais, também atendem à população civil.

1.12 - Tipos de ocorrências registradas

Como será visto mais detalhadamente na terceira parte do trabalho, o padrão de ocorrências que a PM registra difere, em vários aspectos, daquele observado na Polícia Civil, refletindo a especificidade do patrulhamento ostensivo, que implica a presença cotidiana, permanente, dos policiais nas vias urbanas e a intervenção, tanto preventiva quanto emergencial, num espectro de eventos e problemas muito mais amplo do que o repertório de crimes e contravenções predefinido por lei. Apenas como informação preliminar, a ser desdobrada mais adiante, e como complemento ao painel institucional traçado neste capítulo, os dois quadros abaixo mostram o volume e a distribuição, por tipos, das ocorrências registradas no Estado do Rio de Janeiro ao longo dos últimos 8 anos.

**POLÍCIA MILITAR:
OCORRÊNCIAS REGISTRADAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, POR TIPOS - 1991/98
(Em números absolutos)**

GRUPOS DE OCORRÊNCIAS	ANOS							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Crimes	57.431	51.663	50.233	47.294	44.926	51.500	62.930	70.974
Contravenções	13.825	12.296	12.630	13.283	13.925	16.627	27.444	33.519
Ocorrências de Trânsito	81.118	77.451	73.573	75.753	89.035	111.010	143.565	129.778
Ocorrências Assistenciais	62.815	48.174	40.894	37.154	33.052	37.983	42.987	42.095
Ocorrências Diversas	148.655	132.608	117.899	112.929	106.844	113.614	137.276	141.006
Total	363.844	322.192	295.229	286.413	287.782	330.734	414.202	417.372

Fontes: CIDE, *Anuário Estatístico 1997*, com base em informações da PMERJ e *Relatório Estatístico de Atividades Policiais-Militares - Anual de 1998*, PMERJ/APOM

**POLÍCIA MILITAR:
OCORRÊNCIAS REGISTRADAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, POR TIPOS - 1991/98
(Em %)**

GRUPOS DE OCORRÊNCIAS	ANOS							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Crimes	15,8	16,0	17,0	16,5	15,6	15,6	15,2	17,0
Contravenções	3,8	3,8	4,3	4,6	4,8	5,0	6,6	8,0
Ocorrências de Trânsito	22,3	24,0	24,9	26,4	30,9	33,6	34,7	31,1
Ocorrências Assistenciais	17,3	15,0	13,9	13,0	11,5	11,5	10,4	10,1
Ocorrências Diversas	40,9	41,2	39,9	39,4	37,1	34,4	33,1	33,8
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

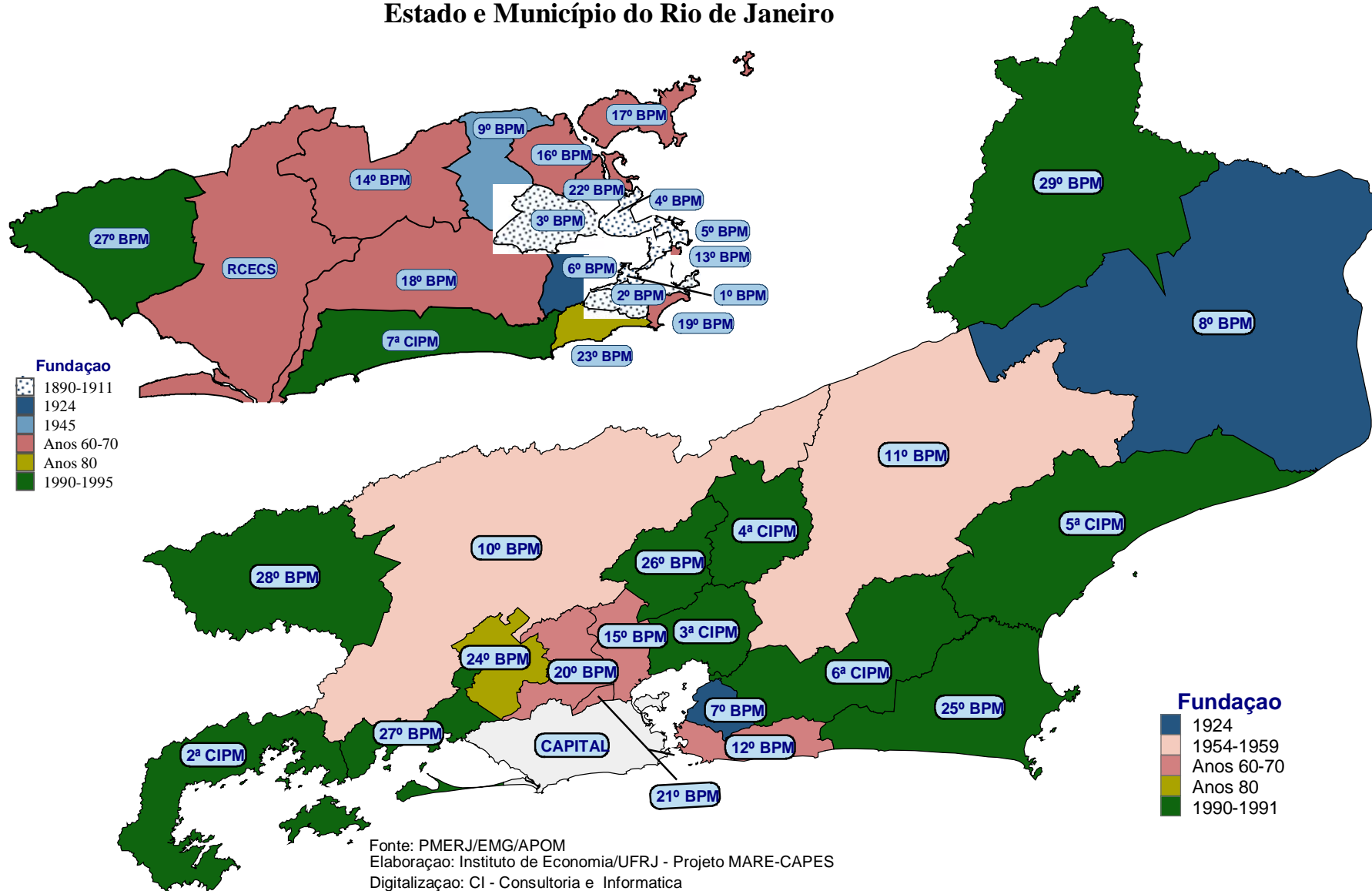
Fontes: CIDE, *Anuário Estatístico 1997*, com base em informações da PMERJ e *Relatório Estatístico de Atividades Policiais-Militares - Anual de 1998*, PMERJ/APOM

É necessário um breve esclarecimento sobre as categorias que a PMERJ utiliza para tipificar e agrupar seus registros: as ocorrências "de trânsito" incluem acidentes com e sem vítimas, furto e roubo de automóveis, direção perigosa, abandono e recuperação de veículos, e falta de carteira de habilitação; não incluem notificações nem multas por infrações, contabilizadas à parte, num outro sistema de registro, que somam quase o dobro do total de ocorrências computadas nos quadros acima. Por seu turno, as ocorrências ditas "assistenciais" englobam auxílio ao público (condução de enfermo, parturiente e alienado mental), auxílio a outros PMs, à Polícia Civil, à Justiça, ao Corpo de Bombeiros etc. Já as "diversas" - que são individualmente o grupo mais numeroso - agregam apreensões (de armas, drogas e material de contravenção), "elementos suspeitos" e, em maior volume, ocorrências "encerradas no local" ou "atendimentos frustrados", que decorrem majoritariamente de chamadas emergenciais pelo telefone 190.

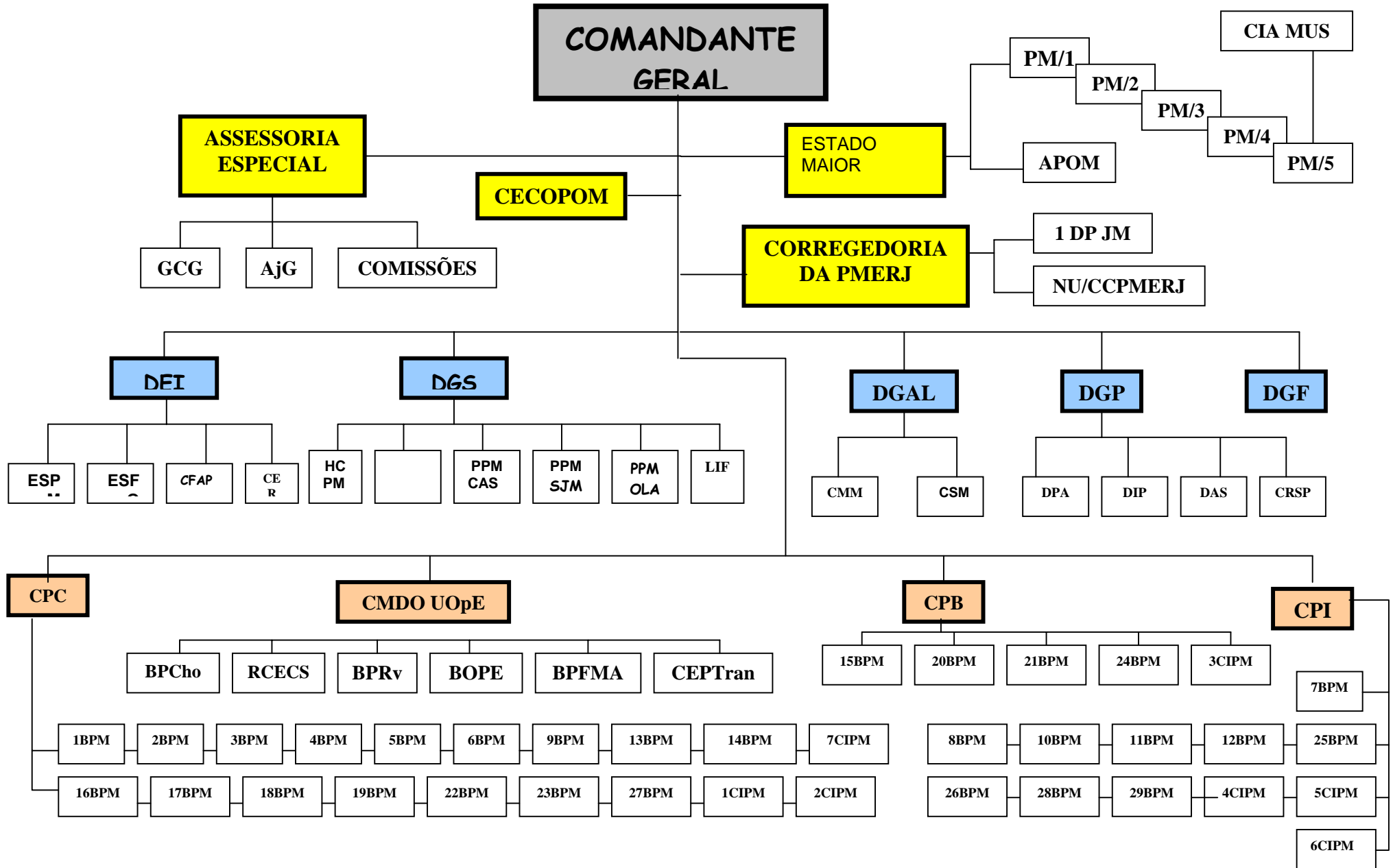
Na próxima parte do trabalho utilizaremos também outros recortes e agregações para mapear a distribuição espacial e o padrão de atuação da Polícia Militar no estado e na cidade do Rio de Janeiro. O mais importante a destacar, por ora, é o peso dos grupos de atendimentos que a PMERJ classifica como "assistenciais" e "diversos", cuja participação conjunta no total de ocorrências registradas oscila entre 44 e 58% ao longo dos últimos 8 anos - proporções que sobem para 75 a 80% quando se acrescentam as ocorrências de trânsito, grande parte das quais (cerca de 3/4) não envolve crime, contravenção ou vitimização. Em outras palavras, dada a natureza do policiamento ostensivo, as ocorrências criminais e contravencionais ocupam um lugar relativamente pequeno dentro do universo de eventos com que os policiais militares lidam no dia a dia: como veremos mais à frente, só os "atendimentos frustrados" e as ocorrências "encerradas no local" somam um volume maior de registros do que todos os crimes e contravenções notificados pela PMERJ, incluindo os integrantes do grupo "trânsito".

Esse padrão, com algumas variações, é comum a todas as polícias ostensivas contemporâneas, tanto no Brasil, quanto noutros países do mundo. Não significa afirmar que o enfrentamento da criminalidade seja uma tarefa secundária, mas sim que ele constitui uma parte apenas das demandas concretamente implicadas na provisão cotidiana de ordem pública, cabendo discutir - e é o que faremos na terceira parte do trabalho - em que medida a organização, os métodos de atuação, a cultura institucional e as próprias formas de registro hoje existentes na Polícia Militar se adequam às amplas e múltiplas atribuições que cabem, de direito e de fato, a essa peça fundamental do sistema de segurança pública no Estado do Rio de Janeiro.

Anexo 1 - PMERJ: Localização e Data de Fundação das Unidades Operacionais Estado e Município do Rio de Janeiro



Anexo 2 - Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - Organograma



Anexo 3 - Organograma da PMERJ - Siglas

ÓRGÃOS DE EXECUÇÃO

GCG	Gabinete do Comando Geral	
AjG	Ajudância Geral	Suporte logístico às unidades aquarteladas no quartel general.
ESTADO MAIOR		
PM-1	Recursos Humanos	Elabora legislação sobre pessoal. Encaminha efetivo para as OPMs.
PM-2	Polícia Investigativa (Serviço reservado)	Investiga ocorrências criminais envolvendo PMs e civis.
PM-3	Ensino e Instrução	Elabora as Notas de Instrução (Nis)
PM-4	Logística	
PM-5	Comunic. Social (Relações Públicas)	
Cia MUS	Companhia de Música	Vinculada à PM-5
APOM	Assessoria de Planejamento Operacional e Modernização	Elabora propostas de orçamento Confecciona as estatísticas das ocorrências atendidas
NU/CCPMERJ	Centro de Criminalística	
CECOPOM	Centro de Comunicações da Polícia Militar	

ÓRGÃOS SETORIAIS

DEI	Direção de Ensino e Instrução	Define o currículo. Coordena os cursos Confecciona os "cadernos de instrução"
ESPM ESFO CFAP CER	Escola Superior da PMERJ Escola de Formação de Oficiais Centro de Formação e Aperfeiçoamento de Praças Centro de Especialização e Recompentamento	
DGS	Direção Geral de Saúde	
HCPM HPM Nit. PPM Cas. PPM SJM	Hospital Central da Polícia Militar Hospital da PM - Niterói Policlínica da PM - Cascadura Policlínica da PM - São João de Meriti	
PPM Oia.	Policlínica da PM - Olaria	Funciona como Centro de Reabilitação da PMERJ.
LIF	Laboratório Industrial Farmacêutico	
DGAL	Diretoria Geral de Apoio Logístico	
CMM CSM	Centro de Material e Manutenção Centro de Suprimento e Material	
DGP	Diretoria Geral de Pessoal	
DPA DIP DAS CRSP	Diretoria de Pessoal da Ativa Diretoria de Inativos e Pensionistas Diretoria de Assistência Social Centro de Recrutamento e Seleção de Praças	
DGF	Diretoria Geral de Finanças	

ÓRGÃOS OPERACIONAIS

CPC	Comando de Policiamento da Capital
CPB	Comando de Policiamento da Baixada
CPI	Comando de Policiamento do Interior
CMDO UOpE	Comando das Unidades Operacionais Especiais
BPChoq	Batalhão de Polícia de Choque
RCECS	Regimento Coronel Eni Cony dos Santos - Polícia Montada
BPFMA	Batalhão de Polícia Florestal e Meio Ambiente
BPRv	Batalhão de Polícia Rodoviária
CEPTran	Companhia Especial de Policiamento de Trânsito
BOPE	Batalhão de Operações Especiais.
BPFer	Batalhão de Polícia Ferroviária

Anexo 4 - PMERJ: Currículo dos Cursos de Formação e Aperfeiçoamento de Praças

MATÉRIAS	CARGA HORÁRIA				
	CFSd	CFC	CFS	CAS	Total
À disposição da Direção de Ensino	-	11	-	-	11
Administração	-	-	62	36	98
Armamento	17	-	18	-	35
Armamento, Tiro, Munição e Equipamento de Proteção	-	24	-	-	24
Atividades Gerais	180	-	-	-	180
Chefia e Liderança	-	-	14	14	28
Comunicação Social	8	4	30	12	54
Comunicações	20	-	20	-	40
Defesa Pessoal	-	18	-	13	31
Direitos Humanos e Conduta Ética	8	-	20	-	28
Distúrbios Cíveis	16	-	16	-	32
Estágio de Direção Defensiva	-	24	-	-	24
Estágio de Práticas Administrativas e Operacionais	-	-	432	-	432
Estágio de Técnicas de Abordagem	-	24	-	-	24
Estatística	-	-	24	18	42
Feriados	40	7	-	-	47
Formatura	4	-	-	4	8
História da PMERJ	13	-	-	18	31
Informática	8	-	-	16	24
Instrução Policial Básica Individual	241	8	130	-	379
Inteligência e Contra-Inteligência	-	4	22	-	26
Investigação Criminal	16	-	16	-	32
Legislação Básica para a PMERJ	23	16	25	54	118
Legislação Penal e Penal-Militar	-	12	-	-	12
Metodologia de Ensino	-	-	16	18	34
Ordem Unida	20	-	-	-	20
Pagamento	-	-	-	12	12
Palestras	16	11	40	1	68
Potuguês	27	-	37	20	84
Primeiros Socorros	16	6	16	16	54
Programação Neurolinguística	-	-	-	6	6
Providências Administrativas	8	-	-	-	8
Psicologia	8	-	44	20	72
Regulamentos	31	-	34	-	65
Relações Interpessoais	-	6	-	18	24
Segurança Pública	70	30	46	34	180
Sociologia	-	-	-	10	10
Solenidades Diversas	36	-	-	-	36
Técnica Judiciária Militar	-	-	36	-	36
Tiro Policial	40	-	37	20	97
Treinamento em Serviço	100	32	-	-	132
Treinamento Físico	118	-	132	35	285
Treinamento para Formatura	24	11	-	7	42
Visitas	-	-	29	-	29
TOTAL	1108	248	1296	402	3054

CFSd: Curso de Formação de Soldados; **CFC:** Curso de Formação de Cabos; **CFS:** Curso de Formação de Sargentos; **CAS:** Curso de Aperfeiçoamento de Sargentos.

Fonte: Oliveira *et al.*(1997).

Anexo 5 - PMERJ: Currículo do Curso de Formação de Oficiais (CFO) - 1999

ENSINO FUNDAMENTAL			
MATÉRIAS	CARGA HORÁRIA		
	1º ANO	2º ANO	3º ANO
ADMINISTRAÇÃO GERAL	-	60	-
CRIMINOLOGIA	-	50	-
DIREITO ADMINISTRATIVO	-	-	60
DIREITO CIVIL	120	60	-
DIREITO CONSTITUCIONAL	120	60	-
DIREITO PENAL	-	60	-
DIREITO PENAL MILITAR	-	40	-
DIREITO PROCESSUAL PENAL	-	-	60
DIREITO PROCESSUAL PENAL MILITAR	-	-	60
INGLÊS	-	-	60
INTRODUÇÃO AO ESTUDO DO DIREITO	120	-	-
MEDICINA LEGAL	-	46	-
METODOLOGIA CIENTÍFICA	60	-	-
PORTUGUÊS	60	40	-
PSICOLOGIA GERAL	-	40	-
PSICOLOGIA SOCIAL	-	-	20
SOCIOLOGIA JURÍDICA	90	-	-
ENSINO PROFISSIONAL			
MATÉRIAS	CARGA HORÁRIA		
	1º ANO	2º ANO	3º ANO
ADMINISTRAÇÃO NA PMERJ	-	-	120
ARMAMENTO	40	40	-
COMUNICAÇÕES	30	-	-
COMUNICAÇÃO SOCIAL	-	-	20
CHEFIA E LIDERANÇA	-	20	-
CONTROLE DE DISTÚRBIOS CIVIS	-	50	-
DEFESA PESSOAL	60	60	60
DIDÁTICA	-	60	-
ESTATÍSTICA NA PMERJ	30	-	-
ÉTICA POLICIAL MILITAR	-	-	20
EDUCAÇÃO FÍSICA	150	150	150
HISTÓRIA DA PMERJ	30	-	-
PRÁTICA PROCESSUAL	-	-	40
INFORMAÇÕES POLICIAIS	-	-	60
INFORMÁTICA	-	-	60
INSTRUÇÃO POLICIAL À CAVALO	-	-	60
INVESTIGAÇÃO E PER. CRIMINAL	44	70	40
ORDEM UNIDA	42	30	40
PRIMEIROS SOCORROS	42	-	-
SEGURANÇA PÚBLICA	221	130	-
TIRO POLICIAL	48	50	60

	1º ANO	2º ANO	3º ANO
TOTAL DE MATÉRIAS	17	19	16
CARGA HORÁRIA PARCIAL DAS MATÉRIAS	1307	1116	990
MATÉRIA COMPLEMENTARES DO ENSINO	CARGA HORÁRIA		
ESTÁGIO	41	41	791
PALESTRAS	48	52	52
ATIVIDADES EXTRA CLASSE	48	64	44
CARGA HORÁRIA TOTAL POR ANO	1444	1273	1877
CARGA HORÁRIA TOTAL DO CFO	4594		

Anexo 6 - PMERJ:
Currículo dos Cursos da Escola Superior de Polícia Militar
2º Semestre de 1999

Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais (CAO)		Curso Superior de Polícia (CSP)	
MATÉRIAS E ATIVIDADES	CARGA HORÁRIA	MATÉRIAS E ATIVIDADES	CARGA HORÁRIA
FUNDAMENTAL		FUNDAMENTAL	
OPERACIONAL:		OPERACIONAL:	
Técnicas de Processo Decisório	24	Armamento, Munição, Explosivos, Equipamentos de Proteção e Tiro Policial	44
Estrutura e Funcionamento do Estado Maior	56	Educação Física	56
Segurança Pública	56	Planejamento Estratégico/Análise de Conjuntura	36
Educação Física	56	Segurança Pública	56
Armamento, Munição, Explosivos, Equipamento de Proteção e Tiro Policial	44	Trabalho de Comando	56
Direito Administrativo	18	ADMINISTRATIVO:	
Programação Financeiro-Orçamentária	16	Administração Financeiro-Orçamentária	16
Administração de Recursos Humanos	16	Administração Geral	20
Administração de Material	20	Gestão Estratégica de Recursos Humanos	14
Legislação	30	Legislação Aplicada	30
		Gestão de Qualidade	12
PALESTRAS:		PALESTRAS:	
Ciclo de palestras sobre temas da área político-institucional	50	Ciclo de palestras sobre temas da área político-institucional	50
COMPLEMENTAR		COMPLEMENTAR	
Sensibilização/Integração e Relacionamento Interpessoal	24	Ciência Política	12
Metodologia de Pesquisa	30	Direito Administrativo	20
Orientação, Preparação, Elaboração e Apresentação dos Trabalhos Finais	90	Direito Constitucional	20
Estatística Aplicada	20	Comunicação Social	14
Informática	20	Metodologia de Pesquisa	30
Verificações	30	Orientação Metodológica, Preparação, Elaboração e Desempenho de Trabalhos Acadêmicos	60
Viagens do Estudo	88	Verificações e Trabalho Final (TF)	30
Assuntos Administrativos e Estudo Dirigido	40	Sensibilização/Integração e Relacionamento Interpessoal	24
Pesquisa de Campo	40	Viagens de Estudo	88
		Assuntos Administrativos e Estudo Dirigido	40
		Pesquisa de Campo	40
TOTAL	768	TOTAL	768

Fonte: PMERJ/Escola Superior de Polícia Militar

2. Polícia Civil (PCERJ)

2.1 - Características gerais

- **Data oficial de fundação:** 10 de maio de 1808.
- **Tipo de força:** Terrestre, civil e armada; auxiliar do Poder Judiciário; subordinada ao governo estadual
- **Área de atuação:** Estado do Rio de Janeiro, dividido em quatro áreas de policiamento: Capital, Niterói e arredores, Baixada e Interior.
- **Atribuições constitucionais** (Constituição Federal de 1988 e Constituição Estadual de 1989): Polícia judiciária e apuração de infrações penais, resguardada a competência da União e excluídos os delitos militares.
- **Funções previstas:** As funções da Polícia Civil são essencialmente repressivas, sem desconsiderar o efeito preventivo que, indiretamente, decorre de sua atuação. Compete-lhe:
 - Investigar delitos e encaminhar resultados da investigação à Justiça Comum Estadual;
 - Instaurar inquéritos policiais;
 - Autuar em flagrante;
 - Efetuar prisão preventiva e temporária;
 - Efetuar buscas e apreensões mediante ordem judicial;
 - Realizar perícias e exames de corpo delito.

2.2 – História institucional

- Por meio do Alvará de 10 de maio de 1808, D. João VI criou a *Intendência Geral de Polícia da Corte e do Estado do Brasil*, sendo designado para Intendente, com as mesmas atribuições que o cargo possuía em Portugal, o Desembargador e Ouvidor Geral da Corte, Paulo Fernandes Viana, que permaneceu no posto até 1821. A Intendência centralizou todas as atribuições policiais e judiciais que até então competiam a várias autoridades: o ouvidor-geral, os corregedores, os alcaides-mores e menores, os quadrilheiros e os capitães-mores de estradas e assaltos. Além de supervisionar obras públicas, garantir o abastecimento e a segurança da cidade, investigar crimes comuns, julgar e punir criminosos, cabia à Intendência vigiar o comportamento político do povo, preservando-o “do contágio das temíveis idéias liberais que a revolução francesa irradiava pelo mundo”.⁶¹ Em junho de 1808, a cidade foi dividida em dois distritos, cada qual a cargo de um “juiz do crime”, subordinado ao Intendente geral e desempenhando em sua respectiva área as mesmas funções que este exercia na cidade como um todo. Essa instituição, oficialmente considerada o primeiro núcleo da Polícia Civil, confirmou a prática colonial de outorgar autoridade judiciária à polícia, ou seja, de conferir a um mesmo órgão atribuições simultaneamente policiais e judiciais.⁶² Seu braço ostensivo - a Guarda Real

⁶¹ Cf. Holloway (1997) e site da Polícia Civil [<http://www.policiacivil.rj.gov.br/hispol/hispciv.htm>]. Em “assuntos de polícia” até os ministros criminais e civis recebiam ordens e instruções do Intendente-Geral; este, na realidade, tinha o *status* de um “ministro da segurança pública” (Santos, 1985: 17).

⁶² O decreto real que criou a Intendência explicita claramente esse princípio: “Como sucede haver crimes que não necessitam de outro castigo, mas pedem alguma correção, poderá o mesmo intendente geral nestes casos prender aquelas pessoas que a merecerem, conservando-as na prisão o tempo que julgar proporcionado à

da Corte, criada em 1809 - notabilizou-se, de início, pelo método truculento de "açoitar primeiro e interrogar depois", empregado contra escravos e outras categorias sociais identificadas à vadiagem, à ociosidade e à desordem (ver Capítulo 1, acima).

- A agitação liberal de 1821 determinou o afastamento de Paulo Viana da Intendência de Polícia e as primeiras tentativas, empreendidas pelo Príncipe Regente D. Pedro, de regulamentar as ações policiais, proibindo prisões sem flagrante ou sem mandado judicial, vedando o encarceramento sem condenação em tribunal aberto e proscrevendo o uso de correntes e tortura como métodos de punição - inovações reafirmadas na Constituição liberal de 1824, que introduziu, pelo menos formalmente, o princípio da "lei igual para todos, quer proteja, quer castigue" e o princípio de respeito aos "direitos civis e políticos dos cidadãos brasileiros".⁶³
- Prevista na Constituição de 1824, a criação, em 15 de outubro de 1827, do cargo de juiz de paz, a ser ocupado por magistrados eleitos, restringiu os poderes judiciários da Intendência, limitando seu âmbito de atuação sobretudo à vigilância e manutenção da ordem pública na cidade. O código criminal aprovado em 1830, sob inspiração dos princípios constitucionais, também contribuiu para reduzir esses poderes: na medida em que definia com relativa clareza os crimes e as punições cabíveis, diminuía o arbítrio normativo da Polícia e estabelecia, pelo menos formalmente, os parâmetros dentro dos quais esta poderia atuar.⁶⁴
- Em novembro de 1832, foi aprovado o código de processo criminal, que substituiu a multiplicidade desconexa de leis herdadas do período colonial, estabeleceu uma nova hierarquia judiciária, especificou os procedimentos de inquérito, julgamento e apelação, e definiu mecanismos de proteção aos direitos de acusados e suspeitos. As figuras centrais dessa nova estrutura eram os 16 juízes de paz eleitos localmente, cada qual assistido por um escrivão e auxiliado por inspetores de quarteirão, com ampla responsabilidade pela prevenção, investigação e repressão de crimes em seus respectivos distritos, além do poder de julgar contravenções às Posturas Municipais cujas penas não ultrapassassem cem mil réis de multa ou seis meses de prisão. Extinguiu-se o cargo de Intendente Geral e criou-se o de Chefe de Polícia, cujo ocupante deveria ser um dos três juízes de direito da Corte. O primeiro a assumir o posto foi Eusébio de Queiroz (futuro senador, ministro da Justiça e conselheiro de Estado), na época com apenas 20 anos de idade. O próprio fato de ter-se escolhido alguém tão jovem denota o esvaziamento que se pretendia impor ao cargo substituído da todo-poderosa Intendência Geral. Entretanto, durante a gestão de Eusébio na Chefia de Polícia, de março de 1833 a março de 1844, outras mudanças acabaram por

desordem que tiverem cometido e lhe parecer necessário para a emenda" (*apud* Holloway, 1997: 46).

⁶³ *Apud* Holloway (1997: 56). O novo Intendente, João Inácio da Cunha, afinado com a política "liberal" de D. Pedro, teve de resistir a pressões dos senhores de escravos, que temiam os efeitos da "indulgência" policial e clamavam pela volta do antigo sistema de "açoitar primeiro e interrogar depois". Respondendo a essas pressões, Cunha argumentava que, se os castigos corporais tivessem alguma eficácia dissuasiva, não haveria mais um só capoeira nas ruas da cidade - aludindo à truculência dos métodos policiais empregados no período anterior (*idem, ibidem*). Embora sob normas mais restritivas, o açoite continuou, porém, sendo prática comum na punição e "correção" de escravos presos por fuga, vadiagem ou crime.

⁶⁴ Cf. Holloway (1997: 67-70). O autor ressalta, contudo, a omissão do código criminal no que se refere às "ofensas menores" - como condutas desordeiras, violação do toque de recolher, embriaguez pública, jogo, prostituição etc. - e a persistência do princípio de delegar à força policial autoridade normativa e judiciária sobre um vasto espectro de ocorrências cotidianas infracriminais. De acordo com a análise de Lima (1995), persiste até hoje e é constitutiva do modo de atuação dos policiais civis a "esquizofrenia" entre os princípios universais, limitantes do arbítrio, que a Lei estabelece, e a delegação implícita à polícia de poderes extra-oficiais de julgamento, arbitragem e punição (ver, adiante, o item 2.11).

fortalecer, muito mais do que originalmente previsto, o novo cargo e a nova instituição, a Secretaria de Polícia - ascendente direta da atual Polícia Civil.

- Eram incumbências da Secretaria manter registros das prisões e dos estrangeiros que entravam ou saíam pelo porto do Rio de Janeiro, coordenar ataques aos quilombos de escravos, custodiar documentos legais e juntar provas relacionadas a crimes maiores, como roubo e homicídio, que estavam fora da alçada dos juízes de paz, além de tarefas de vigilância e repressão - efetuadas por "pedestres" (patrulheiros civis armados) -, que muitas vezes se superpunham e entravam em conflito com o trabalho da Guarda Permanente, precursora da atual PMERJ. Ao longo dos anos 1830, as polícias militar e civil foram ganhando cada vez mais espaço no sistema policial e judiciário do Rio de Janeiro, em detrimento, respectivamente, da Guarda Nacional (pelos motivos já registrados no Capítulo 1, acima) e dos juízes de paz, que operavam com uma estrutura não-profissional, assentada no trabalho gratuito de inspetores de quarteirão, e que nem sempre obtinham apoio complementar das forças regulares de segurança pública, quando o solicitavam. O aumento dos crimes e desordens na cidade, a escassez de recursos dos juizados de paz e os conflitos de competência entre os juízes eleitos localmente e a cúpula da polícia civil, nomeada pelo governo central, favoreceram a concretização do plano, desde o início acalentado por Eusébio de Queiroz, de reconcentrar autoridade policial e judicial na Chefia de Polícia da Corte.
- Em 13 de dezembro de 1841, o Parlamento aprovou a reforma preconizada por Eusébio e transferiu novamente para a polícia civil as funções judiciárias que vinham sendo desempenhadas pelo júri de acusação e pelos magistrados eleitos. Estes últimos foram substituídos, nos 16 distritos, por subdelegados nomeados pelo Chefe de Polícia, aos quais, por sua vez, passaram a subordinar-se os inspetores de quarteirão.⁶⁵ No âmbito das contravenções e da violação de posturas municipais, o Chefe, os delegados e os subdelegados receberam "plena autoridade para expedir mandados de busca e apreensão, efetuar prisões, incriminar formalmente, determinar fiança, conduzir audiências judiciais sumárias, pronunciar sentença e supervisionar a punição - tudo isso sem intervenção de qualquer outra autoridade".⁶⁶ Intensificou-se, ademais, a prática já existente de oferecer recompensas regulares em dinheiro a "agentes secretos" que fornecessem informações para o desvendamento de crimes - criando-se um primeiro núcleo rudimentar do que viria mais tarde a constituir o corpo de detetives da Polícia Civil.⁶⁷ O Chefe de Polícia tornou-se autoridade suprema do aparelho de segurança pública na capital, o que acentuou tensões e conflitos entre os corpos civil e militar, como atestam inúmeros incidentes notificados ao ministério da Justiça no período.⁶⁸
- Tal supremacia, reforçada por um regulamento de 1858, durou até 1871, quando outra reforma voltou a restringir as atribuições judiciárias da polícia civil e restituiu à militar um

⁶⁵ A reforma se estendeu às demais províncias do Império: todas elas, a partir de 1841, passaram a ter um Chefe de Polícia e uma instituição civil que acumulava funções policiais e judiciais, em substituição ao sistema de juízes eleitos.

⁶⁶ Holloway (1997: 158).

⁶⁷ Em 1851-52, o gasto com essas "recompensas" já correspondia a quase um terço do orçamento anual da Secretaria de Polícia da Corte (Holloway, 1997: 162):

⁶⁸ Segundo Holloway (1977: 167-70), o controle civil quebrava a autonomia considerável de que a Guarda Permanente desfrutara até então, sob o comando de Caxias. Embora não chegasse a haver um questionamento aberto desse controle por parte da cúpula policial militar, ele se manifestava no apoio corporativo prestado aos "permanentes" que se envolviam em disputas com agentes da polícia civil (subdelegados, inspetores de quarteirão e "pedestres").

comando independente. O novo código de processo penal aprovado nesse ano fazia eco aos protestos liberais contra a excessiva concentração de poderes nas mãos do Chefe de Polícia, e contra a autoritária mistura de funções policiais e judiciais numa mesma instituição. Argumentava-se que, nos países civilizados, "a ação do tribunal começa onde acaba a ação da polícia, mas aqui todos podem prender e ao mesmo tempo julgar".⁶⁹ A reforma teve por objetivo, assim, separar essas funções, estabelecendo que os crimes daí por diante só poderiam ser julgados por juízes de direito ou do Tribunal da Relação, e proibindo que os cargos de Chefe de Polícia e de juiz de direito fossem acumulados (antes o segundo era requisito obrigatório para o primeiro). Ampliou-se de três para onze o número de juízes na capital e nomearam-se 25 desembargadores incumbidos de julgar as apelações, ao mesmo tempo em que se reduziam de seis para três os suplentes à disposição dos subdelegados de polícia. A transferência para a Justiça das instâncias superiores de julgamento, ocasionada pela reforma de 1871, representou um "grande passo para a profissionalização do sistema policial no Brasil, graças ao qual ocupantes de postos distintos da hierarquia passaram a exercer funções separadas e mais especializadas";⁷⁰ uma das mudanças significativas nesse sentido foi a extinção, em 1890, da Polícia Secreta (quadro oficioso de espiões e informantes) e a criação de um corpo fixo e regularmente remunerado de "agentes secretos", precursores dos atuais detetives da Polícia Civil. Ao mesmo tempo, porém, a reforma não separou de todo as funções de polícia e de justiça, como preconizavam as correntes liberais; ela instituiu uma espécie de "acordo" entre os dois poderes, resultando no sistema de duplo inquérito - policial e judicial -, vigente até hoje no país.⁷¹

- Com a proclamação da República, as polícias passam para a esfera dos governos estaduais e estes formalmente ganham autonomia para definir e organizar suas próprias práticas processuais penais. A partir de 1900, oficializa-se o hábito já existente de escolher o Chefe de Polícia e seus delegados auxiliares entre "os bacharéis ou doutores em direito" (Decreto nº 3.640, art. 11).⁷² O Decreto nº 4.763, de 5 de fevereiro de 1903, cria no Rio de Janeiro 28 circunscrições (distritos) policiais e regulamenta a recém-criada Guarda Civil, como força auxiliar da polícia judiciária.
- O número de circunscrições policiais do Distrito Federal aumenta para trinta, pelo Decreto nº 22.232, de 10 de janeiro de 1933, que também institui a *Diretoria Geral de Investigações* (embrião da polícia técnica) e a Escola de Polícia. A Constituição de 1934 e o Código de Processo Penal de 1941 voltam a centralizar a regulação das práticas processuais penais, reafirmando, contudo, o sistema de duplo inquérito consolidado em 1871 e, portanto, as funções judiciárias da Polícia Civil.
- Pelo Decreto nº 6.378, de 28 de março de 1944, a Polícia Civil do Distrito Federal transformou-se no *Departamento Federal de Segurança Pública*, diretamente subordinado ao Ministério da Justiça e Negócios Interiores. O DFSP, dirigido por um Chefe de Polícia,

⁶⁹ *Apud* Holloway (1997: 227).

⁷⁰ Holloway (1997:228).

⁷¹ Cf. Lima (1995a e 1995b). Sobre o inquérito policial, ver, abaixo, a seção 2.11.

⁷² No caso do Distrito Federal, "a escolha do chefe de polícia pelo presidente da República e pelo ministro da Justiça retirava o processo da esfera local, transferindo-o para as esferas mais altas da política nacional. O resultado era um chefe de polícia muitas vezes afastado dos problemas da cidade, ignorante de sua geografia e de seus hábitos" e mais voltado para a carreira no sistema judiciário do que na própria atividade policial: "dos treze bacharéis que exerceram o cargo entre 1889 e 1910, nove chegaram a ministro do Supremo Tribunal Federal, sendo que quatro nomeados durante o exercício da chefia da polícia" (Bretas, 1997: 39).

tinha funções de segurança pública na capital e também atribuições de polícia marítima, aérea e de fronteiras no território nacional.

- Em 1960, com a transferência da Capital para Brasília, as atribuições de polícia local foram transferidas para o Estado da Guanabara, mudando-se a denominação do DFSP para *Departamento Estadual de Segurança Pública*. A Lei nº 263, de 24 de dezembro de 1962, extinguiu esse Departamento, assim como o cargo de Chefe de Polícia, criando a *Secretaria de Segurança Pública*, dividida em três Superintendências – Executiva, de Polícia Judiciária e de Administração e Serviços. Em 1964 a Polícia Militar, o Corpo de Bombeiros e o Corpo Marítimo de Salvamento também passaram a ser órgãos da Secretaria de Segurança.
- Com a fusão entre os Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975, houve uma reestruturação interna da Polícia Civil, mas esta permaneceu subordinada à Secretaria de Segurança – situação que se modificou em 1983, quando o Decreto nº 6.625 (15 de março) criou a *Secretaria Extraordinária de Polícia Judiciária e dos Direitos Cíveis*, denominação modificada para *Secretaria de Estado da Polícia Civil* pela Lei nº 689, de 29 de novembro de 1983.
- Em 1995, o comando das polícias foi reunificado, criando-se a *Secretaria Estadual de Segurança Pública*, à qual se subordina até hoje a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro.

Fontes: Holloway (1997); Silva (1990); Lima (1995); J. N. Santos (1985); E. Santos (1997); Bretas (1997); *site* oficial da Polícia Civil [<http://www.policiacivil.rj.gov.br/hispol/hispciv.htm>] e legislação pertinente.

2.3 – Estrutura administrativa

A PCERJ é dirigida por um Chefe de Polícia, ocupante do cargo de Delegado, em final de carreira, substituído em afastamentos e impedimentos eventuais pelo Subchefe da Polícia Civil. Sua estrutura administrativa é composta dos seguintes órgãos:

POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO ESTRUTURA ADMINISTRATIVA

CHEFIA DA POLÍCIA CIVIL							
ORGÃOS DE ACESSORIA DIRETA E IMEDIATA							
Gabinete do Chefe	Assistência Jurídica	Assistência de Comunicação Social	Assistência Técnico-Administrativa	Assistência de Planejamento	Coordenadoria de Inteligência	Centro de Informática e Telecomunic.	
ORGÃO COLEGIADO							
Conselho Superior da Polícia Civil							
ORGÃO DE APOIO ADMINISTRATIVO							
Superintendência de Administração e Serviço							
Serviço de Assistência Social	Comissão Permanente de Licitações	Coordenadoria de Recursos Humanos	Coordenadoria de Apoio Logístico	Divisão de Administração Financeira	Hospital da Polícia Civil - José Costa Moreira		
ORGÃO DE RECRUTAMENTO, SELEÇÃO E TREINAMENTO							
Academia Estadual de Polícia Sívio Terra							
ORGÃOS DE ATIVIDADES ESPECIAIS							
Subchefia de Polícia Civil (Delegacias especializadas, Divisões e Institutos)							
Delegacia Superior de Dia (DSD)	Divisão de Fiscalização de Armas e Explosivos (DFAE)	Delegacia de Captura e Polícia Interestadual (DC-POLINTER)	Delegacia de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCA)	Delegacia Anti-Seqüestro (DAS)	Delegacia de Atendimento à Mulher (DEAM)	Delegacia de Proteção ao Meio Ambiente (DPMA)	Delegacia de Polícia Fazendária (DPF)
Delegacia de Crimes contra o Consumidor (DECON)	Delegacia de Atendimento ao Turista (DEAT)	Delegacia de Repressão a Entorpecentes (DRE)	Delegacia de Roubos e Furtos (DRF)	Delegacia de Defraudações (DDEF)	Instituto de Identificação Félix Pacheco (IIFP)	Instituto de Criminalística Carlos Éboli (ICCE)	Instituto Médico Legal Afrânio Peixoto (IMLAP)
ORGÃOS OPERACIONAIS							
Superintendência Geral de Crimes Contra a Vida	Delegacias Regionais de Polícia - METROPOL		Delegacias Regionais de Polícia - INTERIOR		Coordenadoria de Recursos Especiais		
Delegacia de Homicídios	Delegacias Policiais	Comissariados	Delegacias Policiais	Comissariados			
ORGÃO DE CORREIÇÃO							
Corregedoria Geral de Polícia Civil							

Fonte: Decreto nº 22.932, de 29/01/1997, publicado no Diário Oficial do Rio de Janeiro em 30/01/1997.

No governo passado, os órgãos operacionais (delegacias) da Região Metropolitana do Rio de Janeiro foram agrupadas em 12 Metropols - numa tentativa de descentralizar o comando das atividades policiais civis e adequá-las aos problemas específicos de cada área. O atual governo optou, no entanto, por uma reformulação mais radical dessa estrutura, extinguindo as Metropols e outros comandos intermediários, e criando as Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs), que serão descritas na quinta parte deste relatório.

2.4 – Formas de ingresso e requisitos para exercício dos cargos

O ingresso no quadro permanente da Polícia Civil - facultado a brasileiros com menos de 65 anos, em pleno exercício dos direitos civis e políticos, sem antecedentes criminais e gozando de boa saúde - se dá por concurso público, dividido em duas fases:

- a) exame psicotécnico, provas escritas e orais de conhecimentos, provas práticas (quando necessárias ao cargo), exames médico e psicotécnico, prova de títulos e provas de capacidade física;

- b) os candidatos aprovados na primeira fase são matriculados no Curso de Formação Profissional, ministrado pela Academia Estadual de Polícia Sílvia Terra.

O(a) candidato(a) não pode obter média inferior a 50 pontos em qualquer das fases do concurso. Ele(a) é submetido(a), ainda, à Prova de Investigação Social, que pode estender-se até a homologação do concurso, considerando-se seus antecedentes criminais, sociais e familiares, além de sua conduta e conceito no Curso de Formação Profissional. Após o ingresso no Quadro Permanente da Polícia Civil, já em efetivo exercício das funções, o(a) policial permanece por dois anos em estágio probatório, durante o qual seu desempenho é avaliado; independentemente de faltas disciplinares, ele ou ela poderá ser exonerado(a), caso se comprove sua inaptidão para o cargo.

O quadro abaixo sintetiza os diversos cargos permanentes da PCERJ, discriminados pelo Decreto nº 7.295/84, os requisitos para exercê-los e suas respectivas atribuições:

A) NÍVEL UNIVERSITÁRIO

CARGO	EXIGÊNCIAS	ATRIBUIÇÕES
Delegado de Polícia	Diploma registrado de bacharel em Direito	Funções superiores de comando, chefia, coordenação, planejamento e controle nos vários escalões da estrutura organizacional; direção das delegacias distritais e especializadas; instauração e presidência de todos os procedimentos de Polícia Judiciária
Perito Legista	Diploma de Medicina, Farmácia, Odontologia ou Bioquímica, registrado na respectiva associação profissional	Supervisão, controle e execução de perícias médico-legais; estabelecimento de novos métodos, técnicas e procedimentos de trabalho em qualquer órgão da Polícia Civil
Médico Policial Enfermeiro Policial	Diploma de Medicina ou Enfermagem, registrado na respectiva associação profissional	Inspeção às carceragens nas unidades policiais, indicando medidas para preservar condições sanitárias e de saúde dos presos; tratamento médico dos presos, sempre que necessário; acompanhamento de diligências policiais, quando requisitado
Perito Criminal	Diploma de curso superior registrado na associação profissional correspondente (Engenharia, Farmácia, Veterinária, Biologia, Física, Química, Ciências Contábeis ou Agronomia)	Supervisão, controle e execução de perícias criminais; estabelecimento de novos métodos, técnicas e procedimentos de trabalho em qualquer órgão da Polícia Civil
Engenheiro Policial de Telecomunicação	Diploma registrado de curso superior de Engenharia	Supervisão, controle e execução de projetos de instalação e manutenção de equipamentos de sistemas eletrônicos ou redes de telecomunicações policiais

B) NÍVEL MÉDIO

CARGO	EXIGÊNCIAS	ATRIBUIÇÕES
Detetive Inspetor	Certificado de segundo grau escolar ou equivalente	Supervisão, controle e chefia de equipes de detetives; assistência às autoridades superiores em assuntos técnicos especializados e fiscalização de trabalhos de segurança, investigações e operações policiais
Escrivão de Polícia	Certificado de segundo grau escolar ou equivalente	Supervisão e cumprimento das formalidades legais em procedimentos de Polícia Judiciária e demais serviços cartorários; supervisão das atividades cartorárias do Escrevente
Papiloscopista	Certificado de segundo grau escolar ou equivalente	Supervisão e execução de trabalhos papiloscópicos: tomada de impressões papilares; coleta, análise, classificação, pesquisa e arquivamento de informações
Escrevente	Certificado de segundo grau escolar ou equivalente.	Execução de trabalhos administrativos envolvendo aplicação de técnicas de material, pessoal, orçamento, organização e métodos; execução de trabalhos datilográficos em geral; auxílio em procedimentos administrativos e de Polícia Judiciária
Detetive	Certificado de segundo grau escolar Carteira de habilitação de motorista profissional	Execução de atividades envolvendo segurança das autoridades, de bens e serviços, ou de áreas de interesse da segurança interna; execução de investigações e operações policiais visando à apuração de infrações penais; condução de viaturas, na falta de motorista e quando a situação o exigir
Piloto Policial	Certificado de segundo grau escolar ou equivalente Carta de Piloto Comercial expedida pelo Departamento de Aviação Civil	Execução de trabalhos relacionados ao transporte aéreo e ao cumprimento das normas de navegação e segurança; apoio aos serviços policiais em todo o estado
Auxiliar de Enfermagem Policial	Certificado de segundo grau escolar ou equivalente Habilitação técnica inerente ao cargo	Execução de tarefas relacionadas à saúde dos presos nas carceragens e xadrezes, em apoio ao trabalho dos médicos e enfermeiros policiais
Técnico Policial de Laboratório	Certificado de segundo grau escolar ou equivalente Habilitação técnica inerente ao cargo	Execução de trabalhos de laboratório necessários às investigações policiais: determinações, dosagens e análises; radiografias para localizar projéteis de arma de fogo; aplicação de técnicas histológicas e hematológicas
Técnico Policial de Telecomunicação	Certificado de segundo grau escolar ou equivalente Habilitação técnica inerente ao cargo	Execução de tarefas técnicas de nível médio relativas à área de telecomunicações policiais

C) PRIMEIRO GRAU

CARGO	EXIGÊNCIAS	ATRIBUIÇÕES
Fotógrafo Policial	Certificado de primeiro grau escolar ou equivalente	Supervisão e execução de trabalhos que envolvam técnicas fotográficas na investigação policial
Operador Policial de Telecomunicações	Certificado de primeiro grau escolar ou equivalente	Operação de aparelhos integrantes do Sistema de Telecomunicações de Segurança
Técnico de Necropsia	Certificado de primeiro grau escolar ou equivalente	Execução de trabalhos operacionais complementares na área de anátomo-patologia, como realização de necrópsia e dissecação de cadáveres, sob a supervisão direta de peritos legistas
Carcereiro Policial	Certificado de primeiro grau escolar ou equivalente Carteira de habilitação de motorista profissional	Execução de atividades relativas a custódia, escolta e condução de viaturas destinadas ao transporte de presos em carceragens e xadrezes das unidades da Polícia Civil; registro, em livro próprio, dos bens e valores dos presos; inspeção permanente das condições de higiene, conservação e segurança das instalações carcerárias; providência de alimentação e, sempre que necessário, de assistência médica aos presos; fiscalização de visitas aos presos, quando permitidas pelas autoridades competentes
Motorista Policial	Certificado de primeiro grau escolar ou equivalente Carteira de habilitação de motorista profissional	Condução de viaturas policiais, ostensivas ou não; apoio aos serviços policiais; conservação do veículo sob sua responsabilidade; execução de trabalhos relativos ao transporte e à segurança de autoridades
Auxiliar ou Servente de Necropsia	Certificado de conclusão da 4ª série do 1º grau, ou equivalente	Execução de atividades relacionadas à remoção e asseio de cadáveres, e limpeza e conservação de necrotérios

Fonte: Decreto-Lei nº 7.295/84

Cada Delegacia de Polícia - unidade operacional básica - é dirigida por um delegado titular e possui um ou mais delegados adjuntos (auxiliares), conforme a classificação da unidade (as delegacias de primeira categoria têm quatro delegados adjuntos); cada delegado chefia uma "equipe judiciária", composta por um detetive-inspetor, um detetive, um escrivão, um grupo de investigação e um grupo de operação - sendo o efetivo da delegacia completado ainda por motoristas, carcereiros, serventes e outros auxiliares. Vale lembrar que a denominação de "delegado" para o detentor da função hierarquicamente mais importante na Polícia Civil significa que a autoridade do cargo é outorgada ("delegada"), pelo poder judiciário, a um funcionário do poder executivo.

2.5. - Formação dos Delegados e Agentes

Para o cargo de Delegado de Polícia, além de exigir-se diploma de bacharel em Direito, as provas específicas da primeira fase do concurso, tanto escritas quanto orais, versam exclusivamente sobre matérias jurídicas: Direito Penal, Direito Processual Penal, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Medicina Legal e Direito Civil.⁷³

Apesar das profundas diferenças organizacionais, a Polícia Civil se assemelha à Militar na existência de “círculos hierárquicos” praticamente estanques, separados por um verdadeiro “fosso cultural e educacional”: entre oficiais e praças, num caso, e, noutro, entre os delegados e a “tiragem” (inspetores, detetives etc.).⁷⁴ “Quando se sabe a importância que o sistema judiciário dá no Brasil à instrução superior como signo de status social, concedendo ao seu portador privilegiadas condições de defesa e de pena, percebe-se que essa divisão não é sem conseqüências, porque de novo divide o conhecimento em partes estanques dentro da própria polícia: quem está ‘em baixo’ sempre saberá coisas que o pessoal ‘de cima’, ‘os homens’, por definição, desconhecem para sempre, e vice-versa.”⁷⁵

Mas, além das duas diferentes portas de ingresso na carreira policial, separadas pelo nível de escolaridade, o “fosso” se prolonga e se cristaliza na ênfase jurisdicista dada ao Curso de Formação de Delegados da PCERJ (assim como ao de Formação de Oficiais na PMERJ), que reflete menos as exigências operacionais e administrativos da atividade policial do que a posição subalterna das polícias em relação ao sistema judiciário e a tendência da cúpula policial a diferenciar-se da sua “tropa” ou da sua “tiragem” indentificando-se, pela formação jurídica, com a camada superior do sistema em que está inserida.

No governo passado, a Polícia Civil firmou convênio com a Universidade Federal do Rio de Janeiro, para formar e reciclar Delegados de Polícia, e com a Universidade do Estado

⁷³ Polícia Civil/Academia de Polícia Silvio Terra. *Regulamento do VI Concurso para Provimento de Cargos de Delegado de Polícia de 3ª Classe do Estado do Rio de Janeiro*, 1998 [<http://www.policiacivil.rj.gov.br>]

⁷⁴ Com redação quase idêntica à do Estatuto dos Policiais Militares, o dos Policiais Cíveis do Estado do Rio de Janeiro, em seu 9º artigo, define “círculos hierárquicos” como “âmbitos de convivência entre os policiais da mesma classe e têm a finalidade de desenvolver o espírito de camaradagem, em ambiente de estima e confiança, sem prejuízo do respeito mútuo”. O termo “tiragem” vem de “tira” e designa os agentes subalternos da Polícia Civil. Não há consenso sobre o significado da palavra “tira”: para alguns, refere-se à atividade de *tirar de circulação* criminosos, marginais e suspeitos; para outros, deriva de “tirar” (extrair) informações ou ainda de “tirar” uma espécie de fotografia social instantânea das pessoas com quem os policiais entram em contato, isto é, classificá-las segundo os critérios policiais (Lima, 1995a: 53).

⁷⁵ Lima (1995b: 78).

do Rio de Janeiro, para formar Agentes Policiais (detetives, inspetores etc.). Estes últimos passariam também a ter nível universitário, mediante aprovação num novo curso, intitulado Segurança Social, com ênfase em matérias de Psicologia e Ciências Sociais (Sociologia Urbana, Ciência Política, Análise da Sociedade Brasileira). Duas turmas de delegados chegaram a ser formadas por professores da UFRJ, com um currículo multidisciplinar, mas o curso superior de Segurança Social não saiu do papel, pois dependia da aprovação do Plano de Cargos e Salários, que elevaria o piso salarial dos agentes de 300 para 1.200 reais, e que foi engavetado pelo governador Marcello Alencar.⁷⁶

2.6 - Critérios de promoção e de ascensão funcional

Com exceção de Engenheiro Policial de Telecomunicações, Piloto Policial e Perito Criminal Auxiliar, todos os demais cargos da Polícia Civil estão hierarquizados internamente em três classes (de 3^a, mais baixa, à 1^a, mais elevada) - consistindo a promoção na passagem de uma classe a outra, dentro da mesma categoria funcional, em virtude de antigüidade ou merecimento (Decreto 3044/80 arts. 168 e 169). As promoções realizam-se sempre no dia 29 de setembro de cada ano, desde que haja vagas, considerando-se o efetivo previsto para cada cargo e classe. Obedecem obrigatória e alternativamente à proporção de uma vaga de antigüidade para uma vaga de merecimento, com um interstício mínimo de 730 dias, ou de uma de antigüidade para duas de merecimento, com o mesmo interstício mínimo, quando se tratar de promoção para a classe mais alta de cada categoria funcional (arts. 170 e 172). O merecimento é apurado por um sistema de pontuação que leva em conta, entre outros fatores, a eficiência e qualidade do trabalho desempenhado; o procedimento público do(a) profissional e seu comportamento na vida particular; o conceito disciplinar (ver seção 2.7, abaixo); os cursos de formação profissional correspondentes à classe, e o exercício de funções de direção ou de magistério policial (art. 194).

A ascensão, por seu turno, é a passagem de uma categoria funcional para outra mais elevada (por exemplo, detetive a detetive inspetor), que se faz mediante prova de seleção e capacitação em curso específico, ministrado pela Academia de Polícia Silvio Terra, desde que o(a) candidato(a) preencha os requisitos de escolaridade e habilitação profissional inerentes ao

⁷⁶ Cf. Benjamin (1988: 132-137). Não foi possível obter em tempo os currículos dos atuais cursos de formação de delegados e agentes da Polícia Civil.

cargo postulado. Tal como no concurso de entrada, o acesso aos cursos específicos só é facultado ao(à) policial que obtenha grau mínimo de 50 pontos na prova de seleção e a passagem ao novo cargo só ocorre caso ele ou ela alcance esse grau mínimo em cada disciplina do curso (arts. 223 e 229). As ascensões dentro do Quadro Permanente da PCERJ realizam-se uma vez por ano, no dia 29 de setembro, se houver cargos vagos e candidatos aos mesmos; as vagas não preenchidas por ascensão podem ser aproveitadas para concurso público (art. 227).

Existem, ainda, a promoção e ascensão por bravura - conferidas, independentemente de outros requisitos, por atos considerados incomuns de coragem e audácia que ultrapassem os limites normais do cumprimento do dever -, e a promoção *post-mortem*, atribuída ao(à) policial falecido(a) em consequência de ferimento, doença, acidente ou ato de bravura relacionados ao serviço, e àquele(a) que já integrava o quadro de promoções quando do seu falecimento (arts. 217 a 220). As promoções e ascensões por bravura criam vagas adicionais, além daquelas previstas por lei para os respectivos cargos e classes (art. 181).

2.7 - Controle interno e regulamento disciplinar

O Regulamento do Estatuto dos Policiais Civis do Estado do Rio de Janeiro, aprovado pelo Decreto nº 3.044, de 22 de janeiro de 1980, no capítulo intitulado “Do Código de Ética Policial”, estabelece 17 preceitos éticos da profissão, entre os quais (art. 11):

- Proteger vidas e bens;
- Preservar a ordem, repelindo a violência;
- Defender o inocente e o fraco contra o engano e a opressão;
- Respeitar os direitos e garantias individuais;
- Respeitar a dignidade da pessoa humana;
- Exercer a função policial com probidade, discrição e moderação, fazendo observar as leis com lisura;
- Não permitir que sentimentos ou animosidades pessoais possam influir em suas decisões;
- Obedecer às ordens superiores, exceto quando manifestamente ilegais;
- Prestar auxílio, ainda que não esteja em hora de serviço.

O capítulo "Da Responsabilidade" define os casos em que o(a) policial responderá civil, penal e/ou administrativamente pelo exercício irregular das suas funções, sendo

especificados nos três capítulos seguintes as faltas disciplinares (administrativas), as punições correspondentes e os recursos aos quais o(a) policial tem acesso para modificá-las ou anulá-las. A transgressão disciplinar pode ser classificada em leve, média ou grave (art. 17). Dependendo dessa classificação e do julgamento de circunstâncias atenuantes ou agravantes, ela implica penas de advertência; repreensão; suspensão (até no máximo 90 dias); afastamento do serviço, cargo ou função; demissão e cassação de aposentadoria ou disponibilidade (art. 18). Eis alguns exemplos de faltas disciplinares, entre as 35 previstas pelo Estatuto (art. 16):

Transgressões relacionadas à conduta do(a) policial civil no interior da organização:

- Falta de assiduidade ou impontualidade habituais (leve);
- Interpor ou traficar influência alheia para solicitar ascensão, remoção, transferência ou comissionamento (leve);
- Permutar o serviço sem expressa autorização de autoridade competente (leve);
- Deixar de tratar os superiores hierárquicos e os subordinados com a deferência e a urbanidade devidas (média)
- Insubordinar-se ou desrespeitar superior hierárquico (grave);

Transgressões relacionadas ao desempenho das atividades de polícia judiciária:

- Usar indevidamente os bens do Estado ou de terceiros sob sua guarda ou não (leve);
- Agir, no exercício da função, com displicência, deslealdade ou negligência (média);
- Maltratar preso sob sua guarda ou usar de violência desnecessária no exercício da função policial (média);
- Deixar de concluir, nos prazos legais ou regulamentares, sem motivos justos, inquéritos policiais, sindicâncias, atos ou processos administrativos (média);
- Utilizar, ceder ou permitir que outrem use objetos arrecadados, recolhidos ou apreendidos pela Polícia (grave);
- Esquivar-se, na ausência da autoridade competente, de atender a ocorrências passíveis de intervenção policial que presencie ou de que tenha conhecimento imediato, mesmo fora da escala de serviço (grave);
- Desrespeitar ou procrastinar o cumprimento de decisão judicial ou criticá-la (grave);
- Violar o Código de Ética Policial (grave).

Transgressões relacionadas ao convívio social:

- Manter relações de amizade ou exhibir-se em público, habitualmente, com pessoas de má reputação, exceto em razão de serviço (leve);
- Deixar habitualmente de saldar dívidas legítimas ou de pagar regularmente pensões a que esteja obrigado por decisão judicial (leve);
- Valer-se do cargo com o fim ostensivo ou velado de obter proveito de natureza político-partidária para si ou para outrem (média);
- Entregar-se à prática de jogos proibidos ou ao vício da embriaguez, ou qualquer outro vício degradante (grave);
- Portar-se de modo inconveniente em lugar público ou acessível ao público (grave).

O comportamento disciplinar do(a) policial é um dos fatores levados em conta na

concessão de promoções por merecimento - podendo ser classificado como excepcional (nenhuma pena disciplinar de qualquer espécie nos últimos dez anos), ótimo (nenhuma pena disciplinar nos últimos cinco anos), regular (suspensão superior a dez dias nos últimos dois anos) ou mau (suspensão superior a dez dias no último ano) (art. 34). Decorrido o prazo de dez anos sem nenhuma anotação de penas disciplinares, o(a) policial pode solicitar à Secretaria de Segurança o cancelamento das anotações anteriores porventura existentes (art. 35).

Além do controle interno através das normas disciplinares e da fiscalização da Corregedoria de Polícia sobre o desempenho das tarefas judiciais que cabem às delegacias, os policiais civis estão ainda diretamente sujeitos ao controle externo do poder judiciário, que pode designar um promotor para acompanhar determinado inquérito quando há suspeita de irregularidades nos procedimentos utilizados pelos agentes responsáveis. Esse controle, entretanto, revela-se quase sempre pouco eficaz, no que se refere à qualidade dos serviços prestados e à própria legalidade dos métodos de investigação, seja porque a fiscalização é precária, seja porque as "malhas" corporativas e a "ética policial" se sobrepõem aos mecanismos fiscalizadores, seja ainda porque o processo penal brasileiro (até hoje regulado por legislação do Estado Novo) induz implicitamente ao emprego de métodos arbitrários na fase do inquérito policial (ver item 2.11, abaixo).

2.8 - Efetivo

De acordo com a Lei nº 699, de 14 de dezembro de 1983, atualizada pela Lei nº 1.275, de 14 de março de 1988, a Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro deveria contar com um efetivo de 22.539 policiais, entre delegados, agentes e auxiliares, equivalente à relação de um policial para cada 606 habitantes. Em outubro de 1998, o efetivo real era de 9.993 profissionais, ou seja, 44,3% do previsto, equivalendo à relação de um policial para cada 1.366 habitantes. Como registra o quadro abaixo, todas as categorias funcionais, com exceção de Perito Criminal Auxiliar (cargo em extinção), apresentam carência de efetivo, incluindo os cargos de detetive e detetive-inspetor, diretamente ligados à investigação - principal atividade-fim da PCERJ.

**PCERJ:
EFETIVO PREVISTO E EXISTENTE NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO,
POR CATEGORIAS FUNCIONAIS
(Referência: 1º de outubro de 1998)**

CATEGORIA FUNCIONAL	EFETIVO		
	PREVISTO	EXISTENTE	EXISTENTE/ PREVISTO (%)
Delegado de Polícia	871	441	50,6
Detetive-Inspetor	1.800	663	36,8
Escrivão de Polícia	1.300	821	63,2
Detetive	10.000	4.613	46,1
Escrevente	3.190	878	27,5
Perito Legista	500	285	57,0
Perito Criminal	500	191	38,2
Papiloscopista	700	462	66,0
Técnico Policial de Telecomunicações	154	43	27,9
Técnico Policial de Laboratório	60	31	51,7
Técnico de Necropsia	260	170	65,4
Operador Policial de Telecomunicações	330	235	71,2
Fotógrafo Policial	100	57	57,0
Motorista Policial	1.000	381	38,1
Auxiliar de Necropsia	230	101	43,9
Médico Policial	95	7	7,4
Enfermeiro Policial	95	0	0,0
Auxiliar de Enfermagem Policial	95	1	1,1
Engenheiro Policial de Telecomunicações	10	8	80,0
Piloto Policial	10	9	90,0
Perito Criminal Auxiliar	39	39	100,0
Carcereiro Policial	1.200	557	46,4
TOTAL	22.539	9.993	44,3
RELAÇÃO POLICIAL/HABITANTES	1/606	1/1.366	-

Fontes: PCERJ / Superintendência de Administração e Serviços e CIDE (*Anuário do Estado do Rio de Janeiro 1997 - população estimada para 1998*).

Do total do efetivo existente, deduzem-se ainda os policiais licenciados e afastados por diversos motivos (1/3 deles por cessão a outros órgãos ou cumprimento de mandato eleitoral, conforme registra a tabela a seguir), restando o efetivo "pronto" de 9.000 policiais civis para todo o Estado do Rio de Janeiro.

**PCERJ:
POLICIAIS LICENCIADOS E AFASTADOS
(Referência: 1º de outubro de 1998)**

MOTIVO DO AFASTAMENTO	Nº DE POLICIAIS
Conveniência disciplinar	355
Licença médica	184
À disposição de outros órgãos	317
Licença sem vencimentos	59
Afastamento para estágio experimental	29
Inquérito por abandono	39
Cumprimento de mandato eleitoral	6
Aguardando exoneração	4
TOTAL	993

Fonte: PCERJ / Superintendência de Administração e Serviços

O próximo quadro mostra a distribuição do efetivo existente por regiões e por tipos de delegacias, não computando os funcionários alocados em órgãos técnicos e administrativos. Assim como no caso da Polícia Militar, visto anteriormente, observa-se que a cobertura policial civil (relação policial/habitantes) na área da Baixada é muito inferior à das outras duas regiões - defasagem que se torna ainda maior quando se considera o fato de apenas quatro das 24 delegacias especializadas e 3 das 12 Metropols situarem-se naquela área.

**PCERJ:
EFETIVO EXISTENTE, POR REGIÕES E TIPOS DE DELEGACIAS
(Referência: janeiro de 1999)**

DELEGACIAS	EFETIVO		POPULAÇÃO RESIDENTE	RELAÇÃO POLICIAL/ HABITANTES
	n	%		
DISTRITAIS DA CAPITAL	2.044	33,1	5.5515.38	1/2.716
DISTRITAIS DA BAIXADA*	642	10,4	3.099.085	1/4.827
DISTRITAIS DO INTERIOR**	1.725	28,0	5.002.989	1/2.900
ESPECIALIZADAS	1.140	18,5	-	-
METROPOLS	617	10,0	-	-
TOTAL	6.168	100,0	13.653.612	1/2.214

(*) Abrangendo os municípios de Belfort Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Magé, Nilópolis, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, S. João de Meriti e Seropédica.

(**) Incluindo o município de Niterói.

Fonte: PCERJ / Superintendência de Administração e Serviços

Apesar do deficit e da distribuição assimétrica do efetivo, ressaltados acima, pode-se considerar que existe "inchaço" nos quadros da Polícia Civil como um todo, se se toma como referência sua principal atividade-fim. Segundo estimativa do ex-Chefe de Polícia, Delegado Hélio Luz, apenas dois dos nove mil funcionários da PCERJ trabalham efetivamente em investigação; boa parte dos demais poderia ser transferida para outros órgãos - como as Secretarias Estaduais de Saúde ou de Ciência e Tecnologia, no caso das funções de polícia técnica (médicos-legistas; peritos; técnicos e auxiliares de necrópsia), o que traria a vantagem adicional de tornar tais funções mais independentes, menos sujeitas à ingerência dos interesses corporativos policiais. Foi enorme, entretanto, a resistência, dentro da própria Polícia Civil, ao novo Plano de Cargos que Hélio Luz pretendia implementar, incorporando essas mudanças. Nem a possibilidade de significativo aumento de salário convenciu os agentes a aceitar a transferência para outras secretarias, entre outros motivos porque implicava perda do porte de armas, da escala de serviço em dias alternados e do poder associado à condição de policial.⁷⁷

⁷⁷ Cf. Benjamin (1988: 139-140).

2.9 - Escala e jornada de trabalho

Os policiais civis cumprem escalas de 24/72 horas, em jornadas de 48 horas semanais, ou seja, fazem um plantão de 24 horas e folgam três dias.

Se já é discutível, no caso da PM, a funcionalidade operacional das escalas com dias alternados de serviço, aplicadas de maneira quase uniforme às atividades-fim, mais questionável ainda é a adoção desse regime para todos os cargos Polícia Civil, inclusive para aqueles ligados à investigação, que exigem trabalho contínuo ou escalas flexíveis, adaptáveis à dinâmica específica de cada caso apurado. O contra-senso de um detetive investigando 24 horas e folgando os três dias seguintes só parece ter justificativa na institucionalização informal do "bico" - vale dizer, do exercício de outras atividades remuneradas durante os dias de folga -, apesar de o segundo emprego (salvo no magistério) ser definido como "falta grave" pela lei que regulamenta a profissão de policial civil, podendo, em tese, resultar na demissão do "infrator" (Lei nº 1.432/89, arts. 4º e 7º). Mas também se deve ressaltar que, devido, entre outros fatores, à escassez e à distribuição assimétrica do efetivo, é comum em certas áreas os policiais trabalharem horas-extra, durante seus dias de folga, nas próprias delegacias.⁷⁸

2.10 - Remuneração e benefícios

O vencimento básico do policial civil é acrescido de :

- Adicional por tempo de serviço;
- Salário-família;
- Gratificações por função, pelo exercício de cargos em comissão, pela participação em órgãos deliberativos, por representação de gabinete, pela participação em bancas de concurso e pelo exercício de atividades letivas no curso oficial de formação.
- Ajuda de custo e transporte ao policial mandado servir em outra sede;
- Ticket-refeição⁷⁹
- Diárias para o policial que, em razão do serviço, se deslocar eventualmente da sede.

Os policiais civis têm direito, ainda, aos seguintes benefícios:

- Auxílio doença: um mês de vencimento após cada período de doze meses consecutivos de licença para tratamento de saúde;

⁷⁸ Cf. Lima (1995a: 18).

⁷⁹ Instituído na gestão do Delegado Hélio Luz. Antes disso, uma única firma fornecia alimentação aos policiais civis em serviço e aos presos nas delegacias, faturando R\$ 1,2 milhão por mês (Benjamin, 1998: 73).

- Auxílio funeral: concedido à família do(a) policial ativo(a) ou inativo(a) falecido(a);
- Auxílio moradia: concedido ao(à) policial que for designado “ex-officio” para ter exercício definitivo em nova sede e não vier a residir em imóvel pertencente ao Poder Público;
- Pensão especial: provento mensal equivalente ao vencimento, somado às vantagens percebidas em caráter permanente, concedidas aos beneficiários do(a) policial falecido, em consequência de acidente, ou de doença adquirida em serviço;
- Dispensa total do serviço, até dez dias consecutivos, como recompensa por bons serviços prestados;
- Assistência médico-hospitalar, social e judiciária quando ferido(a) ou acidentado(a) em serviço ou em razão da função, ou submetido(a) a processo em decorrência do estrito cumprimento do dever legal;
- Direito a prisão especial ou prisão domiciliar;
- Porte de armas, mesmo quando aposentado(a).

Eis, resumidamente, o quadro de remuneração da Polícia Civil, por cargos, em vigor no final do ano de 1999:

**POLÍCIA CIVIL:
QUADRO DE VENCIMENTOS, POR CARGOS - Dezembro de 1999**

CARGO	R\$*
Delegado de Polícia (1ª classe)	3.962,36
Perito Criminal e Perito Legista (1ª classe)	1.186,20
Papiloscopista, Escrivão de Polícia e Detetive Inspetor (1ª classe)	889,65
Engenheiro Policial de Telecomunicações e Piloto Policial	830,35
Médico Policial (1ª classe)	691,94
Perito Criminal Auxiliar	622,74
Operador de Telecomunicações e Motorista Policial (1ª classe)	612,85
Enfermeiro Policial (1ª classe)	498,20
Detetive, Escrevente, Técnico Policial de Laboratório e Técnico Policial de Telecomunicações (1ª classe)	711,70
Técnico de Necrópsia, Auxiliar de Enfermagem Policial, Fotógrafo Policial e Auxiliar de Necrópsia (1ª classe)	429,00

(*) Inclui abono e gratificação

Fonte: PCERJ/Superintendência de Administração e Serviços

2.11 – Formas de atuação

O Código de Processo Penal (CPP) atualmente em vigor no Brasil (Decreto-Lei nº 3.689, de 3 de outubro de 1941) determina que só a apresentação de denúncia pelo Ministério Público pode dar início a um processo de ação penal pública (art. 24º);⁸⁰ em sua maioria,

⁸⁰ Há três tipos de ação penal: (a) *pública incondicionada*, ou *compulsória*, que se inicia independentemente de haver desejo dos particulares de empreendê-la (por exemplo, nos crimes contra a vida e a integridade pessoal); (b) *pública condicionada*, que depende de representação da vítima, embora a iniciativa de empreendê-la também

porém, as ações criminais são precedidas de um inquérito policial, realizado pela Polícia Civil, que pode ou não ser aceito como peça do inquérito judicial subsequente. Eis os passos oficialmente seguidos nessa etapa preliminar, cujo principal objetivo é "comprovar a materialidade do fato delituoso e a apuração da sua autoria, fornecendo elementos ao titular da ação penal para a sua propositura", ou seja, reunir provas e instruir a acusação do promotor contra o criminoso ou suspeito:

- A Polícia Civil recebe notícia de um crime, ou um policial (militar ou civil) o presencia. É lavrado o Registro de Ocorrência (RO); policiais saem no encalço do suspeito;
- A autoridade policial dirige-se ao local do crime. Se necessário, solicita perícia criminal, apreende os objetos já periciados e colhe outras provas que tiverem relação com o fato e suas circunstâncias. Em caso de morte violenta, o cadáver deve ser fotografado e, havendo dúvidas sobre as causas da morte, submetido a perícia médico-legal (autópsia); em caso de lesão corporal, solicita-se exame de corpo de delito (CPP, art. 6º);
- Se o autor ou suspeito for preso nas 24 horas subsequentes à notificação do crime, é lavrado um auto de prisão em flagrante, e a Polícia tem de comunicar ao juiz a detenção e seus motivos; é o juiz quem decide se o indiciado ou suspeito permanecerá preso durante as investigações. Tanto a Polícia quanto o promotor podem solicitar ao juiz a incomunicabilidade do preso pelo prazo máximo de três dias, mas mesmo neste caso o indiciado tem direito a comunicar-se com seu advogado (art. 21º);
- A autoridade policial ouve a(s) vítima(s) e interroga o(s) indiciado(s), devendo observar as mesmas normas estipuladas para o interrogatório feito pelo juiz na etapa do inquérito judicial (CPP, Título VII, Capítulo III). Procede ao reconhecimento de pessoas e coisas relacionadas ao delito, e, quando necessário, a acareações; ordena a identificação do indiciado por processo datiloscópico e levanta informações sobre a vida pregressa do mesmo, assim como outros elementos "que contribuam para a apreciação do seu temperamento e caráter" (art. 6º); se necessário, pode proceder à reprodução simulada dos fatos para verificar o modo como foi cometida a infração, desde que isto "não contrarie a moralidade ou a ordem pública" (art. 7º);
- A Polícia Civil instaura o inquérito, que deve ser concluído no prazo máximo de dez dias, se o indiciado tiver sido preso em flagrante ou preventivamente, e no prazo máximo de 30 dias quando estiver solto; elabora um relatório minucioso e encaminha os autos ao juiz competente, acompanhados de todos os documentos e objetos relacionados à prova do crime (art. 19º); simultaneamente, encaminha informações sobre o crime e sobre o indiciado ao Instituto Estadual de Identificação e Estatística, ou órgão congênere (CPP, art 23º). Deve preservar o sigilo do inquérito, protegendo-o da curiosidade pública, e não pode divulgar informações sobre registros criminais do criminoso ou suspeito, a menos que este já tenha recebido alguma condenação anterior (art. 20º);
- O juiz toma conhecimento e encaminha os autos à promotoria;
- Se as provas ainda não são conclusivas, o Ministério Público devolve o inquérito ao juiz, solicitando novas diligências policiais (art. 16º); caso não haja base para a denúncia, pode

esteja a cargo do poder judiciário (por, exemplo, nos casos de estupro, ou de alguns crimes contra o patrimônio); (c) *privada*, que só ocorre por iniciativa da pessoa ofendida, vale dizer, quando esta apresenta queixa à Justiça (como, por exemplo, nos casos de calúnia, injúria ou difamação).

ser ordenado o arquivamento do inquérito, mas só a autoridade judiciária pode fazê-lo, nunca a autoridade policial (art. 17º);

- Quando considerar satisfatórios os indícios fornecidos pela Polícia, o promotor apresenta denúncia ao juiz, dando origem a um inquérito judicial, em que todas as declarações de testemunhas e acusados deverão ser repetidas diante do juiz, mesmo se o inquérito policial tiver sido aceito e incluído nos autos da ação judicial (CPP, Título VII: "Da prova").

Durante o inquérito policial, o indiciado ou suspeito pode ser assistido por um advogado, mas, embora este tenha direito legal de comunicar-se com seu cliente, de consultar os autos do inquérito, mesmo quando sigilosos, e de apresentar queixa ao juiz caso se considere, ou ao seu cliente, vítima de algum tipo de coação, não participa das atividades policiais nem atua como defensor, isto é, não apresenta contraprovas em favor do indiciado; ele funciona, pelo menos formalmente, apenas como "fiscal" dos direitos do cliente e da lisura dos procedimentos policiais.⁸¹

Os passos acima descritos configuram um procedimento-padrão nos casos de ação penal pública. Em outros tipos de ocorrências - contravenções penais e acidentes de trânsito com vítimas (estes últimos definidos pela legislação brasileira como crimes culposos, não-intencionais) - o CPP estipula os chamados ritos sumários ou sumaríssimos, que, além de tramitarem em prazos mais curtos, admitem o "contraditório" no próprio inquérito policial, vale dizer, a apresentação oral das alegações tanto da acusação quanto da defesa. Já nos crimes de ação penal privada (não-compulsória, só iniciada mediante queixa do ofendido), os autos do inquérito são remetidos ao juizado competente, onde aguardam pronunciamento do autor da queixa ou de seu representante legal sobre a intenção de prosseguir com a ação ou desistir dela (Código Penal, art. 103º e CPP, art. 19º).

Enquanto os inquéritos judiciais se definem como *contraditórios*, isto é, bilaterais (acusação e defesa), os inquéritos policiais, na maioria dos casos, são *inquisitoriais*, vale dizer, unilaterais.⁸² O sistema brasileiro de duplo inquérito, como vimos na seção 1.2, resultou historicamente de um "acordo" entre os poderes policial (executivo) e judiciário, após diversos experimentos que ora concentravam na polícia, ora retiravam dela e transferiam para os juízes a atribuição de julgar e punir os crimes apurados. Sua justificativa doutrinária

⁸¹ O estudo de Roberto Kant de Lima sobre a Polícia Civil do Rio de Janeiro sublinha, entretanto, uma série de práticas informais em que o advogado atua não apenas como fiscal, mas como mediador, podendo interferir ativamente no curso do inquérito. Tais práticas - como, por exemplo, evitar o registro da ocorrência ou obter vantagens para o cliente - dependem da rede de "conhecimentos" e relações que o advogado possua dentro da Polícia (Cf. Lima, 1995: 94-97).

⁸² Cf. Lima (1995: 32, 36).

baseia-se no processo penal inglês, que, ao contrário dos de outros países, como França e Itália - onde "cabe ao Ministério Público a integral responsabilidade pela instauração e condução das investigações preliminares, figurando a polícia como órgão operacional e auxiliar" -, adota o princípio do *separatismo*, pelo qual as funções de investigar e de desencadear a ação penal são executadas por órgãos diferentes e em diferentes etapas. Segundo essa doutrina, a acumulação das duas atribuições implicaria maior risco de parcialidade no processo, podendo o operador do direito, fosse ele policial, promotor ou magistrado, "adotar um ponto de vista, desde logo, no início das investigações, e mantê-lo ao longo do procedimento, ficando indiferente em face de qualquer outra alternativa probatória". Além disso, visto que "no estágio atual da nossa civilização, o simples sentar-se no banco dos réus já representa uma espécie de pena (...), não seria razoável que o mesmo órgão que conduziu as investigações preliminares tivesse, também, a atribuição de decidir sobre a submissão do indiciado aos percalços de uma ação penal, que sempre atinge o *status dignitatis* do cidadão". O modelo inglês, inspirador do sistema processual brasileiro, valoriza, assim, a duplicidade de pontos de vista e o "resguardo das garantias do cidadão em face do poder persecutório do Estado", teoricamente assegurado pelo caráter preliminar e sigiloso do inquérito policial.⁸³

Sem entrar no mérito do debate jurídico, ou no exame do caso inglês, temas que fugiriam aos objetivos deste trabalho, cabe apenas ressaltar alguns paradoxos associados à versão brasileira do "separatismo":

(1) Embora se defina a Polícia Civil como braço subordinado e auxiliar da Justiça e o inquérito policial como uma etapa preliminar, sem conseqüências definitivas, preserva-se a ampla margem de discricionariedade tradicionalmente conferida às instituições policiais no Brasil, que muitas vezes anula as garantias existentes na Lei contra a violação dos direitos individuais. Aqui - e é um policial que o afirma -, "a polícia (...) continua a prender suspeitos para tentar levantar as provas depois; força o preso a falar, mesmo contra a sua vontade (a confissão, não raro, é 'arrancada' com a utilização de métodos estranhos, discricionariamente); indicia cidadãos (o delegado faz o papel do promotor e, como no caso americano, também do Grande Júri); subordina a si a atuação do advogado (... a negação do contraditório respaldada pela própria lei processual). E não se culpe a polícia nem os

⁸³ Moraes Filho (s/d). O autor defende, para o caso brasileiro, a manutenção do modelo "separatista" e critica o fato de que o Ministério Público, no Estado do Rio de Janeiro, "de uns tempos para cá (...) tem pretendido instaurar verdadeiros inquéritos no campo penal, realizando diretamente as diligências que o art. 6º do CPP

policiais, que agem em função da lei; mesmo os excessos são facilitados - para não dizer induzidos - pela lei processual..."⁸⁴ Segundo outro autor, a relevância que o sistema atribui à confissão do indiciado induz ao uso da tortura e da intimidação nos interrogatórios policiais: "a necessidade de descobrir a verdade através da confissão torna-se responsável pelo uso socialmente legitimado da tortura como técnica de investigação (...). Esta prática está tão profundamente arraigada na rotina da polícia que, quando esta é impedida de usá-la [por exemplo, quando o promotor está acompanhando diretamente o inquérito policial], o fracasso da investigação é quase certo".⁸⁵

(2) Apesar de ser a denúncia do promotor, e não o inquérito policial, que dá início ao processo criminal, a primeira "tipificação" do fato feita pela Polícia pode influenciar decisivamente o curso do processo, determinando desde a decisão de registrar ou não a ocorrência, indiciar ou não o suspeito, até a forma de conduzir o interrogatório e de montar os autos que serão enviados ao juiz. Na prática, portanto, o princípio da dualidade de apreciações que fundamenta o modelo "separatista" pode revelar-se inócuo e a "verdade" policial, transformar-se num verdadeiro filtro (orientado por preconceitos sociais e/ou interesses corporativos) selecionador das pessoas que entrarão efetivamente nas malhas da Justiça, daquelas que serão dispensadas e daquelas que serão punidas por uma "justiça sem julgamento", isto é, pela própria "justiça" policial.⁸⁶

(3) Ao invés de trabalharem em oposição complementar, a Polícia e a Justiça competem entre si pela legitimidade dos seus respectivos critérios de produção da verdade e responsabilizam-se mutuamente pelo insucesso da ação penal: com frequência os juízes deixam de condenar devido aos métodos inquisitoriais utilizados pela Polícia Civil; os promotores não acusam porque não encontram provas suficientes no inquérito policial e os policiais não prendem, alegando que o juiz e o promotor, por firulas jurídicas, soltarão "criminosos confessos", tornando inútil, quando não desmoralizante, o esforço de capturá-los, detê-los e interrogá-los.⁸⁷

atribui à autoridade policial".

⁸⁴ Silva (1990: 34).

⁸⁵ Lima (1995a: 84).

⁸⁶ Cf. Lemgruber (1985: 208) e Lima (1995a: 90-91). Segundo o último autor, "a prática de 'tirar' indivíduos (...) constitui basicamente um processo de enquadrar uma pessoa de acordo com seu *status* social e econômico. Deste ponto de vista, a polícia, inicialmente, não se preocupa com os fatos em jogo numa ocorrência, mas com a identificação do contexto sociocultural que os cerca. A primeira identificação, como acentua o delegado [entrevistado], é fundamental para orientar as práticas policiais e a maneira pela qual a lei será cumprida - ou não." (*idem*: 54).

⁸⁷ Lima (1995b: 72). Um dos policiais civis entrevistados por Julita Lemgruber citou o dito popular "pata de

(4) *Na prática, porém, existe uma complementaridade perversa: como o sistema jurídico é hierarquizado e a Polícia ocupa seu estrato inferior, ela se torna o bode expiatório natural da "ineficiência do sistema como um todo em evitar, punir e/ou solucionar conflitos" e atribui-se-lhe não só a maior parcela de culpa pelo fracasso, mas também, oficiosamente, a tarefa de descongestionar o aparelho judiciário, negociando a aplicação da lei, exercendo funções de vigilância, arbitragem e punição, ou ainda dissuadindo as partes de levarem adiante suas demandas.⁸⁸ "Por esse motivo a polícia é frequentemente acusada de distorcer a aplicação das leis estatuídas e dos princípios e dispositivos constitucionais. Entretanto, uma análise mais acurada do sistema judicial em sua totalidade evidencia que a polícia representa (...) uma gradação extra-oficial de autoridade, que serve para complementar o sistema judicial oficial. As práticas policiais [aqui, pode-se incluir também boa parte das práticas da Polícia Militar] são um complemento do sistema judicial e não uma violação ou uma degradação dele."⁸⁹*

(5) *Ainda que não façam parte de suas atribuições formais, a Polícia desempenha, como já foi mencionado, atividades de vigilância, arbitragem e mediação de conflitos, daí provindo sua autoridade junto às camadas inferiores da população, paradoxalmente as mesmas camadas contra as quais geralmente se dirige a repressão policial: "As pessoas chamavam a polícia para intervir nos assuntos os mais variados, casos civis, disputas domésticas, ou qualquer matéria onde tivessem de dobrar uma oposição. A lei e seus representantes não eram valores absolutos, mas instrumentos para atingir determinados fins, e o apoio de policiais podia significar a dispensa do cumprimento de requisitos legais".⁹⁰ Essa citação se refere ao período da República Velha, mas continua válida para os dias de hoje, como exemplificam alguns estudos de caso recentes em delegacias distritais e especiais do Rio de Janeiro e de outros estados.⁹¹ O problema maior não está no fato de a Polícia exercer funções mediadoras, o que ocorre com a maior parte das polícias do mundo, mas sim no espaço extralegal - logo invisível, fora do alcance dos mecanismos internos e externos de registro, controle e avaliação - onde tais atividades se desenvolvem. Hoje, como na*

cavalo, honra de meretriz e sentença de juiz, nem por um triz" para traduzir a idéia predominante na Polícia de que as autoridades judiciais são sempre preconceituosas em relação aos policiais e complacentes em relação aos criminosos, além de trabalharem apenas com "papel", distanciadas da realidade nua e crua com a qual os policiais lidam diretamente no dia a dia (Lemgruber, 1985: 229).

⁸⁸ Lima (1995b: 76).

⁸⁹ Lima (1995a: 2).

⁹⁰ Bretas (1996: 216).

⁹¹ Cf. Lemgruber (1985); Lima (1995a); Muniz (1996a); B. Soares (1996 e 1999); Oliveira (1982); Paixão (1982).

República Velha, "a maior parte deste tipo de trabalho não aparece nos registros policiais, pois eram [são] percebidos como fora da esfera criminal, e portanto não faziam [não fazem] parte do que era [é] considerado o verdadeiro trabalho policial. A aparição destes problemas [só] ocorre quando há algum questionamento da autoridade policial."⁹²

(6) Em consonância com os fatores acima descritos, a "ética policial" (não aquela oficialmente definida nos estatutos, mas o conjunto de regras e valores que efetivamente orienta a atuação dos policiais) serve "de fundamento para o exercício de uma interpretação autônoma da lei" e para a construção de uma identidade corporativa fechada, cuja autolegitimação não se relaciona à eficácia no cumprimento de atribuições formais, mas sobretudo ao espaço extralegal ou paralegal de exercício da autoridade, oficiosamente "delegado" pelo sistema judicial e sancionado, em alguma medida, pelas demandas espontâneas da população.⁹³ Às visões simplistas que descarregam sobre a instituição policial toda a culpa pelas mazelas do sistema de segurança e justiça, podem-se, portanto, contrapor as conclusões de um minucioso estudo antropológico sobre o funcionamento da Polícia Civil do Rio de Janeiro: "... encurralada entre dois critérios (...), encontra-se a polícia permanentemente ameaçada pelo sistema judicial. Qualquer ação policial pode ser classificada como legal ou ilegal (ou, pelo menos, como arranhando a lei). O efeito prático daí resultante é que o sistema judicial e sua ideologia ficam intactos e 'puros'. A polícia é a responsável final pela aplicação desigual da lei. O sistema legal permanece no controle último do poder de polícia, livre para caracterizar a ação policial como legal ou como 'corrupção' da aplicação democrática e liberal da lei. Conseqüentemente, a polícia é o bode expiatório da ideologia jurídica elitista na ordem política teoricamente igualitária".⁹⁴

2.12 - Tipos de ocorrências registradas

Os dois quadros a seguir fornecem um panorama preliminar, que será detalhado na terceira parte do trabalho, dos padrões de atuação da Polícia Civil, mostrando como se distribuíram, por tipos, as ocorrências registradas pelas delegacias distritais do Estado do Rio de Janeiro no período de 1991 a 1998.

⁹² Bretas (1996: 217).

⁹³ Cf. Lima (1995a: 65-71). Sobre a ética ou cultura policial na Polícia Civil do Rio de Janeiro, ver também Lemgruber (1985).

⁹⁴ Lima (1995a: 8).

POLÍCIA CIVIL:
OCORRÊNCIAS REGISTRADAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, POR TIPOS - 1991/98^a
 (Número de registros)

MODALIDADES	ANOS							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CRIMES	128584	133575	125486	223169	221194	219144	268890	290520
PRINCIPAIS CRIMES CONTRA A PESSOA	38094	35294	35708	79647	86471	86639	100561	104365
HOMICÍDIO DOLOSO	3241	3255	3368	7610	7644	6385	6248	5150
TENTATIVA DE HOMICÍDIO	595	499	523	1602	1767	1732	2035	2003
HOMICÍDIO CULPOSO - TRÂNSITO	991	939	996	2439	2627	2477	1778	1446
HOMICÍDIO CULPOSO - OUTROS	107	163	134	454	465	507	1023	1479
LESÃO CORPORAL DOLOSA	15564	14396	14403	33294	35659	35365	40045	41173
LESÃO CORPORAL CULPOSA - TRÂNSITO	13118	11309	11290	20056	21357	21520	23686	22092
LESÃO CORPORAL CULPOSA - OUTRAS	1235	1328	1398	3239	3110	3420	5698	7662
AMEAÇA	3243	3405	3596	10953	13842	15233	20048	23360
CRIMES CONTRA A LIBERDADE SEXUAL	454	488	520	1508	1618	1670	1926	1896
ATENTADO VIOLENTO AO PUDOR	176	176	188	584	578	680	750	812
ESTUPRO	278	312	332	924	1040	990	1176	1084
CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO	84229	91573	83307	129360	117175	109938	137436	153750
ROUBO COM MORTE	105	154	141	223	200	163	117	129
ROUBO DE AUTOMÓVEL	12383	18306	17575	25993	22373	15846	18751	20053
OUTROS ROUBOS	18473	18268	16175	27742	26702	27131	36623	40614
FURTO DE AUTOMÓVEL	16404	19775	19205	25339	21414	18607	21360	20671
OUTROS FURTOS	31299	29866	26467	44152	38572	39891	50443	54420
EXTORSÃO MEDIANTE SEQÜESTRO	0	0	0	88	119	0	59	19
EXTORSÃO	168	126	103	147	195	235	339	282
ESTELIONATO	4367	4000	2701	4161	5893	6137	7559	7624
OUTROS CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO	1030	1078	940	1515	1707	1928	2185	9938
ENTORPECENTES	798	781	613	1406	2583	4831	6806	9157
POSSE / USO	399	404	332	759	1217	2017	3389	5489
TRÁFICO	394	372	274	625	1337	2798	3403	3668
OUTRAS ^b	5	5	7	22	29	16	14	0
OUTROS CRIMES	5009	5439	5338	11248	13347	16066	22161	21352
CONTRAVENÇÕES	1718	1337	1266	3044	4504	8585	25255	30235
JOGOS DE AZAR ^c	12	31	22	112	337	1795	7747	14069
PORTE DE ARMA ^d	758	597	472	1333	1709	1894	2245	0
FALTA DE HABILITAÇÃO E DIREÇÃO PERIGOSA	346	292	296	898	1437	3393	13540	14102
OUTRAS	602	417	476	701	1021	1503	1723	2064
OUTRAS OCORRÊNCIAS	22003	21277	22123	48176	53729	46802	58519	76278
SUICÍDIO E TENTATIVA DE SUICÍDIO	343	266	267	547	615	644	678	637
FATOS A APURAR	7032	5819	5151	12332	12557	12144	12986	21148
MORTE SUSPEITA	328	437	490	972	1240	1165	696	413
ENCONTRO DE CADÁVER	198	266	231	895	1099	1013	935	994
MORTE SEM ASSISTÊNCIA MÉDICA	595	920	1106	3326	3125	3308	1853	860
OUTROS FATOS A APURAR	5911	4196	3324	7139	7093	6658	9502	18881
OCORRÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	7753	7272	8566	19147	22868	23555	34100	44078
APREENSÃO DE ARMAS	499	372	399	1242	1786	1940	2375	2209
APREENSÃO DE ENTORPECENTES	349	324	274	446	954	1628	2889	4220
ARRECADAÇÃO MATERIAL CONTRAVENCIONAL	32	98	33	136	395	1568	6473	18947
DESAPARECIMENTO	1235	1216	1144	2768	3039	3362	3235	3168
OUTRAS OCORRÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	5638	5262	6716	14555	16694	15057	19128	15534
RECUPERAÇÃO	6875	7920	8139	16150	17689	10459	10755	10415
DE VEÍCULOS	6735	7791	7927	15719	17291	10186	10492	10179
DE CARGAS, VALORES ETC.	140	129	212	431	398	273	263	236
TOTAL	152305	156189	148875	274389	279427	274531	352664	397033

^a Não inclui as delegacias especializadas, cujos registros de ocorrência representavam, em 1998, cerca de 7% do total de registros do estado.

^b Não se incluem as apreensões de drogas, reclassificadas aqui como "ocorrências administrativas"

^c Incluindo jogo do bicho

^d Em 1998 o porte não-autorizado de armas passou a ser crime, regido por lei especial.

POLÍCIA CIVIL:
OCORRÊNCIAS REGISTRADAS NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, POR TIPOS - 1991/98^a
 (Em %)

MODALIDADES	ANOS							
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
CRIMES	84,4	85,5	84,3	81,3	79,2	79,8	76,2	73,2
PRINCIPAIS CRIMES CONTRA A PESSOA	25,0	22,6	24,0	29,0	30,9	31,6	28,5	26,3
CRIMES CONTRA A LIBERDADE SEXUAL	0,3	0,3	0,3	0,5	0,6	0,6	0,5	0,5
CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO	55,3	58,6	56,0	47,1	41,9	40,0	39,0	38,7
ENTORPECENTES ^b	0,5	0,5	0,4	0,5	0,9	1,8	1,9	2,3
OUTROS CRIMES	3,3	3,5	3,6	4,1	4,8	5,9	6,3	5,4
CONTRAVENÇÕES	1,1	0,9	0,9	1,1	1,6	3,1	7,2	7,6
OUTRAS OCORRÊNCIAS	14,4	13,6	14,9	17,6	19,2	17,0	16,6	19,2
SUICÍDIO E TENTATIVA	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
FATOS A APURAR	4,6	3,7	3,5	4,5	4,5	4,4	3,7	5,3
OCORRÊNCIAS ADMINISTRATIVAS	5,1	4,7	5,8	7,0	8,2	8,6	9,7	11,1
RECUPERAÇÃO	4,5	5,1	5,5	5,9	6,3	3,8	3,0	2,6
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

^a Não inclui as delegacias especializadas, cujos registros de ocorrência representavam, em 1998, cerca de 7% do total de registros do estado.

^b Não se incluem as apreensões de drogas, reclassificadas aqui como "ocorrências administrativas"

Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro

Ressalta, pela comparação dos quadros acima com aqueles apresentados no final do capítulo anterior, a diferença entre as formas de atuação das Polícias Militar e Civil, derivadas de suas distintas atribuições: enquanto na PMERJ, como vimos, menos de 20% dos registros notificam diretamente fatos criminosos (incluindo-se aí os roubos e furtos de automóveis, classificados como ocorrências de trânsito), essa proporção, na PCERJ, é superior a 70%. Observe-se, porém, que, enquanto o sistema de registro da PM admite uma categoria genérica de ocorrências "encerradas no local", de onde se infere, mesmo imprecisa e parcialmente, o grande peso das atividades mediadoras e arbitrais da polícia ostensiva, não há nenhum indicador análogo na Polícia Civil, por meio do qual se pudesse dimensionar o volume de ocorrências "encerradas no balcão", isto é, de conflitos resolvidos na própria delegacia, sem recurso à autoridade e aos trâmites judiciais.

3. Corpo de Bombeiros (CBMERJ)

3.1 - Características gerais

- ❑ **Data oficial de fundação:** 2 de julho de 1856.
- ❑ **Tipo de força:** Terrestre e marítima, militar, fardada, aquartelada e desarmada; subordinada ao governo estadual.
- ❑ **Área de atuação:** Estado do Rio de Janeiro, subdividido em quatro Comandos: Área Metropolitana, Baixada, Interior e Unidades Especiais (estas últimas sem circunscrições territorializadas, atuando em qualquer parte do estado).
- ❑ **Atribuições constitucionais** (Constituição Federal de 1988 e Constituição Estadual de 1989): Execução de atividades de defesa civil. Força auxiliar, reserva do Exército, convocável pela União para tarefas de defesa interna.
- ❑ **Funções previstas:**
 - *Preventivas:* verificação do estado de encostas e de outras áreas sujeitas a acidentes; vistoria de dispositivos de combate ao fogo em prédios comerciais e residenciais; cadastro e controle de piscinas de uso coletivo em estabelecimentos públicos e privados; formação de guarda-vidas em municípios litorâneos; treinamento e habilitação de guardiães de piscina; fiscalização das normas de segurança em embarcações de lazer e esportes náuticos.
 - *Assistenciais:* extinção de incêndios; operações de busca e salvamento; socorro à população em incêndios, explosões, catástrofes naturais, afogamentos, e em acidentes automobilísticos, aéreos e náuticos.
 - *Técnicas:* perícia de incêndios e de acidentes.

3.2 – Síntese da história institucional

- ❑ Até o final do século XVIII, não havia no Rio de Janeiro uma força organizada especificamente para o combate a incêndios. Este era realizado pelas milícias, por aguadeiros e por voluntários, que enfrentavam as chamas com os meios disponíveis, quase sempre muito precários face aos problemas que tinham de vencer: o farto madeirame empregado nas edificações, o arruamento estreito e irregular da cidade, e a iluminação deficiente das vias públicas. Após os dois grandes incêndios de 1789 e 1790, que destruíram, respectivamente, o Recolhimento de N. S. do Parto e o sobrado onde funcionavam o Arquivo Nacional e o Tribunal da Relação, decidiu-se dotar o Rio de Janeiro de um sistema de combate mais organizado.
- ❑ Um alvará régio de 1797 determinou que o Arsenal de Marinha seria o órgão público incumbido de extinguir incêndios na cidade - escolha devida à experiência dos marinheiros no combate ao fogo em embarcações e também à disponibilidade de equipamentos apropriados. Uma ordem complementar a esse alvará, criou, em 1808, o cargo de Inspetor do Arsenal, a quem caberia "dirigir pessoalmente a extinção dos incêndios da Cidade, para isso levando as bombas, marujos e escravos da sua repartição e água".
- ❑ Em 2 de Julho de 1856, D. Pedro II criou o *Corpo Provisório de Bombeiros da Corte*, sob a jurisdição do Ministério da Justiça. Através do decreto imperial nº 7.776, de 19 de julho de 1880, foram atribuídas graduações militares aos integrantes da corporação.

- ❑ O Ato Complementar nº 40, de 30 de dezembro de 1968, em seu quarto parágrafo, determina que os Corpos de Bombeiros estaduais constituem, como as Polícias Militares, forças auxiliares, reserva do Exército, “não podendo os respectivos integrantes perceber retribuição superior à fixada para o correspondente posto ou graduação do Exército, absorvidas por ocasião dos futuros aumentos, as diferenças a mais, acaso existentes”.
- ❑ Até 1975, somente o Distrito Federal/Estado da Guanabara possuía um corpo independente de bombeiros militares; no antigo estado do Rio de Janeiro, as funções de defesa civil eram desempenhadas por pelotões da Polícia Militar. Com a Fusão, em 1975, o efetivo de bombeiros existente, apenas 3.400 homens, era muito exíguo para cobrir todo o território do novo estado. Um decreto-lei permitiu que policiais militares mudassem de corporação e criaram-se novas Unidades de Bombeiros, divididas em dois comandos operacionais: Área Metropolitana e Interior.
- ❑ Também em 1975, o Corpo Marítimo de Salvamento, criado em 1963, passa a vincular-se ao Departamento Geral de Defesa Civil, dirigido pelo Comandante Geral do Corpo de Bombeiros; em 1984 torna-se parte da estrutura do Corpo de Bombeiros, com a denominação de Grupamento Marítimo (GMar), que possui até hoje.
- ❑ A Constituição Federal de 1988, atualmente em vigor, reafirma que os Corpos de Bombeiros constituem “forças auxiliares e reserva do Exército”, embora subordinando-se, junto com as Polícias Militares e Cíveis, “aos governadores dos estados, do Distrito Federal e dos territórios” (art. nº 144, § 6).
- ❑ Vinculado à Secretaria Estadual de Segurança Pública até o final de 1998, o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro (CBMERJ) foi transferido, no início de 1999, para a recém-criada Secretaria de Estado de Defesa Civil.

Fonte: Sites do CBMERJ e do GMar na Internet: [<http://www.bombeiros.rj.gov.br/>]; <http://www.Montreal.com.br/gmar/>]; legislação pertinente.

3.3 – Estrutura administrativa e hierárquica

Tal como a PM, o CBMERJ se estrutura pelo modelo militar, inspirado no ordenamento do Exército brasileiro, sendo seu comando máximo exercido por Coronel BM da ativa. Divide-se administrativamente em OBMs (Organizações de Bombeiros Militares) de três tipos: Direção Geral, Direção Setorial e Execução. Sua estrutura hierárquica é idêntica à da Polícia Militar: dois "círculos" distintos - Oficiais e Praças -, 14 postos/graduações e, em linhas gerais, a mesma distribuição de funções: comando e direção exercidos pelos oficiais superiores; administração, pelos oficiais intermediários e subalternos; execução operacional, pelas praças.

Os Grupamentos de Bombeiros Militares (GBMs), unidades operacionais básicas, respondem a quatro Comandos, três deles com circunscrições territorializadas (Área Metropolitana, Baixada e Interior), e o quarto dirigindo as Unidades Especiais, que atuam em todo o território estadual, como o Grupamento Marítimo, o de Busca e Salvamento e o de

Defesa Civil. Cada Grupamento, por seu turno, subdivide-se em Subgrupamentos (SGBMs) e/ou em Destacamentos (DBM), perfazendo atualmente um total de 73 unidades ou subunidades no conjunto do estado.

3.4 – Formas de ingresso e critérios de seleção, capacitação e promoção

Idênticos aos da PMERJ (ver itens 1.4 e 1.5, acima).

3.5 - Controle interno e regulamento disciplinar

O Regulamento Disciplinar do Corpo de Bombeiros é o mesmo da Polícia Militar, aprovado pelo Decreto No. 6.579 de março de 1983 (ver item 1.7, acima).

3.6 - Efetivo

Os conceitos de efetivo previsto, existente, de pronto emprego e alocado em atividades-fim que o CBMERJ utiliza têm aproximadamente o mesmo significado que na PM, mas apresentam uma diferença importante: com exceção apenas de alguns cargos, quase todo o efetivo de bombeiros (incluindo recrutas e cadetes) pode ser deslocado a qualquer momento para atividades-fim; portanto, a proporção de pessoal computada nesse tipo de atividade é bem maior que a da PMERJ. Conforme mostra o quadro a seguir, ela supera 98% nas três áreas de atuação do CB (contra menos de 80% nos comandos correspondentes da PM) e, mesmo nos órgãos de direção e apoio, chega a quase 70% (contra 1,6% na PM). Em outras palavras, o CBMERJ só contabiliza na rubrica "atividades-meio" funcionários que não são deslocáveis, em nenhuma hipótese, para tarefas externas, enquanto a PMERJ inclui nessa rubrica todos os policiais exercendo funções administrativas, de planejamento e de apoio, ou freqüentando cursos de formação e aperfeiçoamento - ainda que a maior parte deles integre o chamado "batalhão burocrático" e possa ser mobilizada para atividades específicas de policiamento ostensivo (ver item 1.8, acima).

**CORPO DE BOMBEIROS:
EFETIVO E RELAÇÃO BOMBEIRO/HABITANTES NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(Referência: 31 de dezembro de 1998)**

	Total Estado	Área Metropolitana (CBAM) ^a	Baixada (CBABaix) ^b	Interior (CBAI)	Unidades Especiais (CBUnEsp)	Órgãos de Direção e Apoio	Situações diversas ^c
Efetivo							
Existente	12.276	2.360	482	2.681	2.859	2.827	1.067
Pronto	10.107	2.068	423	2.344	2.462	2.472	338
Em atividades-fim	10.719	2.335	475	2.645	2.835	1.966	463
Ativ. fim/existente (%)	87,3	98,9	98,5	98,7	99,2	69,5	43,4
População residente	13.653.612	7.504.307	2.926.145	3.223.161	-	-	-
Efetivo existente/popul.	1/1.112	1/3.180	1/6.071	1/1.202	-	-	-
Efetivo pronto/popul.	1/1.351	1/3.629	1/6.918	1/1.375	-	-	-
Efetivo em ativ. fim/popul.	1/1.274	1/3.214	1/6.160	1/1.219	-	-	-

^a Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí, Mangaratiba, Niterói, Maricá, São Gonçalo, Magé, Itaboraí, Tanguá, Rio Bonito e Silva Jardim.

^b Municípios de Nova Iguaçu, Nilópolis, Duque de Caxias, São João de Meriti, Queimados, Paulo de Frontin, Japeri, Paracambi, Seropédica, Belfort Roxo, Mendes e Miguel Pereira

^c À disposição de outros órgãos; aguardando demissão, reforma e reserva remunerada; alunos dos cursos de formação e aperfeiçoamento; oficiais do Quadro de Saúde realizando estágios.

Fontes: CBMERJ/EMG/1ª Seção e CIDE. *Anuário do Estado do Rio de Janeiro 1997* (população estimada para 1998).

Observa-se também nesse quadro que a relação bombeiro/habitantes é muito inferior à relação policial militar/habitantes, verificada no Capítulo 1, mas deve-se levar em conta o fato de o CBMERJ ser uma força aquartelada, cujas tarefas em grande parte são de natureza emergencial e não envolvem a presença permanente nas ruas, como ocorre com as atividades de policiamento a cargo da PMERJ.

Outra diferença significativa, mostrada nos próximos dois quadros, diz respeito à relação efetivo existente / efetivo previsto por lei.⁹⁵ Quando se consideram, em ambos os órgãos, todos os postos e graduações da hierarquia, incluindo alunos e aspirantes a oficial, o CBMERJ apresenta uma relação existente/previsto (95,4%) bem mais alta que a da PMERJ (72,4%), vale dizer, um hiato bem menor entre as necessidades presumidas e a disponibilidade real de funcionários.⁹⁶ Entretanto, há carências mais acentuadas de bombeiros em algumas patentes: não só no degrau inferior das praças (Soldado), como também no dos Oficiais (2º Tenente), refletindo, é provável, uma redução do fluxo de entrada nas duas carreiras oferecidas pela corporação. A segunda tabela abaixo mostra a distribuição por funções do efetivo previsto e existente no CBMERJ e revela deficiências de pessoal em alguns setores essenciais, como o grupamento marítimo e os quadros de salvamento, de motoristas e de guarda-vidas.

⁹⁵ No caso do Corpo de Bombeiros, trata-se da Lei nº 1.723, de 25 de outubro de 1990.

⁹⁶ Não obtivemos, para o caso do CBMERJ, informações sobre o *efetivo previsto* por Unidades Operacionais ou por Comandos de Áreas, mas apenas por patentes e funções.

CBMERJ: EFETIVO PREVISTO E EXISTENTE, POR PATENTES E POR FUNÇÕES
Referência: 31 de dezembro de 1998

PATENTE	PREVISTO	EXISTENTE	EXISTENTE/ PREVISTO (%)
Coronel	18	22	122,2
Tenente-Coronel	60	99	165,0
Major	143	193	135,0
Capitão	328	348	106,1
1º Tenente	482	417	86,5
2º Tenente	276	130	47,1
OFICIAIS	1.307	1.209	92,5
Aspirante	-	1.307	-
Aluno do CFO	-	82	-
PRAÇAS ESPECIAIS	-	1.389	-
Subtenente	156	169	108,3
1º Sargento	522	393	75,3
2º Sargento	860	1.618	188,1
3º Sargento	1.146	1.510	131,8
Cabo	2.033	3.360	165,3
Soldado	8.172	3.892	47,6
PRAÇAS	12.889	10.942	84,9
EFETIVO TOTAL	14.196	13.540	95,4
Praças/Total (%)	90,8	80,8	-

Fonte: CBMERJ/EMG/BM-1 (Recursos Humanos)

QUADROS/FUNÇÕES	EFETIVO		
	Previsto	Existente	Existente/ Previsto (%)
QUADROS DE OFICIAIS (QO)	1.307	1.252	95,8
Combatentes	728	636	87,4
Administração	108	140	129,6
Comunicações	6	1	16,7
Músicos	6	2	33,3
Capelães	6	4	66,7
Médicos	340	389	114,4
Dentistas	90	63	70,0
Farmacêuticos	8	5	62,5
Enfermeiros	15	12	80,0
QUADROS DE PRAÇAS (QP)	12.889	11.024	85,5
Alunos CFO	-	82	-
Combatentes	7.011	6.646	94,8
Salvamento	837	572	68,3
Motoristas	1.521	1.019	67,0
Artífices	596	473	79,4
Músicos	172	77	44,8
Comunicação	350	235	67,1
Auxiliares de Saúde	682	699	102,5
Corneteiros	212	78	36,8
Marítimo	136	56	41,2
Hidrante	509	441	86,6
Guarda-vidas	803	598	74,5
Técnico em Medicina	60	48	80,0
TOTAL GERAL*	14.196	12.276	86,5

(*) Não inclui aspirantes a oficial

Fonte: CBMERJ/EMG/BM-1 (Recursos Humanos)

3.7 - Escalas e jornada de trabalho

Os bombeiros alocados em atividades-fim cumprem escala de 24/48 horas, em jornada de trabalho de 72 horas semanais. Aqueles alocados em atividades-meio trabalham de segunda sexta-feira, de 8:00 às 16:00 horas, fazendo ainda um plantão semanal de 24 horas, seguido de um dia de folga.

Diferentemente das forças policiais de segurança, nas quais, como já observamos, é questionável a funcionalidade operacional das escalas com dias alternados para todos os tipos de atividades-fim, no caso do Corpo de Bombeiros esse regime de trabalho se justifica pela própria natureza do órgão e de suas atribuições: trata-se de uma força aquartelada, em permanente prontidão para atender a situações emergenciais, o que não caracteriza a maior parte das tarefas a cargo da Polícia Militar e sobretudo da Polícia Civil. Ainda assim, a utilização dos dias de folga em atividades complementadoras de renda, geralmente segurança particular, também ocorre entre os bombeiros e levanta problemas análogos quanto aos efeitos do duplo emprego sobre a saúde física e mental, sobre o risco de vitimização (tanto na folga quanto em serviço) e sobre a eficiência do trabalho desempenhado.

3.8 - Remuneração e benefícios

O esquema de remunerações e benefícios dos bombeiros segue de perto o dos policiais militares, sendo o soldo-base acrescido de gratificações por função, triênio e salário-família, além de benefícios indiretos, como assistência médico-hospitalar, extensiva aos dependentes, em hospitais e policlínicas do CBMERJ; auxílio-funeral, extensivo aos dependentes e rancho nos quartéis, para os bombeiros em efetivo exercício das suas funções.

3.9 – Tipos de ocorrências registradas

Os dois quadros a seguir ilustram os diversos tipos de serviços de defesa civil prestados pelo Corpo de Bombeiros, mostrando a evolução dos socorros nos anos de 1992 a 1997.

**ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
SOCORROS PRESTADOS PELO CBMERJ, POR TIPOS - 1992/1997
(Em números absolutos)**

TIPOS DE SOCORRO	ANOS					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Corridas para fogo	10.262	11.069	10.456	10.330	11.121	16.029
Fogo no mato	2.862	3.653	3.235	2.607	2.183	5.136
Princípio de incêndio	3.362	3.078	3.056	3.166	3.759	4.241
Prevenção	1.123	1.232	1.207	1.356	1.371	1.757
Fogo em veículo	1.075	1.014	1.093	1.194	1.323	1.466
Fogo em via pública	385	625	289	304	488	931
Rescaldo	45	67	114	495	72	813
Falso aviso de incêndio	243	253	308	379	436	648
Pequeno incêndio	348	334	343	300	361	336
Apoio Operacional	320	472	280	305	573	289
Aviso de falso incêndio	134	72	39	98	178	234
Auxílio	309	235	345	74	304	111
Médio incêndio	53	31	45	43	61	42
Grande incêndio	2	3	1	8	6	4
Não especificado	1	-	101	1	6	21
Corridas para socorros diversos	51.176	54.460	50.725	49.462	58.284	72.530
Serviço de Ambulância (GSE) Isolado	22.758	23.545	23.809	23.070	25.620	31.959
Captura/recolhimento de animal	1.129	1.199	1.247	1.487	5.547	8.027
Busca de doente mental	4.958	5.134	5.046	4.703	4.857	5.705
Serviço de Ambulância (GSE) Comboio	2.158	3.648	2.820	2.937	3.461	5.479
Corte de árvore	3.957	4.667	3.950	3.751	4.982	5.260
Salvamento de pessoas	823	783	839	1.154	1.580	2.062
Serviço de Ambulância (GSE) Auxílio	588	878	693	481	792	1.632
Escapamento de gás	1.523	1.299	1.147	1.162	1.507	1.479
Capotagem de veículo	577	695	703	763	988	1.348
Apoio operacional	1.407	1.499	814	648	813	1.279
Combate a inseto	1.543	1.923	904	763	954	1.142
Retirada de animal	764	776	711	650	818	963
Colisão de veículo	3.237	3.712	3.561	3.572	1.095	862
Retirada de pessoas em elevadores	616	702	641	613	769	821
Falso aviso de socorro	498	489	440	479	576	787
Retirada de cadáver	1.724	820	649	723	736	776
Queda de veículo	359	404	384	387	459	577
Arrombamento	500	500	414	389	421	424
Aviso de falsa ocorrência	198	166	145	176	319	407
Busca de cadáver	295	83	275	378	358	342
Outros	784	626	885	583	613	341
Desabamento	176	151	205	181	374	242
Ameaça de desabamento	163	90	109	74	208	148
Retirada de veículo	134	139	123	90	91	140
Busca de pessoas (mata ou floresta)	41	279	61	75	62	115
Auxílio à Polícia	81	82	39	83	123	108
Escoamento ou esgotamento	163	163	101	83	140	82
Explosão	22	8	10	7	21	23
Socorros do Grupamento Marítimo	4.093	6.337	9.148	9.403	9.073	7.470
TOTAL GERAL	65.531	71.866	70.329	69.195	78.478	96.029

Fonte: CIDE. Anuário Estatístico 1997, com base em dados do CBMERJ.

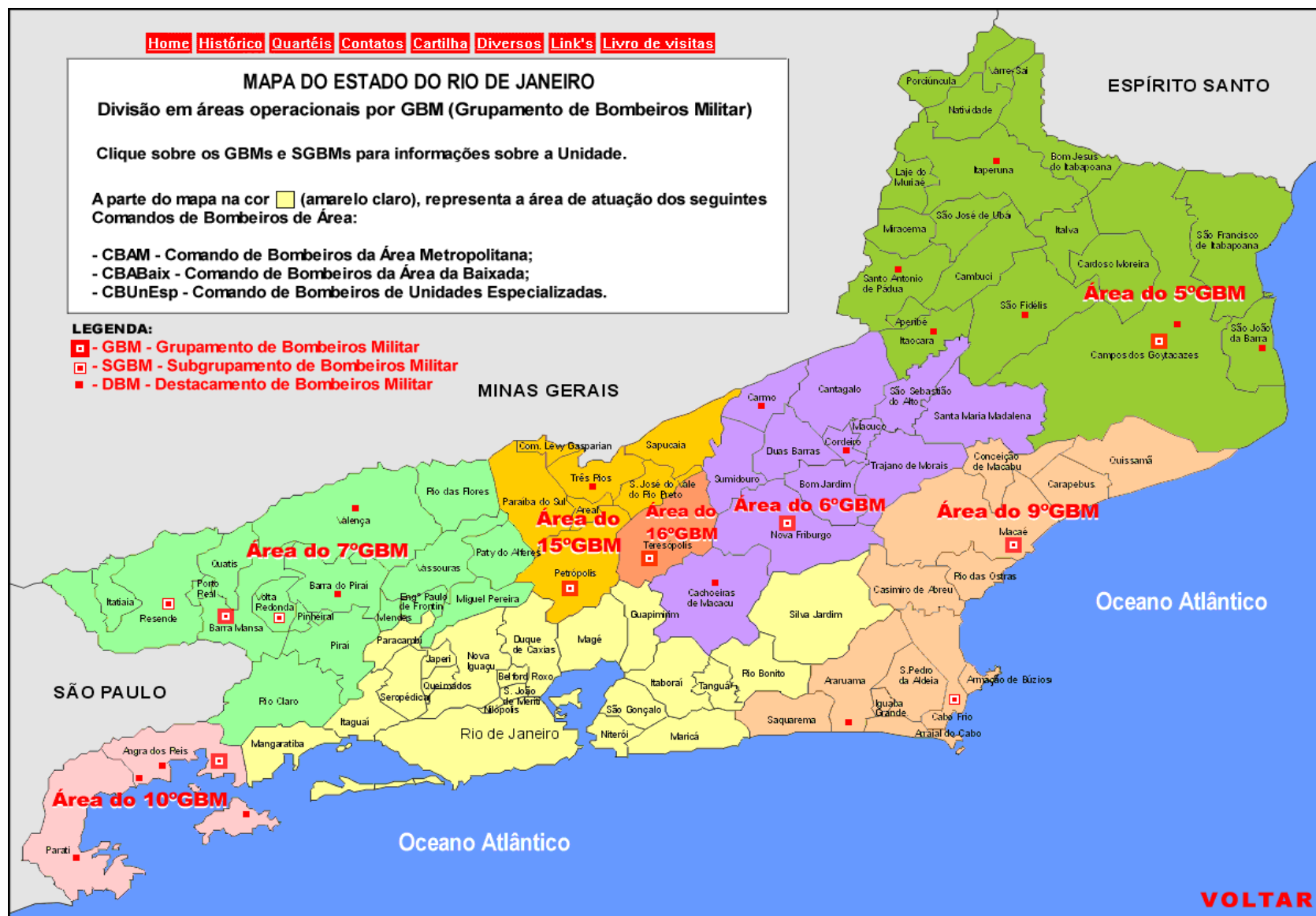
**ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
SOCORROS PRESTADOS PELO CBMERJ, POR TIPOS - 1992/1997
(Em %)**

TIPOS DE SOCORRO	ANOS					
	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Corridas para fogo	15,7	15,4	14,9	14,9	14,2	16,7
Corridas para socorros diversos	78,1	75,8	72,1	71,5	74,3	75,5
Socorros do Grupamento Marítimo	6,2	8,8	13,0	13,6	11,6	7,8
TOTAL	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

Fonte: CIDE. *Anuário Estatístico 1997*, com base em dados do CBMERJ.

Observa-se pelos quadros o grande peso dos "socorros diversos" no total dos atendimentos realizados pelo CBMERJ, com especial destaque para os serviços de ambulância, que crescem significativamente no período, acompanhando, provavelmente, a deterioração dos serviços emergenciais de saúde no estado. Outro tipo de atendimento que cresce de forma notável é a captura e recolhimento de animais - a maioria em áreas urbanas, segundo informa outra tabela do anuário do CIDE -, relacionadas possivelmente à "febre" de criação de animais domésticos, em particular de cães ferozes, que se verifica nos últimos anos no Rio de Janeiro.

CORPO DE BOMBEIROS MILITAR DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO - ÁREAS DE ATUAÇÃO



Fonte: Site do Comando de Bombeiros da Área do Interior (CBAI) [<http://www.compuland.com.br/muniz/cbai/mapa.htm>]

4. Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro

4.1 - Características gerais

- ❑ **Data de criação:** 30 de março de 1993.
- ❑ **Tipo de força:** Terrestre, civil, desarmada, ostensiva e fardada; subordinada à Prefeitura Municipal.
- ❑ **Área de atuação:** Município do Rio de Janeiro.
- ❑ **Atribuições legais** (Lei nº 1.887, de 27 de junho de 1992): Guarda ostensiva visando à proteção dos bens, serviços, instalações, meio ambiente e patrimônio histórico, cultural, ecológico e paisagístico do município; organização e fiscalização do tráfego de veículos no território municipal.
- ❑ **Funções previstas**
 - Orientar a comunidade local quanto ao direito de utilização dos bens e serviços públicos; assegurar o exercício desse direito, observadas as prescrições legais;
 - Oferecer apoio e orientação aos turistas brasileiros e estrangeiros;
 - Dirigir e fiscalizar o trânsito;
 - Coibir o comércio ambulante irregular, a favelização de logradouros públicos e a invasão de edificações sob responsabilidade da administração municipal;
 - Colaborar, em caráter excepcional, com as operações de defesa civil no município.

4.2 – Síntese da história institucional

- ❑ À parte as tentativas, empreendidas em 1831 e em 1865, de criar corpos civis de guarda como alternativa ao policiamento militar da cidade,⁹⁷ a história da Guarda Municipal do Rio de Janeiro remonta ao ano de 1935, quando se instituiu um efetivo encarregado da vigilância da então capital da República, dividida em 12 distritos. Em 1937 esse corpo tornou-se um meio de força armado, uniformizado e ostensivo. Sua atuação consistia em fiscalizar o ordenamento urbano e em prover segurança por ocasião de eventos especiais, como a remoção da Favela da Hípica, em 1945 e a inauguração do Maracanã, em 1950.
- ❑ Em 1964, a guarda foi dissolvida pelo Governador Carlos Lacerda, que criou, através da Lei nº 561/64 e do Decreto nº 347/65, a *Força Policial do Estado da Guanabara*, por sua vez extinta com a Fusão, em 1975 .
- ❑ A Constituição Federal de 1988 e a Constituição Estadual de 1989 devolveram autonomia aos municípios para que constituíssem “Guardas Municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações”. A Lei Orgânica do Município do Rio de Janeiro, de 1990, conferiu competência à Prefeitura para instituir “um corpo de guardas municipais especializados que não façam uso de armas”.
- ❑ A atual Guarda Municipal ou *Empresa Municipal de Vigilância S.A.* foi criada em 1993, através do Decreto nº 12.000, de 30 de março, conforme as prerrogativas conferidas pela Lei Orgânica do Município de 1990. Na formação de seu corpo inicial de agentes, a empresa se beneficiou da cisão parcial da Companhia de Limpeza Urbana (COMLURB), absorvendo

⁹⁷ Respectivamente a Guarda Municipal e a Guarda Urbana. Ambas as experiências - que procuravam transferir a "cidadãos de bem" e de posses a tarefa de policiar a cidade - foram consideradas um completo fracasso (ver Capítulo 1, item 1.2, acima, e Holloway, 1997).

2.200 vigilantes que compunham sua Gerência de Vigilância Patrimonial e que, submetidos a treinamento específico, foram transformados em guardas municipais.

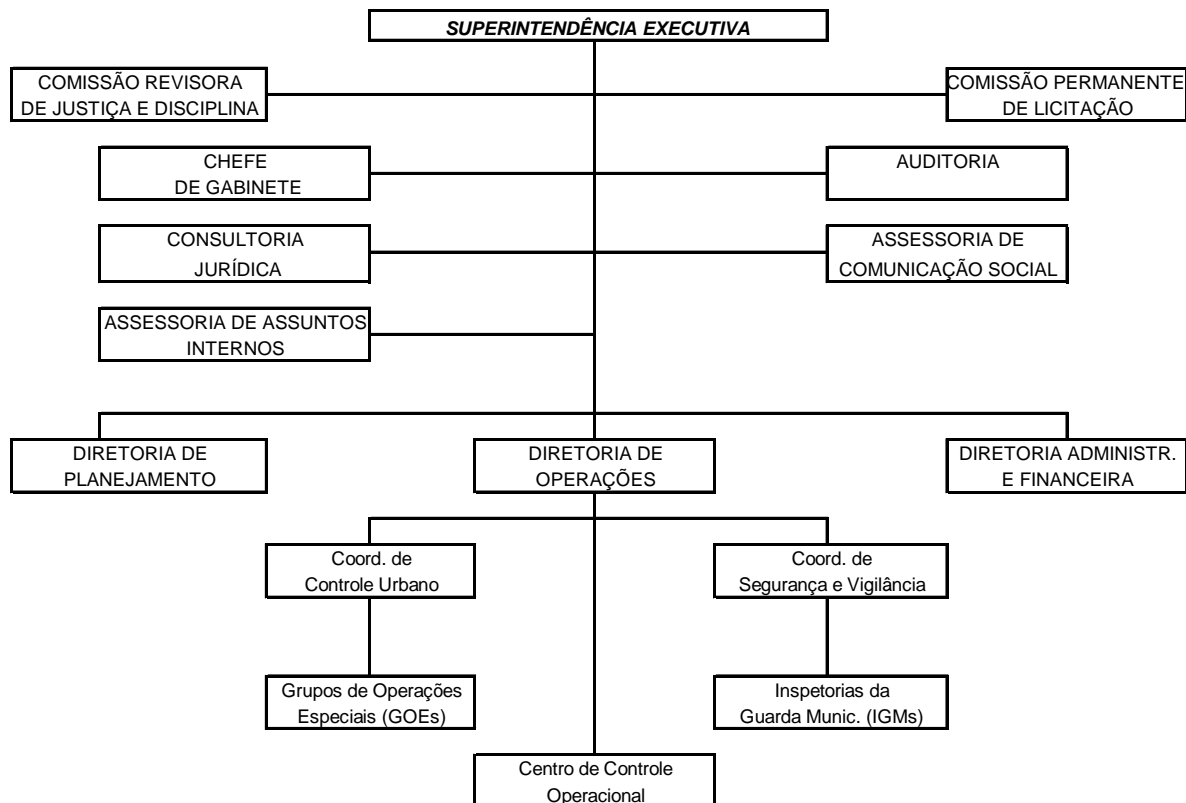
- O Código de Trânsito Brasileiro (Lei Nº 9.503, de 23 de setembro de 1997), entrado em vigor no início de 1998, atribuiu aos órgãos municipais as tarefas de policiar, dirigir e fiscalizar o tráfego de veículos nas suas respectivas circunscrições, atuando em conjunto com os órgãos estaduais e federais responsáveis. Desde então, a Guarda Municipal vêm dividindo com a Polícia Militar o policiamento ostensivo de trânsito da cidade.

Fontes: Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro. *História da Guarda Municipal Através de Seus Ex-comandantes (1934-1964)*; SOUZA (1996) e legislação pertinente.

4.3 – Estrutura administrativa

Definida como “Empresa de Segurança”, a Guarda Municipal é uma organização civil diretamente vinculada ao gabinete do prefeito da cidade do Rio de Janeiro. Seu comando é exercido por um Superintendente nomeado pelo prefeito e sua estrutura organizativa apresenta, resumidamente, o seguinte esquema:

GUARDA MUNICIPAL - ESTRUTURA ADMINISTRATIVA



Subordinadas à Diretoria de Operações, encontram-se as duas Coordenadorias responsáveis pelo planejamento e controle diretos das atividades-fim, a saber:

1. **Coordenadoria de Segurança e Vigilância** - planeja e controla as atividades rotineiras de patrulhamento, a cargo das 15 IGMs (Inspetorias da Guarda Municipal), unidades operacionais com circunscrições territorializadas;
2. **Coordenadoria de Controle Urbano** - planeja e controla as atividades especiais, realizadas pelos 7 GOEs (Grupos de Operações Especiais), que não possuem circunscrições territorializadas, atuando em toda a área do Município.

Embora existam na Guarda Municipal uma hierarquia e alguns traços institucionais importados do modelo militar,⁹⁸ não existe a divisão em "círculos", nem a rígida gradação de postos e prerrogativas de autoridade encontrada na PMERJ e no Corpo de Bombeiros. Todos os agentes envolvidos em atividades-fim têm o *status* de *guardas* e se diferenciam entre si a partir de critérios de capacidade e formação profissionais. A chefia de cada guarnição, denominada *liderança*, não é atribuída por patentes, mas constituída com base na indicação dos colegas e na capacitação do(a) guarda, através da frequência aos cursos de aperfeiçoamento oferecidos pela empresa. O trabalho rotineiro das guarnições é orientado por Supervisores, que controlam o desempenho do efetivo nas ruas.

4.4 – Formas de ingresso e critérios de seleção e capacitação

Para ingressar na Guarda Municipal é exigida idade mínima de 21 anos e conclusão do primeiro grau escolar. A seleção dos guardas envolve as seguintes etapas, todas eliminatórias:

- Prova escrita;
- Prova de aptidão física;
- Curso de três meses no Colégio Pedro II, onde são ministradas disciplinas de treinamento profissional, a saber: Segurança Patrimonial; Ordem Unida (noções de disciplina e organização); Primeiros Socorros; Noções de Direito; Organização do Trânsito/Controle do Tráfego; Técnicas de Operação dos Meios de Segurança; Ética e Disciplina; Noções de Língua Portuguesa; Noções da História da Cidade do Rio de Janeiro; Combate a Incêndios e Defesa Civil.
- Admissão e treinamento prático, com duração prevista de 15 dias, antes do início do trabalho nas ruas.

A aprovação do(a) candidato(a) depende não só do seu desempenho inicial nas provas escrita e de aptidão física, mas também em uma série de testes realizados ao longo das etapas de treinamento.

⁹⁸ Além de usarem farda, muito semelhante à da PMERJ, os guardas municipais formam uma "tropa", têm "nomes de guerra", batem continência e cumprem diversos rituais análogos aos das corporações militares (cf. Guarda Municipal. *Regulamento de Postura, Tratamento e Sinais de Respeito* (Decreto nº 14.329, de 1º de novembro de 1995).

4.5 - Controle interno e regulamento disciplinar

Os membros na ativa da Guarda Municipal estão sujeitos a um regulamento disciplinar criado pelo Decreto nº. 14.504, de 29 de dezembro de 1995. Esse documento define parâmetros éticos do comportamento profissional e as normas que regem a atuação dentro da instituição e fora dela, junto ao público atendido.

Nos dois capítulos iniciais do regulamento enfatizam-se princípios genéricos de obediência, disciplina e respeito à hierarquia, explicitam-se os principais deveres dos integrantes da Guarda e preconiza-se a necessidade de obedecer, em primeiro lugar, às ordens superiores, e às normas, leis e regulamentos vigentes. No terceiro capítulo são definidos os deveres do(a) guarda, privilegiando-se o desenvolvimento de suas habilidades funcionais. A noção do "dever" é relacionada ao melhor desempenho profissional no cargo e o sentido de obediência compreende o respeito à capacidade profissional, à habilidade em resolver problemas, assim como aos méritos e competências individuais. Embora o procedimento comum, em cada guarnição, seja o de seguir a orientação do(a) líder, é sempre possível romper a hierarquia (com respaldo do próprio regulamento disciplinar), quando a liderança não apresenta um bom encaminhamento para a solução de um determinado problema (visto como objetivo prioritário). Nesse caso, pela demonstração de competência, um(a) guarda pode assumir a liderança do grupo, no lugar de seu(sua) comandante. Quando isso ocorrer, ele ou ela deverá redigir um relatório com a justificativa de seus atos, que lhe servirá como defesa, caso venha a ser julgado(a) pela comissão de ética e disciplina da instituição.

A despeito de algumas semelhanças com o regime disciplinar da PM, são claras as diferenças, no sentido de ressaltar a iniciativa, liderança e competência individuais. Destaque-se a possibilidade de ruptura da hierarquia de comando - que nas corporações militares só é admissível em casos extremos -, a ausência de "círculos" estanques e da rígida graduação por patentes, assim como a ênfase em habilidades demonstradas no desempenho direto de atividades-fim, não restritas aos gestos excepcionais de "bravura". De funcionamento ainda muito recente no Rio de Janeiro, esse modelo - intermediário entre as forças civis de vigilância, implantadas sem sucesso em outras épocas, e as forças cuja organização é literalmente copiada das corporações militares - poderia fornecer uma referência importante no futuro para a modernização das instituições policiais fluminenses. Entretanto, a estrutura organizativa mais flexível não garante por si mesma essa modernização, se permanecem em vigor concepções

“bélicas” e discriminatórias de segurança pública. A Guarda Municipal do Rio de Janeiro, criada essencialmente para a defesa do patrimônio público e para a assistência aos cidadãos e turistas (atribuições estendidas posteriormente para o controle do trânsito urbano), acabou adquirindo alguns “vícios” das instituições policiais tradicionais, inclusive a truculência repressiva contra segmentos menos favorecidos da população (camelôs, mendigos etc.). A forte presença de ex-integrantes da PM na direção da Guarda e o projeto de transformá-la em força armada, que volta e meia se faz ouvir, sinaliza, assim, a possibilidade de ocorrer a trajetória oposta: ao invés de um parâmetro institucional inovador para os demais órgãos de segurança pública, a crescente “contaminação” dessa força pelas concepções e formas de atuação das polícias tradicionais.

4.6 - Efetivo

Tal como em outras forças de segurança pública, utilizam-se na Guarda Municipal os conceitos de efetivo previsto, existente, de pronto emprego e alocado em atividades-fim, computando-se nesta última rubrica todos os guardas municipais, e nas atividades-meio o pessoal que ocupa "cargos de confiança" (direção, gerência, assessoria, planejamento etc.) ou desempenha funções institucionais complementares (médico e engenheiro de trabalho, músicos etc.).

O quadro abaixo apresenta os principais indicadores gerais do efetivo da GM em 1998, tanto em números absolutos, quanto relativos à população residente no município:⁹⁹

⁹⁹ A distribuição do efetivo por IGMs será mostrada na terceira parte do relatório.

**GUARDA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO:
EFETIVO E RELAÇÃO EFETIVO/HABITANTES
Referência: julho de 1998**

Efetivo	
Previsto	10.000
Existente	4.814
Em atividades-fim (guardas)	4.380
De pronto emprego	3.717
Existente/previsto (%)	48,1
Em atividades-fim/existente (%)	91,0
Pronto/existente (%)	77,2
População residente	5.580.764
Efetivo previsto/população	1/558
Efetivo existente/população	1/1.159
Efetivo em atividades-fim/população	1/1.274
Efetivo pronto/população	1/1.501

Fontes: Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro e CIDE, *Anuário Estatístico 1997* (estimativa da população residente no Município em 1998).

Embora ainda estivesse longe da meta de dez mil funcionários, o efetivo da Guarda Municipal, em julho de 1998, já representava mais da metade (53%) do número de policiais militares alocados no Município do Rio de Janeiro, com uma proporção maior de agentes em atividades-fim (91%, contra 77,3% na PMERJ da capital).¹⁰⁰

A próxima tabela especifica a distribuição do efetivo por cargos - discriminando aqueles exclusivamente relacionados a atividades-meio ("funções de confiança": direção, assessoria, gerência, supervisão; funções técnicas de apoio) e o contingente de guardas municipais, responsável pela execução direta das atividades-fim:

¹⁰⁰ No início de 1999, a Guarda Municipal incorporou a seus quadros 500 novos agentes, destinados, na maioria, ao policiamento de trânsito.

**GUARDA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO:
EFETIVO POR CARGOS E FUNÇÕES**

Referência: julho de 1998

CARGOS/FUNÇÕES	EFETIVO
Superintendente Executivo	1
Diretor de Empresa	3
Chefe de Gabinete	1
Consultor Jurídico	1
Coordenador	7
Assessor Chefe	2
Auditor Chefe	1
Assessor I	2
Gerente I	18
Inspetor de Operações	8
Inspetor de Vigilância	15
Assessor Jurídico	3
Assessor II	15
Assessor II de Desenvolvimento Institucional	1
Assessor II de Orçamento	1
Supervisor de Vigilância	12
Assessor III	64
Chefe de Divisão	9
Subinspetor de Vigilância	60
Gerente II	1
Assistente I	111
Secretário de Empresa	8
Assistente II	32
Secretário de Empresa II	5
Funções de confiança	381
Músicos	40
Médico do Trabalho	1
Engenheiros do Trabalho	2
Enfermeiro do Trabalho	1
Aux. de Enfermagem do Trabalho	1
Técnicos de Segurança do Trabalho	8
Profissionais diversos	53
Guardas Municipais	4380
EFETIVO TOTAL	4814

Fonte: Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro

Eis algumas informações sobre o perfil sócio-econômico dos funcionários: 77% têm idades entre 25 e 31 anos; 70% são casados ou vivem em regime de união consensual e 70% residem na Zona Oeste do Rio de Janeiro. As mulheres representam 6% do efetivo da Guarda - proporção pequena, mas bem superior à da PMERJ (cerca de 3% em 1999).¹⁰¹

4.7 - Escala e jornada de trabalho

Todos os agentes alocados em atividades-fim cumprem jornada de 48 horas semanais, em escalas de serviço de 12/36 horas, ou seja, a cada 12 horas uma turma de guardas é

¹⁰¹ Estatísticas de Atendimento do Serviço Social (fornecidas pela Diretoria de Planejamento da Guarda Municipal do Rio de Janeiro).

substituída por outra, retornando ao trabalho 36 horas depois.

4.8 - Remuneração e benefícios

O salário-base de um(a) guarda municipal, em 30 de agosto de 1999, era de R\$ 286,14, podendo o salário bruto chegar a R\$ 815,50 em função de acréscimos cumulativos, entre os quais:

- Adicional de risco (20 a 40%);
- Adicional de operações (40%);
- Habilitação profissional (15%);
- Adicional de liderança (20%);
- Adicional de instrução (40%).¹⁰²

Quanto aos benefícios não relacionados diretamente às atividades da Guarda, esta segue o regime da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT).

4.9 – Formas de atuação e tipos de ocorrências registradas

A atuação da Guarda Municipal restringe-se exclusivamente à cidade do Rio de Janeiro e seu poder de polícia é autônomo em relação aos órgãos policiais de âmbito estadual, embora possa atuar em conjunto com os mesmos no que se referir à segurança do município. As tarefas da Guarda ora se assemelham às da Polícia Militar (manutenção da ordem pública; prevenção de crimes e contravenções; fiscalização do trânsito), ora às da Defesa Civil (assistência à população em acidentes naturais). Além das atividades de patrulhamento, está incumbida de levantar e comunicar aos órgãos competentes os problemas da alçada de outros serviços públicos: buracos nas ruas, bueiros sem tampa, defeitos nos sinais de trânsito, iluminação deficiente, terrenos baldios cobertos por mato, orelhões defeituosos etc.

As IGMs (Inspetorias da Guarda Municipal) - que subdividem o município em 15 áreas, cada qual correspondendo a uma ou mais Regiões Administrativas da cidade - constituem a base territorial dos serviços de rotina. Tais serviços são realizados por "guarnições" das IGMs e, em certos tipos de atividades, são apoiados pelos GOEs (Grupamentos de Operações Especiais), que atuam em todo o município. Nos dois quadros abaixo descrevem-se as principais atividades da Guarda, os tipos de guarnição utilizados e as competências específicas dos Grupamentos Especiais.

¹⁰² Dados fornecidos pela Diretoria de Pesquisa e Desenvolvimento Tecnológico da Guarda Municipal do Rio de Janeiro..

SERVIÇOS DE ROTINA DA GUARDA MUNICIPAL

ATIVIDADES	TIPOS DE GUARNIÇÃO
<input type="checkbox"/> Fiscalizar o trânsito	Patrolhamento a pé, individual, realizado com apoio tático de viaturas
<input type="checkbox"/> Policiar a ocupação das ruas e retirar ambulantes ilegais estabelecidos em logradouros públicos <input type="checkbox"/> Proteger e fiscalizar instalações municipais <input type="checkbox"/> Proteger áreas freqüentadas por turistas <input type="checkbox"/> Proteger eventos diversos, promovidos pela prefeitura <input type="checkbox"/> Garantir a prestação dos serviços municipais	Patrolhamento a pé, em dupla, realizado com apoio tático de viaturas
<input type="checkbox"/> Retirar mendigos e pedintes das ruas, praças e calçadas <input type="checkbox"/> Retirar invasores de áreas e prédios públicos <input type="checkbox"/> Atuar contra a atividade de flanelinhas <input type="checkbox"/> Apoiar operações dos órgãos de segurança federais e estaduais	Comboio formado com um número variável de viaturas. Em cada viatura são "empenhados" 6 guardas

Fonte: Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro/ Coordenadoria de Segurança e Vigilância

GRUPAMENTOS DE OPERAÇÕES ESPECIAIS (GOEs) - COMPETÊNCIAS ESPECÍFICAS

GRUPO DE AÇÕES ESPECIAIS (GAE)	GRUPO ESPECIAL DE CONTROLE URBANO (GEC)	GRUPO DE CÃES DE GUARDA (GCG)	GRUPO DE DEFESA AMBIENTAL (GDA)	GRUPO DE APOIO AO TURISTA (GAT)	GRUPO TÁTICO OPERACIONAL (GTO)	GRUPO ESPECIAL DE TRÁFEGO (GET)
Realizar apoio especial às missões de rotina e de suporte à execução de atos do poder municipal	Evitar, restringir e reprimir ações de vandalismo ou invasões de áreas e instalações municipais	Apoiar missões especiais, com a utilização de cães	Proteger o patrimônio cultural, histórico, ecológico e paisagístico do município. Coibir crimes ecológicos	Proteger, apoiar e informar turistas brasileiros e estrangeiros	Reforçar a proteção e escolta às autoridades Dar apoio às missões de controle urbano. Coibir a camelotagem ilegal	Controlar e orientar o tráfego de veículos Coibir e multar infrações de trânsito
→ A distribuição dos guardas dos GOEs pelos diversos tipos de atividade-fim é feita em função de aptidões individuais. → O trabalho desenvolvido pelos Grupamentos Especiais é registrado em uma espécie de ata intitulada "Livro das Partes Diárias".						

Fonte: Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro/ Coordenadoria de Controle Urbano

Os próximos quadros ilustram as formas de atuação da Guarda Municipal, mostrando os tipos e o volume de ocorrências registrados pelos GOEs e IGMs nos anos de 1997 e 1998.

**GUARDA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO:
OCORRÊNCIAS REGISTRADAS EM 1997 E 1998
(Número de registros)**

TIPOS DE OCORRÊNCIAS	1997	1998
Prestação de auxílio	5245	7606
Auxílio ao público	3103	3989
Auxílio ao turista	83	74
Auxílio ao Guarda Municipal	1070	1433
Auxílio aos órgãos municipais	850	1881
Auxílio à autoridade	139	229
Trânsito	281	3921
Atropelamento	121	293
Colisão com vítima	70	260
Colisão sem vítima	87	3341
Apreensão/retenção de veículo	3	27
Relativas ao patrimônio público	187	202
Dano contra o patrimônio municipal	136	149
Pichação	51	53
Meio ambiente e defesa civil	257	693
Poluição	112	514
Dano contra o meio ambiente	64	81
Incêndio	13	37
Incêndio na mata	24	7
Infração à lei de proteção à fauna	8	5
Infração ao código de pesca	6	6
Infração ao código florestal	6	1
Risco de desabamento	6	5
Apreensão de animais	17	34
Enchente	1	3
Relativas a invasões e comércio ambulante	1684	3136
Tumulto em local de invasão	8	6
Tumulto com ambulantes	72	59
Apreensão de material	1604	3071
Relativas a crimes e contravenções	403	501
Lesão corporal	190	158
Ameaça	33	43
Furto	62	124
Roubo	52	80
Roubo em estabelecimento de ensino	3	7
Entorpecentes (porte ou uso)	39	33
Vias de fato	7	19
Furto em órgão de ensino	5	3
Usurpação	2	0
Corrupção	0	1
Apropriação indébita	1	4
Apreensão de arma de fogo	2	10
Apreensão de arma branca	7	19
Assistenciais	146	850
Mal súbito	49	242
Condução de enfermo	48	315
Ocorrência com alienado mental	17	66
Menor abandonado	32	227
Outras ocorrências	159	370
Encaminhamento de menor infrator	56	82
Recolhimento de população de rua	68	61
Ocorrência com PM	4	14
Encontro de cadáver	24	27
Outras	7	186
TOTAL	8362	17279

Fonte: Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro/ Diretoria de Operações

**GUARDA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO:
OCORRÊNCIAS REGISTRADAS EM 1997 E 1998
(Em %)**

TIPOS DE OCORRÊNCIAS	1997	1998
Prestação de auxílio	62,7	44,0
Trânsito	3,4	22,7
Relativas ao patrimônio público	2,2	1,2
Relativas ao meio ambiente e defesa civil	3,1	4,0
Relativas a invasões e comércio ambulante	20,1	18,1
Relativas a crimes e contravenções	4,8	2,9
Assistenciais	1,7	4,9
Outras ocorrências	1,9	2,1
TOTAL	100,0	100,0

Fonte: Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro/ Diretoria de Operações

Os quadros ressaltam, como mais numerosas, as ocorrências de auxílios prestados (ao público, a outros guardas, ao turista e a outros órgãos públicos), seguidas, em 1997, das ocorrências relacionadas a invasões e ao comércio ambulante. Ressaltam também o grande aumento dos registros de trânsito, que se tornam o segundo tipo mais numeroso de ocorrências em 1998, devido, certamente, à municipalização do policiamento de trânsito no início daquele ano.

É importante observar que os quadros abaixo não incluem multas por infrações, que são contabilizadas à parte pela Secretaria Municipal de Trânsito. Esta informa que, durante o ano de 1998, foram aplicados 501.902 autos de infração e 364.983 multas de trânsito na cidade do Rio de Janeiro, a maioria (52%) por estacionamento irregular. Informa ainda que o total do efetivo atualmente alocado no controle do tráfego carioca é de 1.037 agentes (152 policiais militares, 647 guardas municipais e 238 operadores da própria Secretaria).¹⁰³

¹⁰³ [<http://www.rio.rj.gov.br/smtr>].

5. Agentes de Segurança Penitenciária¹⁰⁴

5.1 - Características gerais

- ❑ **Data de regulamentação do cargo:** 18 de dezembro de 1985
- ❑ **Tipo de força:** Terrestre, civil, armada, uniformizada, pertencente ao quadro funcional do Departamento de Sistema Penitenciário do Estado do Rio de Janeiro (DESIPE), órgão da Secretaria de Estado de Justiça.
- ❑ **Área de atuação:** 31 unidades prisionais e hospitalares do DESIPE no Estado do Rio de Janeiro.
- ❑ **Atribuições legais e funções previstas (Lei estadual nº 944/85):**
 - vigiar e manter a ordem, segurança e disciplina nos estabelecimentos penais do estado;
 - escoltar presos e internos de uma unidade a outra, quando necessário e determinado por lei;
 - zelar pela segurança dos presos e pela integridade de pessoas e bens nas instituições prisionais;
 - participar de programas de reabilitação social e assistência aos presos e internos.

5.2 – Síntese da história institucional

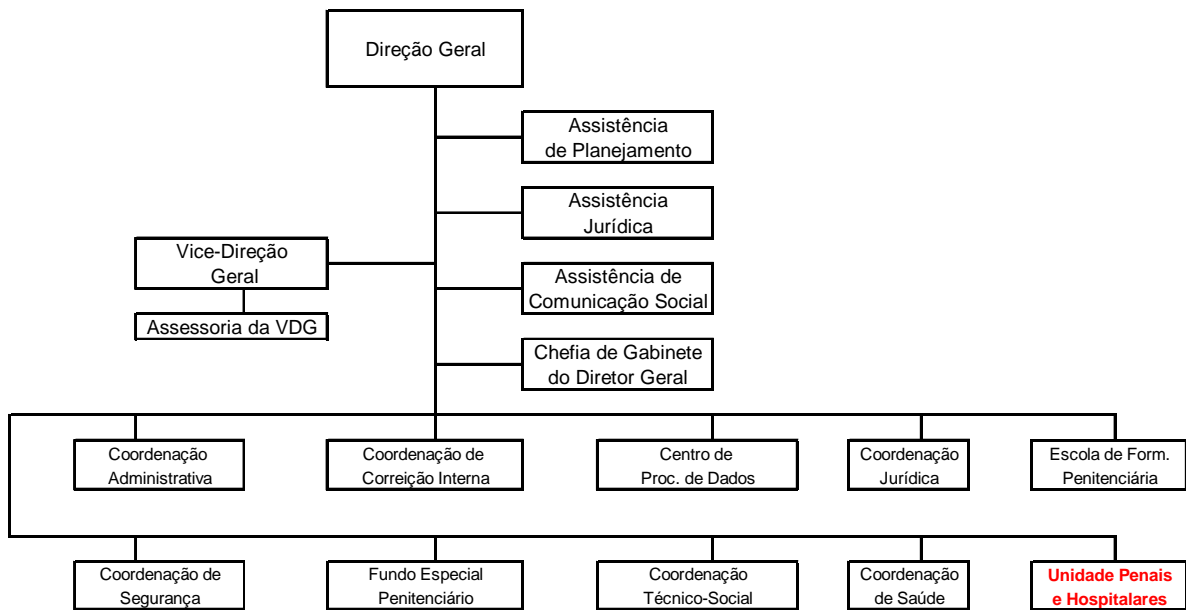
- ❑ No Estado do Rio de Janeiro, os cargos de *Inspetor de Segurança Penitenciária* e *Agente de Segurança Penitenciária* foram regulamentados pela Lei estadual nº 944, de 18 de dezembro de 1985. A mesma lei incorporou ao quadro permanente do DESIPE os antigos Guardas de Presídio, conforme previsto no Decreto-Lei nº 408, de 10 de fevereiro de 1979.
- ❑ A Constituição Estadual de 1989 (art. 183) determinava a criação de uma Polícia Penitenciária no Rio de Janeiro, com incumbência de executar a "vigilância intramuros nos estabelecimentos penais", mas, por não estar prevista na Constituição Federal, essa iniciativa foi vetada em 1990.

5.3 – Estrutura administrativa e hierárquica

O organograma do DESIPE, abaixo, situa as Unidades Prisionais e Hospitalares como órgãos subordinados à Direção Geral do Departamento. Cada uma dessas unidades, por seu turno, possui um diretor, na maioria das vezes escolhido por indicação do Secretário Estadual de Segurança ou de Justiça. Os diretores de unidades são responsáveis pela atuação dos Inspetores e Agentes de Segurança Penitenciária sob seu comando.

¹⁰⁴ Não foi realizado um levantamento direto sobre a guarda penitenciária para esta pesquisa. O breve painel aqui exposto baseia-se quase exclusivamente no relatório do ISER sobre vitimização de policiais, restrito ao município do Rio de Janeiro (Muniz & Soares, 1998), com alguns dados adicionais obtidos na *home page* do DESIPE.

DEPARTAMENTO DO SISTEMA PENITENCIÁRIO (DESIPE) - ORGANOGRAMA



Fonte: Site do DESIPE na Internet [<http://www.proderj.rj.gov.br/desipec>]

Os Inspetores chefiam os Agentes de Segurança Penitenciária, e ambos os cargos são diferenciados internamente por classes - de "A" (nível mais baixo) a "C" (nível mais elevado) -, cada qual possuindo atribuições específicas, conforme o quadro abaixo:

CATEGORIA FUNCIONAL	CLASSE	ATRIBUIÇÕES
INSPECTOR DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA	C	Chefiar equipes de Agentes de Segurança Penitenciária.
	B	Executar e fiscalizar, sob orientação superior, as atribuições próprias dos Agentes de Segurança Penitenciária,
	A	supervisionado-as e respondendo por aquelas que envolverem níveis de maior complexidade e dificuldade
AGENTE DE SEGURANÇA PENITENCIÁRIA	C	Zelar pela segurança pessoal dos detentos, de outras pessoas e de bens nas unidades prisionais em que esteja alocado(a); participar de programas de reabilitação, tratamento e assistência aos presos e internos
	B	Sob supervisão dos inspetores ou de outras autoridades designadas, exercer vigilância para manter a ordem e a disciplina e para garantir a vigência das leis penais nos estabelecimentos penitenciários do estado
	A	Atender à requisição oficial de dirigir veículos automotores, quando habilitado(a) e credenciado(a); escoltar presos e internos

5.4 – Formas de ingresso e critérios de seleção e capacitação

O ingresso no quadro de agentes penitenciários se dá mediante concurso público, para o qual se exige nacionalidade brasileira, idade mínima de 21 anos, certificado de conclusão do 1º grau escolar e carteira de motorista. A seleção é feita em duas etapas:

- Prova escrita de conhecimentos gerais; prova de capacidade física e exame de sanidade físico-mental;
- Aprovação em estágio experimental, com aferição de frequência, aproveitamento e conceito, bem como aprovação na investigação social, que apura os antecedentes criminais, sociais e familiares do(a) candidato(a).

Uma vez aprovado(a) e já em efetivo exercício das suas funções, o(a) agente cumpre um estágio probatório de 2 anos, durante o qual são apurados quesitos necessários à sua confirmação no cargo, como idoneidade moral, assiduidade, pontualidade, disciplina, eficiência e interesse no trabalho.

5.5 - Critérios de promoção e ascensão

Todos os funcionários ingressam na carreira como Agentes de Segurança. Por meio do Plano de Promoção e Ascensão Profissional, podem progredir na seqüência de classes e, posteriormente, passar ao cargo de Inspetor classe "A", até atingir o mais alto posto, de Inspetor classe "C". A promoção e ascensão, de acordo com a lei 944/85, obedecem a critérios estabelecidos por atos do Secretário de Justiça e seguem os princípios de antigüidade, merecimento, bravura e promoção *post-mortem* (Capítulo III, art. 8º). As promoções por antigüidade e merecimento são alternadas, isto é, a cada vaga de antigüidade segue-se outra de merecimento, com um interstício mínimo de 730 dias entre elas (art. 9º). Definem-se como atos de bravura ações "incomuns de coragem e audácia, que, ultrapassando os limites normais do cumprimento do dever, representem feitos úteis às atividades do sistema penal, pelos resultados alcançados ou pelo exemplo altamente positivo deles emanados" (art. 11º).

5.6 - Controle interno, código de ética e regime disciplinar

Em sua função de manter a segurança, e de vigiar e executar as leis de prisão e sentenças penais, os agentes e inspetores penitenciários estão submetidos a um regime disciplinar e de responsabilidades previsto na mesma lei (nº 944/85) que regulamenta esses cargos.

- A responsabilidade civil abrange procedimentos dolosos ou culposos que importarem, principalmente, em prejuízo para a Fazenda Estadual ou para terceiros.
- A responsabilidade penal abrange os crimes e contravenções imputados ao(à) funcionário(a) no exercício do cargo.
- A responsabilidade administrativa resulta de atos ou omissões, no desempenho do cargo ou fora dele, que comprometam a dignidade e o decoro da função pública. Nesse caso, as penas variam da advertência à demissão e posterior cassação da aposentadoria, jubilação e disponibilidade.
- As sanções civis, penais e disciplinares podem acumular-se, sendo independentes umas

das outras.

- O(a) funcionário(a), em todas as situações citadas, tem direito de defesa e de pedido de reconsideração.

A mesma Lei, em seu Capítulo V- “Do código de Ética”, enumera os preceitos a serem observados pelos funcionários, entre os quais destacam-se (art. 18º):

- Proteger as pessoas e bens;
- Preservar a ordem, repelindo a violência;
- Respeitar os direitos e garantias individuais;
- Jamais revelar tibieza ante o perigo e o abuso;
- Exercer a função com probidade, discrição e moderação, fazendo observar as leis e os regulamentos;
- Não permitir que animosidades pessoais influam em suas decisões;
- Respeitar a dignidade da pessoa humana;
- Respeitar e fazer respeitar a hierarquia do serviço atribuído aos sistema penal .

5.7 - Efetivo

Como já dito, são atualmente 31 as unidades prisionais e hospitalares do estado, com uma população carcerária em torno de 13.400 pessoas.¹⁰⁵ Em abril de 1998, o efetivo total de agentes penitenciários na cidade do Rio de Janeiro - onde se concentravam quase 70% das unidades do DESIPE - era de 2.524 funcionários, distribuídos da seguinte forma por categorias e classes funcionais:

CATEGORIA FUNCIONAL	CLASSES			TOTAL
	C	B	A	
Agentes	321	856	1.270	2.447
Inspetores	75	2	0	77
TOTAL	396	858	1.270	2.524

Fonte: Secretaria de Justiça - RJ/ Coordenação de Pessoal/Divisão de Registros Funcionais

As mulheres representavam 11,6% do efetivo total, uma parcela mais alta que em outras forças ostensivas de segurança pública (na PM, como já visto, representam apenas cerca de 1% e na Guarda Municipal, cerca de 6%). Eis a distribuição por gênero dos agentes e inspetores penitenciários em abril de 1998:

	AGENTES		INSPETORES		TOTAL	
	Número	%	Número	%	Número	%
Homens	2.170	88,7	62	80,5	2.232	88,4
Mulheres	277	11,3	15	19,5	292	11,6
Total	2.447	100,0	77	100,0	2.524	100,0

Fonte: Secretaria de Justiça- RJ/ Coordenação de Pessoal/ Divisão de Registros Funcionais

¹⁰⁵ Ver, ao final do capítulo, as principais características de 30 desses 31 estabelecimentos.

Segundo o mesmo cadastro da Secretaria de Justiça, 68% do efetivo total de agentes e inspetores penitenciários tinham idade igual ou superior a 30 anos e 60% eram casados. Eis a distribuição desse efetivo por faixas etárias e por estado civil:

IDADE	Número	%
21 a 25	352	13,95
25 a 30	455	18,03
30 a 40	1.085	42,99
40 ou mais	631	25,00
Sem informação	1	0,04
TOTAL	2.524	100,0

ESTADO CIVIL	Número	%
Casados	1.514	59,98
Solteiros	429	17,00
Separados	379	15,02
Viúvos	202	8,00
TOTAL	2.524	100,00

Fonte: Secretaria de Justiça- RJ/ Coordenação de Pessoal/ Divisão de Registros Funcionais

5.8 - Escala e jornada de trabalho

A escala de trabalho dos agentes e inspetores penitenciários, em jornada de 72 horas semanais, é de 24/72, ou seja, a cada 24 horas, turmas de agentes e inspetores são substituídas por outras e retornam 72 horas depois.

5.9 - Remuneração e benefícios

O vencimento básico dos agentes e inspetores penitenciários tem como piso o salário mínimo e pode ser acrescido de adicional por tempo de serviço, gratificações, ajuda de custo e diárias (em caso de deslocamentos para outras cidades, a serviço). Além das vantagens pecuniárias, agentes e inspetores desfrutam dos seguintes benefícios:

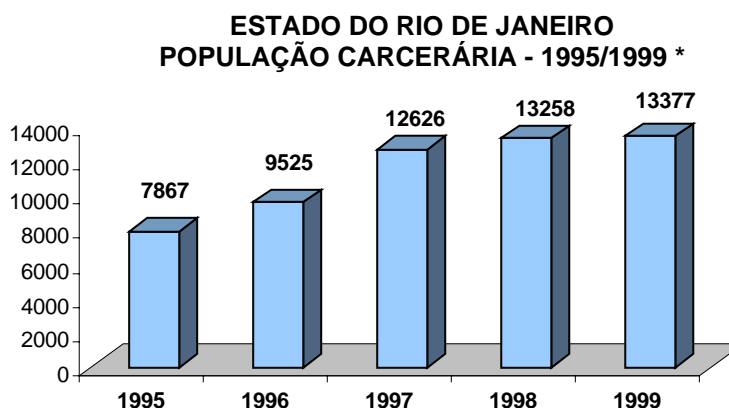
- Assistência médica, farmacêutica, dentária, hospitalar e outras julgadas necessárias, como creches e assistência em sanatórios, extensivas às famílias e aos inativos;
- Manutenção obrigatória dos sistemas previdenciários e de seguro social, em favor de todos os funcionários inativos;
- Plano de seguro compulsório para complementação de proventos e pensões;
- Assistência Judiciária, extensiva às famílias e aos inativos;
- Financiamento para compra de imóvel destinado a residência;
- Auxílio para educação dos dependentes;
- Cursos e centros de treinamento, aperfeiçoamento e especialização profissional;
- Falta ao serviço, sem perda de vencimento, por até oito dias consecutivos em razão de casamento ou de falecimento de cônjuge, companheiro(a), pais, filhos ou irmãos.

De acordo com a Lei nº 944, Capítulo I, a função de segurança penitenciária é incompatível com qualquer outra atividade, remunerada ou não, que traga prejuízo a administração da vigilância e segurança nas unidades do Sistema Penitenciário do Estado.

Apesar dessa “incompatibilidade”, é freqüente a participação de agentes penitenciários (assim como de policiais militares e civis, bombeiros e praças do Exército) em atividades remuneradas de segurança particular - prática facilitada, se não estimulada, pelos turnos alternados de serviço (que no caso dos agentes penitenciários, como visto acima, resultam em três dias de trabalho na semana, pois a cada plantão de 24 horas seguem-se 72 horas de folga).

5.10 - Unidades penais e população carcerária

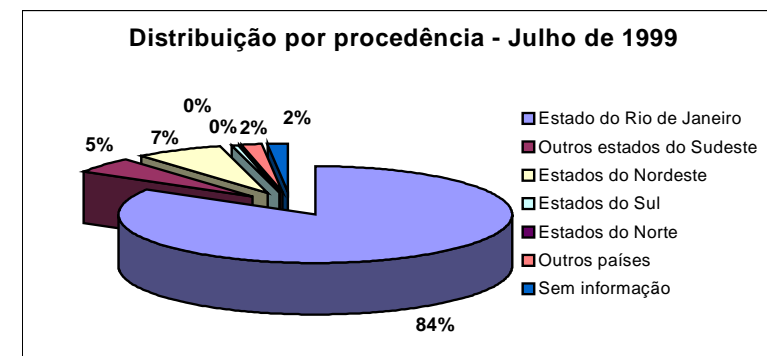
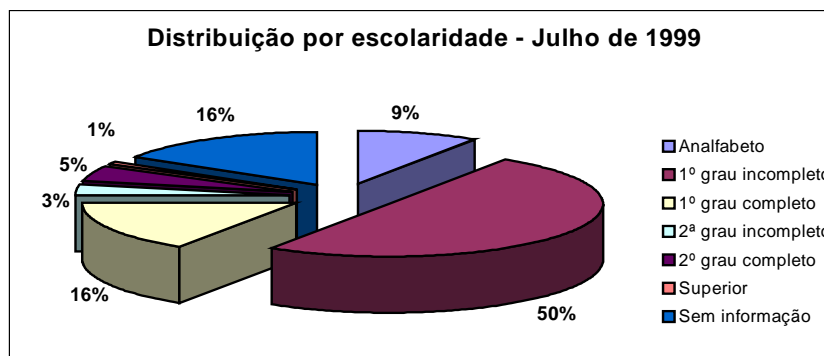
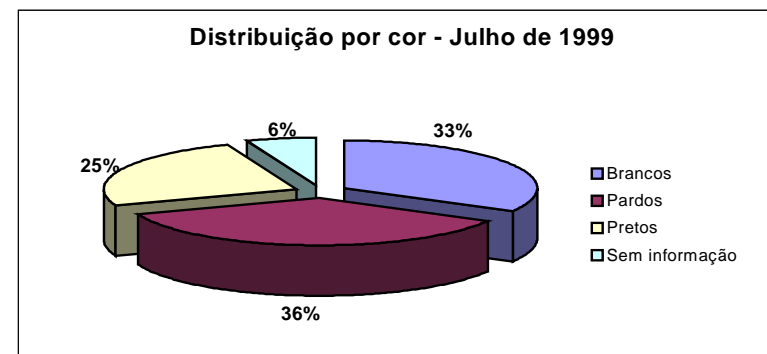
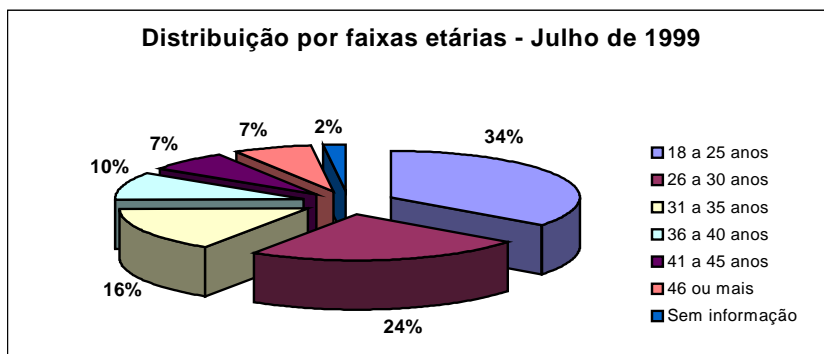
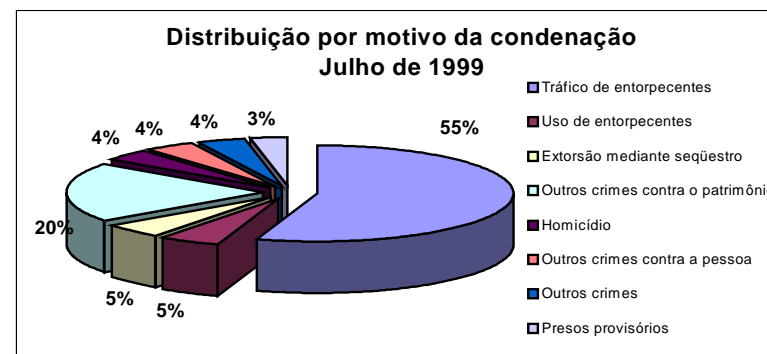
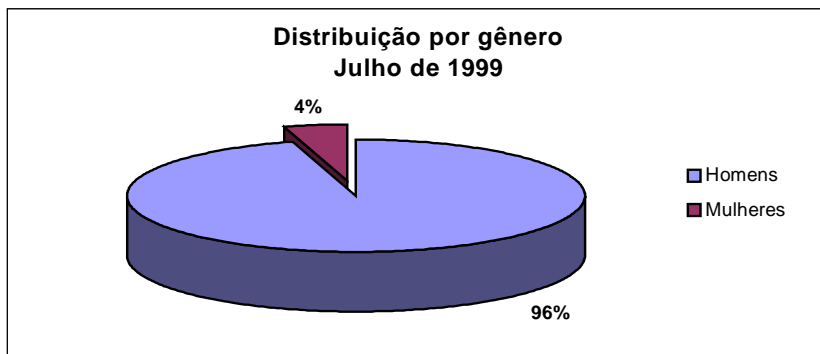
A partir de informações veiculadas pelo DESIPE, podem-se destacar algumas características do universo no qual atuam os agentes de segurança penitenciária do estado. O primeiro gráfico abaixo mostra a evolução da população carcerária total nos últimos cinco anos e os seis gráficos posteriores desenharam o perfil dessa população quanto a gênero, idade, cor, escolaridade, procedência e motivo da condenação. Em seguida, identificam-se numa tabela 30 das 31 unidades penais e hospitalares atualmente geridas pelo DESIPE, com as respectivas localizações, datas de inauguração, regimes de encarceramento (aberto, semi-aberto, fechado), classificação de graus de segurança e número de vagas disponíveis.



(*) Mês de referência: julho

Fonte: Site do DESIPE na Internet [<http://www.proderj.rj.gov.br/desipe>]

POPULAÇÃO CARCERÁRIA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO



Fonte: Site do DESIPE na Internet [<http://www.proderj.rj.gov.br/desipe>]

DESIPE - ESTABELECIMENTOS PENAIS E HOSPITALARES NO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
(Referência: agosto de 1999)

ESTABELECIMENTOS	LOCALI- ZAÇÃO	INAUGU- RAÇÃO	REGIME	SEGU-RANÇA	CAPA- CIDADE
1. UNIDADES PENAIS					
Colônia Agrícola Marco Aurelio Vergas Tavares de Mattos	Magé	1912	semi-aberto	mínima	230
Presídio Ary Franco	Água Santa	1995	fechado	máxima	958
Penitenciária Alfredo Tranjan	Bangu	1995	fechado	máxima	576
Penitenciária Esmeraldino Bandeira	Bangu	NI	fechado	média	1.205
Instituto Penal Edgard Costa	Niterói	NI	semi-aberto e aberto	NI	620
Presídio Evaristo de Moraes	S. Cristóvão	1967	fechado	média	1.600
Penitenciária Vieira Ferreira Neto	Niterói	NI	fechado	média	264
Presídio Hélio Gomes	Estácio	NI	fechado	máxima	943
Presídio Lemos de Brito	Estácio	1769	fechado	máxima	610
Penitenciária Laércio da Costa Pellegrino	Bangu	1988	fechado	máxima	48
Penitenciária Milton Dias Moreira	Estácio	1948	fechado	máxima	897
Penitenciária Moniz Sodré	Bangu	1971	fechado	baixa	250
Presídio Nelson Hungria	Estácio	1995	fechado	máxima	220
Presídio Carlos Tinoco da Fonseca Runairg	Campos	1977	fechado	máxima	265
Instituto Penal Plácido Sá Carvalho	Bangu	1979	semi-aberto	mínima	1.128
Penitenciária Pedrolino Werling de Oliveira	Estácio	1993	fechado	máxima	240
Instituto Penal Romeiro Neto	Niterói	NI	semi-aberto e aberto	média e baixa	74
Penitenciária Talavera Bruce	Bangu	1942	fechado	máxima	312
Penitenciária Vicente Piragibe	Bangu	1979	fechado	mínima	1.406
Penitenciária Dr.Serrano Neves	Bangu	1997	fechado	máxima	898
Penitenciária Jonas Lopes de Carvalho	Bangu	1999	fechado	máxima	
SUBTOTAL					12.744
2. UNIDADES HOSPITALARES					
Hospital Dr. Hamilton Agostinho Vieira de Castro	Bangu	1969	fechado	média	80
Hospital Penal Fábio Soares Maciel	Estácio	1910	fechado	máxima	100
Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico Heitor Carrilho	Estácio	1921	fechado	média	180
Hospital Psiquiátrico Penal Roberto Medeiros	Bangu	1977	fechado	média	150
Hospital Penal de Niterói	Niterói	1994	fechado	média	24
Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico Henrique Roxo	Niterói	1972	fechado	média	150
Sanatório Penal	Bangu	NI	fechado	máxima	93
SUBTOTAL					777
TOTAL					13.521
POPULAÇÃO CARCERÁRIA (Julho de 1999)					13.377

Fonte: Site do DESIPE na Internet [<http://www.proderj.rj.gov.br/desipe>]

Serviços de segurança pública no Rio de Janeiro: recursos, distribuição espacial e padrões de atuação*

Leonarda Musumeci**
Galeno Ferraz Filho***

Janeiro de 2000

Sumário

INTRODUÇÃO	2
1. ORÇAMENTO E GASTOS	2
1.1 - A SEGURANÇA PÚBLICA NO ORÇAMENTO ESTADUAL	2
1.2 - ESTRUTURA DE DESPESAS DA POLÍCIA MILITAR	5
2. DISTRIBUIÇÃO ESPACIAL DO EFETIVO E DAS VIATURAS POLICIAIS	8
2.1 - ESTADO DO RIO DE JANEIRO	8
2.1.1 - <i>Polícia Militar</i>	11
2.1.2 - <i>Polícia Civil</i>	18
2.2 - MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO.....	19
2.2.1 - <i>Polícia Militar</i>	22
2.2.2 - <i>Polícia Civil</i>	26
2.2.3 - <i>Guarda Municipal</i>	28
2.3 - SÍNTESE.....	32
3. OCORRÊNCIAS REGISTRADAS E PADRÕES DE ATUAÇÃO DAS POLÍCIAS	34
3.1 - OS DADOS E SUAS LIMITAÇÕES.....	34
3.2 - POLÍCIA MILITAR	39
3.2.1 - <i>Ocorrências diversas</i>	44
3.2.2 - <i>Ocorrências de Trânsito</i>	51
3.2.3 - <i>Ocorrências Criminais</i>	55
3.2.4 - <i>Ocorrências Assistenciais</i>	60
3.2.5 - <i>Ocorrências contravencionais</i>	62
3.2.6 - <i>Relações entre distribuição das ocorrências, do efetivo e da população</i>	65
3.2.7 - <i>Formas de policiamento, recursos aplicados e geração de ocorrências</i>	69
3.2.8 - <i>Prisões, autuações e apreensões</i>	79
3.2.9 - <i>Síntese</i>	82
3.3 - POLÍCIA CIVIL	85
3.3.1 - <i>Crimes</i>	89
3.3.2 - <i>Contravenções</i>	107
3.3.3 - <i>Ocorrências diversas</i>	110
3.3.4 - <i>Síntese</i>	113
3.4 - RELAÇÕES ENTRE OCORRÊNCIAS REGISTRADAS PELAS DUAS POLÍCIAS	116
3.4.1 - <i>Crimes</i>	118
3.4.2 - <i>Contravenções</i>	125
3.4.3 - <i>Ocorrências diversas</i>	127
3.4.4 - <i>Síntese</i>	131
3.5 - ALGUMAS CONSIDERAÇÕES GERAIS	132
ANEXO	136

* Este texto compõe a terceira 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. Colaboraram, como assistentes de pesquisa, Paulo Roberto Grigorowski e Tomaz Andrés Barbosa, alunos de graduação do Instituto de Economia e bolsistas de Iniciação Científica do CNPq.

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

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

Introdução

Vistas as características organizacionais das instituições de segurança pública do estado e da cidade do Rio de Janeiro,¹ esta parte do trabalho focaliza o provimento dos serviços de segurança pela ótica dos recursos disponíveis, de sua distribuição espacial, e dos padrões de atuação e registro de cada Polícia. Analisa-se brevemente, no Capítulo 1, a participação do setor de segurança no orçamento estadual durante o governo Marcello Alencar (1995-1998), destacando-se alguns aspectos da estrutura de despesas da PMERJ - única instituição na qual obtivemos dados financeiros mais detalhados. O Capítulo 2 examina a distribuição espacial do efetivo e das viaturas das duas Polícias entre as regiões do estado e dentro da área da Capital, focalizando também, nesta última, o efetivo da Guarda Municipal. O Capítulo 3 analisa, inicialmente, a distribuição intra- e inter-regional dos cinco grupos de ocorrências registrados pela PM, e as políticas de policiamento dessa instituição nas três regiões, vistas através do emprego de recursos (homens e viaturas) nas várias modalidades de serviços prestados, assim como da geração de ocorrências em cada modalidade, e do volume de prisões, autuações e apreensões notificado pela Polícia Militar. Em seguida, examina a distribuição espacial e por categorias dos Registros de Ocorrência da Polícia Civil, e, finalmente, compara os padrões de atuação das duas Polícias, a partir de uma delimitação do universo de registros comum a ambas e dos subconjuntos relacionados às atribuições específicas de cada uma.

1. Orçamento e gastos

1.1 - A segurança pública no orçamento estadual

Como se observa pela Tabela 1, abaixo, a dotação orçamentária da Secretaria de Segurança Pública (SSP) no período 1996-1998 representou cerca de 11% do orçamento total do estado, com variações muito pequenas ao longo dos três anos. A participação dessa Secretaria nos gastos com pessoal e encargos sociais é, entretanto, bem mais elevada, e crescente no período: 18,3% em 1996, 21,8% em 1997 e 27,1% em 1998 - correspondendo a um ligeiro aumento da despesa absoluta da área de segurança, mas sobretudo ao significativo decréscimo dos gastos globais com pessoal no orçamento do estado. O mesmo se verifica em

¹ Cf. Parte II: Leonarda Musumeci e Jaqueline Muniz, As instituições de segurança pública do Rio de Janeiro.

relação às despesas de investimento da SSP, cuja participação no orçamento estadual praticamente dobrou entre 1996 e 1998 (passando de 11,9 para 22,2%), embora seu montante absoluto, em valores correntes, tenha sofrido um ligeiro decréscimo durante esse período. Vale dizer, as verbas orçamentárias destinadas a investimentos na área de segurança caíram, mas a uma taxa bem inferior à da queda de investimentos na administração estadual como um todo. Os gastos com recursos humanos do setor, por sua vez, mantiveram-se relativamente estáveis, num contexto de redução da despesa com o funcionalismo público do estado.

TABELA 1
ESTADO DO RIO DE JANEIRO E SECRETARIA DE SEGURANÇA PÚBLICA:
DESPESAS ORÇAMENTÁRIAS, POR ITENS - 1996/98 *
(Em R\$ 1.000,00 correntes)

ITENS DE DESPESA	1996			1997			1998		
	ESTADO	SSP	SSP/ ESTA- DO (%)	ESTADO	SSP	SSP/ ESTA- DO (%)	ESTADO	SSP	SSP/ ESTA- DO (%)
Pessoal e encargos sociais	5.894.516	1.077.966	18,3	5.020.482	1.092.899	21,8	4.575.357	1.239.576	27,1
Juros e encargos da dívida	759.060	0	0,0	199.454	0	0,0	293.172	0	0
Outras despesas correntes	4.646.979	130.625	2,8	4.093.351	164.878	4,0	5.715.332	151.123	2,6
Investimentos	2.190.024	260.022	11,9	2.371.379	239.493	10,1	929.727	206.733	22,2
Inversões financeiras	22.447	0	0,0	5.614	0	0,0	3.219	0	0,0
Amortização da dívida	104.007	0	0,0	1.065.089	0	0,0	1.951.537	0	0
Outras despesas de capital	19.141	0	0,0	69.039	0	0,0	1.240.210	22.893	1,8
Reserva de contingência	82	0	0,0	619	0	0,0	210	0	0,0
TOTAL	13.636.257	1.468.612	10,8	12.825.028	1.497.269	11,7	14.708.764	1.620.326	11,0

(*) Recursos de todas as fontes e transferências

Fonte: Estado do Rio de Janeiro / ALERJ, SECPLAN e PRODERJ, Orçamentos estaduais de 1996, 1997 e 1998 - Quadros de detalhamento das despesas.

A Tabela 2 e o Gráfico 1, a seguir, mostram a participação da Secretaria de Segurança Pública no orçamento estadual do período 1996-1998 e do ano de 1998, respectivamente, evidenciando a relativa estabilidade dos gastos em segurança, comparados aos de outros órgãos executores de políticas sociais (como a Secretaria de Educação, cuja participação cresce, ou a de Saúde, cuja participação é decrescente no período).

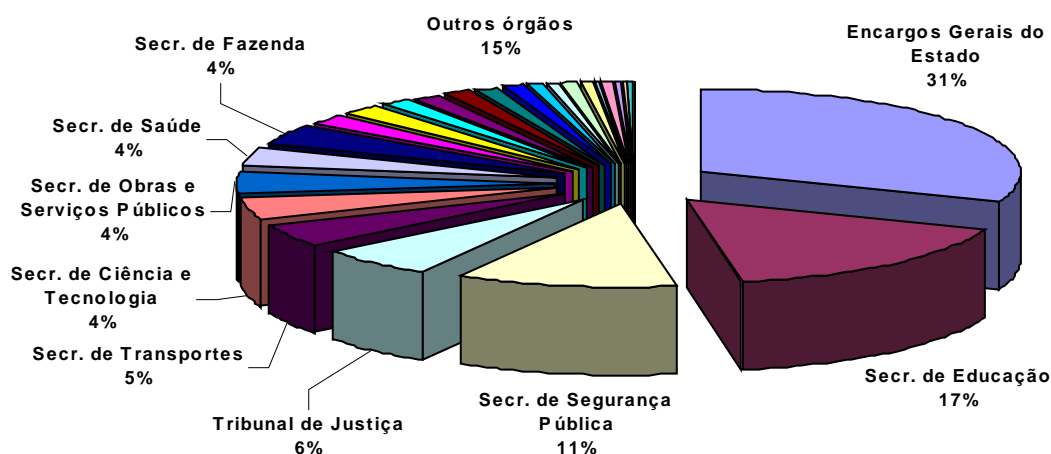
TABELA 2
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR ÓRGÃOS - 1996/98

	Em R\$ 1.000,00 correntes			Em %		
	1996	1997	1998	1996	1997	1998
Encargos Gerais do Estado	2.586.138	3.455.022	4.515.835	18,97	26,94	30,70
Secr. de Educação	1.544.018	1.727.650	2.434.808	11,32	13,47	16,55
Secr. de Segurança Pública	1.468.612	1.497.269	1.620.326	10,77	11,67	11,02
Tribunal de Justiça	739.845	844.388	892.862	5,43	6,58	6,07
Secr. de Transportes	859.621	843.008	681.116	6,30	6,57	4,63
Secr. de Ciência e Tecnologia	614.092	577.661	644.828	4,50	4,50	4,38
Secr. de Obras e Serviços Públicos	2.514.477	795.602	604.406	18,44	6,20	4,11
Secr. de Saúde	600.419	546.275	552.689	4,40	4,26	3,76
Secr. de Fazenda	508.084	506.245	545.657	3,73	3,95	3,71
Secr. de Administração	508.247	278.651	307.160	3,73	2,17	2,09
Assembléia Legislativa	265.102	294.064	290.194	1,94	2,29	1,97
Demais órgãos	1.427.603	1.459.194	1.618.882	10,47	11,38	11,01
TOTAL	13.636.257	12.825.028	14.708.764	100,00	100,00	100,00

(*) Recursos de todas as fontes e transferências

Fonte: Estado do Rio de Janeiro / ALERJ, SECPLAN e PRODERJ, Orçamentos estaduais de 1996, 1997 e 1998 - Quadros de detalhamento das despesas.

GRÁFICO 1
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DISTRIBUIÇÃO DA DESPESA ORÇAMENTÁRIA POR ÓRGÃOS - 1998



Fonte: Governo do Estado/ SECPLAN. *Quadros de Detalhamento das Despesas 1998.*

Os próximos dois quadros mostram a distribuição interna dos recursos orçamentários pelos órgãos subordinados à SSP no período 1995/98, tanto em valores correntes, quanto em proporção aos gastos gerais da Secretaria e à despesa da administração estadual como um todo.²

² Há diferença de quase 4 milhões, no ano de 1997, entre o montante relativo ao orçamento geral fornecido pela SECPLAN (Tabela 2) e aquele informado pela SSP (Tabela 3).

TABELA 3
ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA SEGURANÇA PÚBLICA - 1995/98
(Em R\$ 1.000,00 correntes)

Órgãos	1995	1996	1997	1998	Total 1995-98
Gabinete SSP	56.176	84.596	29.395	36.898	207.065
PMERJ	568.542	788.284	826.044	892.524	3.075.394
PCERJ	295.520	377.784	320.548	417.185	1.411.038
CBMERJ	119.427	192.296	243.144	273.719	828.586
Total SSP	1.040.065	1.442.961	1.419.231	1.620.326	5.522.583
Total Estado	8.027.221	13.636.257	16.339.103	14.708.764	52.711.345

Fonte: PMERJ/DGAL-3/Comissão Permanente de Licitação

TABELA 4
ESTADO DO RIO DE JANEIRO:
DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA DA SEGURANÇA PÚBLICA - 1995/98
(Em %)

Órgãos	1995		1996		1997		1998		Total 1995-98	
	% Estado	% SSP	% Estado	% SSP	% Estado	% SSP	% Estado	% SSP	% Estado	% SSP
Gabinete SSP	0,70	5,40	0,62	5,86	0,18	2,07	0,25	2,28	0,39	3,75
PMERJ	7,08	54,66	5,78	54,63	5,06	58,20	6,07	55,08	5,83	55,69
PCERJ	3,68	28,41	2,77	26,18	1,96	22,59	2,84	25,75	2,68	25,55
CBMERJ	1,49	11,48	1,41	13,33	1,49	17,13	1,86	16,89	1,57	15,00
Total SSP	12,96	100,00	10,58	100,00	8,69	100,00	11,02	100,00	10,48	100,00
Total Estado	100,00	-	100,00	-	100,00	-	100,00	-	100,00	-

Fonte: PMERJ/DGAL-3/Comissão Permanente de Licitação

Sem computar o Gabinete, observa-se que a participação das duas corporações policiais nos gastos orçamentários é *grosso modo* proporcional ao tamanho dos seus efetivos: em 1998, 56% desses gastos estavam alocados na Polícia Militar, cujo efetivo representava cerca de 53% das forças de segurança pública; por sua vez, a Polícia Civil participava com 21% do efetivo e 26% da despesa; entretanto, o Corpo de Bombeiros, com 26% do efetivo, representava apenas 17% da despesa prevista para os três órgãos.

1.2 - Estrutura de despesas da Polícia Militar

Como já dito, a PMERJ foi a única instituição de segurança junto a qual obtivemos algumas informações financeiras mais detalhadas. Mas, mesmo para esse órgão, não é possível fazer uma análise completa da composição de receitas e gastos, pois os dados, fornecidos por diferentes setores, têm níveis distintos de periodização e desagregação. Os quadros abaixo mostram, em primeiro lugar, o peso da folha de pagamentos no total da despesa orçamentária referente aos anos de 1995 a 1997 e, em seguida, os itens de despesa

relativos a compras de material feitas com verbas orçamentárias e extra-orçamentárias no período 1995-1998.

TABELA 5
PMERJ: DESPESA COM PESSOAL ATIVO E INATIVO
COMO PROPORÇÃO DO ORÇAMENTO - 1995/97

	VALORES ABSOLUTOS (Em R\$ 1.000 correntes)			PARTICIPAÇÃO NO ORÇAMENTO (Em %)		
	1995	1996	1997	1995	1996	1997
Pessoal Ativo	199.400,77	227.209,19	251.591,55	35,07	28,82	30,46
Pessoal Inativo	168.190,40	185.741,04	202.472,78	29,58	23,56	24,51
Pessoal - Total	367.591,17	412.950,23	454.064,33	64,66	52,39	54,97
ORÇAMENTO PMERJ	568.541,72	788.284,01	826.044,50	100,00	100,00	100,00

Fontes: PMERJ/DGF e DGAL-3

O pagamento de pessoal ativo e inativo representa o maior item de gastos orçamentários da PMERJ.³ Não há como compará-lo, desagregadamente, com as demais rubricas da despesa, mas, apenas a título de ilustração, observa-se que, apesar dos baixos salários, a despesa de pessoal num único ano (1997) correspondeu a quase 23 vezes a verba orçamentária aplicada na compra de material durante todo o período de janeiro de 1995 a novembro de 1998, mostrada no quadro abaixo:

TABELA 6
PMERJ: COMPRAS REALIZADAS COM VERBA
DE DOTAÇÃO ORÇAMENTÁRIA - 1995-98 *

	R\$ 1.000	%
Uniformes	5.807,07	29,09
Armamento e munição	5.139,78	25,75
Material veterinário **	1.856,94	9,30
Material hospitalar	1.690,85	8,47
Peças e acessórios para viaturas	1.632,16	8,18
Materiais bélicos ***	1.510,94	7,57
Outros materiais	2.323,94	11,64
TOTAL	19.961,68	100,00

(*) Até novembro de 1998.

(**) Capim, rações e forragens

(***) Coletes à prova de bala, capacetes e escudos

Fonte: PMERJ/ DGAL

O próximo quadro descreve a utilização de receitas extra-orçamentárias da corporação no quadriênio 1995-98, oriundas sobretudo de convênios para guarda de instituições e empresas públicas, como Banco Central, Banerj, Telerj etc.. Ressalte-se o significativo aumento das receitas dessa fonte no início do governo passado e sua brusca queda entre 1997

³ Em dezembro de 1998, eram 17.735 os servidores inativos (reformados) da PMERJ, segundo informação da DIP (Divisão de Inativos e Pensionistas).

e 1998, devida à privatização de empresas estaduais e à conseqüente ruptura de parte dos convênios com a PMERJ. Sublinhe-se também a importância de tais receitas como complementação de itens orçamentários, especialmente para obras de manutenção e pagamento de diversos tipos de serviços, inclusive daqueles terceirizados. Segundo informações de oficiais dirigentes do DGF (Departamento Geral de Finanças), essas verbas também integram o Plano de Aplicação de Recursos da corporação, fiscalizado pela Secretaria de Fazenda, mas a PMERJ tem maior autonomia e flexibilidade para utilizá-las do que no caso das receitas orçamentárias, o que permite sua alocação tanto em itens correntes quanto em despesas emergenciais.

TABELA 7
PMERJ: APLICAÇÃO DE RECEITAS EXTRA-ORÇAMENTÁRIAS 1995/98
 (Em R\$ 1.000 correntes)

	1995	1996	1997	1998	1995-98
Obras	2.350,63	2.909,30	4.077,83	1.314,20	10.651,97
Aquisição de viaturas	565,28	3.475,10	4.719,22	232,76	8.992,36
Pagamento de serviços terceirizados	281,67	347,75	1.713,17	3.727,01	6.069,60
Transporte	407,76	1.002,74	1.093,71	895,27	3.399,48
Aquisição de material de comunicações	75,24	2.442,05	244,07	59,09	2.820,45
Serviços diversos *	549,90	467,18	942,57	778,11	2.737,76
Aquisição de uniformes	670,95	960,15	524,85	342,75	2.498,71
Material permanente	624,43	545,98	345,19	298,19	1.813,78
Material de consumo	449,75	466,83	402,98	256,81	1.576,37
Aquisição de materiais bélicos **	329,15	670,26	59,00	195,02	1.253,42
Aquisição de material hospitalar	90,01	76,39	501,34	355,80	1.023,55
Aquisição de armamento e munição	218,12	509,09	159,36	10,57	897,14
Aquisição de equipamentos	77,33	106,08	51,37	337,99	572,77
Convênio SENAC/Confecção de alimentos	-	35,54	183,34	198,99	417,87
Aquisição de material e medic. veterinários	64,64	109,65	11,02	-	185,30
Aquisição de material de informática	3,90	148,09	2,12	11,64	165,75
Pagamento de serviços de informática	53,04	28,30	36,03	42,82	160,19
Aquisição de peças e acessórios para viaturas	64,98	-	27,34	-	92,32
Manutenção de viaturas	8,20	42,82	4,32	-	55,35
Recuperação de equipamentos	-	-	21,89	33,00	54,89
Outras despesas	1.480,30	1.704,06	1.674,31	-	4.858,67
TOTAL	8.365,28	16.047,37	16.795,02	9.090,03	50.297,70

(*) Manutenção, locação, assessoramento etc.

(**) Granadas, detectores de metais, coletes à prova de bala, capacetes, escudos e algemas

Fonte: PMERJ/DGF

O quadro a seguir compara as compras de material feitas com verbas das duas fontes durante o governo Marcello Alencar, evidenciando a importância dos recursos extra-orçamentários mesmo em alguns itens essenciais às atividades rotineiras da PMERJ, como a reposição do fardamento, a aquisição de "material bélico" (capacetes, escudos, algemas etc.) e a compra de material hospitalar. Sobre este último item, resalte-se que a PM possui um fundo próprio (o FUSPOM) para cobrir despesas do seu sistema de saúde, formado por contribuições dos policiais ativos (5% do soldo básico para o titular e 3% por dependente), mas os recursos ficam aquém da demanda, dado o grande número de usuários ativos e

inativos que utilizam esse sistema (cf. Baptista *et al.*, 1997).

TABELA 8
PMERJ: COMPRAS DE MATERIAL,
SEGUNDO A FONTE DA RECEITA - 1995/98
(Em R\$ 1.000 correntes)

	VERBA ORÇAMENTÁRIA*	VERBA EXTRA- ORÇAMENTÁRIA
Uniformes	5.807,07	2.498,71
Armamento e munição	5.139,78	897,14
Material veterinário	1.856,94	185,30
Material hospitalar	1.690,85	1.023,55
Peças e acessórios para viaturas	1.632,16	92,32
Material bélico	1.510,94	1.253,42
Outros materiais	2.323,94	6.376,35
TOTAL	19.961,68	12.326,79

(*) Até novembro de 1998

Fontes: PMERJ/DGF e DGAL

Além de convênios com órgãos públicos, as instituições estaduais de segurança desde 1996 passaram a poder cobrar, mediante contrato, taxas por serviços de policiamento prestados a entidades particulares e em eventos com fins lucrativos (por exemplo, desfile de escolas de samba, corridas de automóveis, filmagens televisivas, guarda de bancos privados etc.). A Lei nº 2571, de 11 de junho de 1996, instituiu para esse fim o Fundo Especial da Secretaria de Estado de Segurança Pública (FUNESSP), a ser gerido conjuntamente pela Secretaria e pelos comandos das três corporações (PMERJ, PCERJ e CBMERJ). De acordo com a avaliação de oficiais da PM, contudo, o Rio de Janeiro ainda utiliza essa fonte de receita em escala muito incipiente, comparado a outros estados brasileiros. Além disso, devido à centralização do Fundo na SSP, uma série de entraves burocráticos e administrativos dificulta o acesso aos recursos, não estando garantido, inclusive, que eles sejam apropriados pelo órgão que efetivamente os gerou (cf. Baptista *et al.*, 1997, e Maldonado *et al.*, 1996).⁴

2. Distribuição espacial do efetivo e das viaturas policiais

2.1 - Estado do Rio de Janeiro

Para analisar a distribuição regional dos serviços de segurança pública e tornar comparáveis informações provenientes de diversas fontes, foi necessário fazer alguns ajustes

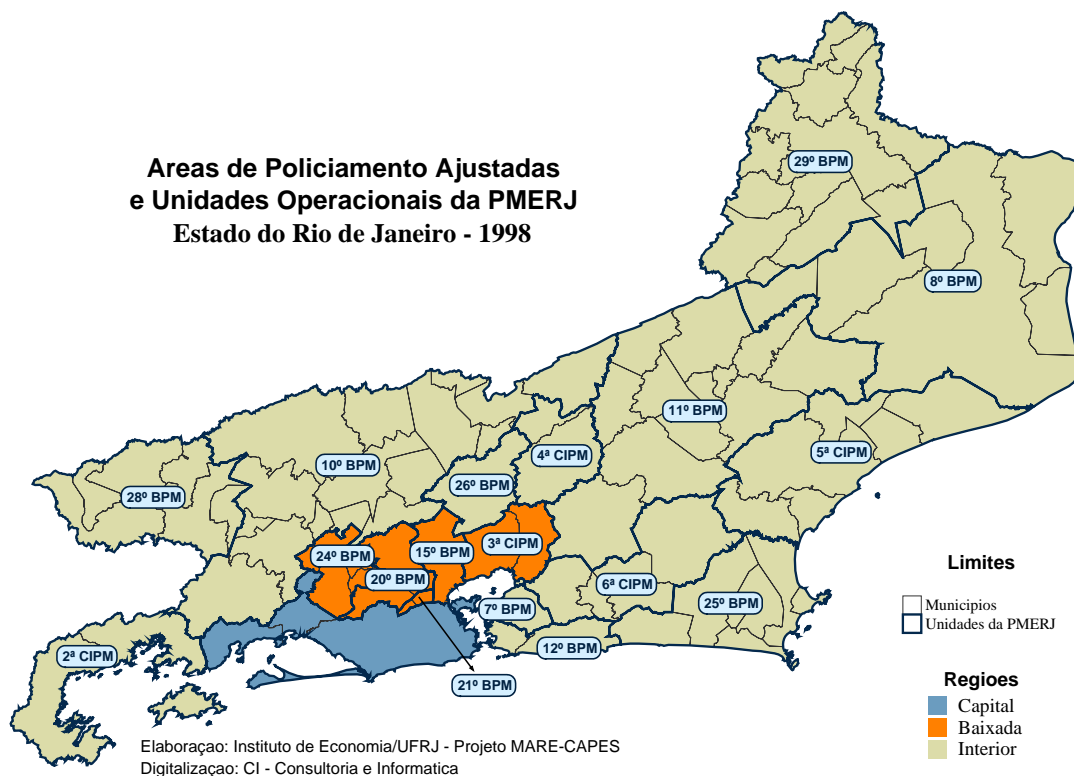
⁴ Outras monografias da Escola Superior de Polícia Militar se dedicam ao tema das fontes alternativas de receita para a corporação. Entre elas a de Freire Filho *et al.* (1997), que sugere, por exemplo, a cessão temporária e remunerada de instalações físicas das OPMs (quadras esportivas, auditórios, salas de aula etc.) - iniciativas ainda incipientes no Rio de Janeiro, segundo os autores, em virtude da falta de regulamentação e da resistência de setores policiais ao trânsito de estranhos nos quartéis. Com a criação do *Instituto de Segurança Pública*, um órgão de administração indireta, dotado da flexibilidade que falta às Secretarias, o atual governo pretende, entre outras coisas, facilitar a captação de recursos de novas fontes para o setor. Ver descrição do projeto do ISP na 1ª e na 4ª Partes do presente relatório e no site da Nova Polícia do Rio de Janeiro [<http://www.novapolicia.rj.gov.br>].

nos limites das áreas de policiamento do estado, que - como já se mencionou - não obedeciam, até agora, aos recortes administrativos oficiais, além de serem definidos de modos diferentes pelas duas Polícias.⁵ Seguimos, basicamente, a divisão da Polícia Militar, que corresponde a unidades territoriais maiores e cujas circunscrições quase sempre abrangem por inteiro o território de uma ou mais delegacias da Polícia Civil e também o de um ou mais municípios do estado. No Comando da Capital, contudo, a PMERJ inclui não só os batalhões e companhias do município do Rio de Janeiro, como a 2ª CIPM (municípios de Angra dos Reis e Parati) e o 27º BPM, que engloba parte da zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, mais os municípios de Itaguaí e Mangaratiba - sendo inviável, neste último caso, restabelecer a correspondência precisa com os limites municipais. O ajuste que fizemos, para efeito de apresentação e análise dos dados, foi deslocar a 2ª CIPM para a área do Interior, mantendo Itaguaí e Mangaratiba na área da Capital, e agrupar as delegacias da Polícia Civil segundo as unidades operacionais e os comandos de policiamento da PM. Essas correspondências são mostradas na Tabela 1 e no mapa a seguir.

⁵ A implantação, em agosto de 1999, das *Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs)* sanou quase integralmente esse problema, mas, como nossos dados se referem a períodos anteriores, não é possível ainda utilizar o novo desenho das regiões de policiamento. Ver descrição do projeto das AISPs na quinta e última parte deste relatório.

TABELA 1
PMERJ E PCERJ: ÁREAS DE POLICIAMENTO AJUSTADAS - 1998

ÁREAS DE POLI-CIAMENTO	UNIDADES OPERACIONAIS DA PMERJ	DELEGACIAS DA POLÍCIA CIVIL	MUNICÍPIOS ABRANGIDOS/Bairros ou distritos-sede das DPs
CAPITAL	1º BPM	06 e 07	RIO DE JANEIRO/Praça Onze, Santa Teresa
	2º BPM	10	RIO DE JANEIRO/Botafogo
	2º/13º BPMs	09	RIO DE JANEIRO/Flamengo
	13º BPM	05	RIO DE JANEIRO/Centro
	3º BPM	23, 24, 25 e 26	RIO DE JANEIRO/Méier, Piedade, Engenho Novo, Todos os Santos
	4º BPM	17	RIO DE JANEIRO/São Cristóvão
	5º BPM	01 e 04	RIO DE JANEIRO/Praça Mauá, Praça da República
	6º BPM	18, 19 e 20	RIO DE JANEIRO/Praça da Bandeira, Tijuca, Vila Isabel
	7ª CIPM	16	RIO DE JANEIRO/Barra da Tijuca
	9º BPM	28, 29, 30, 39 e 40	RIO DE JANEIRO/Campinho, Madureira, Marechal Hermes, Pavuna, Honório Gurgel
	14º BPM	31, 33 e 34	RIO DE JANEIRO/Ricardo de Albuquerque, Realengo, Bangu
	16º BPM	22, 27 e 38	RIO DE JANEIRO/Penha, Vicente de Carvalho, Brás de Pina
	17º BPM	37	RIO DE JANEIRO/Ilha do Governador
	18º BPM	32	RIO DE JANEIRO/Jacarepaguá
	19º BPM	12	RIO DE JANEIRO/Copacabana-Leme
	19º/23º BPMs	13	RIO DE JANEIRO/Copacabana-Ipanema
	23º BPM	14 e 15	RIO DE JANEIRO/Leblon, Gávea
	22º BPM	21	RIO DE JANEIRO/Bonsucesso
	27º BPM	36, 50 e 165	RIO DE JANEIRO/Santa Cruz, ITAGUAÍ, MANGARATIBA
	RCECS	35	RIO DE JANEIRO/Campo Grande
1ª CIPM	-	-	
8º CIPM	-	-	
		170 e 175	DEAM-Centro, DEAM-Oeste (Campo Grande)
BAIXADA	3ª CIPM	65, 66	MAGÉ/GUAPIMIRIM, MAGÉ/Piabetá
	15º BPM	59, 60, 61, 62	DUQUE DE CAXIAS/Centro, Campos Elísios, Xerém, Embariê
	20º BPM	52, 53, 54, 56, 58	NOVA IGUAÇU/Centro, BELFORT ROXO, NOVA IGUAÇU/Mesquita, Comendador Soares, Posse
	21º BPM	57, 64	NILÓPOLIS, SÃO JOÃO DE MERITI
	24º BPM	48, 51, 55	SEROPÉDICA, PARACAMBI, QUEIMADOS/JAPERI
		171, 172	DEAM/Nova Iguaçu, DEAM/Caxias
INTERIOR	2ª CIPM	166, 167	ANGRA DOS REIS, PARATI
	4ª CIPM	104, 110	SÃO JOSÉ DO VALE DO RIO PRETO, TERESÓPOLIS
	5ª CIPM	121, 122, 123, 128	CASEMIRO DE ABREU, CONCEIÇÃO DE MACABU, MACAÉ, RIO DAS OSTRAS, CARAPEBUS, QUISSAMÃ
	6ª CIPM	71, 119, 120	ITABORAÍ, TANGUÁ, RIO BONITO, SILVA JARDIM
	7º BPM	72, 73, 74, 75	SÃO GONÇALO/Mutuá, Neves, Alcântara, Rio do Ouro, DEAM-S. Gonçalo
	8º BPM	134, 135, 141, 145, 146	CAMPOS/Centro, ITAOCARA, SÃO FIDÉLIS, SÃO JOÃO DA BARRA, CARDOSO MOREIRA, SÃO FRANCISCO DE ITABAPOANA, CAMPOS/Guarus
	10º BPM	88, 91, 92, 94, 95, 96, 97, 98, 107, 108, 109, 168	AREAL, BARRA DO PIRAI, VALENÇA, RIO DAS FLORES, PIRAI, VASSOURAS, MIGUEL PEREIRA, MENDES, ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN, PARAÍBA DO SUL, TRÊS RIOS, SAPUCAIA, RIO CLARO, COMENDADOR LEVY GASPARIAN, PATY DO ALFERES, PINHEIRAL
	11º BPM	111, 112, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157, 158, 159	SUMIDOURO, CARMO, NOVA FRIBURGO, DUAS BARRAS, CANTAGALO, CORDEIRO, SÃO SEBASTIÃO DO ALTO, SANTA MARIA MADALENA, MACUCO, TRAJANO DE MORAIS, BOM JARDIM, CAHOEIRAS DE MACACU
	12º BPM	76, 77, 78, 79, 81, 82	NITERÓI/Centro, Icaráí, Fonseca, Jurujuba, Itaipu, MARICÁ
	25º BPM	118, 124, 125, 126, 127	ARARUAMA, SAQUAREMA, SÃO PEDRO DA ALDEIA, CABO FRIO, ARMAÇÃO DOS BÚZIOS, IGUABA GRANDE
	26º BPM	105, 106	PETRÓPOLIS
	28º BPM	89, 90, 93, 99	RESENDE, BARRA MANSA, PORTO REAL, VOLTA REDONDA, ITATIAIA, QUATIS
	29º BPM	136, 137, 138, 139, 140, 142, 143, 144	SANTO ANTONIO DE PÁDUA, MIRACEMA, LAJE DO MURIAÉ, PORCIÚNCULA, NATIVIDADE, CAMBUCI, ITAPERUNA, BOM JESUS DE ITABAPOANA, APERIBÉ, VARRE E SAI, ITALVA, SÃO JOSÉ DE UBÁ
		173, 174	DEAM/São Gonçalo, DEAM/Niterói



Há outros problemas metodológicos, bem mais complexos, que dizem respeito às circunscrições policiais *dentro* do município do Rio de Janeiro e que serão descritos na seção 2.2. Por ora, analisaremos a distribuição do efetivo e das viaturas policiais nas três áreas do estado - cabendo sublinhar que essa análise inclui somente as unidades territorializadas, isto é, as delegacias distritais e OPMs dos três comandos de policiamento, excluindo as unidades especiais que atuam no estado como um todo (com exceção das Delegacias de Atendimento à Mulher, cujo efetivo foi somado ao das regiões correspondentes), e excluindo também o das Delegacias Metropolitanas (METROPOLs), que, embora territorializadas, têm áreas de atuação não compatibilizáveis com as da PMERJ.⁶

2.1.1 - Polícia Militar

Como já foi dito na Parte II deste trabalho, a Polícia Militar utiliza, entre outros, os

⁶ As seis Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAMs), da Polícia Civil, só são computadas quando se trata de comparar as três grandes áreas de policiamento do estado, mas não quando analisamos a distribuição do efetivo entre as unidades operacionais, visto que, por serem em pequeno número, essas delegacias atendem à população de vários bairros, ou mesmo de vários municípios, não sendo possível compatibilizar suas áreas de atuação aos recortes aqui adotados. Da mesma forma, incluímos na comparação inter-regional e excluímos dos mapas de OPMs duas Companhias Independentes da Polícia Militar da Capital: a 1ª CIPM, que faz exclusivamente a guarda do palácio de governo, e a 8ª CIPM, que atua em toda a extensão de três grandes corredores de tráfego da cidade (Avenida Brasil e Linhas Vermelha e Amarela), sua área de cobertura não sendo comparável às das outras unidades policiais militares do município.

seguintes indicadores de efetivo:

- **Existente:** total de policiais na ativa;
- **Pronto:** número de policiais disponíveis para emprego diário e imediato nas atividades-fim e meio, excluindo portanto aqueles licenciados, afastados, cedidos a outros órgãos, frequentando cursos ou gozando férias;
- **Em atividades-fim:** número de policiais envolvidos na execução direta de atividades de policiamento ostensivo.

Considerando as três áreas do estado, o quadro abaixo mostra que, de 1996 a 1998, cerca de 20% do efetivo pronto da PMERJ estavam aplicados em atividades-meio e que não havia variações regionais muito significativas nesse indicador.⁷

TABELA 2
PMERJ: RELAÇÃO EFETIVO-FIM / EFETIVO PRONTO
(Em %)

Área	Dez/96	Dez/97	Ago/98
Capital	81	82	81
Baixada	82	86	77
Interior	81	81	77
Estado	81	82	79

(*) Inclui os municípios de Itaguaí e Mangaratiba
Fonte: PMERJ/EMG/PM-1

As leis estaduais de 1977 e 1983, que definem o efetivo previsto para cada OPM, consideram, entre os critérios de distribuição, o tamanho da população residente na área atendida. Entretanto, a tabela abaixo mostra que a distribuição do efetivo da PMERJ pelas três regiões não é proporcional à distribuição da população residente. No período 1996-1998 a área da capital contou com um efetivo 25 a 35% superior ao que lhe caberia pelo critério demográfico, enquanto a Baixada dispôs de um efetivo real 42 a 44% inferior ao que lhe caberia pelo mesmo critério. O menor desvio entre os efetivos real e ideal verificou-se no Interior (de -14 a -3%).

TABELA 3
PMERJ: DESVIO EM RELAÇÃO AO EFETIVO DISTRIBUÍDO IDEALMENTE PELO
CRITÉRIO DEMOGRÁFICO - 1997/98
(Em %)

	Efetivo existente			Efetivo pronto			Efetivo-fim		
	Dez/96	Dez/97	Ago/98	Dez/96	Dez/97	Ago/98	Dez/96	Dez/97	Ago/98
Capital *	35	27	25	35	28	26	35	28	29
Baixada	-44	-43	-42	-43	-43	-42	-42	-40	-44
Interior	-14	-5	-3	-15	-6	-3	-15	-8	-6

(*) Inclui os municípios de Itaguaí e Mangaratiba

⁷ Na segunda parte do trabalho (Capítulo 1, seção 1.8) já foram destacados alguns elementos que influenciam as proporções de efetivo pronto e de efetivo em atividades-fim na PM do Rio de Janeiro. Mais adiante voltaremos a focalizar o peso dos serviços internos no conjunto das atividades policiais militares, quando analisarmos a distribuição do efetivo "aplicado" segundo os vários tipos de policiamento que a corporação executou ao longo de 1998 (ver seção 3.2.7).

Fontes: PMERJ/EMG/PM-1 e CIDE, *Anuário Estatístico 1997*.

Outra forma, mais corrente, de visualizar essa assimetria entre a distribuição do policiamento ostensivo e a distribuição demográfica é através dos indicadores de cobertura policial (número de habitantes por policial militar) em cada uma das três áreas e no estado como um todo. O quadro abaixo mostra que o Interior tem a cobertura mais próxima da média estadual, enquanto as outras duas regiões apresentam significativos desvios em relação a essa média: na Baixada, em agosto de 1998, o número de habitantes por policial (efetivo existente) era 72% maior que a média do estado; na Capital, era 22% menor.

TABELA 4
PMERJ: RELAÇÃO HABITANTES POR POLICIAL MILITAR - 1996/98

	Efetivo existente			Efetivo pronto			Efetivo-fim		
	Dez/96	Dez/97	Ago/98	Dez/96	Dez/97	Ago/98	Dez/96	Dez/97	Ago/98
Capital *	479	488	490	584	610	599	723	741	737
Baixada	1157	1108	1078	1395	1366	1306	1694	1581	1691
Interior	756	684	671	930	830	780	1148	1026	1020
Estado	647	632	628	790	782	754	976	949	954

(*) Inclui os municípios de Itaguaí e Mangaratiba

Fontes: PMERJ/PM-1 e CIDE, *Anuário Estatístico 1997*.

Ressalte-se, contudo, que a distribuição populacional absoluta constitui apenas um dos critérios levados em conta na alocação do efetivo. Outro é a *densidade*, cabendo lembrar que, em 1998, o número de habitantes por quilômetro quadrado no município da capital era 24,7 e 2,4 vezes maior que a relação encontrada, respectivamente, no Interior e na Baixada.⁸ Contam também o volume de população flutuante, a relação entre população rural e urbana, os fluxos de tráfego e o peso da população favelada na população total. Assim, por exemplo, em áreas de urbanização desordenada e grande densidade demográfica, é difícil, quando não impossível, a utilização de patrulhas motorizadas, tornando-se necessário o recurso a outras modalidades de policiamento (guarnições fixas, postos comunitários), nas quais a relação policial/habitantes é, por natureza, maior. Do mesmo modo, áreas que atraem grande volume de população flutuante, como centros comerciais, terminais de transportes, feiras-livres, espaços de lazer (praias, praças), eventos de massa, festas populares etc. exigem rondas a pé, operações preventivas complementares e, conseqüentemente, um número de policiais superior ao que seria exigido apenas pelo tamanho da população residente.⁹

Esses fatores relativizam o desequilíbrio verificado na distribuição regional do efetivo

⁸ CIDE. *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 1997*, projeção da população para 1998.

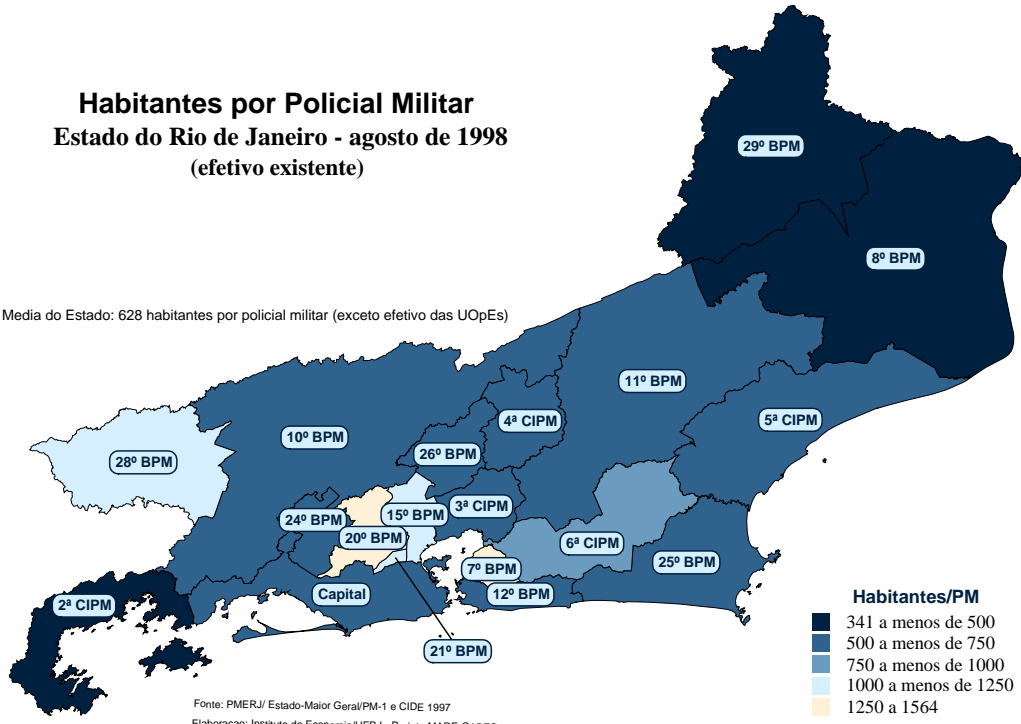
⁹ Ver descrição das modalidades de policiamento da PMERJ no primeiro capítulo da Parte II, acima (item 1.11).

da PM, mas, ainda assim, os dados acima indicam um favorecimento da Capital em prejuízo da Baixada, cujo efetivo, nos últimos anos, é significativamente inferior ao que caberia à região, seja pelo critério da população residente, pelo da densidade demográfica ou pelos dois combinados. E também pelo critério dos indicadores de criminalidade violenta: como veremos mais adiante (seção 3.4), é na Baixada que se verificam os mais altos índices de violência letal, de acordo com as estatísticas da Polícia Civil. Observe-se ainda que, na falta de estimativas precisas dos fluxos demográficos entre as regiões e no interior de cada região, fica difícil avaliar em que medida a distribuição da cobertura policial obedece ao critério do volume de população flutuante atraído para cada área - volume variável, ademais, segundo os horários, os dias da semana e os meses do ano. Essa lacuna torna-se ainda mais grave, como veremos, quando se trata de analisar a distribuição do efetivo pelas unidades de policiamento *dentro* do município do Rio de Janeiro.

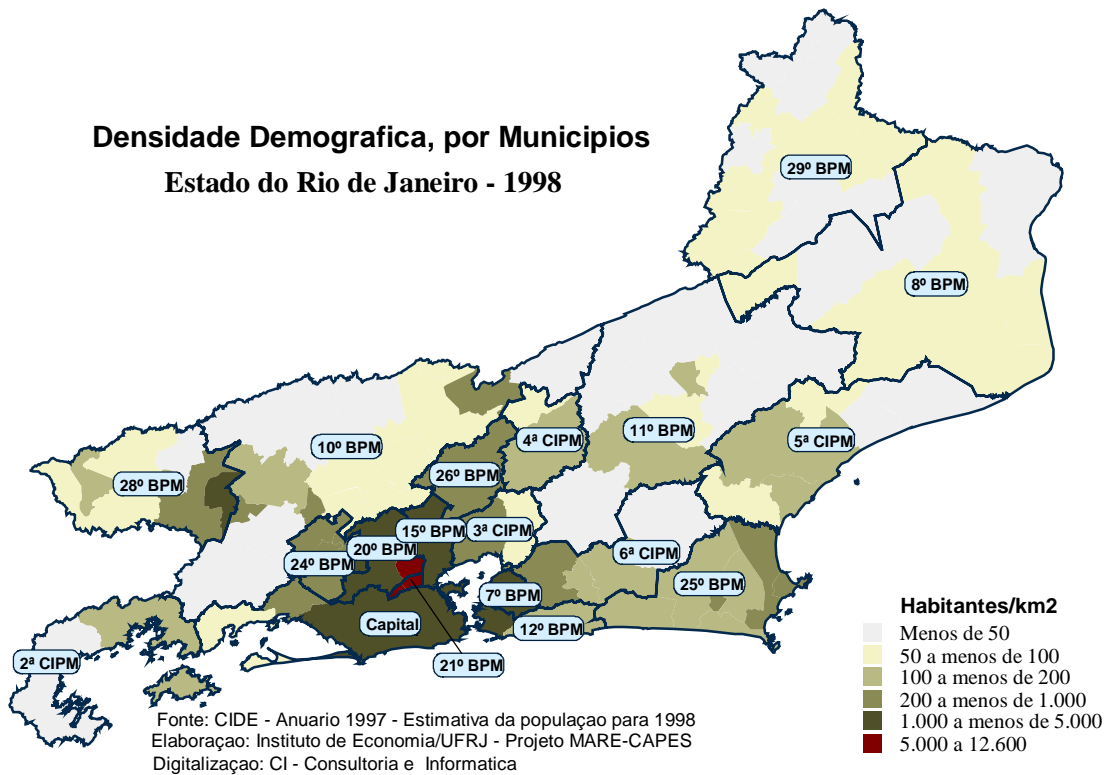
O mapa a seguir permite uma visualização mais detalhada, para o ano de 1998, das grandes variações na cobertura policial militar (relação habitantes por PM) entre as diversas partes do estado. Não computando o efetivo das unidades especiais, destacam-se as áreas da 2ª CIPM (municípios de Angra dos Reis e Parati), e as regiões do Norte e Noroeste Fluminense como aquelas de melhor cobertura, enquanto as regiões do 7º BPM (São Gonçalo) e 20º BPM (Nova Iguaçu/Belfort Roxo) aparecem como as de cobertura mais deficiente, seguidas do 15º (Caxias), do 21º (Nilópolis/São João de Meriti) e do 28º BPM (Médio Paraíba), cuja relação habitantes/policial também é superior à média do estado. Pela comparação com o mapa que se segue, é possível perceber claramente que não há correspondência entre a distribuição do efetivo policial militar e a densidade demográfica dos municípios compreendidos em cada área. Observa-se ainda que a região da Capital (municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba), quando considerada em bloco, situa-se na mesma faixa que a maior parte das áreas de policiamento, com cobertura próxima à média estadual - mas, como se verá mais adiante, essa cobertura varia significativamente quando se consideram de forma desagregada as circunscrições de OPMs no interior do Município do Rio de Janeiro.

Habitantes por Policial Militar Estado do Rio de Janeiro - agosto de 1998 (efetivo existente)

Media do Estado: 628 habitantes por policial militar (exceto efetivo das UOpEs)



Densidade Demografica, por Municípios Estado do Rio de Janeiro - 1998



Examinemos agora como estavam distribuídas no estado, em 1998, as viaturas policiais militares - que constituem outro recurso fundamental do policiamento ostensivo, centrado, conforme já dito, no sistema de radiopatrulha (cf. Capítulo 1, seção 1.11). O indicador de "cobertura", neste caso, não se refere à população de cada território, mas à extensão ou superfície atendida pelas viaturas disponíveis. Na realidade, o melhor ponderador seria a extensão total de ruas trafegáveis, que, dividida pelo número de viaturas operacionais em cada área, nos daria um índice sem as distorções decorrentes de diferenças de topografia, formas de ocupação e de uso do solo entre as áreas (zonas rurais e urbanas, regiões montanhosas, reservas florestais etc.). Entretanto, como só dispomos de uma estimativa aproximada da extensão de ruas para o município do Rio de Janeiro, não para todo o estado, teremos de utilizar como base de comparação inter-regional a superfície média (km²) coberta por viatura da PMERJ em cada área. Note-se que a PM classifica como "viaturas operacionais" 21 diferentes tipos de veículos (incluindo carretas para transporte de cavalos), mas quase 90% do número de viaturas dessa rubrica são diretamente utilizados em ações rotineiras, complementares ou especiais de policiamento ostensivo: radiopatrulhas (60%); motopatrulhas (11%); patrulha tática móvel (9%); veículos de socorro (4%); patrulha rodoviária (2%); patrulha de praia e patrulha de operações especiais (1,4%).¹⁰

O quadro e o mapa abaixo mostram, como seria de esperar, uma cobertura motorizada muito mais rarefeita no interior do estado, e muito mais densa na região metropolitana (Capital, São Gonçalo, Niterói e Baixada Fluminense). Entretanto, caso se diferenciasssem as áreas urbanas e rurais, é possível que algumas cidades do Interior apresentassem índices de cobertura melhores que os da Baixada, pois, em números absolutos, vários batalhões do Interior têm maior quantidade de veículos operacionais que os daquela região, e muito provavelmente concentrados nas áreas urbanas.¹¹

¹⁰ Dados fornecidos pela Diretoria Geral de Apoio Logístico (DGAL) da PMERJ, referentes a 1998. Não consideramos aqui as chamadas "viaturas administrativas" (ônibus para transporte de praças, carros para transporte de oficiais, ambulâncias, ônibus de turismo etc.).

¹¹ É importante lembrar que não estamos considerando aqui as viaturas do Batalhão de Polícia Rodoviária (BPRV), que faz o patrulhamento das rodovias estaduais, nem as das outras unidades especiais da PMERJ, que atuam em todo o estado.

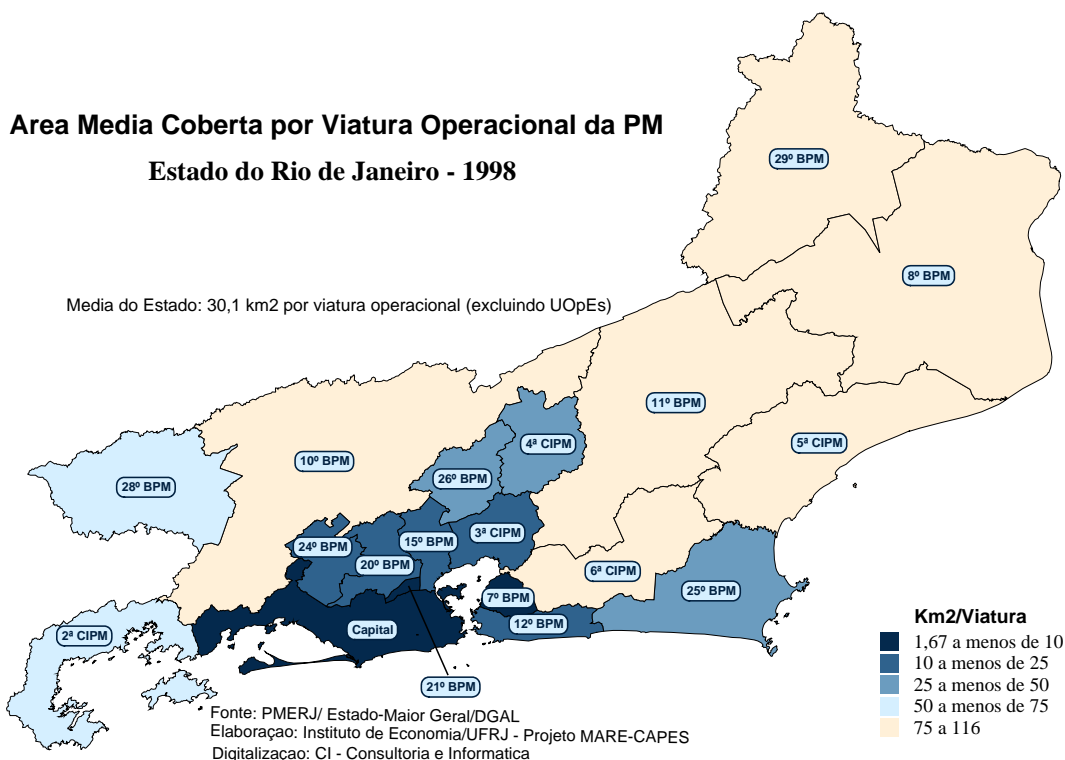
TABELA 5
PMERJ: ÁREA MÉDIA POR VIATURA OPERACIONAL - 1998

	Área (km ²)	Nº de Viaturas*	Km ² /viatura
Capital **	1.903,2	714	2,7
Baixada	2.499,3	175	14,3
3ª CIPM	746,9	30	24,9
15º BPM	467,1	37	12,6
20º BPM	619,1	46	13,5
21º BPM	53,5	32	1,7
24º BPM	612,8	30	20,4
Interior	39.465,3	570	69,2
2ª CIPM	1.738,4	24	72,4
4ª CIPM	992,5	26	38,2
5ª CIPM	3.280,3	35	93,7
6ª CIPM	1.973,2	25	78,9
7º BPM	247,8	36	6,9
8º BPM	7.602,1	82	92,7
10º BPM	6.809,7	76	89,6
11º BPM	6.114,3	53	115,4
12º BPM	496,1	45	11,0
25º BPM	2.016,6	56	36,0
26º BPM	794,1	22	36,1
28º BPM	2.402,8	48	50,1
29º BPM	4.997,5	66	75,7
Estado	43.867,8	1.459	30,1

(*) Não computadas as Unidades Operacionais Especiais

(**) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

Fonte: PMERJ/Estado Maior Geral/DGAL



2.1.2 - Polícia Civil

Os dados de que dispomos sobre o efetivo da PCERJ, desagregados por unidades operacionais, são menos minuciosos que os da PM, restringindo-se ao efetivo existente em julho de 1999. Ainda assim, como se pode perceber no quadro abaixo, apontam a mesma assimetria na distribuição pelas três áreas do estado, ou seja, uma significativa defasagem na Baixada, onde a relação habitantes/policial civil é 72% maior que a média das demais regiões, enquanto no Interior e na Capital é respectivamente 10% e 21% menor do que essa média.

TABELA 6
PCERJ: DISTRIBUIÇÃO DO EFETIVO EXISTENTE - JULHO DE 1999

	Efetivo existente	População residente (1998)	Habitantes por policial	Desvio da média estadual (%) *
Capital ^a	2.174	5.675.497	2.611	-20,6
Baixada ^b	670	3.101.250	4.629	72,4
Interior ^c	1.756	4.876.865	2.777	-10,0
Estado^d	4.600	13.653.612	2.968	0,0

(*) Desvio em relação à média estadual, exclusive a região considerada

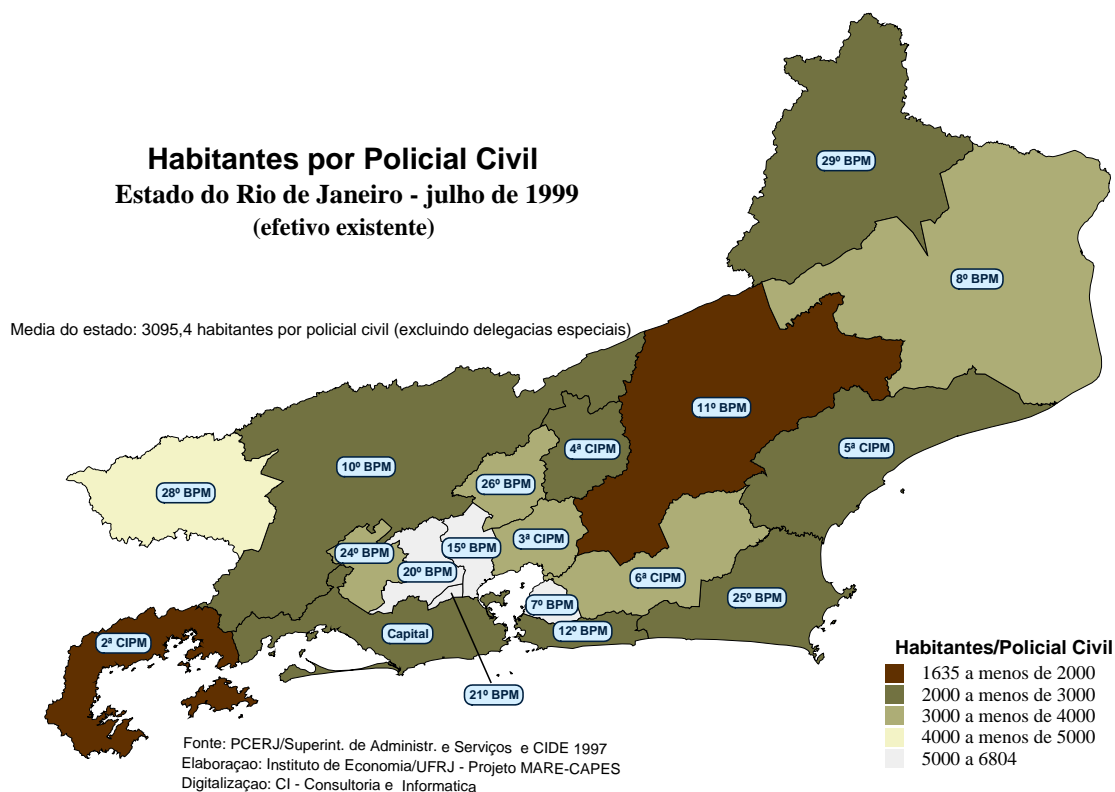
^a Inclui delegacias de Itaguaí e Mangaratiba e DEAMs Rio/Centro e Rio/Oeste.

^b Inclui DEAMs Nova Iguaçu e Duque de Caxias.

^c Inclui DEAMs Niterói e São Gonçalo.

Fontes: PCERJ/Superintendência de Administração e Serviços, e CIDE 1997.

Desagregando as regiões da Baixada e Interior segundo as áreas de atuação da PMERJ, o mapa abaixo mostra que a Região Serrana (11° BPM) e a de Angra dos Reis/Parati (2ª CIPM) possuem a melhor cobertura policial civil, enquanto as zonas mais carentes, não computando o efetivo das DEAMs, são as do 7° BPM (São Gonçalo), 15° BPM (Duque de Caxias) e 20° BPM (Nova Iguaçu/Belfort Roxo). A área da Capital, tomada em bloco, situa-se na faixa em torno da média estadual; veremos, contudo, que a distribuição do efetivo da Polícia Civil no interior do município do Rio de Janeiro, tal como a da PM, também se mostra bastante assimétrica.



2.2 - Município do Rio de Janeiro

A análise da distribuição dos efetivos policiais militar e civil no interior do município é dificultada basicamente por cinco fatores:

(1) A impossibilidade de desagregar informações relativas ao 27º BPM, que, como já dito, abrange a área de Santa Cruz, na zona oeste da cidade do Rio de Janeiro, e os municípios vizinhos de Itaguaí e Mangaratiba. Em consequência, os dados policiais e demográficos referentes ao 27º Batalhão têm de incluir sempre esses dois municípios, embora, por problemas de escala, eles não apareçam acoplados ao mapa da cidade.

(2) A não-coincidência das áreas de atuação de duas delegacias da Polícia Civil com as fronteiras dos batalhões correspondentes: antes da implantação das Áreas Integradas de Segurança Pública, a 9ª DP (Flamengo) situava-se em parte na área do 2º e em parte na do 13º BPM; a 13ª DP (Copacabana/Ipanema), por seu turno, cortava as áreas do 19º e do 23º batalhões. Para contornar esse problema e compatibilizar as unidades de informação, foi necessário aglutinar os territórios dos referidos BPMs; na verdade, por outros motivos adicionais, que serão expostos no 4º item abaixo, optamos por agregar num só bloco todas as unidades do Centro e da Zona Sul do município.

(3) A inexistência de projeções demográficas intramunicipais: os dados mais recentes sobre população por bairros, regiões administrativas ou setores censitários são da Contagem Populacional do IBGE, realizada em 1996. Tivemos, portanto, de utilizar esses dados para ponderar informações policiais referentes a 1998 ou 1999. Apesar de as mudanças demográficas globais, em dois ou três anos, não serem de grande monta, podem ocorrer distorções significativas na comparação intramunicipal, porque há áreas da cidade que estão crescendo aceleradamente e outras que estão perdendo população.

(4) A inexistência de estimativas dos fluxos populacionais diários no interior do município. Este é o pior obstáculo à análise, não só da distribuição do efetivo policial, mas da disponibilidade de outros serviços públicos e das condições sócio-econômicas de cada área, incluindo os indicadores de criminalidade e violência - informações que devem ser ponderados pela população de cada unidade territorial. Os dados demográficos disponíveis, baseados nas pesquisas do IBGE, referem-se apenas à população *residente*, não ao total da população *usuária* de cada território, o que em alguns casos inviabiliza a construção de indicadores minimamente confiáveis. Se a unidade considerada é o município, geralmente não há maiores problemas em tomar por base o número de habitantes, pois, apesar do trânsito demográfico intermunicipal, o peso muito maior da população moradora, *vis à vis* o da fluente, determina margens de erro relativamente pequenas.¹² Mas quando se consideram subdivisões no interior do município - bairros, regiões administrativas, circunscrições policiais etc. -, entre as quais é muito mais intenso o trânsito populacional cotidiano, a ponderação pelo número de moradores muitas vezes não faz qualquer sentido, ou gera informações totalmente irrelevantes para fins comparativos e analíticos. O caso mais óbvio é o do Centro da cidade do Rio de Janeiro, cuja população moradora não ultrapassa 50 mil pessoas, mas onde circulam diariamente centenas de milhares de trabalhadores, consumidores, motoristas e transeuntes. Qualquer dado que se pondere pelo número de pessoas residentes nessa área produz um quadro inteiramente distorcido – salvo, é claro, dados que se refiram especificamente a condições ou serviços domiciliares. Se avaliássemos em tais bases, por exemplo, a presença e atuação dos serviços de segurança pública, concluiríamos que o Centro possui uma das melhores coberturas policiais do planeta (na área do 5º BPM, há um policial militar para cada 40 habitantes e um policial civil para cada 270 habitantes, sem contar o efetivo das unidades especiais), e ao mesmo tempo concluiríamos que possui uma das polícias

¹² O que pode não ser verdadeiro para certos casos, especialmente para para as zonas de veraneio e para algumas cidades da Região Metropolitana.

mais ineficientes do mundo, visto que os índices de criminalidade por cem mil habitantes, em várias categorias de delitos, superam aí os registrados noutras áreas de baixa cobertura policial. É evidente, entretanto, que o volume de problemas e de recursos de segurança, num caso como esse, não têm correspondência com o tamanho da população moradora, mas sim com o da população *usuária* – o que também se aplica, em maior ou menor medida, a diversas outras regiões da cidade, caracterizadas por intenso movimento comercial, cultural, recreativo e/ou turístico. Nem nas Polícias, nem em outros órgãos provedores de serviços públicos, mapeados pelo Subprojeto 1, foi possível obter estimativas de fluxos populacionais dentro do município; portanto, não houve como contornar esse problema. Apenas para reduzir um pouco as distorções, sobretudo na região do Centro, optamos por agregar num único bloco todos os batalhões dessa região e os da Zona Sul (esta última, de qualquer modo, teria de ser aglutinada em virtude das incongruências entre limites de OPMs e de delegacias que assinalamos mais acima). Entretanto, na área do 4º BPM (São Cristóvão/Gamboa), que não cabia adicionar ao referido bloco, tais distorções podem permanecer altas, em função do número relativamente pequeno de moradores; logo dever-se-á desconsiderar a maior parte dos índices ponderados pela população residente que se referem a esse território.

(5) A quase absoluta disparidade que havia, antes da criação das Áreas Integradas de Segurança Pública, entre os limites de circunscrições policiais, tanto civis quanto militares, e o traçado dos bairros e Regiões Administrativas da cidade - base das estatísticas demográficas e sócio-econômicas intramunicipais. Mais que um mero acidente geográfico, ou um problema estatístico, tal disparidade é expressiva do isolamento e auto-suficiência, para não dizer "esquizofrenia", que caracterizou até agora as instituições e políticas de segurança pública no Rio de Janeiro. Dedicaremos a esse tema, assim como à descrição do projeto de Áreas Integradas, uma parte do capítulo final do relatório, limitando-nos a esclarecer aqui que o número de habitantes nas antigas áreas de atuação das duas Polícias teve de ser calculado pela superposição do mapa de setores censitários do IBGE aos mapas de delegacias e batalhões.¹³ Trata-se, portanto, de dados aproximativos, embora certamente mais precisos que aqueles que se obteriam pela agregação de bairros ou Regiões Administrativas da cidade. E, vale insistir,

¹³ Esse trabalho foi realizado, mediante encomenda nossa, pela CI/Consultoria e Informática, mesma firma que digitalizou os mapas de batalhões e delegacias do município, a partir do traçado descritivo de limites publicado no Diário Oficial. Além da discrepância entre circunscrições policiais e bairros da cidade, apontada acima, o próprio fato de as duas Polícias não disporem de mapas precisos de suas áreas de atuação já diz muito a respeito da precariedade e do "empirismo" que caracterizaram os serviços de segurança fluminenses nas últimas décadas. Um convênio entre a SSP e o CIDE deve preencher em breve essa lacuna, com a montagem de um sistema de informações geo-referenciadas para a área de segurança pública.

referem-se apenas à população *residente* em cada área - acarretando as distorções já mencionadas quando os utilizamos para ponderar indicadores intramunicipais.

2.2.1 - Polícia Militar

Com todas essas ressalvas em mente, pode-se visualizar na Tabela 7 e no mapa a seguir uma distribuição aproximada do efetivo da PMERJ pelas áreas de policiamento do município do Rio de Janeiro, evidenciando-se zonas de maior concentração e zonas de maior carência de cobertura policial.

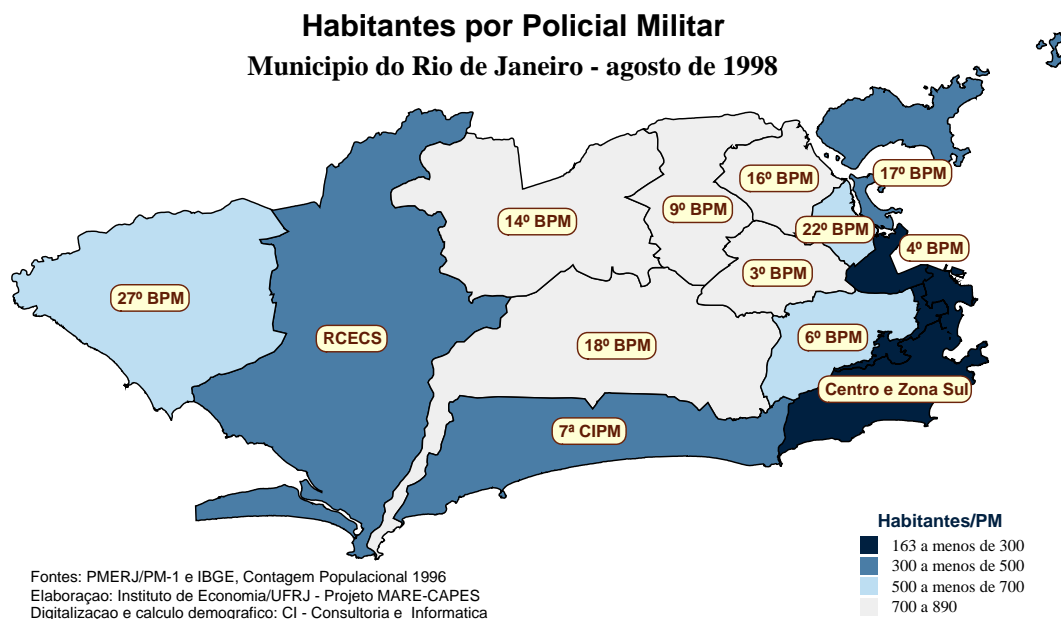
TABELA 7
PMERJ/CAPITAL: DISTRIBUIÇÃO DO EFETIVO EXISTENTE - 1996/98

ÁREA AJUSTADA	Habitantes por policial militar		
	1996	1997	1998
3º BPM	788	836	834
4º BPM	169	159	163
6º BPM	551	558	555
7ª CIPM	403	400	419
9º BPM	926	870	890
14º BPM	835	849	881
16º BPM	654	709	709
17º BPM	399	400	388
18º BPM	765	794	802
22º BPM	566	576	551
BPMs do Centro e Zona Sul	220	227	225
27º BPM **	688	703	670
RCECS	452	460	483
CAPITAL **	492	501	502

(*) Excluindo as CIPMs nº 1 e 8, as Unidades Especiais e os órgãos de administração e apoio.

(**) Incluindo os municípios de Itaguaí e Mangaratiba.

Fontes: PMERJ/EMG/PM-1 e CI - Consultoria e Informática, agregação, por setores censitários, dos dados da *Contagem Populacional 1996*, do IBGE.



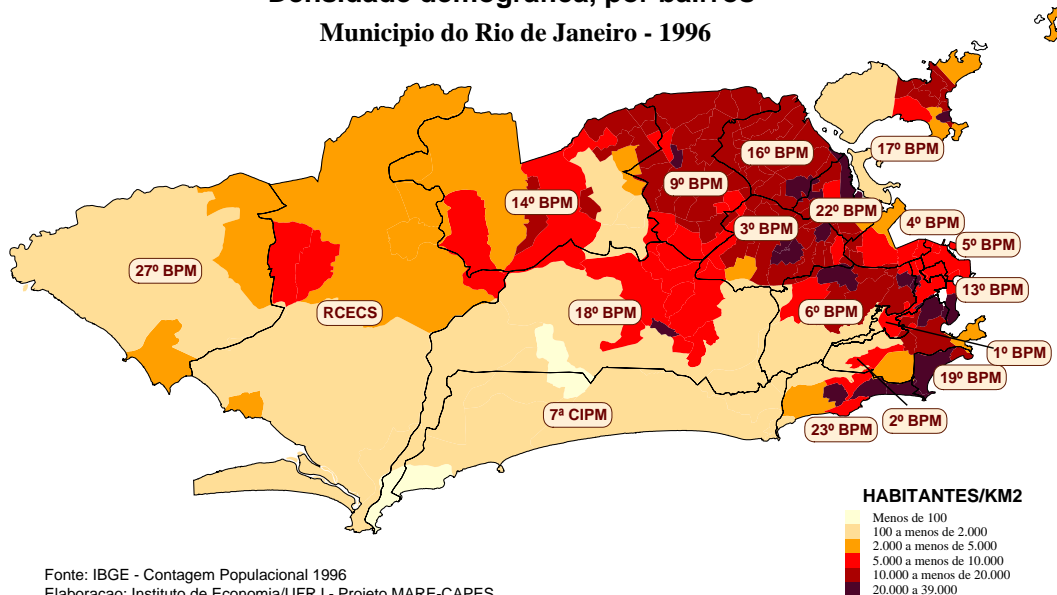
Observa-se no mapa uma faixa de alta cobertura policial militar - a região Centro-Zona Sul, cuja relação habitantes por PM era, em 1998, 55% menor que a média do município -, seguida das regiões de Campo Grande, Barra da Tijuca e Ilha do Governador, onde essa relação era 4 a 23% inferior à média; uma ampla faixa de cobertura deficiente, correspondendo a parte das Zonas Suburbana e Oeste da cidade, cuja relação habitantes/PM era 41 a 77% maior que a média municipal, seguida das regiões de Santa Cruz, Bonsucesso e Tijuca, com uma relação 2 a 11% superior a essa média. Pelos motivos já expostos acima, deve-se desconsiderar o 4º BPM (São Cristóvão/Gamboa), cujo indicador de cobertura está provavelmente muito distorcido pelo pequeno tamanho da população residente na área.

Essas assimetrias na distribuição do efetivo só em parte podem ser atribuídas a variações da densidade demográfica, pois, como se observa nos dois mapas abaixo, algumas das áreas de baixa cobertura policial estão entre as mais densas do município, pelo menos no que se refere à população moradora (não considerando, como já dito, a população flutuante) e também entre as de maior proporção de pessoas residentes em comunidades faveladas.¹⁴ Até onde os precários dados disponíveis nos permitem tirar conclusões, a distribuição do policiamento ostensivo no município, tal como no estado, parece se dar em prejuízo das áreas mais pobres, apesar de serem elas, em geral, as mais expostas à criminalidade violenta, como

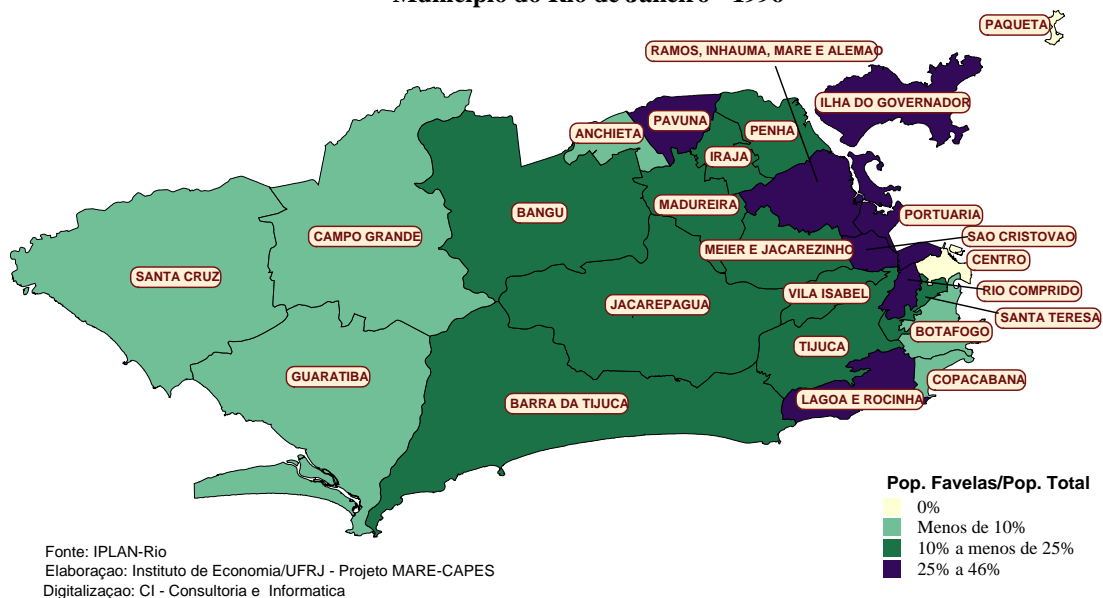
¹⁴ Os mapas de densidade demográfica e de população favelada não incluem os municípios de Itaguaí e Mangaratiba.

veremos adiante, quando analisarmos a distribuição dos registros de ocorrência da Polícia Civil (seção 3.3).

Densidade demografica, por bairros Município do Rio de Janeiro - 1996



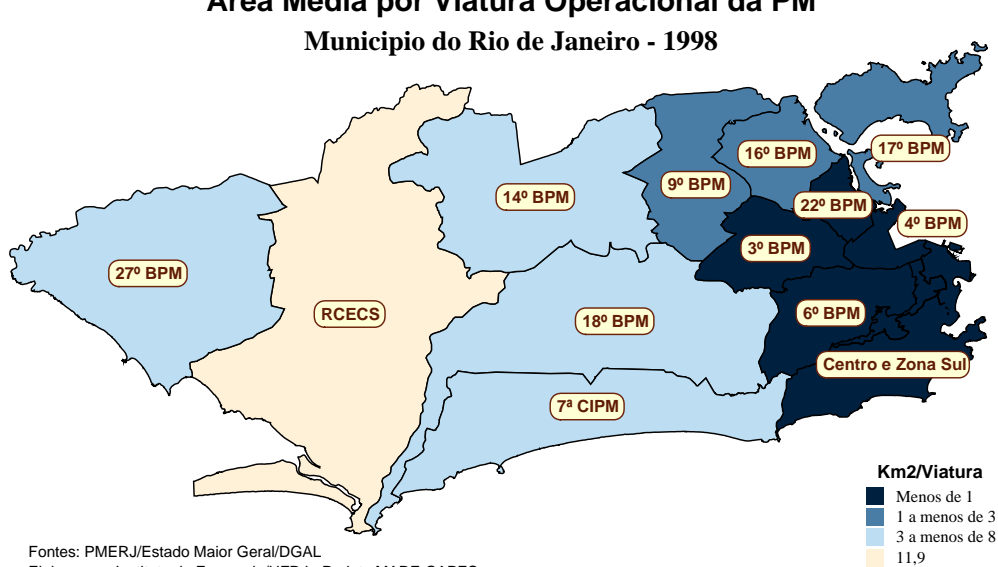
Participação da População Residente em Favelas na População Total, por Regioes Administrativas Município do Rio de Janeiro - 1996



A cobertura motorizada (km² por viatura operacional), exposta no mapa abaixo, também se apresenta bastante assimétrica, devendo-se levar em conta, porém, as diferentes

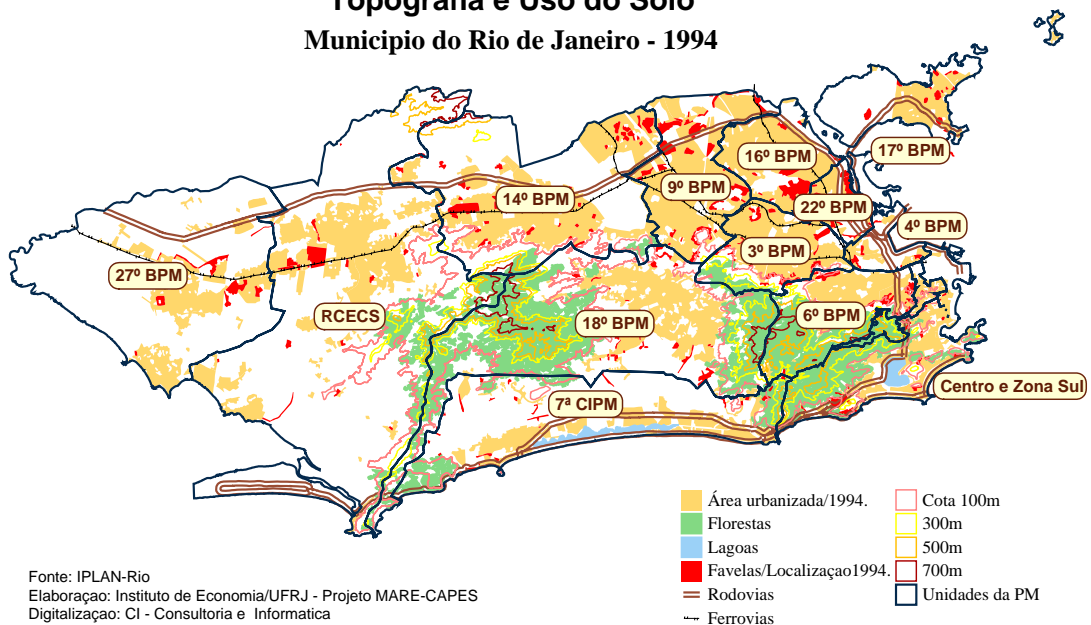
topografias e formas de uso do solo que caracterizam as diversas áreas do município - visualizáveis no mapa seguinte.

Area Media por Viatura Operacional da PM Município do Rio de Janeiro - 1998



Fontes: PMERJ/Estado Maior Geral/DGAL
Elaboração: Instituto de Economia/UFRJ - Projeto MARE-CAPES
Digitalização: CI - Consultoria e Informática

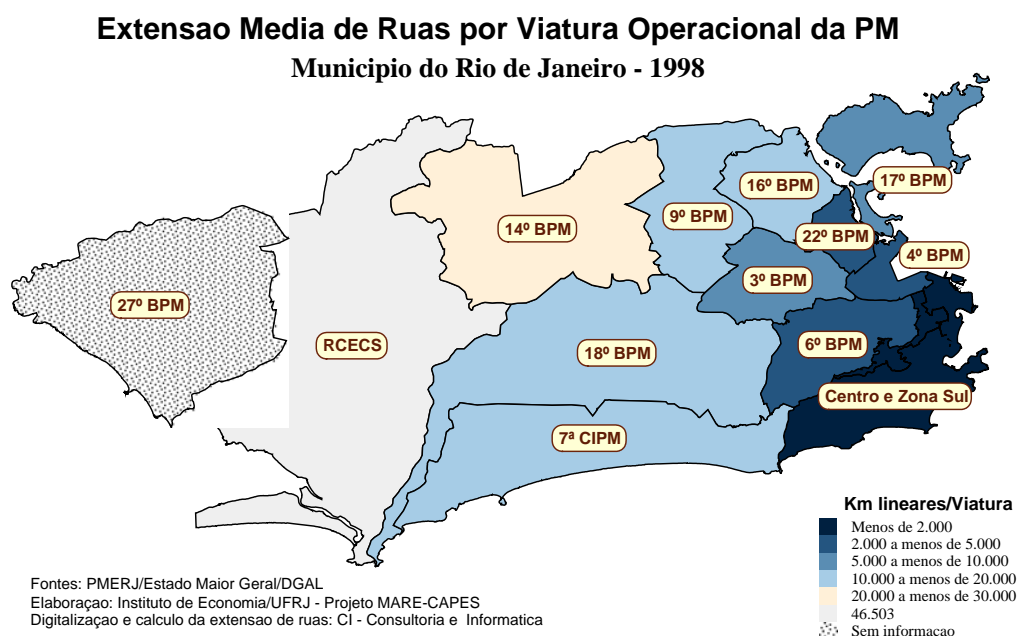
Topografia e Uso do Solo Município do Rio de Janeiro - 1994



Fonte: IPLAN-Rio
Elaboração: Instituto de Economia/UFRJ - Projeto MARE-CAPES
Digitalização: CI - Consultoria e Informática

A comparação visual dos mapas acima possibilita perceber um certo nexo entre distribuição da cobertura motorizada e densidade urbana e demográfica - nexo menos claro, como ressaltamos, quando se analisa a distribuição do efetivo policial militar pelas diversas unidades do município. No próximo mapa utiliza-se outro indicador, referido não à superfície, mas à extensão aproximada de ruas coberta por viatura operacional. O cálculo dessa extensão é bastante tosco, pois foi feito a partir do mapa oficial da cidade, que, além de obviamente não representar todas as ruas, "generaliza" seu traçado, de acordo com a escala, "achatando" ou eliminando curvas e reduzindo, portanto, seu comprimento. Tem a vantagem, contudo, de tornar mais homogênea a base de comparação, já que só contabiliza trajetos possíveis das viaturas policiais e minimiza diferenças entre as áreas quanto às formas de uso do solo. Observe-se que, no caso desse indicador, foi necessário desconsiderar o 27º BPM, por falta de informações sobre quilometragem de ruas nos municípios de Itaguaí e Mangaratiba.

A região Centro/Zona Sul aparece mais uma vez como a melhor aquinhoadada, seguida das regiões da Tijuca, São Cristóvão e Bonsucesso, enquanto a Zona Oeste da cidade e parte da Zona Suburbana apresentam flagrantes deficiências em termos de viaturas policiais.



2.2.2 - Polícia Civil

Mantendo como referência geográfica as circunscrições de unidades da PM, observa-

se na Tabela 8, abaixo, e no mapa a seguir uma distribuição da cobertura policial civil tão assimétrica quanto a da policial militar: Centro, Zona Sul e Barra da Tijuca são melhor cobertas, enquanto as regiões mais pobres da cidade apresentam maiores relações habitantes/policial. So há uma diferença notável: a área do 22º Batalhão, onde se situam algumas das favelas mais densas do município (Complexos do Alemão e da Maré) e onde a Polícia Civil, ao contrário da Militar, aloca um efetivo elevado, proporcionalmente à população (essa área, aliás, possui uma única delegacia e detém o melhor índice de toda a cidade: um policial civil para cada 1.228 habitantes).

Nunca é demais insistir, contudo, nos limites de um indicador ponderado apenas pela população residente. E, para o caso da Polícia Civil, cabe ressaltar também os limites do próprio conceito de “cobertura”: como as funções desse órgão não são ostensivas, mas investigativas e judiciárias, a simples presença de um número maior ou menor de policiais em determinada região pode ter pouco significado do ponto de vista da segurança pública local - sendo variáveis mais relevantes, nesse caso, a proporção de crimes solucionados, a percentagem de inquéritos policiais aceitos pela Promotoria, a proporção dos registros de ocorrência que se tornam objeto de investigação efetiva, e assim por diante. O indicador de cobertura só nos informa, na realidade, e muito precariamente, o grau de atenção dispensado pela política de segurança a cada parte do estado ou do município: se supomos que deve haver mais policiais (ostensivos e investigativos) onde há mais pessoas, maior densidade demográfica, mais problemas e/ou mais violência, a assimetria verificada na distribuição dos recursos das duas Polícias parece obedecer a critérios outros que não o do atendimento específico às necessidades de segurança de cada área - questão que voltaremos a discutir na última parte deste capítulo.

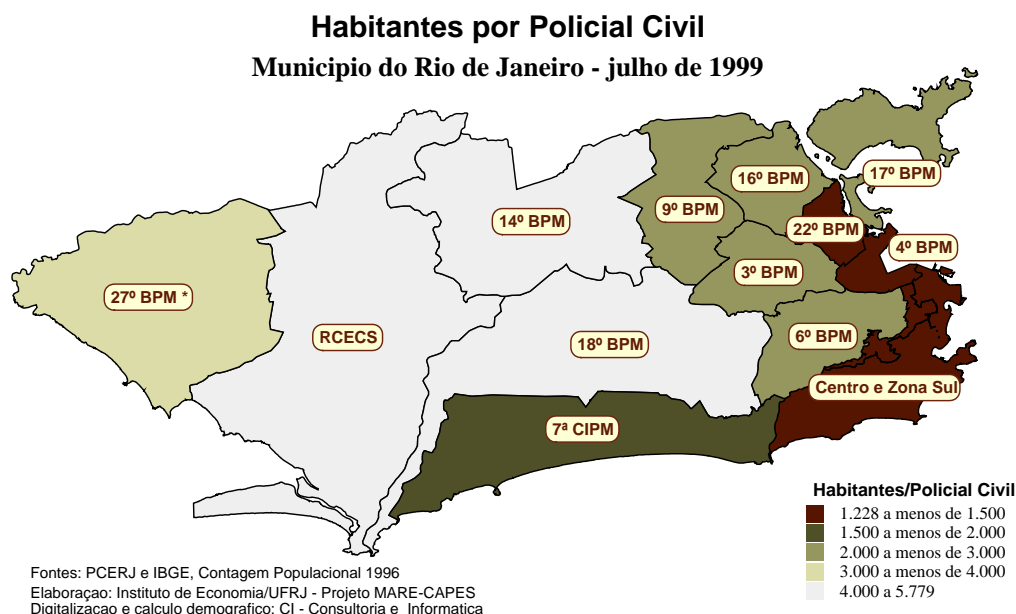
TABELA 8
PCERJ/CAPITAL: DISTRIBUIÇÃO DO EFETIVO EXISTENTE - JULHO DE 1999

ÁREA AJUSTADA	Habitantes por Policial Civil
3º BPM	2.840
4º BPM	1.436
6º BPM	2.172
7ª CIPM	1.507
9º BPM	2.622
14º BPM	5.724
16º BPM	2.214
17º BPM	2.805
18º BPM	5.478
22º BPM	1.228
BPMs do Centro e Zona Sul	1.389
27º BPM **	3.338
RCECS	5.779
CAPITAL **	2.481

(*) Excluindo as Delegacias Especiais, Metropols, Órgãos Técnicos e Administrativos.

(**) Incluindo os municípios de Itaguaí e Mangaratiba.

Fontes: PCERJ e CI - Consultoria e Informática, agregação, por setores censitários, dos dados da *Contagem Populacional 1996*, do IBGE.



2.2.3 - Guarda Municipal

Ao contrário do que ocorre com os órgãos estaduais de segurança pública, as áreas de atuação da Guarda Municipal do Rio de Janeiro baseiam-se no traçado oficial dos bairros e Regiões Administrativas da cidade. Portanto, não é possível comparar diretamente a distribuição do seu efetivo com a que analisamos acima, referente às duas Polícias. Só por meio da representação em mapas conseguem-se visualizar de forma aproximada alguns aspectos comuns no modo como são alocados os recursos de segurança municipais e

estaduais, embora se devam também sublinhar diferenças que derivam das suas distintas características, missões, objetivos e atribuições (cf. Parte II deste trabalho).

As Tabelas 9 e 10 abaixo mostram, respectivamente, o desenho das áreas de atuação das IGMs (Inspetorias da Guarda Municipal) e a relação habitantes/guarda em cada uma delas. Para facilitar o confronto visual dos mapas, aglutinamos num só bloco três unidades que correspondem, *grosso modo*, aos bairros do Centro e da Zona Sul (a diferença básica entre a agregação das IGMs e a dos batalhões e delegacias policiais é que a primeira inclui toda a Zona Portuária, enquanto a segunda inclui apenas uma parte, ficando outra parte na circunscrição do 4º BPM, juntamente com o bairro de São Cristóvão).

TABELA 9
GUARDA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO - ÁREAS DE ATUAÇÃO

INSPETORIAS	REGIÕES ADMINISTRATIVAS	BAIRROS ABRANGIDOS
1 - Centro	I	Santo Cristo, Caju, Saúde, Gamboa (Zona Portuária)
	II	Centro, Lapa, Bairro de Fátima, Castelo, Praça Mauá
2 - Lagoa	V	Copacabana e Leme
	VI	Gávea, Leblon, Lagoa, Jardim Botânico, Ipanema, Vidigal, São Conrado
	XXVII	Rocinha
3 - Penha	X	Ramos, Olaria, Bonsucesso, Manguinhos
	XI	Penha, Vigário Geral, Parada de Lucas, Jardim América, Cordovil, Brás de Pina e Penha Circular
	XII	Higienópolis, Jacaré, Inhaúma, Maria da Graça, Del Castilho, Engenho da Rainha, Tomás Coelho
	XXVIII	Jacarezinho
	XXIX	Complexo do Alemão
	XXX	Complexo da Maré (Timbau, Vila Esperança, Vila Pinheiro, P. Ramos, Maré, Marcílio Dias, Baixa do Sapateiro, Nova Holanda, Rubem Vaz, Parque União, Roquete Pinto)
4 - Barra da Tijuca	XXIV (parte)	Barra da Tijuca, Itanhangá, Joá
5 - Realengo	XVII	Campo dos Afonsos, Realengo, Bangu, Deodoro, Vila Militar, Magalhães Bastos, Senador Camará, Jardim Sulacap, Padre Miguel
6 - Madureira	XIII	Rocha, Sampaio, Abolição, Lins de Vasconcelos, Cachambi, Água Santa, Piedade, Pilares, São Francisco Xavier, Riachuelo, Engenho Novo, Meier, Todos os Santos, Engenho de Dentro, Encantado, Jacaré
	XIV	Irajá, Vila Cosmos, Vicente de Carvalho, Vila da Penha, Vista Alegre e Colégio
	XV	Madureira, Campinho, Cascadura, Quintino Bocaiúva, Engenheiro Leal, Cavalcante, Osvaldo Cruz, Bento Ribeiro, Marechal Hermes, Turiaçu, Rocha Miranda, Vaz Lobo, Honório Gurgel
	XXV	Pavuna, Coelho Neto, Acari, Barros Filho, Costa Barros
	XXII	Ricardo de Albuquerque, Guadalupe, Padre Anchieta
7 - Jacarepaguá/ Praça Seca	XVI	Anil, Cidade de Deus, Curicica, Freguesia, Gardênia Azul, Jacarepaguá, Pechincha, Praça Seca, Tanque, Taquara, Vila Valqueire
8 - Tijuca	VII	São Cristóvão, Mangueira, Benfica, Triagem
	VIII	Tijuca, Alto da Boa Vista, Praça da Bandeira
	IX	Vila Isabel, Andaraí, Maracanã, Aldeia Campista, Grajaú
9 - Laranjeiras	III	Rio Comprido, Catumbi, Estácio, Cidade Nova
	IV	Cosme Velho, Catete, Glória, Flamengo, Urca, Laranjeiras, Humaitá, Praia Vermelha, Botafogo
	XXIII	Santa Teresa
10 - Centro Administrativo São Sebastião (CASS)		CASS (Cidade Nova), Palácio da Cidade, Gávea Pequena
11 - Parque do Flamengo		Aterro do Flamengo, Praça Guatematoc, Botafogo (orla e do monumento a Estácio de Sá até o Mourisco), Praça Senador Salgado Filho (em frente ao Aeroporto Santos Dumont)
12 - Ilha do Governador	XX	Bairros da Ilha do Governador
	XXI	Paquetá
13 - Campo Grande	XVIII	Campo Grande, Inhoaíba, Santíssimo, Senador Vasconcelos, Cosmos, Mendanha, Rio das Pedras, Monteiro
14 - Santa Cruz	XIX	Santa Cruz, Paciência e Sepetiba
	XXVI	Guaratiba, Pedra de Guaratiba, Morro da Praia do Aterro, Barra de Guaratiba
15 - Novo Horizonte	XXIV (parte)	Recreio dos Bandeirantes, Vargem Grande, Vargem Pequena, Piabas, Grumari, Camorim

Nota: As áreas de atuação das IGMs 10 e 11 não são compatibilizáveis com as das demais unidades.

Fonte: Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro

TABELA 10
GUARDA MUNICIPAL DA CIDADE DO RIO DE JANEIRO:
DISTRIBUIÇÃO DO EFETIVO EXISTENTE - JULHO DE 1998 *

INSPETORIAS**	SEDES	EFETIVO EXISTENTE	HABITANTES (1996)	HAB./GUARDA MUNICIPAL
IGMs 1, 2 e 9	Portuária, Centro e Zona Sul	772	846.223	1.096
IGM 3	Penha	156	746.236	4.784
IGM 4	Barra da Tijuca	74	94.640	1.279
IGM 5	Realengo	100	619.745	6.197
IGM 6	Madureira	365	1.351.568	3.703
IGM 7	Jacarepaguá	99	446.360	4.509
IGM 8	Tijuca	231	438.383	1.898
IGM 12	Ilha do Governador	59	202.070	3.425
IGM 13	Campo Grande	106	418.677	3.950
IGM 14	Santa Cruz	84	352.083	4.191
IGM 15	Novo Horizonte	22	34.992	1.591
TOTAL		2.068	5.550.977	2.684

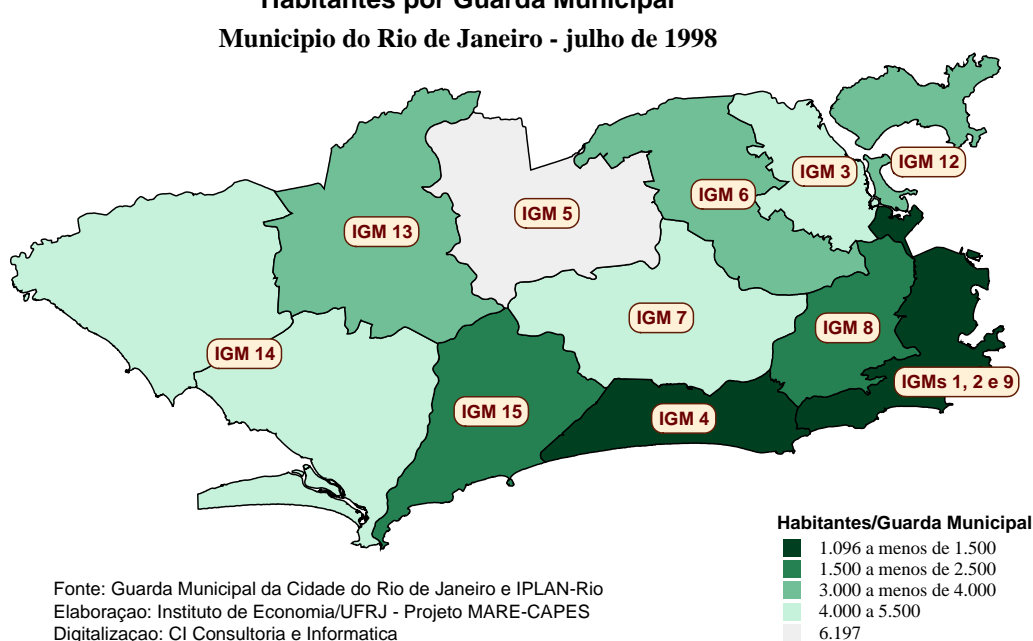
(*) Não incluindo os Grupamentos de Operações Especiais (GOEs), que atuam em todo o Município.

(**) Excluindo IGMs 10 e 11.

Fontes: Guarda Municipal da Cidade do Rio de Janeiro e IPLAN-Rio

No mapa a seguir estão representados os indicadores de cobertura da Guarda Municipal por Inspetorias, podendo-se observar, mais uma vez, a forte concentração dessa cobertura na Zona Centro-Sul-Barra da Tijuca, vale dizer, nas áreas mais ricas da cidade, e uma altíssima relação habitantes/guarda na área da 5ª IGM (Realengo), que coincide, *grosso modo*, com a do 14º Batalhão da Polícia Militar, além de uma fraca presença de guardas nas IGMs 3, 7 e 14 (respectivamente, regiões da Penha, Jacarepaguá e Santa Cruz/Guaratiba), onde também é deficiente, como vimos, a presença do policiamento ostensivo estadual.

Habitantes por Guarda Municipal Município do Rio de Janeiro - julho de 1998



2.3 - Síntese

Examinando a distribuição espacial dos recursos de segurança pública, sobretudo do efetivo policial, pelas áreas de policiamento do estado, constata-se um grande vazio na Baixada Fluminense, particularmente nas áreas do 15° e do 20° BPMs (Caxias e Nova Iguaçu/Belfort Roxo), e também na região do Médio Paraíba (28° BPM), onde os índices habitantes/policial militar e habitantes/policial civil são o dobro ou mais que o dobro da média estadual. Inversamente, a região melhor coberta pelas duas Polícias (menor relação habitantes/policial) é a de Angra dos Reis/Parati (2ª CIPM), destacando-se ainda as áreas do Norte e Noroeste Fluminense (8° e 29° BPMs), quanto à cobertura policial militar, e a Região Serrana (11° BPM), quanto à cobertura da Polícia Civil. As assimetrias não se relacionam, portanto, à densidade demográfica, nem, como veremos, à incidência de crimes e conflitos em cada região, mas a outros fatores difíceis de precisar apenas com base nas informações levantadas por esta pesquisa.¹⁵

Ao contrário do que se poderia esperar, a área da Capital *não* aparece como a de melhor cobertura, seja militar ou civil, quando considerada em bloco e comparada às demais regiões. Entretanto, quando se observa a distribuição do efetivo pelas OPMs dessa área,

¹⁵ Os comentários do Delegado Hélio Luz, ex-Chefe de Polícia do Rio de Janeiro, sobre as complexas relações entre poder policial e poder político em cidades pequenas e médias talvez contenham uma pista importante - que não seguiremos aqui - para entender a concentração relativa de policiais militares e civis em certas áreas do Interior fluminense (cf. Benjamin, 1998).

verifica-se uma assimetria tão grande ou maior que no conjunto do estado, com forte concentração de efetivo das duas Polícias na Zona Centro-Sul e precária cobertura em outras partes da cidade¹⁶ que, pelo critério da densidade demográfica ou pelo da incidência de crimes e conflitos, demandariam, em princípio, uma presença maior dos serviços de segurança pública, especialmente do policiamento ostensivo e preventivo realizado pela PMERJ. A mesma assimetria se reproduz na alocação de guardas municipais: as áreas do Centro, Zona Sul e Barra da Tijuca são privilegiadas em detrimento das zonas periféricas da cidade - o que parece condizente com as atribuições de proteger “o patrimônio histórico, cultural, ecológico e paisagístico do município”, mas não com outras tarefas que essa força foi aos poucos assumindo no Rio de Janeiro, como prevenir a violência nas escolas municipais, apoiar os órgãos estaduais de segurança etc. - tarefas que a rigor deveriam abranger indiscriminadamente todas as áreas, pobres ou ricas, do município. É preciso lembrar, porém, que não estamos levando em conta os grupamentos especiais, apenas as unidades com circunscrições delimitadas, o que pode distorcer bastante os indicadores de cobertura, no caso da Guarda Municipal, cujos GOEs absorvem cerca de 1/3 do efetivo total e atuam apenas na cidade do Rio de Janeiro, diferentemente das UOpEs, que absorvem menos de 10% do efetivo da PM e atuam num espaço muito maior, abrangendo todo o território do estado. Noutras palavras, é possível que a assimetria na distribuição de guardas pelas IGMs seja compensada parcialmente por uma cobertura mais intensa dos grupamentos especiais em áreas periféricas do município, mas, como não dispomos de informações regionalizadas sobre a atuação desses grupamentos, fica apenas uma hipótese a verificar.¹⁷

Considerando a cobertura das três forças de segurança pública na cidade do Rio de Janeiro - PMERJ, PCERJ e Guarda Municipal - as piores situações em 1998 foram verificadas na área do 14º BPM (Bangu/Realengo) - que corresponde, *grosso modo*, à XVII Região Administrativa e à 5ª IGM -, e na área do 18º BPM/7ª IGM (Jacarepaguá), ambas com baixíssimos índices de presença de agentes estaduais e municipais. Chamam atenção também, no que se refere ao policiamento ostensivo, as circunscrições do 3º, 9º e 16º BPMs (correspondentes, *grosso modo*, às IGMs 3 e 6) - zonas de alta densidade demográfica, alta concentração de favelas, altos índices de criminalidade violenta¹⁸ e fraca presença,

¹⁶ Exceção feita, como já assinalamos, para a alta cobertura policial civil na área do 22º Batalhão.

¹⁷ A patrulha de trânsito, que a Guarda Municipal passou a realizar em 1998, e a repressão ao comércio ilegal estão a cargo de dois Grupamentos Especiais (respectivamente, o GET - Grupamento Especial de Tráfego -, e o GTO - Grupamento Tático Operacional); logo, o efetivo alocado em tais funções não se inclui nos índices de cobertura aqui analisados.

¹⁸ Ver seção 3.3, adiante.

relativamente ao número de moradores, tanto de policiais militares, quanto de guardas municipais.¹⁹

3. Ocorrências registradas e padrões de atuação das Polícias

3.1 - Os dados e suas limitações

Além das dificuldades descritas no capítulo anterior, relativas à compatibilização dos recortes territoriais e à construção de indicadores ponderados, há um outro obstáculo à análise de formas e padrões de atuação dos órgãos de segurança pública: os registros policiais são praticamente os únicos dados disponíveis, quer para o conhecimento dos problemas com os quais o sistema de segurança tem de lidar (i. e., incidência de crimes, violência, desordens, conflitos, acidentes e demandas diversas da população), quer para a informação sobre como as Polícias atuam no enfrentamento desses problemas. Em outras palavras, não se dispõe de referenciais *externos* ao trabalho policial (salvo no caso das mortes violentas, monitoradas também pelo sistema de saúde) que possam ser comparadas às estatísticas policiais, como, por exemplo, *surveys* de vitimização ou pesquisas de opinião sobre o desempenho do sistema de segurança pública em cada área. Detalharemos a seguir alguns dos problemas que daí decorrem, bastante familiares para os especialistas no estudo da violência urbana, mas nem sempre levados na devida conta em avaliações e debates mais amplos sobre o assunto. É importante lembrar, porém, que este trabalho não tem como propósito central a mensuração dos níveis de criminalidade e violência no Rio de Janeiro, e sim a análise dos serviços públicos de segurança; logo, os comentários abaixo, ao mesmo tempo que apontam dificuldades metodológicas do uso das ocorrências policiais como fonte de informação, já são parte da análise aqui proposta, na medida em que sublinham algumas características e lacunas inerentes às formas de atuação, registro e avaliação dos órgãos responsáveis por esses serviços.

(a) **A subnotificação.** Quando se constróem indicadores dos níveis e/ou padrões de delitos e conflitos numa comunidade com base em dados policiais, deve-se ter sempre em mente

¹⁹ Cabe lembrar que a 8ª CIPM - cujos recursos não computamos na nossa análise - atua em toda a extensão da Avenida Brasil e das Linhas Vermelha e Amarela, vias de tráfego que atravessam algumas das áreas mencionadas. Mas, além de circunscrito a tais corredores, o efetivo dessa unidade (345 policiais em agosto de 1998), se dividido pelas OPMs correspondentes, não produziria alterações substanciais no quadro que traçamos acima.

que eles traduzem apenas ocorrências *registradas* e que grande parte das agressões não é notificada pelas vítimas, ficando, portanto, invisível. As atitudes e expectativas do público em relação à Polícia e à Justiça - confiança ou suspeita, crédito ou descrédito, receptividade ou temor - determinam em ampla medida a maior ou menor disposição de notificar ocorrências, ou mesmo de solicitar os serviços policiais. No que se refere à PM, o descrédito pode resultar em poucos pedidos de intervenção em conflitos e/ou num grande número de falsas chamadas telefônicas, elevando a parcela de “atendimentos frustrados” no total de registros da corporação. Quanto à Polícia Civil, o descrédito geralmente resulta em menor número de queixas do público, principalmente se o tipo de crime não é de notificação obrigatória, ou se a omissão do registro não implica custos para o declarante potencial. A relação entre eventos criminais e registros de ocorrência tende, assim, a ser mais realista no caso de homicídios, visto que a não-notificação configura crime, ou então no caso de crimes contra o patrimônio segurado (por exemplo, roubo a instituições financeiras e roubo ou furto de automóvel), cujo ressarcimento exige apresentação do registro de ocorrência feito na delegacia.²⁰ Para a grande maioria dos delitos e conflitos, porém, o realismo ou confiabilidade das estatísticas policiais depende parcialmente do grau em que vítimas e testemunhas estiveram dispostas a noticiá-los no período considerado - o que é impossível de estimar, a menos que se façam com regularidade pesquisas de vitimização, prática longe ainda de tornar-se rotineira no Brasil. A PNAD 1988, do IBGE, e um *survey* realizado em 1997 pelo ISER e pelo CPDOC são as únicas pesquisas do gênero que fornecem informações sobre o Rio de Janeiro. Ambas mostram altas taxas de subnotificação,²¹ mas sua descontinuidade impossibilita um acompanhamento sistemático de como, e associadas a que fatores, essas taxas variam ao longo do tempo.²²

²⁰ Pesquisadores do ISER que estudam regularmente o comportamento dos índices de criminalidade no Rio de Janeiro afirmam que, apesar da suspeita de a Polícia Civil estar subregistrando as mortes violentas no estado, a série de homicídios dolosos registrados por essa instituição é congruente com a série que se obtém a partir dos dados do SIM (Sistema de Informações sobre Mortalidade/DATASUS/Ministério da Saúde), construídos com base em atestados de óbito (Ignacio Cano, comunicação pessoal).

²¹ Segundo a pesquisa ISER/CPDOC na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, a subnotificação seria de 82% para o caso de furtos; 80% para roubos; 77% para agressões e mais de 95% para extorsões. As causas mais frequentes da sonegação de crimes são: “não acreditar ou ter medo da Polícia” (29% das vítimas de agressão, 30,5% das vítimas de furto e 42,4% das vítimas de roubo assinalaram essa resposta) e “não considerar importante [a notificação do crime]” (16,1%, 22,5% e 18% das vítimas de agressão, furto e roubo, respectivamente) (cf. Carvalho *et al.*, 1997).

²² Nos EUA, desde 1973 realiza-se semestralmente o *National Crime Victimization Survey (NCVS)*, abrangendo uma amostra (renovada a cada 3 anos) de 49 mil domicílios e cerca de 100 mil pessoas. O NCVS coleta informações sobre alguns tipos de crimes, em geral os menos notificados - como estupro, agressão, roubo de objetos pessoais, furto e arrombamento - indagando também sobre os motivos do recurso ou não à Polícia em cada caso. A partir dessa pesquisa, podem-se ajustar os dados provenientes do sistema policial (*Uniform Crime Reports*) e analisar variações e causas das taxas de subnotificação para cada tipo de crime (cf. *Bureau of Justice Statistics Home Page*, <http://www.ojp.usdoj/bjs>).

(b) **O subregistro.** Além da subnotificação por parte das vítimas, outra parcela dos delitos e conflitos pode tornar-se invisível pelo subregistro da própria Polícia. Este não deriva apenas de omissão, inépcia ou suborno, como freqüentemente se afirma, mas também de filtros institucionais, de orientações da política de segurança, de escalas de prioridade estabelecidas por delegados e por comandantes de batalhões, assim como da existência de uma codificação prévia e de uma “cultura policial” definidoras de critérios de relevância aplicáveis aos problemas. Mesmo quando há intervenção da Polícia, Militar ou Civil, e mesmo que vítimas ou testemunhas desejem notificar o fato, ele não se converte, necessariamente, numa “ocorrência”. Logo, dependendo dos critérios que determinam decisões de registrá-los ou não, certos tipos de eventos poderão ficar sub ou super-representados nas estatísticas policiais. Vários fatores influenciam as taxas de registro da Polícia, entre eles:

- **Prioridades eleitas pela política de segurança pública e/ou pelos comandos de unidades operacionais.** Quando, numa determinada área, se verifica uma proporção de certo tipo de ocorrência muito superior à média, isto tanto pode indicar que sua incidência real é mais alta na área em questão, quanto pode sinalizar que a atividade de polícia nessa área está prioritariamente direcionada ao enfrentamento desse tipo de problema, ou à produção de registros que atendam a critérios de desempenho definidos pela política de segurança local. Um exemplo é o das apreensões de armas e drogas: o volume e a distribuição geográfica desses registros permitem identificar orientações de política, mas nada informam sobre a correspondência entre tais orientações e a importância relativa das armas e drogas nas condições de segurança da área considerada. A mesma observação vale, obviamente, para o subregistro: índices muito baixos de certo tipo de ocorrência podem resultar de um viés da política de segurança, que não dá prioridade a esse tipo de ocorrência, levando ao ocultamento das suas reais dimensões.
- **Mediação informal de conflitos.** Como será visto em detalhe na próxima seção, a categoria mais numerosa de registros da PMERJ, correspondente a cerca de 18% de todos os seus boletins, recebe o título de *ocorrências encerradas no local*; em sua grande maioria (cerca de 70%), são registros que derivam de atendimentos de emergência, solicitados pela população através do telefone 190 - tratando-se geralmente, segundo entrevistas com policiais, de conflitos entre familiares e vizinhos,

desordens, perturbações do sossego etc., interrompidos pela simples chegada ou pela mediação da PM, sem encaminhamento à delegacia. Ainda segundo as entrevistas, tais registros também derivam, em certos casos, de uma estratégia que os policiais militares utilizam para justificar sua presença fora dos respectivos setores de patrulhamento, alegando que se deslocaram para atender a uma chamada emergencial. Embora o formulário de registro contenha um campo aberto, onde o policial deve anotar detalhes e circunstâncias do fato, mesmo se “encerrado no local”, esse campo não é preenchido ou não é levado em conta na elaboração das estatísticas, nem, portanto, na mensuração dos problemas, na avaliação de desempenho do serviço ou no planejamento de políticas de segurança. Tais ocorrências são consideradas de importância menor, apesar do seu avantajado volume e da quantidade de recursos que mobilizam. Não correspondem ao modelo de “verdadeiro trabalho de polícia” predominante na instituição, por isso ficam relegadas a uma “caixa preta” de eventos sem nome.²³ Mas pelo menos geram registros, permitindo vislumbrar o grande peso que as atividades de mediação, arbitragem e administração de conflitos representam no trabalho cotidiano da PM. Já no caso da Polícia Civil, não existe essa “caixa preta” institucionalizada, pois, pela própria natureza de suas atribuições judiciárias, as ocorrências que ela registra têm de guardar relação mais estreita com as categorias da legislação penal, vale dizer, com um elenco de crimes e contravenções especificados. Mas apesar disso, ou por isso mesmo, fica ainda mais oculto aí, não sendo estimável nem grosseiramente, todo um universo de ocorrências “encerradas no balcão”, sem qualquer espécie de registro - seja em função da pequena importância atribuída a tais ocorrências pelos policiais, seja em virtude da precariedade de recursos, que impõe uma seleção do que vale ou não vale a pena registrar, ou ainda em decorrência da mediação informal de conflitos que se realiza, também, nas delegacias.²⁴

²³ Nas polícias norte-americanas e de outros países, também existe e costuma ser muito numerosa a categoria de ocorrências “*gone on arrival*” ou “*resolved on the scene*”, geralmente derivadas de chamados telefônicos, mas há mecanismos de registro, mensuração e análise dos tipos de conflitos que originam esses pedidos de atendimento emergencial. Sobre as concepções do “ser policial” e do “verdadeiro trabalho de polícia”, ver discussão mais detalhada em Muniz (1999) e em Musumeci, Muniz & Larvie (1998).

²⁴ Já nos referimos, na Parte II, ao campo de *invisibilidade* existente na atuação das duas Polícias. Entre outros problemas que isto acarreta, está a falta de treinamento específico dos policiais civis ou militares para fazer mediação de litígios, hoje uma atividade tecnicamente especializada, que, quando bem conduzida, contribui sobremaneira - e de forma legítima - para descongestionar o sistema judiciário. Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, instituídos pela Lei Federal nº 9.099/95, passaram a cumprir parcialmente esse papel, mas ainda é muito amplo o espaço de mediação informal, amadorística e invisível a cargo das agências policiais (sobre o funcionamento dos Juizados Especiais, ver a Parte IV deste relatório; sobre a necessidade de maior reconhecimento institucional e maior profissionalização das atividades mediadoras da PM, cf. Azevedo, 1998). Cabe ressaltar, contudo, que nem sempre o registro dessas atividades como “ocorrências” é a forma mais adequada de torná-las visíveis, controláveis e mensuráveis. Dependendo da natureza do conflito, muitas vezes são as próprias partes envolvidas que não querem ser “fichadas”, preferindo a mediação informal. No programa de policiamento comunitário da PMERJ, implantado em Copacabana, em 1994-95, criou-se um outro sistema de

(c) **Diferentes atribuições e formas de registro das duas Polícias.** Como foi descrito na segunda parte do trabalho, o policiamento militar tem caráter tanto repressivo e emergencial, quanto preventivo e assistencial; o espectro de eventos sobre o qual ele atua é muito maior que o das delegacias, abrangendo uma série de ocorrências não relacionadas aos crimes e delitos previstos na legislação, embora possam ser fundamentais para a segurança pública, no sentido mais amplo do termo. A Polícia Civil, por seu turno, possui atribuições judiciárias (investigação, instrução de inquéritos) e a maior parte dos fatos que registra tem como referência a legislação criminal. Se é a PM que constata um delito e encaminha o caso à delegacia, pode haver duplo registro do mesmo fato, mas nem todos os Registros de Ocorrência (ROs) da Polícia Civil derivam de casos encaminhados pela PM, e nem todos os Boletins de Ocorrência da PM convertem-se em ROs. Para analisar padrões de “desordem”, padrões de atuação de cada órgão e relações entre as atividades das duas Polícias, seria necessário comparar as duas fontes, identificando-se o subconjunto de registros comum a ambas e aqueles que resultam das suas diferentes atribuições. Essa análise, entretanto, fica dificultada pelas distintas formas de classificação adotadas pelas duas Polícias, mesmo no caso de ocorrências passíveis de ação penal pública, que a PM é obrigada a encaminhar às delegacias. Como não cabe aos policiais militares investigar os motivos ou a intencionalidade dos crimes, seus boletins não diferenciam, por exemplo, homicídios dolosos (intencionais) e culposos (acidentais), tampouco informando, no caso dos acidentes de trânsito com vítimas, se a vitimização foi ou não letal. Algumas ocorrências “migram” de categoria entre a intervenção da PM e o registro na Polícia Civil: por exemplo, encontros de cadáver ou suicídios podem ser reclassificados como homicídios, após uma investigação preliminar. Algumas “desaparecem”, ou porque não são levadas até a delegacia, ou porque, chegando aí, são “encerradas no balcão”. O sistema manual de registro até agora empregado pelas duas Polícias impede reconstituir que percurso seguiu cada ocorrência entre uma instituição e outra, a não ser que se cruzem um a um os BOs e ROs - tarefa inviável em função do seu elevado número (ao todo, cerca de 850 mil no Estado do Rio de Janeiro, só em 1998).²⁵

anotação - relatórios de atividades a serem preenchidos diariamente pelos patrulheiros - que (salvo no caso de crimes mais graves) substituíam, com vantagens, o registro em boletins. O novo sistema não funcionou por uma série de motivos (entre eles, a falta de supervisores e o pouco preparo dos policiais), mas apontou os limites da forma tradicional de registro em um tipo de patrulha voltada prioritariamente para a mediação de conflitos e a prevenção de pequenos delitos (cf. Musumeci, coord., 1996).

²⁵ O projeto das “Delegacias Legais”, ainda em fase de implantação, prevê Registros de Ocorrência totalmente informatizados e com muito maior quantidade de informações do que o atual, incluindo a forma prévia de classificação do evento pela Polícia Militar, quando for o caso. Sobre esse projeto, ver a Parte V do presente relatório.

Em resumo, as ocorrências nos informam o que as Polícias *registram*, mas nem tudo o que elas *fazem*, e muito menos a dimensão e a distribuição dos problemas existentes no “mundo real”. Na falta de referenciais externos, é impossível estimar as taxas de subnotificação, verificar suas oscilações no tempo e avaliar em que medida a distribuição das ocorrências por categorias, em cada área, reflete a hierarquia real de problemas existentes nessa área, a confiança maior ou menor do público nas instituições, as prioridades da política de segurança e os critérios de registro empregados pelos próprios policiais. Em tal contexto, qualquer avaliação de eficácia, desempenho ou adequação dos serviços de segurança às necessidades de segurança cai num círculo vicioso: só conhecemos as necessidades que são filtradas pelas estatísticas de atendimento e estas, por sua vez, decorrem das formas como o atendimento é prestado e registrado pelos órgãos cujo desempenho se pretende avaliar.

Sem perder de vista as ressalvas acima, analisaremos a seguir a distribuição espacial das ocorrências registradas pelas duas Polícias, procurando delinear *grosso modo* padrões de atuação de cada uma e posteriormente comparar, até onde isso é possível, o universo de ocorrências em comum, ou as relações entre as atividades dos dois órgãos nas diversas áreas do estado.

3.2 - Polícia Militar

Incumbida do policiamento ostensivo, a PM está permanentemente nas ruas; sendo ou não solicitada, tem de intervir em qualquer tipo de distúrbio da ordem pública e, quando se trata de crime ou contravenção, tem de encaminhar o problema à delegacia local. Além disso, responde a chamadas emergenciais, presta assistência ao público e a órgãos do Estado, realizando ainda “operações especiais” de prevenção e repressão (*blitzen* no trânsito; ações de busca e captura, revista, cerco e vasculhamento), que constituem a vertente mais “proativa” do trabalho de polícia, por serem atividades planejadas, com objetivos específicos, traçados em função de orientações gerais e/ou locais da política de segurança.²⁶ O trabalho da PM, portanto, “produz” ocorrências que inexisteriam se não houvesse policiamento ostensivo, ou se as estatísticas policiais contemplassem apenas crimes de notificação obrigatória e atendimentos solicitados espontaneamente pela população. Já a Polícia Civil, quando trabalha

²⁶ Ver a descrição das operações especiais da PM na Parte II deste relatório (Capítulo 1, seção 1.11).

dentro de suas atribuições, não “produz”, apenas “capta” ocorrências que lhe são encaminhadas pela PM, pela Justiça ou diretamente pelo público; seus registros, assim, refletiriam mais de perto, se não a incidência dos problemas no “mundo real”, pelo menos a dimensão de certos tipos de demandas dirigidas ao sistema de segurança, sem tanta influência dos efeitos “produtivos” do próprio trabalho policial.²⁷ Noutras palavras, a PM notifica em grande medida os resultados da sua presença e atuação nas ruas (como, aliás, é oficialmente reconhecido pela própria corporação - cuja súmula estatística se intitula “Relatório de Atividades Policiais-Militares”, e não “Índices de Criminalidade”), enquanto a Polícia Civil registra majoritariamente fatos que chegam ao seu conhecimento por intermédio de outros atores sociais.

Para os propósitos desta pesquisa, o ideal seria poder dividir as ocorrências policiais militares em três categorias, conforme o tipo de atuação que lhes deu origem: (a) *atendimentos*, derivados de solicitações espontâneas do público - entre eles as chamadas emergenciais “encerradas no local” (mas com especificação dos fatos geradores), que permitiriam analisar padrões de desordem e conflito, e sobretudo motivações para o pedido de intervenção policial; (b) *ocorrências “passivas”*, derivadas da simples presença dos policiais nas ruas - que forneceriam um panorama do que ocorre sob os olhos da polícia ostensiva, ou do que esse olhar capta como problema de ordem pública, independentemente de solicitações externas, e (c) *ocorrências proativas*, derivadas da ação intencional, planejada - que refletiriam mais diretamente as orientações gerais ou locais da política de segurança. Infelizmente, porém, a forma de registro que a PM emprega não possibilita um agrupamento preciso por esse critério, nem um cruzamento direto entre formas de atuação e tipos de eventos notificados. Assim, temos de nos ater ao sistema classificatório da própria corporação, podendo apenas presumir algumas relações entre volume e natureza dos boletins de ocorrência, e as políticas de policiamento adotadas pela PMERJ em cada área do estado (ver seção 3.2.7 deste capítulo).

Como já assinalamos, a PMERJ classifica suas ocorrências em cinco grandes grupos: *crimes, contravenções, trânsito, assistenciais e diversas*. Incluem-se, nos dois primeiros, fatos

²⁷ Isto é verdadeiro até certo ponto, e para certas categorias de delitos - do que deriva, entre outras razões, o uso preferencial dos dados da Polícia Civil, e não da PM, na construção de indicadores de criminalidade e violência que servem de base a diagnósticos e avaliações de políticas de segurança. Mas só até certo ponto, não apenas pelos filtros que sua cultura institucional impõe às ocorrências, comentados na seção 3.1, mas também pelo fato de que a Polícia Civil do Rio de Janeiro, extrapolando suas atribuições constitucionais, também executa tarefas de policiamento ostensivo, vale dizer, também é “produtora” de ocorrências, ainda que em escala muito inferior à da PM.

pré-codificados pela legislação penal vigente, excetuando-se furto e roubo de veículos, assim como homicídios e lesões derivadas de acidentes de transporte, que, embora constituam crimes, a PM agrega às ocorrências de trânsito. Esta última rubrica engloba ainda acidentes automobilísticos sem vítimas, recuperação de veículos e de autocarga, e as contravenções de direção perigosa e falta de carteira de habilitação. No grupo das *assistenciais*, por sua vez, entram condução de enfermo, parturiente e alienado mental; auxílio a instituições públicas (Corpo de Bombeiros, DER, Justiça e Polícia Civil) e auxílio a outros policiais militares. Finalmente, a rubrica das *diversas* inclui tudo o que não cabe nos demais grupos: “elementos suspeitos”, encontro de cadáver, suicídio tentado e consumado, fuga de preso, apreensão de armas, drogas e material de contravenção (contrabando, jogo do bicho etc.), tumulto, ocorrências envolvendo militares ou PMs, encaminhamento de crianças e adolescentes infratores, *atendimentos frustrados* (“nada constatado” ou “endereço não-localizado”) e a já referida “caixa preta” de ocorrências *encerradas no local*.²⁸ Examinaremos em seguida como se distribuem esses cinco grupos pelas regiões do Estado do Rio de Janeiro (sem incluir, portanto, as OPMs Especiais) e que padrões de atuação eles permitem, mesmo aproximadamente, delinear.²⁹

A Tabela 1, abaixo, descreve a distribuição intra e inter-regional das ocorrências registradas pela PMERJ no período de 1996-1998, considerando-se as três grandes áreas de policiamento: Capital, Baixada e Interior.³⁰

²⁸ PMERJ/Estado Maior Geral/APOM. *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares - Anual de 1998*.

²⁹ As Unidades Operacionais Especiais (UOpEs), que cobrem todo o estado, são responsáveis por apenas 6,2% do total de boletins de ocorrência da PMERJ. Seus registros serão considerados mais adiante, na seção 3.2.7.

³⁰ Tanto a Tabela 1 quanto as demais tabelas desta seção, incluem na área da Capital as ocorrências registradas pela 1ª e pela 8ª CIPMs. Entretanto, nos mapas que mostram a distribuição dos registros dentro da cidade do Rio de Janeiro, essas duas unidades *não* estão incluídas, visto não ser possível representá-las geograficamente.

TABELA 1
PMERJ - OCORRÊNCIAS REGISTRADAS - 1996/98

NÚMEROS ABSOLUTOS						
Áreas	Crimes	Contra-venções	Trânsito	Assisten- ciais	Diversas	Total
Capital *	89.076	37.548	201.324	50.633	281.961	660.542
Baixada	20.909	9.053	27.024	13.219	14.292	84.497
Interior	71.937	29.180	94.250	52.753	87.757	335.877
Estado	181.922	75.781	322.598	116.605	384.010	1.080.916
DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL (%)						
Áreas	Crimes	Contra-venções	Trânsito	Assisten- ciais	Diversas	Total
Capital *	13,5	5,7	30,5	7,7	42,7	100,0
Baixada	24,7	10,7	32,0	15,6	16,9	100,0
Interior	21,4	8,7	28,1	15,7	26,1	100,0
Estado	16,8	7,0	29,8	10,8	35,5	100,0
DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL (%)						
Áreas	Crimes	Contra-venções	Trânsito	Assisten- ciais	Diversas	Total
Capital *	49,0	49,5	62,4	43,4	73,4	61,1
Baixada	11,5	11,9	8,4	11,3	3,7	7,8
Interior	39,5	38,5	29,2	45,2	22,9	31,1
Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Incluem-se as ocorrências da 1ª e 8ª CIPMs.

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/Estado Maior Geral/APOM.

Na primeira parte da tabela (distribuição intra-regional), percebe-se que os padrões de atuação da PM variam bastante entre as três áreas: as ocorrências *diversas* são as mais numerosas na Capital, onde representam 42,7% do total de registros, seguidas das ocorrências de *trânsito* (30,5%) e das ocorrências *criminais* (13,5%). Já na Baixada o grupo *trânsito* fica em primeiro lugar, *crimes* vêm em segundo e as *diversas* em terceiro, enquanto no Interior a ordem de importância é *trânsito*, *diversas* e *crimes*. Nota-se ainda que as ocorrências *assistenciais* têm um peso bem mais alto na Baixada e no Interior (respectivamente, 15,6 e 15,7%) do que na área da Capital (apenas 7,7%).

Observando agora a distribuição inter-regional, vê-se que a Capital é responsável por 61,1% das ocorrências registradas pela PMERJ em todo o estado, o Interior por 31,1% e a Baixada por apenas 7,8%. Com exceção do grupo de *assistenciais*, em que a participação do Interior supera a da Capital, esta tem o maior peso como geradora de todas as categorias de ocorrências, distanciando-se das outras regiões sobretudo no que se refere aos registros *diversos*, dos quais é responsável por 73,4%, e nos registros de *trânsito*, dos quais responde por 62,4%.

A próxima tabela permite visualizar esses padrões de forma sintética, através de indicadores de concentração regional, construídos dividindo-se a participação de cada área no

total de registros de cada grupo de ocorrências pela participação da mesma área no total geral de registros do estado.

TABELA 2
PMERJ - OCORRÊNCIAS REGISTRADAS - 1996/98
INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO REGIONAL

Indicadores de concentração	Crimes	Contra-venções	Trânsito	Assisten- ciais	Diversas	Total
Capital *	0,8	0,8	1,0	0,7	1,2	1,0
Baixada	1,5	1,5	1,1	1,5	0,5	1,0
Interior	1,3	1,2	0,9	1,5	0,7	1,0
Estado	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Incluem-se as ocorrências da 1ª e 8ª CIPMs.

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/Estado Maior Geral/APOM.

Indicadores maiores que a unidade (números em negrito no quadro) mostram que a região participa dos registros do grupo numa medida superior à sua participação no total geral de registros, vale dizer, que a atuação da PMERJ nessa área é, em termos comparativos, “especializada” no tipo de ocorrência em questão. Indicadores menores que a unidade mostram a situação inversa. Assim, por exemplo, o indicador 1,5 encontrado para contravenções na Baixada mostra que a área participa do total de registros de contravenções em medida 50% superior à sua participação no total geral dos registros estaduais, enquanto a Capital, com um indicador de 0,8 nesse mesmo campo, participa dos registros de contravenções em proporção 20% menor que sua participação geral nos registros do estado. Tais indicadores, é importante sublinhar, não expressam a relevância absoluta de cada grupo de ocorrências na área considerada, nem a participação absoluta de cada área na geração de cada grupo de registros (isto é mostrado pelas percentagens simples, horizontais e verticais, da Tabela 1). Eles sinalizam apenas a “especialização” relativa de uma área em um certo tipo de registro, ou, dito de outra forma, a concentração relativa desse tipo de registro na área em questão.

Pode-se afirmar, assim, que a atividade da PM na Capital é comparativamente especializada em *ocorrências diversas* (único grupo com indicador maior que a unidade), ao contrário do que se verifica nas outras duas regiões, onde as maiores concentrações relativas estão no registro de crimes, contravenções e ocorrências assistenciais. O grupo *trânsito* é o que apresenta a distribuição mais homogênea nas três áreas, com indicadores iguais ou muito próximos à unidade, isto é, sem desvios significativos em relação ao peso de cada área no total de ocorrências do estado.

Para entender os diferentes padrões de atuação evidenciados acima, é necessário examinarmos mais detalhadamente a composição interna de cada grupo de registros e sua distribuição nas três regiões de policiamento aqui focalizadas - o que será feito a seguir, tomando por base apenas o ano de 1998, visto que não dispomos de dados com o mesmo nível de desagregação para os anos anteriores.

3.2.1 - Ocorrências diversas

Nesse grupo, que é o mais numeroso de todos, a PM contabiliza, como já vimos, uma miscelânea de tipos de ocorrências cuja única característica em comum é não se encaixar em nenhuma das outras categorias. A Tabela 3, abaixo, mostra a a distribuição pelas três áreas dos principais tipos de registros que compõem o grupo das *diversas*, relacionando-os ao total de ocorrências registradas no Estado do Rio de Janeiro em 1998.

TABELA 3
PMERJ – OCORRÊNCIAS DIVERSAS:
DISTRIBUIÇÃO INTRA E INTER-REGIONAL,
E INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO - 1998

NÚMEROS ABSOLUTOS									
ÁREA	elemento suspeito	apreensão de arma de fogo	apreensão de entorpecente	atendimento frustrado	encerrada no local	encontro de cadáver	outras*	total de diversas	total de ocorrências
Capital **	6208	1007	2461	36592	48557	2518	2800	100143	236995
Baixada	6	223	241	1235	2613	514	609	5441	30372
Interior	1548	1618	725	6320	18344	1034	3526	33115	124257
Estado	7762	2848	3427	44147	69514	4066	6935	138699	391624
DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL (%)									
ÁREA	elemento suspeito	apreensão de arma de fogo	apreensão de entorpecente	atendimento frustrado	encerrada no local	encontro de cadáver	outras*	total de diversas	total de ocorrências
Capital **	2,6	0,4	1,0	15,4	20,5	1,1	1,2	42,3	100,0
Baixada	0,0	0,7	0,8	4,1	8,6	1,7	2,0	17,9	100,0
Interior	1,2	1,3	0,6	5,1	14,8	0,8	2,8	26,7	100,0
Estado	2,0	0,7	0,9	11,3	17,8	1,0	1,8	35,4	100,0
DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL (%)									
ÁREA	elemento suspeito	apreensão de arma de fogo	apreensão de entorpecente	atendimento frustrado	encerrada no local	encontro de cadáver	outras*	total de diversas	total de ocorrências
Capital **	80,0	35,4	71,8	82,9	69,9	61,9	40,4	72,2	60,5
Baixada	0,1	7,8	7,0	2,8	3,8	12,6	8,8	3,9	7,8
Interior	19,9	56,8	21,2	14,3	26,4	25,4	50,8	23,9	31,7
Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO									
ÁREA	elemento suspeito	apreensão de arma de fogo	apreensão de entorpecente	atendimento frustrado	encerrada no local	encontro de cadáver	outras*	total de diversas	total de ocorrências
Capital **	1,3	0,6	1,2	1,4	1,2	1,0	0,7	1,2	1,0
Baixada	0,0	1,0	0,9	0,4	0,5	1,6	1,1	0,5	1,0
Interior	0,6	1,8	0,7	0,5	0,8	0,8	1,6	0,8	1,0
Estado	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

(*) Outras: Apreensão de arma branca e de material; suicídio e tentativa de suicídio; fuga de preso; tumulto; ocorrência com militar e com policial militar; encaminhamento de menor infrator.

(**) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Incluem-se as ocorrências da 1ª e 8ª CIPMs.

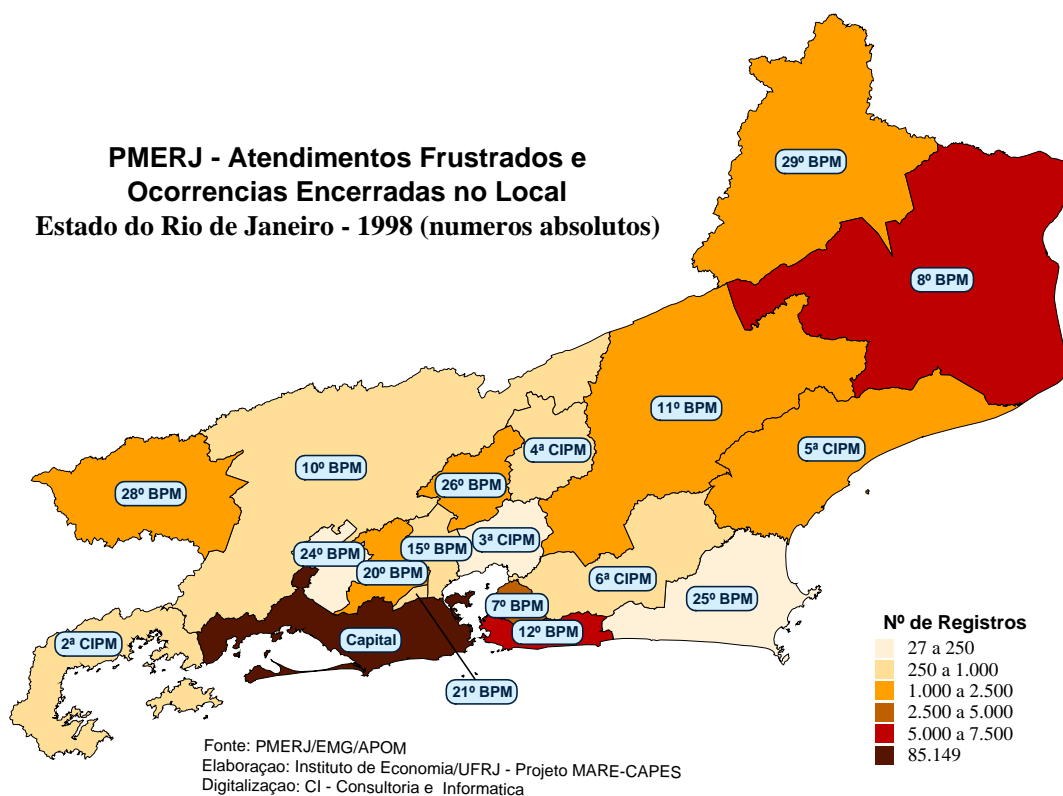
Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/Estado Maior Geral/APOM

Em todas as regiões as ocorrências *encerradas no local* e os *atendimentos frustrados* respondem pela parcela majoritária das *ocorrências diversas* (85% na Capital; 71% na Baixada; 75% no Interior) e também por uma proporção importante, embora mais variável, do total geral de ocorrências registradas em cada área: 36% na Capital, 13% na Baixada e 20% no Interior. A comparação entre as regiões revela, entretanto, diferenças muito significativas: a área da Capital foi responsável, em 1998, por cerca de 70% das ocorrências encerradas no local e 83% dos atendimentos frustrados, tendo peso amplamente majoritário, também, na geração dos outros tipos de registros do grupo, exceto apreensão de armas de fogo e “outras ocorrências”: 80% dos *elementos suspeitos*, 72% das *apreensões de entorpecentes* e 62% dos *encontros de cadáver* foram registrados nessa área.³¹ Em termos de concentração relativa,

³¹ Note-se a importância quase nula, na Baixada, das ocorrências de “elementos suspeitos”.

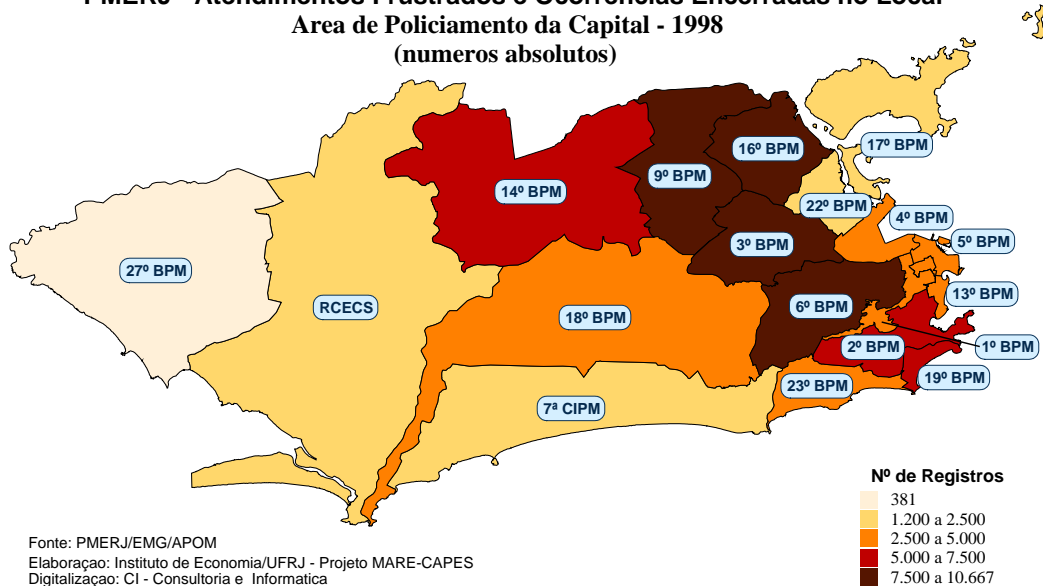
pode-se dizer sinteticamente, lendo-se a última parte da tabela acima, que na área da Capital a atuação da PM é “especializada” em todos os tipos de ocorrências que compõem a categoria *diversas*, exceto apreensões de armas de fogo; na Baixada, a atividade policial militar se concentra, comparativamente, em registros de encontros de cadáver,³² enquanto no Interior, a maior especialização relativa da PM consiste em registros de armas de fogo apreendidas.

Os mapas abaixo permitem visualizar de forma mais desagregada e em números absolutos a distribuição dos dois subgrupos mais numerosos de *ocorrências diversas* - os atendimentos *frustrados* e *encerrados no local* - pelas OPMs do Estado do Rio de Janeiro e da Capital, mostrando que as regiões do 12º BPM (Niterói/Maricá) e do 8º BPM (Norte Fluminense) seguem-se à da Capital na importância absoluta desses tipos de registros, e que, dentro da Capital, eles se concentram na faixa de maior densidade demográfica, que abrange parte das Zonas Sul, Norte e Suburbana da cidade.



³² Os “encontros de cadáver” aparecem nos registros da PMERJ em número 4 vezes superior ao dos registros da Polícia Civil (4.118 contra 994, em 1998). São resultantes de situações nas quais não é possível definir imediatamente a *causa mortis* como homicídio, mas há motivos para suspeitar de morte violenta provocada por terceiros - tanto que o “indicador de violência” construído pela PM inclui esses registros, juntamente com os de homicídio, tentativa de homicídio, seqüestro, cárcere privado, roubo e estupro, ponderados pela população residente. Ao chegar à delegacia e após alguma investigação, feita por policiais civis, grande parte dos “encontros de cadáver” converte-se provavelmente em ocorrências de homicídio doloso ou culposos (ver seção 3.4.1, abaixo).

PMERJ - Atendimentos Frustrados e Ocorrências Encerradas no Local
Area de Policiamento da Capital - 1998
(numeros absolutos)



O enorme peso da Capital na geração desses dois tipos de ocorrências pode ser atribuído, entre outras coisas, ao fato de a PM carioca dispor de um sistema de atendimento telefônico mais integrado do que nas outras duas regiões e também à maior concentração de linhas telefônicas no Município do Rio de Janeiro (ver quadro abaixo), dado que grande parte dos dois tipos de registros deriva de ligações verdadeiras e falsas, sobretudo ao 190, número do serviço emergencial da PMERJ.

ESTADO E CIDADE DO RIO DE JANEIRO:
TERMINAIS FIXOS E TELEFONES PÚBLICOS POR CEM HABITANTES
Agosto de 1998

Região	Habitantes (1996)	Terminais	Telefones Públicos	Terminais/ 100 habitantes	Tel. Públ./ 100 habitantes
ESTADO	13.728.782	2.410.337	55108	17,6	0,4
Capital	5.555.934	1.637.702	29418	29,5	0,5
Zona Norte	1.031.451	397.715	5652	38,6	0,5
Centro/Zona Sul	823.148	674.694	7502	82,0	0,9
Barra/Jacarepaguá	608.062	177.544	2918	29,2	0,5
Zona Oeste/Ilha do Gov.	3.093.273	387.749	13346	12,5	0,4
Interior Norte Fluminense	3.259.387	378.177	9584	11,6	0,3
Interior Sul Fluminense	4.913.461	394.458	16106	8,0	0,3

Fontes: Projeto MARE-CAPES - Subprojeto 1. Elaborado a partir de informações da TELERJ e dados populacionais do IPLAN-Rio e do CIDE (Anuários 1997).

As informações de que dispomos sobre chamadas ao 190 - fornecidas pelo Centro de Operações da Polícia Militar (COPOM), mediante solicitação da equipe da pesquisa - referem-se ao município do Rio de Janeiro e ao período de agosto de 1997 a julho de 1998. O programa de controle, em tempo real, das chamadas e ocorrências ainda estava sendo testado

na ocasião, e apresentava alguns problemas, motivo pelo qual não foi possível obter informações para períodos anteriores e posteriores a esse, nem o número total de telefonemas por bairro (só temos a distribuição geográfica das ocorrências geradas por telefonemas, e assim mesmo apenas para uma parte da cidade). Num cálculo aproximado (pois compara períodos distintos), observa-se que o volume de ocorrências geradas pelo sistema 190, entre agosto de 1997 e julho de 1998, correspondeu a 63% do total de ocorrências registradas pela PMERJ da Capital no ano de 1998 e a 38% do total geral de ocorrências do estado no mesmo ano (excluindo-se as OPMs Especiais).

O sistema 190 recebe entre 1.500 e 4.000 telefonemas diários; na Tabela 4, tomando como amostra os meses de agosto de 1997 e janeiro de 1998, verifica-se que apenas 14 a 16% desses telefonemas resultam em atendimentos geradores de boletins de ocorrência: 36 a 41% são ligações perdidas ou repetidas; 16 a 26% são pedidos de informações³³ e 25 a 27% são trotes imediatamente identificáveis.³⁴ Por sua vez, do total de boletins gerados pelo serviço telefônico num período de 12 meses (agosto/1997 a julho/1998), 53% foram *atendimentos frustrados* (vale dizer, trotes plausíveis, que chegaram a mobilizar efetivo, ou então litígios suspensos antes da chegada dos policiais) e ocorrências *encerradas no local*; os restantes 47% se distribuíram entre crimes, contravenções, atendimentos de trânsito e ocorrências assistenciais.

TABELA 4
PMERJ - CHAMADAS AO TELEFONE 190, POR CATEGORIAS
Agosto de 1997 e Janeiro de 1998

	Total de Chamadas		Média Diária		% do Total	
	Ago/97	Jan/98	Ago/97	Jan/98	Ago/97	Jan/98
Chamadas Repetidas	2.311	3.076	74,5	99,2	2,5	2,7
Engano/Ligação Interrompida	35.787	38.190	1.154,4	1.231,9	38,6	33,1
Pedido de Informações	14.985	29.620	483,4	955,5	16,2	25,7
Trote	25.136	28.619	810,8	923,2	27,1	24,8
Geração de Ocorrência	14.435	15.733	465,6	507,5	15,6	13,7
TOTAL	92.654	115.238	2.988,8	3.717,4	100,0	100,0

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/COPOM.

³³ Comparado ao atendimento telefônico da maioria dos serviços públicos, o da PM carioca é altamente acessível (possui grande número de telefonistas e de linhas exclusivas), razão pela qual muitas pessoas discam 190 para solicitar informações ou auxílios que não conseguem obter junto a outros órgãos estaduais e municipais.

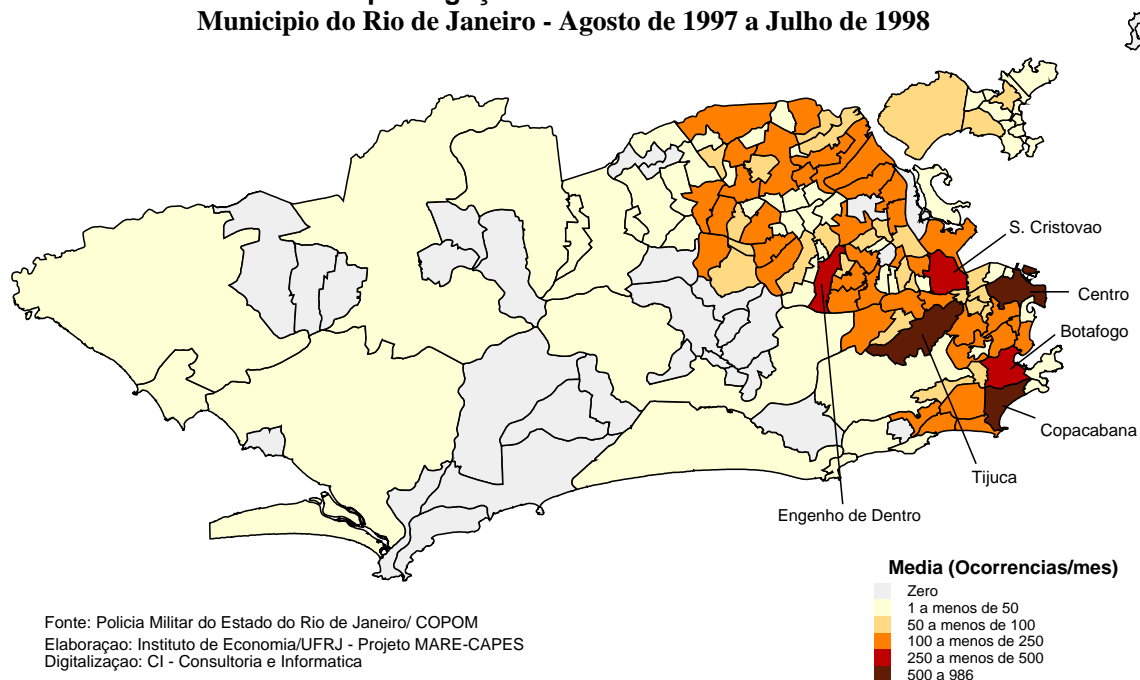
³⁴ Em três visitas à Central 190 da PM, a equipe desta pesquisa teve oportunidade de ouvir diversos trotes gravados, alguns francamente desrespeitosos (xingamentos, alusões grosseiras à Polícia) e outros de crianças pequenas brincando de denunciar “ocorrências”. Nosso oficial-cicerone informou-nos que a PM procurava na época estabelecer um convênio com a (então) Telerj para aplicar sanções, como corte temporário da linha telefônica, aos “troteiros” com mais de duas reincidências. Os telefonemas ao 190 são *binados*; salvo no caso de chamadas por celular, ao se retirar o telefone do gancho aparece na tela um quadro contendo nome e endereço do(a) assinante, ou somente o endereço, se for aparelho público. Dessa forma, é quase sempre possível localizar a origem do chamado, quer para fins de atendimento mais rápido a uma emergência, quer para a punição às pessoas que sobrecarregam inutilmente o serviço.

O mapa a seguir mostra a distribuição pelos bairros cariocas das ocorrências geradas por telefonemas diretos ao COPOM entre agosto de 1997 e julho de 1998. Cabe esclarecer que esse sistema ainda não está totalmente centralizado, salvo para a rede de telefonia móvel: em algumas áreas, ao se discar 190 de um telefone fixo, a ligação cai diretamente na Central de Operações; em outras, cai na OPM local e esta, quando necessário, se comunica com o COPOM.³⁵

As estatísticas de que dispomos, representados no mapa, referem-se apenas às ligações diretas, incluindo todas aquelas feitas de celulares, mas somente uma parte daquelas feitas de aparelhos fixos (sendo que, no caso de telefones móveis, com muita frequência o local de onde provém a ligação não coincide com o local da ocorrência comunicada). Dentro da faixa de conexão direta ao COPOM, ressaltam os bairros de Copacabana, Tijuca e Centro, com maiores volumes de ocorrências geradas via 190 (500 a 986 registros por mês, em média), seguindo-se os bairros de Botafogo, São Cristóvão e Engenho de Dentro (média de 250 a 500 registros mensais). Uma análise completa dos padrões de utilização do serviço telefônico da PMERJ na Capital só se tornará possível, porém, quando houver informações com o mesmo nível de detalhe para o restante da cidade.

³⁵ Várias OPMs possuem e divulgam também um número próprio de telefone, além do 190, ao qual a população da respectiva área pode recorrer para denúncias e solicitações de auxílio policial.

**Media Mensal de Ocorrências por Bairro,
Geradas por Ligações Diretas a Central COPOM
Município do Rio de Janeiro - Agosto de 1997 a Julho de 1998**



Apesar da “especialização” da PM carioca em *ocorrências diversas*, mostrada acima, é importante observar que nos últimos dois anos os registros desse grupo aumentaram a taxas um pouco inferiores ao crescimento do número total de ocorrências na área - ou seja, que houve uma ligeira queda do peso das *diversas* na atuação da PM da Capital, aliada a um expressivo aumento na participação dos registros de crimes e contravenções. Situação oposta se constata para a PM da Baixada e, no último ano considerado (1997-98), também para a do Interior (ver Tabela 5, abaixo).

**TABELA 5
PMERJ - TAXA DE CRESCIMENTO DO NÚMERO DE
BOLETINS DE OCORRÊNCIA, POR GRUPOS: 1997/96 E 1998/97
(Em %)**

	Crimes		Contravenções		Trânsito		Assistenciais		Diversas		Total	
	97/96	98/97	97/96	98/97	97/96	98/97	97/96	98/97	97/96	98/97	97/96	98/97
Capital *	25,2	15,6	151,5	49,2	18,8	-8,1	3,5	-12,3	21,5	0,4	23,0	1,4
Baixada	20,4	1,8	43,0	-19,4	29,7	5,1	12,0	-2,9	28,5	9,3	25,5	0,8
Interior	20,2	11,7	23,5	7,3	25,2	-4,0	20,8	13,8	15,5	13,1	20,8	7,3
Estado	22,6	12,4	68,2	24,1	21,5	-5,8	11,6	0,3	20,4	3,5	22,5	3,2

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Incluem-se as ocorrências da 1ª e 8ª CIPMs.

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/Estado Maior Geral/APOM.

3.2.2 - Ocorrências de Trânsito

No segundo grupo mais numeroso de registros da PMERJ, o padrão apresentado pelas três áreas é mais homogêneo, como foi visto nas Tabelas 1 e 2, acima: em 1996-1998, esse grupo respondeu por 31% do total de ocorrências na Capital, 28% no Interior e 32% na Baixada Fluminense. Observe-se, na Tabela 5, que de 1997 para 1998 o total de ocorrências do grupo se reduziu em termos absolutos, sobretudo na Capital, provavelmente em função da entrada em vigor do novo Código de Trânsito (janeiro de 1998), que atribuiu competência aos municípios para participar, junto com os órgãos estaduais, do controle do tráfego urbano.³⁶

Outra observação importante é que a PMERJ contabiliza separadamente *ocorrências* e *notificações* de trânsito; estas últimas (não analisadas aqui) abrangem multas por infração (avanço de sinal, estacionamento proibido etc.),³⁷ enquanto as primeiras englobam um conjunto heteróclito de registros: acidentes com e sem vítima, furto e roubo de veículos, recuperação de veículos e cargas, abandono de automóveis, direção perigosa, falta de habilitação e uma categoria residual de “outros” eventos não especificados. Parece pouco lógico que roubo e furto de veículos entrem nesse grupo, e não no das ocorrências criminais - sobretudo se considerarmos que os roubos e furtos *em* veículos particulares e coletivos são contabilizados como crimes, não como ocorrências de trânsito. Mas, dado o pequeno volume de roubos e furtos de automóveis que a PMERJ notifica (apenas 651 em todo o estado, durante todo o ano de 1998, contra 42.828 registros da Polícia Civil no mesmo período), a distorção classificatória resulta numa distorção numérica pouco significativa. Em sua esmagadora maioria, as comunicações desses tipos de crimes são feitas diretamente à Polícia Civil; nas estatísticas da PM só aparecem, portanto, episódios que contaram com algum tipo de intervenção policial imediata: flagrante delito ou atendimento à vítima no local da ocorrência. Como veremos mais adiante, o contrário acontece com a recuperação de veículos roubados ou furtados, cujo número é bem mais próximo daquele registrado pelas delegacias distritais da Polícia Civil (7.978 contra 10.322), indicando que na grande maioria dos casos esse tipo de ocorrência é registrado primeiro pela PM e em seguida encaminhado à delegacia local.

³⁶ Na cidade do Rio de Janeiro, isto resultou em acirrada disputa entre o governo estadual e a prefeitura municipal (sobretudo em torno da arrecadação das multas), e na retirada temporária do efetivo da PM que fazia o policiamento de trânsito. Só em dezembro de 1998 estabeleceu-se um acordo e assinou-se o convênio atualmente em vigor, pelo qual a PM e a Guarda Municipal passaram a dividir a patrulha de trânsito da cidade.

³⁷ Apenas como informação, as *notificações* foram em número de 307.936 no ano de 1998 - 180% a mais que as *ocorrências* de trânsito registradas nesse ano pela PMERJ.

A Tabela 6, abaixo, mostra que os *acidentes sem vítima* representam a maior parcela dos registros de trânsito da PMERJ. Mesmo em relação ao total geral de registros, o peso isolado dessas ocorrências é muito significativo (17%) - perdendo apenas, e por pequena diferença, para as ocorrências *encerradas no local* (17,8%), que já comentamos anteriormente. Em 1998, os acidentes sem vítima representaram 19% de todos os registros na área da Capital, 16% na Baixada e 13% no Interior - cabendo lembrar que não estão computadas aí as atividades da Companhia Especial de Policiamento de Trânsito (CEPTran), nem as do Batalhão de Polícia Rodoviária (BPRv), pertencentes ao Comando UOpE e atuantes em todo o território do estado.

Na quase totalidade (98%), os acidentes sem vítimas registrados pela PMERJ são colisões entre veículos, logo são episódios com potencialidades conflitivas, que, além de intervenções propriamente de *trânsito* (desviar o tráfego, providenciar remoção dos veículos avariados), demandam um tipo de atuação bastante próxima à que os policiais afirmam realizar no caso das ocorrências *encerradas no local*, vale dizer, mediação de conflitos e orientação às partes envolvidas. Segundo sugere um estudo recente, feito por um oficial da PMERJ, os dois tipos de ocorrências, somados às *assistenciais*, configuram o universo de atividades de “defesa social” que o policiamento ostensivo desenvolve no dia-a-dia, mas que, apesar de majoritário, não é devidamente valorizado dentro da estrutura e da cultura institucionais. O reconhecimento da importância, tanto numérica quanto social, dessas atividades recomendaria, de acordo com o autor, maiores investimentos no preparo técnico dos policiais militares para prestar assistência e administrar litígios, e a adoção da patrulha comunitária como modelo organizativo mais adequado à oferta dos serviços em questão (Azevedo, 1998: 69).³⁸

³⁸ Essa visão foi defendida pioneiramente pelo Cel. Carlos Magno Nazareth Cerqueira, ex-Comandante-Geral da PMERJ, estudioso da segurança pública e introdutor do modelo de policiamento comunitário no Brasil (Cf. Cerqueira, 1994; 1995; 1996b; 1998).

TABELA 6
PMERJ – OCORRÊNCIAS DE TRÂNSITO:
DISTRIBUIÇÃO INTRA E INTER-REGIONAL,
E INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO - 1998

NÚMEROS ABSOLUTOS										
ÁREA	auto			acidente*		atropelamento	falta de CNH	outros**	total trânsito	total de ocorrências
	abandonado	roubado/furtado	recuperado	com vítima	sem vítima					
Capital ***	1608	350	4910	6107	45580	3687	3283	1476	67001	236995
Baixada	213	36	1475	1021	4962	668	1040	652	10067	30372
Interior	286	265	1593	3331	16279	1523	4346	5173	32796	124257
Estado	2107	651	7978	10459	66821	5878	8669	7301	109864	391624
DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL (%)										
ÁREA	auto			acidente*		atropelamento	falta de CNH	outros**	total trânsito	total de ocorrências
	abandonado	roubado/furtado	recuperado	com vítima	sem vítima					
Capital ***	0,68	0,15	2,07	2,58	19,23	1,56	1,39	0,62	28,27	100,00
Baixada	0,70	0,12	4,86	3,36	16,34	2,20	3,42	2,15	33,15	100,00
Interior	0,23	0,21	1,28	2,68	13,10	1,23	3,50	4,16	26,39	100,00
Estado	0,54	0,17	2,04	2,67	17,06	1,50	2,21	1,86	28,05	100,00
DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL (%)										
ÁREA	auto			acidente*		atropelamento	falta de CNH	outros**	total trânsito	total de ocorrências
	abandonado	roubado/furtado	recuperado	com vítima	sem vítima					
Capital ***	76,3	53,8	61,5	58,4	68,2	62,7	37,9	20,2	61,0	60,5
Baixada	10,1	5,5	18,5	9,8	7,4	11,4	12,0	8,9	9,2	7,8
Interior	13,6	40,7	20,0	31,8	24,4	25,9	50,1	70,9	29,9	31,7
Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO										
ÁREA	auto			acidente*		atropelamento	falta de CNH	outros**	total trânsito	total de ocorrências
	abandonado	roubado/furtado	recuperado	com vítima	sem vítima					
Capital ***	1,3	0,9	1,0	1,0	1,0	1,1	0,6	0,3	1,0	1,0
Baixada	1,3	0,7	2,4	1,3	1,5	1,0	1,5	1,2	1,2	1,0
Interior	0,4	1,3	0,6	1,0	0,8	0,8	1,6	2,2	0,9	1,0
Estado	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

(*) Acidente: colisão, capotamento e tombamento.

(**) Outros: Recuperação de carga e autocarga, direção perigosa e categoria residual "outros" definida pela própria PM.

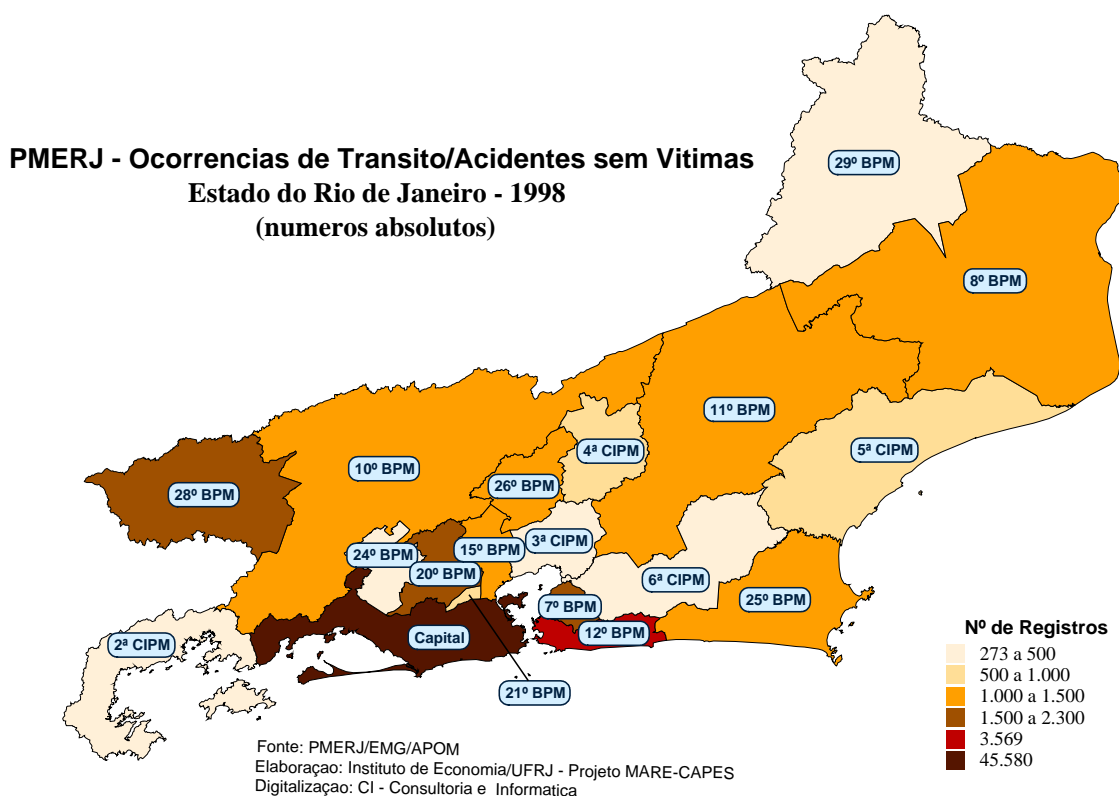
(***) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Incluem-se as ocorrências da 1ª e 8ª CIPMs.

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/Estado Maior Geral/APOM

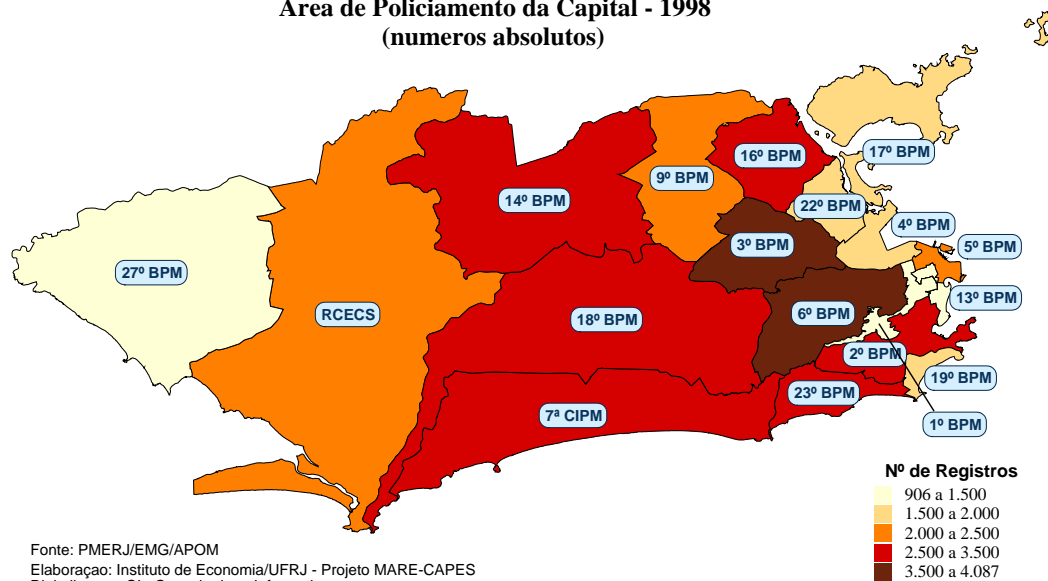
A despeito do grande peso da Capital na geração de quase todos os subgrupos de ocorrências de trânsito, os indicadores de concentração mostram que, nessa área, a atuação da PM é "especializada", em termos comparativos, apenas nos registros de auto abandonado e de atropelamento, enquanto os outros tipos de ocorrências do grupo estariam relativamente mais concentrados na Baixada - sobretudo recuperação de automóveis (a participação da Baixada nessa rubrica é 140% maior que sua participação no total de registros do estado) -, e Interior - sobretudo os "outros" e as ocorrências de falta de habilitação.

Os dois mapas a seguir retratam, de forma mais desagregada e em números absolutos, a distribuição dos acidentes sem vítima (principal subgrupo da categoria *trânsito*) pelas

circunscrições da PMERJ no estado e na área da Capital. Sobressai no primeiro mapa, afora a Capital, a região do 12º BPM (Niterói/Maricá) como geradora do maior volume de registros, seguida das áreas do 7º, 20º e 28º BPMs (respectivamente, São Gonçalo, Nova Iguaçu/Belfort Roxo e Médio Paraíba). O segundo mapa, por sua vez, mostra que quase todas as OPMs da Capital registraram 1.500 ou mais acidentes sem vítimas em 1998, destacando-se particularmente as regiões do 3º BPM (Méier) e do 6º BPM (Tijuca) como as de maior incidência desse tipo de registro no município.



PMERJ - Ocorrências de Transito/Acidentes sem Vitimas
Area de Policiamento da Capital - 1998
(numeros absolutos)



3.2.3 - Ocorrências Criminais

Terceiro grupo mais numeroso de registros da PMERJ, os crimes representam, como já vimos, uma parcela relativamente pequena do total de ocorrências registradas pela corporação (17,8% nos anos 1996-98). Isto não significa que o policiamento ostensivo pouco interfira nos índices de criminalidade; significa apenas que os efeitos da sua atuação não são mensuráveis pelo peso das ocorrências criminais que ele notifica. Entre outros, os três fatores abaixo devem ser levados em conta:

- (a) Uma das funções do policiamento ostensivo é evitar que os crimes ocorram. Embora não se saiba quantos delitos deixam de acontecer graças à presença de policiais militares, parece óbvio que eles ocorrem preferencialmente em locais despolicados.³⁹ Logo, a chance de a PM flagrar crimes em andamento é pequena: depende quase sempre da comunicação de terceiros (chamadas telefônicas, por exemplo) e do tempo de deslocamento até o local da ocorrência.⁴⁰

³⁹ Daí porque a estratégia de saturar o policiamento ou concentrar operações repressivas numa área onde há grande incidência de crimes muitas vezes tem como único efeito deslocar esses crimes para outra área (cf. Skolnick & Bayley, 1986).

⁴⁰ Estudiosos da Polícia norte-americana concluíram que, no sistema de patrulha motorizada, a chance média de os policiais interromperem crimes em andamento, principalmente crimes graves (homicídio, estupro, roubo), não ultrapassa 10% (Skolnick & Bayley, 1986). Outras pesquisas mais recentes mostraram que, mesmo quando a Polícia opera com máxima rapidez de resposta, a probabilidade de as chamadas ao 911 (número do telefone de emergência nos EUA) resultarem em prisões imediatas - vale dizer, durante ou logo após a ocorrência de um crime - é de apenas 29 em cada mil telefonemas, ou 2,9%. Isto porque, na maioria dos casos, as vítimas ou testemunhas comunicam crimes já consumados e demoram, em média, 41 minutos para solicitar auxílio policial

- (b) No caso de crimes consumados, a comunicação em geral é feita, não à PM, mas diretamente à Polícia Civil. Como veremos mais adiante, o total de ocorrências criminais da PMERJ correspondeu, em 1998, a apenas 30% dos registros criminais da PCERJ - ou seja, mais de dois terços dos delitos registrados pela última não tiveram intervenção prévia do policiamento ostensivo (ou, se tiveram, não geraram boletins de ocorrência na Polícia Militar).
- (c) As operações policiais militares de caráter repressivo (*blitzen*, vasculhamento, cerco etc.), mesmo se dirigidas ao controle da criminalidade, não resultam majoritariamente em registros de crimes, e sim de prisões e apreensões - só estas últimas sendo computadas como ocorrências, mas dentro do grupo das *diversas*, não no das *criminais*.

Os dados referentes ao período 1996/98, como vimos mais acima, mostram que o grupo das ocorrências criminais é o terceiro em ordem de importância nas áreas da Capital e do Interior, mas é o segundo mais importante na Baixada, onde representa cerca de 1/4 do total de registros. Vimos também, na Tabela 1, que a Capital é responsável por 49% do total de registros de crimes do estado, o Interior por 40% e a Baixada por apenas 12%. A diferença nos pesos intra e inter-regionais desse grupo de ocorrências se reflete em indicadores de concentração de 1,5 para a Baixada, 1,3 para o Interior e 0,8 para a Capital (Tabela 2), ou seja, numa "especialização" relativamente maior das duas primeiras regiões, sobretudo da Baixada, em registros criminais. O próximo quadro (Tabela 7) apresenta a distribuição pelas três áreas, em 1998, dos principais tipos de ocorrências que compõem o grupo *crimes* - cabendo ressaltar, mais uma vez, que não se incluem aqui furtos e roubos de veículos, nem homicídios e lesões em acidentes de transporte, classificados, pelos critérios da PMERJ, como *ocorrências de trânsito*.

Os subgrupos de registros criminais da PM, que obedecem *grosso modo* às categorias do Código Penal, são: *crimes contra a pessoa*, *crimes contra o patrimônio*, *crimes contra os costumes*, *crimes contra a autoridade e a administração públicas*, e um conjunto de outros crimes - entre os quais discriminaremos aqui apenas posse e uso de entorpecentes. A Tabela 7, expondo a participação de cada um desses subgrupos no total de ocorrências de cada região, mostra que em todas as áreas os *crimes contra a pessoa* são os de maior peso nos registros da PMERJ, seguidos dos crimes contra o patrimônio e da posse e uso de entorpecentes, enquanto

(Shermann *et al.*, 1998). E também porque, lá como aqui, as ligações telefônicas referem-se majoritariamente a desordens, perturbações do sossego, conflitos interativos e outros tipos de problemas infracriminais, que tendem a ser "encerrados no local" pela simples chegada ou pela mediação da Polícia.

os crimes contra os costumes, aqueles contra a administração pública, e a categoria residual “outros” representam proporções muito pequenas do total de ocorrências registradas.

TABELA 7
PMERJ – OCORRÊNCIAS CRIMINAIS:
DISTRIBUIÇÃO INTRA E INTER-REGIONAL,
E INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO - 1998

NÚMEROS ABSOLUTOS								
ÁREA	crimes contra				outros crimes		total de crimes	total de ocorrências
	a pessoa	o patrimônio	os costumes	a autoridade ou a adm. pública	entorpecentes/posse e uso	outros *		
Capital **	14558	10985	327	699	7297	983	34849	236995
Baixada	5140	1322	152	166	567	125	7472	30372
Interior	15133	8651	516	615	1907	421	27243	124257
Estado	34831	20958	995	1480	9771	1529	69564	391624
DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL (%)								
ÁREA	crimes contra				outros crimes		total de crimes	total de ocorrências
	a pessoa	o patrimônio	os costumes	a autoridade ou a adm. pública	entorpecentes/posse e uso	outros *		
Capital **	6,1	4,6	0,1	0,3	3,1	0,4	14,7	100,0
Baixada	16,9	4,4	0,5	0,5	1,9	0,4	24,6	100,0
Interior	12,2	7,0	0,4	0,5	1,5	0,3	21,9	100,0
Estado	8,9	5,4	0,3	0,4	2,5	0,4	17,8	100,0
DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL (%)								
ÁREA	crimes contra				outros crimes		total de crimes	total de ocorrências
	a pessoa	o patrimônio	os costumes	a autoridade ou a adm. pública	entorpecentes/posse e uso	outros *		
Capital **	41,8	52,4	32,9	47,2	74,7	64,3	50,1	60,5
Baixada	14,8	6,3	15,3	11,2	5,8	8,2	10,7	7,8
Interior	43,4	41,3	51,9	41,6	19,5	27,5	39,2	31,7
Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO								
ÁREA	crimes contra				outros crimes		total de crimes	total de ocorrências
	a pessoa	o patrimônio	os costumes	a autoridade ou a adm. pública	entorpecentes/posse e uso	outros *		
Capital **	0,7	0,9	0,5	0,8	1,2	1,1	0,8	1,0
Baixada	1,9	0,8	2,0	1,4	0,7	1,1	1,4	1,0
Interior	1,4	1,3	1,6	1,3	0,6	0,9	1,2	1,0
Estado	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

(*) Outros: Incêndio, falsidade documental, falsidade ideológica, crimes contra o meio ambiente e categoria residual “outros” definida pela própria PMERJ.

(**) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Incluem-se as ocorrências da 1ª e 8ª CIPMs.

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/Estado Maior Geral/APOM

A distribuição das diversas categorias de registros criminais configura padrões bastante heterogêneos entre as áreas, destacando-se os seguintes aspectos:

- Os registros de *crimes contra a pessoa* (homicídio, lesão corporal, ameaça, rixa, violação de domicílio etc.) são relativamente menos importantes na Capital, onde representam 42% dos registros de crimes e 6% do total de registros da área, enquanto na Baixada representam 68% dos crimes e quase 17% do total de registros; no Interior essas

proporções são, respectivamente, 56 e 12%. A comparação inter-regional mostra o Interior como responsável pela maior parcela (43,4%) de crimes contra a pessoa que a PMERJ registra, seguido da Capital (41,8% dos registros) e da Baixada (14,8%). É importante sublinhar que mais de 80% dos registros de *crimes contra a pessoa*, no Estado do Rio de Janeiro como um todo, referem-se agressões sem morte, relacionadas a conflitos interpessoais (ameaça, lesão corporal, rixa, maus tratos, calúnia, difamação e injúria) - tipos de situações que também podem resultar em ocorrências *encerradas no local*, e que, provavelmente, só geram boletins criminais quando as partes (e os PMs) se dispõem a levar o caso até a delegacia.

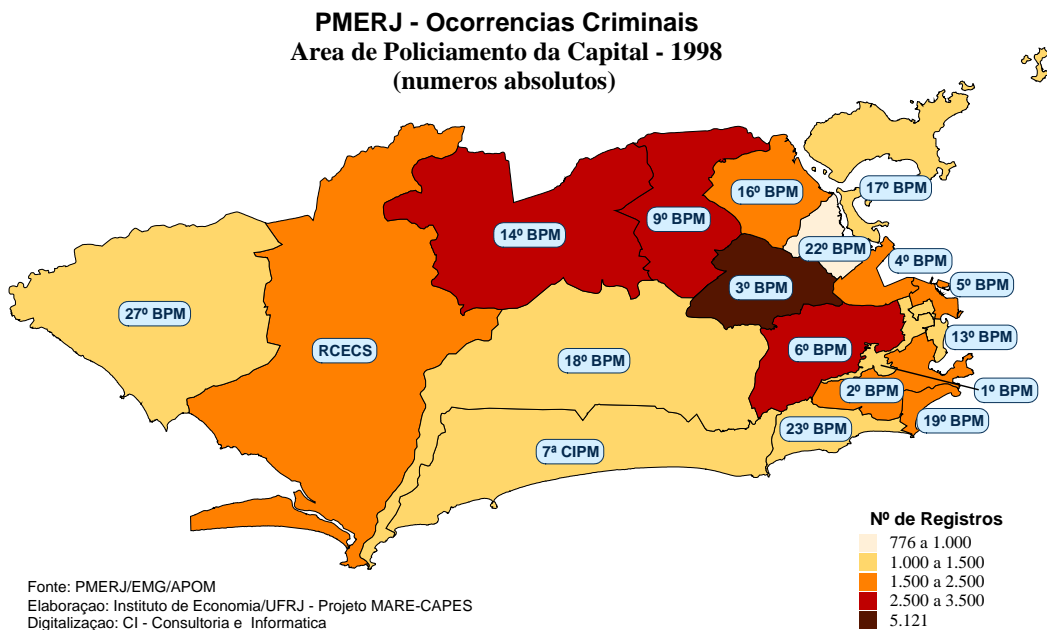
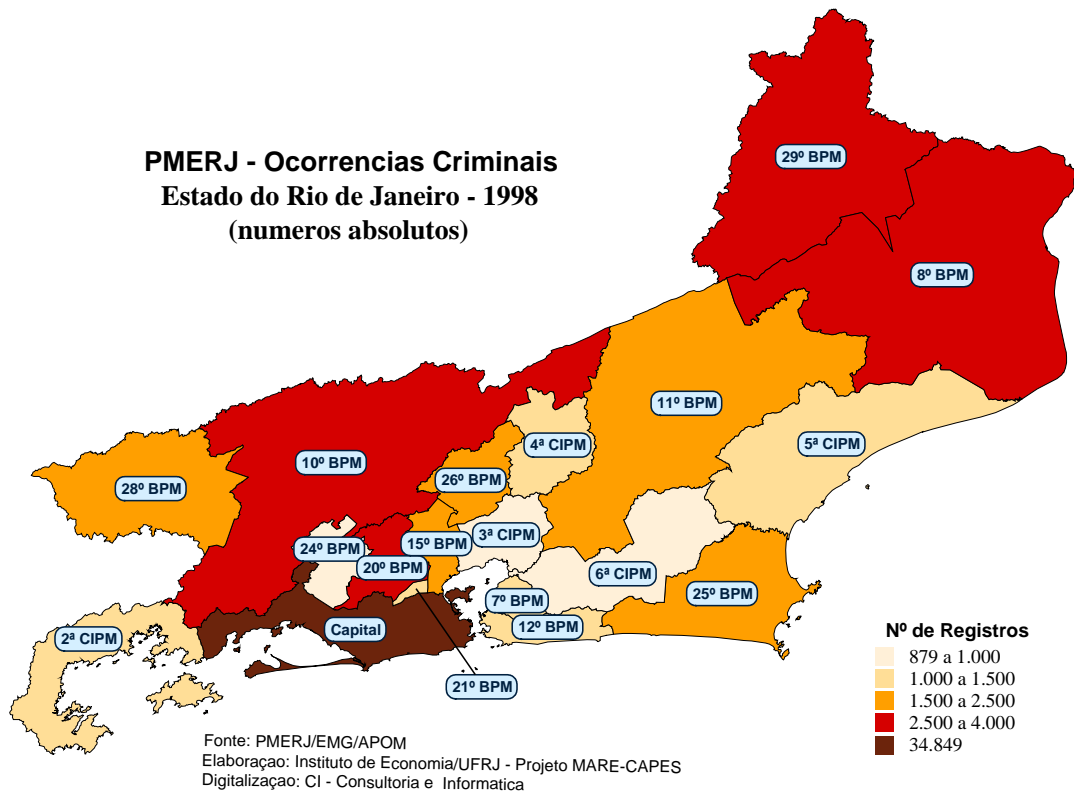
- Os registros de *crimes contra os costumes* (estupro, atentado ao pudor, lenocínio, corrupção de menores etc.) também são gerados com mais frequência no Interior: 52% do total estadual provêm dessa área, contra 33% da Capital e apenas 15% da Baixada.
- Já no subgrupo dos *crimes contra o patrimônio* (furto, roubo, dano, extorsão etc.), a Capital é responsável pela maior parcela de registros do estado (52%); o Interior vem em segundo lugar (41%) e em terceiro a Baixada, com apenas 6% do total de registros dessa categoria.
- Posse e uso de drogas também são registros provenientes, em grande maioria (75%), da área da Capital; eles representam cerca de 20% do total de crimes registrados nessa área pela PMERJ.

A partir dos indicadores de concentração, pode-se dizer que a atividade da PM carioca, dentro da categoria *crimes*, é relativamente “especializada” apenas em registrar posse e uso de drogas, e ocorrências do subconjunto “outros” - a despeito de seu grande peso absoluto como geradora, também, dos registros de crimes contra o patrimônio -, enquanto na Baixada e no Interior essa atividade tem uma concentração relativamente maior no registro dos demais tipos de crimes, sobretudo dos crimes contra a pessoa e daqueles que nosso obsoleto Código Penal ainda rotula de crimes “contra os costumes”.⁴¹

O primeiro mapa a seguir, desagregando as áreas de policiamento do estado, mostra que, afora a Capital, as regiões do 8º e 29º BPMs (Norte e Noroeste Fluminense), do 10º BPM (Médio Paraíba) e do 20º BPM (Nova Iguaçu/Belfort Roxo), geram os maiores volumes absolutos de registros criminais da PMERJ. No segundo mapa, referente às OPMs da Capital,

⁴¹ Num esforço de modernização, a Polícia Civil já vem há algum tempo utilizando a categoria "crimes contra a liberdade sexual" para classificar os estupros e atentados violentos ao pudor. A nova metodologia de cálculo dos índices oficiais de criminalidade, adotada pelo atual governo do Rio de Janeiro, passa a computar esses dois delitos entre os *crimes contra a pessoa*, por envolverem violência física, e não apenas ofensas à "moral e aos bons costumes", como parece sugerir a arcaica classificação do Código Penal (cf. seção 3.3.1, adiante).

percebe-se a maior concentração desse tipo de registros numa faixa bem delimitada, que abrange as áreas do 3º, 6º, 9º e 14º Batalhões, correspondentes a parte das Zonas Norte, Oeste e Suburbana da cidade.



3.2.4 - Ocorrências Assistenciais

O conjunto de registros que a PMERJ classifica como *assistenciais* reúne, na verdade, três tipos de “assistência” bastante heterogêneos: (a) auxílios diretos à população, como transporte de enfermos, parturientes e doentes mentais, recolhimento de crianças abandonadas etc.; (b) auxílios intracorporativos (reforço ou socorro a outros policiais militares em serviço) e (c) auxílios intercorporativos - que incluem apoio ao Corpo de Bombeiros em atividades de defesa civil, ao Departamento de Estradas de Rodagem em acidentes rodoviários, à Justiça na custódia de presos, no cumprimento de mandados ou na guarda de presídios; à Polícia Civil em operações repressivas, e assim por diante. A Tabela 8, abaixo, diferencia esses três subgrupos de ocorrências, mostrando sua distribuição pelas três áreas do estado.

TABELA 8
PMERJ – OCORRÊNCIAS ASSISTENCIAIS:
DISTRIBUIÇÃO INTRA E INTER-REGIONAL,
E INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO - 1998

NÚMEROS ABSOLUTOS						
ÁREA	auxílio			outros**	total de assistenciais	total de ocorrências
	ao policial militar	a outros órgãos*	ao público			
Capital ***	6154	1999	7458	5	15616	236995
Baixada	1588	1136	1754	2	4480	30372
Interior	6083	7639	6381	137	20240	124257
Estado	13825	10774	15593	144	40336	391624
DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL (%)						
ÁREA	auxílio			outros**	total de assistenciais	total de ocorrências
	ao policial militar	a outros órgãos*	ao público			
Capital ***	2,6	0,8	3,1	0,0	6,6	100,0
Baixada	5,2	3,7	5,8	0,0	14,8	100,0
Interior	4,9	6,1	5,1	0,1	16,3	100,0
Estado	3,5	2,8	4,0	0,0	10,3	100,0
DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL (%)						
ÁREA	auxílio			outros**	total de assistenciais	total de ocorrências
	ao policial militar	a outros órgãos*	ao público			
Capital ***	44,5	18,6	47,8	3,5	38,7	60,5
Baixada	11,5	10,5	11,2	1,4	11,1	7,8
Interior	44,0	70,9	40,9	95,1	50,2	31,7
Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO						
ÁREA	auxílio			outros**	total de assistenciais	total de ocorrências
	ao policial militar	a outros órgãos*	ao público			
Capital ***	0,7	0,3	0,8	0,1	0,6	1,0
Baixada	1,5	1,4	1,5	0,2	1,4	1,0
Interior	1,4	2,2	1,3	3,0	1,6	1,0
Estado	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

(*) Outros órgãos: Corpo de Bombeiros, Departamento de Estradas de Rodagem, Justiça, Polícia Civil

(**) Outros: Categoria residual definida pela própria PM.

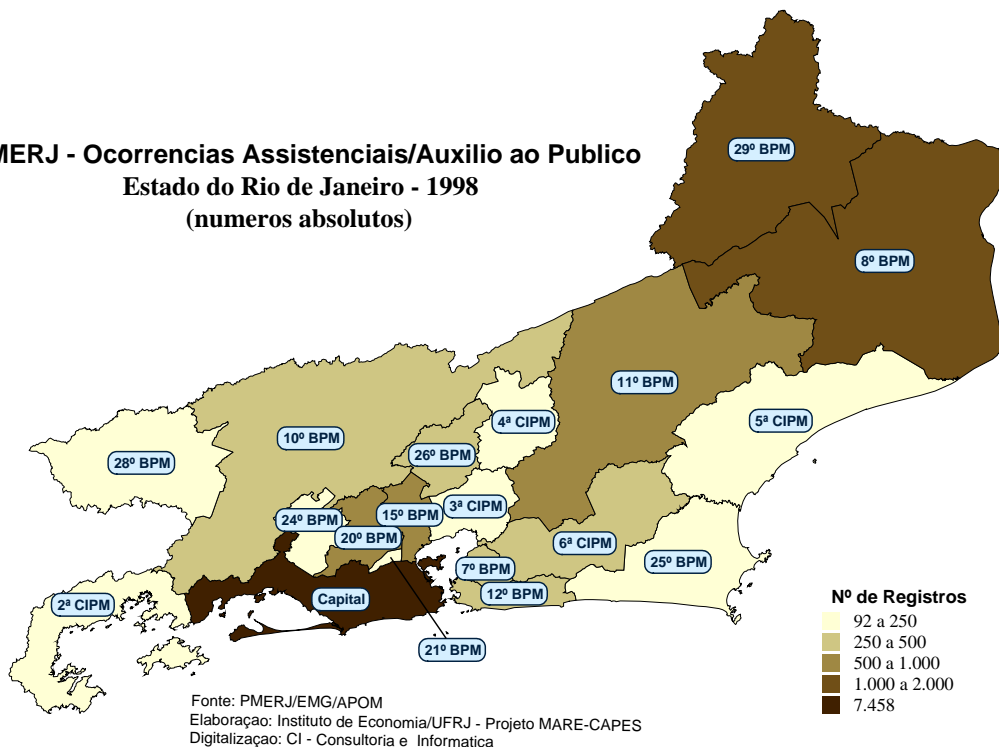
(***) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Incluem-se as ocorrências da 1ª e 8ª CIPMs.

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/Estado Maior Geral/APOM

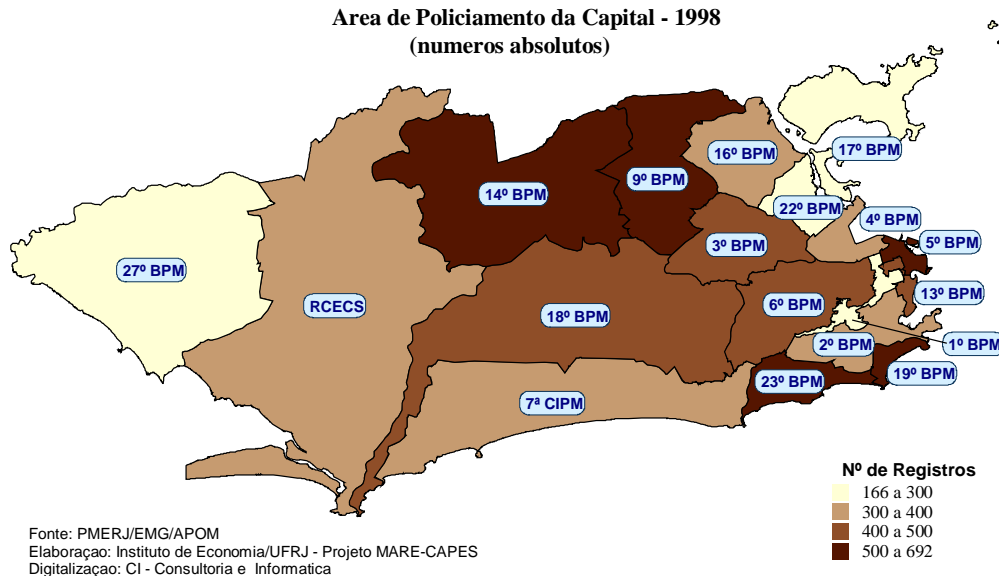
Observa-se, inicialmente, que em 1998 o Interior foi responsável pela geração de metade das ocorrências *assistenciais* e, dentro destas, por ampla parcela (71%) dos auxílios intercorporativos registrados pela PMERJ, enquanto a Capital superou o Interior, mas por pequenas diferenças, na geração dos registros de auxílio a outros PMs e de assistência direta à população. Cabe assinalar que, no estado como um todo, 77,8% dos auxílios intercorporativos foram prestados à Justiça e à autoridade policial (Polícia Civil), sendo essa proporção ainda maior (93%) no Interior. Logo, parece um tanto impróprio classificar tais serviços como *assistenciais*, já que muitas vezes são atividades de caráter essencialmente repressivo. Eles se encaixariam melhor nessa definição caso a parcela majoritária de ocorrências fosse, por exemplo, de auxílios ao Corpo de Bombeiros, no atendimento a vítimas de sinistros, e/ou auxílios ao DER estadual, na assistência a vítimas de acidentes rodoviários.

Os indicadores de concentração mostram que a PM carioca não é “especializada” em nenhum tipo de ocorrência assistencial; claramente essa categoria de atividades se concentra mais, em termos relativos, nas outras duas regiões. Os mapas a seguir retratam a distribuição, em números absolutos, dos *auxílios ao público*, ou ocorrências assistenciais propriamente ditas, que constituem o subgrupo mais numeroso de registros dentro da categoria considerada. No estado como um todo destacam-se, depois da Capital, as áreas do Norte e Noroeste Fluminense (8º e 29º BPMs) como as de maior incidência desse tipo de registros e, dentro da Capital, cinco batalhões de diferentes partes da cidade, cabendo notar, porém, o pequeno volume de registros em cada área e a distribuição relativamente mais homogênea entre as OPMs, quanto comparada à de outros tipos de ocorrências que a PMERJ notifica no município.

PMERJ - Ocorrências Assistenciais/Auxílio ao Público
Estado do Rio de Janeiro - 1998
 (numeros absolutos)



PMERJ - Ocorrências Assistenciais/Auxílio ao Público
Area de Policiamento da Capital - 1998
 (numeros absolutos)



3.2.5 - Ocorrências contravencionais

Este último grupo é o que tem menor peso no total de ocorrências da PMERJ: em 1996-98, como foi visto na Tabela 1, representou 7% de todos os registros do estado, 5,7% dos da Capital, 10,7% dos da Baixada e 8,7% dos do Interior. Quatro tipos de ocorrências, em conjunto, respondem por cerca de 90% das contravenções registradas: jogo do bicho,

conduta inconveniente, vias de fato e porte ilegal de armas, mas a distribuição regional desses subgrupos é bastante variável (ver Tabela 9, abaixo). Na Capital, a maior parcela de registros contravencionais (76%) refere-se a *jogo do bicho*; na Baixada, a *conduta inconveniente* (62%) e no Interior a *vias de fato* (35%). Pela distribuição inter-regional verifica-se que os registros de *porte ilegal de armas* (que não devem ser confundidos com os de *apreensão de armas*, pertencentes ao grupo das *diversas*) distribuem-se de forma relativamente homogênea entre as três áreas (38,4% na Capital, 36,9% na Baixada e 24,7% no Interior), enquanto a geração de ocorrências de *jogo do bicho* está fortemente concentrada na Capital (90,8%) e a de *vias de fato* no Interior (84%). Pelos indicadores de concentração relativa, destaca-se a "especialização" da PM do Interior em registros de *conduta inconveniente* (sua participação nesse tipo de ocorrência é 230% maior que sua participação no total de registros do estado) e a da Baixada em porte ilegal de armas (participação 220% maior nessa categoria do que no total de registros estaduais).

TABELA 9
PMERJ – OCORRÊNCIAS CONTRAVENCIONAIS:
DISTRIBUIÇÃO INTRA E INTER-REGIONAL,
E INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO - 1998

NÚMEROS ABSOLUTOS							
ÁREA	porte ilegal de arma *	vias de fato	conduta inconveniente	jogo do bicho	outros**	total contra-venções	total das ocorrências
Capital ***	827	647	1624	14739	1550	19387	236995
Baixada	532	77	1816	360	127	2912	30372
Interior	795	3788	3650	1136	1494	10863	124257
Estado	2154	4512	7090	16235	3171	33162	391624
DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL (%)							
ÁREA	porte ilegal de arma *	vias de fato	conduta inconveniente	jogo do bicho	outros**	total contra-venções	total das ocorrências
Capital ***	0,3	0,3	0,7	6,2	0,7	8,2	100,0
Baixada	1,8	0,3	6,0	1,2	0,4	9,6	100,0
Interior	0,6	3,0	2,9	0,9	1,2	8,7	100,0
Estado	0,6	1,2	1,8	4,1	0,8	8,5	100,0
DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL (%)							
ÁREA	porte ilegal de arma *	vias de fato	conduta inconveniente	jogo do bicho	outros**	total contra-venções	total das ocorrências
Capital ***	38,4	14,3	22,9	90,8	48,9	58,5	60,5
Baixada	24,7	1,7	25,6	2,2	4,0	8,8	7,8
Interior	36,9	84,0	51,5	7,0	47,1	32,8	31,7
Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO							
ÁREA	porte ilegal de arma *	vias de fato	conduta inconveniente	jogo do bicho	outros**	total contra-venções	total das ocorrências
Capital ***	0,6	0,2	0,4	1,5	0,8	1,0	1,0
Baixada	3,2	0,2	3,3	0,3	0,5	1,1	1,0
Interior	1,2	2,6	1,6	0,2	1,5	1,0	1,0
Estado	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

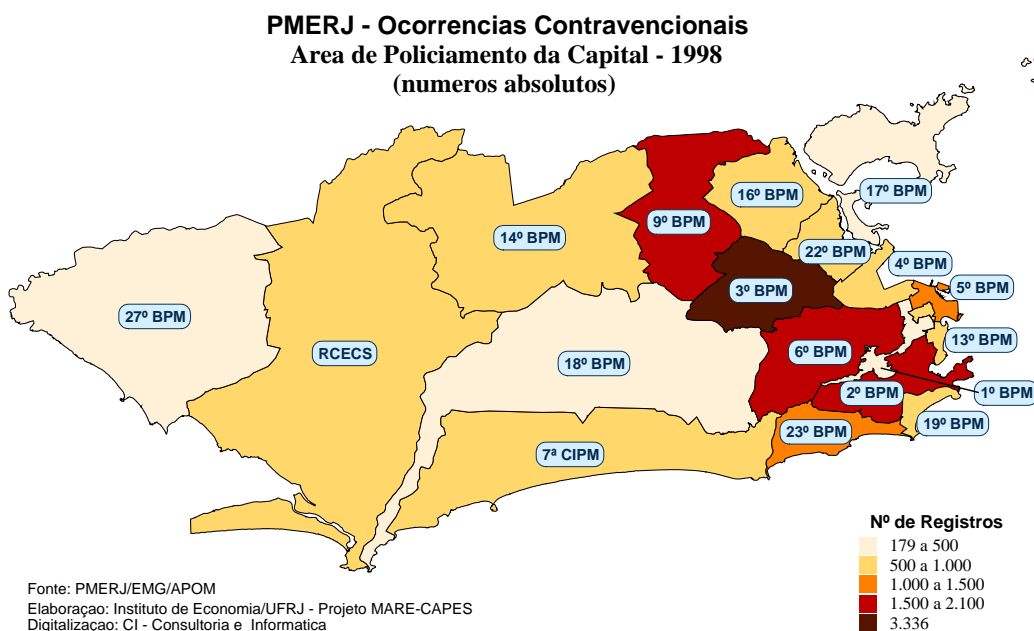
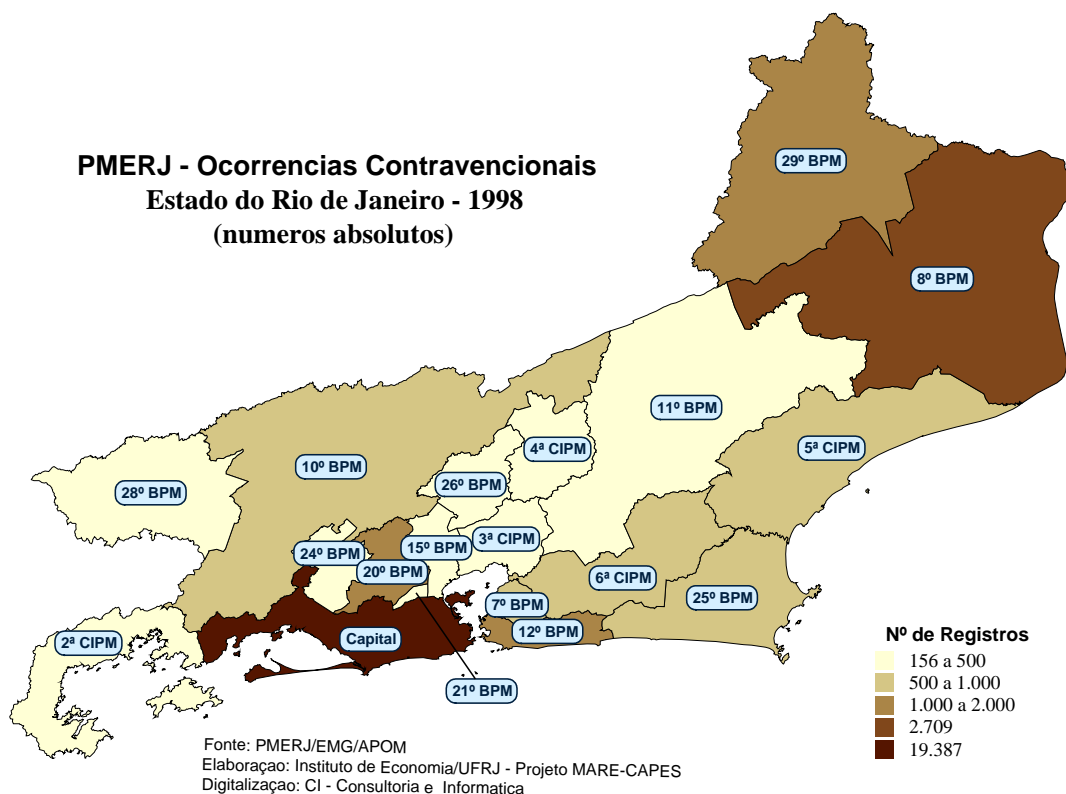
(*) Em 1998, o porte não-autorizado de armas passou a ser crime, mas a PMERJ continuou classificando-o no grupo de contravenções penais.

(**) Outros: Disparo de arma de fogo; perturbação do trabalho e do sossego; contravenções à legislação ambiental e categoria residual "outros" definida pela própria PMERJ (englobando vadiagem, mendicância, corrida de cavalos etc.).

(***) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Incluem-se as ocorrências da 1ª e 8ª CIPMs.

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/Estado Maior Geral/APOM

Os mapas a seguir mostram a distribuição dos registros contravencionais pelas OPMs do estado e da Capital. Destaca-se, no primeiro, a região do Norte Fluminense como aquela que se segue à Capital em volume absoluto de registros desse tipo - cabendo sublinhar que quase 70% das 2.709 contravenções notificadas por policiais do 8º BPM são ocorrências de *conduta inconveniente*. No segundo mapa, ressalta a área do 3º BPM, com 3.336 registros (92% dos quais de *jogo do bicho*), seguida das áreas do 2º, 6º e 9º BPMs (onde o *jogo do bicho* também representa mais de 80% das contravenções registradas pela Polícia Militar em 1998).



3.2.6 - Relações entre distribuição das ocorrências, do efetivo e da população

Vista a distribuição regional dos principais grupos e subgrupos de ocorrências, os padrões de atuação da PMERJ podem ser também visualizados através da média de registros

por policial militar em cada região e para cada categoria de ocorrências (crimes, contravenções, trânsito, assistenciais e diversas), computando-se apenas, por óbvias razões, o efetivo alocado em atividades-fim. Esse indicador (Tabela 10) mostra com nitidez a alta “especialização” da PM carioca nas *ocorrências diversas* - grande parte das quais, conforme já assinalamos, são *atendimentos frustrados* (mobilização de efetivo por falsos alarmes), ou conflitos *encerrados no local*, cuja natureza e cuja forma de resolução não é possível identificar diretamente. Mostra ainda uma “especialização” menos acentuada, mas também significativa, dos PMs do Interior em registros *criminais* e *assistenciais*, e os pequenos índices da Baixada (sempre menores que a média estadual) em todas as categorias de registros.

TABELA 10
PMERJ: MÉDIA DE OCORRÊNCIAS REGISTRADAS
POR POLICIAL (EFETIVO-FIM) - 1998 *

OCORRÊNCIAS POR POLICIAL MILITAR						
	Crimes	Contra-venções	Trânsito	Assisten- ciais	Diversas	Total
Capital *	4,5	2,5	8,7	2,0	13,0	30,8
Baixada	4,1	1,6	5,5	2,4	3,0	16,6
Interior	5,7	2,3	6,9	4,2	6,9	26,0
Estado	4,9	2,3	7,7	2,8	9,7	27,4
DESVIO DA MÉDIA ESTADUAL (%)						
	Crimes	Contra-venções	Trânsito	Assisten- ciais	Diversas	Total
Capital *	-8,2	8,7	13,0	-28,6	34,0	12,4
Baixada	-16,3	-30,4	-28,6	-14,3	-69,1	-39,4
Interior	16,3	0,0	-10,4	50,0	-28,9	-5,1
Estado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

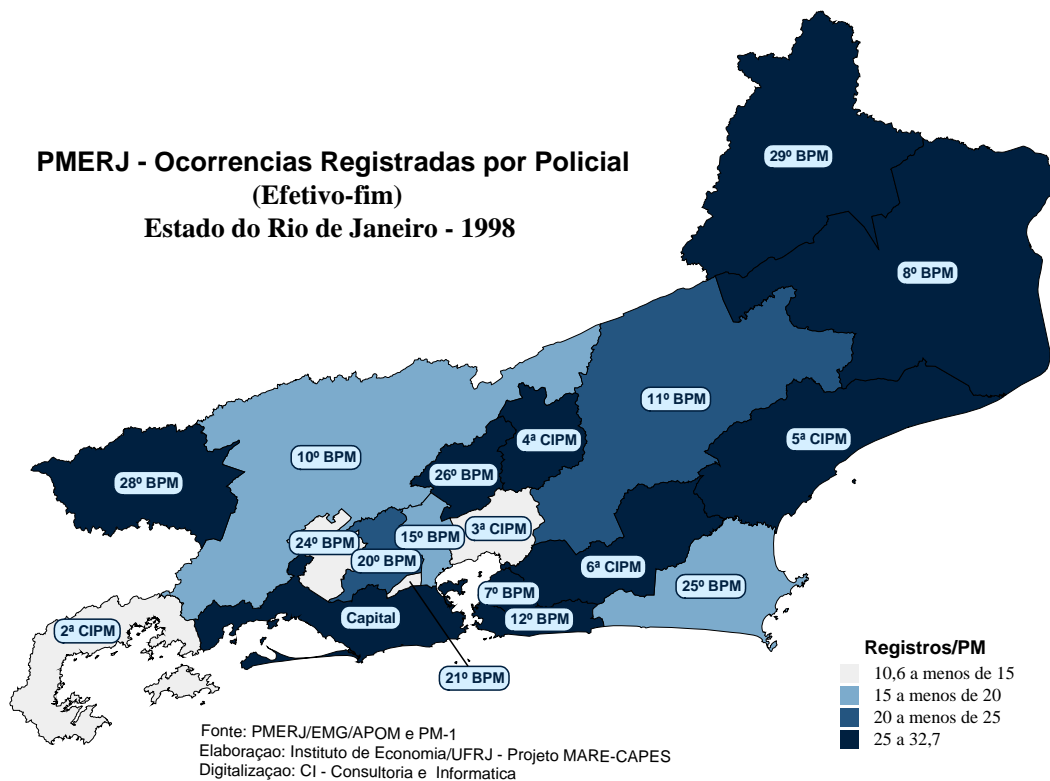
(*) Referência do efetivo: agosto de 1998

(**) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Incluem-se as ocorrências e o efetivo da 1ª e 8ª CIPMs.

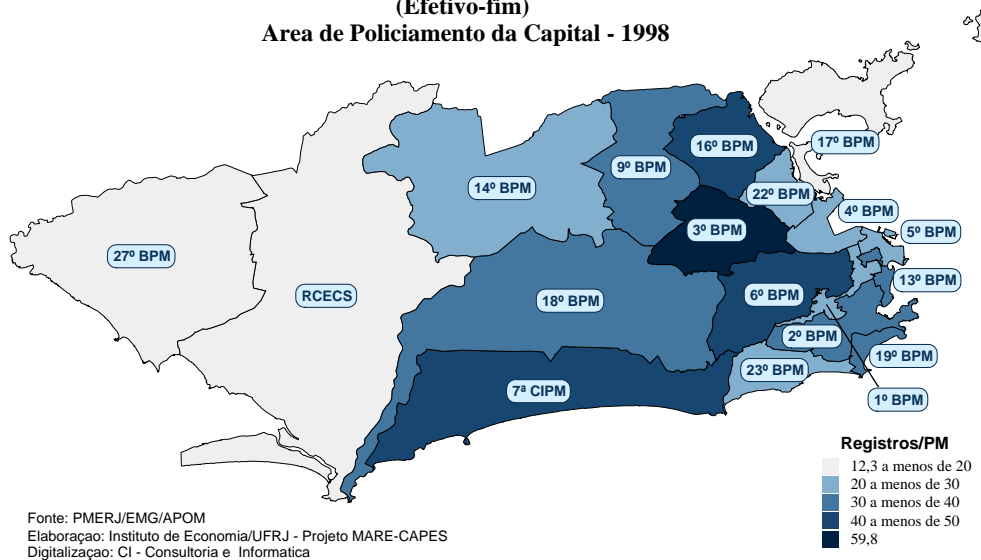
Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/EMG/APOM e PM-1

Nos dois mapas a seguir visualiza-se esse indicador de forma mais desagregada, por OPMs do Estado do Rio de Janeiro e da Capital, podendo-se perceber que, em boa parte das unidades do Interior, a relação ocorrências/policial situa-se nas faixas mais altas, enquanto todas as unidades da Baixada situam-se nas faixas inferiores e, que, dentro da Capital, os policiais militares de quatro UOps, tendo à frente o 3º BPM (Méier), concentram os maiores números de registros *per capita* do município.

**PMERJ - Ocorrências Registradas por Policial
(Efetivo-fim)
Estado do Rio de Janeiro - 1998**



**PMERJ - Ocorrências Registradas por Policial
(Efetivo-fim)
Área de Policiamento da Capital - 1998**



O mesmo padrão da Tabela 10 se verifica quando relacionamos as ocorrências notificadas pela PMERJ ao tamanho da população residente em cada área: maiores desvios positivos, em relação à média do estado, para *diversas* na Capital, e para *assistenciais* e *crimes* no Interior; grandes desvios negativos para todos os tipos de ocorrências registradas na Baixada (Tabela 11).

TABELA 11
PMERJ: OCORRÊNCIAS REGISTRADAS, POR CEM MIL HABITANTES - 1998

OCORRÊNCIAS/100.000 HABITANTES						
	Crimes	Contra-venções	Trânsito	Assisten- ciais	Diversas	Total
Capital *	614	342	1.181	275	1.764	4.176
Baixada	241	94	325	144	175	979
Interior	878	350	1.058	653	1.068	4.007
Estado	509	243	805	295	1016	2.868
DESVIO DA MÉDIA ESTADUAL (%)						
	Crimes	Contra-venções	Trânsito	Assisten- ciais	Diversas	Total
Capital *	20,6	40,7	46,7	-6,8	73,6	45,6
Baixada	-52,7	-61,3	-59,6	-51,2	-82,8	-65,9
Interior	72,5	44,0	31,4	121,4	5,1	39,7
Estado	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Incluem-se as ocorrências da 1ª e 8ª CIPMs.

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/EMG/APOM e do CIDE, *Anuário Estatístico 1997*.

É importante lembrar agora as observações, feitas no início deste capítulo, a respeito de fatores que influenciam as taxas de registro e subregistro das Polícias. Na realidade, os dados acima nos permitem apenas afirmar, por exemplo, que os policiais militares da Baixada *notificam* em boletins de ocorrência um volume de intervenções menor que os policiais das outras duas áreas, seja em números absolutos, seja proporcionalmente ao efetivo, ou em relação ao número de habitantes. Também nos permitem afirmar que cada policial da PM carioca registra, em média, quase o dobro de *ocorrências diversas* registradas por um policial militar do Interior e mais de quatro vezes o número médio desse tipo de ocorrência registrado por um PM da Baixada. Mas não nos permitem saber qual a relação entre o volume de eventos que demandam intervenção policial, o volume de intervenções realizadas e o volume de intervenções notificadas em cada área e em cada categoria de ocorrências, nem se existem variações na forma de classificação que expliquem, ao menos em parte, as diferenças verificadas na distribuição regional dos diversos tipos de registros. É possível, por exemplo, que os policiais militares da Capital sejam mais propensos a classificar como ocorrências *encerradas no local* conflitos que no Interior convertem-se mais freqüentemente em registros *criminais* (rixa, ameaça etc.) ou *contravencionais* (conduta inconveniente, vias de fato etc.). Também é possível que os policiais da Baixada não sejam menos “produtivos” que seus colegas das outras duas áreas, como parecem sugerir os baixos índices de registros *per capita*, mas sim que as formas de policiamento em que atuam mais freqüentemente sejam menos geradoras de ocorrências, ou que eles sejam menos solicitados pela população, ou que haja um menor volume de problemas de segurança pública nessa área, ou então que o trabalho policial tenha aí uma margem de subregistro, logo de invisibilidade, muito maior do que nas demais regiões do estado.

Só dispondo de outros tipos de informações (como *surveys* de vitimização, pesquisas qualitativas localizadas etc.) se poderiam esclarecer essas dúvidas. Entretanto, apenas com os dados quantitativos produzidos pela PMERJ, ainda é possível avançar um pouco mais na análise dos padrões de atuação policial militar, verificando alguns nexos entre políticas de policiamento adotadas e volume de ocorrências geradas em cada área. É o que faremos a seguir.

3.2.7 - Formas de policiamento, recursos aplicados e geração de ocorrências

A Tabela 12 apresenta, para o Estado do Rio de Janeiro como um todo, a relação entre aplicação de recursos e geração de ocorrências por tipos de policiamento ostensivo executados em 1998,⁴² incluindo as Unidades Operacionais Especiais (UOpEs), que antes não estávamos considerando. Cabe sublinhar que a “aplicação”, tanto de efetivo quanto de viaturas, refere-se ao número de vezes em que tais recursos foram mobilizados durante o ano (ou, digamos, ao seu “fluxo” de emprego), sendo, portanto, múltiplos do “estoque” existente no período em questão. As variações nesse multiplicador, que a PM denomina “coeficiente de aplicação do efetivo”, serão examinadas posteriormente.

TABELA 12
PMERJ: RECURSOS APLICADOS E OCORRÊNCIAS
REGISTRADAS, POR MODALIDADES DE POLÍCIAMENTO
Estado do Rio de Janeiro - 1998 *

Modalidades de Policiamento **	NÚMEROS ABSOLUTOS			PARTICIPAÇÃO (%)		
	Policiais	Viaturas	Ocorrências registradas	Policiais	Viaturas	Ocorrências registradas
Radiopatrulha	308.488	128.515	275.548	10,6	23,9	66,0
DPO/PPC	252.654	49.273	34.244	8,7	9,2	8,2
PAMESP	136.989	56.338	19.080	4,7	10,5	4,6
Trânsito Especial	156.828	70.337	18.313	5,4	13,1	4,4
PATAMO	110.686	28.060	17.960	3,8	5,2	4,3
Radiopatrulha Rodoviária	18.047	8.810	12.027	0,6	1,6	2,9
Outros ***	203.305	28.172	11.619	7,0	5,2	2,8
PO Trânsito	134.729	241	6.720	4,6	0,0	1,6
Ações Repressivas (A Rep)	302.416	76.030	5.847	10,4	14,2	1,4
PO a pé	404.781	1.510	5.805	13,9	0,3	1,4
Supervisão	65.783	31.598	4.331	2,3	5,9	1,0
Cabina	80.266	3.913	4.250	2,8	0,7	1,0
Ações Preventivas (A Prev)	58.363	14.378	1.012	2,0	2,7	0,2
PO Eventos	81.916	14.510	418	2,8	2,7	0,1
Serviço Interno	593.177	24.641	124	20,3	4,6	0,0
PO a cavalo ou bicicleta	7.161	898	74	0,2	0,2	0,0
Total	2.915.589	537.224	417.372	100,0	100,0	100,0

(*) Inclui Unidades Operacionais Especiais

(**) PO = Policiamento Ostensivo; DPO = Destacamento de Policiamento Ostensivo; PPC = Posto Policial Comunitário; PAMESP = Patrulhamento Motorizado Especial; PATAMO = Patrulha Tática Móvel.

(**) Outros: atividades não especificadas no relatório da PMERJ

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/EMG/APOM, *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares*, Anual de 1998.

⁴² As principais modalidades de serviços prestados pela PMERJ, que servem de base à análise desenvolvida aqui, foram descritas detalhadamente na segunda parte do trabalho (Capítulo 1, Seção 1.11).

Acompanhando as linhas sombreadas do quadro, verifica-se, em primeiro lugar, que o serviço de *radiopatrulha* gerou 66% de todas as ocorrências registradas pela corporação em 1998, embora tenha absorvido somente 10,6% dos recursos humanos e 23,9% das viaturas aplicados nesse ano, ao passo que os *serviços internos*, que mais absorveram efetivo (20,3% do total aplicado), geraram, por sua própria natureza, um número ínfimo de boletins de ocorrência (menos de 0,1% do total), o mesmo acontecendo com o *PO a pé*, absorvedor de quase 14% do emprego de efetivo, mas produtor de apenas 1,4% dos registros policiais militares. Destacam-se ainda as modalidades *PAMESP* e *Trânsito Especial* como consumidoras de recursos motorizados em proporção bem superior às suas respectivas participações no volume total de ocorrências, e as *A Reps* (ações repressivas: *blitz*, cerco, vasculhamento etc.), que demandaram parcela significativa dos dois tipos recursos (10,4% dos homens e 14,2% das viaturas), mas também tiveram pequeno peso (apenas 1,4%) na geração do total de ocorrências notificadas pela PMERJ.

Essas constatações já indicam que as diferenças na distribuição regional do volume e dos diversos grupos de registros policiais militares, expostas nas seções anteriores, podem sofrer bastante influência das políticas de policiamento adotadas em cada área, ou seja, dos tipos de atividades nos quais cada uma empregou seus recursos durante o período em questão. Embora não se possam cruzar diretamente tipos de atividades e tipos de registros, é possível inferir algumas relações a partir da distribuição intra-regional dos recursos humanos, viaturas e ocorrências segundo as formas de policiamento, mostrada na Tabela 13, a seguir.

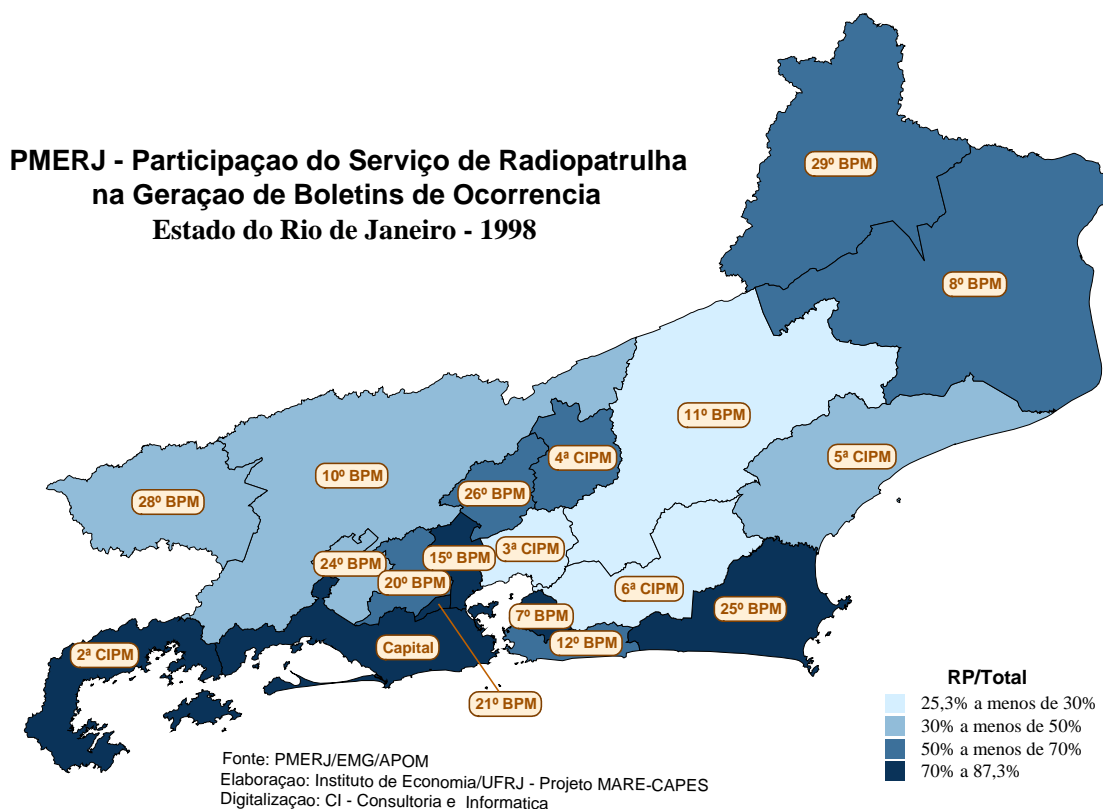
TABELA 13
PMERJ: DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL DOS RECURSOS APLICADOS E OCORRÊNCIAS
REGISTRADAS, SEGUNDO MODALIDADES DE POLICIAMENTO - 1998 *
 (Em %)

Modalidades de Policiamento	CAPITAL*			BAIXADA			INTERIOR			UOpEs			ESTADO		
	PMs	Viat.	Ocor.	PMs	Viat.	Ocor.	PMs	Viat.	Ocor.	PMs	Viat.	Ocor.	PMs	Viat.	Ocor.
Radiopatrulha	11,0	26,6	78,4	10,3	21,7	59,0	12,9	26,4	57,1	1,9	4,4	3,2	10,6	23,9	66,0
DPO/PPC	6,1	3,8	2,7	11,0	16,5	25,2	13,7	13,9	15,5	2,9	4,6	3,3	8,7	9,2	8,2
PAMESP	5,5	11,6	3,0	1,9	4,6	1,0	6,3	14,0	9,4	0,8	1,1	0,0	4,7	10,5	4,6
Trânsito Espec.	3,4	11,6	2,7	6,3	11,9	2,1	5,2	10,5	5,4	14,1	32,9	18,3	5,4	13,1	4,4
PATAMO	5,0	7,6	4,7	2,0	3,2	1,0	3,9	4,4	4,6	0,5	0,0	2,9	3,8	5,2	4,3
Radiopatr. Rodov	0,2	0,5	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	5,8	16,6	46,3	0,6	1,6	2,9
Outros	7,4	6,1	2,2	3,3	4,4	5,2	4,5	2,0	2,0	18,7	15,2	9,4	7,0	5,2	2,8
PO Trânsito	5,4	0,1	0,8	4,7	0,0	2,2	2,6	0,0	1,6	6,2	0,1	8,8	4,6	0,0	1,6
A Rep	7,1	10,7	1,3	18,8	24,3	1,9	11,5	15,2	0,7	8,6	9,7	5,0	10,4	14,2	1,4
PO a pé	16,7	0,6	1,1	15,9	0,0	1,1	12,4	0,0	1,8	0,3	0,0	2,5	13,9	0,3	1,4
Supervisão	2,3	6,5	1,4	1,5	3,7	0,4	2,8	6,1	0,8	2,0	5,7	0,1	2,3	5,9	1,0
Cabina	4,9	1,0	1,4	0,3	0,0	0,0	1,1	0,8	0,8	0,7	0,0	0,0	2,8	0,7	1,0
A Prev	1,8	3,4	0,2	2,8	2,6	0,7	1,9	2,1	0,2	1,7	1,2	0,1	2,0	2,7	0,2
PO Eventos	2,6	2,4	0,1	1,7	1,3	0,0	3,5	3,3	0,1	3,8	4,1	0,1	2,8	2,7	0,1
Serviço Interno	20,0	7,0	0,0	19,5	5,9	0,0	17,6	1,1	0,0	32,0	4,2	0,0	20,3	4,6	0,0
PO bicicl. e cavalo	0,5	0,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2	0,2	0,0
Total	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

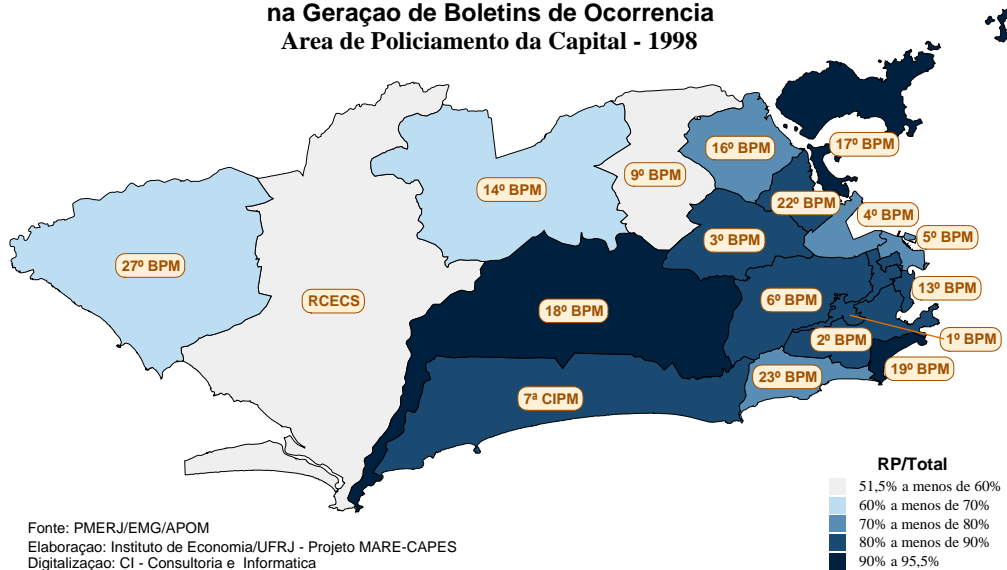
Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/EMG/APOM, *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares*, Anual de 1998.

(a) Nas três áreas de policiamento, o serviço rotineiro de radiopatrulha é a modalidade da qual provém parcela majoritária dos boletins da PM, mas, embora absorva proporções semelhantes de efetivo e viaturas, o peso desse serviço como gerador de ocorrências é maior na Capital (78%) do que nas outras duas regiões (59% na Baixada e 57% no Interior). Quando se focalizam individualmente as unidades operacionais da PMERJ, essa proporção apresenta diferenças ainda mais expressivas, variando de 25 a 87% no estado como um todo e de 52 a 96% dentro da Capital (ver mapas abaixo). Vale dizer, há OPMs em que a radiopatrulha tem, individualmente, um papel menor como produtora de registros e há outras em que ela é praticamente a única forma de policiamento que gera boletins de ocorrência, mesmo sem concentrar o emprego de policiais e viaturas. É o caso, por exemplo, da área coberta pelo 19º BPM (bairros cariocas de Copacabana e Leme), onde, em 1998, 95,5% dos registros se originaram desse serviço, que entretanto absorveu apenas 10% do efetivo aplicado e 34% das viaturas empenhadas pelo batalhão ao longo do ano.⁴³



⁴³ Mais de 40% do total de registros do 19º BPM foram atendimentos frustrados e ocorrências encerradas no local (PMERJ/EMG/APOM, *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares*, Anual de 1998). Sobre os padrões de “desordem” e de atuação policial nessa área específica, ver Musumeci, coord. (1996) e Musumeci, Muniz e Larvie (1998).

**PMERJ - Participação do Serviço de Radiopatrulha
na Geração de Boletins de Ocorrência
Área de Policiamento da Capital - 1998**

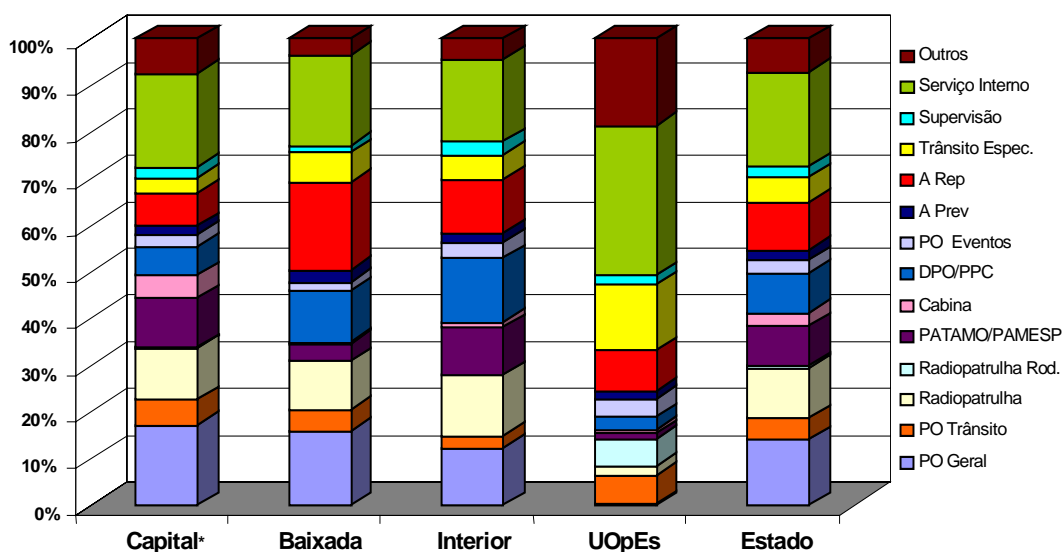


(b) Na Baixada, depois dos *Serviços internos*, a modalidade em que mais se alocaram policiais (quase 19% do total) e viaturas (24%) foram as *A Reps*, operações repressivas que, como já dito, geram poucos boletins de ocorrência, mas deveriam gerar um volume proporcionalmente alto de prisões e autuações. Veremos adiante, contudo, que também foi pequena em 1998 a participação da Baixada nesses dois tipos de registros, assim como nos de apreensões de armas, entorpecentes e material de crime ou contravenção.

(c) O segmento que mais aloca recursos humanos em *serviços internos* (atividades-meio) são as UOpEs (32%) - o que se deve, provavelmente, ao fato de algumas delas constituírem unidades de intervenção esporádica, ficando seu contingente boa parte do tempo aquartelado, à diferença das OPMs que prestam serviços rotineiros de patrulhamento ostensivo.⁴⁴ Mas, como já havíamos assinalado anteriormente (seção 2.1.1), também é considerável a parcela de policiais absorvida em atividades-meio nas três áreas (20% na Capital, 19,5% na Baixada e 17,6% no Interior). O Gráfico 1, abaixo, permite visualizar melhor a distribuição do efetivo aplicado nos diversos tipos de atividades e o peso do emprego em serviços internos tanto no estado como um todo, quanto em cada um dos quatro comandos da PMERJ.

⁴⁴ Embora todas as UOpEs apresentem proporções de aplicação de efetivo em serviços internos superiores à média estadual, destacam-se sobretudo o Batalhão Florestal (BPFMA), com uma proporção de 53%, o Batalhão Rodoviário (BPRv), com 37,1%, e o Ferroviário (BPFer), com 28,3% (PMERJ/EMG/APOM, *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares*, Anual de 1998).

GRÁFICO 1
PMERJ: DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL DO EFETIVO APLICADO,
SEGUNDO MODALIDADES DE POLICIAMENTO - 1998
 (Em %)



(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/EMG/APOM, *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares*, Anual de 1998.

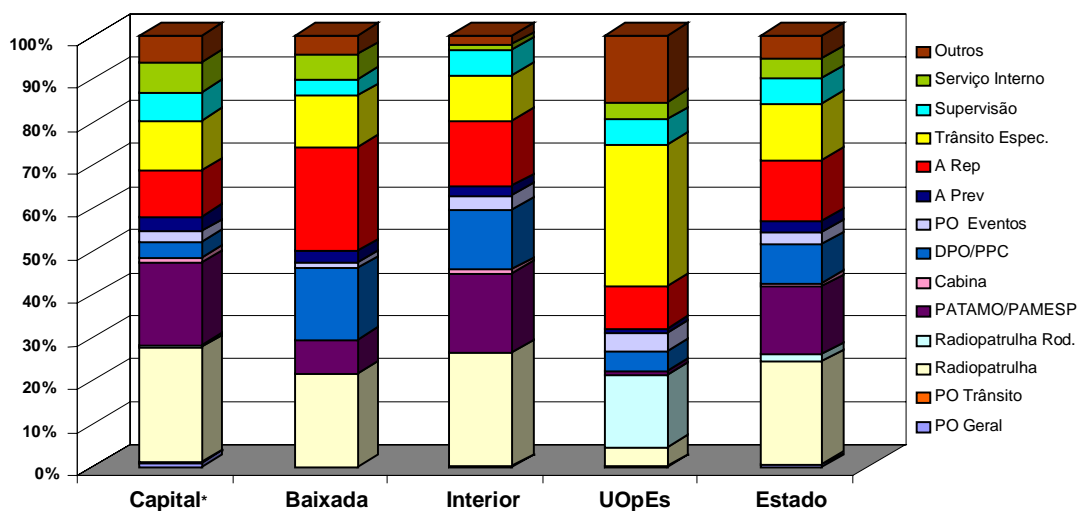
(d) O *Policiamento Ostensivo a Pé* (que nos gráficos aparece como *PO Geral*, junto com as patrulhas rotineiras a cavalo ou em bicicleta, estas últimas representando ínfima proporção do total de recursos alocados) absorve 17% do emprego de policiais militares na Capital, 16% na Baixada e 12% no Interior, tendo pouco peso como gerador de boletins de ocorrência em todas as três áreas (ver Gráfico 3) - o que talvez se deva à função essencialmente preventiva dessa forma de policiamento e à maior autonomia dos agentes de ponta para solucionar conflitos, independentemente de registro ou de comunicação prévia aos comandos central e local.⁴⁵

(e) O serviço de radiopatrulha utiliza viaturas em proporções bastante próximas nas áreas da Capital (26,6%), Interior (26,4%) e Baixada (21,7%), mas o mesmo não ocorre com outras formas de policiamento, conforme mostra o Gráfico 2, abaixo. Os DPOs fixos e os Postos Comunitários absorveram, em 1998, menos de 4% das viaturas empenhadas na Capital e parcelas bem maiores na Baixada (16,5%) e no Interior (13,9%); as *A Reps* consumiram, na Baixada, uma proporção maior desse recurso do que nas outras duas regiões e, entre os

⁴⁵ Cf. PMERJ/EMG, *Normas Gerais de Policiamento*, 1990, Capítulo 6 ("Policiamento Ostensivo Normal a Pé - PON"), Artigo XVIII ("Execução"): "(e) O homem do PON deverá conhecer as técnicas de patrulhamento a pé, devendo ser conscientizado de que o que ocorrer no seu subsetor de patrulhamento é da sua inteira responsabilidade; (f) Nos casos em que tiver de intervir fará uma avaliação do problema para verificar se precisará ou não de apoio; (g) Deverá ainda ser conscientizado de que faz parte de um sistema, e que, não só para apoio, como para qualquer esclarecimento, poderá comunicar-se com o Centro de Operações ou com a própria UOp". No caso do serviço de radiopatrulha, todos os movimentos e intervenções dos policiais (inclusive as ocorrências *encerradas no local*), devem ser autorizados pelo COPOM (*idem*, Capítulo 3).

serviços das UOpEs, as atividades do BPRv e da CEPTran foram responsáveis por quase metade do número de viaturas empenhadas no ano em foco. Destaca-se ainda, para o caso das UOpEs, a participação relativamente alta das “outras” atividades não-especificadas pela PMERJ, absorvendo 15,2% da utilização de viaturas e 18,7% do emprego de efetivo nesse mesmo ano.

GRÁFICO 2
PMERJ: DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL DAS VIATURAS EMPENHADAS,
SEGUNDO MODALIDADES DE POLICIAMENTO - 1998
(Em %)



(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/EMG/APOM, *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares*, Anual de 1998.

(f) Excetuando-se *Cabinas* - forma de policiamento com participação irrisória na Baixada e no Interior -, as modalidades fixas de patrulha (*Destacamentos de PO* e *Postos Policiais Comunitários*) são menos relevantes, proporcionalmente, na Capital do que nas outras duas áreas, quer em termos de recursos empenhados ao longo do ano, quer em termos de geração de ocorrências: mais de 1/4 dos registros da Baixada e 15,5% dos do Interior se originaram desses tipos de serviço, enquanto na Capital eles foram responsáveis por apenas 2,7% do total de ocorrências registradas em 1998.

(g) Do total de boletins de ocorrência gerados pelas UOpEs, 82% provêm de uma única unidade, o Batalhão de Polícia Rodoviária (BPRv) e mais de 73% provêm de serviços relacionados ao trânsito (embora não sejam apenas ocorrências *de trânsito*, pelos critérios de classificação da PM): 46,3% se originam da radiopatrulha rodoviária, 18,3% de operações especiais e 8,8% do PO rotineiro de trânsito. Juntos, os três tipos de serviços absorveram 49,6% das viaturas e 26,1% do efetivo aplicados pelo Comando UOpE no ano de 1998. A

título de ilustração, a Tabela 14 mostra o volume de ocorrências e notificações de trânsito registradas nesse ano pelo BPRv somente nas rodovias estaduais do Rio de Janeiro.⁴⁶

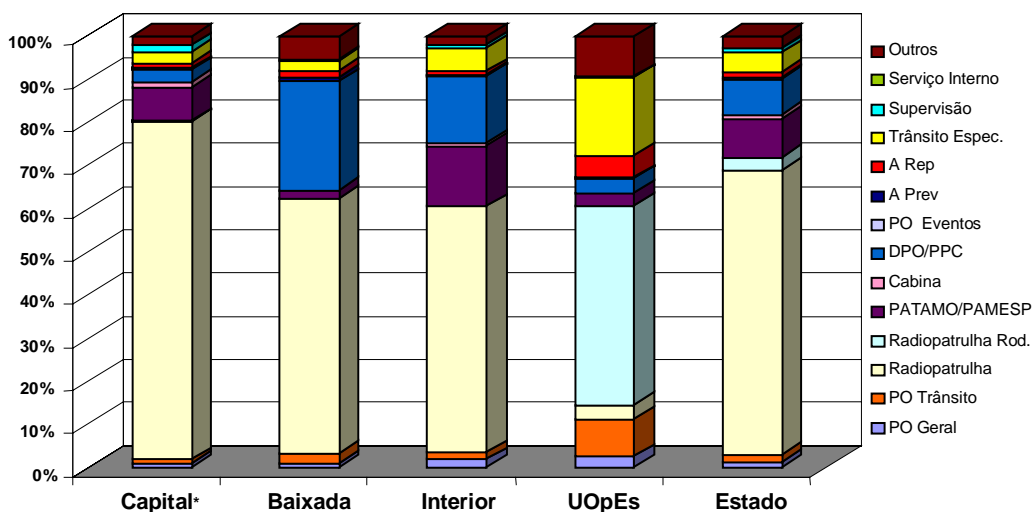
TABELA 14
PMERJ - BATALHÃO DE POLÍCIA RODOVIÁRIA:
OCORRÊNCIAS E NOTIFICAÇÕES REGISTRADAS
NAS RODOVIAS ESTADUAIS - 1998

Acidentes com vítimas	1.677
Nº de feridos	3.000
Nº de mortos	225
Acidentes sem vítimas	2.620
Falta de CNH	4.699
Apreensão de animais	892
Outras ocorrências *	16.071
Total de ocorrências registradas	25.959
Total de notificações aplicadas	27.368

(*) De trânsito e outras (não especificadas pelo BPRv.)

Fonte: <http://www.antares.com.br/~bprv>

GRÁFICO 3
PMERJ: DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL DAS OCORRÊNCIAS REGISTRADAS,
SEGUNDO MODALIDADES DE POLICIAMENTO - 1998
(Em %)



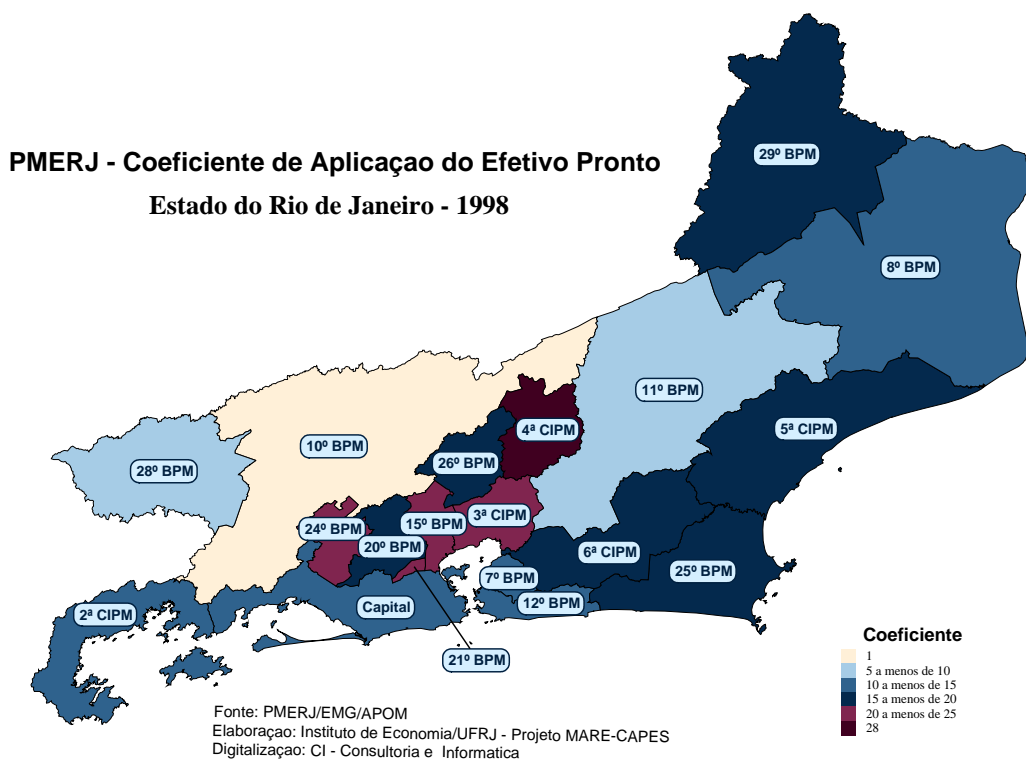
(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/EMG/APOM, *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares*, Anual de 1998.

As variações regionais no emprego do efetivo podem ser visualizadas de outra forma, através dos coeficientes de aplicação em cada área de policiamento e em cada modalidade de serviços. O coeficiente de aplicação, que a PMERJ utiliza para avaliar globalmente o emprego

⁴⁶ Há uma diferença 4.825 ocorrências entre o total informado via Internet pelo BPRv (25.959) e aquele computado para esse batalhão no relatório geral de atividades da PMERJ (21.134) - diferença que provavelmente se deve à eliminação de registros duplicados, ou a outros tipos de correções feitas pelo Estado Maior na consolidação das informações anuais.

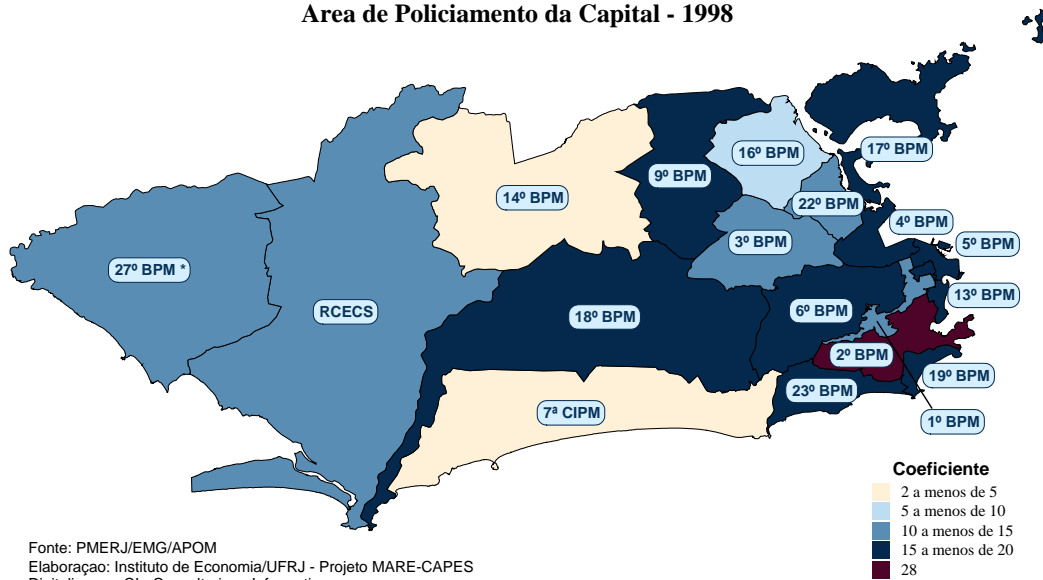
de efetivo nas OPMs, é obtido dividindo-se a média mensal de policiais utilizados (ou "aplicados") pela média mensal de policiais "prontos", isto é, disponíveis para pronto emprego nas respectivas unidades operacionais, medindo a intensidade da sua utilização ao longo do ano. Como se verifica no mapa abaixo, são grandes as diferenças entre as OPMs do estado quanto à intensidade média de uso do efetivo em 1998, variando o coeficiente entre 1,0 (10º BPM - Médio Paraíba) e 28,0 (4ª CIPM - Teresópolis). Note-se também que quatro das cinco unidades da Baixada - área, como já vimos, de fraca cobertura policial, relativamente ao número de moradores - apresentam altos coeficientes de aplicação do efetivo (entre 15 e 25), vale dizer, utilizam de forma particularmente intensa os poucos recursos humanos de que dispõem.



O próximo mapa mostra o mesmo indicador para as OPMs da Capital, permitindo observar que, dentro dessa área, algumas circunscrições de fraca cobertura policial militar (como as do 14º e 16º BPMs) apresentaram baixos coeficientes de aplicação, enquanto outras, também de fraca cobertura (como as do 6º, 9º e 18º BPMs), registraram altos coeficientes em 1998. Verifica-se ainda no mapa que a maior parte dos batalhões do Centro e da Zona Sul, que oferecem os melhores indicadores de cobertura do município, situam-se igualmente nas faixas mais altas de aplicação do efetivo ao longo do ano considerado - vale dizer, não só têm maior disponibilidade de recursos humanos, proporcionalmente à população atendida, como

os empregam de forma mais intensiva que em outras áreas de baixa ou baixíssima cobertura policial.

PMERJ - Coeficiente de Aplicação do Efetivo Pronto
Area de Policiamento da Capital - 1998



Na Tabela 15 e no Gráfico 4, abaixo, o coeficiente de aplicação é desdobrado para os diversos tipos de serviços, indicando quantas vezes, em média, utilizou-se o efetivo em cada categoria de atividades: ele mostra, por exemplo, que o PO Geral, no estado como um todo, utilizou o equivalente a duas vezes o número de policiais prontos; os serviços internos, a três vezes; as A Reps, a uma vez e meia, e assim por diante. Observa-se que as OPMs da Baixada apresentaram, no total, o coeficiente de aplicação mais alto entre os quatro comandos: seu efetivo pronto foi utilizado, em média, 20,7 vezes por mês ao longo de 1998, contra 15,3 vezes nas UOpEs, 14,5 vezes na Capital e 12,9 vezes no Interior. Os tipos de serviços em que a Baixada teve coeficientes superiores aos dos outros comandos foram PO geral, PO de trânsito, radiopatrulha, postos fixos (DPO/PPC) e operações especiais repressivas e preventivas. Na comparação intra-regional, verifica-se que os maiores coeficientes da Baixada correspondem aos serviços internos (4,0) e às A Reps (3,9) - vale dizer, que as OPMs da área direcionam o emprego de seu contingente policial sobretudo para atividades-meio e operações especiais de repressão. Vêm em seguida o PO Geral (coeficiente 3,3), os postos fixos de policiamento (2,3) e a radiopatrulha (2,1) como serviços em que essa área também utilizou intensamente seu efetivo durante o ano de 1998.

TABELA 15
PMERJ: COEFICIENTE DE APLICAÇÃO DO EFETIVO PRONTO*,
SEGUNDO MODALIDADES DE POLICIAMENTO - 1998

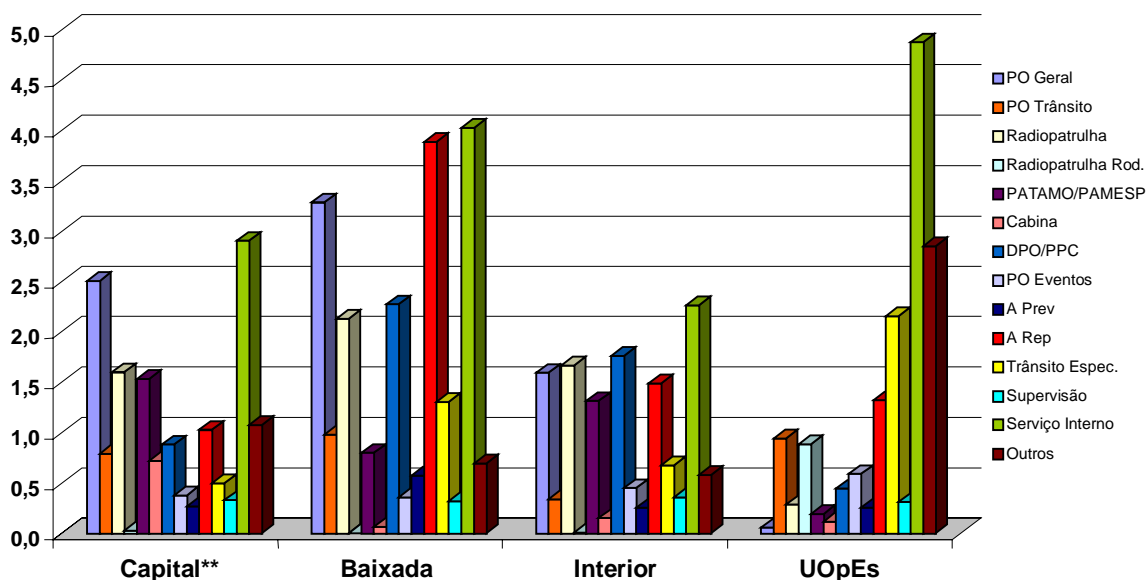
MODALIDADES DE POLICIAMENTO	COEFICIENTES DE APLICAÇÃO				
	Capital**	Baixada	Interior	UOpEs	Estado
PO Geral	2,5	3,3	1,6	0,1	2,1
PO Trânsito	0,8	1,0	0,3	0,9	0,7
Radiopatrulha	1,6	2,1	1,7	0,3	1,6
Radiopatrulha Rod.	0,0	0,0	0,0	0,9	0,1
PATAMO/PAMESP	1,5	0,8	1,3	0,2	1,3
Cabina	0,7	0,1	0,1	0,1	0,4
DPO/PPC	0,9	2,3	1,8	0,4	1,3
PO Eventos	0,4	0,4	0,4	0,6	0,4
A Prev	0,3	0,6	0,2	0,3	0,3
A Rep	1,0	3,9	1,5	1,3	1,5
Trânsito Espec.	0,5	1,3	0,7	2,2	0,8
Supervisão	0,3	0,3	0,4	0,3	0,3
Serviço Interno	2,9	4,0	2,3	4,9	3,0
Outros	1,1	0,7	0,6	2,9	1,0
Total	14,5	20,7	12,9	15,3	14,8

(*) Coef. de aplicação do efetivo = Média mensal do efetivo aplicado / Média mensal do efetivo pronto

(**) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/EMG/APOM, *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares*, Anual de 1998.

GRÁFICO 4
PMERJ: COEFICIENTE DE APLICAÇÃO DO EFETIVO PRONTO*,
SEGUNDO MODALIDADES DE POLICIAMENTO - 1998



(*) Coef. de aplicação do efetivo = Média mensal do efetivo aplicado/Média mensal do efetivo pronto

(**) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/EMG/APOM, *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares*, Anual de 1998.

3.2.8 - Prisões, autuações e apreensões

Uma última forma de caracterizar padrões de atuação da PMERJ consiste na análise de como se distribuíram as prisões, autuações e apreensões notificadas em 1998 - tipos de registros que apontam mais diretamente para os efeitos, ou pelo menos para os efeitos visíveis, mensuráveis, das atividades repressivas da corporação (Tabela 16 e Gráfico 5, abaixo). Note-se que os números de apreensões dessa tabela são bem superiores aos mostrados mais acima, (Tabela 3, referente ao grupo das *ocorrências diversas*), porque enquanto ali se contabilizava o *número de registros*, a Tabela 16 apresenta *quantidades apreendidas* de armas, drogas, veículos e material. Embora o relatório da PMERJ não o explicita, deduzimos que o mesmo vale para as autuações e prisões, isto é, trata-se do número de pessoas autuadas e/ou presas, não do número de boletins de ocorrência preenchidos pelos policiais.

TABELA 16
PMERJ: DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL DAS AUTUAÇÕES,
PRISÕES E APREENSÕES REGISTRADAS - 1998

NÚMEROS ABSOLUTOS									
	Autuações	Prisões	Apreensões						
			Veículos	Armas brancas	Armas de fogo	Material	Maconha (Kg)	Cocaína (Kg)	Outras drogas (Kg)
Capital *	33.428	38.413	7.387	360	4.112	21.999	3.410,0	1.664,8	5,7
Baixada	2.977	3.536	2.090	131	1.308	8.323	300,8	216,5	0,0
Interior	8.688	11.031	6.931	403	3.441	48.268	299,4	169,9	0,3
UOpEs	6.720	6.682	1.187	50	334	20.616	35,8	3,2	0,0
Estado	51.813	59.662	17.595	944	9.195	99.206	4.046,0	2.054,4	6,0
DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL (%)									
	Autuações	Prisões	Apreensões						
			Veículos	Armas brancas	Armas de fogo	Material	Maconha	Cocaína	Outras drogas
Capital *	64,5	64,4	42,0	38,1	44,7	22,2	84,3	81,0	94,5
Baixada	5,7	5,9	11,9	13,9	14,2	8,4	7,4	10,5	0,0
Interior	16,8	18,5	39,4	42,7	37,4	48,7	7,4	8,3	5,5
UOpEs	13,0	11,2	6,7	5,3	3,6	20,8	0,9	0,2	0,0
Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

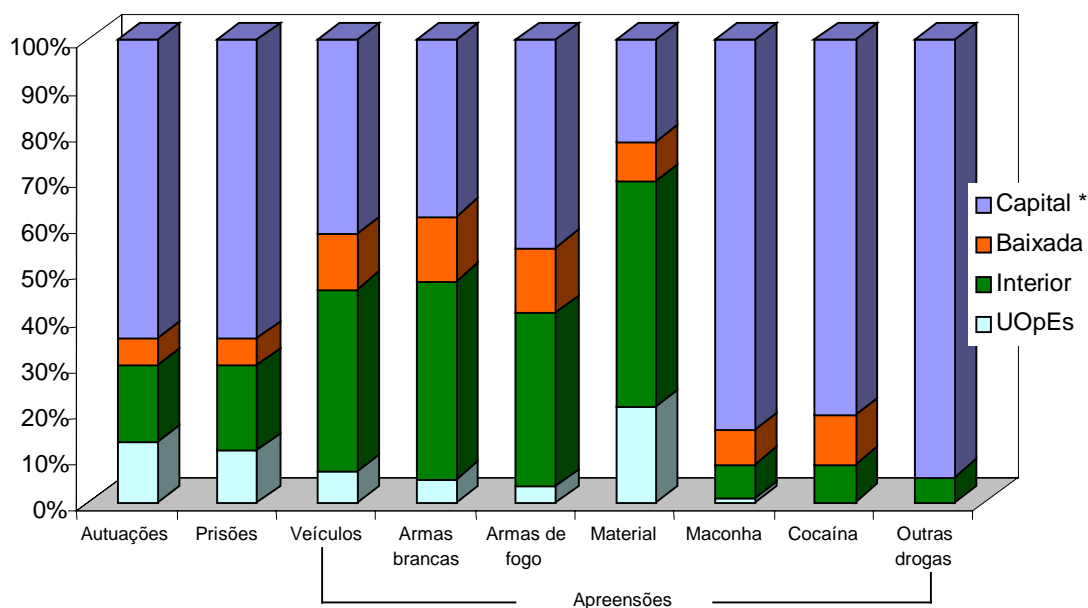
(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/EMG/APOM, *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares*, Anual de 1998.

Cabe lembrar que, em todas as formas de policiamento, os policiais militares podem exercer tarefas tanto preventivas quanto repressivas, mas há um conjunto de atividades maciça e especificamente voltadas para a repressão, as chamadas *A Reps* (vasculhamento, busca e captura, revista, cerco), das quais, ao menos em tese, deveria resultar um volume relativamente alto de prisões e apreensões. Embora não seja possível cruzar diretamente tipos de ocorrências e formas de policiamento, a distribuição inter-regional desses registros indica,

porém, que não há correlação entre maior emprego de policiais em *A Reps* e maior quantidade de prisões e apreensões; noutras palavras, que indicadores mais altos de eficácia repressiva não resultam necessariamente de um maior direcionamento de recursos para atividades maciças de repressão.⁴⁷ Como vimos, em 1998 o uso de efetivo em *A Reps* foi muito mais intenso na Baixada do que nos outros três comandos, mas os resultados dessa política de policiamento, pelo menos os resultados visíveis, foram inferiores aos obtidos na Capital e no Interior, cujas OPMs tiveram menores coeficientes de aplicação do efetivo pronto nesse tipo de atividades.⁴⁸ A Tabela 16 e o Gráfico 5 mostram que autuações, prisões e sobretudo apreensões de drogas concentraram-se fortemente na Capital, e que a grande maioria das apreensões de veículos e de armas distribuiu-se, com pesos bastante próximos, entre a Capital e o Interior. Quanto às UOpEs, sua participação mais expressiva foi nas apreensões de material, 76% das quais registradas por uma única unidade, o Batalhão Florestal e do Meio Ambiente (BPFMA).⁴⁹

GRÁFICO 5
PMERJ: DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL
DAS AUTUAÇÕES, PRISÕES E APREENSÕES REGISTRADAS - 1998



(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

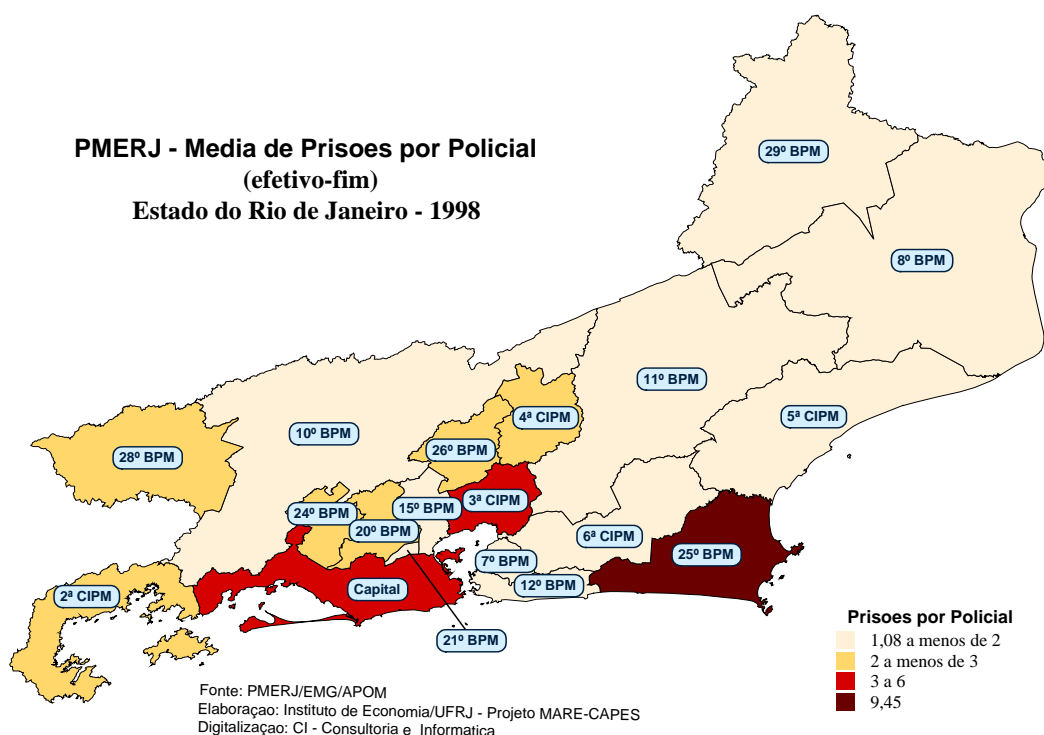
Fonte: Construído a partir de dados da PMERJ/EMG/APOM, *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares*, Anual de 1998.

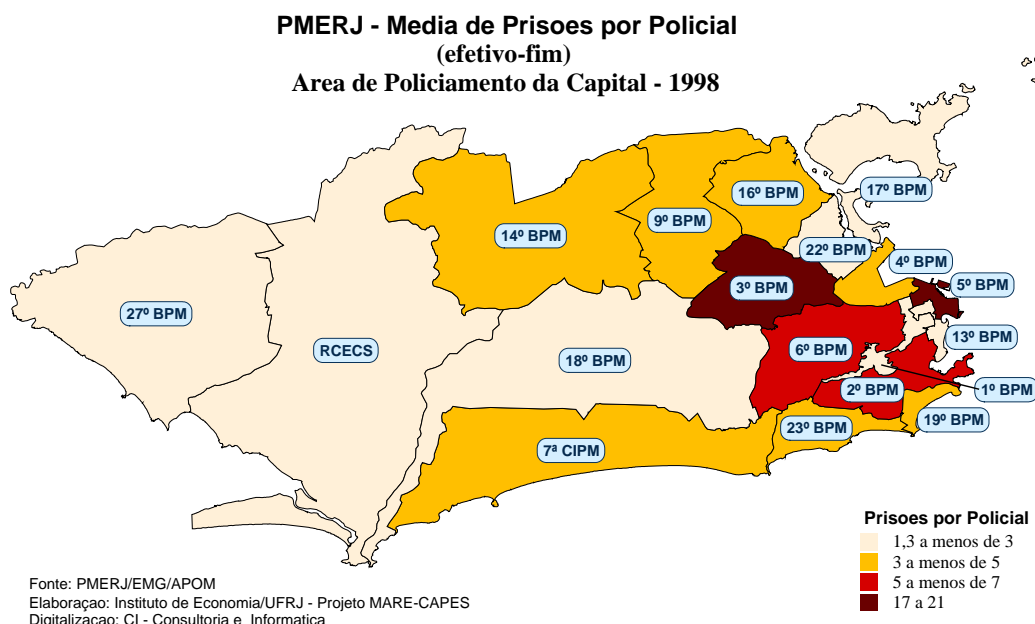
⁴⁷ Segundo pesquisas norte-americanas, a intervenção repressiva genérica em áreas de tráfico de drogas ou de altos índices criminalidade contribui mais para aumentar do que para reduzir o crime, e é bem menos eficaz que outros tipos de ação policial (sobretudo aqueles precedidos de minuciosa investigação) no tocante ao volume de prisões e apreensões efetuadas pela Polícia (cf. Shermann *et al.*, 1998). Tais evidências são consistentes com o que se verificou durante a Operação Rio - ocupação das favelas cariocas pelo Exército em 1994 - quando a criminalidade violenta cresceu na cidade, ao invés de diminuir (cf. Garotinho *et al.*, 1998).

⁴⁸ As OPMs da Baixada tiveram, porém, uma participação significativa (18,5%) no total estadual de recuperações de automóveis roubados ou furtados em 1998, segundo mostra a Tabela 6, mais acima, referente às ocorrências de trânsito da PMERJ.

⁴⁹ PMERJ/APOM, *Relatório Estatístico de Atividades Policiais Militares*, Anual de 1998.

Os dois mapas a seguir representam, desagregada pelas OPMs do estado e da Capital, a média de prisões por policial militar (tendo por base o efetivo-fim) durante o ano de 1998. Observa-se, no primeiro mapa, que o 25º BPM (Região dos Lagos) deteve o maior índice de prisões *per capita* do estado, seguido da 3ª CIPM (Magé/Guapimirim) e da área da Capital, quando considerada em bloco; dentro desta, porém, como mostra o segundo mapa, a média variou sobremaneira, com índices de 17 a 21 nas áreas do 3º e do 5º BPMs (respectivamente, Méier e Centro); de 5 a 7 nas áreas do 2º e do 6º BPMs (respectivamente, Botafogo e Tijuca), e menos de 5 prisões por policial nas demais OPMs do município.





3.2.9 - Síntese

Reunindo as principais informações apresentadas neste capítulo, referentes ao ano de 1998, podemos traçar um painel sumário das atividades e registros policiais militares nas três regiões do estado e no âmbito das unidades especiais.

a) Capital

Responsável pela parcela majoritária (61%) do total de boletins de ocorrência do estado (não computando UOpEs), esta região tem maior peso absoluto na geração de todos os grupos de ocorrências, exceto no das *assistenciais*. Concentra principalmente os registros de *jogo do bicho* (91% do total estadual), de *atendimentos frustrados* (83%) e de *posse e uso de drogas* (75%). Em termos relativos, porém, a Capital concentra poucos tipos de registros; sua maior “especialização” é em ocorrências de *jogo do bicho* (1,5, ou seja, participação 50% maior nessa categoria do que no total geral de ocorrências), com indicadores acima da unidade também em *atendimentos frustrados* (1,4), *auto abandonado* (1,3), *posse e uso de drogas* (1,2) e *atropelamentos* (1,1).

Intra-regionalmente, são mais importantes na atuação da PM da Capital as *ocorrências diversas* (42% do total de registros da área), sobretudo as *encerradas no local* (21%) e os *atendimentos frustrados* (15%), tendo peso bastante significativo, também, as *ocorrências de trânsito* (28%), em particular os *acidentes sem vítima* (19% do total). Na absoluta maioria

(78%), os boletins de ocorrência dessa área são gerados pelo serviço de radiopatrulha. Embora não se possa mensurá-la diretamente, parece haver uma correlação entre a grande intensidade de uso do serviço telefônico emergencial, particularmente em algumas áreas do município, o maior peso da radiopatrulha na geração de boletins e o imenso volume de ocorrências frustradas e encerradas no local que essa área registra.

Quanto às formas de emprego do efetivo pronto, os mais altos coeficientes de aplicação na Capital estão em *serviços internos* (2,9), seguidos de *PO geral* (2,5), *radiopatrulha* (1,6) e *PATAMO/PAMESP* (1,5). Quanto aos resultados mensuráveis das funções repressivas da Polícia Militar, as OPMs da Capital efetuaram 65% das autuações e 64% das prisões registradas no estado, sendo responsáveis ainda por 84% do volume total de maconha e 81% do volume total de cocaína apreendidos pela PMERJ em 1998.

b) Interior

Esta área responde por 32% do total geral de boletins de ocorrência do estado e concentra, em termos absolutos, principalmente os registros de *vias de fato* (84% do total estadual) e de *auxílio a outros órgãos* (71%), tendo participação muito significativa também nos boletins que reportam *apreensões de armas de fogo* (57% do total), *crimes contra os costumes* (52%), *conduta inconveniente* (52%), *falta de CNH* (50%) e no conjunto das chamadas *ocorrências assistenciais* (50%). Em termos de concentração relativa, a PM do Interior é altamente “especializada” em registros de *vias de fato* (indicador 2,6), *auxílio a outros órgãos* (2,2) e *apreensões de armas de fogo* (1,8), mas também apresenta indicadores acima da unidade em várias outras categorias de boletins.

Intra-regionalmente, as ocorrências notificadas no Interior distribuem-se com pesos bastante próximos por quatro categorias: *diversas* (27% do total), destacando-se as encerradas no local (15%); *trânsito* (26%), particularmente acidentes sem vítima (13%); *crimes* (22%), em especial crimes contra a pessoa (12%), e *ocorrências assistenciais* (16%). Embora a maior parte dos registros provenha do serviço de radiopatrulha (57%), os postos fixos de policiamento (DPO/PPC) têm uma participação relevante, gerando 16% do total de boletins de ocorrência da área.

Os maiores coeficientes de aplicação do efetivo pronto no Interior estão em *serviços internos* (2,3), *DPO/PPC* (1,8), *radiopatrulha* (1,7), *PO geral* (1,6) e *A Reps* (1,5). Considerando-se todos os tipos de serviços, as OPMs do Interior apresentaram, em conjunto, o coeficiente mais baixo de aplicação (12,9) entre os quatro comandos de policiamento do

estado. Ainda assim, essa área superou a Capital nas apreensões de material de crime ou contravenção (49% do total estadual, contra 22%) e nas apreensões de armas brancas (43 contra 38%), tendo participação expressiva também no total de apreensões de veículos (39%) e de armas de fogo (37%) registrado pela PMERJ em 1998.⁵⁰

c) Baixada

Responsável por menos de 8% do total geral de ocorrências, a Baixada tem pequeno peso em praticamente todas as categorias de registros; suas participações absolutas mais expressivas são nos de *conduta inconveniente* (26% do total estadual), *porte ilegal de armas* (25%), *crimes contra os costumes* (15%), *crimes contra a pessoa* (15%) e *encontro de cadáver* (13%). Em termos relativos, porém, a área apresenta “especialização” em muitos tipos de ocorrências, particularmente alta nas de *conduta inconveniente* (indicador 3,3), *porte ilegal de armas* (3,2), *auto recuperado* (2,4), *crimes contra os costumes* (2,0) e *crimes contra a pessoa* (1,9).

Internamente predomina o grupo *trânsito* (33%), sobretudo os registros de *acidentes sem vítima* (16%), seguido do grupo *crimes* (25%), no qual ressaltam os *crimes contra a pessoa* (17%); das *ocorrências diversas* (18%) e daquelas classificadas como *assistenciais* (15%). A radiopatrulha tem peso majoritário na geração de ocorrências (59%), mas os serviços DPO/PPC também produzem parcela considerável (25%) do total de ocorrências registradas pelas OPMs dessa área.

Quanto ao emprego do efetivo, os mais altos coeficientes de aplicação na Baixada estão em *serviços internos* (4,0), *A Reps* (3,9), *PO geral* (3,3) *DPO/PPC* (2,3) e *radiopatrulha* (2,1). Considerando-se o conjunto dos serviços, essa área apresenta o maior coeficiente de aplicação de efetivo do estado (20,7), vale dizer, utiliza os agentes disponíveis de modo mais intenso que os outros três comandos de policiamento da PMERJ. É pequeno, entretanto, o peso da área no total estadual de autuações, prisões e apreensões registradas no estado; sua participação mais expressiva, em 1998, foi nas apreensões de armas de fogo (14% do total estadual), de armas brancas (também 14%) e de veículos (12%).

⁵⁰ Ressalte-se, mais uma vez, a diferença entre os dados sobre apreensões de armas de fogo que provêm da planilha de boletins de ocorrência da PMERJ (segundo os quais a participação do Interior foi de 57%) e aqueles provenientes da planilha de “resultados” por OPM (autuações, prisões, notificações de trânsito e apreensões), segundo os quais a área respondeu por 37% do total de armas de fogo apreendidas no estado.

d) UOpEs

Em relação às unidades especiais, cabe ressaltar sobretudo: (1) seu exíguo peso na geração de boletins de ocorrência; (2) o fato de 82% dos registros desse comando provirem de uma única unidade, o Batalhão de Polícia Rodoviária, responsável pela patrulha das estradas estaduais; (3) a elevada proporção de emprego de efetivo em serviços internos (32%), correspondendo a um coeficiente de aplicação de 4,9, isto é, a quase cinco vezes o total de policiais disponíveis, e (4) a participação relativamente importante das unidades especiais nas apreensões de material de crime ou contravenção (21% do total do estado, em grande maioria efetuadas pelo Batalhão Florestal e do Meio Ambiente), nas autuações (13%) e nas prisões (11%) registradas pela PMERJ ao longo de 1998.

*

Como já dissemos repetidas vezes, não é possível avaliar, somente através dos dados da PMERJ, até que ponto os padrões de atuação e de registro acima descritos espelham a distribuição dos problemas de ordem pública existente no “mundo real” e em que medida refletem escalas de prioridade da própria corporação. As estatísticas da Polícia Civil, como também já ressaltamos, não constituem uma *proxy* realista dos delitos e conflitos que ocorrem no dia-a-dia, em virtude das altas taxas de subnotificação, exceto para alguns tipos de crimes, mas, comparadas às ocorrências da PM, fornecem um quadro distinto dos problemas de segurança *registrados*, que se constrói, essencialmente, a partir do que a população leva ao conhecimento da Polícia.

Examinaremos a seguir a composição dos registros de ocorrência da Polícia Civil e sua distribuição pelas três áreas do estado, para, na seção 3.4, comparar os “mapas da segurança” desenhados pelos registros das duas Polícias.

3.3 - Polícia Civil

A PCERJ publica mensal e anualmente totalizações dos seus Registros de Ocorrência (ROs), agregados pelas três áreas de policiamento (porém, antes de 1999, com uma delimitação distinta da que a PMERJ adotava) e agrupados nas seguintes rubricas:

- **crimes:** contra a pessoa; contra o patrimônio; contra a liberdade sexual; entorpecentes; outros crimes

- **contravenções**
- **outras ocorrências:** suicídio e tentativa de suicídio; recuperações; fatos a apurar; ocorrências administrativas

Mantendo a classificação em três grandes categorias de registros, fizemos porém algumas alterações no agrupamento constante das planilhas que a Polícia Civil publica.⁵¹ Essas alterações e os critérios que adotamos - para tornar os dados compatíveis com os novos índices oficiais de criminalidade do Estado do Rio de Janeiro - serão explicitados passo a passo, quando examinarmos mais detalhadamente a composição de cada grupo de ocorrências policiais civis, como fizemos antes para as da Polícia Militar. Por ora, cabe ressaltar apenas três mudanças, que envolveram deslocamentos de um grande grupo para outro: (a) os registros de *auto de resistência* (morte de civis por policiais), normalmente incluídos nas “ocorrências administrativas”, assim como os de *morte suspeita*, *encontro de cadáver* e *encontro de ossada*, que a PCERJ engloba em “fatos a apurar”, foram adicionados ao subgrupo “crimes contra a pessoa”, por razões que esclareceremos mais adiante; (b) os registros de *apreensão de entorpecentes*, que a PCERJ agrega ao subgrupo “entorpecentes” - portanto ao grupo “crimes”, junto com ocorrências de posse, uso e tráfico de drogas -, foram deslocados para a rubrica “administrativas”, onde se contabilizam todos os outros tipos de apreensões (armas, veículos, cargas e material de crime ou contravenção); (c) embora o *porte de armas* tenha passado a ser crime em 1998, conservamos os registros com esse título no grupo das contravenções penais, em que a PCERJ os classificava anteriormente e a PMERJ continuou a classificá-los durante o período considerado.

Cabe ainda sublinhar que mantivemos os mesmos recortes temporal (ano de 1998) e geográfico (áreas de policiamento) utilizados nas seções anteriores, de modo a facilitar a comparação com os dados da PMERJ.⁵² Mantivemos também o critério adotado no Capítulo 2, quando se analisou a distribuição regional do efetivo policial civil, de incorporar às respectivas áreas de policiamento (Capital, Baixada ou Interior) os dados provenientes das

⁵¹ Dois quadros mostrados anteriormente, na Parte II deste relatório (Capítulo 2, seção 2.11), retratam de forma mais fiel o sistema classificatório que a própria Polícia Civil adota na divulgação das suas informações.

⁵² A Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro está procedendo a uma auditoria nas estatísticas da Polícia Civil relativas a 1998, pois suspeita de que possa ter havido fraudes nos últimos meses do governo anterior, com intuito de reduzir os índices estaduais de criminalidade, mas os resultados dessa auditoria ainda não foram divulgados. No momento da elaboração deste relatório, as informações de 1998 eram as únicas disponíveis em ambas as Polícias com o grau de desagregação necessário para os nossos propósitos e, até onde pudemos verificar, os dados da Polícia Civil, pelo menos no total anual dos principais grupos de crimes, não apresentavam quedas bruscas em relação aos anos precedentes (ver Parte II, seção 2.12, acima). É importante deixar anotado, de qualquer modo, que as estatísticas que utilizamos aqui estão sujeitas a revisões, caso venha a se comprovar a ocorrência de fraudes nos registros da PCERJ em 1998.

Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAMs), mas não contabilizar esses dados na construção dos mapas temáticos desagregados por OPMs.

A Tabela 17, abaixo, mostra o volume e a distribuição dos três grandes grupos de ocorrências registradas em 1998 pela PCERJ. Observa-se, inicialmente, que o volume total de registros policiais civis no estado (427.194) ficou bastante próximo do número total de registros da Polícia Militar (417.372) e que também se concentrou, embora de forma um pouco menos acentuada, na área da Capital (52,9%, contra 61,1% da PM). As delegacias especiais (exclusive DEAMs), geraram apenas 3,4% do conjunto de ocorrências, em sua maioria ocorrências *diversas*, ao passo que nas três áreas de policiamento (incluindo DEAMs), mais de 70% dos registros foram de ocorrências criminais.

TABELA 17
PCERJ: OCORRÊNCIAS REGISTRADAS - 1998

NÚMEROS ABSOLUTOS (Registros)				
	Crimes	Contra-venções ¹	Diversas	Total
Capital *	161.688	19.174	45.208	226.070
Baixada	44.312	2.411	10.278	57.001
Interior	99.394	11.970	18.136	129.500
Delegacias Especiais **	6.459	664	7.500	14.623
Estado	311.853	34.219	81.122	427.194
DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL (%)				
	Crimes	Contra-venções ¹	Diversas	Total
Capital *	71,5	8,5	20,0	100,0
Baixada	77,7	4,2	18,0	100,0
Interior	76,8	9,2	14,0	100,0
Delegacias Especiais **	44,2	4,5	51,3	100,0
Estado	73,0	8,0	19,0	100,0
DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL (%)				
	Crimes	Contra-venções ¹	Diversas	Total
Capital *	51,8	56,0	55,7	52,9
Baixada	14,2	7,0	12,7	13,3
Interior	31,9	35,0	22,4	30,3
Delegacias Especiais **	2,1	1,9	9,2	3,4
Estado	100,0	100,0	100,0	100,0
INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO				
	Crimes	Contra-venções ¹	Diversas	Total
Capital *	1,0	1,1	1,1	1,0
Baixada	1,1	0,5	0,9	1,0
Interior	1,1	1,2	0,7	1,0
Delegacias Especiais **	0,6	0,6	2,7	1,0
Estado	1,0	1,0	1,0	1,0

¹ Incluindo porte ilegal de armas

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

(**) Exclusive DEAMs, que foram agregadas às respectivas áreas.

Fonte: Construído a partir de dados da PCERJ/ASPLAN/Seção de Estatística

Como já dito, a predominância de crimes nos ROs da Polícia Civil decorre da própria natureza de suas atribuições (polícia judiciária, incumbida da investigação e instrução de

inquéritos), diferentes das do policiamento ostensivo, que lida com uma gama muito mais variada de problemas e demandas de ordem pública. No estado como um todo os crimes corresponderam, em 1998, a 73% das ocorrências da PCERJ, sendo essa proporção ligeiramente maior na Baixada (77,7%) e no Interior (76,8%) do que na área da Capital (71,5%). Por sua vez, as contravenções tiveram maior peso no Interior (9,2%) e na Capital (8,5%) do que na Baixada (apenas 4,2% do total de registros da área). Já o peso das *diversas* foi menor no Interior (14%) do que na Capital (20%) e na Baixada (18%).

Pela distribuição inter-regional, verifica-se que a Capital tem maior peso na geração de ocorrências em todas as três categorias, mas essa concentração absoluta é um pouco maior nos registros de contravenções (56%) e de ocorrências diversas (55,7%) do que no caso das ocorrências criminais (51,8%). Pelos indicadores de concentração relativa, constata-se alguma “especialização” da Baixada e do Interior em registros de crimes (participação nessa categoria 10% superior às respectivas participações no total de ROs do estado); do Interior e da Capital em registros de contravenções, e das delegacias especiais (exclusive DEAMs) apenas em ocorrências *diversas*.⁵³

Mesmo quando se relaciona a distribuição desses três grandes grupos de ocorrências à distribuição da população nas três áreas de policiamento (sem contabilizar outras delegacias especiais além das DEAMs), evidencia-se também o grande peso da Capital na geração de todas as categorias de registros, particularmente alto nas de *contravenções* e *diversas*, e um pouco menor na de ocorrências criminais (ver Tabela 18, abaixo).

TABELA 18
PCERJ: REGISTROS DE OCORRÊNCIA POR CEM MIL HABITANTES - 1998

	OCORRÊNCIAS/100.000 HABITANTES				DESVIO DA MÉDIA ESTADUAL (%) *			
	Crimes	Contra-venções**	Diversas	Total	Crimes	Contra-venções**	Diversas	Total
Capital ^a	2.849	338	797	3.983	58,2	87,4	123,7	70,4
Baixada ^b	1.465	80	340	1.884	-42,2	-73,7	-44,8	-45,5
Interior ^c	2.007	242	366	2.615	-13,2	-0,2	-41,2	-17,7
Estado^d	2.237	246	539	3.022	0,0	0,0	0,0	0,0

(*) Desvio em relação à média estadual, exclusive a região considerada

(**) Incluindo porte ilegal de armas

^a Inclui delegacias de Itaguaí e Mangaratiba e DEAMs Rio/Centro e Rio/Oeste.

^b Inclui DEAMs Nova Iguaçu e Duque de Caxias.

^c Inclui DEAMs Niterói e São Gonçalo.

^d Não inclui outras delegacias especiais, além das DEAMs

Fontes: Construído a partir de informações da PCERJ/ ASPLAN e do CIDE 1997

⁵³ A denominação *diversas*, que utilizamos aqui por analogia às *diversas* da Polícia Militar, não consta das planilhas publicadas pela PCERJ.

Tal como foi feito na análise referente à PM, passamos agora a detalhar, para cada área, as categorias de ROs que compõem os três grupos definidos acima, explicitando antes, porém, os critérios de agregação interna aqui adotados.

3.3.1 - Crimes

As ocorrências criminais da PCERJ podem ser agrupadas de acordo com a classificação do Código Penal Brasileiro - crimes contra a pessoa, contra o patrimônio, contra os costumes, contra a administração pública, contra a incolumidade pública, contra a família e contra a fé pública -, acrescidos dos crimes sujeitos a legislação especial (contra a criança e o adolescente, contra o consumidor, contra o meio ambiente, contra a economia popular, contra a saúde pública, entorpecentes, sonegação fiscal e racismo). Partindo da planilha de registros com nível máximo de desagregação (por códigos de ocorrências e por delegacias)⁵⁴, adotamos uma forma de agrupamento cujos critérios são explicitados a seguir.

Crimes contra a pessoa

Dentro desse subgrupo de crimes, classificaram-se os ROs em quatro categorias: (a) *crimes letais intencionais*, (b) *crimes não-letais intencionais*, (c) *crimes culposos ou acidentais* e (d) *outros crimes contra a pessoa*. As duas primeiras rubricas seguem o critério de agregação que passará a ser utilizado nos novos índices de criminalidade violenta para o Estado do Rio de Janeiro,⁵⁵ enquanto as duas últimas são agrupamentos de categorias normalmente adotadas pela Polícia Civil.

Os *crimes letais intencionais contra a pessoa* correspondem ao somatório de homicídios dolosos; lesões corporais seguidas de morte; roubos seguidos de morte (que o CP e a PCERJ definem como *crimes contra o patrimônio*); infanticídios; autos de resistência (originalmente definidos como eventos “administrativos”); e o trio mortes suspeitas / encontros de cadáver / encontros de ossada (que, como já dito, aparece originalmente no grupo dos “fatos a apurar”). Adicionar esses três últimos tipos de ocorrências aos crimes

⁵⁴ Através da Secretaria de Segurança Pública, tivemos acesso às planilhas-base da Polícia Civil, e não apenas aos resumos impressos, nos quais essas informações já vêm pré-classificadas e pré-agregadas por regiões segundo critérios distintos dos que nos interessava adotar nesta pesquisa.

⁵⁵ A nova metodologia de construção dos índices foi proposta por uma comissão especial nomeada pelo governo estadual e integrada por técnicos, estatísticos e pesquisadores de diversas áreas, entre eles Galeno Ferraz Filho, um dos autores deste relatório. Essa metodologia está detalhadamente descrita no relatório da comissão apresentado ao governador e intitulado “Proposta de indicadores de criminalidade violenta” (outubro de 1999).

contra a pessoa implica provavelmente superestimar a violência intencional, dado que nem todos os ROs em questão se referem a mortes comprovadamente dolosas. Mas, na montagem dos novos índices, considerou-se que o risco da superestimação era preferível ao da subestimação e, mais ainda, à possibilidade, antes existente, de manipulação da “cifra negra” de mortes sem causa definida para ampliar ou reduzir os índices de homicídio do estado em função de interesses políticos conjunturais.⁵⁶ O mesmo vale para os *autos de resistência*: embora a morte de civis por policiais não configure crime quando justificada como legítima defesa, própria ou de terceiros, optou-se por incluir esse tipo de registro no índice de violência letal, mesmo correndo o risco da superestimação, para reduzir a possibilidade de mascaramento da parcela de violência arbitrária, logo criminosa, praticada pela Polícia.⁵⁷ Quanto aos latrocínios (roubos com morte), que a lei brasileira define como *crimes contra o patrimônio*, sua inclusão no subgrupo dos crimes contra a pessoa seguiu o critério, adotado em outros países, de, no caso de delitos com fins lucrativos resultantes em morte, enfatizar mais a gravidade da consequência do que a natureza econômica da motivação.

Os *crimes não-letais intencionais* (envolvendo agressão física ou grave ameaça) correspondem ao somatório de diversos registros classificados pelo CP como crimes contra a pessoa - lesões corporais dolosas; lesões corporais por arma de fogo;⁵⁸ lesões corporais por vias de fato e por agressão mútua; tentativas de homicídio; tentativas de lesão corporal; ameaças; maus tratos; rixas; seqüestros; ocorrências de cárcere privado e de seqüestro com cárcere privado⁵⁹ -, acrescidos de outros que a nossa arcaica legislação penal ainda rotula de *crimes contra os costumes*, embora atentem essencialmente contra a integridade e a liberdade da pessoa vitimada: raptos, estupros, tentativas de estupro e atentados violentos ao pudor (utiliza-se atualmente esta última categoria para rotular agressões sexuais sem penetração e estupro de pessoas do sexo masculino).

⁵⁶ Sublinhe-se que teoricamente os “encontros de cadáver” só deveriam constar dos registros da Polícia Militar, não da Polícia Civil; nesta, uma vez investigada a causa da morte, o registro de “fato a apurar” teria de ser reclassificado na rubrica pertinente (homicídio doloso, homicídio culposo, suicídio etc.), ou então numa categoria residual de crimes não resolvidos. A permanência de uma ocorrência típica do policiamento ostensivo nos dados da polícia judiciária já por si atesta a enorme precariedade dos processos de investigação, registro e construção de estatísticas que até agora marcou o funcionamento desse órgão no estado do Rio de Janeiro.

⁵⁷ Segundo o estudo de Ignacio Cano (1997) sobre letalidade da ação policial no Rio de Janeiro, os laudos do Instituto Médico Legal mostram que há indícios de execução sumária em boa parte dos casos de morte de civis por policiais registrados como “autos de resistência”.

⁵⁸ Algumas das ocorrências de lesão por armas de fogo podem se referir a acidentes, mas como as estatísticas da PCERJ não o especificam, optou-se pela inclusão de todas as ocorrências desse tipo na categoria dos crimes intencionais.

⁵⁹ As ocorrências de *seqüestro* e *seqüestro com cárcere privado* geralmente dizem respeito a conflitos interpessoais, não devendo ser confundidas com as de *extorsão mediante seqüestro* (crime com fins lucrativos), que o senso comum e a imprensa usualmente denominam *seqüestro*.

Os *crimes culposos contra a pessoa* englobam homicídios e lesões corporais identificados como não-intencionais, isto é, acidentais, podendo-se distinguir, pela classificação da Polícia Civil, aqueles derivados de acidentes de trânsito (colisão, atropelamento, capotamento) e aqueles que resultam de outros tipos de acidentes.

A categoria residual *outros crimes contra a pessoa* agrega um conjunto de delitos não assimiláveis em nenhuma das rubricas acima e com pequena incidência nos registros da PCERJ, quando tomados individualmente. São eles: calúnia, difamação, injúria, violação de domicílio, violação de correspondência, instigação ao suicídio, aborto, exposição a perigo, omissão de socorro, constrangimento ilegal e invasão de domicílio.

Crimes contra o patrimônio

Neste subitem, acompanhando, mais uma vez, a metodologia dos novos índices de criminalidade, diferenciaram-se os tipos de crimes com fins lucrativos que envolvem e os que não envolvem violência contra a pessoa. A primeira rubrica - *crimes violentos contra o patrimônio* - é o somatório de roubos (inclusive de veículos), tentativas de roubo, extorsões e extorsões mediante seqüestro. A segunda - *crimes não-violentos contra o patrimônio* - agrega furtos de todos os tipos (inclusive de veículos), tentativas de furto, estelionatos, danos, apropriações indébitas, esbulhos processórios, saques, fraudes, arrombamentos, receptações, adulterações de limites e adulterações de veículos.

Outros crimes

Incluem-se aqui todos as demais categorias de delitos previstas no Código Penal (crimes contra a administração pública, contra a fé pública, contra a família etc.), além daquelas regidas por legislação especial (posse, uso e tráfico de entorpecentes; crimes contra a economia popular, contra o meio ambiente etc.) - excetuando-se o porte ilegal de armas que, como já dito, foi mantido no grupo das contravenções penais, embora em 1998 tenha passado a fazer parte desta última categoria de crimes.

*

Os agrupamentos acima não impedem que se continuem analisando as ocorrências individualmente, em especial aquelas de maior relevância numérica e/ou de maior impacto na opinião pública, como homicídio doloso, lesão corporal, furto e roubo de automóveis etc. Para

os nossos objetivos, entretanto, que não consistem no monitoramento da criminalidade, mas na análise dos padrões regionais de atuação e de registro das Polícias, os indicadores compostos são particularmente úteis, por permitirem organizar em poucas rubricas, segundo critérios relevantes, a imensa massa de informações dispersas contida nas planilhas-base da Polícia Civil, possibilitando uma visualização sintética de como se distribuem os principais tipos de registros pelas três regiões do estado. Quando necessário, especificaremos os tipos de ocorrências que têm mais peso dentro de cada categoria composta e que melhor caracterizam o padrão delineado para a área em questão. É importante esclarecer também que, na maior parte dos crimes contra a pessoa, a PCERJ divulga informações tanto sobre o número de registros, quanto sobre o número de vítimas, mas aqui estaremos considerando apenas o número de registros, de forma a garantir a comparabilidade com os dados da Polícia Militar.

A Tabela 19, abaixo, mostra a distribuição pelas áreas do estado e delegacias especiais dos subgrupos de crimes registrados pela PCERJ em 1998. Verifica-se, inicialmente, que as duas categorias mais importantes - *contra a pessoa* e *contra o patrimônio* - respondem, no conjunto do estado, por 93% do total de ocorrências criminais e por quase 68% do total geral de ocorrências notificadas, proporções que se reproduzem, com poucas diferenças, nas áreas da Capital, da Baixada e do Interior. Só as delegacias especiais (exclusive DEAMs) apresentam um padrão distinto, com esses dois subgrupos respondendo por uma parcela menor dos registros criminais (63%) e tendo uma participação muito inferior (19%) no total de ocorrências registradas (como já foi visto anteriormente, essas delegacias notificam sobretudo *ocorrências diversas*).

Pela composição intra-regional observa-se que os *crimes contra a pessoa* têm maior peso na Baixada, onde representam cerca de 41% do total de registros, e no Interior (40%) do que na Capital (25%); inversamente, os *crimes contra o patrimônio* têm maior peso na Capital (42% do total geral de registros) do que na Baixada (33%) e no Interior (32%). Essas diferenças podem ser apreendidas também através das seguintes relações: para cada crime contra o patrimônio, as delegacias da Baixada registraram 1,24 crime contra a pessoa; as do Interior, 1,25 e as da Capital, apenas 0,59.

Dentro da categoria dos crimes contra a pessoa, os *não-letais intencionais* detêm as maiores participações nas três áreas, bem superiores às respectivas parcelas de crimes culposos e de crimes letais intencionais no total de ocorrências de cada região. Mais da metade dos registros dessa categoria refere-se a *lesões corporais dolosas* (50,1% na Capital; 52% na Baixada e no Interior), seguindo-se em importância numérica as *ameaças* (32% na

Capital e na Baixada; 35% no Interior). Já nos registros de crimes contra o patrimônio, a distribuição entre violentos e não-violentos varia consideravelmente de uma área para outra: enquanto a Baixada registrou, em 1998, mais crimes violentos que não-violentos, o inverso ocorreu na Capital e no Interior. Para cada delito violento contra o patrimônio, as delegacias do Interior registraram 2,7 não-violentos, as da Capital, 1,4 e as da Baixada, apenas 0,8.

Nunca é demais lembrar que, dada as enormes taxas de subnotificação/subregistro dos delitos sem morte, os padrões acima podem estar refletindo uma propensão a registrar crimes não-violentos contra o patrimônio (furtos etc.) menor na Baixada do que nas outras duas áreas, talvez explicada por um grau menor de confiança da população local na Polícia, ou - o que é mais provável - pela própria escassez de policiais (militares e civis) existente nessa área, conforme constatamos anteriormente (Capítulo 2). Em outras palavras, a fraca cobertura policial da Baixada (alta relação habitantes/policial), talvez determine uma filtragem mais estreita daquilo que vale a pena ou não notificar, fazendo aparecer nos registros da área um volume proporcionalmente maior de delitos mais graves (crimes contra a pessoa e crimes violentos contra o patrimônio), do que nas outras duas regiões, de melhor cobertura policial. Isto não se aplica, porém, aos delitos com morte (cujos índices na Baixada são os mais altos do estado, como veremos adiante): nesse caso, a subnotificação é pequena e a distribuição dos registros expressa de forma mais realista os níveis de violência existentes em cada área.

TABELA 19
PCERJ - OCORRÊNCIAS CRIMINAIS:
DISTRIBUIÇÃO INTRA E INTER-REGIONAL, E INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO - 1998

NÚMEROS ABSOLUTOS (Registros)											
	CONTRA A PESSOA					CONTRA O PATRIMÔNIO			OUTROS CRIMES	TOTAL DE CRIMES	TOTAL DE OCORRÊNCIAS
	total	letais intencionais	não-letais intencionais	culposos	outros	total	violentos	não-violentos			
Capital ^a	56.074	3.052	33.959	16.302	2.761	94.364	39.989	54.375	11.250	161.688	226.070
Baixada	23.469	2.138	16.386	4.072	873	18.952	10.743	8.209	1.891	44.312	57.001
Interior	51.635	1.975	36.700	9.878	3.082	41.163	11.155	30.008	6.596	99.394	129.500
Espec. ^b	424	14	375	16	19	3.651	1.662	1.989	2.384	6.459	14.623
Estado	131.602	7.179	87.420	30.268	6.735	158.130	63.549	94.581	22.121	311.853	427.194
DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL (%)											
	CONTRA A PESSOA					CONTRA O PATRIMÔNIO			OUTROS CRIMES	TOTAL DE CRIMES	TOTAL DE OCORRÊNCIAS
	total	letais intencionais	não-letais intencionais	culposos	outros	total	violentos	não-violentos			
Capital ^a	24,8	1,4	15,0	7,2	1,2	41,7	17,7	24,1	5,0	71,5	100,0
Baixada	41,2	3,8	28,7	7,1	1,5	33,2	18,8	14,4	3,3	77,7	100,0
Interior	39,9	1,5	28,3	7,6	2,4	31,8	8,6	23,2	5,1	76,8	100,0
Espec. ^b	2,9	0,1	2,6	0,1	0,1	25,0	11,4	13,6	16,3	44,2	100,0
Estado	30,8	1,7	20,5	7,1	1,6	37,0	14,9	22,1	5,2	73,0	100,0
DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL (%)											
	CONTRA A PESSOA					CONTRA O PATRIMÔNIO			OUTROS CRIMES	TOTAL DE CRIMES	TOTAL DE OCORRÊNCIAS
	total	letais intencionais	não-letais intencionais	culposos	outros	total	violentos	não-violentos			
Capital ^a	42,6	42,5	38,8	53,9	41,0	59,7	62,9	57,5	50,9	51,8	52,9
Baixada	17,8	29,8	18,7	13,5	13,0	12,0	16,9	8,7	8,5	14,2	13,3
Interior	39,2	27,5	42,0	32,6	45,8	26,0	17,6	31,7	29,8	31,9	30,3
Espec. ^b	0,3	0,2	0,4	0,1	0,3	2,3	2,6	2,1	10,8	2,1	3,4
Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO											
	CONTRA A PESSOA					CONTRA O PATRIMÔNIO			OUTROS CRIMES	TOTAL DE CRIMES	TOTAL DE OCORRÊNCIAS
	total	letais intencionais	não-letais intencionais	culposos	outros	total	violentos	não-violentos			
Capital ^a	0,8	0,8	0,7	1,0	0,8	1,1	1,2	1,1	1,0	1,0	1,0
Baixada	1,3	2,2	1,4	1,0	1,0	0,9	1,3	0,7	0,6	1,1	1,0
Interior	1,3	0,9	1,4	1,1	1,5	0,9	0,6	1,0	1,0	1,1	1,0
Espec. ^b	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,7	0,8	0,6	3,1	0,6	1,0
Estado	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

^a Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

^b Exclusive DEAMs, que foram agregadas às respectivas áreas.

Fonte: Construído a partir de dados da PCERJ/ASPLAN/Seção de Estatística

Entre os crimes violentos com fins lucrativos, os *roubos de veículos* tiveram maior peso na Capital e na Baixada, respondendo, respectivamente, por 38% e 37% dos ROs desse subgrupo, contra 20% no Interior, onde os *roubos a transeuntes* (22,4%) e os *roubos não especificados* (21%) foram as ocorrências mais numerosas da categoria em questão. Entre os crimes não-violentos, predominaram na Capital os registros de *furto de veículos* (29%), seguidos dos de *furto não especificado* (24%), enquanto na Baixada e no Interior este último

tipo de ocorrência teve maior importância numérica (respectivamente 26% e 24%) do que o primeiro (respectivamente, 20 e 14% do total de delitos não-violentos contra o patrimônio registrados em 1998).

Pela distribuição inter-regional observa-se que a Capital gera o maior volume absoluto de registros criminais em quase todas as categorias, exceto na dos *não-letais intencionais* e na dos *outros crimes contra a pessoa*, em que o Interior tem peso majoritário. Entre os delitos contra a pessoa, a primeira área concentra sobretudo os registros de *auto de resistência* (77% do total do estado), *lesão corporal por PAF* (67%), *morte suspeita* (57%), *lesão corporal culposa* (56%), *lesão corporal culposa em acidentes de trânsito* (55%), *cárcere privado* (54%) e *homicídio culposo* (50%), enquanto a segunda tem maior participação absoluta nas ocorrências de *tentativa de estupro* (46% do total estadual), *tentativa de homicídio* (45%), *ameaça* (45%), *tentativa de lesão corporal* (44%), *maus tratos* (44%), *rapto* (43%), *homicídio culposo em acidentes de trânsito* (43%), *lesão corporal dolosa* (43%) e *estupro* (41%). Entre os crimes contra o patrimônio, a Capital concentra todos os tipos de registros - com maior participação nos de *furto em coletivo* (79% do total estadual), *furto de veículo* (73%) e *roubo de veículo* (70%) -; excetuam-se apenas *furtos em residências*, cuja parcela majoritária em 1998 (59% do total estadual) foi registrada no Interior.

Pelos indicadores de concentração relativa, observa-se uma alta “especialização” da Baixada em *crimes letais intencionais*: a área participa dessa categoria de registros em medida 120% superior à sua participação no total geral de registros do estado, sendo a concentração ainda maior (indicador 2,7) quando se consideram separadamente os homicídios dolosos, que correspondem a 84% das mortes por violência intencional registradas nessa área.⁶⁰ Observa-se ainda alguma “especialização” do Interior no conjunto residual de *outros crimes contra a pessoa* (indicador 1,5); da Baixada e do Interior nos *crimes não-letais intencionais* (indicadores de 1,4 em ambas as áreas); da Baixada e da Capital nos *crimes violentos contra o patrimônio* (indicadores 1,3 e 1,2, respectivamente); e do Interior nos *crimes culposos contra a pessoa* (1,1). Já as delegacias especiais, não computando DEAMs, têm alta concentração relativa apenas no registro dos *outros crimes* (com participação nesse subgrupo 210% maior que sua participação no total geral de ocorrências).

⁶⁰ A Baixada foi responsável por 35,5% de todos os homicídios dolosos registrados no Estado do Rio de Janeiro em 1998, participação só um pouco menor que a da Capital (37,6%), bem maior que a do Interior (26,7%) e muito maior que a das delegacias especiais (0,2%). Como veremos mais à frente, quando se ponderam os crimes letais intencionais pela população de cada área, a Baixada apresenta o mais alto índice estadual nessa categoria de delitos.

Resumindo, pode-se dizer que, em termos absolutos, a Capital concentra quase todos os subgrupos de crimes registrados pela PCERJ, mas em termos relativos concentra somente delitos contra o patrimônio, tanto violentos quanto não-violentos, com participação especialmente alta no total estadual dos registros de roubo e furto de automóveis. O Interior, ao contrário, é “especializado” nos delitos contra a pessoa: registra o maior volume absoluto de crimes não-letais intencionais e, em termos relativos, concentra, além desse subgrupo, também o de crimes culposos, sobretudo homicídios e lesões em acidentes de trânsito. Já a Baixada apresenta “especialização” relativa nos registros de crimes violentos, sejam eles contra a pessoa (letais e não-letais) ou contra o patrimônio, embora tenha o menor peso absoluto do estado em todas as categorias de delitos, exceto na dos letais intencionais, em que sua participação supera a do Interior.

Os índices de registros ponderados pela população residente (Tabela 20) confirmam, em linhas gerais, os padrões acima: na Capital verificam-se índices e desvios da média maiores para crimes contra o patrimônio do que para crimes contra a pessoa; na Baixada, desvios negativos da média para todas as categorias de ocorrências, exceto para crimes letais intencionais (o índice dessa área, 69 por 100 mil habitantes, é o mais alto do estado); e no Interior, desvios positivos apenas para delitos não-letais intencionais e para os “outros” crimes contra a pessoa.

TABELA 20
PCERJ: REGISTROS CRIMINAIS POR CEM MIL HABITANTES - 1998

REGISTROS/100.000 HABITANTES									
	CONTRA A PESSOA					CONTRA O PATRIMÔNIO			OUTROS CRIMES
	total	letais intencionais	não-letais intencionais	culpados	outros	total	violentos	não-violentos	
Capital ^a	988	54	598	287	49	1663	705	958	198
Baixada ^b	757	69	528	131	28	611	346	265	61
Interior ^c	1059	40	753	203	63	844	229	615	135
Estado^d	961	52	638	222	49	1131	453	678	145
DESVIO DA MÉDIA ESTADUAL (%) *									
	CONTRA A PESSOA					CONTRA O PATRIMÔNIO			OUTROS CRIMES
	total	letais intencionais	não-letais intencionais	culpados	outros	total	violentos	não-violentos	
Capital ^a	5,0	4,3	-10,1	64,3	-1,9	120,7	156,7	100,0	86,3
Baixada ^b	-25,9	44,7	-21,1	-47,1	-49,2	-52,4	-28,5	-66,9	-63,9
Interior ^c	16,8	-31,5	31,2	-12,7	52,6	-34,6	-60,4	-13,7	-9,7
Estado^d	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

(*) Desvio em relação à média estadual, exclusive a região considerada

^a Inclui delegacias de Itaguaí e Mangaratiba e DEAMs Rio/Centro e Rio/Oeste.

^b Inclui DEAMs Nova Iguaçu e Duque de Caxias.

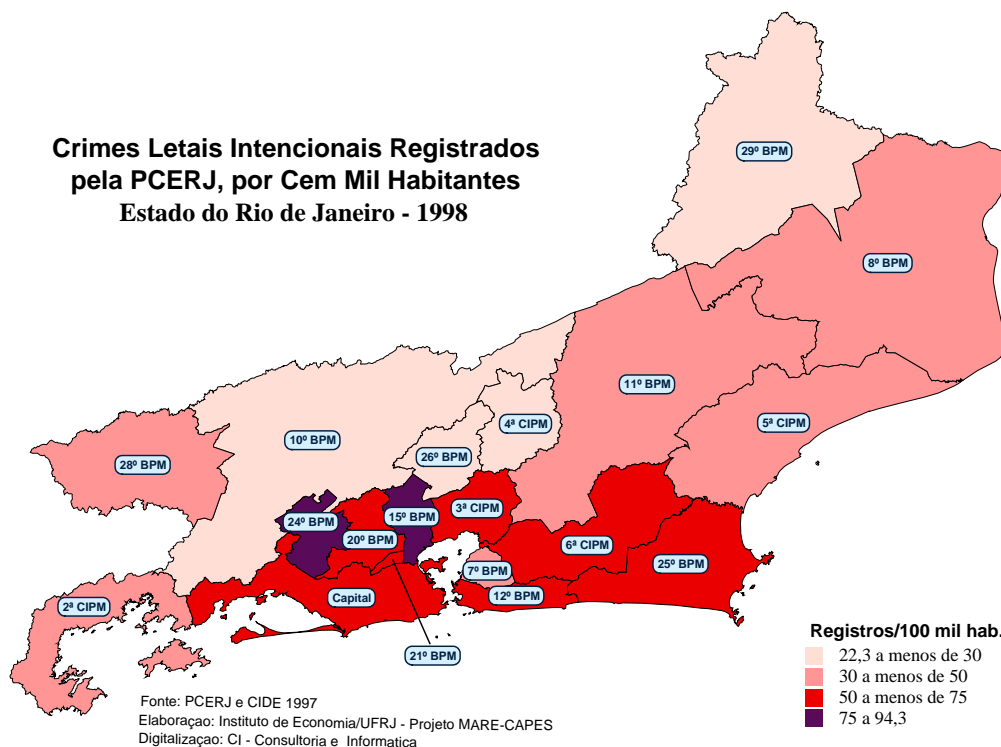
^c Inclui DEAMs Niterói e São Gonçalo.

^d Não inclui outras delegacias especiais, além das DEAMs

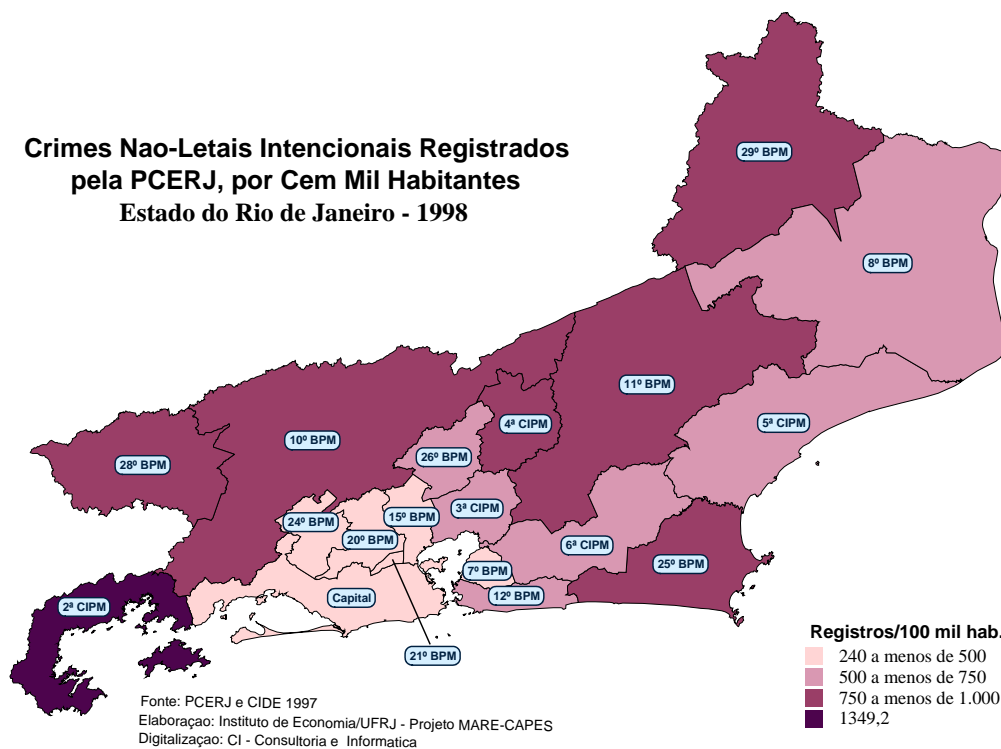
Fontes: Construído a partir de informações da PCERJ/ ASPLAN e do CIDE (1997).

Os dois mapas a seguir mostram os índices de *crimes letais intencionais* e *crimes não-letais intencionais contra a pessoa* desagregados por circunscrições da Polícia Militar no Estado do Rio de Janeiro (não incluindo ocorrências das DEAMs). Percebe-se, no primeiro mapa, uma alta incidência de registros de crimes com morte, proporcionalmente à população, na zona que abrange toda a Região Metropolitana (exceto o 7º BPM/São Gonçalo), mais as áreas da 6ª CIPM (Itaboraí/Rio Bonito) e do 25º BPM (Região dos Lagos). Observa-se também que os maiores índices estaduais nesse tipo de registros estão em duas unidades da Baixada, o 15º e o 24º BPMs (respectivamente, Duque de Caxias, com 75,7 registros por cem mil habitantes e Queimados/Paracambi, com 94,3). Ao contrário, os crimes sem morte contra a pessoa, mostrados no segundo mapa (entre os quais, como já foi dito, predominam amplamente lesões corporais dolosas e ameaças), têm índices relativamente baixos nas OPMs da Região Metropolitana e bastante elevados em diversas unidades do Interior, particularmente na área da 2ª CIPM (Angra dos Reis/Parati). Vale ressaltar, porém, que nesta última região, assim como nas Regiões Serrana (11º BPM) e dos Lagos (25º BPM), os índices podem estar fortemente distorcidos, por se tratar de zonas de veraneio, que recebem grandes volumes de população flutuante ao longo do ano.

Crimes Letais Intencionais Registrados pela PCERJ, por Cem Mil Habitantes Estado do Rio de Janeiro - 1998



Crimes Não-Letais Intencionais Registrados pela PCERJ, por Cem Mil Habitantes Estado do Rio de Janeiro - 1998

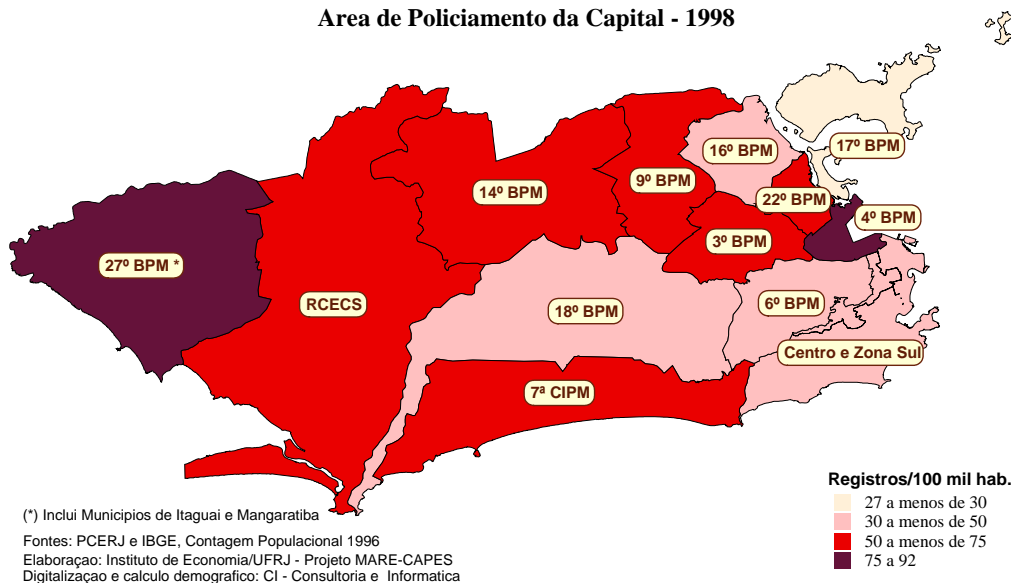


Outra ressalva a fazer, no caso da segunda figura, diz respeito à exclusão das DEAMs, que são importantes receptoras de queixas de crimes contra a pessoa, especialmente de lesões

dolosas e ameaças, a maior parte das quais associadas à violência doméstica.⁶¹ Em 1998, no estado como um todo, 31% dos crimes não-letais intencionais foram registrados por Delegacias da Mulher; na Capital, 20%; na Baixada, 28% e no Interior, 44%. Logo, há uma perda considerável de informações no mapa acima, devida à impossibilidade de representar geograficamente a área de abrangência dessas delegacias quando se trabalha com um nível maior de desagregação.⁶²

A figura a seguir mostra os índices de crimes letais intencionais para as circunscrições da PMERJ dentro da Capital, evidenciando uma faixa de alta incidência relativa desse tipo de registro, com índices equivalentes aos da Baixada Fluminense - parte da Zona Oeste, sobretudo a área do 27º BPM; parte da Zona Suburbana; região de São Cristóvão/Gamboa (4º BPM) -, e outra de baixa incidência relativa: Ilhas do Governador e Paquetá, Zonas Centro-Sul e Tijuca, região da Penha (16º BPM) e área de Jacarepaguá (18º BPM).

Crimes Letais Intencionais Registrados pela PCERJ, por Cem Mil Habitantes
Area de Policiamento da Capital - 1998



Além das várias ressalvas já feitas, no Capítulo 2 (seção 2.2), sobre os dados demográficos para as OPMs da Capital, há outro problema em utilizar a população residente

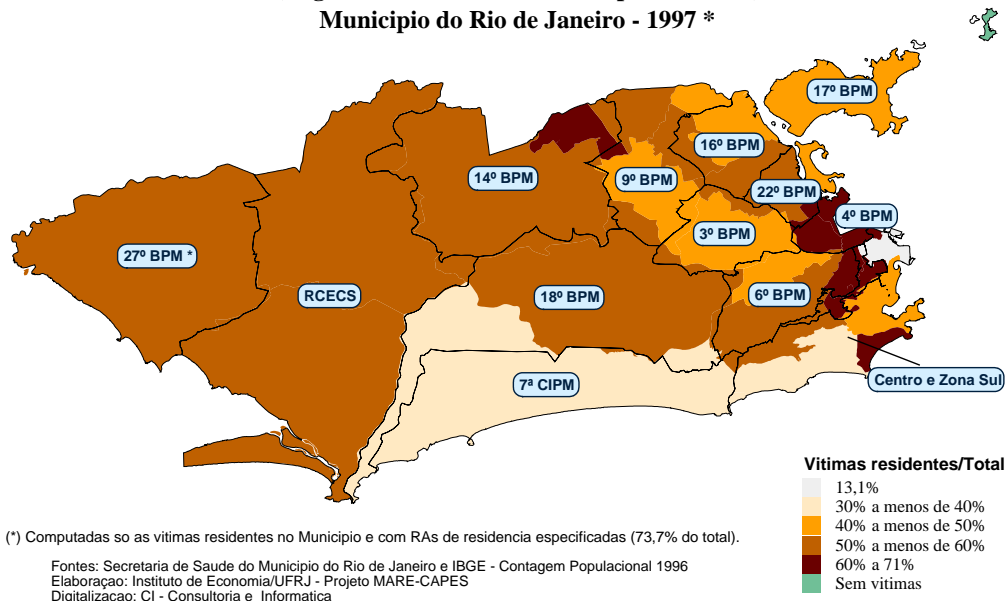
⁶¹ Cf. Luiz Eduardo Soares, coord. (1993) e Barbara M. Soares (1996 e 1999). Os objetivos, o modo de funcionamento e os resultados da atividade das seis DEAMs fluminenses estão descritos também na Parte IV deste relatório, entre as experiências inovadoras em segurança pública empreendidas no Rio de Janeiro ao longo das décadas de 80 e 90.

⁶² Inexiste perda no caso dos crimes letais porque as DEAMs não registram mortes, e a perda é desprezível no caso dos crimes contra o patrimônio, que representam ínfima parcela dos registros de ocorrência dessas delegacias.

como ponderadora do número de crimes registrados em cada área, quando se trata de subdivisões territoriais no interior do município: as estatísticas da Polícia Civil se referem sempre ao local da ocorrência, não ao da residência da vítima - e em boa parte dos casos esses dois locais não coincidem; logo, o tamanho da população residente na área de atuação das DPs não é um ponderador relevante para grande parcela dos delitos registrados na mesma área. Isto vale em particular para os crimes contra o patrimônio e para as contravenções, mas também para os crimes contra a pessoa, inclusive para os letais, como se pode verificar com base nas informações sobre mortes violentas da Secretaria Municipal de Saúde, que fornecem tanto o local da ocorrência, quanto o da residência da vítima. O mapa a seguir, referindo-se ao ano de 1997, mostra que oscila muito nas diversas partes da cidade a proporção de mortes ocorridas na mesma região administrativa em que a vítima morava: por exemplo, a área da 7ª CIPM (Barra da Tijuca), que, segundo as estatísticas da Polícia Civil, aparece com alto índice de crimes letais por cem mil habitantes em 1998, teve no ano anterior menos de 40% de vítimas residentes, segundo informações do sistema de saúde. Já para a área do 4º BPM (São Cristóvão/Gamboa), onde poderia haver subestimação do índice, dado o pequeno número de moradores, essas informações apontam uma parcela bem mais elevada de vítimas locais (61%). No Município do Rio de Janeiro como um todo, de acordo com a mesma fonte, apenas 45% dos atestados de óbito reportando mortes violentas em 1997 mostravam coincidência entre RA onde a violência foi perpetrada e RA onde a vítima residia.⁶³

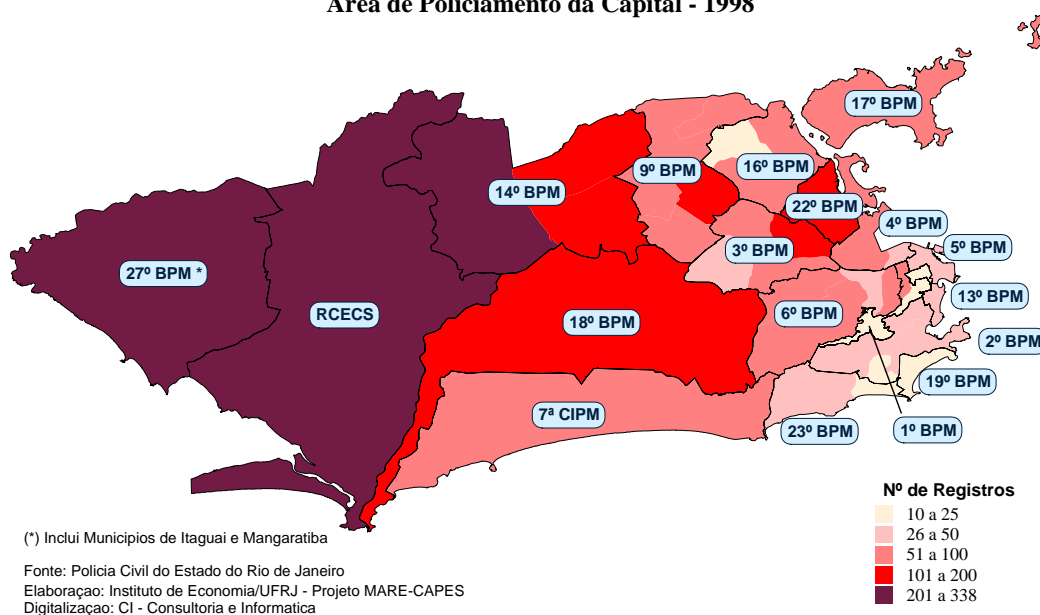
⁶³ Essa fonte permite diferenciar mortes violentas (causadas por agressões de terceiros), que é a categoria aqui considerada, das mortes por causas externas, mas acidentais, e daquelas autoinflingidas (suicídios). Utilizamos como referência os dados para 1997 porque os de 1998 ainda não estavam totalizados até o momento da redação deste relatório. Não foi possível tampouco comparar diretamente os números da saúde aos da Polícia Civil porque estes últimos não estavam disponíveis com o mesmo grau de desagregação para anos anteriores a 1998. Quando se implantar plenamente o novo sistema de geração dos registros policiais, com campos de preenchimento obrigatório contendo mais informações sobre as vítimas de crimes, inclusive seus locais de residência, será mais fácil ajustar a ponderação dos índices de acordo com a parcela de residentes no total de pessoas vitimadas em cada área.

Mortes Violentas, por Regiões Administrativas - Proporção de Vítimas Residentes
(Registros da Secretaria Municipal de Saúde)
Município do Rio de Janeiro - 1997 *



Tendo em vista os problemas acima, que podem distorcer sobremaneira os índices ponderados, é importante visualizar também a distribuição absoluta dos crimes letais intencionais que a Polícia Civil registrou em 1998 no município. O mapa a seguir mostra essa distribuição desagregada ao máximo, isto é, por delegacias distritais, de forma a especificar melhor as áreas de mais alta e mais baixa incidência de registros.

Crimes Letais Intencionais Registrados pela PCERJ, por Delegacias
(numeros absolutos)
Area de Policiamento da Capital - 1998

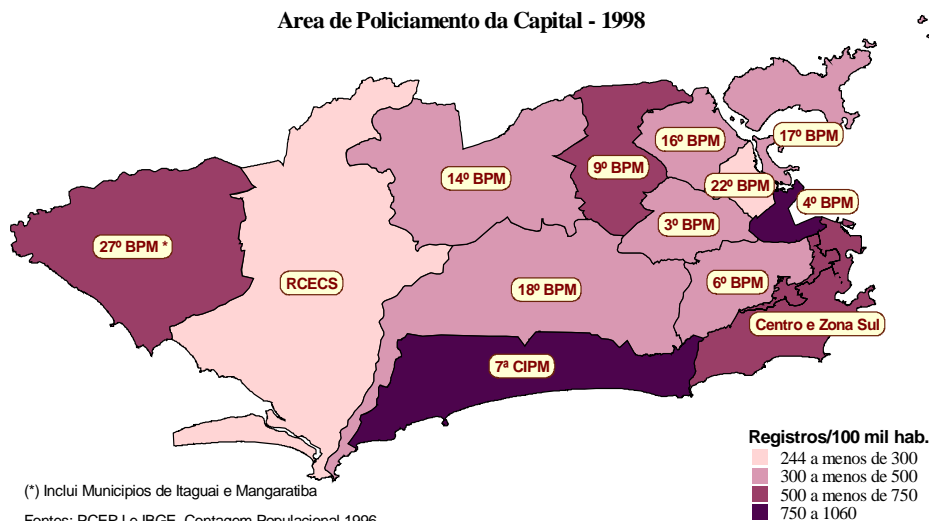


Nota-se que o último mapa desenha *grosso modo* as mesmas faixas do primeiro (registros da PCERJ por cem mil habitantes), exceção feita à área do 4º BPM/17ª DP, que aparece com alta incidência relativa e média incidência absoluta de crimes letais notificados, assim como à do 18º BPM/32ª DP, que, pelo contrário, apresenta baixa incidência relativa e alta incidência absoluta desse tipo de crimes. De qualquer modo, fica evidente a concentração dos registros de delitos violentos mais graves em três delegacias distritais da Zona Oeste (34ª DP/Bangu, 35ª/Campo Grande e 36ª/Santa Cruz), todas com mais de 200 ROs no ano de 1998,⁶⁴ seguindo-se outras cinco áreas, com mais de 100 registros cada uma, situadas nas circunscrições do 3º, 9º, 14º, 18º e 22º BPMs. Fica evidente também, pela comparação entre as duas figuras, a baixa incidência, não só relativa, como absoluta, de registros de crimes letais na Zona Centro-Sul da cidade.

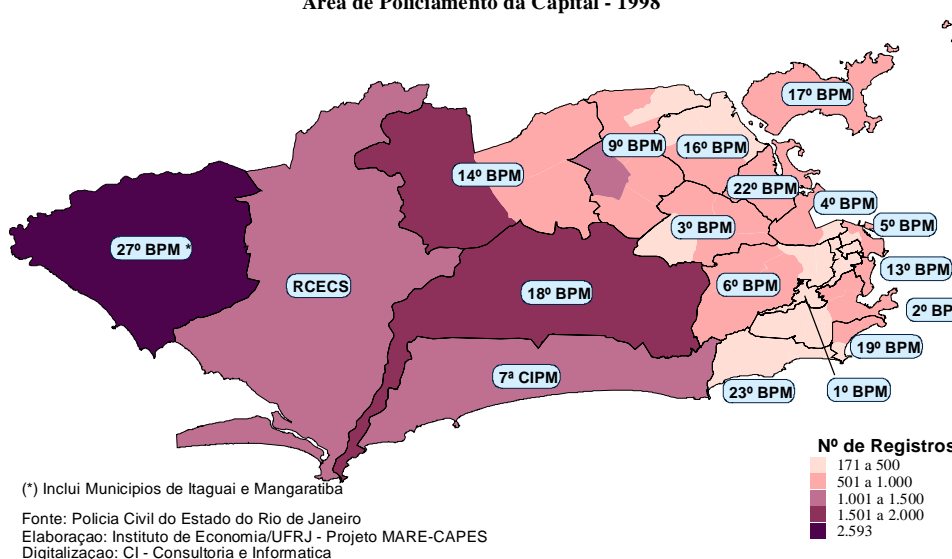
Os próximos dois mapas permitem a mesma comparação para os delitos não-letais intencionais registrados na Capital em 1998. Enquanto a primeira figura (distribuição relativa) mostra áreas de alta incidência (500 ou mais registros por cem mil habitantes) em diversas partes da cidade, incluindo a Zona Centro-Sul, a segunda (distribuição absoluta) aponta concentração de registros de violência não-letal na Zona Oeste, sobretudo nas regiões de Santa Cruz, Jacarepaguá e Bangu. Praticamente só a região do 27º BPM apresenta o mesmo padrão em ambos os mapas, isto é, alta incidência absoluta e relativa dos tipos de crimes considerados. Cabe sempre lembrar, porém, que, ao contrário dos delitos com morte, são altíssimas as taxas de subnotificação e subregistro das agressões não-letais - taxas não necessariamente uniformes nas diversas partes do estado ou do município. Aos vários problemas já apontados com relação aos mapas de mortes violentas, somam-se portanto, neste caso, a baixa representatividade dos dados primários existentes (reduzida ainda mais pela exclusão das DEAMs) e os prováveis enclivamentos da distribuição espacial, causados por variações nas taxas de subregistro de uma área para outra.

⁶⁴ As delegacias de Itaguaí (50ª DP) e Mangaratiba (165ª), agregadas à área do 27º BPM, apresentaram individualmente números bem menores de registros do que a 36ª DP (Santa Cruz): enquanto esta notificou 268 crimes letais em 1998, a primeira registrou 51 e a segunda, 19.

Crimes Nao-Letais Intencionais Registrados pela PCERJ, por Cem Mil Habitantes
Area de Policiamento da Capital - 1998

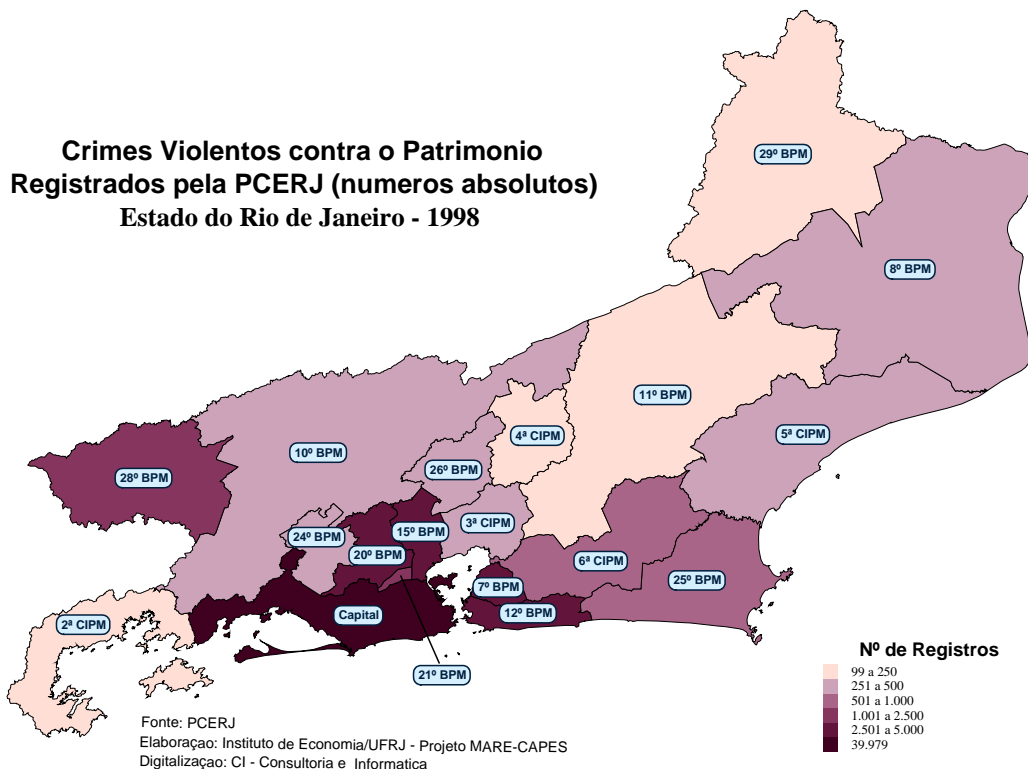


Crimes Nao-Letais Intencionais Registrados pela PCERJ, por Delegacias
(numeros absolutos)
Area de Policiamento da Capital - 1998



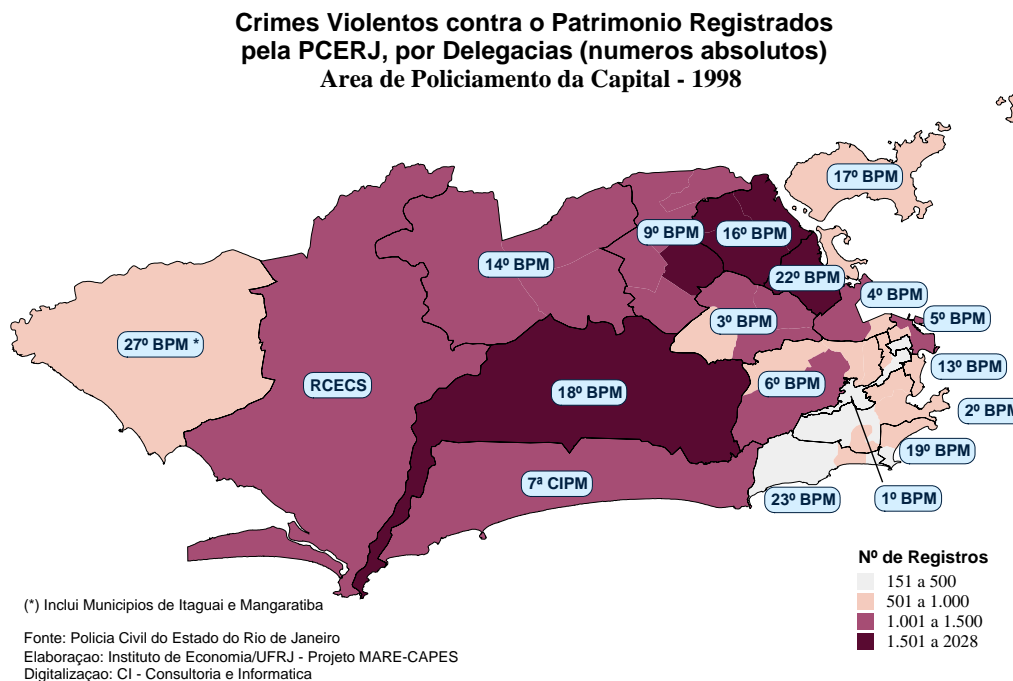
As mesmas ressalvas se aplicam aos crimes contra o patrimônio, e com um problema adicional: como vimos, roubo e furto de veículos têm peso considerável no total desse subgrupo de delitos, especialmente dentro do município do Rio de Janeiro, e sabe-se que estão entre as ocorrências menos subnotificadas, devido à exigência de registro policial para recebimento de seguro e/ou ao risco de comprometimento da vítima caso o carro subtraído seja utilizado para a prática de outros crimes. Logo, há super-representação de tais ocorrências no conjunto de delitos com fins lucrativos (em algumas DPs da Capital, os furtos e roubos de veículos equivalem a mais da metade dos registros da categoria), mas ao mesmo tempo,

quando se ponderam as ocorrências pelo número total de habitantes, resultam índices subestimados, visto que só uma parcela da população possui automóvel - parcela ainda por cima variável segundo a área considerada. Acrescentando-se o fato de boa parte desses e de outros tipos de delitos contra o patrimônio ocorrer longe do local de moradia da vítima, a ponderação por cem mil habitantes resulta particularmente inadequada à análise comparativa do subgrupo em questão - motivo pelo qual os próximos mapas mostram a apenas distribuição absoluta do número de registros da Polícia Civil no estado e no município do Rio de Janeiro.



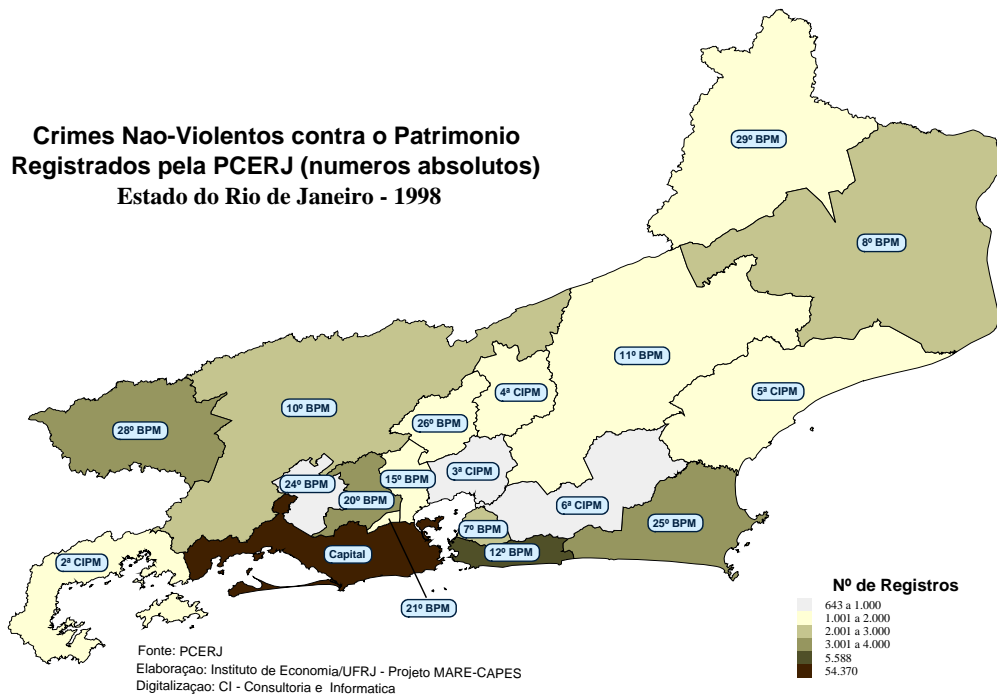
Como já havíamos constatado, os registros de violência com fins lucrativos se concentram na Capital e, pelo que mostra a figura acima, também em outras partes da Região Metropolitana (Niterói/Maricá, São Gonçalo, Duque de Caxias e Nova Iguaçu/Belfort Roxo). Dentro do Município do Rio de Janeiro, segundo o mapa a seguir, não são as delegacias dos bairros mais ricos (Zona Sul) que registram maior número de delitos dessa natureza, e sim aquelas situadas nas circunscrições do 9º, 16º, 18º e 22º BPMs (com mais de 1.500 ocorrências cada uma). Ressalte-se que, nas três DPs dentro da área do 16º BPM, a proporção de roubos de veículos no total de crimes violentos contra o patrimônio varia de 55% (22ª e 27ª DPs) a 64% (38ª DP), sendo essa proporção bastante alta também nas áreas do 18º BPM/32ª DP (48%) e do 22º BPM/21ª DP (40%). Trata-se de regiões cortadas por grandes eixos de tráfego (Linha Vermelha, Avenida Brasil, Linha Amarela), dos quais possivelmente se origina a maioria das ocorrências de roubos de veículos que as delegacias dessas áreas notificam.

Mas, além delas, o mapa mostra também uma grande faixa abrangendo partes do Centro e das Zonas Norte, Suburbana e Oeste, com alto número de registros de violência com fins lucrativos (1.000 a 1.500) no ano de 1998.

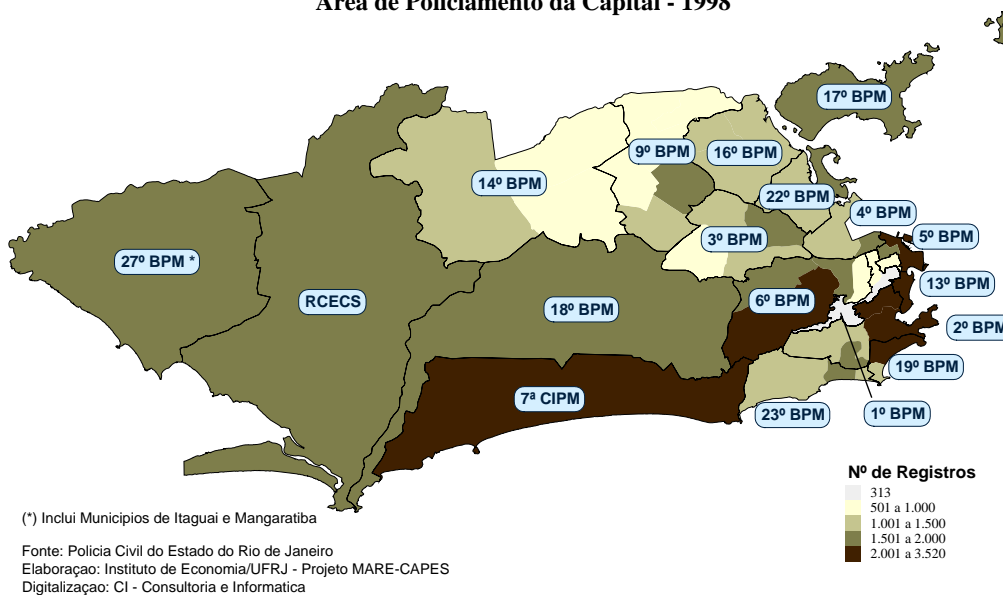


Já os registros de crimes não-violentos contra o patrimônio (próximos dois mapas), embora também se concentrem na Capital, apresentam dentro dela uma distribuição algo diferente da observada para os delitos violentos, com maior incidência absoluta (acima de dois mil ROs) em uma delegacia do Centro (1ª DP/5º BPM), três da Zona Sul (10ª DP/Botafogo, 9ª DP/Flamengo, 12ª DP/Copacabana), e nas da Barra da Tijuca (16ª DP) e Tijuca (19ª DP). Somente nesta última os furtos de veículos tiveram peso majoritário (50,3%) entre os crimes da categoria notificados pela Polícia Civil em 1998, prevalecendo nas demais as comunicações de outros furtos de vários tipos e, na delegacia do Centro (1ª DP), também as de estelionato.

Crimes Nao-Violentos contra o Patrimonio Registrados pela PCERJ (numeros absolutos) Estado do Rio de Janeiro - 1998

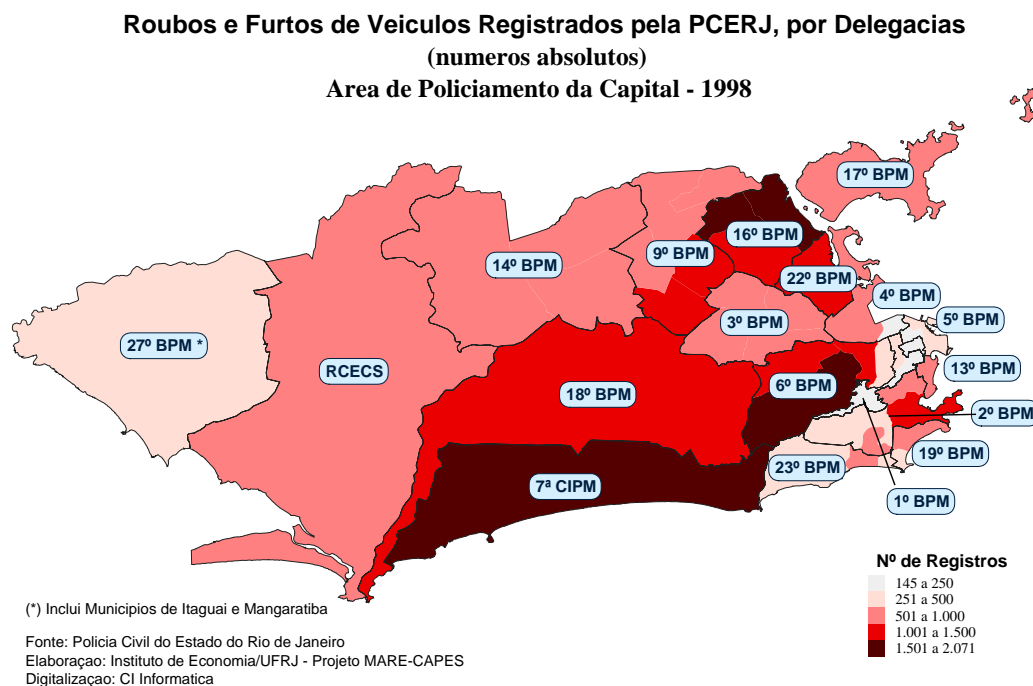


Crimes Nao-Violentos contra o Patrimonio Registrados pela PCERJ, por Delegacias (numeros absolutos) Area de Policiamento da Capital - 1998



Vale a pena visualizar ainda a distribuição absoluta das ocorrências de roubo e furto de veículos pelas delegacias da Capital, dado o peso considerável (32%) que esses dois tipos de delitos têm no total de crimes contra o patrimônio registrados na região. O mapa a seguir mostra que, afóra a 10ª DP (Botafogo), na Zona Sul, as delegacias distritais com mais de mil registros em 1998 formam uma “mancha” contínua, abrangendo partes das Zonas Norte e Suburbana, Barra da Tijuca e Jacarepaguá, áreas de baixa ou baixíssima cobertura policial

ostensiva, pelo menos no período considerado, conforme foi visto na seção 2.21, mais acima.



3.3.2 - Contravenções

Representando apenas 8% do total de registros da PCERJ, as ocorrências contravençionais incluem jogos de azar, jogo do bicho, falta de carteira de habilitação, direção perigosa, embriaguez, vadiagem, perturbação do sossego, disparo de arma de fogo, exercício ilegal da profissão ou atividade, crueldade contra animais, omissão na cautela ou guarda de animal, fabrico ou detenção de armas e explosivos, recusa de dados sobre a identidade, recusa de moeda e porte ilegal de armas (este último tipo de ocorrência, repetimos, passou a ser crime sujeito a lei especial em 1998, mas por razões de comparabilidade, foi mantido no grupo das contravenções). Como vários dos ilícitos mencionados acima representam individualmente parcelas muito pequenas do total de ocorrências da PCERJ, destacaremos aqui só os três mais numerosos - *jogo do bicho*, *falta de CNH* e *porte de arma* - agregando os restantes na categoria residual *outras contravenções*. A distribuição desses quatro subgrupos pelas três regiões do estado e delegacias especiais é mostrada na Tabela 21, a seguir.

Observa-se, pela composição intra-regional, que os quatro subgrupos de contravenções têm pequeno peso no total de ROs de cada área, com participações um pouco mais significativas apenas dos registros de *falta de CNH* no Interior (6,8%) e de *jogo do bicho* na Capital (5,9%). Inter-regionalmente, nota-se que a Capital só concentra ocorrências de *jogo*

do bicho, tanto em termos absolutos (92% do total estadual foram registrados por delegacias dessa área), quanto relativos (indicador 1,7, ou seja, participação da área nesse tipo de registros 70% maior que no total geral de ROs). Os demais tipos de contravenções estão concentrados no Interior: *falta de CNH* (64% dos registros estaduais e indicador de concentração 2,1); *porte de arma* (45% do total do estado e indicador 1,5); e *outras contravenções* (47% do total estadual e indicador 1,5). Por seu turno, a Baixada e as delegacias especiais, que respondem pela menor parcela dos registros desse grupo (respectivamente, 7% e 1,9% do total estadual), apresentam alguma “especialização” relativa apenas em ocorrências de *porte ilegal de arma* (indicadores 1,4 e 1,2, respectivamente).

TABELA 21
PCERJ - OCORRÊNCIAS CONTRAVENCIONAIS:
DISTRIBUIÇÃO INTRA E INTER-REGIONAL, E INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO - 1998

NÚMEROS ABSOLUTOS (Registros)						
	jogo do bicho	falta de CNH	porte de arma	outras contrav.	total de contrav.	total de ocorrências
Capital *	13.370	3.646	1.088	1.070	19.174	226.070
Baixada	196	1.308	661	246	2.411	57.001
Interior	456	8.803	1.539	1.172	11.970	129.500
Especiais **	456	51	140	17	664	14.623
Estado	14.478	13.808	3.428	2.505	34.219	427.194
DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL (%)						
	jogo do bicho	falta de CNH	porte de arma	outras contrav.	total de contrav.	total de ocorrências
Capital *	5,9	1,6	0,5	0,5	8,5	100,0
Baixada	0,3	2,3	1,2	0,4	4,2	100,0
Interior	0,4	6,8	1,2	0,9	9,2	100,0
Especiais **	3,1	0,3	1,0	0,1	4,5	100,0
Estado	3,4	3,2	0,8	0,6	8,0	100,0
DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL (%)						
	jogo do bicho	falta de CNH	porte de arma	outras contrav.	total de contrav.	total de ocorrências
Capital *	92,3	26,4	31,7	42,7	56,0	52,9
Baixada	1,4	9,5	19,3	9,8	7,0	13,3
Interior	3,1	63,8	44,9	46,8	35,0	30,3
Especiais **	3,1	0,4	4,1	0,7	1,9	3,4
Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0
INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO						
	jogo do bicho	falta de CNH	porte de arma	outras contrav.	total de contrav.	total de ocorrências
Capital *	1,7	0,5	0,6	0,8	1,1	1,0
Baixada	0,1	0,7	1,4	0,7	0,5	1,0
Interior	0,1	2,1	1,5	1,5	1,2	1,0
Especiais **	0,9	0,1	1,2	0,2	0,6	1,0
Estado	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

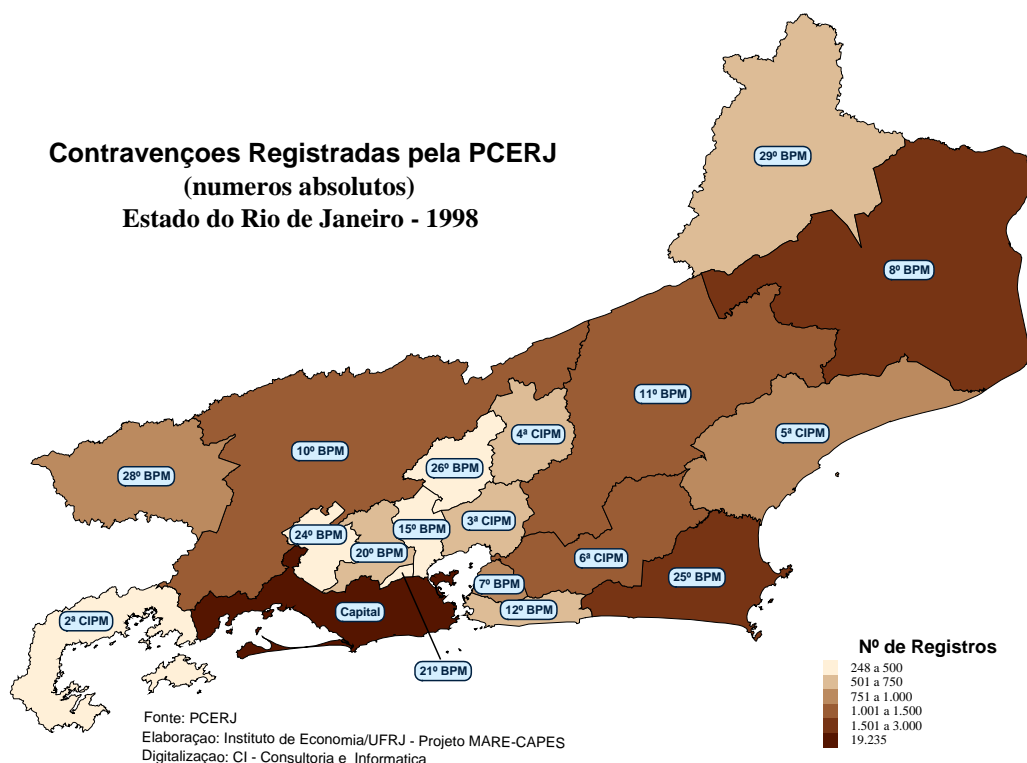
(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

(**) Exclusive DEAMs, que foram agregadas às respectivas áreas.

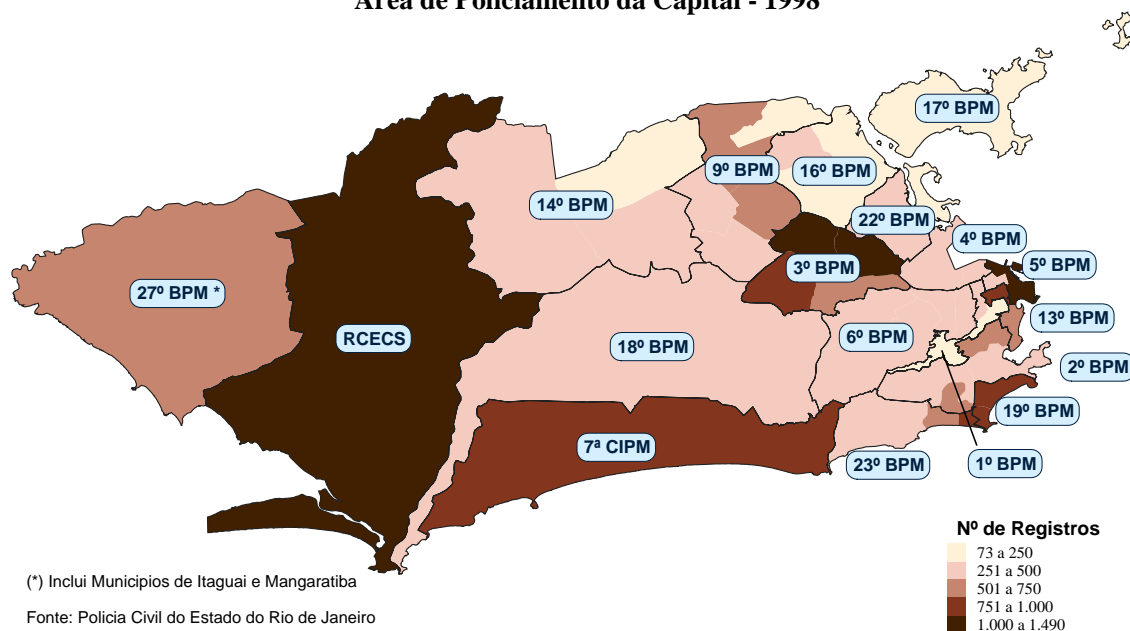
Fonte: Construído a partir de dados da PCERJ/ASPLAN/Seção de Estatística

O próximo mapa mostra uma grande faixa com alto número de registros

contravencionais no interior do estado, destacando-se sobretudo as áreas do 8º BPM (Norte Fluminense) e 25º BPM (Região dos Lagos), onde predominaram em 1998 as notificações de *falta de CNH*. Já o mapa seguinte aponta algumas delegacias de diferentes partes da Capital com maior incidência absoluta de registros de contravenções, mas prevalecendo entre eles o *jogo do bicho*, exceto na área da 7ª CIPM/16ª DP (Barra da Tijuca), onde 64% dos registros do grupo também foram de *falta de CNH*.



**Contravenções Registradas pela PCERJ, por Delegacias
(numeros absolutos)
Area de Policiamento da Capital - 1998**



Vale notar que não aparecem nos registros da PCERJ, pelo menos nos do ano de 1998, dois tipos de contravenções com alguma importância nos boletins da PMERJ: *vias de fato* e *conduta inconveniente*, ambas fortemente concentradas nas OPMs do Interior (ver seção 3.2.5, acima). O mais provável é que essas ocorrências, quando encaminhadas à delegacia pelos policiais militares, ora sejam “traduzidas” em registros de crimes (rixa, lesão corporal, atentado ao pudor etc.), ora sejam “encerradas no balcão” da DP, via mediação informal, sem gerar registros na Polícia Civil. Voltaremos a esse ponto no item 3.4, abaixo, quando compararmos diretamente as ocorrências das duas Polícias.

3.3.3 - Ocorrências diversas

O último grupo de registros policiais civis, que equivale a 19% do total geral de ocorrências do estado, engloba, na nossa agregação, os *atos a apurar* (exceto encontro de cadáver, encontro de ossada e morte suspeita, transportados para o grupo dos crimes) e as *ocorrências administrativas*, estas incluindo *apreensões* (de armas, veículos, material de crime ou contravenção e entorpecentes⁶⁵), *recuperações* (de veículos roubados ou furtados e

⁶⁵ Como já dito, as planilhas-resumo da PCERJ contabilizam apreensões de drogas no subgrupo criminal “entorpecentes”, não nas ocorrências administrativas, mas, pelos nossos critérios de agregação, passam a fazer parte desta última rubrica, juntamente com todos os demais tipos de apreensões.

outras), e um enorme rol de registros de vários tipos - muitos deles com pequena incidência numérica se considerados individualmente -, que reunimos aqui numa categoria residual de *outras ocorrências administrativas* (abandono de lar, arrecadação de bens, apresentação de preso, apresentação de menor a juízo, acidente de trabalho, autolesão, captura de foragido, cumprimento de mandado, remoção de cadáver, extravio de documentos, de armas, de placas de veículos etc., interdição de local e acidente automobilístico sem vítimas, entre outros). Também incorporamos a essa categoria residual os suicídios e tentativas de suicídio, que a PCERJ contabiliza separadamente. Por seu turno, nos *atos a apurar*, subtraindo os três tipos de registros já mencionados, incluem-se afogamento, desaparecimento de adulto e de menor, morte de acautelado da justiça, morte por eletroplessão, morte sem assistência médica, morte súbita, pedido de resgate e ocorrências não especificadas de “atos a apurar”.

Embora sua participação no total de ROs seja muito inferior à dos registros criminais, é importante para os nossos propósitos verificar como se distribuem regionalmente as *ocorrências diversas*, em particular *apreensões* e *recuperações*, que refletem de forma mais direta os resultados da atuação repressiva, seja da própria Polícia Civil, seja da Polícia Militar quando registra tais resultados nas delegacias locais ou especiais (ver tabela 22, abaixo).

TABELA 22
PCERJ - OCORRÊNCIAS DIVERSAS:
DISTRIBUIÇÃO INTRA E INTER-REGIONAL, E INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO - 1998

NÚMEROS ABSOLUTOS (registros)											
	ocorrências administrativas								fatos a apurar	total das diversas	total das ocorrências
	apreensões					recuperações		outras ocorr. administr.			
	de material	de drogas	de veículos	de armas de fogo	outras apreensões	de veículo roubado ou furtado	outras recuper.				
Capital *	18554	2952	1095	906	196	6500	41	11348	3616	45208	226070
Baixada	1061	406	785	281	120	2052	25	4350	1198	10278	57001
Interior	2509	862	941	916	476	1770	19	7764	2879	18136	129500
Especiais **	447	77	163	23	12	1838	18	4604	318	7500	14623
Estado	22571	4297	2984	2126	804	12160	103	28066	8011	81122	427194
DISTRIBUIÇÃO INTRA-REGIONAL (%)											
	ocorrências administrativas								fatos a apurar	total das diversas	total das ocorrências
	apreensões					recuperações		outras ocorr. administr.			
	de material	de drogas	de veículos	de armas de fogo	outras apreensões	de veículo roubado ou furtado	outras recuper.				
Capital *	8,2	1,3	0,5	0,4	0,1	2,9	0,0	5,0	1,6	20,0	100,0
Baixada	1,9	0,7	1,4	0,5	0,2	3,6	0,0	7,6	2,1	18,0	100,0
Interior	1,9	0,7	0,7	0,7	0,4	1,4	0,0	6,0	2,2	14,0	100,0
Especiais **	3,1	0,5	1,1	0,2	0,1	12,6	0,1	31,5	2,2	51,3	100,0
Estado	5,3	1,0	0,7	0,5	0,2	2,8	0,0	6,6	1,9	19,0	100,0

DISTRIBUIÇÃO INTER-REGIONAL (%)											
	ocorrências administrativas								fatos a apurar	total das diversas	total das ocorrências
	apreensões					recuperações		outras ocorr. administr.			
	de material	de drogas	de veículos	de armas de fogo	outras apreensões	de veículo roubado ou furtado	outras recuper.				
Capital *	82,2	68,7	36,7	42,6	24,4	53,5	39,8	40,4	45,1	55,7	52,9
Baixada	4,7	9,4	26,3	13,2	14,9	16,9	24,3	15,5	15,0	12,7	13,3
Interior	11,1	20,1	31,5	43,1	59,2	14,6	18,4	27,7	35,9	22,4	30,3
Especiais **	2,0	1,8	5,5	1,1	1,5	15,1	17,5	16,4	4,0	9,2	3,4
Estado	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0	100,0

INDICADORES DE CONCENTRAÇÃO											
	ocorrências administrativas								fatos a apurar	total das diversas	total das ocorrências
	apreensões					recuperações		outras ocorr. administr.			
	de material	de drogas	de veículos	de armas de fogo	outras apreensões	de veículo roubado ou furtado	outras recuper.				
Capital *	1,6	1,3	0,7	0,8	0,5	1,0	0,8	0,8	0,9	1,1	1,0
Baixada	0,4	0,7	2,0	1,0	1,1	1,3	1,8	1,2	1,1	0,9	1,0
Interior	0,4	0,7	1,0	1,4	2,0	0,5	0,6	0,9	1,2	0,7	1,0
Especiais **	0,6	0,5	1,6	0,3	0,4	4,4	5,1	4,8	1,2	2,7	1,0
Estado	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0	1,0

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

(**) Exclusive DEAMs, que foram agregadas às respectivas áreas.

Fonte: Construído a partir de dados da PCERJ/ASPLAN/Seção de Estatística

Como já foi dito, é nas delegacias especiais (exclusive DEAMs) que o grupo das *diversas* tem maior peso, representando mais da metade do total de ocorrências registradas; pode-se acrescentar agora que esse peso se deve sobretudo: (a) ao conjunto de “outras ocorrências administrativas” - que representam 31,5% do total, mas entre as quais só têm participação significativa, individualmente, os registros de “expediente oriundo de outra Unidade de Polícia Judiciária”, isto é, de outra delegacia (22% do total); (b) às recuperações de veículos roubados ou furtados (12,6% do total), em sua maior parte registradas pela Delegacia de Roubos e Furtos (DRF) e pela de Roubos e Furtos de Veículos Automotores (DRFVAT). Observe-se, na Tabela 23, abaixo, que as unidades especiais notificaram apenas 0,3% dos casos de veículos roubados ou furtados em 1998, mas responderam por 15% do total de recuperações, enquanto as DPs da Capital registraram 72% do total desses crimes, mas tiveram uma taxa de recuperação inferior à média estadual. Note-se ainda que a Baixada, neste item em particular, apresentou desempenho melhor que o das outras áreas (taxa de recuperação de 36%, contra 21% na Capital, 28% no Interior e 28% no estado como um todo).⁶⁶

⁶⁶ A taxa de recuperação de veículos roubados e furtados constitui um importante indicador de desempenho policial; ela é extremamente baixa no estado do Rio de Janeiro, tanto para os padrões nacionais, quanto, mais ainda, para os internacionais: o Estado de São Paulo, por exemplo, tem uma taxa histórica média de 45% e nos Estados Unidos essa taxa é, em média, de 80% (informações do Sindicato das Seguradoras do Rio de Janeiro, segundo *O Globo*, 9/9/2000). É fundamental sublinhar que, quando se focalizam taxas de recuperação por períodos e por regiões, está-se supondo implicitamente que os veículos foram subtraídos e recuperados no

TABELA 23
PCERJ - TAXA DE RECUPERAÇÃO DE
VEÍCULOS ROUBADOS E FURTADOS - 1998

	Registros de furto e roubo de veículos (a)	% do estado	Registros de recuperação de veículos (b)	% do estado	Taxa de recuperação % (b) / (a)
Capital *	30.666	71,6	6500	53,5	21,2
Baixada **	5.687	13,3	2052	16,9	36,1
Interior **	6.341	14,8	1770	14,6	27,9
Especiais ***	134	0,3	1838	15,1	1.371,6
Estado	42.828	100,0	12160	100,0	28,4

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba

(**) Exclusive DEAMs, que foram agregadas às respectivas áreas.

Fonte: Construído a partir de dados da PCERJ/ASPLAN/Seção de Estatística

Na comparação inter-regional, porém, são as delegacias distritais da Capital que concentram maiores volumes absolutos de quase todos os subgrupos de *ocorrências diversas*, exceto apreensões de armas de fogo e “outras apreensões”, em que o Interior tem participação maior que a daquela área. Note-se ainda que as delegacias especiais têm muito mais peso no total estadual dos registros de *recuperações* e de *outras ocorrências administrativas* do que nos de *apreensões* ou de *atos a apurar* - provavelmente devido às suas competências particulares, como é caso da já referida DRFVAT na recuperação de veículos, ou das duas Delegacias de Proteção à Criança e ao Adolescente (DPCAs), para as quais são encaminhadas as ocorrências envolvendo menores de idade e que por isso apresentam grande volume de “expedientes oriundos de outras UPAJs”.⁶⁷

Em termos de concentração relativa, além da alta (e tautológica) “especialização” das delegacias especiais em vários subgrupos de *ocorrências diversas*, destacam-se, na Baixada, as *apreensões de veículos* (indicador 2,0, isto é, participação da área nesse tipo de registro 100% maior que sua participação no total geral de ocorrências); na Capital, as *apreensões de material de crime ou contravenção* e as *apreensões de drogas* (indicadores 1,6 e 1,3, respectivamente); e, no Interior, as *outras apreensões* e as *apreensões de armas de fogo* (indicadores 2,0 e 1,4, respectivamente).

3.3.4 - Síntese

Sem perder de vista todas as ressalvas já feitas sobre as taxas de subnotificação e sobre outros filtros e viesamentos existentes nas estatística da Polícia Civil, eis, em resumo, o

mesmo período e na mesma área, o que pode não ser verdadeiro para grande parte dos casos - e será tão menos verdadeiro quanto menores forem a área e o intervalo de tempo considerados.

⁶⁷ As duas DPCAs existentes no estado (Rio de Janeiro e Niterói) geraram 85% do total desses “expedientes” registrado pelas delegacias especiais em 1998.

“mapa” traçado a partir da análise dos Registros de Ocorrência relativos ao ano de 1998:

a) Capital

Com 42% da população estadual, esta região foi responsável no ano considerado por 53% do total estadual de ROs (incluídas as DEAMs), concentrando quase todos os tipos de ocorrências (52% dos crimes, 56% das contravenções e 56% das “diversas”), mas sobretudo crimes contra o patrimônio (60%), e em particular roubos e furtos de veículos (72% do total estadual). As áreas mais pobres da cidade do Rio de Janeiro, porém, e em especial a Zona Oeste, apresentam altíssimos níveis de violência contra a pessoa, com índices de crimes letais equivalentes aos da Baixada Fluminense, ao passo que as delegacias da área mais rica (Centro/Zona Sul) registram níveis relativamente baixos de crimes violentos (seja contra a pessoa ou o patrimônio) e, em alguns bairros, um número elevado de crimes com fins lucrativos não envolvendo violência (furtos e estelionatos).

A Capital também concentra fortemente os ROs estaduais de jogo do bicho (92,3% do total), assim como os de apreensão de material contravencional (82%), possivelmente relacionado ao jogo do bicho, os de apreensão de drogas (69%) e, em menor medida, os de recuperação de veículos roubados ou furtados (54%). A taxa de recuperação de veículos na área, considerando-se apenas as delegacias distritais, foi em 1998 a mais baixa de todo o estado (20,9%).

b) Interior

Esta área abriga 36% da população do estado e respondeu em 1998 por 30% do total de Registros de Ocorrência da Polícia Civil (incluindo DEAMs), com concentração absoluta e relativa em crimes não-letais contra a pessoa - particularmente lesões dolosas e ameaças -, registrados em grande parte (44%) pelas duas Delegacias de Atendimento à Mulher (DEAM-Niterói e DEAM-São Gonçalo). Notificou também os maiores volumes estaduais de falta de CNH (64%), porte ilegal de arma (45%) e apreensões de armas de fogo (43%). A participação do Interior no total estadual de recuperações de veículos roubados ou furtados (14,8%) foi praticamente idêntica à sua participação no total de registros de roubo e furto de veículos (14,5%), com uma taxa de recuperação de 27% - superior à das delegacias distritais da Capital, mas inferior à das DPs da Baixada Fluminense.

Intra-regionalmente, destaca-se a área de Niterói/Maricá pela alta incidência de crimes letais contra a pessoa, e de crimes violentos e não-violentos contra o patrimônio; a área de

Itaboraí/Tanguá e a Região dos Lagos, pela de violência letal; as regiões de São Gonçalo e de Resende/Volta Redonda, pela de crimes violentos contra o patrimônio; o Norte Fluminense e a Região dos Lagos, pela de registros de contravenções penais, especialmente falta de CNH. As delegacias distritais de São Gonçalo (7º BPM/DPs 72 a 75) apresentaram em conjunto a melhor taxa de recuperação de veículos da região (45%).⁶⁸

c) Baixada

Abrigando 23% da população do estado, a Baixada Fluminense foi responsável em 1998 por cerca de 13% dos registros da Polícia Civil (incluídas as DEAMs), mas por 30% do total estadual de crimes letais intencionais e 36% dos registros de homicídio doloso - com “especialização” relativa, também, nos crimes não-letais contra a pessoa, nos crimes violentos contra o patrimônio e nas ocorrências de porte ilegal de arma. A área participa dos registros de roubo e furto de veículos (13,3%) na mesma medida da sua participação no total geral de ROs, mas responde por quase 17% das recuperações de veículos, com a maior taxa de recuperação do estado (36%), não computando delegacias especiais, e apresenta ainda uma alta concentração relativa em registros de apreensão de veículos de procedência duvidosa (indicador 2,0).

Internamente, todas as circunscrições da Baixada se caracterizam por altos índices de violência letal (mais de 50 ROs por cem mil habitantes), em particular as áreas de Duque de Caxias e Queimados/Paracambi, com 75,7 e 94,3 ROs por cem mil habitantes, respectivamente, destacando-se também as regiões de Caxias e Nova Iguaçu/Belfort Roxo pela alta incidência de registros de crimes violentos contra o patrimônio (roubos diversos - inclusive, mas não predominantemente, de veículos). As duas delegacias da área de Magé/Guapimirim (3ª CIPM/DPs 65 e 66) recuperaram em conjunto 77% dos veículos roubados e furtados nessa mesma área, e as de Queimados/Paracambi (24º BPM/DPs 48, 51 e 55) tiveram a segunda maior taxa de recuperação (54%) verificada em 1998 na Baixada Fluminense.

d) Delegacias Especiais (exclusive DEAMs)

Responsáveis por apenas 3,4 do total geral de ROs, essas delegacias registraram, no ano considerado, 2,1% dos crimes, 1,9% das contravenções e 9,2% das ocorrências *diversas*

⁶⁸ Ver nota 16, acima, sobre os limites desse indicador para áreas muito pequenas, como as circunscrições de delegacias policiais: trata-se apenas, aqui, de uma relação formal entre número de crimes registrados e de soluções obtidas pelas mesmas DPs em 1998, não da relação efetiva entre veículos de São Gonçalo roubados/furtados e recuperados nesse mesmo ano e nas áreas de atuação dessas mesmas DPs.

da PCERJ. Neste último tipo de ocorrências, destacaram-se sobretudo as recuperações de veículos notificadas pela DRF e pela DRFVAT (14% do total estadual), e os “expedientes oriundos de outras UPAJs” notificados pelas Delegacias de Proteção à Criança e ao Adolescente (68% do total estadual).

Ainda com base nos dados quantitativos de ocorrências para o ano de 1998, passaremos a examinar comparativamente, na próxima seção, os padrões regionais de atuação e de registro das duas Polícias.

3.4 - Relações entre ocorrências registradas pelas duas Polícias

Para comparar os padrões de atuação das Polícias Militar e Civil com base nas ocorrências que elas notificam, é necessário, antes de mais nada, delimitar seu universo comum, ou seja, o conjunto de eventos registrados por ambos os órgãos, a partir do qual se pode inferir não só a parcela de ocorrências policiais civis que tem origem presumível nas atividades policiais militares, mas também diferenças de formas de atuação expressas pelos tipos de eventos que só uma das Polícias noticia, ou, no caso dos eventos comuns, por desproporções significativas entre os volumes de registros que aparecem em cada uma.

A comparação toma por base todos os ROs da Polícia Civil relativos ao ano de 1998, agrupados aproximadamente segundo os critérios que adotamos na seção anterior, e todos os boletins (BOs) da Polícia Militar relativos ao mesmo ano com títulos idênticos ou próximos aos dos registros policiais civis.⁶⁹ Algumas adaptações tiveram de ser feitas, em virtude das distintas formas como as duas Polícias classificam certos tipos de ocorrências. Por exemplo, dado que a PM não especifica a intencionalidade dos crimes contra a pessoa, tornou-se necessário somar os homicídios dolosos e culposos (exceto de trânsito), assim como as lesões corporais dolosas e culposas (exceto de trânsito) que aparecem nos registros da PCERJ. Outro ajuste indispensável à compatibilização dos dois conjuntos foi o transporte de ocorrências policiais militares de uma categoria para outra: (a) dos acidentes automobilísticos com vítimas, e dos roubos e furtos de veículos, classificados pela PM no grupo *trânsito*, assim como dos encontros de cadáver, originalmente situados entre as *ocorrências diversas*, para o grupo das ocorrências criminais; (b) dos registros de direção perigosa e falta de CNH, bem como dos registros de apreensões e recuperações de veículos, que a PM também inclui em *trânsito*, respectivamente para o grupo das *contravenções* e para o das *ocorrências diversas*.

⁶⁹ Ver tabela completa de correspondências em anexo a este capítulo.

É importante sublinhar que, devido a esses ajustes classificatórios, os totais referentes à PMERJ nos quadros comparativos apresentados a seguir nem sempre coincidirão com os mostrados nas tabelas da seção 3.2, acima. Ressalte-se ainda que eliminamos da comparação os *acidentes de trânsito sem vítimas*; eles aparecem nos registros das duas Polícias, mas em desproporção numérica tão grande (quase 67 mil na PMERJ e apenas 73 na PCERJ) que a nosso ver se justifica considerá-los um tipo de ocorrência restrito ao policiamento ostensivo, para não superdimensionar artificialmente o campo de atuação em comum.

A construção desse conjunto compartilhado, a partir de rubricas idênticas ou semelhantes nos BOs e ROs, supõe que um evento registrado por policiais militares e levado à delegacia ganhe nesta última um registro de mesmo nome - coincidência nem sempre verdadeira, pois podem existir, e em alguns casos claramente existem, diferenças no modo de interpretar e classificar os mesmos eventos. Não só no caso já mencionado dos homicídios e lesões corporais, mas também em outros que identificaremos mais adiante, algumas ocorrências parecem “migrar” de categoria ao se transformarem em registros policiais civis, seja porque os primeiros passos da investigação indicam que o fato tem natureza distinta daquela sugerida pela percepção imediata do policial militar (por exemplo, um aparente suicídio que é reclassificado como homicídio após ouvirem-se algumas testemunhas na delegacia), seja porque novos “filtros” intervêm quando esse fato, sobretudo se for criminal, recebe um novo registro que, ao menos em tese, iniciará um inquérito judiciário.⁷⁰ Mas em linhas gerais, salvo quando for possível deduzir essa “migração” através de diferenças quantitativas que se compensam entre duas rubricas relacionadas, a hipótese de convergência dos critérios classificatórios terá de ser assumida na análise que aqui propomos.

Inicialmente, a Tabela 24, mantendo os mesmos recortes geográficos das seções anteriores e excluindo as unidades especiais da PMERJ e da PCERJ, exceto DEAMs, mostra que apenas 37% do total de BOs policiais militares têm registros equivalentes na Polícia Civil, proporção, além disso, bastante variável entre as três áreas. Dito de outra forma, o conjunto residual da PMERJ equivale a quase 2/3 das suas ocorrências notificadas e caracteriza, como já sublinhamos várias vezes, o grande peso das atividades assistenciais e mediadoras do policiamento ostensivo, sem relação direta com o universo de crimes e contravenções de que

⁷⁰ Sobre esses “filtros” e sobre os fatores que influenciam os modos de tipificar um evento criminal, consulte-se o estudo de Roberto Kant de Lima (1995a) a respeito da Polícia Civil do Rio de Janeiro, já citado na segunda parte deste trabalho.

trata, essencialmente, a polícia judiciária.⁷¹ Mas também é digno de nota o fato de essas atividades policiais militares específicas terem maior importância numérica na Capital do que no Interior e, sobretudo, do que na Baixada - refletindo distintos padrões de atuação da própria PM em diferentes áreas, já evidenciados pela análise que desenvolvemos na seção 3.2, acima.

TABELA 24
CORRESPONDÊNCIA ENTRE REGISTROS DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR, POR TIPOS - 1998

	PCERJ Número de registros				PMERJ Número de registros com correspondência na PCERJ				Proporção de registros da PMERJ com correspondência na PCERJ (%)			
	crimes	con- trav.	diver- sas	total	crimes	con- trav.	diver- sas	total	crimes	con- trav.	diver- sas	total
Capital*	161.688	19.068	41.592	222.348	47.629	22.804	9.707	80.140	29,5	119,6	23,3	36,0
Baixada**	44.312	2.411	9.080	55.803	9.711	3.966	2.249	15.926	21,9	164,5	24,8	28,5
Interior**	99.394	11.970	15.257	126.621	33.388	15.289	5.886	54.563	33,6	127,7	38,6	43,1
Estado***	305.394	33.449	65.929	404.772	90.728	42.059	17.842	150.629	29,7	125,7	27,1	37,2

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Inclui as DEAMs localizadas na área e a 1ª e 8ª CIPMs.

(**) Inclui as DEAMs localizadas na área.

(***) Não inclui outras delegacias especiais além das DEAMs, nem as unidades operacionais especiais da PMERJ.

Fontes: PMERJ/EMG/APOM e PCERJ/ASPLAN/Seção de Estatística.

A mesma proporção observada para o total de registros com denominações coincidentes reproduz-se no âmbito dos crimes, podendo-se dizer que menos de 1/3 das ocorrências criminais da PCERJ têm origem presumível em atividades da PMERJ, ou seja, mais de 2/3 dos crimes notificados, no estado como um todo, o são diretamente à Polícia Civil (na Baixada essa parcela é ainda maior e no Interior, um pouco menor). Relação oposta se verifica no caso das contravenções, com o total de boletins policiais militares atingindo em todas as áreas, e particularmente na Baixada, um número bem superior ao de registros policiais civis, o que sugere duas hipóteses: (a) ou parte dos eventos que a PM notifica sob o rótulo de contravenção penal não é levada às delegacias; (b) ou essa parcela de boletins muda de rubrica quando se lavram os ROs, transformando-se em ocorrências criminais (por exemplo, de *vias de fato* para *lesão corporal por vias de fato* ou *lesão corporal dolosa*). Caso a segunda hipótese seja verdadeira, a PM pode estar participando indiretamente da geração de ocorrências criminais da PCERJ em proporção maior do que a sugerida pelo confronto direto dos registros de crimes constantes de ambas as instituições.

3.4.1 - Crimes

O próximo quadro (Tabela 25) especifica os principais subgrupos de registros criminais das duas Polícias. Mostra, de maneira geral, que há menos correspondência entre

⁷¹ Esse peso é ainda maior se se consideram também as notificações de trânsito, que não foram analisadas neste trabalho.

registros da PMERJ e da PCERJ na categoria dos delitos contra o patrimônio do que na dos delitos contra a pessoa e na dos “outros crimes” (contra a administração pública, o meio ambiente etc.), isto podendo ser expresso através das seguintes relações: para cada crime com fins lucrativos noticiado por policiais militares em 1998, a Polícia Civil registrou 7,3, enquanto para cada BO de crime contra a pessoa, a Polícia Civil lavrou 2,3 ROs e para cada BO de “outros crimes”, gerou 2,9 ROs.

TABELA 25
OCORRÊNCIAS CRIMINAIS:
CORRESPONDÊNCIA ENTRE REGISTROS DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR - 1998

PCERJ - NÚMERO DE REGISTROS													
	crimes contra a pessoa					crimes contra o patrimônio						entorpecentes	outros crimes
	letais			não-letais	de trânsito	violentos			não-violentos				
	total	homicídio	encontro de cadáver			total	roubo e tentativa	outros	total	furto e tentativa	outros		
Capital*	3.548	3.053	495	39.261	13.265	39.989	39.801	188	54.375	45.146	9.229	6.436	4.814
Baixada**	2.253	2.067	186	17.750	3.466	10.743	10.725	18	8.209	6.624	1.585	526	1.365
Interior**	2.395	2.082	313	41.315	7.925	11.155	11.059	96	30.008	24.049	5.959	2.193	4.403
Estado***	8.196	7.202	994	98.326	24.656	61.887	61.585	302	92.592	75.819	16.773	9.155	10.582
PMERJ - NÚMERO DE REGISTROS COM CORRESPONDÊNCIA NA PCERJ													
	crimes contra a pessoa					crimes contra o patrimônio						entorpecentes	outros crimes
	letais			não-letais	de trânsito	violentos			não-violentos				
	total	homicídio	encontro de cadáver			total	roubo e tentativa	outros	total	furto e tentativa	outros		
Capital*	3.218	700	2.518	14.118	9.794	4.803	4.751	52	6.531	4.268	2.263	7.297	1.751
Baixada**	1.983	1.469	514	3.805	1.689	569	567	2	789	397	392	567	309
Interior**	2.197	1.163	1.034	14.352	4.854	2.318	2.308	10	6.598	4.442	2.156	1.907	1.162
Estado***	7.398	3.332	4.066	32.275	16.337	7.690	7.626	64	13.918	9.107	4.811	9.771	3.222
PMERJ/PCERJ (%)													
	crimes contra a pessoa					crimes contra o patrimônio						entorpecentes	outros crimes
	letais			não-letais	de trânsito	violentos			não-violentos				
	total	homicídio	encontro de cadáver			total	roubo e tentativa	outros	total	furto e tentativa	outros		
Capital*	90,7	22,9	508,7	36,0	73,8	12,0	11,9	27,7	12,0	9,5	24,5	113,4	36,4
Baixada**	88,0	71,1	276,3	21,4	48,7	5,3	5,3	11,1	9,6	6,0	24,7	107,8	22,6
Interior**	91,7	55,9	330,4	34,7	61,2	20,8	20,9	10,4	22,0	18,5	36,2	87,0	26,4
Estado***	90,3	46,3	409,1	32,8	66,3	12,4	12,4	21,2	15,0	12,0	28,7	106,7	30,4
PCERJ/PMERJ													
	crimes contra a pessoa					crimes contra o patrimônio						entorpecentes	outros crimes
	letais			não-letais	de trânsito	violentos			não-violentos				
	total	homicídio	encontro de cadáver			total	roubo e tentativa	outros	total	furto e tentativa	outros		
Capital*	1,1	4,4	0,2	2,8	1,4	8,3	8,4	3,6	8,3	10,6	4,1	0,9	2,7
Baixada**	1,1	1,4	0,4	4,7	2,1	18,9	18,9	9,0	10,4	16,7	4,0	0,9	4,4
Interior**	1,1	1,8	0,3	2,9	1,6	4,8	4,8	9,6	4,5	5,4	2,8	1,1	3,8
Estado***	1,1	2,2	0,2	3,0	1,5	8,0	8,1	4,7	6,7	8,3	3,5	0,9	3,3

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Inclui as DEAMs localizadas na área e a 1ª e 8ª CIPMs.

(**) Inclui as DEAMs localizadas na área.

(***) Não inclui outras delegacias especiais além das DEAMs, nem as unidades operacionais especiais da PMERJ.

Fontes: PMERJ/EMG/APOM e PCERJ/ASPLAN/Seção de Estatística.

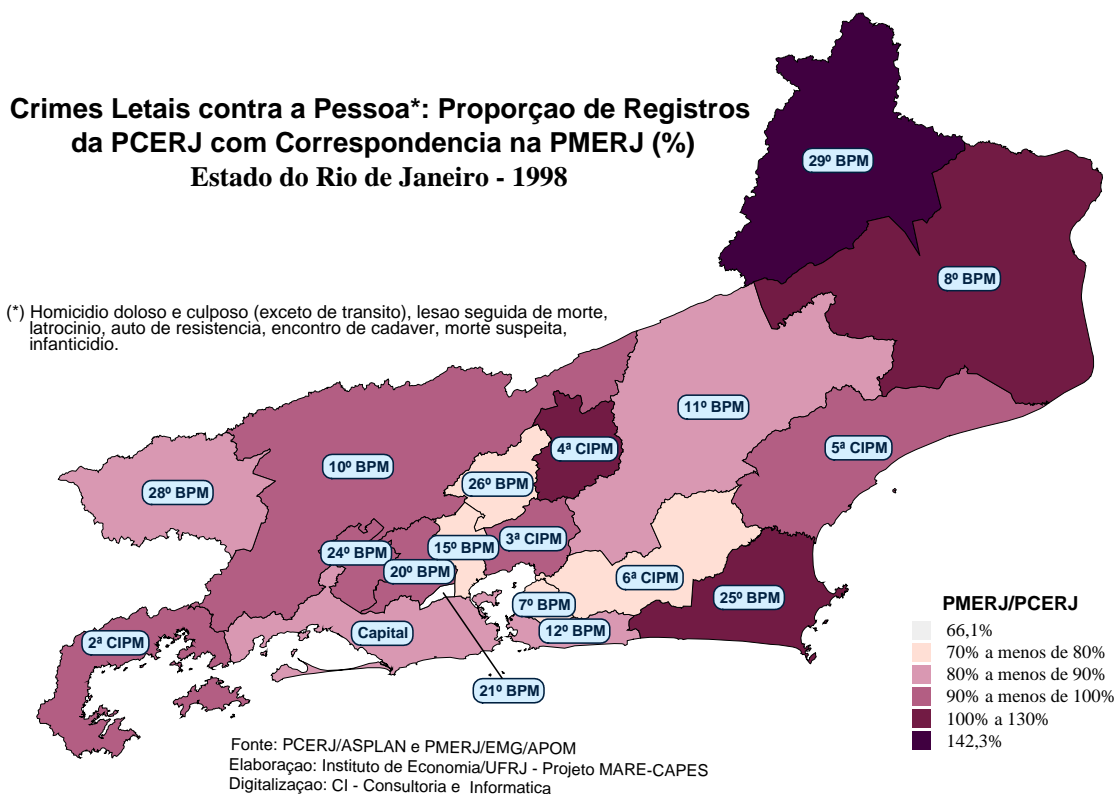
Os números da tabela sugerem que 1/3 dos delitos contra a pessoa e 1/3 dos “outros crimes” registrados pela PCERJ no estado como um todo chegaram ao conhecimento das autoridades policiais via intervenção do (ou comunicação prévia ao) policiamento ostensivo, enquanto apenas 14% dos ROs reportando crimes contra o patrimônio tiveram como origem presumível alguma intervenção anterior da Polícia Militar.

Já nos delitos associados a entorpecentes (posse, uso e tráfico), os dois órgãos registram volumes de ocorrências bastante próximos - com um pequeno resíduo positivo para a PM na Capital e na Baixada, e para a PCERJ, no Interior -, indicando que os crimes dessa natureza detectados pelo policiamento ostensivo são quase sempre encaminhados às delegacias distritais, e que os registros da polícia judiciária referentes a drogas provêm majoritariamente das atividades repressivas da Polícia Militar ou então de ações conjuntas das duas Polícias. Entre outras coisas, isto parece refletir o direcionamento prioritário da política de segurança pública fluminense, até 1998, para a repressão ao comércio e consumo de substâncias ilegais (como veremos adiante, também é alta a correlação entre os registros policiais civis e policiais militares de *apreensões de drogas* no estado).⁷²

Quando se examinam internamente os números relativos a delitos contra a pessoa, observa-se que a soma dos vários tipos de eventos aqui agrupados como crimes letais (dolosos e culposos, exceto de trânsito) apresenta estreita correspondência nos registros das duas instituições: em todo o estado, assim como em cada uma das três áreas, a PCERJ notificou 1,1 delito letal para cada crime dessa natureza registrado pela PMERJ. Entretanto, o número de registros de homicídio (doloso ou culposo) da Polícia Civil é bem superior ao da PM, com uma desproporção muito mais alta na área da Capital (4,4 ROs para cada BO) do que nas da Baixada (1,4 RO para cada BO) e do Interior (1,8). Inversamente, as notificações de encontro de cadáver aparecem em número quatro vezes maior na Polícia Militar do que na Civil, considerando-se o estado como um todo, e em número cinco vezes maior se se considera apenas a área da Capital. Logo, há indícios claros de “migração” de grande parte das ocorrências de encontro de cadáver para a categoria homicídio, fato perfeitamente condizente com as diferenças de atribuições entre as duas Polícias (estranha, como já ressaltamos é a

⁷² Tal direcionamento parece ter influenciado igualmente as prioridades da justiça penal do Rio de Janeiro nos últimos anos: como se mostrou num gráfico da Parte 2 deste trabalho (anexo ao Capítulo 5), 60% dos presos que em 1999 estavam cumprindo sentença nas unidades do DESIPE-RJ foram condenados por tráfico ou uso de entorpecentes, enquanto 25% o foram por crimes contra o patrimônio e apenas 8%, por homicídios ou por outros crimes violentos contra a pessoa.

permanência de 994 “encontros de cadáver” - mais de 10% do total de crimes letais - nos registros da Polícia Civil). O mapa a seguir, desdobrando o indicador por circunscrições de OPMs no estado, mostra que, exceto o 21º BPM (Nilópolis/São João de Meriti), todas as demais unidades apresentam correspondência de 70% ou mais entre registros policiais militares e policiais civis de crimes com morte, e que em quatro áreas do Interior (4ª CIPM/Teresópolis, 25º BPM/Região dos Lagos, 8º BPM/Norte Fluminense e 29º BPM/Noroeste Fluminense), essa correspondência chega a mais de 100%, vale dizer, a PM registra um número de delitos letais contra a pessoa superior ao da PCERJ. Como esses crimes são de ação penal pública, logo de registro obrigatório pela Polícia Civil, e, como na comparação feita aqui já estão agregados os homicídios dolosos e culposos, além de quase todas as possíveis categorias de “migração” (latrocínio, lesão seguida de morte, morte suspeita e auto de resistência), a superioridade de registros da PMERJ nas referidas áreas também parece bastante estranha, devendo-se talvez a erro estatístico de uma das duas Polícias, ou à classificação de parte dos casos encaminhados por policiais militares em rubricas distintas das que compõem o nosso indicador de violência letal (coincidência ou não, as DPs daquelas quatro áreas apresentaram em 1998 um elevado número de registros não-especificados de “fatos a apurar”).



Outra hipótese é de que a parcela excedente da PM corresponda a mortes em acidentes de trânsito. Lembremos que os boletins policiais militares contemplam, no grupo *crimes*, uma categoria genérica “homicídios”, sem distinguir os intencionais dos acidentais, e no grupo *trânsito*, algumas categorias de acidentes com vítima (atropelamento, colisão, capotamento e tombamento), sem especificar se a vitimização foi ou não letal. É possível, assim, que os acidentes automobilísticos com morte sejam em alguns casos e/ou em algumas áreas classificados genericamente como homicídios na PM e reclassificados como homicídios culposos de trânsito na PCERJ (quando se agregam ao indicador de crimes letais contra a pessoa os ROs de mortes por atropelamento ou colisão de veículos, só a área do 29º BPM, das quatro mencionadas, continua apresentando maior número de BOs do que de ROs com notificação de mortes violentas). Parece um contra-senso, porém, que os policiais militares contabilizem num grupo à parte suas ocorrências de trânsito (que incluem até roubo e furto de veículos) e ao mesmo tempo rotulem como homicídio genérico a vitimização fatal em acidentes de trânsito.⁷³

Já os crimes definidos como não-letais (em sua absoluta maioria compostos por lesões corporais e ameaças) aparecem na Polícia Civil em número três vezes superior ao da Militar, sendo essa proporção ainda maior na Baixada (4,7 ROs para cada BO).⁷⁴ Mas, dentro desse subgrupo, os conflitos intitulados de *rixas*, figuram em quantidade muito mais significativa nos registros policiais militares do que nos policiais civis: considerando-se todo o Estado do Rio de Janeiro, a PMERJ em 1998 notificou 17 vezes mais rixas do que a PCERJ. É difícil dizer se essas ocorrências simplesmente não chegaram até a delegacia, se “migraram” para outras categorias de crimes (como *lesão corporal dolosa*, *lesão corporal por agressão mútua*

⁷³ Na comparação feita aqui, assumimos em princípio que os crimes de trânsito letais e não-letais registrados pela PM estavam todos contidos na categoria dos “acidentes com vítima”, em virtude do fato, já mencionado, de os boletins policiais militares não especificarem nem os tipos de homicídios, nem a natureza da vitimização no trânsito. Mas de acordo com esse critério, como mostra a Tabela 25, acima, a PCERJ registraria mais crimes de trânsito do que a PMERJ, especialmente na região da Baixada, onde para cada BO de acidente com vítima, teria havido, em 1998, mais de dois ROs.

⁷⁴ A coluna de crimes não-letais contra a pessoa inclui aqui um conjunto de ocorrências mais amplo que o definido na nova metodologia de construção dos índices de criminalidade para o Estado do Rio de Janeiro. Além de agregar lesões corporais dolosas e culposas (porque a PM não as diferencia), engloba ainda todos aqueles delitos que na seção 3.3, acima, referente à Polícia Civil, foram definidos como “outros crimes contra a pessoa” (calúnia, difamação, injúria, violação de domicílio etc.). Entretanto, mais de 80% dos registros desse subgrupo, nas duas Polícias, consistem em ocorrências de ameaça ou lesão corporal (87% na PCERJ e 81% na PMERJ). É importante lembrar, em relação à Polícia Civil, o peso considerável das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher na geração desses dois tipos de ocorrências: 31% dos registros de ameaça e de lesão corporal dolosa em todo o estado, 20% na Capital, 28% na Baixada e 44% no Interior provêm das DEAMs, que contribuem desde a sua criação para o aumento da visibilidade da violência doméstica e de gênero, tradicionalmente não-notificada à Polícia ou, quando muito, “encerrada no local” ou “despachada no balcão” (Cf. Soares, 1999. Ver também a Parte IV deste relatório). Pelo fato de não ser possível representar desagregadamente as áreas efetivas de atuação das Delegacias da Mulher, que podem atender, cada uma, a diversos municípios, não incluímos aqui um mapa comparativo dos registros policiais militares e policiais civis de crimes não-letais contra a pessoa, pois, sem as DEAMs, a comparação entre as duas Polícias, para essa modalidade de crimes, resultaria extremamente distorcida.

etc.), ou se foram “encerradas no balcão” da própria DP - cabendo lembrar que os PMs “encerram no local” muitos conflitos interpessoais, mas se o litígio chega a ser tipificado como *rixa*, portanto como crime contra a pessoa, deveria haver obrigatoriamente o encaminhamento das partes à Polícia Civil.

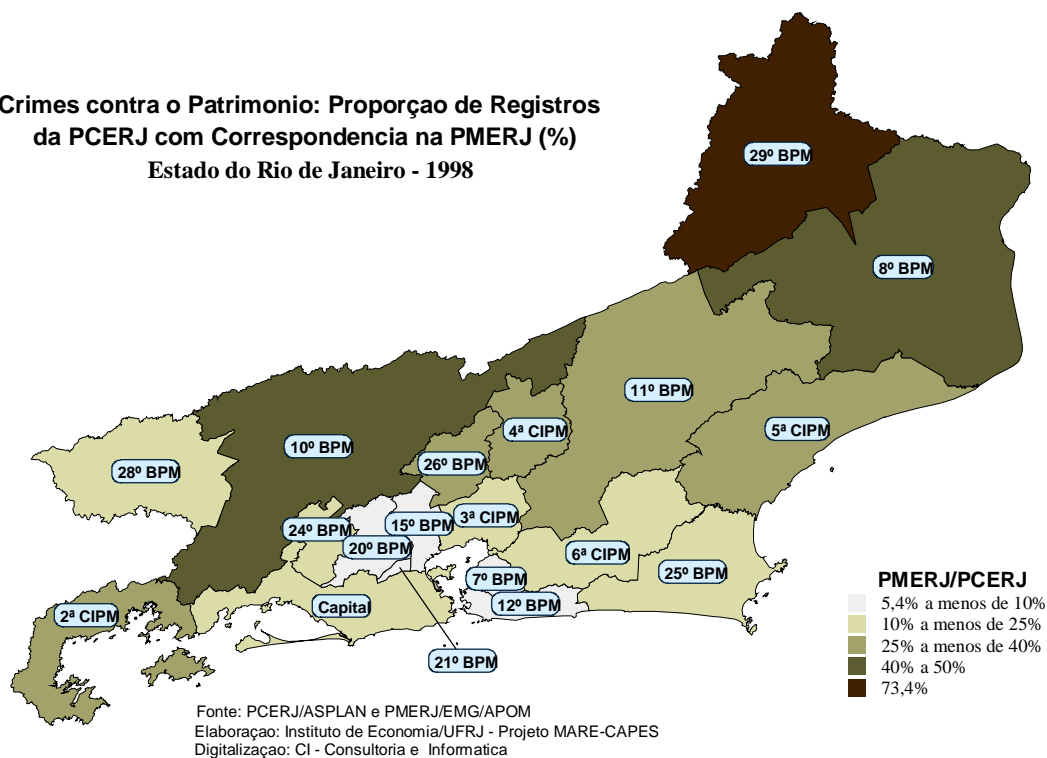
No que se refere aos delitos contra o patrimônio, como já vimos, existe uma enorme desproporção entre ROs e BOs, sobretudo para os casos de roubo, tentativa de roubo, furto e tentativa de furto, em que as ocorrências da PCERJ equivalem a mais de oito vezes o total de boletins da PMERJ, considerando-se o estado como um todo, e 17 a 19 vezes, considerando-se apenas a região da Baixada. Em sua grande maioria, esses tipos de crimes, quando notificados pelas vítimas, o são diretamente à Polícia Civil.⁷⁵ Observe-se, porém, que, o Interior apresenta um índice de correspondência entre BOs e ROs de crimes contra o patrimônio superior à média estadual: cerca de 21% dos delitos violentos com fins lucrativos e 22% dos não-violentos registrados pelas delegacias interioranas foram provavelmente encaminhados à Polícia Civil por policiais militares, podendo-se inferir que a população dessa área aciona com mais frequência a PM quando vitimada por esse tipo de delitos do que a população das outras duas regiões.⁷⁶ O mapa abaixo permite constatar que isto ocorre de forma particularmente significativa no território do 29º BPM (Nordeste Fluminense), onde 73,4% dos registros de crimes contra o patrimônio da PCERJ têm correspondência em boletins da PMERJ, e numa medida menor, nos do 8º e 10º BPMs (respectivamente, Norte Fluminense e Médio Paraíba), onde a correspondência é de 40 a 50%.⁷⁷

⁷⁵ Cabe lembrar que a taxa de subnotificação de crimes contra o patrimônio chega a mais de 80% na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, segundo a pesquisa de vitimização mais recente sobre essa área (Carvalho *et al.*, 1997), e que os delitos contra bens cobertos por seguro (especialmente roubo e furto de automóveis) estão super-representados nas estatísticas da PCERJ.

⁷⁶ Como foi mostrado na seção 3.2 (Tabela 7), acima, a PM do Interior é a única com “especialização” relativa em registros de crimes contra o patrimônio, participando desse tipo de ocorrências em medida 30% maior que sua participação no total geral de registros policiais militares em 1998.

⁷⁷ Na área do 29º verifica-se correlação entre BOs e ROs muito superior à média do estado não só em delitos contra o patrimônio, mas nos crimes em geral (90,3%) - isto sugerindo que a população local quase sempre recorre à PM para notificar crimes, ou que a PM está presente, de algum modo, em quase todas as situações geradoras de registros criminais. Talvez não seja mera coincidência o fato de essa área possuir a melhor cobertura policial militar de todo o Estado do Rio de Janeiro (um PM para cada 341 habitantes), além de um coeficiente de aplicação do efetivo bastante alto para os padrões interioranos: 18,4, contra uma média regional de 12,9 (ver seção 3.2.7, acima).

Crimes contra o Patrimônio: Proporção de Registros da PCERJ com Correspondência na PMERJ (%)
Estado do Rio de Janeiro - 1998



Vale ressaltar, finalmente, que em diversas categorias de crimes a parcela de registros da PCERJ com origem presumível em atividades da PM é menor na Baixada do que nas outras duas regiões, mas essa relação se inverte quando o foco recai sobre os ROs de homicídio (doloso e culposo), 71% dos quais têm correspondência em boletins da Polícia Militar (contra 56% no Interior e 23% na Capital). Isto porque as OPMs da Baixada notificaram muito mais homicídios que encontros de cadáver em 1998 - fato talvez explicável pelos espantosos níveis de violência letal existentes nessa área, possivelmente havendo pouca margem de dúvida sobre a *causa mortis*, na maioria dos casos, mesmo para uma apreensão imediata como a dos policiais militares. Ou talvez o padrão destoante se explique por orientações dos comandos locais de OPMs, por distintos critérios de registro, ou ainda por uma frequência maior de atividades conjuntas das duas Polícias - hipóteses que não é possível verificar apenas a partir das informações levantadas nesta pesquisa. Note-se que a PM do Interior, embora com menor diferença, também notificou mais homicídios que encontros de cadáver; o verdadeiro contraste nos padrões de registro policial militar se verifica entre a Capital e a Baixada: enquanto nesta aparecem quase três homicídios para cada encontro de cadáver, na primeira a proporção é de 3,6 encontros de cadáver para cada homicídio registrado pela PMERJ.

3.4.2 - Contravenções

Transportando para esta rubrica dois tipos de ocorrências que a PMERJ classifica no grupo *trânsito* (falta de CNH e direção perigosa), e mantendo aqui o porte ilegal de armas (que a PCERJ ao final de 1988 já contabilizava como crime, mas a PM ainda não), obtém-se o quadro de correspondência entre os registros das duas Polícias, para o ano de 1998, no âmbito das contravenções penais (Tabela 26, abaixo).

Ao contrário do que se verificou para os registros de crimes, os de contravenções foram mais numerosos na PMERJ do que na PCERJ - diferença que seria ainda maior se a tabela contabilizasse também as unidades especiais da PM, sobretudo o Batalhão de Polícia Rodoviária, responsável, sozinho, por cerca de 1/3 das ocorrências policiais militares de falta de CNH notificadas no estado em 1998 (incluindo-se o BPRv e as demais UOpEs, o total de registros desse tipo resulta muito próximo nas duas Polícias: 13.542 na Militar e 14.022 na Civil).⁷⁸ Não se pode dizer o mesmo, contudo, em relação ao porte ilegal de armas, que é a outra ocorrência em que a tabela mostra mais registros policiais civis do que policiais militares: neste caso, a inclusão das unidades especiais da PM ou da PC não faria praticamente nenhuma diferença (todas as UOpEs juntas somaram em 1998 apenas 70 ocorrências de porte de armas, ou 3,1% do total estadual, e todas as delegacias especiais, 140 ocorrências, ou 4,1% do total estadual). Logo, os números sugerem que parte importante dos registros desse tipo de contravenção (melhor dizendo, ex-contravenção, atualmente crime regido por lei especial) não tem origem nas atividades de policiamento ostensivo, ou pelo menos nas suas atividades notificadas em boletins. Como veremos na próxima seção, quando compararmos as *ocorrências diversas* dos dois órgãos, o que a PMERJ reporta em volume um pouco maior que a PCERJ são as *apreensões de armas*, mas é difícil dizer se há alguma “migração” entre essas duas categorias de registros.

⁷⁸ É certamente devido à exclusão do BPRv que a Tabela 26 mostra uma diferença positiva entre ROs e BOs de falta de CNH muito mais alta no Interior do que nas demais áreas. A exclusão das delegacias especiais da PCERJ não faz diferença aqui, porque nenhuma delas registrou esse tipo de ocorrência durante o ano considerado.

TABELA 26
CONTRAVENÇÕES:
CORRESPONDÊNCIA ENTRE REGISTROS DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR - 1998

PCERJ - NÚMERO DE REGISTROS					
	porte de arma	jogo do bicho	falta de CNH e direção perigosa	outras	total
Capital *	1.088	13.370	3.789	821	19.068
Baixada **	661	196	1.341	213	2411
Interior **	1.539	456	8.972	1.003	11.970
Estado ***	3.288	14.022	14.102	2.037	33.449
PMERJ - Nº DE REGISTROS COM CORRESPONDÊNCIA NA PCERJ					
	porte de arma	jogo do bicho	falta de CNH e direção perigosa	outras	total
Capital *	827	14.739	3.384	3.854	22.804
Baixada **	532	360	1.054	2.020	3.966
Interior **	795	1.136	4.426	8.932	15.289
Estado ***	2.154	16.235	8.864	14.806	42.059
PMERJ / PCERJ (%)					
	porte de arma	jogo do bicho	falta de CNH e direção perigosa	outras	total
Capital *	76,0	110,2	89,3	469,4	119,6
Baixada **	80,5	183,7	78,6	948,4	164,5
Interior **	51,7	249,1	49,3	890,5	127,7
Estado ***	65,5	115,8	62,9	726,9	125,7
PCERJ / PMERJ					
	porte de arma	jogo do bicho	falta de CNH e direção perigosa	outras	total
Capital *	1,3	0,9	1,1	0,2	0,8
Baixada **	1,2	0,5	1,3	0,1	0,6
Interior **	1,9	0,4	2,0	0,1	0,8
Estado ***	1,5	0,9	1,6	0,1	0,8

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Inclui as DEAMs localizadas na área e a 1ª e 8ª CIPMs.

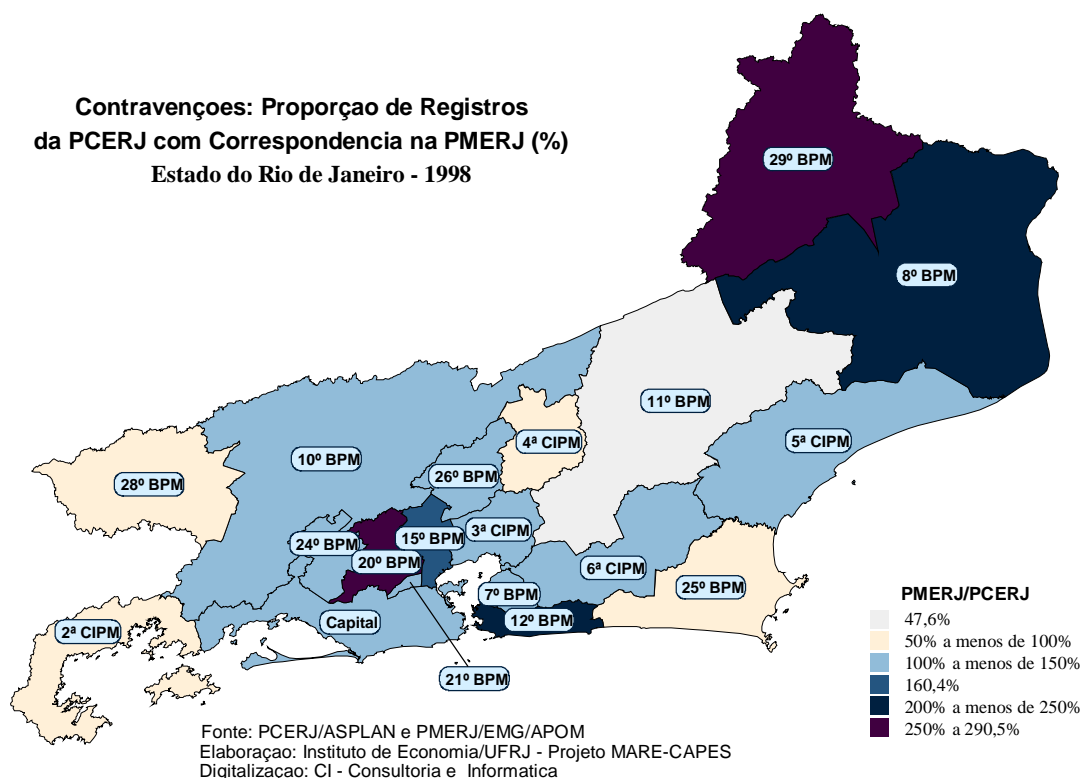
(**) Inclui as DEAMs localizadas na área.

(***) Não inclui outras delegacias especiais além das DEAMs, nem as unidades operacionais especiais da PMERJ.

Fontes: PMERJ/EMG/APOM e PCERJ/ASPLAN/Seção de Estatística.

Seguindo a Tabela 26, observa-se também que as ocorrências policiais militares de jogo do bicho são mais numerosas que as policiais civis em todas as regiões, com saldos bem maiores na Baixada e no Interior, onde, para cada BO aparece apenas, respectivamente, 0,5 e 0,4 RO. Isto sugere que grande parte dos casos constatados pela PM não chega a ser levada à delegacia, ou talvez se transforme em ocorrências de *apreensão de material contravencional* (ocorrências que, como veremos logo adiante, aparecem na PCERJ em quantidade muito superior à da PMERJ). Mas, além do jogo do bicho, e numa proporção ainda maior, é a coluna das “outras contravenções” que pesa no diferencial positivo de ocorrências contravencionais da Polícia Militar: trata-se de rubricas que simplesmente não constam da listagem da PCERJ - como as já mencionadas *conduta inconveniente* e *vias de fato*, concentradas sobretudo no

Interior e talvez convertidas em ROs criminais -,⁷⁹ ou que aparecem aí em quantidades inferiores às da PM, como *disparo de arma de fogo* e *perturbação do trabalho e do sossego*. O mapa a seguir mostra que, na maior parte das OPMs do estado, a correspondência entre BOs e ROs contravencionais é igual ou superior a 100%, destacando-se particularmente as regiões do Noroeste Fluminense (29º BPM), Nova Iguaçu/Belfort Roxo (20º BPM), Norte Fluminense (8º BPM) e Niterói/Maricá (12º BPM), onde essa proporção vai de 200 a 290,5%, com predomínio, em todas elas, dos registros de *vias de fato* e *conduta inconveniente*, seguidas de *jogo do bicho* ou *falta de CNH*.



3.4.3 - Ocorrências diversas

Neste último grupo inclui-se uma variada gama de ocorrências que se referem, na maioria, a atribuições e competências específicas da Polícia Civil (cujo universo tomamos como base da comparação), entre elas, os “fatos a apurar” e as “ocorrências administrativas” de remoção de cadáver, cumprimento de mandado ou de alvará de soltura, interdição de local, apresentação de preso, reatuação de inquéritos, expedientes oriundos da Justiça ou de outras delegacias etc. Decerto os policiais militares participam de algumas dessas atividades, mas

⁷⁹ O Interior concentra, respectivamente, 83,5% e 51,4% do total estadual de BOs reportando *vias de fato* e *conduta inconveniente*. De acordo com a hipótese que já levantamos, é possível que nas outras áreas, e sobretudo na Capital, conflitos desse tipo sejam mais frequentemente “encerrados no local”, não dando origem a registros policiais militares de crime ou contravenção.

elas não aparecem com as mesmas denominações na sua listagem de registros, sendo provavelmente classificadas como ocorrências “assistenciais” de auxílio à Justiça ou à autoridade policial. Além disso, o grupo *diversas* da PM também aponta para um espectro de atividades próprias do policiamento ostensivo, sem equivalente no âmbito de atuação da PCERJ (por exemplo, os atendimentos frustrados e encerrados no local); logo, a comparação numérica só faz sentido para um pequeno subgrupo comum de ocorrências: as *apreensões* e *recuperações*, cujos volumes de registros são mostrados na Tabela 27, a seguir.⁸⁰

Constata-se inicialmente que as *apreensões de armas de fogo* aparecem em maior quantidade nos registros da PMERJ do que nos da PCERJ, excetuando-se a área da Baixada, onde, em 1988, as delegacias distritais notificaram um volume dessas apreensões superior ao das unidades da PM. Tais dados sugerem que nas outras duas áreas, especialmente no Interior, boa parte das ocorrências de armas apreendidas pela PM não é registrada na Polícia Civil, ou então “migra” para outra categoria, talvez para *porte ilegal de arma* (agregados, os registros de porte e de apreensão de armas em todo o Estado do Rio de Janeiro perfazem totais bastante próximos na PMERJ e na PCERJ: respectivamente, 5.002 e 5.391).⁸¹ As apreensões de drogas, ao contrário, são um pouco mais numerosas na PCERJ do que na PMERJ, mas, quando se somam a elas as ocorrências criminais associadas (posse, uso e tráfico de entorpecentes), também resultam números quase idênticos nas duas Polícias (13.375 ROs para 13.198 BOs) - sugerindo uma possível “migração” entre essas rubricas.⁸²

⁸⁰ Lembramos que foram desconsiderados, na comparação das *diversas*, os acidentes de trânsito sem vítimas - tipo de ocorrência praticamente exclusivo da Polícia Militar.

⁸¹ A exclusão das unidades especiais não interfere nesses números, pois em ambas as Polícias tais unidades registraram poucas apreensões de armas em 1998: 26 na Civil e 68 na Militar. Ressalte-se, contudo, que a planilha-base da PCERJ com a qual trabalhamos não contém dados relativos à DFAE (Divisão de Fiscalização de Armas e Explosivos), órgão em que devem ser acauteladas todas as armas apreendidas por policiais

⁸² A não-inclusão das unidades especiais pouco altera o quadro comparativo no que se refere à apreensão de entorpecentes: todas as UOpEs da PM registraram, juntas, apenas 46 ocorrências desse tipo de apreensão em 1998 e todas as delegacias especiais, apenas 77. Entretanto, no tocante a posse, uso e tráfico de drogas, enquanto as UOpEs não notificaram nenhuma ocorrência, as DPes especiais registraram 1.023, quase todas (974) oriundas das duas Delegacias de Atendimento à Criança e ao Adolescente situadas nas cidades do Rio de Janeiro e de Niterói.

TABELA 27
OCORRÊNCIAS DIVERSAS:
CORRESPONDÊNCIA ENTRE REGISTROS DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR - 1998

PCERJ - NÚMERO DE REGISTROS								
	apreensões					recuperações		
	de armas de fogo	de material	de entorpecentes	outras	total	de veículos	de cargas	total
Capital *	906	18.554	2.952	1.291	23.703	6.500	41	6.541
Baixada **	281	1.061	406	905	2.653	2.052	25	2.077
Interior **	916	2.509	862	1.417	5.704	1.770	19	1.789
Estado ***	2.103	22.124	4.220	3.613	32.060	10.322	85	10.407
PMERJ - NÚMERO DE REGISTROS COM CORRESPONDÊNCIA NA PCERJ								
	apreensões					recuperações		
	de armas de fogo	de material	de entorpecentes	outras	total	de veículos	de cargas	total
Capital *	1.007	848	2.461	42	4.358	4.910	77	4.987
Baixada **	223	135	241	15	614	1.475	98	1.573
Interior **	1.618	1.516	725	168	4.027	1.593	41	1.634
Estado ***	2.848	2.499	3.427	225	8.999	7.978	216	8.194
PMERJ / PCERJ (%)								
	apreensões					recuperações		
	de armas de fogo	de material	de entorpecentes	outras	total	de veículos	de cargas	total
Capital *	111,1	4,6	83,4	3,3	18,4	75,5	187,8	76,2
Baixada **	79,4	12,7	59,4	1,7	23,1	71,9	392,0	75,7
Interior **	176,6	60,4	84,1	11,9	70,6	90,0	215,8	91,3
Estado ***	135,4	11,3	81,2	6,2	28,1	77,3	254,1	78,7
PCERJ / PMERJ								
	apreensões					recuperações		
	de armas de fogo	de material	de entorpecentes	outras	total	de veículos	de cargas	total
Capital *	0,9	21,9	1,2	30,7	5,4	1,3	0,5	1,3
Baixada **	1,3	7,9	1,7	60,3	4,3	1,4	0,3	1,3
Interior **	0,6	1,7	1,2	8,4	1,4	1,1	0,5	1,1
Estado ***	0,7	8,9	1,2	16,1	3,6	1,3	0,4	1,3

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Inclui as DEAMs localizadas na área e a 1ª e 8ª CIPMs.

(**) Inclui as DEAMs localizadas na área.

(***) Não inclui outras delegacias especiais além das DEAMs, nem as unidades operacionais especiais da PMERJ.

Fontes: PMERJ/EMG/APOM e PCERJ/ASPLAN/Seção de Estatística.

As ocorrências de *apreensão de material* (contravencional, de procedência duvidosa, com data expirada e não especificado), aparecem na Polícia Civil em número quase nove vezes superior ao da Polícia Militar no estado como um todo e quase 22 vezes na área da Capital, sendo que o material de contravenção (jogo do bicho) responde por cerca de 86% das apreensões de material notificadas em ROs. Conforme a hipótese que já aventamos mais acima, é provável que essa rubrica absorva, ao menos em parte, o “superavit” de ocorrências

de *jogo do bicho* da PMERJ, constatado na comparação dos registros contravencionais das duas Polícias.⁸³

As “outras apreensões”, também muito mais numerosas nas delegacias que nas OPMs, incluem majoritariamente (83%) apreensões de veículos de origem dúbia registradas pela PCERJ. Entretanto, a comparação com os dados da PMERJ fica prejudicada neste caso porque a planilha de ocorrências policiais militares não especifica tais apreensões, agregando-as provavelmente à rubrica residual do grupo *trânsito*. Elas são discriminadas em outra planilha, na qual, porém, não aparece o número de registros, só a quantidade de veículos apreendidos e, como cada RO pode referir-se a mais de uma unidade, não é possível comparar diretamente as duas informações. De qualquer modo, são números muito desproporcionais, que relativizam o “superavit” da PCERJ nesse tipo de ocorrência, sugerido pela Tabela 27: para 2.984 ROs de apreensão de veículos, a PMERJ notificou, em 1998, 17.595 veículos apreendidos - vale dizer, cerca de seis unidades para cada registro da Polícia Civil.⁸⁴

O mesmo não se aplica, contudo, à *recuperação de veículos roubados ou furtados*, que ambas as instituições registram como ocorrências. Em todo o estado e na área da Capital, para cada recuperação da PM, a Polícia Civil comunicou 1,3; no Interior, 1,1 e na Baixada, 1,4. Conforme mostra a Tabela 28, abaixo, se é mínima a notificação de roubos e furtos de veículos à PMERJ, proporcionalmente ao volume de registros desses crimes na PCERJ, o policiamento militar participa com grande peso do trabalho de recuperação, e em medida maior no Interior, onde 90% das recuperações da Polícia Civil tiveram equivalência em registros da PM durante o ano de 1998. Os dados da tabela sugerem, portanto, ou que a maior parte dessas recuperações é feita no âmbito do policiamento ostensivo e em seguida registrada nas delegacias, ou que resulta em muitos casos de uma ação conjunta das duas Polícias.

⁸³ Não é possível comparar aqui as somas de registros de *jogo do bicho* e apreensão de material contravencional nas duas Polícias porque a PM agrega em uma única rubrica as apreensões de todos os tipos de “materiais” (com data expirada, contrabando, *jogo do bicho* etc.).

⁸⁴ Ver Tabela 16, na seção 3.2.8, acima.

TABELA 28
POLÍCIAS CIVIL E MILITAR : RECUPERAÇÃO DE VEÍCULOS ROUBADOS E FURTADOS - 1998

	ROUBO/FURTO DE VEÍCULOS			RECUPERAÇÃO DE VEÍCULOS		
	PCERJ	PMERJ	PMERJ/ PCERJ (%)	PCERJ	PMERJ	PMERJ/ PCERJ (%)
Capital *	30.666	350	1,1	6.500	4.910	75,5
Baixada **	5.687	36	0,6	2.052	1.475	71,9
Interior **	6.341	265	4,2	1.770	1.593	90,0
Especiais ***	134	0	0,0	1.838	105	5,7
Estado	42.828	651	1,5	12.160	8.083	66,5

(*) Municípios do Rio de Janeiro, Itaguaí e Mangaratiba. Inclui as DEAMs localizadas na área e a 1ª e 8ª CIPMs.

(**) Inclui as DEAMs localizadas na área.

(***) Exclusive DEAMs

Fontes: PMERJ/EMG/APOM e PCERJ/ASPLAN/Seção de Estatística.

3.4.4 - Síntese

Dentro do universo comparável de ocorrências das Polícias Militar e Civil, podem-se destacar, resumidamente, os seguintes aspectos:

- (a) Cerca de 2/3 do total de crimes que a PCERJ registrou em 1998 foram-lhe comunicados diretamente pela população, não tendo origem (ou pelo menos registro) nas atividades de policiamento ostensivo. Essa parcela, contudo, pode ser menor, caso os policiais civis habitualmente reclassifiquem como crimes contra a pessoa algumas das ocorrências que os policiais militares rotulam de contravenções, e que não aparecem entre os registros contravencionais da PCERJ.
- (b) A PM intervém em medida muito maior na notificação à Polícia Civil de crimes contra a pessoa - particularmente de crimes letais - do que na de crimes contra o patrimônio. Certas áreas do Interior, em especial o Noroeste Fluminense, constituem, porém, exceções a essa regra, apresentando índices de correspondência entre BOs e ROs de crimes com fins lucrativos muito superiores à média estadual.
- (c) Mesmo sem considerar o Batalhão de Polícia Rodoviária (BPRv), responsável por 1/3 dos boletins policiais militares de falta de CNH em 1998, a PM notificou nesse ano um volume de contravenções 26% maior que o da Polícia Civil, mas é possível que parte desse excedente tenha se convertido, nas delegacias, em registros de ocorrências criminais.
- (d) Se não se consideram as unidades especiais da PCERJ, em particular as Delegacias de Proteção à Criança e ao Adolescente, os registros relacionados a drogas (posse, uso,

tráfico e apreensão) aparecem em quantidades quase idênticas nas duas Polícias. O mesmo ocorre com a soma dos registros de porte ilegal e de apreensão de armas em todo o estado.

- (e) Dois terços das recuperações de veículos registradas pela PCERJ no estado como um todo têm origem presumível em atividades anteriores da (ou em conjunto com a) PMERJ.
- (f) De um modo geral, as OPMs da Baixada têm menos peso como geradoras de registros da PCERJ do que as OPMs das outras duas áreas de policiamento, excetuando-se ocorrências de homicídio (doloso e culposo), contravenções (particularmente porte de arma) e recuperações de cargas roubadas ou furtadas..

3.5 - Algumas considerações gerais

Procuramos nesta parte do trabalho traçar um panorama da segurança pública no Rio de Janeiro a partir de estatísticas fornecidas pelas duas Polícias sobre volume e distribuição espacial dos recursos disponíveis e das ocorrências registradas em 1998. Além de sugerir uma metodologia para o monitoramento quantitativo das atividades policiais, a ser obviamente aperfeiçoada e estendida a outros períodos, pretendemos com esse exercício ressaltar a heterogeneidade de padrões de atuação e de registro que se verificam, não só entre os dois principais órgãos responsáveis pelo provimento de segurança (o que, em grande parte, mas não integralmente, se deve às suas distintas missões e atribuições), como também de cada um deles nas diferentes áreas do estado (o que se relaciona em alguma medida, mas não integralmente, à diversidade das condições de segurança no “mundo real”). O obstáculo maior, várias vezes sublinhado, reside na ausência de outros parâmetros que não os próprios registros policiais para se identificar quais são as demandas ou necessidades específicas de segurança existentes em cada área e, portanto, para se avaliar até que ponto a distribuição espacial dos recursos e as diferentes formas de atuação policial respondem adequadamente a essas demandas. Esperando que algumas fontes complementares (como *surveys* periódicos de vitimização, pesquisas de opinião, avaliações locais de conselhos comunitários etc.) se tornem disponíveis num futuro próximo, e considerando que os dados produzidos pelas Polícias são, de qualquer modo, essenciais para o conhecimento e planejamento das atividades de segurança pública, os comentários a seguir ressaltam alguns problemas perceptíveis a partir da análise das ocorrências notificadas pela PMERJ e pela PCERJ em 1998, com relação tanto às

formas de registro existentes, quanto aos “mapas da segurança” desenhados pelas próprias estatísticas policiais.

Em primeiro lugar, como as diretrizes mais gerais da política de segurança pública são traçadas em âmbito estadual (inclusive decisões sobre alocação de recursos), seria muito importante padronizar para todo o estado os critérios de tipificação e registro das ocorrências policiais. Conforme já assinalamos, as diferentes atribuições das duas Polícias necessariamente definem distintos conjuntos de fenômenos e distintos modos de apreensão daqueles que lhes são comuns, mas nada impede que, dentro do universo compartilhado, ambas utilizem as mesmas categorias classificatórias, reduzindo as “migrações” de uma rubrica a outra, e que tais categorias sejam adotadas de maneira uniforme em todas as áreas. Eis alguns exemplos bem triviais: se a Polícia Civil já não emprega as rubricas “vias de fato” e “conduta inconveniente”, por que os policiais militares do Interior continuam a adotá-las com tanta freqüência? E, já que cabe à PMERJ, não à PCERJ, o policiamento de trânsito, por que a primeira não discrimina o tipo de vitimização (fatal/não-fatal) ocorrido nos acidentes automobilísticos que registra? Ou ainda: se tanto a Polícia Militar quanto a Civil notificam apreensões de veículos, por que uma informa apenas o número de unidades apreendidas e a outra, somente o volume de ocorrências registrado? Tais detalhes podem parecer de pequena importância diante das gigantescas dificuldades a enfrentar no setor, ou mesmo diante da baixa qualidade geral das informações que ele produz, mas são, ao contrário, relevantes como índices da desarticulação entre as instâncias estatais que administram (e informam sobre) os problemas cotidianos de segurança pública, contribuindo, junto com outras lacunas também já apontadas aqui (por exemplo, a não-especificação dos conflitos “encerrados no local” pela PM), para reduzir a visibilidade e comparabilidade das formas de atuação das Polícias, bem como dos tipos de situações com que elas lidam, e dificultando, portanto, a avaliação de desempenho e o planejamento integrado de atividades. Duas iniciativas do atual governo podem reverter, a médio prazo, esse quadro, se lograrem uma melhoria significativa, também, na “caixa de entrada” de informações, vale dizer, um aperfeiçoamento e uma padronização dos critérios que os policiais utilizam para tipificar ocorrências: o novo modelo de registro policial civil, mais completo e totalmente informatizado, em implantação nas *Delegacias Legais* (descritas na Parte IV, adiante), e a criação das *AISPs - Áreas Integradas de Segurança Pública* -, que descreveremos na quinta e última parte deste trabalho.

Em segundo lugar, a distribuição dos recursos humanos, ou a cobertura policial por áreas, apresenta consideráveis assimetrias, que não parecem acompanhar nem as diferenças de densidade demográfica, nem a distribuição dos problemas de segurança retratados pelos próprios registros policiais. Considerando-se o estado como um todo, há um evidente desfavorecimento da Baixada na alocação desses recursos, mesmo sendo uma região de alta densidade populacional e alta “especialização” relativa em crimes violentos, com os maiores índices estaduais de violência letal, segundo os registros da PCERJ. Além da escassez de policiais militares e civis, pode-se questionar a pertinência da política de policiamento ostensivo aí adotada, pelo menos durante o ano de 1998, com forte ênfase em operações maciças de repressão (as OPMs da Baixada, lembremos, aplicaram mais homens em *A Reps* do que no serviço de radiopatrulha ou no PO rotineiro a pé)⁸⁵ e com baixos indicadores de eficácia, relativamente às outras áreas, salvo na recuperação de veículos roubados e furtados.

Dentro da Capital, o “mapa da segurança” também é muito assimétrico, concentrando-se a cobertura da PMERJ e da PCERJ (e a da Guarda Municipal) nas zonas mais ricas do município, não naquelas onde as próprias estatísticas policiais apontam alta incidência de crimes mais graves. Poder-se-ia argumentar que essa incidência é mais baixa na Zona Centro-Sul da cidade justamente porque há melhor cobertura policial e que a redistribuição dos recursos existentes significaria apenas “despir um santo para vestir outro”, sem melhora das condições gerais de segurança no município. Mas, além da ampliação absoluta desses recursos, decerto necessária, uma redefinição de prioridades e de formas de atuação policial talvez permitisse liberar efetivo para ser aplicado nas zonas mais problemáticas. Por exemplo, menor ênfase das duas Polícias na repressão aos usuários de drogas e ao varejo do jogo do bicho, em favor de ações conjuntas e concentradas para o desmantelamento das redes de roubo e furto de veículos. Ou a racionalização do sistema 190/radiopatrulha, envolvendo, entre outras coisas, campanhas de esclarecimento junto à população e medidas punitivas contra trotes, para reduzir o número de ligações falsas e *atendimentos frustrados* da PM. Ou ainda uma política coordenada com outros órgãos responsáveis pelo controle do trânsito (Guarda Municipal, CET-Rio, DETRAN) para diminuir o número de acidentes automobilísticos no município.⁸⁶

⁸⁵ Ver seção 3.2.7, acima.

⁸⁶ Os atendimentos frustrados, lembremos, representam mais de 15% do total de ocorrências registradas em 1998 pela PMERJ da Capital e os acidentes de trânsito sem vítimas, quase 20% (ver seção 3.2.1).

Os comentários acima, de caráter somente exemplificativo, apontam para a necessidade de integração das Polícias e de inserção das políticas de policiamento num sistema mais amplo de gestão da ordem pública, que as articule a outras agências provedoras de serviços e que, embora centralizado quanto às diretrizes básicas, seja essencialmente descentralizado quanto ao planejamento, execução e avaliação das atividades voltadas para a melhoria das condições de segurança nas diversas áreas do estado. A última parte deste relatório - após a apresentação das experiências inovadoras em segurança pública empreendidas no Rio de Janeiro durante os anos 80-90 e a descrição dos principais programas que compõem a política de segurança do atual governo, objeto da Parte IV, a seguir -, discutirá o conceito de *gestão integrada da ordem pública* e sua possível concretização no recém-implantado projeto das *AISPs*, sublinhando as dificuldades e as perspectivas aí envolvidas, com base na análise que empreendemos ao longo do presente trabalho.

ANEXO

TABELA DE CORRESPONDÊNCIA ENTRE OS REGISTROS DAS POLÍCIAS CIVIL E MILITAR *

1. Crimes

Subgrupo de ocorrências	POLÍCIA CIVIL		POLÍCIA MILITAR	
	Ocorrência	Código	Ocorrência	Código
CRIMES CONTRA A PESSOA				
LETAIS	HOMICÍDIO DOLOSO	001	HOMICÍDIO	111
	LESÃO CORPORAL SEGUIDA DE MORTE	024		
	ROUBO COM MORTE	106		
	HOMICÍDIO CULPOSO (EXCETO TRÂNSITO)	005		
	HOMICÍDIO CULPOSO - PAF	014		
	ENCONTRO DE CADAVER	775	ENCONTRO DE CADAVER	932
	AUTO DE RESISTÊNCIA	665		
	ENCONTRO DE OSSADA	776		
MORTE SUSPEITA	730			
INFANTICÍDIO	019			
NÃO-LETAIS	TENTATIVA DE HOMICÍDIO	002	TENTATIVA DE HOMICÍDIO	112
	LESÃO CORPORAL DOLOSA	025	LESÕES CORPORAIS	120
	LESÃO CORPORAL POR PAF	026		
	LESÃO CORPORAL - VIAS DE FATO	810		
	LESÃO CORPORAL - AGRESSÃO MÚTUA	006		
	LESÃO CORPORAL CULPOSA - QUEDA	033		
	LESÃO CORPORAL CULPOSA - OUTRAS	035		
	AMEACA	080	AMEACA	151
	ESTUPRO	405	ESTUPRO	311
	MAUS TRATOS	050	MAUS TRATOS	132
	RIXA	055	RIXA	133
	RAPTO	425	RAPTO	330
	ABORTO	015	ABORTO	113
	CALUNIA	060	CALÚNIA	141
	DIFAMACAO	065	DIFAMAÇÃO	142
	INJURIA	070	INJÚRIA	143
	SEQÜESTRO COM CÁRCERE PRIVADO	086	SEQÜESTRO E CÁRCERE PRIVADO	152
	CÁRCERE PRIVADO	657		
SEQUESTRO	085			
ATENTADO VIOLENTO AO PUDOR	410	ATENTADO AO PUDOR	312	
TENTATIVA DE ESTUPRO	406			
TENTATIVA DE LESÃO CORPORAL	116			
DE TRÂNSITO	HOMICÍDIO CULPOSO - ATROPELAMENTO	012	ATROPELAMENTO	714
	LESÃO CORPORAL - ATROPELAMENTO	030		
	HOMICÍDIO CULPOSO - COLISÃO DE VEÍCULOS	008	COLISÃO COM VÍTIMA	711
	LESÃO CORPORAL/COLISÃO DE VEÍCULOS	031		
	LESÃO CORPORAL/COLISÃO C/ PONTO FIXO	028		
		CAPOTAMENTO COM VÍTIMA	712	
		TOMBAMENTO COM VÍTIMA	713	
OUTROS CONTRA A PESSOA	OMISSÃO DE SOCORRO	045	OMISSÃO DE SOCORRO	131
	VIOLAÇÃO DE CORRESPONDÊNCIA	095	VIOLAÇÃO DE CORRESPONDÊNCIA	179
	VIOLAÇÃO DE DOMICÍLIO	090	VIOLAÇÃO DE DOMICÍLIO	160
	CRIME CONTRA A HONRA	004	OUTROS DO GRUPO 100 (CONTRA A PESSOA)	
	EXPOSIÇÃO A PERIGO	510		
	INSTIGAÇÃO AO SUICÍDIO	011		
INVASÃO DE DOMICÍLIO	222			
PERIGO PARA VIDA OU SAÚDE DE OUTREM	900			

* Os critérios de agrupamento, com algumas adaptações, são os mesmos adotados na análise das ocorrências da Polícia Civil (seção 3.3).

Subgrupo de ocorrências	POLÍCIA CIVIL		POLÍCIA MILITAR	
	Ocorrência	Código	Ocorrência	Código
CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO				
ROUBO E TENTATIVA DE ROUBO				
VIOLENTOS	ROUBO	105		
	ROUBO A TURISTA	552		
	ROUBO DE ARMA	093		
	ROUBO DE DOCUMENTO DE VEÍCULO	967		
	ROUBO DE VEÍCULO - MOTO	307		
	ROUBO DE VEÍCULO COM CARGA	960		
	ROUBO - INTERIOR DE TÁXI	122	ROUBO	219
	ROUBO - TRANSEUNTE	114		
	ROUBO DE VEÍCULO	107	AUTO ROUBADO	703
	ROUBO DE CARGA	108	ROUBO DE AUTOCARGA	220
	ROUBO - INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	115	ROUBO - INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	224
	ROUBO - INTERIOR DE COLETIVO	113	ROUBO - INTERIOR DE COLETIVO	222
	ROUBO - INTERIOR DE RESIDÊNCIA	109	ROUBO - INTERIOR DE RESIDÊNCIA	226
	ROUBO - INTERIOR DE ESTAB. COMERCIAL	112	ROUBO - INTERIOR DE ESTAB. COMERCIAL	223
		ROUBO EM AUTO	221	
		ROUBO EM ESTABELEC DE ENSINO	225	
		ROUBO VEÍCULO TRANSP. VALORES	231	
TENTATIVA DE LATROCÍNIO	889			
TENTATIVA DE ROUBO	118			
OUTROS CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO				
EXTORSÃO	110			
EXTORSÃO MEDIANTE SEQUESTRO	111	EXTORSÃO	227	
FURTO E TENTATIVA DE FURTO				
FURTO	100	FURTO	210	
FURTO A TURISTA	551			
FURTO DE ARMA DE FOGO	094			
FURTO DE DOCUMENTO DE VEÍCULO	969			
FURTO DE ENERGIA ELÉTRICA PÚBLICA	133			
FURTO DE PLACA DE VEÍCULO	160	FURTO QUALIFICADO	211	
FURTO DE VEÍCULO - MOTO	301			
FURTO DE VEÍCULO COM CARGA	965			
FURTO A TRANSEUNTE	098			
TENTATIVA DE FURTO	117			
TENTATIVA DE FURTO DE VEÍCULO	880			
FURTO DE VEÍCULO	101	AUTO FURTADO	702	
FURTO DE CARGA	102	FURTO DE AUTOCARGA	218	
FURTO - INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	097	FURTO - INSTITUIÇÃO FINANCEIRA	215	
FURTO - INTERIOR DE COLETIVO	099	FURTO - INTERIOR DE COLETIVO	213	
FURTO - INTERIOR DE ESTABEL. DE ENSINO	563	FURTO - INTERIOR DE ESTABEL. DE ENSINO	216	
FURTO - INTERIOR DE RESIDÊNCIA	103	FURTO - INTERIOR DE RESIDÊNCIA	217	
FURTO - INTERIOR DE VEÍCULO	096	FURTO EM AUTO	212	
FURTO - INTERIOR DE ESTABEL. COMERCIAL	104	FURTO - INTERIOR DE ESTABEL. COMERCIAL	214	
OUTROS CRIMES NÃO-VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO				
DANO	120			
DANO À FAZENDA	506	DANO	240	
DANO AO PATRIMÔNIO PÚBLICO	507			
ABANDONO DE ANIMAL EM PROPR. ALHEIA	137			
APROPRIAÇÃO INDÉBITA	130			
APROPRIAÇÃO INDÉBITA DE MOTO	134	APROPRIAÇÃO INDÉBITA	250	
APROPRIAÇÃO INDÉBITA DE VEÍCULO	131			
APROPRIAÇÃO DE COISA ACHADA	400			
ESTELIONATO	135			
ESTELIONATO (CHEQUE)	140			
ESTELIONATO ENVOLVENDO VEÍCULO	161	ESTELIONATO E FRAUDE	260	
FRAUDE	139			
FRAUDE NO COMÉRCIO	523			
DUPLICATA SIMULADA	388			
RECEPTAÇÃO	150			
RECEPTAÇÃO CULPOSA	151	RECEPTAÇÃO	270	
ABANDONO DE ANIMAL EM VIA PÚBLICA	125			
ABUSO DE INCAPAZ	129			
ADULTERAÇÃO DE TAXÍMETRO	519			
ADULTERAÇÃO DE VEÍCULO	532	OUTROS DO GRUPO 200 (CONTRA O PATRIMÔNIO)		
ALTERAÇÃO DE LIMITES (ART 161 DO CP)	921			
ARROMBAMENTO	831			
ESBULHO PROCESSÓRIO	878			
SAQUE DE CARGAS	533			
ENTORPECENTES (Lei 6.368)				
POSSE DE SUBSTÂNCIA ENTORPECENTE	910	ENTORPECENTE - POSSE E USO	513	
TRÁFICO DE SUBSTÂNCIA ENTORPECENTE	905			

Subgrupo de ocorrências	POLÍCIA CIVIL		POLÍCIA MILITAR	
	Ocorrência	Código	Ocorrência	Código
OUTROS CRIMES				
CONTRA OS COSTUMES	LENOCÍNIO	430	LENOCÍNIO	340
			TRÁFICO DE MULHERES	343
	SEDUÇÃO	415	SEDUÇÃO	321
	CORRUPÇÃO DE MENORES	420	CORRUPÇÃO DE MENORES	322
	ULTRAJE AO PUDOR		ULTRAJE AO PUDOR	350
	CASA DE PROSTITUIÇÃO	426		
	PROSTITUIÇÃO - FAVORECIMENTO	508	PROSTITUIÇÃO	341
			RUFIANISMO	342
	ABUSO SEXUAL	251		
	ASSÉDIO SEXUAL	801		
ATENTADO AO PUDOR MEDIANTE FRAUDE	922	OUTROS CONTRA OS COSTUMES (GRUPO 600)		
ATO OBSCENO	435			
CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	CORRUPÇÃO	620		
	CORRUPÇÃO ATIVA	625	CORRUPÇÃO	412
	CONTRABANDO	635	CONTRABANDO	425
	DESACATO	615	DESACATO	424
	DESOBEDIÊNCIA	610	DESOBEDIÊNCIA	423
	RESISTÊNCIA	605	RESISTÊNCIA	422
	PECULATO	630	PECULATO	411
	USURPAÇÃO DE FUNÇÃO PÚBLICA	155	USURPAÇÃO	421
	ABUSO DE AUTORIDADE	007		
	ADVOCACIA ADMINISTRATIVA	456		
	COAÇÃO NO CURSO DE PROCESSO	334		
	CONCUSSÃO	948		
	CONSTRANGIMENTO ILEGAL	075		
	CONTRA A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	079		
	CONTRA A FAZENDA ESTADUAL	800		
	DENUNCIÇÃO CALUNIOSA	640		
	DESOBEDIÊNCIA A ORDEM JUDICIAL	660		
	EXERCÍCIO ARBITRÁRIO	650		
	EXPLORAÇÃO DE PRESTÍGIO	530		
	FACILITAÇÃO DE FUGA	651		
	FALSA COMUNICAÇÃO DE CRIME	645		
	FUGA DE ACAUTELADO DE JUSTIÇA	743		
	FUGA DE PRESO	655	OUTROS DO GRUPO 400	
INDUZIMENTO A FUGA	504			
PREVARICAÇÃO	945			
SIMULAÇÃO DA QUALIDADE DE FUNCIONÁRIO	212			
SONEGACÃO FISCAL	531			
TENTATIVA DE FUGA	656			
USO INDEVIDO DE FARDA OFICIAL	666			
CONTRA O MEIO AMBIENTE	CONTRA O MEIO AMBIENTE	119		
	COMÉRCIO ILEGAL DE AGROTÓXICOS	544		
	COMÉRCIO ILEGAL DE ANIMAIS	534		
	DEGRADAÇÃO AMBIENTAL	535		
	DESMATAMENTO	536		
	EXTRAÇÃO ILEGAL DE MINERAL	537		
	PARCELAMENTO ILEGAL DO SOLO	501	CONTRA O MEIO AMBIENTE	590
	POLUIÇÃO ATMOSFÉRICA	538		
	POLUIÇÃO HÍDRICA	539		
	POLUIÇÃO SONORA	541		
	POLUIÇÃO VISUAL	542		
QUEIMADA	543			
CONTRA A FAMÍLIA	ABANDONO MATERIAL	555		
	ABANDONO DE INCAPAZ	465		
	ADULTÉRIO	455	CONTRA A FAMÍLIA	530
	BIGAMIA	450		
	SUBTRAÇÃO DE INCAPAZ	909		
CONTRA A INCOLUMIDADE PÚBLICA	INCÊNDIO	500	INCÊNDIO	511
	INCÊNDIO CULPOSO	505		
	ARREMESSO PERIGOSO	830		
	CHARLATANISMO	766		
	COMÉRCIO ILEGAL DE MEDICAMENTOS	561		
	CONTRA A SAÚDE PÚBLICA	930		
	DESABAMENTO	817		
	EXPLOSÃO DE ARTEFATOS	515		
	FALSIFICAÇÃO DE SUBSTÂNCIA MEDICINAL	560		
PRODUTOS IMPRÓPRIOS PARA O USO E O CONSUMO	527			
CONTRA A PAZ PÚBLICA	APOLOGIA AO CRIME	920		
	FORMAÇÃO DE QUADRILHA	550	CONTRA A PAZ PÚBLICA	560

Subgrupo de ocorrências	POLÍCIA CIVIL		POLÍCIA MILITAR			
	Ocorrência	Código	Ocorrência	Código		
OUTROS CRIMES (CONTINUAÇÃO)						
CONTRA A FÉ PÚBLICA	DOCUMENTOS FALSOS (DIPLOMA)	521	FALSIDADE DOCUMENTAL	571		
	DOCUMENTO/GUIA/NOTA FISCAL FALSO(A)	529				
	FALSA IDENTIDADE	701				
	FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO PARTICULAR	200				
	FALSIFICAÇÃO DE DOCUMENTO PÚBLICO	201				
	USO DE DOCUMENTO FALSO	304				
	FALSIDADE IDEOLÓGICA	009			FALSIDADE IDEOLÓGICA	572
	FALSIFICAÇÃO DE ASSINATURA	522				
	FALSO TESTEMUNHO	923				
	SUPRESSÃO DE DOCUMENTOS	653				
CONTRA A FÉ PÚBLICA	600					
USO/FABRICO/POSSE DE MOEDA FALSA	345					
CONTRA A PROPRIEDADE IMATERIAL	CONCORRÊNCIA DESLEAL	210	CONTRA A PROPRIEDADE IMATERIAL	550		
	VIOLAÇÃO DE MARCA	205				
	VIOLAÇÃO DE DIREITO AUTORAL	924				
CONTRA A ECONOMIA POPULAR	CONTRA A ECONOMIA POPULAR (LEI 1.521)	121	CONTRA A ECONOMIA POPULAR	580		
	MAJORAÇÃO DE PREÇO DE PRODUTO TABELADO	950				
	CONTRA O CONSUMIDOR	128				
	CONTRA RELAÇÕES DE CONSUMO	526				
	PROPAGANDA ENGANOSA	911				
PUBLICIDADE ENGANOSA OU ABUSIVA	528					
CONTRA A ORG. DO TRABALHO	CONTRA A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	220	CONTRA A ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	540		
	INVASÃO DE ESTABELECIMENTO COMERCIAL	223				
	SABOTAGEM	947				
	FRUSTRAÇÃO DE DIREITO ASSEGURADO POR LEI DO TRABALHO	013				
CONTRA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE	CONTRA A CRIANÇA E O ADOLESCENTE	003				
	CRIANÇA EM SITUAÇÃO DE RISCO	037				
	TRÁFICO DE CRIANÇAS	509				
	VENDA DE BEBIDA ALCOÓLICA A MENOR	722				
OUTROS	CONTRA RELIGIÃO E RESPEITO AOS MORTOS	240	CONTRA O SENTIMENTO RELIGIOSO	520		
	VIOLAÇÃO DE SEPULTURA	213				
	DESCUMPRIMENTO DE CONTRATO	520				
	EVASÃO DE PACIENTE	202				
	INTERFERÊNCIA DE COMUNICAÇÃO	777				
	INVASÃO DE ÁREA MILITAR	503				
	DESTRUIÇÃO DE ARTEFATO BÉLICO	231				
	VANDALISMO	256				
	RACISMO	171				

2. Contravenções

Subgrupo de ocorrências	POLÍCIA CIVIL		POLÍCIA MILITAR	
	Ocorrência	Código	Ocorrência	Código
CONTRAÇÕES				
	DIREÇÃO PERIGOSA	824	DIREÇÃO PERIGOSA	760
	FALTA DE HABILITAÇÃO	825	FALTA DE HABILITAÇÃO MENOR AO VOLANTE	770
	DISPARO DE ARMA DE FOGO	815	DISPARO DE ARMA DE FOGO	621
	EMBRIAGUEZ	850	EMBRIAGUEZ	646
	FABRICO OU DETENÇÃO DE ARMAS OU EXPLOSIVOS	051	FABRICAR ARMAS E MUNIÇÕES	601
	JOGO DE AZAR	517	CARTEADO	642
	JOGO DO BICHO	840	JOGO DO BICHO	643
	PERTURBAÇÃO DO SOSSEGO	832	PERTURBAÇÃO DO TRABALHO E DO SOSSEGO	632
	PORTE DE ARMA (crime, a partir de 1998)	805	PORTE ILEGAL DE ARMA	602
	VADIAGEM	845	VADIAGEM	644
	EXERCÍCIO ILEGAL DA PROFISSÃO	652	REFERENTES À ORGANIZAÇÃO DO TRABALHO	660
	RECUSA DE DADOS SOBRE A IDENTIDADE	855	REFERENTES À ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	670
	RECUSA DE MOEDA	835	REFERENTES À FÉ PÚBLICA	650
	BEBIDAS ALCOÓLICAS (ART 63 LCP)	940		
	CRUELDADE CONTRA ANIMAIS	444		
	OMISSÃO NA CAUTELA OU GUARDA DE ANIMAL	820		
			VIAS DE FATO	603
			FABRICAR INSTRUMENTO PARA FURTO	615
			CORRIDA DE CAVALOS	641
			MENDICÂNCIA	645
		CONDUTA INCONVENIENTE	631	

3. Ocorrências diversas **

Subgrupo de ocorrências	POLÍCIA CIVIL		POLÍCIA MILITAR		
	Ocorrência	Código	Ocorrência	Código	
OCORRÊNCIAS ADMINISTRATIVAS					
APRE-ENSÕES	APREENSÃO DE ARMA DE FOGO	696	APREENSÃO DE ARMA DE FOGO	903	
	APREENSÃO DE MATERIAL DE PROC. DÚBIA	705	APREENSÃO DE MATERIAL	904	
	APREENSÃO DE MATERIAL	914			
	APREENSÃO DE MATERIAL C/ DATA EXPIRADA	562			
	APREENSÃO DE MATERIAL CONTRAVENCIONAL	700			
	APREENSÃO DE SUBST. ENTORPECENTE	915			
	OUTRAS APREENSÕES				
	APREENSÃO DE ANIMAIS SILVESTRES	721	APREENSÃO DE ANIMAIS	856	
	APREENSÃO DE ARMA BRANCA	697	APREENSÃO DE ARMA BRANCA	902	
	APREENSÃO DE AUTOMOTOR S/ ESPECIFIC.	710	APREENSÃO/RETENÇÃO DE VEÍCULOS	730	
	APREENSÃO DE VEÍCULO DE PROCEDÊNCIA DUVIDOSA	123			
	APREENSÃO DE BENS SUBTRAÍDOS	720			
APREENSÃO DE DOCUMENTO OFICIAL	124				
APREENSÃO DE DOCUMENTO	127				
RECUPERAÇÃO DE VEÍCULO (FURTADO)	716	AUTO RECUPERADO			704
RECUPERAÇÃO DE VEÍCULO (ROUBADO)	715				
RECUPE-RAÇÕES	RECUPERAÇÃO DE VEÍCULO (MOTO)	316	RECUPERAÇÃO DE CARGA e RECUPERAÇÃO DE AUTOCARGA	706 705	
	RECUPERAÇÃO DE CARGA FURTADA	718			
	RECUPERAÇÃO DE CARGA ROUBADA	717			
OUTRAS	SUICÍDIO	010	SUICÍDIO	930	
	TENTATIVA DE SUICÍDIO	203	TENTATIVA DE SUICÍDIO	931	
	COLISÃO DE VEÍCULO SEM VÍTIMA	335	COLISÃO SEM VÍTIMA	721	
	ABANDONO DE LAR	126			
	ACIDENTE DE TRABALHO	770			
	AMPUTAÇÃO SEPULTAMENTO DE MEMBRO	735			
	APRESENTAÇÃO DE MENOR A JUÍZO	511			
	APRESENTAÇÃO DE MENOR PERAMBULANTE	512			
	APRESENTAÇÃO DE PRESO	225			
	ARRECADAÇÃO DE BENS	513			
	ASSISTÊNCIA MÉDICA A MENOR	514			
	ATO INFRACIONAL	943			
	AUTOLESÃO	032			
	CAPTURA DE FORAGIDO	744			
	CONTRA A ASSISTÊNCIA FAMILIAR	460			
	CUMPRIMENTO DE ALVARÁ DE SOLTURA	545			
	CUMPRIMENTO DE MANDADO	741			
	CUMPRIMENTO DE MANDADO DE PRISÃO	742			
	DANO EM VIATURA OFICIAL	780			
	EXPEDIENTE ORIUNDO DE OUTRA UPAJ	658			
	EXPEDIENTE PROTOCOLADO (SEM TÍTULO)	659			
	EXPED. ORIUNDO DA JUSTIÇA (SEM TÍTULO)	661			
	EXTRAVIO DE DISTINTIVO/CARTEIRA POLICIAL	749			
	EXTRAVIO	745			
	EXTRAVIO DE ARMA DE FOGO	748			
	EXTRAVIO DE DOCUMENTO	524			
	EXTRAVIO DE DOCUMENTO DE VEÍCULO	540			
	EXTRAVIO DE PLACA DE AUTOMOTOR	746			
	EXTRAVIO/CANCEL. DE PROC POLICIAL	747			
	FATO ATÍPICO	998			
	GARANTIA DE DIREITO FUTURO	502			
	INTERDIÇÃO	546			
	INTERDIÇÃO DE LOCAL	132			
	OUTROS FATOS (EXPEDIENTES ORIUNDOS)	997			
	REAUTUAÇÃO DE INQUÉRITOS	553			
	REGISTRO DE OCORRÊNCIA CANCELADO	888			
	REMOÇÃO DE CADÁVER EXPEDIENTE DA PRÓPRIA DP	725			
	REMOÇÃO DE CADÁVER REMETIDO A OUTRA UPAJ	726			
	REMOÇÃO DE FETO	727			
	REMOÇÃO DE PARTES DO CORPO HUMANO	516			
	REVERSÃO	616			
	TÍTULO NÃO DECLARADO	145			

** Não se incluem na tabela as ocorrências *diversas* da PM sem equivalente nominal nos registros da PCERJ; excluem-se também todas aquelas que a PM classifica como *assistenciais*.

Subgrupo de ocorrências	POLÍCIA CIVIL		POLÍCIA MILITAR	
	Ocorrência	Código	Ocorrência	Código
FATOS A APURAR				
	AFOGAMENTO	755		
	DESAPARECIMENTO	740		
	DESAPARECIMENTO DE MENOR	518		
	FATO A APURAR	999		
	MORTE DE ACAUTELADO DA JUSTIÇA	731		
	MORTE POR ELETROPLESSÃO	737		
	MORTE SEM ASSISTÊNCIA MÉDICA	760		
	MORTE SÚBITA	732		
	PEDIDO DE RESGATE	525		

Experiências inovadoras em segurança pública no Rio de Janeiro durante os anos 1980-90 e programas em implantação no atual governo*

Barbara Musumeci Soares**

Janeiro de 2000

Introdução

Esta parte do trabalho analisa programas inovadores no campo da segurança pública no Estado do Rio de Janeiro. Embora nosso projeto original previsse apenas uma resenha de avaliações já feitas sobre alguns tipos de experiências empreendidas aqui e em outros estados e países, com o objetivo de identificar comparativamente fatores de sucesso ou fracasso, optamos por realizar um levantamento direto e mais amplo, que nos permitisse montar um cadastro institucional e traçar um panorama mais diversificado das inovações nesse campo durante os anos 80 e 90. Acrescentamos, além disso, uma breve descrição dos programas que estão sendo implantados no governo Anthony Garotinho, empossado em janeiro de 1999, cuja política de segurança não só ocupa um lugar central na agenda de governo, como incorpora diversos elementos e propostas contidos em algumas das experiências anteriores que focalizamos aqui. Conforme se mencionou na Parte I deste relatório, ainda não é possível avaliar os resultados gerais ou específicos dessa nova política, mas o registro de suas linhas de atuação mais importantes poderá servir de base a futuras avaliações.

O levantamento das experiências inovadoras foi feito ao longo do ano de 1998 e no início de 1999, consistindo em entrevistas semi-estruturadas a pessoas responsáveis pela condução de 26 instituições, programas e/ou projetos no estado do Rio de Janeiro. Via de regra, os entrevistados eram os próprios coordenadores ou pessoas indicadas por eles para

* Este artigo compõe a quarta 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. Contou com a colaboração de Debora Lobo Moutinho Astocondor, aluna do Instituto de Economia da UFRJ e bolsista de Iniciação Científica do CNPq.

** Doutora em Sociologia pelo IUPERJ e bolsista do projeto MARE-CAPES.

falar em nome da instituição. As entrevistas, com duração média de 1 hora e 30 minutos, realizadas quase sempre no local onde se desenvolvem os programas, foram registradas manualmente e, posteriormente, transcritas para fichas padronizadas (ver cadastro completo em anexo ao relatório), de forma a tornarem-se minimamente comparáveis entre si. Às informações das entrevistas foram adicionadas aquelas veiculadas em material de divulgação dos projetos, o que significa que os dados aqui expostos referem-se, de um lado, à visão dos entrevistados sobre seu próprio trabalho e, de outro, à auto-imagem institucional.

O maior desafio deste trabalho consiste, provavelmente, em demarcar o próprio objeto de estudo: definir o que sejam programas inovadores, descrever sua natureza e perceber de que forma esses programas se organizam, do ponto de vista institucional. Vale lembrar que a visão de cada entrevistado sobre o programa corresponde a uma perspectiva individual, necessariamente parcial e comprometida pelo lugar que ele/ela ocupa na instituição. Além disso, a natureza da instituição ou do projeto não é necessariamente inflexível. Pode mudar ao longo de sua existência, redefinindo-se com isso, seus objetivos, seus métodos de ação, seu público-alvo e até mesmo a abrangência do trabalho. Por outro lado, o projeto, em si mesmo, pode ter como característica a diversidade de planos de atuação, o que dá margem a apropriações diferenciadas de seus princípios e metas e a percepções distintas sobre suas realizações, sucessos e fracassos. Há que se levar em conta ainda o fato de que um programa pode se transformar em uma instituição e incorporar-se definitivamente às políticas públicas, ou pode resumir-se a uma experiência isolada e transitória. A noção de segurança, por outro lado, pode circunscrever ações diretamente voltadas para o combate à criminalidade ou pode abranger um espectro muito mais amplo de medidas, tanto repressivas quanto preventivas, orientadas para a manutenção da ordem pública. A noção de ordem pública, por sua vez, pode compreender não apenas a vida coletiva mas, igualmente, a esfera privada, intrafamiliar. Por tudo isso, definir o que sejam programas inovadores no campo da segurança pública significa, necessariamente, tomar decisões. Nenhum recorte é isento de conseqüências e qualquer critério seletivo será, por definição, artificial e excludente.

Dada a dificuldade de definir o que seja um programa inovador e de circunscrever aqueles que estão, de fato, referidos ao campo da segurança pública - mesmo porque a reinvenção das fronteiras desse campo é um dos elementos que caracterizam um esforço inovador -, a construção deste pequeno cadastro obedeceu a critérios pouco sistemáticos. A

despeito dos esforços para realizar um levantamento exaustivo dos programas inovadores no estado do Rio de Janeiro, não se pode dizer que todos eles tenham sido contemplados. Não apenas porque os critérios adotados para definir o que seriam programas inovadores na área da segurança são, por suposto, arbitrários. Uma vez que o conceito de segurança pública com que trabalhamos era suficientemente abrangente para incluir programas de prevenção da violência e programas que reforçam o respeito aos direitos humanos, todo e qualquer programa voltado para a melhoria das condições de vida, como projetos de moradia, esporte e educação para jovens, passou, em uma primeira etapa, a merecer, virtualmente, nossa atenção. Um projeto para retirar crianças que vivem na rua tem, em última instância, o mesmo propósito de um projeto cultural para jovens de comunidades carentes ou do próprio sistema de educação primária e secundária: todos pretendem reduzir as situações de risco para crianças e adolescentes, favorecendo a capacitação individual para a vida e para o mercado profissional, afastando fatores de risco como ociosidade, desinformação, despreparo para o convívio coletivo etc. A categoria tornou-se, portanto, excessivamente inclusiva e imprecisa, dado o grande número dos programas voltados para jovens em situação de risco e face à dificuldade em delimitar quais deles estariam, de fato, voltados para a prevenção da marginalidade.¹ Diante disso, optou-se por limitar o foco da pesquisa àquelas iniciativas definidas por seus proponentes ou gestores como estando associadas à violência, tanto do ponto de vista da prevenção, quanto do controle, repressão e atendimento às vítimas.

1. Experiências inovadoras, anos 80-90

1.1 - Os programas

Os 26 programas que a pesquisa levantou, listados abaixo, foram considerados inovadores por diferentes motivos: (a) por desenvolverem atividades de certa forma pioneiras; (b) por recortarem problemáticas até então desconsideradas; (c) por oferecerem serviços ou modalidades de serviços antes inexistentes; (d) por ampliarem o escopo de atividades da instituição que lhes deu origem, apontando, com isso, importantes mudanças de orientação; ou (e) por representarem novas formas de provimento de serviços, a partir de novos tipos de arranjos ou parcerias institucionais.

¹ Risco de desemprego, risco de ser cooptado pelo tráfico de drogas, risco de tornar alvo da violência policial, de ingressar no sistema judicial etc.

1. **Centro Especial de Orientação à Mulher Zuzu Angel - CEOM:** Centro de referência para mulheres em situação de violência. Oferece apoio social, jurídico e psicológico às vítimas de violência.
2. **Projeto Legal: Centro de Defesa, Garantia e Promoção dos Direitos Humanos:** Oferece atendimento jurídico, social e psicológico à crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados ou cometeram algum ato infracional.
3. **Centro de Defesa D. Luciano Mendes:** Oferece apoio jurídico e social à crianças e adolescentes (infratoras ou não).
4. **Defesa dos Direitos da Criança da Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião:** Oferece proteção e apoio legal à criança e ao adolescente - infrator(a) ou não -, através de ações que garantam a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente.
5. **Clínica da Violência:** Oferece atendimento psicanalítico para as vítimas de qualquer forma de violência.
6. **SOS-Disque Denúncia Exploração Sexual Infanto-Juvenil, da Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência (ABRAPIA):** Serviço telefônico para recebimento e encaminhamento de denúncias.
7. **SOS-Crianças da ABRAPIA:** Atendimento a crianças e familiares em situação de violência doméstica.
8. **Disque-Denúncia:** Serviço telefônico para recebimento e encaminhamento de denúncias anônimas, relativas a situações de crime ou desordem pública/privada.
9. **Centro de Mediação e Resolução de Conflitos no Rio de Janeiro (MEDIARE):** Através da utilização de métodos alternativos àqueles empregados nos judiciário, oferece serviços de resolução de conflitos.
10. **Juizados Especiais (Criminais e Cíveis):** Sistema judicial alternativo à justiça comum. Permite agilizar e acelerar a solução dos litígios de pequena monta e dos crimes de menor potencial ofensivo.
11. **Núcleos especiais da Defensoria Pública:** Oferecem assistência gratuita especializada (para mulheres vítimas de violência, idosos, assuntos fundiários, consumidores, familiares e amigos de pessoas desaparecidas etc.).
12. **Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (DEAM):** Delegacia de Polícia Civil especializada no atendimento à mulheres vítimas de violência.
13. **Abrigo Viva Mulher:** Abrigo temporário para mulheres e seus dependentes em situação de risco doméstico. Oferece apoio psicológico, jurídico e social às mulheres vítimas de violência.
14. **“Vem Pra Casa”:** Sistema de proteção especial para crianças, adolescentes e famílias em situação de rua
15. **Programa de Proteção ao Turista, da Polícia Militar:** Objetiva a ampliação da segurança nas áreas de interesse turístico.

16. **SOS Criança, da Polícia Militar:** Oferece assistência básica às crianças que vivem nas ruas, visando à criação de alternativas à vida nas ruas.
17. **Policciamento Comunitário de Quarteirão, da Polícia Militar:** Sistema de policiamento essencialmente preventivo baseado na integração da polícia local com a comunidade beneficiada.
18. **Programa Educacional de Resistência às Drogas: PROERD, da Polícia Militar:** Oferece treinamento nas escolas de primeiro grau, relativo à prevenção do uso indevido de drogas entre jovens.
19. **Projeto Integrativo Salas-Oficinas, da Polícia Militar:** Oferece capacitação profissionalizante, para crianças e adolescentes pobres, como forma de prevenção do aliciamento desse segmento pelo narcotráfico.
20. **“Policciamento Transportado”, da Polícia Militar:** Ação policial preventiva do roubo em ônibus urbanos.
21. **Ação Jurídica Insurgente de Combate ao Racismo (AJIR):** Oferece atendimento jurídico-social para vítimas de discriminação racial.
22. **Movimento Viva Rio:** Movimento pacífico de enfrentamento da violência. Desenvolve diversos projetos e ações voltados para a construção da paz na cidade e no estado. Subprojetos: Paz para a cidade; Segurança e direitos humanos; Educação de jovens e adultos; Desenvolvimento comunitário.
23. **Conselhos Tutelares:** Órgãos encarregados de zelar pelo cumprimento do Estatuto da Criança e do Adolescente.
24. **Conselhos da Comunidade:** Entidade incumbida do acompanhamento das execuções penais, do apoio ao egresso do sistema penitenciário e à família do preso.
25. **Disque-Roubo de Carro:** Serviços telefônico criado pelo Disque-Denúncia, para receber e encaminhar chamadas específicas sobre quadrilhas de ladrões de carros e veículos abandonados.
26. **Casa da Mulher Bertha Lutz:** Centro de Referência para mulheres em situação de violência. Oferece apoio psicológico, jurídico e social às mulheres vitimadas.

1.2 - Tipo de instituição/organização

Alguns dos programas aqui considerados coincidem com a instituição que os abriga, como a Delegacia da Mulher, por exemplo, cujo objetivo é exatamente prestar atendimento às mulheres vítimas de violência. Outros programas representam apenas uma, e não necessariamente a mais importante, dentre as atividades desenvolvidas pela instituição, como os diversos projetos desenvolvidos pela Polícia Militar e pela Defensoria Pública. Dito de outro modo, alguns programas são autônomos, enquanto outros são desenvolvidos e mantidos por uma organização ou instituição mais abrangente. Em alguns casos considerou-se, para

efeito deste cadastramento, o projeto específico, ao invés da organização como um todo, porque a instituição desenvolvia projetos diferentes uns dos outros, não só no tocante à estrutura organizativa, mas também do ponto de vista da população atendida. É o caso, por exemplo, da ABRAPIA, uma organização não-governamental bastante conhecida pela defesa dos direitos das crianças e adolescentes e pelo combate à todas as formas de violência perpetradas contra esses segmentos populacionais. Como, entretanto, a ABRAPIA desenvolve dois programas claramente diferenciados - o SOS-Criança e o Disque-exploração sexual infanto-juvenil -, referidos à problemáticas e públicos distintos, cada projeto, ao invés da instituição, mereceu um registro individualizado. Inversamente, o Viva Rio, também uma organização não-governamental atuante em várias frentes, que se traduzem em múltiplos projetos, foi considerado em seu aspecto institucional, dado que os seus múltiplos programas se diferenciam uns dos outros sobretudo no sentido de representarem aspectos diversos de uma mesma problemática. O Viva Rio traz em sua própria história o desafio original de produzir a paz através da paz, ou seja, oferecer respostas não-violentas para enfrentar situações de violência. É essa sua maior inovação. Com o Viva Rio, pela primeira vez, a segurança pública era concebida, fora das instâncias governamentais e, mais do que isso, fora do âmbito estritamente policial, como um projeto que incorporava a sociedade civil no esforço de romper o ciclo vicioso da ação violenta contra a violência. Os inúmeros projetos dessa ONG, voltados para os mais diferentes públicos-alvo são, portanto, atualizações diferenciadas, muitas vezes tópicas e transitórias, de sua proposta original. Essa proposta se atualiza tanto em projetos como o monitoramento do Policiamento Comunitário de Copacabana, realizado no ano de 1995, como na instalação dos “Balcões de Direitos”, que oferecem assistência jurídica, mediação de conflitos, facilitação de documentos e palestras ou pequenos cursos a comunidades pobres da cidade do Rio de Janeiro. Ela se realiza ainda nos grandes eventos promovidos pelo Viva Rio, como a Caminhada pela Paz e o Reage Rio, ou no Serviço Civil Voluntário, realizado em parceria com a Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça, através do qual jovens de 32 municípios do estado, dispensados do serviço militar, prestam serviço às comunidades e recebem ensino de primeiro grau, noções de informática, cidadania e gestão de pequenos negócios.

No que diz respeito à natureza da organização a que estão vinculados, os projetos selecionados agruparam-se da seguinte forma:

- A) 6 programas desenvolvidos pelas Polícias

- B) 7 programas desenvolvidos por secretarias de estado / governo
- C) 2 programas desenvolvidos por empresas privadas
- D) 2 programas desenvolvidos por empresa privada em parceria com o estado
- E) 6 programas desenvolvidos por organizações não-governamentais
- F) 1 programa desenvolvido por ONGs, em parceria com o estado
- G) 1 Conselho Comunitário

1.3 - Por que inovadores?

O que há de realmente inovador, em se tratando de segurança pública, nos programas selecionados neste levantamento?

Em primeiro lugar, como já foi mencionado anteriormente, eles representam uma mudança de foco. A noção de segurança pública se expande, incorporando novos atores, sejam vítimas ou perpetradores de violência. Crianças, adolescentes, mulheres, minorias raciais, embora ainda longe de merecer a atenção de políticas públicas no campo da segurança, tornam-se, nesse período, alvo de projetos específicos, voltados para a proteção e recuperação de direitos violados.

Em segundo lugar, esses programas são movidos por princípios e pressupostos distintos daquilo que tem caracterizado as políticas de segurança tradicionais, concentradas exclusivamente na ação de polícia. Apesar de grande parte dos atendimentos policiais referirem-se a chamadas de natureza assistencial, as polícias continuam percebendo sua atuação como essencialmente dirigida ao combate armado, ao enfrentamento violento da criminalidade. Alguns desses programas se tornam inovadores, assim, não só por assinalarem a importância da participação da sociedade civil na esfera da segurança pública ou por ampliarem o escopo do que se tem considerado, tradicionalmente, como segurança pública, mas também por definirem novos problemas e apontarem novos métodos e abordagens para enfrentá-los, sem perder a referência do respeito aos direitos humanos, mas ao contrário, ressaltando sua importância. Com base nas características que os tornam inovadores, os programas podem ser agrupados da seguinte forma:

PROGRAMAS	ASPECTOS INOVADORES
<ul style="list-style-type: none"> ◆ CEOM ◆ SOS-CRIANÇA ◆ CLÍNICA DA VIOLÊNCIA ◆ DEAM ◆ ABRIGO VIVA MULHER ◆ CASA DA MULHER BERTHA LUTZ ◆ AJIR ◆ NÚCLEOS ESPECIAIS DA DEFENSORIA PÚBLICA. 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reconhecem a especificidade da vitimização que atinge mulheres e crianças e a necessidade de atendimento específico; ◆ público-alvo é a vítima, mesmo quando se trata de instituição policial; ◆ Reconhecem que a violação dos direitos dessa população-alvo significa a violação dos direitos humanos e atuam no sentido de resgatá-los.
<ul style="list-style-type: none"> ◆ PROJETO LEGAL ◆ CENTRO DE DEFESA D. LUCIANO MENDES ◆ DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA ◆ CONSELHOS TUTELARES 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Reconhecem que a criança e o adolescente, sejam ele(a)s vítimas ou infrator(a)s são sempre sujeitos de direitos que devem ser defendidos por meios legais. O apoio jurídico fornecido por esses programas visa a proteger seu público-alvo de eventuais violações dos direitos humanos cometidas por agentes do sistema policial, penitenciário ou jurídico.
<ul style="list-style-type: none"> ◆ PROGRAMA DE PROTEÇÃO AO TURISTA ◆ SOS-CRIANÇA-PM ◆ POLICIAMENTO COMUNITÁRIO ◆ PROERD ◆ PROJETO SALAS-OFFICINAS ◆ POLICIAMENTO TRANSPORTADO 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Conferem à polícia um novo papel, aproximando-a da comunidade e atribuindo-lhe funções preventivas. ◆ Incorporam projetos e metodologias experimentados, com sucesso, em outros países. ◆ Na prática, incorporam à ação de polícia a defesa dos direitos humanos.
<ul style="list-style-type: none"> ◆ DISQUE-DENÚNCIA ◆ DISQUE-EXPLORAÇÃO SEXUAL INFANTO-JUVENIL ◆ DISQUE-ROUBO DE CARRO 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Representam formas pioneiras de ação em parceria da sociedade civil e dos órgãos de segurança. ◆ Propiciam, através de denúncias anônimas, formas eficazes de contribuição da população às políticas de segurança. ◆ Fornecem canais de controle externo das ações de polícia.
<ul style="list-style-type: none"> ◆ MEDIARE ◆ VIVA RIO (Balcões de Direitos) ◆ JUIZADOS ESPECIAIS 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Desenvolvem métodos alternativos de resolução de conflitos, através de mediação, conciliação ou da agilização dos processos judiciais, quando se trata de pequenas contendas ou crimes de pequeno potencial ofensivo. ◆ Representam possibilidades de prevenção da violência. ◆ Representam (sobretudo o trabalho do MEDIARE) processos de educação para a paz.
<ul style="list-style-type: none"> ◆ VEM-PRA-CASA 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Oferece às crianças alternativa não coercitiva à vida nas ruas. ◆ Focaliza a reinserção da criança em situação de rua, na família e no sistema escolar. ◆ Visa à construção da autonomia e ao fortalecimento individual das crianças e adolescentes beneficiados.
<ul style="list-style-type: none"> ◆ CONSELHOS DA COMUNIDADE 	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Envolvem a participação da sociedade civil no acompanhamento dos processos penais e na reinserção dos egressos do sistema carcerário. ◆ Fiscalizam o cumprimento das penas alternativas de prestação de serviços à comunidade.

1.4 - Atividades desenvolvidas

Relativamente ao tipo de atividade desenvolvida ou serviços oferecidos para enfrentar preventiva ou reativamente o problema da violência, perpetrada ou sofrida por seu público-alvo, os programas selecionados podem ser descritos da seguinte forma:

ATIVIDADE / SERVIÇO	AÇÃO PRINCIPAL	PROGRAMA
1. RECEBIMENTO DE DENÚNCIA	REATIVA	ABRAPIA; Disque-Denúncia; Delegacia da Mulher (DEAM); Disque-Roubo de Carro.
2. ATENDIMENTO /ENCAMINHAMENTO (psíquico / jurídico / social)	REATIVA	CEOM; Projeto Legal; Centro de Defesa D. Luciano Mendes; Defesa dos Direitos da Criança; Clínica da Violência; SOS-Criança; Defensoria Pública; Abrigo Viva Mulher; Vem-para-casa; SOS-Criança/PM; Ajir; Conselho Tutelar; Casa da Mulher Bertha Lutz.
3. RESOLUÇÃO DE CONFLITOS	PREVENTIVA	MEDIARE; Juizados Especiais (Cíveis); Viva Rio.
4. POLICIAMENTO PREVENTIVO	PREVENTIVA	Programa de Proteção ao Turista; Policiamento Comunitário; Policiamento Transportado.
5. AÇÃO EDUCATIVA	PREVENTIVA	PROERD; Projeto Integrativo Salas-Oficinas; Viva Rio.
6. FISCALIZAÇÃO/FORMULAÇÃO DE POLÍTICAS	PREVENTIVA REATIVA	Viva Rio; Conselhos Tutelares.

Evidentemente, as fronteiras entre uma ação preventiva e uma intervenção reativa também não são facilmente demarcáveis. Toda denúncia, em última instância, é, ao mesmo tempo, uma reação a um fato consumado, como, por exemplo, uma lesão corporal ou uma ameaça, e uma forma de prevenção, seja do recrudescimento das agressões ou da consumação dessa ameaça. Inversamente uma ação de natureza essencialmente preventiva pode conter, também, uma intervenção reativa, como no caso da mediação de conflitos, através da qual procura-se prevenir a eclosão de violência, na medida em que se negocia a solução de um conflito já deflagrado. A experiência mostra, por outro lado, que as centrais de denúncia telefônica recebem vários chamados anunciando ações criminosas que ainda estão por ocorrer. Agregue-se também que a própria existência de intervenções repressivas ou de ações que as facilitem constitui, ao menos em tese, um fator de inibição do crime.

Os programas descritos a seguir representam exemplos expressivos dos seis modelos classificados acima, de acordo com o tipo de serviço oferecido. Isso não significa que ao oferecer serviços semelhantes os programas compartilhem necessariamente características comuns. Os exemplos abaixo têm, portanto, apenas valor ilustrativo e não representativo. Em anexo, encontram-se as fichas completas com as informações referentes aos 26 programas cadastrados.

1.4.1 - Recebimento de denúncia: *Disque-Denúncia*

Esse projeto foi iniciado em Agosto de 1995 com o objetivo de envolver a comunidade no combate à criminalidade. Nas palavras de seu coordenador, ele busca a

mobilização da cidadania e funciona como um mecanismo externo de pressão da polícia. Trata-se de uma iniciativa realizada por uma organização não-governamental, em parceria com a Secretaria de Estado de Segurança Pública do Rio de Janeiro. A Secretaria de Segurança cede o espaço físico e as linhas de telefone (sendo responsável por despesas gerais e tarifas públicas), enquanto a sociedade “Rio Contra o Crime”, gestora do projeto, executa o programa e mobiliza os recursos necessários à sua manutenção e divulgação. Para isso, conta com apoios como o do Sindicato das Seguradoras de veículos, da FETRANSPOR (para a divulgação do número nos ônibus) e de emissoras de rádio e TV, que veiculam gratuitamente seus anúncios. O custo médio anual do Disque-Denúncia é de R\$ 600.000,00 (seiscentos mil reais).

Como funciona:

- ♦ Ao ligar para o Disque-Denúncia, cujo número (253-1177) foi afixado em todos os coletivos da cidade, o denunciante, que tem a opção de manter-se anônimo, recebe uma senha, com base na qual poderá acrescentar, futuramente, novas informações ao caso, acompanhar o andamento das investigações e, em alguns casos, receber um prêmio em dinheiro, por ter contribuído para a elucidação de crimes importantes. A denúncia é encaminhada automaticamente ao Centro de Inteligência da Segurança Pública (CISP) e enviada, depois de uma triagem, às unidades da Polícia Civil ou da Polícia Militar. As denúncias que demandam uma ação imediata são enviadas por fax aos órgãos de segurança e confirmadas, em seguida, pelo rádio. O serviço funciona 24 horas por dia, todos os dias da semana.
- ♦ O(a)s cerca de 40 atendentes que trabalham nas mesas telefônicas recebem um treinamento específico para oferecer atendimento solidário e profissional aos denunciantes, quaisquer que sejam os motivos das chamadas. Atendendo a uma média de 300 telefonemas por dia,² o(a)s operadore(a)s não apenas encaminham as denúncias ao CISP, mas procuram, quando necessário, tranquilizar o(a) autor(a) da queixa e orientá-lo(a), quando possível.
- ♦ Em julho de 1998, 33% dos chamados referiam-se ao tráfico de drogas, 23% a roubo/furto de carros, 1% a seqüestro, 2% a estelionatos, 3% a casos de extorsão ou corrupção, 4% a homicídios ou grupos de extermínio, 5% a roubos e furtos em geral, 8% a pedidos de providência sobre as denúncias efetuadas anteriormente e 21% a um conjunto

² Embora a capacidade operacional possa chegar a 500 chamados.

de casos classificados sob a categoria “outros”. Decerto essa distribuição não retrata exatamente a frequência dos crimes cometidos em nosso estado, mas expressa, muitas vezes, o impacto, na população, de certos eventos criminosos que alcançam grande repercussão na mídia. Portanto, além de se consolidar como um canal de participação comunitária na segurança pública, o Disque-Denúncia oferece um recurso expressivo à população que se sente mobilizada, em determinados momentos, por certos temas focalizados não só pelos noticiários, mas também por novelas e demais programas de TV e rádio.

1.4.2 - Atendimento/encaminhamento: *Centro Especial de Orientação à Mulher Zuzu Angel (CEOM)*

O CEOM, criado em agosto de 1997, é um projeto desenvolvido pela Secretaria de Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Gonçalo, com o objetivo de ser um centro de referência para mulheres de qualquer grupo social que estejam vivendo em situação de violência. O programa, que funciona de segunda a sexta-feira, de 9 às 18 horas, presta assessoria jurídica, psicológica, social e de educação e saúde, e procura adotar uma postura não-vitimizante em relação às suas usuárias, tal como são chamadas pelos funcionários. Além do atendimento às vítimas, o CEOM também oferece uma modalidade de atendimento reflexivo e sócio-educativo para os homens agressores. A equipe do Centro é composta por 30 profissionais: sete assistentes sociais e seis estagiárias de serviço social; três psicólogos; dois advogados; uma bióloga; uma médica; uma pedagoga e oito funcionários administrativos, além da coordenadora. Diariamente, o CEOM atende cerca de 40 pessoas, tendo chegado a 6.150 atendimentos em seu primeiro ano de funcionamento.

Como funciona:

- ♦ As mulheres vítimas de violência encontram, no CEOM, o apoio de advogados que lhes dão orientações sobre como proceder na Polícia e na Justiça, e fazem o ajuizamento do caso, quando necessário. No setor de Educação e Saúde elas recebem orientações médicas e, se preciso, são encaminhadas para unidades de saúde do município. No que tange à situação de violência, as mulheres recebem atendimento individual nos setores de serviço social e psicologia, além de participarem de encontros coletivos, já que o programa procura integrar a usuária em um trabalho contínuo, ao invés de limitar-se a atendimentos tópicos.

- ◆ O CEOM é constituído por quatro diferentes setores que operam de forma integrada: 1) setor de Serviço Social; 2) Setor de psicologia; 3) Setor jurídico e 4) Setor de Educação e Saúde. Quando chega ao Centro, a mulher é atendida, primeiramente, pelo pessoal administrativo, que anota em uma ficha alguns de seus dados básicos e lhe fornece o cartão, com o qual se identificará nas visitas subseqüentes. Necessariamente ela passará pelo Serviço Social e pelo setor de Educação e Saúde. No primeiro, onde será atendida quantas vezes forem necessárias, ela é ajudada a desenvolver uma reflexão sobre a situação por que está passando e a potencializar seus recursos para enfrentar essa situação da melhor forma. No segundo, paralelamente aos encontros individuais, são desenvolvidas as oficinas temáticas, que ocorrem duas a três vezes por mês, com a participação (voluntária) de uma média de 20 mulheres, nas quais são debatidos os temas escolhidos pelas usuárias, com base em levantamento realizado durante as consultas. O setor de Saúde e Educação desenvolve, ainda, um trabalho de “sala-de-espera”, que consiste no atendimento (reflexão e orientação sobre temas específicos) das mulheres que aguardam suas consultas, por um(a) profissional especialmente treinado(a) para essa tarefa.
- ◆ O atendimento ao agressor envolve, primeiramente, entrevistas em separado com cada um dos parceiros e, quando não há risco envolvido, se dá através de encontros com o casal.
- ◆ Todos os atendimentos são agendados previamente, com exceção da primeira visita que pode ser feita espontaneamente. Todos os casos são mantidos sob sigilo, assim como os dados fornecidos pela(o)s usuária(o)s.

1.4.3 - Resolução de conflitos: *Mediare*

Trata-se de uma empresa privada, portanto com fins lucrativos, criada em abril de 1997. Nas palavras de seus organizadores, “propõe a utilização de métodos éticos, participativos e construtivos na prevenção e resolução de conflitos, tendo como objetivos a divulgação, a capacitação e a prática da mediação e de outras técnicas que tratem da resolução e prevenção de impasses”. Seu público-alvo é constituído por indivíduos, famílias, comunidades, empresas, instituições nacionais e internacionais em situação de conflito. O corpo técnico compõe-se de dois psicólogos, uma advogada e uma médica.

O *Mediare* oferece, basicamente, quatro modalidades de serviço: (a) mediação privada e consultoria; (b) ensino e formação técnico-profissional; (c) prevenção de conflitos e (d) centro de referência.

- (a) A **mediação privada** pode ser familiar, aplicada, por exemplo, a situações de divórcio, herança, partilha de bens, guarda de filhos, adoção, relações conflituosas entre pais e adolescentes; pode ser comercial, envolvendo perdas e danos, títulos de crédito, cobranças e arbitramento de aluguéis, sucessão, dissolução de sociedade ou comércio exterior e trabalhista, abrangendo situações de rescisão contratual, indenização, férias, horas-extra, acidentes de trabalho etc.
- (b) O **ensino e formação técnico-profissional** traduz-se em palestras, seminários, treinamentos e criação de programas acadêmicos.
- (c) A **prevenção de conflitos**, envolve consultorias, seminários e *workshops* sobre identificação, manejo e gerenciamento de conflitos; aprimoramento de habilidades comunicacionais e formas colaborativas de resolução de impasses.
- (d) O **centro de referência** é constituído por um corpo de mediadores de formação e prática multidisciplinar, que estabelece intercâmbio com redes nacionais e internacionais de profissionais e instituições especializadas.

Como funciona:

- ◆ A mediação é um processo voluntário, confidencial, através do qual uma terceira parte neutra procura facilitar a comunicação e, dessa forma, ajudar duas ou mais pessoas em conflito a encontrarem uma solução mutuamente satisfatória para suas diferenças. Os mediadores não decidem quem está certo ou errado, não tomam partido no conflito, não fazem juízos de valor, não sugerem encaminhamentos, nem fazem aconselhamento jurídico ou psicológico. Através de técnicas de escuta ativa e pelo reenquadramento dos termos da contenda, eles procuram ajudar as partes a resgatar a capacidade de entendimento mútuo no que tange aos objetos da disputa e, sobretudo, a encontrar, por elas mesmas, as soluções para o conflito.

1.4.4 - Policiamento preventivo: *Policiamento Transportado*

Esse projeto foi desenvolvido pela Polícia Militar entre os anos de 1991 e 1995, com o objetivo de “desestimular a prática do roubo em ônibus urbanos, promovendo bem-estar e sensação de segurança nos usuários, com o emprego de técnicas que imponham o mínimo de

interferência às suas atividades cotidianas”.³ Sob a alegação de que esse projeto servia apenas a uma parcela da população e de que era necessário investir pesadamente no confronto armado com os marginais, o governo empossado em 1995 cancelou o policiamento preventivo nos coletivos, assim como todos os outros programas especiais que a PM vinha desenvolvendo na gestão anterior.

O pressuposto que inspira o policiamento transportado é a idéia de que os assaltantes se valem do fator surpresa, do fato de a área estar livre da ação policial e de as vítimas terem pouca capacidade de reação, até mesmo por estarem em movimento. Em função disso, a polícia atua de forma aleatória, eliminando a previsibilidade da ação criminosa e criando, pela sua presença, um fator inibidor, que funciona como um preventivo ao roubo.

Como funciona:

Segundo o Aditamento ao Boletim da Polícia Militar, nº 211, da Ajudância Geral da PMERJ,

- ♦ Um grupo de 3 a 4 policiais fardados entravam e saíam dos ônibus aleatoriamente, percorrendo determinados trechos (essa atuação partiu de um diagnóstico das linhas de ônibus mais assaltadas e dos trechos mais perigosos). Foram previstas as seguintes condições: (a) os pontos de embarque-desembarque deveriam distar, entre si, cerca de 2,5 a 3 km (coincidindo com os pontos) e (b) consideraram-se os horários e locais de maior incidência criminal.

São as seguintes as técnicas de abordagens previstas no programa:

(a) *Abordagem de ônibus sem passarela de segurança (curral) e com 1 roleta:*

- “Ao selecionar o ônibus para abordagem, o Comandante da guarnição solicitará ao motorista a abertura das portas dianteira e traseira. A abordagem inicial será sempre pela porta traseira, deixando-se a porta dianteira como ponto de fuga (ilusória) para possíveis criminosos, evitando dessa forma, o confronto interno de conseqüências imprevisíveis, tanto para os PMs como para os usuários.
- O Comandante determinará ainda, antes de embarcar no coletivo, que um dos PMs da guarnição permaneça estrategicamente posicionado, em local que lhe permita observar o movimento no setor dianteiro do veículo (da roleta para frente), especialmente as pessoas que desembarcarem (...).

³ Ajudância Geral da PMERJ / Aditamento ao Boletim nº 21.

- Simultaneamente, seguido do outro PM, embarcará pela porta traseira e, daquele setor, procederá rápido reconhecimento do ambiente interno (pessoas, objetivo, atitudes, etc.) a fim de avaliar as condições de execução do serviço (...)
- Esse procedimento preliminar deverá ser executado com a máxima brevidade, exigindo dos PMs bastante profissionalismo, tanto em vista que a retenção do veículo por tempo demasiado interfere no cotidiano das pessoas usuárias, contrariando o objetivo do programa aqui preconizado.
- Não sendo observada qualquer anormalidade emergente, o Comandante determinará o embarque do PM postado do lado de fora (também pela porta traseira) e o deslocamento do coletivo (...) caso possíveis criminosos, indecisos diante da súbita abordagem policial não desembarquem do ônibus de imediato, poderão fazê-lo na próxima parada para passageiros, minimizando-se, ainda mais, a margem de risco de um confronto interno, em prol da segurança dos usuários.
- A essência do programa é preventiva, contudo a ação policial poderá desenvolver-se fora do coletivo, observados os princípios da oportunidade e segurança.
- A guarnição viajará no setor traseiro do ônibus observando atentamente os passageiros, com o objetivo de identificar possíveis elementos de suspeição procedendo às necessárias verificações.
- Encerradas as verificações no setor traseiro e não havendo alteração, na próxima parada para passageiros um dos PMs permanecerá naquele local enquanto o Comandante e outro PM desembarcarão pela porta traseira, adentrando novamente o coletivo pela porta dianteira, a fim de verificar os passageiros acomodados naquela parte, continuando o veículo no seu itinerário normal.
- A seguir, o PM realizará abordagem, identificação e revista nos passageiros, no sentido da roleta para a frente do ônibus, onde o Comandante estará posicionado, ocasião em que transmitirá ao mesmos, a seguinte mensagem:
 - Bom dia (tarde/noite)
 - Sou o (Graduação/Nome/Unidade Operacional)
 - Estamos aqui para garantir a tranqüilidade dos senhores
 - Queiram, por favor, colocar as mãos sobre o encosto do banco da frente, ou balaústre do teto (caso haja passageiros de pé)
- Em seguida falará aos passageiros sobre o objetivo da ação que se realiza.
- Concluída a verificação dos passageiros, no ponto estabelecido o Comandante agradecerá a colaboração e, em seguida, toda a guarnição desembarcará, dando seqüência à programação”

(b) Abordagem de ônibus com passarela de segurança (curral) e com 2 roletas.

Os procedimentos são semelhantes aos da situação anterior, com as seguintes diferenças:

- O ponto de fuga, nesse caso, é a porta traseira e a abordagem se faz a partir da porta dianteira.
- Caso haja suspeitas sobre pessoa(s) postadas na parte traseira, o Comandante demanda que o PM entre pela porta traseira, passe a roleta e realize as verificações necessárias, já com o veículo em andamento.

- Para cada abordagem é feito um registro na Papeleta de Serviço.
- A abordagem deve ser feita de forma cuidadosa, com as devidas identificações, evitando constrangimentos, intimidações e a infusão, nos usuários, de sentimentos discriminatórios.
- A abordagem deve explorar as vantagens técnicas do PM e evitar, ao máximo, os riscos para os policiais e usuários.
- Na revista pessoal deverá, sempre que possível, ser empregado o detetor de metais.
- Os ônibus escolhidos devem ter poucos passageiros, para propiciar maior mobilidade e segurança.⁴
- A atuação do policiamento transportado é diária (fora dos horários de *rush*), nos períodos de 09:00 às 13:00 hs; de 13:00 às 17:00 hs e 20:00 às 02:00 hs.

1.4.5 - Ação educativa: PROERD

O Programa Educacional de Resistência às Drogas (PROERD), iniciado pela Polícia Militar do Rio de Janeiro em abril de 1991, é uma versão brasileira do D.A.R.E. (*Drug Abuse Resistance Education*), criado nos Estados Unidos e utilizando em grande parte das escolas da rede pública norte-americana. Assim como o policiamento transportado, foi abolido em 1995, dada a opção do novo governo que se instalava naquele ano por uma política repressiva, em detrimento do trabalho preventivo. O projeto beneficia as crianças de 9 a 11 anos que fizerem parte do sistema público de ensino de primeiro grau. O objetivo do PROERD, conduzido nas salas de aula pelos próprios policiais, é prevenir o uso indevido de drogas entre jovens, ensinando as crianças a resistirem ao primeiro contato. Esse trabalho, que se resume na frase “Diga não às drogas”, uma das marcas do programa, envolve ainda o esforço de aproximação entre estudantes e policiais. O PROERD foi aplicado por policiais treinados, durante 80 horas, por uma equipe de sete policiais de Los Angeles e chegou a atingir cerca de 65.000 alunos, em 42 municípios fluminenses.

Como funciona:

⁴ OS CRITÉRIOS DE SUSPEIÇÃO REFEREM-SE AOS PASSAGEIROS QUE: Sentados nos primeiros ou último bancos; demonstrarem nervosismo quando da entrada dos PMs; não encararem de frente o PM; hesitarem em colocar as mãos sobre o encosto do banco da frente e/ou em manter os braços cruzados e/ou entre as pernas; tentarem esconder embrulhos, bolsas ou outros volumes; ficarem olhando constantemente para fora da janela ou esconderem o rosto; sentarem ou levantarem bruscamente, sem motivo; dormindo ou possivelmente dormindo; com aparência de estarem drogados ou terem feito uso de tóxicos; elementos que se destaquem, positiva ou negativamente dos demais; vendedores de sorvete e semelhantes (caixa de isopor c/ou bolsas de supermercados); grupos de pessoas desarmadas, que estando juntas possam constituir ameaça para os demais passageiros; e pessoas em grupos trajando uniformes de equipe esportiva sem serem estudantes.

O PROERD consiste em 17 aulas, proferidas ao longo de um semestre letivo, ao fim das quais os alunos recebem um diploma. Esses encontros consistem em aulas expositivas e dinâmicas, nas quais as crianças aprendem a dizer não às drogas e recebem informações sobre drogas lícitas e ilícitas: “As aulas ajudam as crianças a reforçar sua auto-estima, lidar com o estresse, prever conseqüências, resistir às mensagens pró-drogas da mídia, identificar alternativas ao uso de drogas e resistir à pressão dos grupos” (PM/ATAE/NUPID)

Ainda que nenhuma pesquisa consistente tenha indicado a eficácia desse programa, no sentido de prevenir o uso de drogas nos anos subseqüentes à sua aplicação, seja no Brasil ou nos Estados Unidos, um dos aspectos que se mostrou positivo foi a possibilidade de aproximar os policiais da comunidade e de alterar-se, com isso, a imagem da corporação. Nos últimos anos, tanto D.A.R.E quanto o PROERD, que continuou a ser executado no estado de São Paulo, sofreram mudanças de ênfase. A idéia, um tanto irrealista e culturalmente duvidosa, de evitar o primeiro contato com as drogas, através de mecanismos de resistência à pressão do grupo, vem sendo substituída pelo trabalho preventivo, de levantamento de problemas locais e de soluções que envolvam polícia, escola e comunidade.

O PROERD foi desenvolvido por policiais preparados durante 80 horas por uma equipe de sete policiais de Los Angeles e San Diego, responsável pelo D.A.R.E., e, como já dito, envolveu mais de 65.000 alunos de 42 municípios. No final do ano de 1998, a Secretaria de Segurança reativou o programa, que passou a ser desenvolvido por policiais treinados pelas equipes da Polícia Militar de São Paulo, os mesmo que haviam sido treinados, originalmente, pela PM do Rio de Janeiro.

1.4.6 - Formulação / fiscalização de políticas: *VIVA RIO*

O Viva Rio representa uma das mais significativas experiências inovadoras no campo da Segurança Pública, exatamente por ser uma iniciativa da sociedade civil para dar uma resposta ao clima de violência e medo que se espalhara pela cidade do Rio de Janeiro, sobretudo a partir de eventos como as chacinas da Candelária e de Vigário Geral. Criado em dezembro de 1993, o Viva Rio propunha-se a difundir os signos da paz; influenciar as políticas de segurança no sentido da conjugação de eficácia no controle da criminalidade e respeito aos direitos humanos; fomentar a educação de jovens e adultos e promover o desenvolvimento comunitário. O pressuposto que motivou o trabalho era a noção de que,

independentemente das opções políticas e religiosas e a despeito das diferenças de classe, havia, na cidade, um sentimento único, de que a violência tinha alcançado patamares insuportáveis. Em função disso e em nome do interesse de todos pela paz, seria possível e desejável, portanto, envolver pessoas dos mais variados matizes e procedências políticas, religiosas, sociais e institucionais em torno de um esforço comum. Uma das primeiras iniciativas públicas do movimento, em 1994, foi exatamente reunir, durante uma semana, representantes dos mais diversos setores da sociedade (como empresários, artistas, sindicalistas, religiosos, policiais, juristas, antropólogos, atletas, líderes comunitários, políticos etc.), para elaborar um diagnóstico sobre a violência no Rio e formular um conjunto de propostas, apresentadas em seguida aos candidatos ao governo do estado, em campanha na ocasião.

Assim que se consolidou e em conformidade com o espírito que motivou sua criação, o Viva Rio passou a ser dirigido por um Conselho de Coordenadores, composto por dezenove pessoas, entre as quais se incluem lideranças empresariais e sindicais, membros da elite cultural e moradores de favelas, representantes de jornais concorrentes, lideranças católicas e evangélicas, assim como simpatizantes de partidos divergentes. Esse grupo, que não representa e tampouco se confunde com o Viva Rio, sendo formado por voluntários, cujas ações e opiniões não comprometem suas instituições e organizações de origem.⁵

Por se tratar de uma instituição, e não simplesmente de um programa, a estrutura administrativa do Viva Rio é bastante complexa: além do Conselho de Coordenadores, ele é formado por um grupo de diretores, pelo Secretário Executivo, pelas diversas assessorias (Jurídica, de Planejamento, Controle e Informação) e pelas diversas gerências e coordenações (Gerência Administrativa, Gerência Financeira, Coordenação de Comunicação e Marketing, Coordenação de Projetos Segurança e Direitos Humanos, Coordenação de Projetos Educação Comunitária, Coordenação de Desenvolvimento Comunitário). A Pesquisa, desenvolvida pelo ISER (Instituto de Estudos da Religião, braço não inserido na estrutura do Viva Rio), oferece subsídios às ações da entidade e esteve na base de sua criação, quando o então Núcleo de Pesquisas do ISER realizou o primeiro monitoramento dos dados da criminalidade no Rio de Janeiro.

⁵ Para uma cronologia detalhada dos três primeiros anos de funcionamento do Viva Rio (1993-1996), ver Miranda (1998). Para uma discussão dos movimentos sociais “pós-modernos”, tomando como exemplo o Viva Rio, ver Luiz Eduardo Soares, “O herói serial e a sensibilidade pragmática”, *in* Soares *et al.* (1996).

Propor e fiscalizar políticas são algumas das áreas em que o Viva Rio atua, embora esse movimento tenha se destacado como formulador, proponente e, mesmo que não oficialmente, fiscalizador das políticas em curso na esfera da segurança pública. Ao lado disso, o Viva Rio atua nos seguintes campos:

(a) **Eventos, mobilização e campanhas pela paz:** Romaria da Paz (1994); Caminhada pela Paz (1994); Reage Rio (1995), Campanha “Rio Abaixo Essa Arma” (1999), entre outras.

(b) **Projetos de segurança e direitos humanos:**

- ♦ **Pesquisa:** produção de informações qualificadas sobre violência urbana (desenvolvimento de bases de dados que viabilizem a avaliação e o planejamento de políticas públicas);
- ♦ **Policimento comunitário:** experiência realizada em parceria com a PMERJ, visando a interação sistemática entre as polícias e organizações da sociedade civil e do setor privado, tendo em vista um policiamento preventivo, orientado para a resolução de problemas específicos geradores de insegurança no plano local. A participação do Viva Rio no policiamento comunitário se deu não apenas no monitoramento da experiência pelo ISER (pesquisa quantitativa e qualitativa),⁶ como na própria organização e manutenção dos conselhos comunitários de área. Esses conselhos, que reuniam representantes de uma determinada área circunscrita pelo projeto, estavam incumbidos de, juntamente com os policiais, definir os problemas locais e colaborar na busca de soluções);
- ♦ **Balcão de direitos:** Esse projeto oferece assistência jurídica em favelas e opera no campo da proposição de políticas (como a proposta de reforma do sistema de segurança pública em parceria com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça). Considerando que uma boa parte da população não tem acesso aos instrumentos legais para defender-se satisfatoriamente e para resolver seus conflitos de forma não-violenta, o Viva Rio, com o apoio do Ministério da Justiça, através da Secretaria Nacional dos Direitos Humanos, instituiu os Balcões de Direitos em diversas favelas, nas quais os líderes comunitários manifestaram, em consulta prévia, a necessidade de assistência jurídica para seus moradores. Segundo os termos do folheto de divulgação do projeto, os Balcões procuram “...combinar o serviço jurídico às regras de convivência e valores de dignidade presentes nas comunidades carentes. Resgatar o sentido de pertencimento, de sujeito ativo. Usar o Direito como um instrumento de mudança e inclusão”. Em parceria com a Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, com a Superintendência do Instituto Nacional de Seguridade Social, com o Instituto Felix Pacheco, com a Seccional Rio da Ordem dos Advogados do Brasil, com a Vara de Execuções Penais, com o Instituto de Psiquiatria da Universidade Federal do Rio de Janeiro e com a Clínica da Violência, os Balcões de Direito implantaram seus primeiros núcleos nas seguintes comunidades: Favela da

⁶ Carneiro, coord. (1995), monitoramento quantitativo; Musumeci, coord. (1996), monitoramento qualitativo.

Rocinha, em São Conrado; Favela Parque Maré (Maré); Favela Chapéu Mangueira e Babilônia (Leme); Favela Santa Marta (Botafogo); Condomínio Residencial de Rio das Flores (Jacarepaguá); Favela do Vidigal e Centro Comunitário de Cavalcanti. Os Balcões oferecem orientação sobre direitos e deveres; conciliação de conflitos; atendimento jurídico; facilitação de documentos; palestras e pequenos cursos.

(c) Educação comunitária:

- ♦ **PAE:** Projeto voltado para o ensino de primeiro e segundo grau, em favelas e bairros carentes da cidade, visando à preparação dos beneficiados para o mercado de trabalho. Esse é um projeto da Secretaria Especial do Trabalho da Prefeitura do Rio de Janeiro, coordenado pelo Viva Rio e executado em parceria com 225 organizações comunitárias locais;
- ♦ **Serviço civil voluntário:** Consiste no ensino de primeiro grau, na transmissão de noções de informática, cidadania e gestão de pequenos negócios para jovens de 32 municípios do estado, dispensados do serviço militar, que, em troca, prestarão serviços à comunidade. Trata-se de programa da Secretaria de Direitos Humanos do Ministério da Justiça - coordenado, no Rio de Janeiro, pela Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social, e dirigido e executado pelo Viva Rio em parceria com 104 organizações comunitárias. As turmas, que utilizam o espaço das organizações comunitárias locais, são compostas por 30 alunos que serão instruídos segundo a metodologia de ensino à distância, como o Telecurso 2000. O estudo é combinado com ações comunitárias e envolve um sistema de estímulos, controles e avaliação referido à produtividade dos professores e alunos. “Em inícios de 1998, o Viva Rio coordenava uma rede composta de 329 turmas com este perfil, com cerca de 10.000 alunos, em 260 comunidades pobres e 34 municípios do estado do Rio” (*idem*).

(d) Desenvolvimento comunitário:

- ♦ **VIVA CRED:** crédito, sem burocracia, para financiamento de pequenos empreendimentos na área de serviços e produção de bens, em comunidades carentes (Rocinha e Rio das Pedras, até 1998);
- ♦ **Projeto habitacional Rio das Flores:** construção, urbanização e regularização de 248 de casas erguidas em sistema de mutirão, para famílias vitimadas pelas enchentes de 1996 (coordenado pelo Viva Rio, em parceria com a Secretaria de Habitação da Prefeitura);
- ♦ **Favela Bairro-Esporte Comunitário:** aprendizagem e prática de esportes por parte de 1.000 crianças e adolescentes, entre 7 e 17 anos, nas instalações esportivas da comunidade, dentro do conceito ‘esporte para a cidadania’ (Favelas do Vidigal, Grotão e União). No início de 1998, o projeto envolvia 2600 alunos em comunidades do Favela Bairro;
- ♦ **Jardineiros do Bairro:** treinamento para jovens no ofício de jardineiro. Inicialmente foram treinados 20 jovens do Morro Santa Marta, em Botafogo, mas o projeto deve se estender por mais 10 bairros da cidade (parceria com Parques e Jardins e apoio do Comunidade Solidária). Cerca de 100 canteiros já foram construídos ao longo da rua

Voluntários da Pátria. Ao fim do primeiro ano de treinamento e implantação, o projeto passa a depender da iniciativa privada

- ♦ **Viva Bebê** : Profissionalização de babás e auxiliares de creches (desenvolvido em Acari);
- ♦ **Carioquinha**: profissionalização de guias turísticos em três comunidades faveladas, situadas em áreas de potencial turístico (Vidigal, Babilônia e Chapéu Mangueira).

(e) **Voluntários Prontos para a Ação**: Esse programa consiste no aproveitamento, de maneira abrangente e sistemática, da rede de voluntários que têm participado das mobilizações, campanhas e projetos do Viva Rio para atuação em situações emergenciais.

1.5 - Área de abrangência dos programas

Embora a maior parte dos programas analisados tenha como foco de atuação o Estado do Rio de Janeiro ou parte dele - e esse foi um dos critérios de inclusão no cadastro de programas inovadores -, a ação de alguns deles ultrapassa as fronteiras do estado. Em certos casos, como o dos Conselhos Tutelares, os Juizados Especiais e as Delegacias da Mulher, trata-se de órgãos instituídos por lei federal, destinados, por definição, a atuar de forma capilarizada em todo o território brasileiro, embora com autonomia e abrangência locais. Nesses casos, o Rio de Janeiro (suas cidades ou o próprio estado) apenas abriga os núcleos estaduais e/ou municipais que põem em prática uma política nacional. Entretanto, dada a autonomia administrativa dos estados, os serviços oferecidos podem diferir em cada núcleo ou em cada cidade e podem adquirir, no estado do Rio, características específicas que expressam as iniciativas de seus gestores. Um exemplo são as seis Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, do Rio de Janeiro, que, entre outras particularidades, recebem um nome diferente das quase cem Delegacias de Defesa da Mulher existentes em São Paulo.

Em outros casos, como o SOS-exploração sexual e o Viva-Rio, ocorreu uma expansão de projetos concebidos em âmbito estadual, os quais se consolidaram, se fortaleceram e ganharam notoriedade, ampliando suas intervenções e ramificando-se em outros estados, ainda que a sede do programa, assim como sua referência básica continue sendo o estado ou a cidade do Rio de Janeiro. Os 26 projetos incluídos neste levantamento distribuem-se da seguinte forma, no que diz respeito à área de atuação:

Município do Rio de Janeiro	4
Grande Rio	1
Brasil	5
Ambíguo	4

1.6 - Duração dos programas

Foram considerados, neste cadastro, aqueles programas inovadores cujo surgimento se deu a partir da segunda metade da década de 80. Não por acaso, seus públicos-alvo e as atividades desenvolvidas referem-se, como se verá em seguida, a temas que despertaram o interesse público e foram vocalizados, nesse período, como importantes problemas sociais. A relação que se segue não indica, evidentemente, uma distribuição aleatória. Parte dos programas desenvolvidos, por exemplo, pela Polícia Militar refletem uma política de governo, instituída entre os anos de 1991 e 1994, que tinha como meta, na área da segurança, o desenvolvimento de projetos preventivos inspirados no respeito aos direitos humanos. Essa política foi abandonada, no governo subsequente, o que resultou na desativação, na PM, de todos os projetos mencionados. No período de 1995 a 1998, a política de segurança do estado sofreu uma brusca mudança de orientação, voltando-se predominantemente para a esfera repressiva, particularmente para os confrontos armados, o que resultou na suspensão ou mutilação dos programas preventivos que mal começavam a revelar seus primeiros resultados. O atual governo, iniciado em 1999, vem, pouco a pouco, resgatando vários desses projetos abandonados pela administração precedente, como um sinal, entre tantos outros, de recuperação da matriz preventiva que ora se soma a uma nova concepção e abordagem da dimensão repressiva.

**PROGRAMAS INOVADORES DE SEGURANÇA PÚBLICA,
SEGUNDO A DATA DE INSTAURAÇÃO**

1. DEFENSORIA PÚBLICA ⁷	anos 1950
2. BENTO RUBIÃO	1986
3. DEAMs	1986
4. D. LUCIANO MENDES	1988
5. SOS- CRIANÇA (ABRAPIA)	1988
6. JUIZADOS ESPECIAIS	1988
7. PROJETO LEGAL	1990
8. CONSELHOS TUTELARES	1991
9. PROGRAMA DE PROTEÇÃO AO TURISTA (PMERJ)	1991
10. SOS-CRIANÇA (PMERJ)	1991
11. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO DE QUARTEIRÃO (PMERJ)	1991
12. PROERD (PMERJ)	1991
13. PROJETO SALA-OFICINAS (PMERJ)	1991
14. POLICIAMENT DE ÔNIBUS (PMERJ)	1991
15. VIVA-RIO	1993
16. CASA DA MULHER BERTHA LUTZ	1993
17. VEM PRA CASA (SMDS)	1994
18. CONSELHOS DA COMUNIDADE	1995
19. DISQUE-DENÚNCIA	1995
20. AJIR (CEAP)	1996
21. CLINICA DA VIOLÊNCIA	1996
22. DISQUE-EXPLORAÇÃO SEXUAL (ABRAPIA)	1997
23. MEDIARE	1997
24. CEOM	1997
25. ABRIGO “VIVA MULHER” (SMDS)	1998
26. DISQUE- ROUBO DE CAROS	1998

1.7 - Público-alvo

A partir de 1990, quando o Estatuto da Criança e do Adolescente (Lei nº 8.069/90) consolidou as garantias que a Constituição Federal de 1988 conferia a crianças e adolescentes, desenvolveu-se uma série de projetos, com o objetivo de atender a essa população que ganhava, com as novas leis, o estatuto de cidadã e, dessa forma, uma série de direitos, cuja observância demandava instrumentos apropriados. Fiscalizar o cumprimento do ECA, denunciar os abusos, defender os direitos das crianças e adolescentes vítimas e infratore(a)s e formular novas políticas para assegurar os direitos das crianças e adolescentes passou a

⁷ A defensoria pública já existe desde a década de 50, mas em 1988 tornou-se um órgão autônomo do poder executivo e vem sendo valorizada como recurso para propiciar o acesso à cidadania, tendo desenvolvido recentemente os núcleos especiais, como o núcleo de atendimento à mulher, que expressam novas categorias de cidadania e novas noções de direito.

representar um novo horizonte de trabalho e deu origem a organizações governamentais e não governamentais especialmente dedicadas a essas tarefas. Paralelamente ao processo de ampliação da cidadania, que agora passava a abranger e privilegiar os menores de 18 anos, ocorria, na década de 90, um aumento da criminalidade urbana, expressa, entre outros indicadores, segundo percepções da mídia e da população, pelo número de crianças pobres nas ruas, praticando pequenos e grandes delitos, e pela quantidade de jovens envolvidos com o tráfico de drogas. Às denúncias que, no início da década de 80, superdimensionavam o número de crianças na rua seguiram-se as primeiras pesquisas que retratavam uma situação menos grave do que se supunha, portanto administrável, embora bastante dramática. Concluído o levantamento, as centenas de milhares de “menores”, como ainda eram chamados nos anos 80, reduziam-se, na verdade, segundo dados do IBASE, a cerca de mil meninos e meninas nas ruas do Rio de Janeiro. Nesse período, em que também se discutia a pertinência, posteriormente contestada, de trabalhos sócio-educativos realizados nas próprias ruas onde viviam as crianças, desenvolveram-se inúmeros projetos voltados para essa população específica, além daqueles destinados aos jovens moradores das áreas pobres da cidade, considerados, por sua condição sócio-econômica, como uma população especialmente vulnerável aos riscos da marginalidade. Em certa medida, como já foi sugerido na Introdução deste trabalho, todos os projetos de geração de renda, de criação de alternativas esportivas, educativas e culturais, de ampliação do acesso à cidadania e até mesmo os trabalhos de evangelização representam, direta ou indiretamente, experiências na área da segurança pública, se levarmos em conta seus esforços em evitar o caminho da criminalidade. Nesse perfil enquadram-se centenas de projetos, governamentais e não governamentais, dirigidos a crianças e adolescentes, nas ruas e fora das ruas, e inúmeras iniciativas desenvolvidos em comunidades pobres, como o “ECO” e a “Casa da Cidadania”, da Favela Santa Marta, em Botafogo; a “Casa da Paz” e o “Afro Reggae”, de Vigário Geral; a “Fábrica da Esperança”, voltada para o Complexo de Acari; o “Pré-vestibular para Negros e Carentes”, atuante, sobretudo, na Baixada Fluminense; o “Meninas da Calçada”, que envolve as áreas de prostituição da cidade; o “Ex-Cola”, que tem como foco o centro do Rio, o “Se Essa Rua Fosse Minha”, na Zona Sul do Rio e tantos outros.⁸

Assim como as crianças e adolescentes passaram, nos anos 80, a representar um importante foco de preocupações, tanto no que diz respeito aos seus direitos quanto ao seu

⁸ Esses programas foram catalogados no volume “Juventude: conflito e solidariedade”, publicado pelo ISER (Novaes, org., 1998).

envolvimento em atividades criminosas, a violência contra a mulher começou a ganhar alguma notoriedade nos movimentos sociais e a mobilizar esforços preventivos e reativos. A Constituição Federal de 1988, nos artigos 5º e 226 dos parágrafos 5º e 8º, assegurava à mulher direitos e obrigações iguais aos dos homens, inclusive no que tocante à chefia da sociedade conjugal, atribuindo ao Estado o dever de criar mecanismos para coibir a violência no âmbito da família e proteger cada um dos seus membros. Além disso, em novembro de 1995, o Brasil ratificou a Convenção Interamericana para Prevenir, Punir e Erradicar a Violência contra a Mulher (Convenção de Belém do Pará/OEA - 1994), a qual caracterizava as diferentes formas de violência contra a mulher (com especial ênfase para as modalidades de violência perpetradas no próprio domicílio) e estabelecia uma série de medidas preventivas e punitivas a serem tomadas pelo Estado no enfrentamento da violência doméstica e de gênero. A convenção de Belém do Pará declara que a violência contra a mulher representa uma violação aos direitos humanos e às liberdades fundamentais e limita, total ou parcialmente, o reconhecimento, o gozo e o exercício de tais direitos e liberdades. Vale lembrar que, uma vez assinada pelo país, essas convenções se transformam em lei e adquirem *status* de norma constitucional, ainda que a experiência mostre que elas não têm sido plenamente cumpridas. Com base nos acordos e convenções firmadas pelo Brasil, oferecer instrumentos de proteção à mulher vítima da discriminação e da violência tornou-se, no plano do Direito, mas não necessariamente na esfera prática, uma diretriz de amplitude nacional. Já em 1981 o Brasil havia assinado, ainda que com reservas, a Convenção Internacional sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação Contra a Mulher, aprovada pela Assembléia Geral das Nações Unidas em 1979,⁹ assinalando, com isso, um primeiro movimento no sentido de reduzir as diferenças entre os gêneros. O surgimento, na década de 80, ainda que em proporções muito reduzidas, de Abrigos, Centros de Atendimento à Mulher e das Delegacias da Mulher revela um sinal de aceitação, por parte do poder público, de sua responsabilidade pela segurança da mulher, mesmo no espaço privado. Essa perspectiva foi discretamente aprofundado nos anos 90 e, ao que tudo indica, se confirmadas as tendências internacionais, se transformará em política de Estado no próximo milênio. De qualquer modo, chama atenção o fato de as crianças e as mulheres serem, como mostra a tabela anterior, os principais alvos de um número significativo de programas iniciados nas décadas de 1980/1990.

⁹ Em 1994 o governo brasileiro retirou as reservas impostas ao texto em 1981, ratificando plenamente seu conteúdo.

Na tabela a seguir os programas estão dispostos, em diferentes níveis de agregação, segundo o público a que se dirigem.

PÚBLICO-ALVO		
MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA MULHERES EM SITUAÇÃO DE VIOLÊNCIA	VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA	MULHERES
VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA (MASC. OU FEM)		HOMENS/ MULHERES
CRIANÇAS E ADOLESCENTES CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE EXPLORAÇÃO SEXUAL CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS DE VIOLÊNCIA DOMÉSTICA	VÍTIMAS E INFRADORES	CRIANÇAS E ADOLESCENTES
CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS OU INFRADORAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS OU INFRADORAS CRIANÇAS E ADOLESCENTES VÍTIMAS OU INFRADORAS		
CRIANÇAS E ADOLESCENTES VIVENDO NAS RUAS CRIANÇAS, ADOLESCENTES E FAMÍLIAS EM SITUAÇÃO DE RUA		
CRIANÇAS DE 9 A 11 ANOS DA REDE ESCOLAR CRIANÇAS E ADOLESCENTES POBRES ENTRE 13 E 17 ANOS	POPULAÇÃO DE RUA CRIANÇAS E ADOLESCENTES	
TODA A COMUNIDADE TODA A COMUNIDADE TODA A COMUNIDADE TODA A COMUNIDADE TODA A COMUNIDADE PESSOAS OU GRUPOS EM SITUAÇÃO DE CONFLITO POPULAÇÃO RESIDENTE E USUÁRIA DE BAIROS ESPECÍFICOS USUÁRIOS DE ÔNIBUS URBANOS	POPULAÇÃO EM GERAL	POPULAÇÃO EM GERAL
TURISTAS POPULAÇÃO CARCERÁRIA NEGROS	POPULAÇÕES ESPECÍFICAS	POPULAÇÕES ESPECÍFICAS

1.8 - Serviços oferecidos ¹⁰

A maior parte dos programas considerados oferece alguma forma de atendimento (jurídico, psicológico, social, etc.), ao mesmo tempo em que seu trabalho é divulgado através de palestras, cursos e seminários. Como a filosofia, o tipo de trabalho e a forma de atuar ainda são em vários casos pouco aceitos e/ou conhecidos, exatamente pelo fato de serem inovadores (ou poderem ser assim considerados), os profissionais responsáveis pelo andamento desses programas são ao mesmo tempo executores e propagadores das ações efetuadas. Alguns programas desenvolvem múltiplas atividades e englobam várias frentes simultaneamente, uma

¹⁰ Dado que muitas organizações prestam mais de um serviço, o número de serviços é maior do que o número de organizações.

vez que seu público-alvo e a problemática que o envolve requerem, segundo seus proponentes, uma intervenção multidisciplinar. É o caso do CEOM, de São Gonçalo, que oferece às mulheres em situação de violência uma gama variada de serviços tais como: assessoramento jurídico (orientação e ajuizamento); encaminhamento para unidades de saúde; atendimento psico-social; palestras (internas e externas) e atendimento aos homens agressores. É esse também o caso do Abrigo Viva Mulher, que, além de acolher as mulheres em situação de risco doméstico (e seus dependentes) em local sigiloso, oferece apoio jurídico e social às vítimas. Da mesma forma, o programa SOS-Criança, da ABRAPIA adota medidas institucionais de proteção às crianças vítimas de abuso, encaminha as famílias atendidas para os serviços apropriados, oferece a elas atendimento psicossocial, presta serviços de advocacia para crianças e adolescentes vítimas de maus-tratos familiares e institucionais, além de desenvolver trabalhos na área da prevenção da violência doméstica.

Em linhas gerais, a tabela abaixo resume os serviços que os programas se dispõem a oferecer, e que estão descritos mais detalhadamente nas fichas do cadastro em anexo:

ATIVIDADES DESENVOLVIDAS PELOS PROGRAMAS¹¹
1. Atendimento / orientação jurídica e/ou sócio-jurídica
2. Orientação / Encaminhamento
3. Cursos, palestras, treinamento, capacitação, seminários etc.
4. Atendimento psíquico e/ou social
5. Assessorias, consultorias
6. Atendimento policial (reativo ou pró-ativo)
7. Publicações, produção de material, divulgação
8. Pesquisas / produção de dados internos
9. Recebimento de denúncias
10. Acompanhamento/monitoramento de casos
11. Ações jurídico-políticas
12. Acolhida / refúgio
13. Abordagem de população de rua
14. Articulação política
15. formulação de políticas públicas
16. Centro de Referência (criação de redes, intercâmbio internacional etc.)
17. Apoio na busca de recursos sociais (emprego, moradia, escola etc.)
18. Controle e fiscalização de serviços
19. Serviços filantrópicos / assistenciais

1.9 - Objetivos, custos e processos de avaliação

Dentre os entrevistados, onze consideram que o programa que representam alcançou os objetivos propostos. Seis afirmam que os objetivos foram parcialmente alcançados, três

¹¹ A lista de atividades e serviços resume as informações fornecidas pelos entrevistados. Mesmo que o programa desenvolva outras atividades não mencionadas nas entrevistas, estamos considerando aqui aquelas com as quais o programa explicitamente se identifica.

reconhecem que não foi possível atingir as metas visadas e quatro deles não conseguiram fornecer uma informação precisa a respeito do sucesso ou do fracasso de seus trabalhos. Parte da dificuldade em definir os resultados, refere-se à precariedade dos sistemas de avaliação dos programas em foco. Dos vinte e seis programas analisados, apenas onze realizam algum tipo de avaliação formal dos resultados e são raras as situações em que a avaliação é realizada por agentes externos. Isso se deve, provavelmente, ao fato de grande parte dos programas ser desenvolvida e, portanto, financiada pelo próprio governo, que, ao contrário das agências internacionais, não costuma exigir avaliação de seus programas e, menos ainda, a presença de avaliadores *ad hoc*.

Fato expressivo, no que se refere ao gerenciamento dos projetos, é a dificuldade dos entrevistados em avaliar o custo dos programas que dirigem ou representam: apenas oito entrevistados foram capazes de fornecer o valor mensal ou anual das despesas realizadas pelo projeto e nove deles não têm orçamento próprio, dependendo exclusivamente das verbas municipal ou estadual, para a manutenção ou aquisição de cada componente necessário ao funcionamento do projeto.

A tabela abaixo, que revela as fontes de financiamento dos programas catalogados pelo levantamento, indica não apenas a multiplicidade de recursos acionados por cada instituição ou programa (sobretudo por parte das organizações que, como o Viva Rio, desenvolvem projetos em diferentes áreas), mas sobretudo uma presença muito tímida das organizações internacionais nos investimentos realizados ao longo das décadas de 80 e 90 no terreno da segurança pública.

FONTES DE FINANCIAMENTO	PROGRAMAS
GOVERNO MUNICIPAL	1. CEOM 2. DEFESA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS 3. ABRIGO VIVA-MULHER 4. VEM-PRA-CASA 5. CONSELHOS TUTELARES 6. VIVA RIO.
GOVERNO DO ESTADO PMERJ	1. DEFESA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS 2. DEFENSORIA PÚBLICA 3. DELEGACIAS DA MULHER 4. VIVA RIO 5. PROGRAMA DE PROTEÇÃO AO TURISTA 6. SOS CRIANÇA (PMERJ) 7. POLICIAMENTO COMUNITÁRIO 8. PROERD 9. PROJETO INTEGRATIVO SALAS-OFFICINAS 10. POLICIAMENTO TRANSPORTADO
GOVERNO FEDERAL	1. DEFESA DOS DIREITOS DAS CRIANÇAS 2. SOS EXPLORAÇÃO SEXUAL INFANTO JUVENIL 3. SOS CRIANÇA 4. VIVA RIO
AGÊNCIAS INTERNACIONAIS	1. PROJETO LEGAL 2. CENTRO DE DEFESA D. LUCIANO MENDES 3. DEFESA DOS DIREITOS DA CRIANÇA 4. AJIR 5. VIVA RIO
AGÊNCIAS NACIONAIS	1. CENTRO DE DEFESA D. LUCIANO MENDES 2. SOS CRIANÇA 3. VIVA RIO
CLIENTES / USUÁRIOS	1. CLÍNICA DA VIOLÊNCIA 2. MEDIARE
SÓCIOS	1. SOS CRIANÇA
PODER JUDICIÁRIO	1. JUIZADOS ESPECIAIS
DOAÇÕES PRIVADAS (individuais ou institucionais)	1. SOS CRIANÇA 2. DISQUE-DENÚNCIA 3. DISQUE-ROUBO-DE-CARRO
ONGs	1. VIVA RIO
NENHUMA	1. CONSELHOS DA COMUNIDADE

2. Projetos em desenvolvimento - 1999/2000

O novo governo do Estado do Rio de Janeiro, eleito por uma coligação de partidos de esquerda, empossado em 1º de janeiro de 1999, atribuiu importância central ao tema da segurança pública. Desde a campanha, quando elaborou, com uma equipe de técnicos, coordenada por Luiz Eduardo Soares, o livro *Violência e Criminalidade no Estado Rio de Janeiro* (Garotinho *et al.*, 1998), seu projeto para o estado tinha como objetivo o desenvolvimento de uma política de segurança que conjugasse eficiência e respeito aos direitos humanos. O eixo central do trabalho que se iniciaria em seguida era a noção de que a

eficiência do trabalho policial, sua capacidade efetiva de combater a criminalidade e a desordem pública não é, de forma alguma, incompatível com o respeito aos direitos individuais. O que se deseja é uma polícia profissional, tecnicamente qualificada e investigativa, uma polícia voltada para o cidadão, e não para a defesa do Estado. Uma polícia eficaz e eficiente, capaz de aumentar a segurança de todos e reduzir o número de mortes de civis decorrentes da ação policial, diminuindo, ao mesmo tempo, as taxas, hoje alarmantes, de vitimização dos próprios policiais.¹² Para viabilizar essa nova política, o governo do estado ampliou o leque das atribuições da Secretaria de Segurança Pública, criando uma nova subsecretaria: a “Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania”, que formulou e vem desenvolvendo diversos programas que se adequam perfeitamente aos critérios adotados nesta pesquisa para definir projetos inovadores. Em primeiro lugar, foram instituídas três subsecretarias adjuntas que representam, por si sós, experiências inéditas em uma secretaria de segurança: a primeira delas é a Ouvidoria de Polícia, criada para receber tanto denúncias como elogios aos policiais civis e militares que vierem, respectivamente, a incorrer em qualquer tipo de desvio de conduta ou que desempenharem exemplarmente suas funções. A segunda é a Subsecretaria Adjunta de Segurança da Mulher, instituída com o propósito de formular uma política para enfrentar o problema da violência intrafamiliar contra as mulheres. A terceira subsecretaria adjunta refere-se às violações dos direitos das chamadas minorias raciais e sexuais, e aos crimes de natureza ambiental. Descreveremos a seguir os principais programas que estão sendo implementados e desenvolvidos no Rio de Janeiro desde os primeiros meses de 1999.

2.1 - Ouvidoria de Polícia

Esse organismo, pertencente à Secretaria de Estado de Segurança Pública, criado pela Lei 3.168, de 12 de janeiro de 1999, tem o objetivo de garantir que as denúncias efetuadas pela população sobre práticas arbitrárias ou ilegais cometidas por policiais civis e militares sejam devidamente registradas e investigadas, e os acusados punidos, quando se comprovar a procedência das acusações. Por outro lado, a Ouvidoria funciona também como um instrumento de reconhecimento do bom desempenho policial, favorecendo, com isso, o aprimoramento das Polícias, por meio da valorização e do fortalecimento da auto-estima de seus agentes.

As denúncias que chegam à Ouvidoria são registradas e, em seguida, encaminhadas às Corregedorias das Polícias Militar e Civil, cabendo à Ouvidoria a responsabilidade de

¹² Sobre o problema da vitimização de policiais, cf. Muniz e Soares (1998).

fiscalizar/monitorar o trabalho realizado naqueles órgãos. Quando o caso requer providências imediatas, as Polícias são acionadas através de fax ou de contato telefônico.

Em seus três primeiros meses de existência, a Ouvidoria da Polícia recebeu 676 denúncias contra policiais civis e/ou militares e 14 elogios (10 relativos à Polícia Militar e 04 à Polícia Civil). Do conjunto das denúncias, 424 (63%) são relativas à Polícia Militar e 252 (37%) à Polícia Civil.¹³ No que tange à Polícia Militar, as denúncias referem-se, predominantemente, a extorsão/concussão (25% dos casos) e abuso de autoridade (12,9% dos casos). No que se refere à Polícia Civil, as maiores concentrações estão em qualidade de atendimento (30,2% dos casos) e extorsão/concussão (18,6% dos casos);

Na Ouvidoria as denúncias podem ser efetuadas pessoalmente ou através de telefonemas anônimos.¹⁴ A Ouvidoria funciona como um importante instrumento de controle externo das polícias, embora não tenha poder e estrutura investigativa que lhe permita desvincular-se, definitivamente, da esfera policial. Três meses depois de inaugurado, o serviço já propiciara 24 (vinte e quatro) punições de policiais militares e duas de policiais civis (um deles preso em flagrante).

2.2 - Subsecretaria Adjunta de Segurança da Mulher

Essa nova subsecretaria instituiu, em 8 de março de 1999, Dia Internacional da Mulher, a Comissão de Segurança da Mulher, para subsidiá-la em suas formulações. A comissão vem se reunindo mensalmente, com o propósito de apoiar a Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania na definição e implementação de políticas orientadas para os problemas da violência intrafamiliar e de gênero. A comissão conta com a participação de representantes do Conselho Estadual dos Direitos da Mulher (CEDIM), da Polícia Civil, da Defensora Pública, da Casa da Mulher Bertha Lutz (Volta Redonda), do Sindicato dos Trabalhadores Domésticos do Município do Rio de Janeiro, da CEPIA, do Ser Mulher e do Ministério Público. Com o apoio da Comissão, a Subsecretaria vem desenvolvendo um conjunto de projetos, entre os quais se destacam:

¹³ Lemgruber, J. - Sumário das Atividades da Ouvidoria de Polícia. Secretaria de Segurança Pública do Rio de Janeiro, 1999.

¹⁴ Do total de denúncias, 85% chegaram por telefone, 5% das através de cartas e 10% dos denunciadores dirigiram-se pessoalmente à Ouvidoria. Em sua grande maioria, as denúncias (86%) foram efetuadas anonimamente.

2.2.1 - Criação de abrigos estaduais para mulheres vítimas de violência

No início do ano 2000, deverão ser inaugurados três refúgios seguros para as mulheres em situação de risco doméstico, na Baixada Fluminense, em São Gonçalo e na cidade do Rio de Janeiro. Sem a pretensão de operar milagres, de tomar decisões pelas vítimas, de apontar o melhor caminho ou de assumir responsabilidades por elas, o projeto casa-abrigo pretende ajudar as mulheres a identificar suas opções; discutir com elas os passos que podem ser dados nas circunstâncias em que se encontram e ajudá-las a resgatar sua própria força para fazer as escolhas necessárias. Os abrigos fornecerão, portanto, além da hospedagem protegida por sigilo, o atendimento especializado, multiprofissional, visando o apoio jurídico, psicológico e social. Isso significa que a vítima e seus filhos serão amparados por uma rede articulada de profissionais, dentro e fora do abrigo, que terá como objetivos: ajudar as mulheres e crianças na recuperação física, quando necessário; apoiá-las na formulação de queixa-crime, no desenvolvimento de eventuais processos judiciais e na obtenção de medidas cautelares; ampará-las psicologicamente, no seu esforço de recuperação da auto-estima; ajudá-las a refletir e, conseqüentemente, compreender melhor a situação por que estão passando (iluminando, com isso, as possibilidades reais de rompimento com a situação de violência) e, finalmente, ajudá-las a descobrir os meios práticos para reiniciar sua vida em novas bases. Segundo o artigo 4º da Lei estadual nº 2449, de 24 de outubro de 1995, que autoriza o Poder Executivo a criar os abrigos para o acolhimento provisório de mulheres vítimas de violência, o número de mulheres (e dependentes) abrigadas não deve ser superior a 20 (vinte). Segundo essa mesma lei, que determina que “as mulheres vitimadas e seus dependentes deverão ser encaminhados aos abrigos através das unidades policiais competentes” (Art. 2º), “O prazo máximo de permanência das mulheres vitimadas e seus dependentes, será de no máximo 3 (três) meses” (Art. 5º), renovável por um período não superior a 30 (trinta) dias.

2.2.2 - Reestruturação das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher

O projeto das Delegacias da Mulher, que tinha como objetivo fornecer às vítimas de violência um atendimento especializado, qualificado, solidário e mais respeitoso do que aquele oferecido pelas delegacias distritais, foi comprometido por várias dificuldades: pela

pobreza dos recursos materiais; pela falta de um processo de aperfeiçoamento contínuo de seu pessoal, que resultou em uma clara degradação do atendimento; pela inexistência de uma rede institucional de apoio, capaz de absorver o conjunto das demandas que as vítimas de violência doméstica apresentavam e pela total desarticulação desse trabalho com a esfera jurídica, na qual, por desconhecimento ou mero conservadorismo, os casos de violência contra a mulher têm sido tratados da forma mais tradicional possível. Esse problema se reflete no fato de que grande parte das mulheres não se sente motivada a procurar uma delegacia e muitas retiram as queixas já registradas, temendo a retaliação do agressor ou antevendo a desqualificação da denúncia. Sabe-se que um número muito pequeno de denúncias de agressões contra mulheres chega ao Ministério Público, sendo menor ainda o percentual dos casos acatados e convertidos em processo. Durante o ano de 1993, por exemplo, menos de 12% do total de atendimentos efetuados nas cinco delegacias que existiam na época, no Rio de Janeiro, transformaram-se em medida judiciária e foram encaminhadas ao Ministério Público (cf. Soares *et al.*, 1996).

Mesmo quando se instaura um processo, são raros os casos em que o agressor é condenado. Isso não significa que as DEAMs tenham fracassado em seu propósito. Ao contrário. Esse importante instrumento de defesa da mulher, fruto de uma longa mobilização dos movimentos femininos, demonstra sinais de enorme vitalidade. A DEAM têm resistido à falta de apoio institucional, à falta de apoio social e às barreiras do mundo jurídico, registrando um número crescente de denúncias. Apesar de todas as dificuldades, continuam representando um lugar referencial para as mulheres que conhecem de perto o problema da violência. Os números de queixas efetuadas nos últimos anos, expostos a seguir, não significam, necessariamente, um aumento da violência contra a mulher. Eles expressam, antes, o aumento da visibilidade do problema e dos serviços das delegacias e o aumento, ainda que pouco expressivo, do número de DEAMs no estado. Em 1989, as três DEAMs então existentes (Caxias, Niterói e Rio de Janeiro) registraram um total de 1.793 queixas. Em 1990, esse número se elevou para 2.250. Em 1991, quando foram criadas mais duas Delegacias da Mulher (em Nova Iguaçu e em Campo Grande), foram feitos 3.631 Registros de Ocorrência. Em 1992 esse número já havia se transformado em 6.460 e em 1993, saltou para 7.471, mantendo-se, no ano seguinte, no patamar de 7.132. Em 1995, foram registradas 8.042 queixas e em 1996, elas se elevaram para 9.121. Em 1997, foi criada uma nova

DEAM, em São Gonçalo e o número de queixas saltou, imediatamente para 10.984. Em 1999, até o mês de outubro, já haviam sido registradas ao todo 17.884 denúncias.

No atual governo, as DEAMs estão sendo reformadas, tanto do ponto de vista físico como da perspectiva dos recursos materiais e humanos: todos os profissionais das seis delegacias hoje existentes no estado estão sendo reciclados, para que possam oferecer à clientela um atendimento de fato especializado, solidário e profissional, tal como previa o projeto que lhes deu origem. A DEAM-Centro, que funciona atualmente no mesmo prédio da POLINTER, em local perigoso e de difícil acesso para as mulheres, sobretudo durante a noite, será incorporada de imediato ao projeto Delegacia-Legal, exposto mais adiante. Isso significa que ela será transferida para um local mais acessível e modernizada, tanto do ponto de vista das instalações como das rotinas policiais. Está prevista, além disso, a criação de duas novas DEAMs na Baixada Fluminense (Belford Roxo e São João de Meriti) e a reforma das duas existentes na região (Caxias e Nova Iguaçu).

2.2.3 - Treinamento em violência doméstica para policiais civis e militares

No segundo semestre de 1999, os cerca de 200 policiais civis que atuam nas seis Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher do estado, passaram por um processo de sensibilização e capacitação em violência doméstica, proporcionado pela Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania, juntamente com a Academia de Polícia e coordenado pela CEPIA (Cidadania, Estudo, Pesquisa, Intervenção e Ação), com apoio financeiro da União Européia.

A Secretaria de Segurança Pública realizou, além disso, a sensibilização dos policiais militares para questões relacionadas à violência de gênero durante o curso de Policiamento Comunitário, que envolveu, em sua primeira etapa (1999) cerca de 3.500 policiais.

2.2.4 - Instituição de um serviço especializado para atendimento às mulheres vítimas de violência, no Disque-Denúncia: DD-MULHER

Além de enviar as denúncias para os órgãos competentes da Secretaria de Segurança, os operadores e as operadoras do Disque-Denúncia foram qualificados para fornecer às vítimas de violência apoio e orientação imediatos e encaminhá-las aos serviços disponíveis no estado. Na medida em que o DD-Mulher passa a centralizar as chamadas telefônicas, cria-se, também com isso, um recurso de controle externo das instituições que oferecem

atendimento às mulheres, uma vez que estas serão instadas a retornar suas ligações para relatar as experiências que tiveram nos serviços que lhes foram sugeridos.

2.2.5 - Novo modelo dos Registros de Ocorrência da Polícia Civil

Os novos ROs, a serem implantados nas Delegacias Legais, passam a incorporar informações até hoje inexistentes, embora fundamentais para que se possa desenvolver qualquer planejamento em segurança pública. A partir delas, será possível, nos crimes de homicídio, lesão corporal, ameaça e estupro, por exemplo, diferenciar as dinâmicas propriamente criminais daquelas que envolvem relações interpessoais e, sobretudo, das situações relativas à violência doméstica. Para isso foram incorporadas ao novo registro, perguntas referentes: 1) à relação entre vítima e agressor; 2) à frequência das agressões; 3) ao tempo de duração da relação e 4) à presença de crianças na cena que motivou a queixa.

2.2.6 - Criação da “Rede Multisetorial de Apoio às Mulheres em Situação de Violência”

Esse projeto, desenvolvido, pela Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania, em parceria com a Organização não-governamental “Ser-Mulher”, com o apoio do RIO-VOLUNTÁRIO, objetiva dar suporte às ações do estado e permitir a capilarização dos recursos disponíveis para as mulheres em situação de violência. Trata-se de um esforço de congregar e capacitar, permanentemente, pessoas e organizações que atuam no atendimento às mulheres vitimadas. Para isso, foi elaborado um cadastro de pessoas físicas e jurídicas dispostas a oferecer seus serviços (de forma gratuita, a preços especiais ou a preços de mercado), com o objetivo de integrar em rede esses trabalhos, muitos dos quais já estão sendo efetuados isoladamente. Dessa forma, será possível construir um sistema de suporte à rede pública que atende as mulheres vitimadas, potencializando sua capacidade de atendimento e, o que é mais importante, propiciando às mulheres, através da descentralização do atendimento a passagem por serviços especializados, de médicos, dentistas, psicólogos, psiquiatras, psicanalistas, assistentes sociais, advogados, etc., que de outra forma não lhes seriam acessíveis.

2.2.7 - Criação do Centro de Atendimento e Referência para Homens: CEARH

O Instituto NOOs e o Instituto PROMUNDO, em parceria com a Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania, estão desenvolvendo um Centro de Atendimento e Referência para

Homens autores de violência. O CEARH atenderá aos homens encaminhados pelos Juizados Especiais Criminais, que estiverem submetidos ao cumprimento de penas ou transações penais, em função de agressões cometidas contra mulheres, assim como aqueles que procurarem espontaneamente a instituição ou vierem indicados pelos centros de atendimento para mulheres em situação de violência. O trabalho é estruturado com base em grupos reflexivos de Gênero, os quais visam a recuperação e a responsabilização dos perpetradores de violência. Mais do que simplesmente realizar o atendimento direto aos agressores, o CEARH promoverá também a capacitação da parcela dos homens atendidos que queiram atuar como agentes multiplicadores do trabalho; campanhas de prevenção da violência intrafamiliar e de gênero -conduzidas da perspectiva dos próprios homens, o que representa uma abordagem extremamente inovadora no cenário da violência contra a mulher; estudos e pesquisas sobre gênero, saúde e cidadania, com ênfase nos homens e recomendações políticas e linhas de ação na área de gênero, saúde e violência.

Ainda em relação à segurança da mulher, o CEDIM (Conselho Estadual dos Direitos da Mulher) está desenvolvendo um projeto que contribuirá para ampliar o leque de recursos das mulheres vítimas da violência. Trata-se da criação do **Centro Integrado de Atendimento à Mulher (CIAM)**, que funciona provisoriamente nas próprias dependências do CEDIM, e dos **Núcleos Integrados de Atendimento à Mulher (NIAMs)**, que funcionam em diversos municípios do estado, sob sua coordenação e supervisão. Esses núcleos, criados no final da gestão que antecedeu a atual e capacitados a partir de 1999, são compostos de uma equipe mínima de psicólogos, assistentes sociais e advogados, capazes de oferecer às mulheres, sejam elas vítimas de violência ou não, a orientação necessária e o apoio de que precisam para enfrentar as dificuldades em que se encontram. Atualmente, existem NIAMs em Três Rios, Quissamã, Resende, Barra Mansa, Nova Iguaçu e Petrópolis.

2.3 - Subsecretaria Adjunta para defesa das minorias sexuais, raciais e do meio-ambiente

Essa subsecretaria vem desenvolvendo uma série de projetos resultantes de consultas aos grupos gays, ao movimento negro e aos movimentos ecológicos, e pelo estabelecimento de parcerias com os mesmos, voltadas para a criação de centros de referência, a partir dos quais cada indivíduo que se sinta discriminado ou violado em seus direitos fundamentais, possa receber variadas formas de apoio. Pela primeira vez a segurança pública no Rio de Janeiro incorpora em sua política os grupos tradicionalmente discriminados, como os homossexuais e os não-brancos, e cria mecanismos de controle em relação aos desvios praticados pelos próprios agentes da lei contra esses grupos. De forma pioneira, foi instalado, em 1º de julho de 1999, um SOS telefônico para atender aos homossexuais vítimas de violência civil ou policial e de discriminação. O DDH, “Disque-Defesa-Homossexual”, um projeto resultante de parceria da Secretaria de Segurança Pública, organizações de emancipação homossexual e entidades da sociedade civil, como o ISER, o Balcão de Direitos, o Viva Rio e o mandato do deputado Carlos Minc, atende as queixas de forma confidencial e encaminha aos órgãos competentes os casos que requerem intervenção policial, se assim o/a denunciante desejar. Nas palavras de sua coordenadora, o DDH é um “dispositivo de segurança” a serviço da população homossexual, que poderá acioná-lo para obter informações sobre como agir em casos de violência. Além disso, da mesma forma que a Ouvidoria, constitui um instrumento de controle externo da ação de polícia.

2.4 - Outros programas da Secretaria de Segurança Pública

No que tange aos projetos voltados para o combate à criminalidade e a melhoria dos serviços de segurança, vale destacar as seguintes iniciativas:

2.4.1 - Criação do Conselho de Segurança Pública (CONSEP)

O Conselho de Segurança, que vem se reunindo mensalmente desde o início do novo governo, foi criado para propiciar a efetivação da política de integração dos órgãos de segurança e do sistema judiciário, que o atual governador defendia desde a campanha eleitoral. O Conselho conta com a participação do Secretário de Segurança, de membros da Polícia Militar, da Polícia Civil, da Polícia Federal, do Corpo de Bombeiros, da Guarda Municipal, da Defensoria Pública e do Ministério Público.

2.4.2 - Divisão do estado do Rio de Janeiro em Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs)

Esse trabalho será exposto mais detalhadamente na Parte V deste relatório, por vir ao encontro de questões, ali discutidas, relativas à administração integrada da ordem pública no Rio de Janeiro. Seus propósitos são a racionalização do trabalho policial, tanto no âmbito da prevenção como no plano da repressão. Dentro do Município do Rio de Janeiro, procurou-se adequar as circunscrições dos batalhões e das delegacias policiais aos limites oficiais dos bairros, eliminando os conflitos de competência, ambigüidades e superposições administrativas que comprometiam qualquer esforço de planejamento, impossibilitavam a atribuição de responsabilidades e dificultavam a avaliação dos resultados das ações.

Aplicando-se a matriz que norteia a política de segurança do estado - descentralização com integração sistêmica - à esfera operacional, as **Áreas Integradas de Segurança Pública foram implantadas**, dividindo-se o estado em 34 circunscrições territoriais, cada uma das quais tornando-se objeto da responsabilidade do comandante de determinado Batalhão da PM e dos delegados titulares de determinadas Delegacias Distritais.

Uma vez delimitadas as áreas de segurança, os indicadores de violência, as taxas de resolução de problemas e de elucidação de crimes passaram a ser avaliadas setorialmente, de forma a que sejam premiados todos os policiais de qualquer escalão, tanto do Batalhão local, quanto da(s) Delegacia(s) daquelas áreas de maior sucesso na diminuição da violência, revertendo-se, dessa forma, os efeitos perversos da famigerada “gratificação faroeste”, aplicada pelo governo anterior. Nesse caso, valoriza-se o trabalho coletivo e cooperativo, voltado para a obtenção da paz, com eficiência na luta contra o crime, mas sempre com respeito às leis e aos direitos humanos: todos os policiais da AISP premiada recebem a mesma gratificação, independentemente da corporação a que servem, do posto que ocupam ou da função que exercem.

Em cada AISP, foi criado um **Conselho Comunitário de Segurança**, que tem caráter consultivo, e que se reúne regularmente com os principais representantes das Polícias locais, com o propósito de avaliar os problemas específicos da área, contribuindo dessa forma, para

a formulação da pauta que norteará o trabalho policial e para a construção de critérios de avaliação de seus resultados.

2.4.3 - Criação do GEAT - Grupamento Especial de Ação Tática

Implantação, no interior de cada Batalhão de Polícia Militar, de um grupo especialmente treinado por agentes do BOPE (Batalhão de Operações Especiais), para enfrentamento das situações de conflito urbano, confronto com traficantes e outras situações especialmente arriscadas para o policial e para a população da área. A instituição do GEAT teve o propósito de criar grupos de policiais capazes de exercer uma repressão policial qualificada, que gere resultados eficazes, reduzindo os riscos de vitimização e evitando o desrespeito aos direitos humanos.

2.4.4 - Criação do GEPAT - Grupamento Especial de Proteção às Áreas de Interesse Turístico.

Uma vez definidas as áreas turísticas da cidade do Rio de Janeiro, os problemas sociais atinentes (prostituição, mendicância, iluminação ineficaz, crianças e adolescentes abandonados, etc.) e uma vez caracterizado o modo de atuar dos criminosos nessas áreas, o GEPAT desencadeia ações de polícia ostensiva (a pé ou motorizada) e de preservação da ordem pública (tanto preventivas como repressivas). As áreas consideradas pelo programa são: Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro; Aeroporto Santos Dumont; Corredor Cultural do Centro; Aterro do Flamengo; Orla marítima de Copacabana, Arpoador, Ipanema, Leblon, Barra da Tijuca; Parque Nacional da Tijuca (Floresta da Tijuca / Corcovado / Vista Chinesa / Mesa do Imperador, etc.); Pão de Açúcar; Glória, Jardim Botânico, Lapa, Quinta da Boa Vista, Rodoviária Novo Rio, etc.

Os policiais vestem uniforme especial e dispõem de novas viaturas e equipamentos, estando habilitados para a resolução de problemas, para desenvolver novas posturas, no relacionamento interpessoal e para administrar conflitos.

2.4.5 - Criação do Mutirão pela Paz

Esse projeto foi desenvolvido como uma resposta à situação de violência que se instaurou, nos últimos dias do ano de 1998, quando, em decorrência da morte de moradores da favela Vila Pereira da Silva, os traficantes locais impuseram o fechamento de todo o

comércio do bairro de Laranjeiras e de parte do Cosme Velho. À ação ousada dos traficantes, seguiu-se a ocupação do morro pela Polícia Militar. Com a chegada do novo governo, a Polícia continuou a ocupar a comunidade, mas sua ação foi complementada por um novo modelo de ocupação. O Projeto Mutirão pela Paz, realiza o que tem sido chamado de “ocupação social”, fazendo chegar à comunidade os instrumentos básicos de acesso à cidadania.

A partir de contatos estreitos com os moradores da Vila Pereira da Silva, foram levantadas as demandas da comunidade e concebidas, em parceria com órgãos do governo e da sociedade civil, as formas de atendê-las. O que parece especialmente novo, no caso da Pereira da Silva, é o envolvimento dos habitantes do asfalto no desenvolvimento do projeto. Vários moradores das ruas vizinhas à favela, que antes se trancavam em suas casas, temendo os constantes tiroteio e se protegendo da população favelada, engajaram-se ativamente no trabalho do mutirão e passaram a freqüentar as festas e os eventos da Vila Pereira da Silva. Atendendo às demandas comunitárias, o projeto trouxe para a população uma unidade do DETRAN, que realizou em alguns dias o processo de identificação civil dos moradores sem documentos; implantou na comunidade um núcleo dos Balcão de Direitos, do Viva Rio; forneceu bolsas de estudos para pré-vestibulandos nos cursos especializados; reformulou o itinerário dos ônibus que atendiam precariamente à comunidade; distribuiu, para os moradores da Vila, o material escolar de que os estudantes precisavam e, sobretudo, estabeleceu um canal de comunicação, permanentemente aberto, entre a comunidade e o poder público.

A experiência da Vila Pereira da Silva forneceu um modelo para intervenções semelhantes em outras comunidades. Os bens e serviços públicos têm sido providos pelas mais diversas Secretarias, que têm integrado seus esforços na direção de um objetivo comum. As ações sociais são supervisionadas pela Vice-Governadora, que é responsável pela coordenação das ações sociais do Governo. A ocupação é monitorada de forma a impedir desrespeitos aos cidadãos e visando erradicar, nesse locais, a corrupção policial. O Mutirão pela Paz, foi implantado também no morro Santa Marta, em Botafogo e há previsões de que seja estendido para várias outras favelas da cidade.

2.4.6 - Implantação do Telecurso 2 000 nos Batalhões de Polícia Militar:

Considerando-se que muitos policiais não conseguiram concluir o segundo grau e tiveram de abandonar os estudos para enfrentar o mercado de trabalho, a Polícia Militar e a Secretaria de Segurança, em parceria com o Viva Rio e com a Fundação Roberto Marinho, instituíram, em 1999, o projeto do Telecurso em dezenove Batalhões da Polícia Militar, para permitir aos policiais a conclusão de seus estudos básicos e, com isso, buscar uma rota de ascensão na carreira policial militar. O curso, que se estende ao longo de 11 meses, com aulas diárias, teve um módulo especial, de 100 horas/aula, voltado para disciplinas profissionalizantes: Juntamente com o treinamento em matérias como técnicas de abordagem, técnicas de patrulha, emprego comedido da força, etc., os policiais, nessa etapa do trabalho, receberam treinamento na área dos direitos humanos, que contemplou dinâmicas e aulas expositivas sobre violência homofóbica, violência racial, etc.

2.4.7 - Jogos da Paz:

A Secretaria de Estado de Ação Social, Esporte e Lazer, juntamente com a Secretaria de Segurança Pública, o Movimento Viva Rio, o Centro Comunitário de Defesa da Cidadania, a Secretaria de Estado de Defesa Civil e a Secretaria de Estado de Educação, desenvolveu um projeto dirigido a jovens de 14 a 17 anos, de ambos os sexos, que, de acordo com o artigo 2º do regulamento que institui o programa, “... tem por finalidade contribuir para a integração e pacificação da sociedade através de torneio esportivo entre jovens que dissemine os valores olímpicos, de cidadania e de paz”.

Esse torneio, organizado em todo o Grande Rio com base nas áreas de segurança, envolveu diversas modalidades esportivas como Futsal, Futebol de Campo, Basquetebol e Voleibol, e teve, em sua comissão organizadora, representantes de múltiplas entidades, como a Polícia Militar, a Fundação Leão XIII, o Conselho Comunitário de Defesa da Cidadania (CCDC), a Secretaria de Educação, o Corpo de Bombeiros e o Viva Rio. No Batalhão de Polícia Militar de cada área de segurança, funcionou uma secretaria permanente, em regime de plantão diurno, operando como uma central de informações para os participantes do torneio. Qualquer time formado por grupo organizado de jovens do mesmo sexo, da faixa etária prevista foi habilitado a participar, sem exclusão daqueles que apresentam alguma forma de deficiência. Os Jogos da Paz foram disputados em três fases distintas: a primeira, contemplando 18 áreas de segurança da cidade do Rio de Janeiro, 4 áreas da Baixada Fluminense e 2 áreas de Niterói/São Gonçalo, era classificatória. A segunda fase (Regional)

abrangeu 4 regiões do Rio, uma da Baixada e uma de Niterói/São Gonçalo. Os campeões de cada modalidade disputaram a fase final, que terminou com a celebração da Paz no século XXI, no Maracanã.

O regulamento do torneio propicia aos participantes uma experiência de organização comunitária, fortalece atitudes de respeito às regras de convivência e proporciona uma oportunidade para milhares de jovens demonstrarem seus talentos, além de contribuir para a reaproximar a Polícia da comunidade. O projeto visou a promover uma educação para a paz, através de um prática que envolve o(a)s jovens, que está no centro de seus interesses, que provoca emoção e favorece a resolução pacífica de conflitos. Além disso, as disputas esportivas foram acompanhadas de eventos culturais que contarão com a participação de artistas locais.

2.4.8 - Projeto “Delegacia Legal”:

Esse projeto consiste na reabilitação física e administrativa da Polícia Civil, e implica, entre outras coisas, a transformação do espaço das Delegacias, até então temido e evitado, em um ambiente de uso público, visualmente aprazível, livre das carceragens que, na verdade, ferem a lei, e ao qual os cidadãos podem recorrer tanto para denunciar os crimes e delitos que os vitimaram, quanto para fazer uso de outros serviços ali disponíveis (como pedidos de informação, consultas aos defensores públicos, consulta ao assistente social, audiências de conciliação no Juizado Especial Criminal etc.). A primeira Delegacia Legal, (Delegacia-piloto), inaugurada em março de 1999, foi instaurada no centro da cidade do Rio de Janeiro (em substituição à antiga 5ª DP) e seu funcionamento está sendo monitorado de forma a permitir a correção dos problemas apresentados e a servir de modelo para as demais delegacias do estado. Em dezembro de 99, foram inauguradas a 6ª e a 10ª DP Legais, situadas no centro e na Zona Sul da cidade, respectivamente. A unidade-piloto contém salas destinadas à Defensoria Pública, ao Ministério Público e ao Serviço Social. Entretanto, para que as unidades da Polícia Civil se tornem, de fato, um serviço de utilidade pública e os policiais se dediquem exclusivamente ao trabalho investigativo que lhes compete, foi necessário profissionalizar tanto a administração dos estabelecimentos, quanto a recepção ao público. Com as mudanças previstas, os delegados deixaram de se ocupar dos problemas administrativos, que passaram ao encargo de profissionais especializados, e o público passou a ser recepcionado por civis (não-policiais) especialmente treinados para o atendimento

preliminar e para o encaminhamento da clientela, segundo os novos modelos de racionalização das rotinas policiais.

O espaço físico expressa a transparência dos procedimentos. De um modo geral, todas as seções são acessíveis ao olhar, uma vez que delimitadas por meias-divisórias, e mesmo as salas privativas, como a do Delegado e do Delegado Adjunto são guarnecidas com vidro transparente. Desse modo, as violações dos direitos humanos, tão freqüentes nas Delegacias de Polícia, são dificultadas pela própria organização espacial.

As metas que orientam o projeto Delegacia Legal são, portanto:

- ◆ Melhorar o atendimento da população através da maior transparência e rapidez no acesso à informação;
- ◆ Racionalizar e modernizar as rotinas de polícia, eliminando os trâmites burocráticos desnecessários e reduzindo, assim, o tempo de duração dos inquéritos policiais;
- ◆ Agilizar a tramitação de documentos (cadastro e movimentação de Registros de Ocorrência – ROs; Verificação de Procedência da Informação – VPI; Ofícios, Inquéritos, Laudos, Memorandos, intimações...) . Dessa forma, o profissional de polícia fica liberado para desempenhar sua atividade primordial que é a investigação.
- ◆ Facilitar a investigação através da disponibilização de informações para auxiliar na elucidação dos crimes;
- ◆ Dificultar a corrupção;
- ◆ Implementar uma Central de Dados à qual serão agrupadas informações pertinentes a todas as DPs. Essa estrutura permitirá a integração com o Ministério Público e, através de desenvolvimentos futuros, integração das informações com outros órgãos de segurança: Desipe, Tribunal de Justiça, Félix Pacheco, Carlos Eboli etc.;
- ◆ Consolidar as informações de todas as DPs em uma Base de Dados Central, disponibilizando aos delegados, investigadores e escrivães acesso a tecnologia de informação com conseqüente melhora na qualidade de suas atividades;

- ◆ Permitir análises gerenciais e estatísticas a partir da Base de Dados e através de *software* geo-referenciado (gerenciamento da população carcerária, andamento dos processos, gestão dos recursos humanos etc.).

2.4.9 - Programa de Proteção à Testemunha

Esse programa, uma parceria entre o governo e a sociedade civil, foi desenvolvido inicialmente no Brasil pelo GAJOP (Gabinete de Assessoria Jurídica às Organizações Populares), de Pernambuco, e tem como objetivo proteger e apoiar as testemunhas, vítimas e familiares de vítimas de violência que se disponham a contribuir, através de seus testemunhos, com a Polícia, a Justiça e o Ministério Público, para a elucidação de crimes graves, praticados por organizações policiais, grupos de extermínio e agentes do crime organizado.

No Rio de Janeiro, o programa está sendo implantado e será desenvolvido por uma ONG chamada PROVITA, em parceria com a Secretaria de Estado de Segurança Pública e supervisionado pelo Ministério da Justiça. Tal como prevê o Decreto aprovado pelo Senado Federal em 30 de junho de 1999, o PPT/RJ será dirigido, assim como nos outros estados, por um conselho deliberativo, composto por representantes do Ministério Público, do Poder Judiciário e de órgãos públicos e privados vinculados à segurança pública e à defesa dos direitos humanos.

O PROVITA se incumbirá de promover o reassentamento das testemunhas e seus familiares em local seguro e prover-lhes as condições físicas e psicológicas necessárias à adaptação. Segundo o artigo 7º do referido Decreto, “Os programas compreendem, dentre outras, as seguintes medidas, aplicáveis isolada ou cumulativamente em benefício da pessoa protegida, segundo a gravidade de cada caso:

- I. segurança na residência, incluindo o controle de telecomunicações;
- II. escolta e segurança nos deslocamentos da residência, inclusive para fins de trabalho ou para prestação de depoimentos;
- III. transferência de residência ou acomodação provisória em local compatível com a proteção;
- IV. preservação da identidade, imagem e dados pessoais;

- V. ajuda financeira mensal para prover as despesas necessárias à subsistência individual ou familiar, no caso de a pessoa protegida estar impossibilitada de desenvolver trabalho regular ou de inexistência de qualquer fonte de renda;
- VI. suspensão temporária das atividades funcionais, sem prejuízo dos respectivos vencimentos ou vantagens, quando servidor público ou militar;
- VII. apoio e assistência social, médica e psicológica;
- VIII. sigilo em relação aos atos praticados em virtude da proteção concedida
- IX. apoio do órgão executor do programa para o cumprimento de obrigações civis e administrativas que exijam o comparecimento pessoal.

O tempo máximo da proteção oferecida pelo Programa de Proteção a Testemunhas é de dois anos, podendo ser prorrogado em situações excepcionais. Também em casos excepcionais o conselho deliberativo poderá encaminhar ao juiz um requerimento da pessoa protegida, com vistas à alteração de seu nome completo, assim como de seus familiares.

2.4.10 - Criação do Instituto de Segurança Pública / NOVA POLÍCIA

O **Instituto de Segurança Pública** é um órgão de administração indireta, “...dotado da flexibilidade que falta ao Estado, para, em convênio com este e sem ferir a Constituição, dotar as Polícias da integração orgânica de que carecem, respeitando-lhes as atribuições legais e as respectivas tradições” (Soares, 1999)¹⁵. O ISP pretende ser, também, um instrumento de captação de recursos para as Polícias e os policiais, e poderá proporcionar uma só formação básica para os policiais civis e militares. Haverá cursos comuns de reciclagem profissional, além de cursos de especialização, diferenciados, o que propiciará a supervisão operacional unificada. Os policiais incorporados aos quadros do ISP passarão por uma seleção criteriosa e estarão submetidos ao controle de uma corregedoria única, com representantes de várias instituições credenciadas para a função. Os policiais incorporados ao Instituto de Segurança Pública, serão beneficiados pela imagem pública de uma **NOVA POLÍCIA**, a que ele dá nascimento e por condições de trabalho superiores às de hoje. Pretende-se que o ISP funcione também como gestor de cooperativa de policiais, para atuar no mercado da segurança privada, no período de folga dos policiais, de forma a garantir, através da parceria entre as esferas da segurança pública e privada, um trabalho competente e profissional, submetido ao controle e fiscalização periódicas.

¹⁵ Soares (1999). “O que estamos fazendo na Segurança Pública” [<http://www.novapolicia.rj.gov.br>].

2.4.11 - CUPTEC: Centro Unificado de Polícia Técnico-Científica

Esse Centro reunirá os três institutos técnicos policiais hoje existentes - IFP (de identificação), IML (médico legal) e ICCE (de criminalística) -, transformando-os em departamentos de uma única organização. O trabalho, estruturado com base no princípio da descentralização com integração sistêmica, será implantado de forma modular, incorporando sucessivamente novos laboratórios, em função do desenvolvimento do processo de implantação e os resultados do impacto da demanda sobre os serviços oferecidos pelas universidades conveniadas. Combinando centralização gerencial e descentralização dos serviços (mobilizando inclusive unidades móveis), o CUPTEC atualiza, na esfera da polícia técnica, o modelo aplicado nas Áreas de Segurança. O CUPTEC, que estará implantado, em todo estado, até julho de 2000, envolve um processo de valorização do pessoal técnico, através de requalificação profissional, desenho de um plano consistente e atraente de cargos e salários, racionalização do regime de trabalho e novo recrutamento.

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 radiopatrolhas 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 enfocar 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:

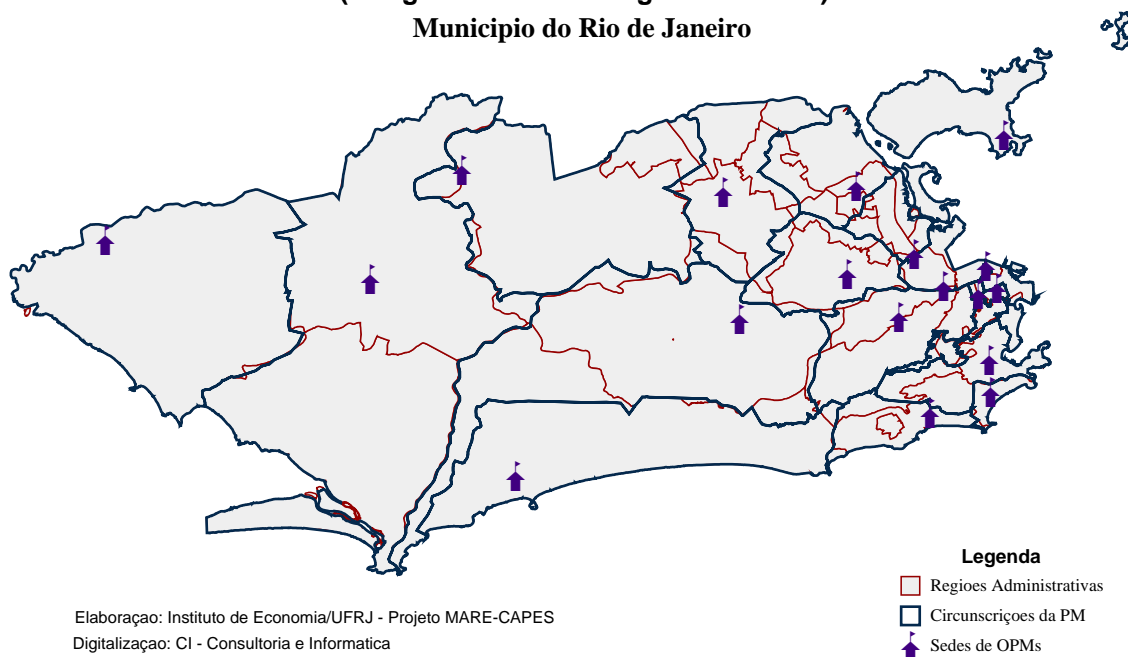
1. Integrar as Polícias entre si, com as comunidades e com as agências públicas e civis prestadoras de serviços essenciais à população.
2. Melhorar a qualidade dos serviços de segurança pública à luz de diagnósticos tecnicamente orientados sobre a criminalidade, a violência e a desordem, adequando as 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 arbitrarias. 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.

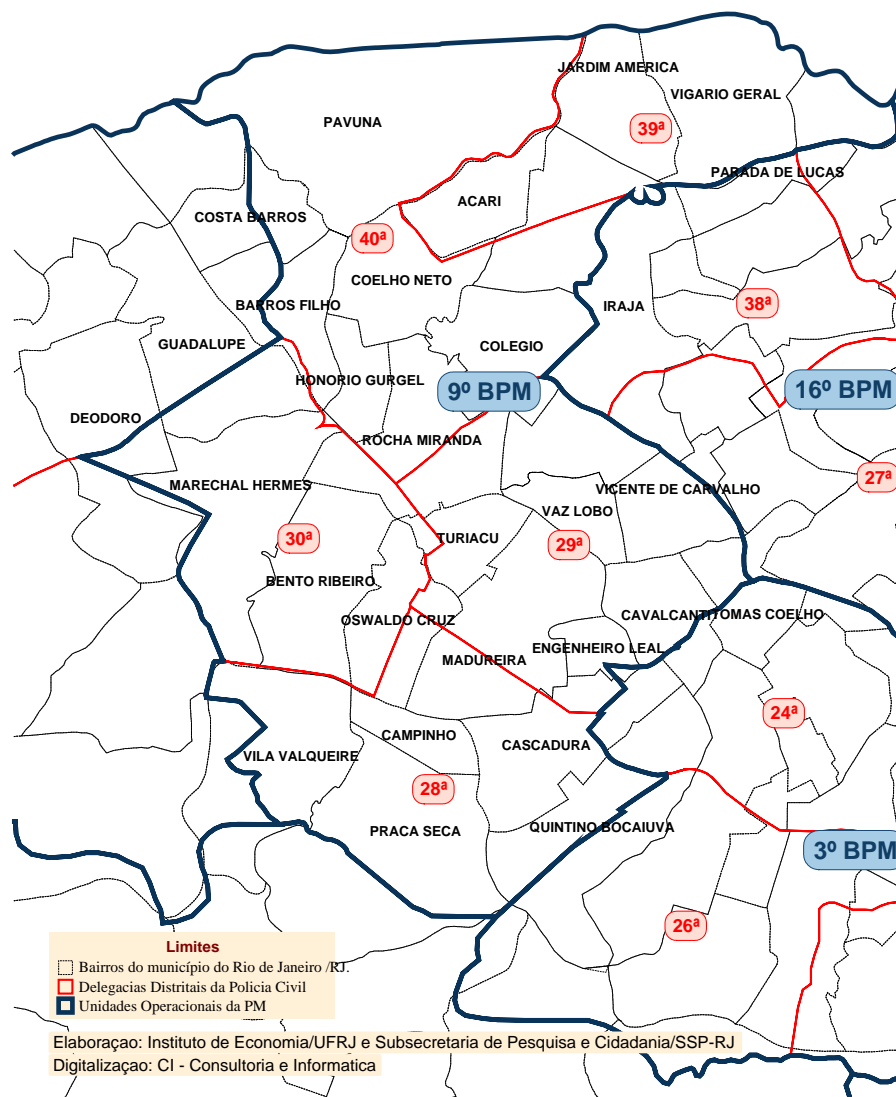
**Regioes Administrativas e Circunscriçoes da Policia Militar
(Antigo Modelo - Ate Agosto de 1999)
Município do Rio de Janeiro**



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,

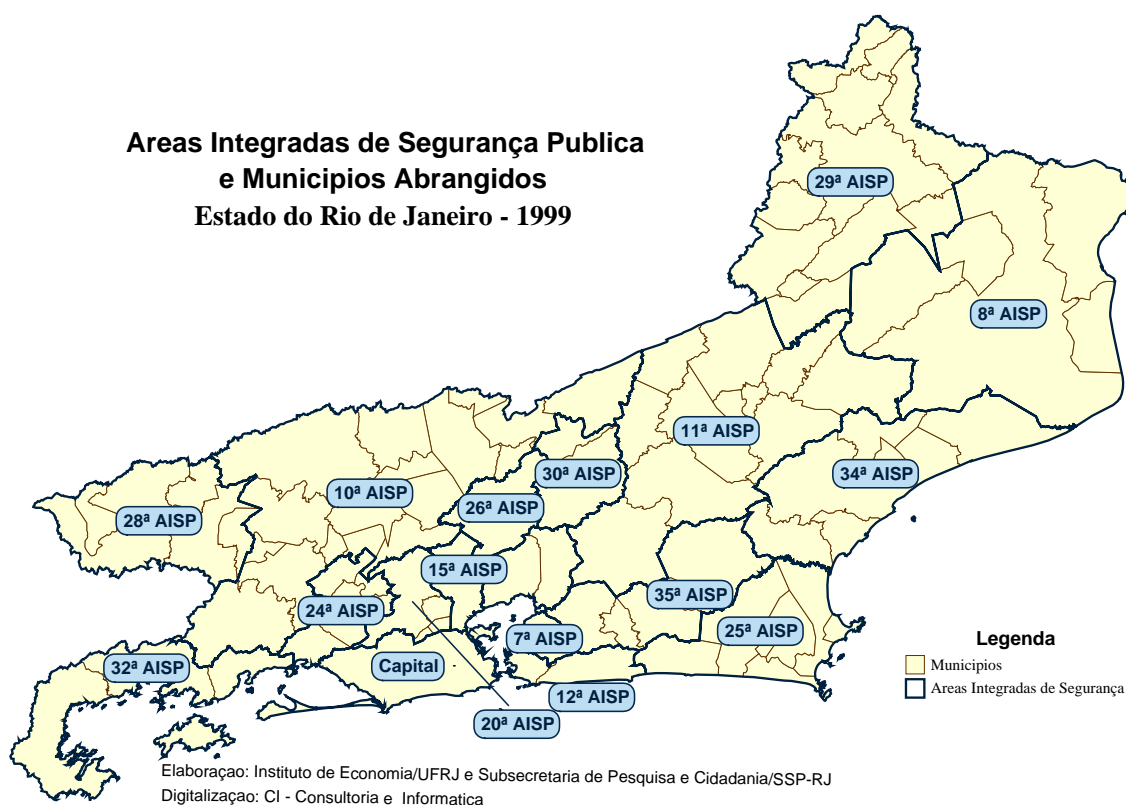
²⁴ Mesmo sem os mapas, é importante ressaltar, já existia a proposta de compatibilização entre unidades policiais e bairros da cidade do Rio de Janeiro, como atesta um trabalho escrito quatro anos antes por oficiais da Escola Superior de Polícia Militar discutindo parâmetros para a atuação integrada 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.

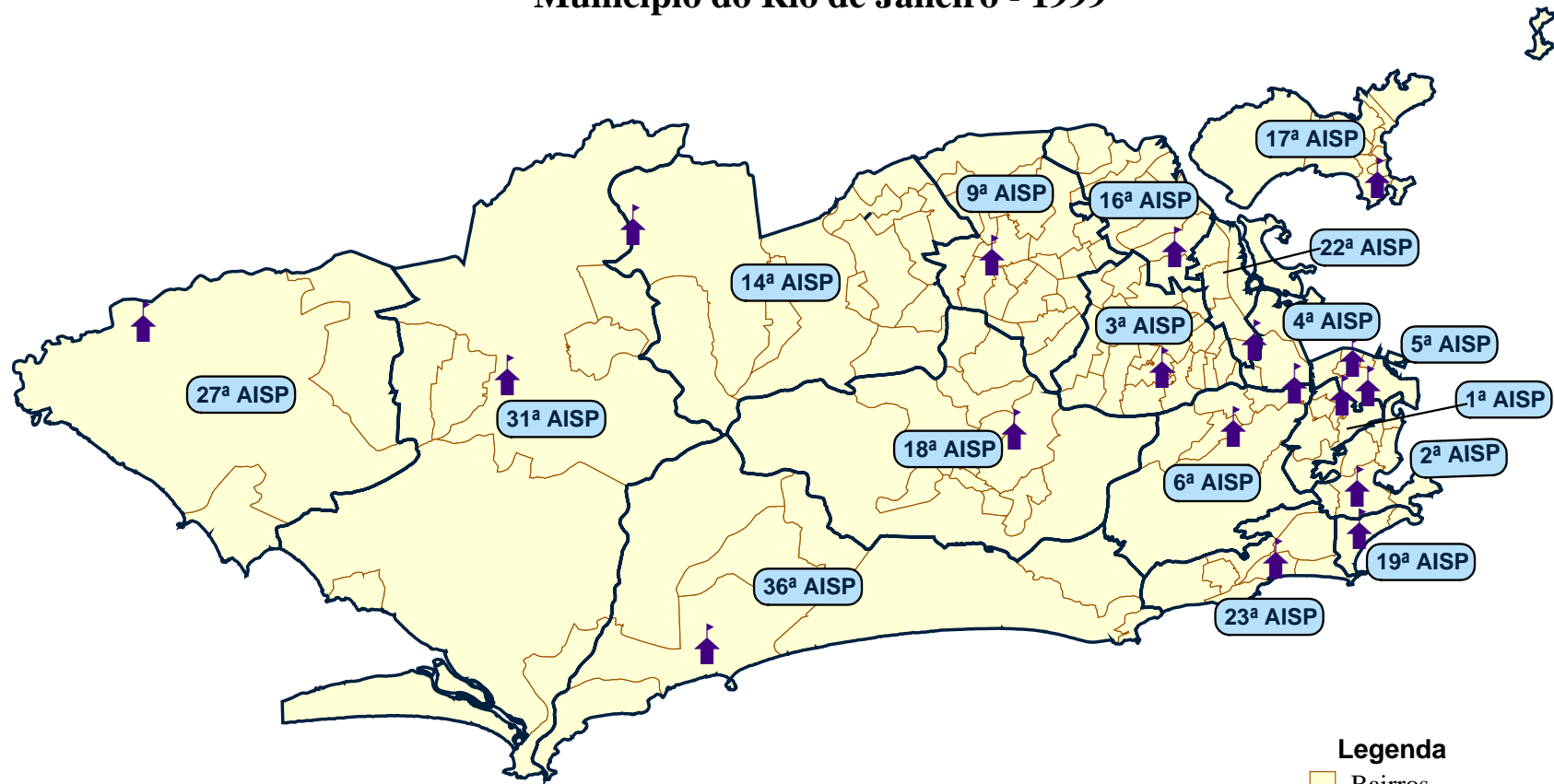


²⁵ Ver, em anexo, as tabelas com a descrição detalhada das novas circunscrições policiais no estado e no município.




²⁶ L. E. Soares (1999)

Áreas Integradas de Segurança Pública e Bairros Abrangidos

Município do Rio de Janeiro - 1999



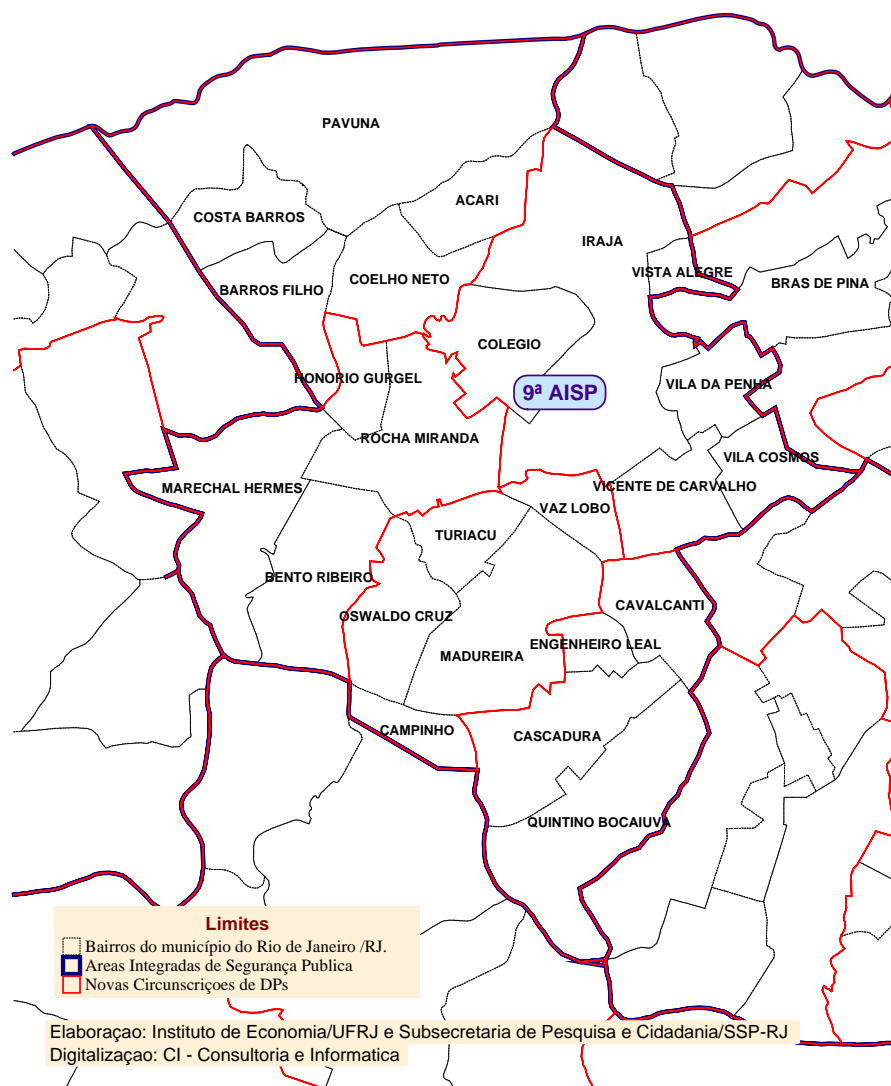
Legenda

-  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 DISTRIITAIS	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	POPULAÇÃO 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

Segurança Pública no Rio de Janeiro – Referências bibliográficas*

- ALVES, Maria Cristina Ferraz (1994). *A crise da matriz Estado-cêntrica na arena da segurança: alternativas de interpretação*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Cidade. Rio de Janeiro, Faculdade de Direito/UERJ.
- AZEVEDO, Luiz Fernando Santos (1998). *A Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro na defesa social: uma visão sobre serviços prestados à comunidade segundo a percepção de seus componentes*. Dissertação de Mestrado em Administração. Niterói, Faculdade de Economia e Administração/UFF.
- BAPTISTA, Almyr Antônio Ribeiro *et al.* (1997). *Destinação da verba obtida nos contratos realizados entre a SSP e o particular nos eventos onde haja emprego da PM e possível descentralização*. Trabalho Final apresentado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- BATISTA, Arnaldo *et al.* (1996). *O absenteísmo na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Trabalho Final apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar/Quadro de Oficiais da Saúde. Niterói, ESPM/PMERJ.
- BAYLEY, David H. (1994). *Police for the future*. New York/Oxford, Oxford University Press, 1994.
- BAYLEY, David H. (1998). *What works in policing*. New York/Oxford, Oxford University Press.
- BAYLEY, David H. (1985). *Patterns of policing*. New Brunswick, Rutgers Univ. Press.
- BENJAMIN, Cid (1998). *Hélio Luz: um xerife de esquerda*. Rio de Janeiro, Contraponto/Relume-Dumará.
- BITTNER, Egon (1975). *The functions of the police in modern society - A review of background factors, current practices, and possible role models*. New York, Jason Aronson.
- BITTNER, Egon (1990). *Aspects of police work*. Boston, Northeastern University Press.
- BRANDÃO, Berenice Cavalcante; MATTOS, I. R. & CARVALHO, Maria Alice Rezende de (1981). *A polícia e a força policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, PUC.
- BRETAS, Marcos Luiz (1985). "Policiar a cidade republicana". *Revista da OAB*, vol. 22, pp. 47-60.
- BRETAS, Marcos Luiz (1996). "O informal no formal: a justiça nas delegacias cariocas da

* Bibliografia 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-CAPE-S-CNPq – Reforma do Estado.

- República Velha". *Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade*. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, ano 1, n. 1, 2º semestre, pp. 213-22.
- BRETAS, Marcos Luiz (1997). *A guerra das ruas. Povo e Polícia na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Arquivo Nacional.
- CALDEIRA, Cesar (1995). "Seqüestros no Rio". *Arché*, n. 13, ano V. Rio de Janeiro, Faculdades Integradas Candido Mendes-Ipanema.
- CALDEIRA, Cesar (1997). "Segurança pública e seqüestros no Rio de Janeiro: 1995-1996". *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, n. 20, São Paulo, Ed. Revista dos Tribunais.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (1997). "Enclaves fortificados: a nova segregação urbana". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 47, março, pp. 155-76.
- CALDEIRA, Teresa Pires do Rio (1998). *City of walls: crime, segregation and citizenship in São Paulo*. Berkeley, University of California Press.
- CAMPOS, Antonio Domingos C. *et al.* (1998). *Evasão de oficiais da Corporação - causas determinantes*. Trabalho de Verificação Especial apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- CAMPOS, Ricardo Teixeira *et al.* (1997). *Análise dos critérios para promoção por bravura e premiação em pecúnia*. Trabalho Final apresentado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- CANO, Ignácio (1997). *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER.
- CARNEIRO, Leandro P. *et al.* (1998). *Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, BID e ISER.
- CARVALHO, José Murilo de *et al.* (1997). *Lei, Justiça e Cidadania: Direitos, Vitimização e Cultura Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, CPDOC/FGV e ISER.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (1994). *A Polícia em uma sociedade democrática*. Rio de Janeiro, PMERJ (Série Cadernos de Polícia, 20).
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (1995). "Estado e sociedade civil: novas estratégias de cooperação". *Comunicação & Política. Mídia, Drogas e Criminalidade*. Rio de Janeiro, Cebela, ano 1, nº 2 (nova série), pp. 148-51).
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (1996a). "Remilitarização da Segurança Pública: a Operação Rio". *Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade*. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, ano 1, n. 1, 1º semestre.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (1996b). "Política de segurança pública para um estado de direito democrático chamado Brasil". *Discursos Sediciosos. Crime, Direito e Sociedade*. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, ano 1, n. 2, 2º semestre, pp. 191-211.
- CERQUEIRA, Carlos Magno Nazareth (1998). "As políticas de segurança pública do governo

- Leonel Brizola". *Arché Interdisciplinar*. Rio de Janeiro, Ano VII, nº 19, pp. 109-114.
- CIDE/Secretaria de Planejamento (1998). *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro 1997*.
- CUNNINGHAM, W. C. *et al.* (1990). *Private security trends, 1970 to 2000*. The Hallcrest Report II. Boston, Butterworth-Heinemann.
- DIAS, Francisco Mauro (1985). "Da responsabilidade administrativa do policial civil". *Revista da OAB*, vol. 22, pp. 105-112.
- DONZIGER, Steven R. (1995). *The real war on crime - The report of the national criminal justice commission*. New York, Harper Perennial.
- FERNANDES, Rubem César & CARNEIRO, Leandro P. (1995). *Criminalidade, drogas e perdas econômicas no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, NPE/ISER.
- FONTES, José Vianna *et al.* (1996). *Trauma no policial militar: sua incidência e repercussões imediatas e tardias*. Trabalho Final apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar/Quadro de Oficiais da Saúde. Niterói, ESPM/PMERJ.
- FONTES, Paulo R. dos Santos *et al.* (1996). *A influência da segurança privada no desempenho do policial militar da ativa, análise dos aspectos ético, legal, social e econômico*. Trabalho Final apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- FREIRE FILHO, Hugo de Vasconcelos *et al.* (1997). *Uso das instalações das OPM como forma de arrecadação de recursos*. Trabalho de Verificação Especial apresentado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- FREITAS, Leonel Mendes de *et al.* (1996). *Acidentes de trabalho produzidos por arma de fogo - Causas e conseqüências no desempenho operacional da PMERJ*. Trabalho Final apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- GAROTINHO, Anthony *et al.* (1998). *Violência e criminalidade no Estado do Rio de Janeiro. Diagnóstico e propostas para uma política democrática de segurança pública*. Rio de Janeiro, Hama.
- GHEDINI, Maurício Soares (1991). *Tratamento dispensado ao praça pelos oficiais da PMERJ*. Trabalho Técnico-Profissional apresentado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- GHEDINI, Maurício Soares *et al.* (1997). *Dependência química em atividade policial militar na PMERJ - Só o alcoolismo ou existem outros?* Trabalho Final apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- GOLDSTEIN, H. & SUSMILCH, C. E. (1981). *The problem-oriented approach to improving police service: A description of the project and an elaboration of the concept*. Madison, Univ. of Wisconsin Law School.
- HERINGER, Rosana R. (1992). *A indústria da segurança privada no Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ.

- HERINGER FILHO, Gedalias *et al.* (1997). *Morbidade e mortalidade do policial militar vítima de projétil de arma de fogo de alta velocidade*. Trabalho Final apresentado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar/Quadro de Oficiais da Saúde. Niterói, ESPM/PMERJ.
- HOLLOWAY, Thomas H. (1997). *Polícia no Rio de Janeiro – Repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas.
- IBGE (1998). *Participação político-social*, vol. 1: Justiça e vitimização. Pesquisa Nacional por Amostragem de Domicílios.
- INSTITUTO DE ECONOMIA/UFRJ (1997). *Reforma do Estado e proteção social: os setores de saúde e segurança públicas no Rio de Janeiro*. Projeto de pesquisa básica apresentado ao Programa RH - Reforma do Estado, Chamada 03 (RH-RE 02/96-03).
- KELLING, Georg L. (1988). “Police and communities: The quiet revolution”. *Perspectives on policing*, n. 1. Washington, DC, National Institute of Justice & Harvard Univ.
- KELLING, Georg L. & MOORE, M. H. (1988). “The evolving strategy of policing”. *Perspectives on policing*, n. 4. Washington, DC, National Institute of Justice & Harvard Univ.
- KELLING, Georg L. & STEWART, J. K. (1989). “Neighborhoods and police: The maintenance of civil authority”. *Perspectives on policing*, n. 10. Washington, DC, National Institute of Justice & Harvard Univ.
- KELLING, Georg L.; WASSERMAN, R. & WILLIAMS, H. (1988) “Police accountability and community policing”. *Perspectives on policing*, n. 7. Washington, DC, National Institute of Justice & Harvard Univ.
- KELLING, Georg L. *et al.* (1993). *A experiência de patrulhamento preventivo em Kansas City - versão preliminar*. Rio de Janeiro, PMERJ (Cadernos de Polícia, 1).
- KELLY, Raymond W (1993). *Estratégias de resolução de problemas para o Policiamento Comunitário*. [Tradução de *Problem-solving strategies for community policing - a practical guide*, publicado pelo Departamento de Polícia de Nova Iorque]. Rio de Janeiro, PMERJ
- LARVIE, Patrick & MUNIZ, Jacqueline. *A Central Disque Denúncia no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER, fev. 1997.
- LARVIE, Patrick *et al.* (1995). *Identifying problems and setting priorities: results of a year-long evaluation study of a Community Policing Program in Rio de Janeiro, Brazil*. Texto da apresentação feita no I Seminário Internacional de Policiamento Comunitário. Rio de Janeiro, Viva Rio, dezembro, mimeo.
- LEMGRUBER, Julita (1985). O policial civil: conflitos e contradições. *Revista da OAB*, vol. 22, pp. 207-235.
- LÉVY, René (1997). “A crise do sistema policial francês hoje: da inserção local aos riscos europeus”. *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, v. 9, n. 1, maio, pp. 53-77.

- LIMA, Roberto Kant de (1995a). *A Polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro, Forense, 2ª Ed.
- LIMA, Roberto Kant de (1995b) "Complementaridade e inquisitorialidade, oposição e acusatorialidade: a tradição judiciária da punição de conflitos e a tradição processual da resolução de conflitos, no Brasil". In: *Violência e participação política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IUPERJ (Série Estudos, 91), agosto, pp. 67-85.
- LIMA, Roberto Kant de *et al.* (1985). *Polícia e democracia: controle social e administração da Justiça*. *Revista da OAB*, vol. 22, pp. 279-286.
- MAGGIONI, Luiz Carlos Ramos *et al.* (1996). *O absenteísmo do policial militar por causas médicas: propostas para sua redução*. Trabalho Final apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar/Quadro de Oficiais da Saúde. Niterói, ESPM/PMERJ.
- MALDONADO, Fernando Nunes *et al.* (1996). *Remuneração por serviços prestados pelos órgãos de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro*. Trabalho Final apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- McCORMICK, Kevin R.E. & VISANO, Livy A., eds. (1992). *Understanding policing*. 2 v. Toronto, Canadian Scholars' Press.
- McELROY, Jerome E.; COSGROVE, Colleen A. & SADD, Susan (1993). *Community Policing - The CPOP in New York*. Newbury Park, California, Police Foundation & Vera Institute/ SAGE Publications.
- MIRANDA, Napoleão (1998). "Viva Rio: notícias e fatos significativos (1993-1996)". *Comunicações do ISER*, ano 17, nº 49, pp. 73-88.
- MORAES FILHO, Antonio Evaristo (s/d). *O Ministério Público e o inquérito policial*. Texto divulgado via Internet [http://fdir.uerj.br/paginas/bd_juridico/evaristo/ppenal.html].
- MORGAN, Rod & NEWBURN, Tim (1997). *The future of policing*. Oxford, Clarendon Press.
- MUNIZ, Jacqueline (1996a). "Os direitos dos outros e os outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAMs/RJ". In: L. E. Soares *et al.* *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER/Relume-Dumará, pp.125-64.
- MUNIZ, Jaqueline (1996b). "A polícia interativa no Espírito Santo: observações preliminares". Rio de Janeiro, ISER/Ministério da Justiça/Viva Rio, novembro.
- MUNIZ, Jacqueline (1999). *Ser policial é sobretudo uma razão de ser*. Tese de Doutorado. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- MUNIZ, Jaqueline; MUSUMECI, Leonarda & LARVIE, Patrick (1997). "Resistências e dificuldades de um programa de policiamento comunitário". *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 9, n. 1, maio.
- MUNIZ, Jacqueline & PROENÇA JR., Domício (1997). "Administração estratégica da ordem pública". *Lei & Liberdade - Comunicações do ISER*, nº 48. Rio de Janeiro, ISER.
- MUNIZ, Jacqueline & SOARES, Barbara Musumeci, coords. (1998). *Mapeamento da*

- vitimização policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER/UNESCO/Ministério da Justiça, agosto.
- MUSUMECI, Leonarda (1998). *Serviços privados de vigilância e guarda no Brasil. Um estudo a partir de informações da PNAD - 1985/95*. Rio de Janeiro, IPEA (Textos para Discussão, 560), maio.
- MUSUMECI, Leonarda, coord. (1996). *Segurança Pública e Cidadania : A experiência de Policiamento Comunitário em Copacabana (1994-95)*. Rio de Janeiro, ISER.
- MUSUMECI, Leonarda, MUNIZ, Jacqueline e LARVIE, Patrick (1998). “Imagens da desordem e modelos de policiamento. Reflexões a partir da experiência de patrulha comunitária em Copacabana (1994-95)”. *Comunicações do ISER*, ano 17, n. 49, pp. 47-70.
- NATIONAL POLICE AGENCY/JAPAN (1995). *The police of Japan, 1995*. Tóquio, International Liaison Division/International Affairs Department/National Police Agency.
- NOVAES, Regina, org. (1998). “Juventude: conflito e solidariedade”. *Comunicações do ISER*, anos 17, nº 50.
- NUNES, Gilberto (1991). *Incorporação de pessoal, evasão de pessoal. Estrutura básica da corporação*. Trabalho Técnico-Profissional, apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- OLIVEIRA, Eduardo Frederico Cabral de *et al.* (1997). *Reavaliação curricular dos cursos de aperfeiçoamento para praças, frente às políticas operacionais da PMERJ*. Trabalho de Verificação Especial, apresentado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais. Niterói, ESPM/PMERJ.
- OLIVEIRA, José Adolfo Nunes de *et al.* (1995). *Homicídios contra policiais militares*. Trabalho de Estado Maior Acadêmico apresentado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- OLIVEIRA, Luciano (1982). *Direito processual policial e direito penal oficial: relações insuspeitas*. Trabalho apresentado no VI Encontro da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS).
- OLIVEIRA, Solange Maria Luçan de (1995). *Violência no Rio de Janeiro: Desordem e caos social na “Cidade Maravilhosa” - Imagens & leitores & mídia*. Dissertação de Mestrado. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- OCQUETEAU, Frédéric (1994). “La sécurité ‘marchandisée’”. *Project*, n. 238, pp. 63-72.
- OCQUETEAU, Frédéric (1997). “A expansão da segurança privada na França: privatização submissa da ação policial ou melhor gestão da segurança coletiva?”. *Tempo Social - Revista de Sociologia da USP*, v. 9, n. 1, maio, pp. 185-95.
- PAIXÃO, Antonio Luiz (1982). “A organização policial numa área metropolitana”. *Revista de Ciências Sociais*. Rio de Janeiro, vol. 25, n. 1, pp. 63-85.
- PAIXÃO, Antonio Luiz (1985). “A distribuição da segurança pública e a organização policial”.

Revista da OAB, vol. 22, pp. 167-185.

- PAIXÃO, Antônio Luiz (1990). A violência urbana e a sociologia: sobre crenças e fatos e mitos e teorias e políticas e linguagens e..." *Religião e Sociedade*, vol. 15, n. 1. Rio de Janeiro, ISER/CER.
- PAIXÃO, Antônio Luiz (1991). "Segurança privada, direitos humanos e democracia. Notas preliminares sobre novos dilemas políticos". *Novos Estudos CEBRAP*, n. 31, outubro, pp. 131-41
- PAIXÃO, Antonio Luiz (1995). "O 'problema da polícia'". In: *Violência e participação política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, IUPERJ (Série Estudos, 91), pp. 5-21.
- PASCOLO, Rodolfo (1997). *¿Como lo arreglamos? La policía: podemos cambiarla*. Buenos Aires, Ed. Catalogos.
- PATE, Antony & HAMILTON, E. E. (1992). *The Big Six: Policing America's Largest Cities*. Washington D.C., Police Foundation.
- PATE, Antony M., et al (1993). *A redução do temor em relação ao crime em Houston e Newark*. Relatório condensado. Rio de Janeiro, PMERJ (Cadernos de Polícia nº 2).
- PINHEIRO, Carlos A. Reis et al. (1996). *Doenças Profissionais na PMERJ - Identificação, Controle e Propostas para sua redução*. Trabalho Final apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar/Quadro de Oficiais da Saúde. Niterói, ESPM/PMERJ.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio (1997). "Volência, crime e sistemas policiais em países de novas democracias". *Tempo Social – Revista de Sociologia da USP*, v. 9, n. 1, maio, pp.43-52.
- PINTO, José C. Rodrigues et al. (1995). *A substituição do policial militar pronto na atividade-meio da Corporação, por funcionários civis*. Trabalho de Estado Maior Acadêmico apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- PMERJ (1987). *Relatório da visita de estudo e pesquisa sobre o projeto de patrulhamento comunitário desenvolvido pelo Departamento de Polícia da Cidade de Nova York com apoio do Vera Institute*. Rio de Janeiro.
- PMERJ (1993). *Polícia Comunitária*. Rio de Janeiro, PMERJ (Cadernos de Polícia, nº 9).
- PMERJ (1998). *Relatório estatístico: atividades e ocorrências policiais (1990 a 1997)*. Rio de Janeiro, APOM/PMERJ.
- PMERJ (1999). *Relatório estatístico de atividades policiais militares - Anual de 1998*. Rio de Janeiro, APOM/PMERJ.
- PMERJ (s/d). *Curso de Formação de Policiais Comunitários - Programa Operacional Bairro Mais Seguros*. Rio de Janeiro, Núcleo de Projetos Especiais de Policiamento (NUPESP)/PMERJ.

- PRAÇA, José Rosa da Silva *et al.* (1996). *A Doença Mental no Sistema de Saúde da PMERJ - Medidas Profiláticas*. Trabalho Final apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar/Quadro de Oficiais da Saúde. Niterói, ESPM/PMERJ.
- PROENÇA JR, Domício & DINIZ, Eugênio (1998). *Política de defesa no Brasil: uma análise crítica*. Brasília, Ed. Humanidades/UNB.
- RIBEIRO, Antônio C. *et al.* (1995). *Vulnerabilidade à saúde dos policiais militares quando submetidos a turnos alternantes de revezamento*. Trabalho Técnico-Profissional apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- RICO, José Maria & SALAS, Luís (1992). *Delito, insegurança do cidadão e polícia*. Rio de Janeiro, Biblioteca da Polícia Militar/PMERJ.
- RONDELLI, Elizabeth, ed. (1995). Seminário Mídia, Drogas e Criminalidade. *Comunicação & Política*. São Paulo, Cebela, v. I, n. 2 (nova série), dez. 1994/mar. 1995.
- RODRIGUES, José Augusto S. (1993). *Imagens da ordem e da violência na cidade do Rio de Janeiro*. Dissertação de Mestrado em Sociologia. Rio de Janeiro, IUPERJ.
- RODRIGUES, Maurício Salles *et al.* (1995). *Terceirização da alimentação na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Trabalho Técnico-Profissional apresentado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- ROWLAND, Desmond & BAILEY, James (1994). *The law enforcement handbook*. New York, Barnes & Noble Books.
- SAFIR, Howard (1998). *The Compstat process*. New York, New York City Police Department/Office of Management, Analysis and Planning.
- SANTOS, Edna Araujo A. dos (1997). *Polícia Civil - Princípios institucionais e prática cartorária*. Rio de Janeiro, Editora Espaço Jurídico.
- SANTOS, José Nunes dos (1985). "A Polícia Civil: ligeiro esboço histórico". *Revista da OAB*, vol. 22, pp. 15-25.
- SANTOS, Marcos Alves dos *et al.* (1995). *Evasão de pessoal - causa, consequência e proposta de solução*. Trabalho de Estado Maior Acadêmico, apresentado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais. Niterói, ESPM/PMERJ.
- SENTO-SÉ, João Trajano (1998). "Imagens da ordem, vertigens do caos. O debate sobre políticas de segurança pública no Rio de Janeiro, nos anos 80 e 90". *Arché*, ano VII, n. 19. Rio de Janeiro, Faculdades Integradas Candido Mendes-Ipanema.
- SENTO-SÉ, João Trajano (1999). *Brizolismo. Estetização da política e carisma*. Rio de Janeiro, Espaço e Tempo e FGV.
- SHEARING, Clifford & STENNING, Philip (1992). "Private security: implications for social control". In: McCORMICK, K. R. E. & VISANO, L. A. *Understanding policing*. Toronto, Canadian Scholars' Press, pp. 521-44.
- SCHROEDER, Lauri *et al.* (1996). *A Polícia Militar e os acidentes de trabalho no trânsito*.

- Causas, conseqüências e acompanhamento*. Trabalho Final apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- SHERMANN, Lawrence W. *et al.* (1998). *Preventing crime: what works, what doesn't, what's promising (A report to the United States Congress)*. Washington DC, National Institute of Justice.
- SILVA, Claudécir Ribeiro da; NOBRE FILHO, Euvaldo de Souza & BORGES, Nélio de Moraes (1996). *Recursos humanos na Polícia Militar. Diagnóstico de evasão-recompletamento*. Trabalho Final apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- SILVA, Decio Almeida da *et al.* (1997). *A crise das Polícias Militares. Reforma constitucional*. Trabalho Final apresentado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- SILVA, Jorge da (1985). "Polícia Militar: o outro lado". *Revista da OAB*, vol. 22, pp. 27-45.
- SILVA, Jorge da (1990). *Controle da criminalidade e segurança pública na nova ordem constitucional*. Rio de Janeiro, Forense, 2ª Ed.
- SILVA, Jorge da (1992). *Segurança pública e privada no Brasil*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- SILVA, Jorge da (1998). "Mapa de risco do Rio de Janeiro e insegurança subjetiva". *In: Estado e sociedade: refletindo a transição: políticas de segurança pública*. Rio de Janeiro, FESP-RJ/ISAPE (Cadernos de Estudos), junho.
- SILVA, Nilson Lourenço da *et al.* (1995). *O estresse e sua influência na qualidade do serviço Policial Militar*. Trabalho Técnico-Profissional apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- SKOLNICK, Jerome & BAYLEY, H. (1986). *The new blue line. Police innovation in six American cities*. New York, The Free Press.
- SOARES, Barbara Musumeci (1996). "Delegacia de atendimento à mulher: questão de gênero, número e grau". *In: L. E. Soares et al. Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER/Relume-Dumará, pp. 107-23.
- SOARES, Barbara Musumeci (1999). *Mulheres invisíveis. Violência conjugal e novas políticas de segurança*. Rio de Janeiro, Civilização Brasileira.
- SOARES, Luiz Eduardo (1999). *O que estamos fazendo na segurança pública do Rio*. Texto divulgado via Internet no site da Nova Polícia do Rio de Janeiro [<http://www.novapolicia.rj.gov.br>]
- SOARES, Luiz Eduardo *et al.* (1996). *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Relume Dumará/ISER.

- SOUZA, Antônio C. Ribeiro de *et al.* (1995). *Vulnerabilidade à saúde dos policiais militares, quando submetidos a turnos alternantes de revezamento*. Trabalho Técnico-Profissional apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- SOUZA, Paulo César Amêndola (1996). "A municipalização da segurança e a criação da Guarda Municipal". Texto de palestra proferida no IV Encontro Nacional de Vereadores e Prefeitos. S/1, 28 de julho.
- SPITZER, Steven & SCULL, Andrew T. (1992). "Privatization and capitalist development: the case of the private police". In: McCORMICK, K. R. E. & VISANO, L. A. *Understanding policing*. Toronto, Canadian Scholars' Press, pp. 545-62.
- TROJANOWICZ, R. C. & BUCQUEROUX, B. (1990). *Community policing: A contemporary perspective*. Cincinnati, OH, Anderson.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. *Bureau of Justice Statistics Home Page* [<http://www.ojp.usdoj/bjs>].
- VEIGA, Vitor Emanuel *et al.* (1995). *Parâmetro para estabelecimento da CIA Integrada e CIA Especializada*. Trabalho de Estado Maior Acadêmico apresentado ao Curso de Aperfeiçoamento de Oficiais da Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- VEIGA, Flávio Soares *et al.* (1997). *Reavaliação curricular do CFO, frente às políticas operacionais da PMERJ. Uma análise de compatibilidade e sugestões para o aprimoramento*. Trabalho de Verificação Especial apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- VIEIRA, João Alexandre Otávio *et al.* (1997). *Suicídio na Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro - Causas e Conseqüências*. Trabalho Final apresentado ao Curso Superior de Polícia Militar. Niterói, ESPM/PMERJ.
- VITOVSKY, Vladimir Santos (1999). *Polícia Militar e favelas no Rio de Janeiro: um casamento impossível? Um estudo do uso excessivo da força pelos agentes da lei em comunidades faveladas*. Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Direito da Cidade. Rio de Janeiro, Faculdade de Direito/UERJ.
- VIVA RIO, org. (1995). *I Seminário Internacional de Policiamento Comunitário*. Rio de Janeiro, Viva Rio/PNUD/Police Foundation/South North Network Cultures and Development, 7 a 11 de dezembro, mimeo.
- WALDMANN, Peter, org. (1996). *Justicia en la calle. Ensayos sobre la policia en America Latina*. Medellín, Colombia, CIEDLA/ISLA/Fundación Konrad Adenauer/Biblioteca Jurídica Díké.



instituto de economia
grupo rio

Projeto MARE-CAPES: “Reforma
do Estado e Proteção Social: Os Setores
de Saúde e Segurança Públicas no Rio de Janeiro”

Subprojeto 3 - Segurança Pública

CADASTRO DE PROGRAMAS INOVADORES EM SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO - ANOS 1980/90

Levantamento e organização:
Barbara Musumeci Soares

Assistente de pesquisa:
Debora Lobo Moutinho Astocondor

janeiro de 2000

Este cadastro reúne 26 fichas com informações sobre experiências inovadoras na área de segurança pública implementadas no Estado do Rio de Janeiro nos anos 1980/90 e analisadas na Parte IV do Relatório *Reforma do Estado e Proteção Social: os Setores de Saúde e Segurança Públicas no Rio de Janeiro/Subprojeto 3*. Tais informações foram obtidas em entrevistas feitas em 1998 e início de 1999 a pessoas responsáveis pela condução das instituições e/ou programas inovadores, bem como na consulta ao seu material de divulgação.

SUMÁRIO:

1. CEOM/Centro Especial de Orientação à Mulher Zuzu Angel	2
2. Projeto Legal (Centro de Defesa, Garantia e Promoção de Direitos Humanos)	6
3. Centro de Defesa D. Luciano Mendes	9
4. Defesa dos Direitos da Criança (Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião)	11
.....	
5. Clínica da Violência	14
6. SOS - Disque Denúncia Exploração Sexual Infanto-Juvenil (ABRAPIA)	17
7. SOS Crianças (ABRAPIA)	19
8. Disque Denúncia (Associação Rio contra o Crime)	22
9. Mediare/Centro de Mediação e Resolução Ética de Conflitos	24
10. Juizados Especiais	26
11. Núcleos Especiais da Defensoria Pública	33
12. DEAM/Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher (PCERJ)	37
13. Abrigo Viva Mulher (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social)	39
.....	
14. “Vem pra Casa” (Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social)	41
15. Programa de Proteção ao Turista (PMERJ)	44
16. SOS Criança (PMERJ)	47
17. Policiamento Comunitário de Quarteirão (PMERJ)	49
18. PROERD/Programa Educacional de Resistência às Drogas (PMERJ)	52
19. Projeto Integrativo Salas-Oficinas (PMERJ)	55
20. Policiamento de Ônibus (PMERJ)	57
21. AJIR/Ação Insurgente Contra o Racismo	61
22. Movimento Viva Rio	63
23. Conselhos Tutelares	68
24. Conselhos da Comunidade	71
25. Disque-Denúncia Roubo e Furto de Veículos (Associação Rio contra o Crime)	73
26. Casa da Mulher Bertha Luz (Prefeitura Municipal de Volta Redonda)	75

1

CEOM/Centro Especial de Orientação à Mulher Zuzu Angel

LOCAL FACULDADE DE SERVIÇO SOCIAL - UFRJ
SEÇÃO COORDENAÇÃO DE ESTÁGIOS
CONTATO MARISA GASPARY
TELEFONE/FAX (CEOM) 628-8228 (UFRJ) 2951695 - R. 290
ENDEREÇO TRAVESSA GONÇALO G. DE MATOS, S/Nº,
NEVES - SÃO GONÇALO

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ CEOM: Centro Especial de Orientação à Mulher Zuzu Angel
SETOR	♦ O CEOM é um projeto desenvolvido pela Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social da Prefeitura de São Gonçalo.
NOME DO PROJETO	♦ CEOM
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ Município de São Gonçalo (que tem uma população de 1.300.000) - embora tenham sido atendidas pessoas de outros municípios, já que esse é o único centro de orientação à mulher existente no estado.
DATA DE INÍCIO	♦ 27 de agosto de 1997
PÚBLICO-ALVO	♦ Mulheres de qualquer grupo social, vivendo em situação de violência (também se oferece uma modalidade de atendimento para os homens agressores)
OBJETIVO INICIAL	♦ “Ser um centro de referência para todas as mulheres que vivenciam situações de violência, propiciando atendimento reflexivo e sócio-educativo, e de assessoria jurídica, psicológica e social e de educação e saúde” (Gaspary, M. - Projeto de Implantação do CEOM)
PRESSUPOSTOS	♦ O trabalho adota uma postura não vitimizante (o que se reflete no fato de as mulheres serem chamadas de “usuárias”, ao invés de “vítimas”).
SERVIÇOS “OFERECIDOS	<ol style="list-style-type: none">1. Assessoramento jurídico (orientação e ajuizamento)2. Encaminhamento para unidades de saúde, quando necessário e orientação em saúde (em sentido amplo, tal como no PAISM)3. Atendimento específico para mulheres em situação de violência - com vistas a ultrapassar a instância individual e apontar para o plano coletivo. Procura-se integrar a mulher usuária aos projetos do CEOM, ao invés de fornecer apenas atendimento tópico.

- PLANTÃO DE 9 ÀS 18 HORAS -

4. Palestras em outras instituições
5. Atendimento aos agressores (também no sentido reflexivo e sócio-educativo)

MODO DE
FUNCIONAMENTO

- ◆ O CEOM é constituído por quatro diferentes setores que operam de forma integrada:
 1. Setor de Serviço Social
 2. Setor de Psicologia
 3. Setor Jurídico
 4. Setor de Educação e Saúde.
- ◆ O primeiro atendimento às mulheres é realizado pelo pessoal administrativo, que recolhe, em uma ficha, as informações básicas sobre a pessoa atendida, como nome, endereço, forma de acesso ao CEOM, etc. Nesse primeiro contato, não são colhidas informações sobre a situação de violência, assim como qualquer outro dado que possa expor ou constranger a mulher.
 - ◆ Também nesse primeiro contato, as mulheres recebem um cartão que será utilizado em todas as visitas subsequentes.
- ◆ A mulher que chega ao CEOM passa necessariamente por dois setores: o Serviço Social e o Setor de Educação e Saúde (o encaminhamento para o setor jurídico e para o psicológico só se fará se necessário):
- ◆ Quando chega ao Serviço Social, a mulher responderá a perguntas mais específicas (sobre sua saúde, situação profissional, renda, etc.) e será, necessariamente, informada sobre o sentido da interpelação: busca-se, com os dados coletados nesse contato, desenhar um perfil da usuária, de forma a qualificar o apoio que receberá e a permitir a construção de um olhar abrangente sobre cada pessoa atendida. Por fim, as assistentes sociais perguntam sobre as razões que motivaram a procura do CEOM.
 - ◆ Depois de ouvir a mulher a Assistente Social ajuda-a a clarear a história e desenvolve, com ela uma reflexão sobre a situação vivida, sua posição na relação violenta e as formas de potencializar seus recursos. Não se trata de um trabalho tutelar, mas um de esforço de ajudar a mulher a conhecer seus direitos, encontrar novos recursos e novas formas de estar no mundo. Para isso, a mulher-usuária do CEOM frequentará o serviço de Assistência Social durante o tempo que necessitar, recebendo aí atendimento individualizado.
- ◆ O setor de Educação e Saúde realiza um trabalho de orientação e encaminhamento, articulado às unidades municipais de saúde. Quando necessário, a pessoa atendida será encaminhada para os serviços médicos disponíveis na rede municipal.
 - ◆ Nesse setor são desenvolvidas oficinas temáticas, nas quais é elaborado o assunto escolhido pelas usuárias -a partir de um levantamento feito durante os atendimentos. Cada oficina temática dá lugar a dois ou três encontros mensais, dos quais participam, em média, 20 mulheres. A participação nos grupos temáticos é, evidentemente, voluntária.
 - ◆ Esse setor desenvolve, ainda, um trabalho de “sala de espera”, que consiste no atendimento (orientação, reflexão sobre temas específicos, etc.) das mulheres que esperam sua vez, por parte de um profissional de Educação e Saúde especialmente dedicado a essa tarefa.
- ◆ Quando necessário, a usuária é encaminhada para o setor jurídico e/ou psicológico.
- ◆ O atendimento aos agressores envolve, primeiramente, entrevistas em separado com cada parceiro e, posteriormente (quando não há risco envolvido), encontros com o casal.

TODOS OS ATENDIMENTOS (ASSIM COMO O PRIMEIRO ATENDIMENTO, QUANDO MARCADO POR TELEFONE) SÃO AGENDADOS PREVIAMENTE E EFETUADOS EM HORÁRIOS DEFINIDOS

* * *

TODOS OS CASOS SÃO MANTIDOS SOB SIGILO, ASSIM COMO OS DADOS FORNECIDOS PELAS USUÁRIAS.

OBJETIVOS REDEFINIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não. O CEOM não se baseou em uma demanda pré-definida mas, ao contrário, vem coletando os dados que ajudam a traçar, não apenas o perfil das usuárias, mas, igualmente, o perfil da demanda que essas usuárias têm expressado neste primeiro ano de funcionamento do centro.
OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sim. O trabalho vem merecendo a atenção das mulheres (que, via de regra, retornam ao CEOM e se integram ao trabalho) e o reconhecimento da prefeitura e da imprensa. O CEOM tem dado vazão tanto à demanda local, como a de outros Municípios que não dispõem de recursos dessa natureza.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sim
MÉTODO DE AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os dados coletados são sistematizados e tabulados diariamente. De dois em dois meses produz-se um relatório comparativo (quantitativo e qualitativo). ◆ A equipe se reúne, mensalmente, para uma avaliação interna, que inclui, sem exceção, todos os funcionários envolvidos com o programa. ◆ As mulheres usuárias avaliam, individualmente e em grupo, o atendimento e as oficinas temáticas.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Setor de Serviço Social: 6 assistentes sociais e 6 estagiárias da UERJ 2. Setor de Psicologia: 3 psicólogo(a)s 3. Setor Jurídico: 2 advogado(a)s 4. Setor de Educação e Saúde: 1 bióloga; 1 médica; 1 assistente social e 1 pedagoga 5. 8 funcionários administrativos
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 30 profissionais (incluindo a Coordenadora)
TIPO DE ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Instituição Governamental
FONTES DE FINANCIAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Prefeitura de São Gonçalo
CUSTO ESTIMADO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O CEOM não tem orçamento próprio. É mantido integralmente pela Prefeitura, que se encarrega, também, dos gastos adicionais que se fizerem necessários. <ul style="list-style-type: none"> ◆ Expl: O CEOM conseguiu que a Prefeitura liberasse uma verba para a compra de vales-transporte para as usuárias com dificuldades de deslocamento.
NÚMERO DE PESSOAS ATENDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ atendimentos diários: cerca de 40 pessoas (o número tende a aumentar). A capacidade ideal de atendimentos novos (primeira visita) é de 8 mulheres ao dia. Desde a fundação (em agosto de 1997) até agosto de 1998 foram atendidas 6.150 mulheres.
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ (Instituições que encaminham usuários ao CEOM e que recebem encaminhamento providos do CEOM)

- ◆ Outros setores da SMDS
- ◆ Abrigo Viva-Mulher (Município do Rio de Janeiro)
- ◆ Unidades de Saúde do Município de S. Gonçalo
- ◆ Conselhos Tutelares
- ◆ ABRAPIA
- ◆ FIA / FIASG
- ◆ Escolas do Município
- ◆ OAB
- ◆ Centros Sociais Urbanos

TERCEIRIZAÇÕES

- ◆ Não

PROBLEMAS

- ◆ Falta de aparelhagem : vídeo, fax, computador, Xerox, etc..
- ◆ O único carro do CEOM foi temporariamente deslocado para outro setor da Prefeitura;
- ◆ O espaço físico já está pequeno em relação à demanda atual

TRABALHO

- ◆ Não

VOLUNTÁRIO

2

Projeto Legal/ Centro de Defesa, Garantia e Promoção de Direitos Humanos

Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social

LOCAL	PROJETO LEGAL
CONTATOS	CRISTIANE AUGUSTO BRANCO (ASSISTENTE SOCIAL) / NUBIMAR HUBER BATISTA (ADVOGADA)
TELEFONE/FAX	TEL./FAX : 242-6418 / 252-4458
ENDEREÇO	LADEIRA DE SANTA TERESA, 18 - ARCOS DA LAPA - CEP 20241-140
E-MAIL	ibissplegal@alternex.com.br

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ IBISS (Instituto Brasileiro de Inovações em Saúde Social).
Nº DE PROJETOS QUE DESENVOLVE	♦ Em torno de 35 projetos.
PROJETO	Projeto Legal (Centro de Defesa, Garantia e Promoção de Direitos Humanos)
ÁREA DE ABRANGÊNCIA (DA ORGANIZAÇÃO)	♦ O IBISS é uma ONG reconhecida como Utilidade Pública Federal. Ele abrange todo o estado do Rio, tendo projetos em Rio Bonito, São Pedro da Aldeia, Natividade, Nova Iguaçu, Duque de Caxias, Belford Roxo e no município do Rio. Há um projeto em Campo Grande (MS), que contempla a região Centro-Oeste. Através do Centro de Defesa, vinculado à ANCED, o instituto ganha abrangência nacional. ♦ O Projeto Legal abrange o estado do Rio de Janeiro
DATA DE INÍCIO (DA ORGANIZAÇÃO)	♦ De 1986 a 1989 se deu o processo de criação do IBISS, mas ele só foi instituído oficialmente em 15/11/1990. O Projeto Legal teve início em maio de 1993.
PÚBLICO-ALVO (DA ORGANIZAÇÃO)	♦ O público-alvo do IBISS é o mais variado possível, atendendo desde crianças e adolescentes até a terceira idade, com ênfase nos primeiros. A população marginalizada tem prioridade. ♦ O Projeto Legal atende a crianças e adolescentes, vítimas ou infratores, até os 21 anos, das camadas menos favorecidas. A faixa etária representa um diferencial desse projeto, em relação aos demais que, em sua maioria, prestam atendimento apenas a adolescentes de até 18 anos.
OBJETIVO INICIAL DA ORGANIZAÇÃO	♦ O IBISS desenvolve novas formas de assistência social preventiva, particularmente na área da saúde. Não se quer criar um serviço paralelo ao serviço público, mas um trabalho preventivo, educativo. ♦ O Projeto Legal presta atendimento jurídico e social e, quando necessário, psicológico, às crianças e adolescentes que tiveram seus direitos violados ou cometeram ato infracional.
OBJETIVOS REDEFINIDOS (DA ORGANIZAÇÃO)	♦ Os objetivos do Projeto Legal foram ampliados. No início havia a linha de ação de defesa e garantia dos direitos, com atendimento jurídico-social direto; agora,

	<p>há uma outra linha de ação, que é a de promoção de direitos.</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ “O Projeto Legal, através de uma intervenção interdisciplinar, atua jurídico-sócio-politicamente na realidade do dia-a-dia da população marginalizada. Sua missão é defender, garantir e promover a plenitude dos Direitos Humanos, visando, pelo exercício da cidadania, a construção de uma sociedade verdadeiramente democrática” (“Quem já teve os direitos violados levante a mão” - folheto de divulgação do Projeto Legal)
OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Não é possível informar, pois não há dados qualitativos e quantitativos para uma avaliação desse tipo. São poucos os jovens que o projeto consegue inserir no mercado de trabalho e grande a quantidade de jovens submetidos à medidas sócio-educativas aplicada pelo Juizado da Infância e da Juventude - que significa perda total ou parcial de liberdade. Uma minoria recebe apenas advertência.
PRESSUPOSTOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Os entrevistados não souberam informar.
SERVIÇOS OFERECIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ O trabalho do Centro se divide em duas linhas básicas de atuação: defesa e garantia de Direitos Humanos e promoção de Direitos Humanos. ♦ <i>“Defesa e Garantia:</i> ♦ Atendimento direto de casos de violação de Direitos Humanos, através de plantão; ♦ Intervenção sócio-jurídica no caso de crianças, adolescentes e jovens marginalizados, em conflito com a lei; ♦ Ações de direitos civis individuais, pleiteando o acesso às condições básicas da cidadania como saúde, educação, transporte, lazer, entre outros; ♦ Acompanhamento e intervenção sócio-jurídica em processos nos casos de extermínio infanto-juvenil; ♦ Ações judiciais de direitos civis difusos e coletivos, garantindo a implementação de direitos constitucionais; ♦ Ações jurídico-políticas, junto a órgãos internacionais de Direitos Humanos.” ♦ <i>“Promoção:</i> ♦ Articulação política em fóruns populares, redes de pressão, movimentos sociais e conselhos; ♦ Capacitação e assessoria a entidades de atendimento, Conselhos de Direito da Criança e do Adolescente, Tutelares e de Saúde; ♦ Cidadania nas Escolas - capacitação e assessoria aos professores das escolas da rede pública sobre o Estatuto da Criança e do Adolescente; ♦ Formação em Direitos Humanos, através de cursos, palestras e colóquios; ♦ Assessoria institucional a projetos/entidades/programas governamentais ou não-governamentais de atendimento a criança, adolescente, jovem e na área de saúde; ♦ Apresentação e discussão de casos exemplares na Mídia; ♦ Edição do jornal sobre Direitos Humanos “Posso Falar O Que Penso?” e de publicações relativas ao tema; ♦ CPDOC - centro de pesquisa e documentação, com livros, periódicos, vídeos, folhetos e bancos de dados sobre Direitos Humanos, à disposição dos interessados” (“Quem já teve os direitos violados levante a mão” - folheto de divulgação do Projeto Legal).
MODO DE FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Projeto Legal: quando o jovem chega ao projeto, por conta própria ou encaminhado por outra instituição, passa pelo primeiro contato com uma comissão interdisciplinar, que é o chamado “plantão”. Esta comissão é composta por 3 núcleos (núcleo jurídico, de serviço social e de psicologia). O núcleo de psicologia só participa quando necessário. Neste primeiro contato, verificar-se-á se o jovem (vítima ou infrator) está de acordo com os requisitos estabelecidos pelo projeto (como ter até 21 anos, se apresentar com nome verdadeiro, não estar envolvido com tráfico de drogas, estupro ou homicídio) para ser atendido. Se o caso é aceito, a atuação do projeto não acaba ao término do processo; faz-se um atendimento jurídico desde a fase de inquérito até a

	<p>execução da pena; no caso de condenamento, também se faz um acompanhamento da família enquanto o jovem está dentro do sistema prisional. A família passa, então, a ser o elo com o jovem “internado”. A idéia é continuar o acompanhamento quando o jovem for libertado, criando outras perspectivas de vida através do encaminhamento para o mercado de trabalho (banco de empregos; Fênix), de acordo com os interesses e as possibilidades de cada um.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Há ainda uma assessoria de comunicação que faz o trabalho de divulgação das ações.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Há uma avaliação anual interna, com o auxílio de um profissional/assessor externo. Nunca houve uma avaliação externa.
MÉTODOS DE AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Durante uma semana, a equipe se reúne para avaliar o trabalho realizado ao longo do ano, para rever os objetivos (confirmá-los ou alterá-los), planejar o trabalho para o ano seguinte. Há uma assessoria externa de planejamento, que formula questionários juntamente com a coordenação geral do projeto, para a equipe responder, avaliando a estrutura interna do Projeto Legal. Esses questionários são analisados por todos e, de acordo com o resultado, são estabelecidas as metas para o ano seguinte.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 3 advogadas, 3 estagiários de Direito, 2 assistentes sociais, 1 estagiária de assistência social, 2 estagiários de Jornalismo e há um processo de seleção para se contratar um jornalista, 1 coordenadora geral (assistente social), 1 assessor político-institucional (advogado), 1 administradora do Projeto Legal, 1 motorista, 1 telefonista, 1 auxiliar administrativo, 1 vigia noturno.
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 18 profissionais.
TIPO DE ORGANIZAÇÃO:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sem fins lucrativos
FONTES DE FINANCIAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Cáritas Holandesa (financia a estrutura física do projeto); UNICEF (financia o projeto Cidadania nas Escolas); IBISS (paga os salários dos funcionários). A União Européia também já confirmou a liberação de verbas.
CUSTO ESTIMADO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ R\$ 200.000,00 por ano para todas as atividades do projeto, o que não significa que o projeto de fato receba esta quantia.
Nº PESSOAS ATENDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A meta estabelecida foi atender 250 casos no plantão (primeiro contato) e acompanhar 70, mas já estão sendo acompanhados 86 casos.
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Apenas uma parceria informal com a empresa Fênix (empresa de Limpeza, Conservação, Jardinagem e Faxinas Residenciais e Comerciais), que absorve parte da mão-de-obra dos jovens atendidos pelo projeto. As instituições que encaminham os jovens não são consideradas parceiras, pois não trabalham em conjunto.
TERCEIRIZAÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não há.
TRABALHO VOLUNTÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não
PRINCIPAIS PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Falta de reconhecimento, por parte da sociedade, da importância do trabalho de defesa e promoção dos direitos humanos. ◆ Falta de Políticas sociais (trabalho, educação, segurança, etc..)

3

Centro de Defesa D. Luciano Mendes

LOCAL **CENTRO DE DEFESA D. LUCIANO MENDES**

CONTATOS **DIRCE DRACH / PEDRO R. da SILVA PEREIRA (ADVOGADOS/
COORDENADORES DO PROJETO)**

TELEFONE/FAX **TEL.: 242-2708 FAX: 232-4628**

ENDEREÇO **RUA EVARISTO DA VEIGA, 149 - CENTRO - 20031-040**

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ Associação Beneficente São Martinho
SETOR	♦ Linha de Defesa da São Martinho
NOME DO PROJETO	Centro de Defesa D. Luciano Mendes
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ Município do Rio de Janeiro (Há grande demanda por parte da Zona Oeste)
DATA DE INÍCIO	♦ 1988
PÚBLICO-ALVO	♦ Crianças e adolescentes (infratoras ou não) que precisam de atendimento jurídico.
OBJETIVO INICIAL	♦ Amparar e atender crianças e adolescentes, prestando atendimento jurídico e social. O objetivo de longo prazo é efetivar o que já está garantido na lei (ECA).
PRESSUPOSTOS	♦ É preciso fazer cumprir o que a lei já garante. ♦ “Apesar de o Estatuto ser muito claro em suas determinações, o que se observa, em todo o país, são sucessivas violações dos direitos da criança e do adolescente, um Estado omissivo e uma sociedade civil ainda pouco sensibilizada para o problema.” (“Pela Justiça, na Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente” - folheto de divulgação do Centro)
SERVIÇOS OFERECIDOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Defesa e garantia dos direitos individuais e coletivos (atendimento jurídico-social permanente; provimento de documentação para as crianças e adolescentes da Fundação São Martinho; acompanhamento dos processos de guarda e adoção). 2. Promoção do Estatuto da Criança e do Adolescente (o Centro de Defesa produz material de divulgação; realiza pesquisas para propor políticas públicas relativas à educação, profissionalização no trabalho e garantia dos direitos de crianças e adolescentes em conflito com a lei). 3. Divulgação dos direitos da criança e do adolescente (o Centro de Defesa acompanha o tratamento dado ao tema, pela mídia; apóia iniciativas em educação e informação a respeito do ECA).
MODO DE FUNCIONAMENTO	♦ A atuação se dá onde existe a necessidade de uma intervenção jurídica imediata para a defesa, garantia e promoção dos direitos das crianças e

	<p>adolescentes.</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ A organização assume os processos, através de seus (2) advogados e acompanha os casos, atuando no Juizado da Infância e Juventude (1ª e 2ª Varas) e no Fórum. ♦ O Centro funciona de 2º a 6º, das 10h às 17h e realiza plantão, alternando semanalmente, em conjunto com os Centros de Defesa do Rio de Janeiro associados à ANCED.
OBJETIVOS REDEFINIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Não houve alterações significativas, pois os problemas se mantiveram inalterados.
OS OBJETIVOS FORAM ALCANÇADOS?	Não inteiramente. Mas nos casos atendidos os resultados foram positivos.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS (sistemática)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Desenvolve-se um planejamento geral no início de cada ano e um relatório semestral que analisa o cumprimento das metas planejadas. No final do ano, produz-se um relatório geral sobre as atividades desenvolvidas. ♦ Não há avaliação externa. Há, somente, visitas dos financiadores.
CUSTO ESTIMADO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Os únicos custos são os salários dos funcionários, despesas com telefone, água e luz.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Há 2 advogados, 2 estagiários e 1 auxiliar de escritório.
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 3 profissionais e 2 estagiários.
TIPO DE ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ONG
FONTES FINANCIADORAS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Charitas e Fundação São Martinho
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ O Centro de Defesa procura articular sua ação à dos movimentos civis e de outras entidades e órgãos envolvidos com a Infância e Juventude. Exemplos dessa política são as articulações com o IBISS (Projeto Legal), CDH Bento Rubião, Centro Brasileiro da Criança e Adolescente, CEAP, ABRAPIA. O Centro de Defesa participa do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e é filiado à ANCED.
TERCEIRIZAÇÃO ?	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Não
PRINCIPAIS PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Falta de profissionais competentes e despidos de preconceitos.

4

Defesa dos Direitos da Criança

Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião

LOCAL **BENTO RUBIÃO**
 CONTATOS **JOSÉ RICARDO CUNHA**
 TELEFONE/FAX **TEL.: 262-3003**
 ENDEREÇO **AV. BEIRA MAR, 216 - SL 401**
 E-MAIL cddhbr@ax.apc.org

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ Fundação Centro de Defesa dos Direitos Humanos Bento Rubião
PROJETO	Defesa dos Direitos da Criança
Nº DE PROJETOS QUE DESENVOLVE	♦ 6 projetos (desenvolvidos por 3 diferentes programas)
NOMES DOS PROJETOS	1. Programa Terra e Habitação→ possui dois projetos: (a)Direito à Moradia; (b)Projeto de Cooperativas. 2. Programa Educação para os Direitos da Criança→ possui um projeto: (a)Clubes de União e Lazer. 3. Defesa de Direitos da Criança → possui três projetos: (a)Centro de Informações; (b)Capacitação e Assessoria; (c)Ação Judicial.
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ A atuação direta se dá no estado do Rio de Janeiro, mas a participação nas redes de defesa e as articulações políticas ocorrem no plano nacional.
DATA DE INÍCIO DA ORGANIZAÇÃO	♦ 1986. Em meados da década de 90 a organização passou a ser uma ONG de natureza fundacional, sofrendo maior controle estatal (fiscalização) e tendo de cumprir mais exigências legais e burocráticas. O objetivo de transformá-la em Fundação foi obter maior credibilidade.
PÚBLICO-ALVO	♦ Inicialmente: comunidades (favelas) e periferias urbanas. Houve uma mudança desse público-alvo através da incorporação explícita de crianças e adolescentes. ♦ O programa 3 atende a jovens de até 17 anos (em princípio).
OBJETIVO INICIAL DA ORGANIZAÇÃO	♦ Capacitar as lideranças comunitárias para exercer a cidadania e assessorar técnica e politicamente as comunidades para o exercício do direito à moradia.
OBJETIVOS REDEFINIDOS	♦ Os objetivos foram ampliados na medida em que as crianças/adolescentes passaram a contar com projetos específicos.
OBJETIVOS ALCANÇADOS	♦ Sim, pois várias pessoas se beneficiam com os serviços prestados, mas a demanda é muito maior do que a capacidade de atendimento.
PRESSUPOSTOS	♦ Existia uma demanda por esse tipo de intervenção que visava o direito à moradia e à formação de lideranças para a cidadania; o Estado se revelava

incapaz de suprir essa demanda; havia um grupo de profissionais que reunia condições técnicas, políticas e ideológicas para oferecer esse tipo de serviço.

OBJETIVO DOS PROJETOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Programa 3: “atuar na proteção da criança e do adolescente, através de ações que garantam a implementação do Estatuto da Criança e do Adolescente, a fim de concretizar a Doutrina da Proteção Integral como meio e fim da construção de uma sociedade mais justa e democrática.”
SERVIÇOS OFERECIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ <i>Programa</i> <u>Defesa de Direitos da Criança</u> ◆ Projeto (a): é responsável pela produção de informações e de material. ◆ Projeto (b): capacitação (organização de cursos, seminários e encontros a serem realizados nos municípios e regionalmente); assessoria a Conselhos Tutelares, Conselhos de Direitos da Criança e do Adolescente, órgãos do governo, movimentos sociais, etc. ◆ Projeto (c): atua intervindo no Poder Judiciário para garantir os direitos de crianças e adolescentes. Realiza a defesa judicial do adolescente acusado de cometer ato infracional (basicamente, crimes contra o patrimônio); defesa de direitos individuais (normalmente, ações de indenização); defesa de direitos difusos (exemplo: ações contra municípios que não implantaram Conselhos Tutelares ou de Direitos).
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ No final do ano, cada programa se reúne em um retiro de três dias para avaliar se as metas que haviam sido propostas foram cumpridas. Nessa reunião, faz-se também um planejamento para o ano seguinte. No meio do ano, há um encontro de dois dias para verificar se o planejamento está sendo cumprido e realizar possíveis correções de rumo. ◆ No início de cada ano, toda a fundação se encontra para demonstrar resultados e definir as linhas de intervenção política (como a organização vai se posicionar em temas gerais de direitos humanos).
MÉTODOS DE AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A avaliação é baseada no planejamento feito no final do ano anterior.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os funcionários se enquadram em três diferentes blocos: administrativo (nível médio ou superior); técnicos com nível superior envolvidos nas atividades-fim (direito, serviço social, psicologia, pedagogia, arquitetura e engenharia); agentes comunitários, educadores, coletores de dados para as pesquisas (não se habilitam por conhecimento específico, adquirem-no dentro da organização).
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Fundação: em torno de 47 funcionários. ◆ Programa <u>Defesa de Direitos da Criança</u>: 13 funcionários.
TIPO DE ORGANIZAÇÃO:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sem fins lucrativos
FONTES DE FINANCIAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Externas: agências de cooperação (ONGs internacionais), principalmente da Holanda e da Alemanha. ◆ Internas: municípios, estado do Rio de Janeiro, União.
CUSTO ESTIMADO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Em torno de R\$ 170.000,00 por ano para o programa <u>Defesa de Direitos da Criança</u>.
Nº PESSOAS ATENDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não é possível precisar o número de pessoas beneficiadas pelos projetos 3(a) e 3 (b). Neste último, pretende-se capacitar e/ou assessorar 160 pessoas <i>diretamente</i> até outubro. Para o projeto 3(c), a meta é beneficiar 120 pessoas este ano, excluindo os benefícios de direitos difusos, que também não podem ser mensurados.
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Há parcerias com outras instituições ligadas aos Direitos Humanos (troca de informação e, eventualmente, trabalho em conjunto).

TERCEIRIZAÇÕES

- ♦ Não há terceirizações das tarefas diretamente relacionadas às atividades-fim, mas há terceirização, por exemplo, na área de informática.

PROBLEMAS

- ♦ Carência de recursos e insegurança quanto à disposição dos mesmos; dificuldade de gerência administrativa por falta de pessoal e de qualificação (é preciso otimizar os recursos, aumentar a eficiência e a rapidez); dificuldades de comunicação com órgãos governamentais, que desejam a participação das ONGs apenas na execução, mas não no planejamento das atividades, e dificuldade de comunicação com as próprias ONGs que formam, cada vez mais, um bloco heterogêneo, defendendo interesses diversos e com diferentes ideologias.

**TRABALHO
VOLUNTÁRIO**

- ♦ Não. Não há uma política institucional de trabalho voluntário.

5

Clínica da Violência

LOCAL	CLÍNICA DA VIOLÊNCIA
CONTATOS	GRAÇA PIZÁ DE MENEZES
TELEFONE/FAX	TEL. 521-3575 FAX 537-6212
ENDEREÇO	RUA BARÃO DA TORRE, 175 - CASA 18 - IPANEMA
E-MAIL	gralui@iis.com.br

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Clínica da Violência
NOME DO PROJETO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Clínica da Violência
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Não há, em princípio, limites definidos: a clínica atende a qualquer pessoa de qualquer lugar do Brasil ou do exterior, mas está sediada no Rio de Janeiro.
DATA DE INÍCIO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Em 1996 a clínica começou a existir como uma instituição voltada para tratamento das vítimas de violência e para pesquisa.
PÚBLICO-ALVO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Pessoas de qualquer sexo ou idade, vítimas de violência social, doméstica ou institucional. O foco é a população do Rio de Janeiro, onde foi desenvolvida uma pesquisa que deu origem ao projeto - de autoria de Graça Pizá de Menezes, coordenadora do trabalho.
OBJETIVO INICIAL	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Tratamento psicanalítico para vítimas de violência, capacitação de profissionais, desenvolvimento de pesquisa e prevenção. ♦ A Clínica da Violência "... institucionaliza uma certa prática que buscou criar saídas efetivas em determinados sofrimentos, muitas vezes extremos, valendo-se da psicanálise" (...) A Clínica da Violência se constitui como Laboratório no qual se investiga o que se pode fazer com a Psicanálise em situações específicas, envolvendo atos que comprometeram ou desestabilizaram tanto a criança, o adolescente, mas também o mais velho de todas as idades..." (Clínica da Violência - "Em que consiste o laboratório de técnicas psicanalíticas e o núcleo de estudos da Clínica da Violência" - mimeo).
PRESSUPOSTOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ No momento atual, a violência (social, doméstica e institucional) tem se agravado, afetando, diretamente, o plano psíquico individual. ♦ É preciso empregar métodos psicanalíticos mais rápidos e extensivos (aos personagens envolvidos direta e indiretamente no contexto da violência, pois o que está em jogo é, freqüentemente, a própria vida e, muitas vezes a vida de uma criança indefesa. ♦ Mesmo que a agressão não deixe sinais físicos ela imprime suas marcas no plano psíquico, e acaba por vir à tona, de um modo ou de outro. " O desafio pede que (...) sejam encontrados novos caminhos tanto na elaboração teórica norteadora do que irá se fazer, quanto novas técnicas, inventadas e severamente discutidas, a fim de medir o seu alcance e poder transformador e de construir um quadro capaz de enfrentar progressivamente as dificuldades e o sofrimento desta população em causa" (Clínica da Violência - mimeo). ♦ "É considerando a questão 'O que fazer para que um psiquismo possa recobrar

	<p>suas condições mínimas de conduzir-se através das etapas de sua vida?’ que abordamos certas formas de violência” (Clínica da Violência - “Em que consiste o laboratório de técnicas psicanalíticas e o núcleo de estudos da Clínica da Violência” - mimeo).</p>
SERVIÇOS “OFERECIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Tratamento psicanalítico ◆ Acompanhamento psicológico para os familiares ◆ Pesquisa ◆ Assessoramento jurídico ◆ Capacitação de profissionais
MODO DE FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O atendimento clínico obedece a três etapas formais (triagem, avaliação e encaminhamento), de acordo com os seguintes procedimentos: <ul style="list-style-type: none"> ◆ 1. “Entrevista para avaliação diagnóstica e necessidade de atendimento psicanalítico; ◆ 2. reconhecimento dos principais casos a serem atendidos; ◆ 3. avaliação dos principais casos através de dados obtidos nas entrevistas diagnósticas; ◆ 4. encaminhamento para profissionais que irão acompanhar o casos; ◆ 5. início dos atendimentos; ◆ 6. acompanhamento do caso e retorno da avaliação e triagem para instituições conveniadas; ◆ 7. supervisão semanal do caso ◆ Todas as atividades tornam-se objeto de discussão em uma perspectiva psicanalítica. No Laboratório de Técnicas Psicanalíticas avaliam-se os caminhos seguidos e os passos a seguir nos casos sob supervisão e reflete-se sobre os procedimentos empregados à luz da tradição das técnicas psicanalíticas e das concepções teóricas consideradas relevantes. ◆ “O Núcleo de Estudos da Clínica da Violência divide suas funções em quatro: (1) a de produzir uma referência conceitual precisa a respeito das técnicas psicanalíticas; (2) a de estudar o fenômeno da violência tanto na especificamente infantil e adolescente, quanto sob outros aspectos; (3) a de pesquisar e avaliar os dados; (4) a de promover divulgação e informação precisa a respeito do problema” (Clínica da Violência - “Em que consiste o laboratório de técnicas psicanalíticas e o núcleo de estudos da Clínica da Violência” - mimeo). ◆ Os estudos desenvolvidos pelo Núcleo envolvem teoria psicanalítica, conhecimento de técnicas psicanalíticas, o quadro da violência em relação à criança e ao adolescente, a formação psicanalítica, o trabalho institucional, entre outros.
OBJETIVOS REDEFINIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os objetivos não foram redefinidos.
OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Segundo a coordenadora, os objetivos iniciais estão sendo alcançados, pois os pacientes apresentam melhora clínica e conseguem alterar o ambiente/contexto violento em que viviam. ◆ No plano da pesquisa, criou-se o Núcleo de Estudo da Clínica da Violência, que realiza estudos de interesse imediato da Clínica e se encarrega de sua divulgação através de publicações, cursos e encontros.
CUSTO REAL MÊS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Em torno de R\$ 4.000,00 por mês.
Nº PESSOAS ATENDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Entre dezembro de 1996 e junho de 1998, a Clínica da Violência atendeu mais de 540 casos de violência. Deste total, 60% corresponderam a crianças vítimas de violência sexual (incestuosa).
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 8 psicanalistas, 1 advogado, 2 secretárias e 1 auxiliar.

NÚMERO	♦ 12 profissionais.
TRABALHO VOLUNTÁRIO	♦ NÃO
FONTES FINANCIADORAS	♦ pagamento simbólico das vítimas pelo tratamento recebido; pagamento de supervisão psicanalítica; pagamento pelos módulos do curso de capacitação e sublocação do espaço para cursos e treinamentos.
PARCERIAS ¹	<ul style="list-style-type: none"> ♦ instituições públicas ♦ UFRJ -através da Pós Graduação em Neuropsicologia do Instituto de Neurologia Deolindo Couto-INDC, Instituto de Puericultura Martagão Gesteira-IPPMG; ♦ UERJ - através da Pós Graduação em Direito da Criança; ♦ CRP/RJ - Conselho Regional de Psicologia - através da Comissão da Criança e do Adolescente; ♦ Gabinete Civil do Estado - através do CEDIM; ♦ Conselhos Regionais de Educação CRES/RJ. ♦ Instituições Judiciárias ♦ Promotoria Pública do Rio de Janeiro ♦ Juizado da Infância e da Juventude - 1º e 2º Varas da Capital - RJ ♦ Juizado da Infância e da Juventude de Niterói - RJ ♦ Ordem dos Advogados do Brasil / OAB-RJ - através da Comissão de Direitos Humanos. ♦ Instituições não governamentais ♦ ABRAPIA (Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência) - através do SOS-Criança ♦ Aldeias infantis do Brasil - SOS de Jacarepaguá e Pedra Bonita/RJ. ♦ Viva Rio ♦ Instituições religiosas ♦ Arquidiocese do Rio de Janeiro - através da Pastoral do Menor ♦ Banco da Providência de formação Católica do RJ ♦ Sociedade civil organizada ♦ Conselhos Estaduais e conselhos Tutelares das Zonas Sul, Norte, Leste e Oeste da cidade do Rio de Janeiro ♦ A Clínica da Violência integra ainda a Rede Nacional de Combate à Violência Contra a Criança e o Adolescente (CECRJA/ Brasília).
TERCEIRIZAÇÃO ?	♦ Não.
PROBLEMAS	♦ NÃO FORAM INDICADOS

¹ A classificação dos tipos institucionais foi elaborada pela Clínica da Violência

6

SOS-Disque Denúncia Exploração Sexual Infanto-Juvenil

Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência (ABRAPIA)

LOCAL **ABRAPIA**
 CONTATOS **VÂNIA IZZO/**
 TELEFONE/FAX **TEL.: 589-5656 FAX: 580-8057**
 ENDEREÇO **RUA FONSECA TELES, 121/2º ANDAR - SÃO CRISTÓVÃO - CEP: 20940-200**

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ ABRAPIA (Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência)
NOME DO PROJETO	♦ SOS-Disque Denúncia Exploração Sexual Infanto-Juvenil
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ Nacional
DATA DE INÍCIO	♦ Fevereiro de 1997
PÚBLICO-ALVO	♦ Crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual.
OBJETIVO INICIAL	♦ Receber e repassar denúncias de exploração sexual; contribuir para a efetivação das políticas públicas nessa área; realizar um trabalho de conscientização, relativamente à exploração sexual.
PRESSUPOSTOS	♦ Existe turismo sexual no Brasil, mas há poucas denúncias sobre esse tipo de exploração sexual; a exploração sexual fere os direitos básicos da criança, expressos Estatuto da Criança e do Adolescente.
SERVIÇOS OFERECIDOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Recebimento de denúncias (por telefone) de exploração sexual de meninas e meninos. 2. Organização e catalogação dos dados obtidos através do programa. 3. Encaminhamento dos casos denunciados para as autoridades responsáveis em cada município. 4. Acompanhamento dos casos atendidos.
MODO DE FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Uma equipe de atendentes, especialmente treinada, recebe as denúncias, e as repassa aos órgãos competentes, que deverão tomar as providências necessárias. ♦ Os organismos a que se destinam os encaminhamentos são: Ministério Público, Delegacias Especializadas e Conselhos Tutelares. Mas cada estado tem seu critério e, em alguns casos, mobiliza recursos alternativos.
OBJETIVOS REDEFINIDOS	♦ Não houve propriamente uma redefinição de objetivos, mas um redimensionamento dos propósitos originais: passou-se a enfatizar o trabalho de conscientização / qualificação das denúncias. Os objetivos foram ampliados graças à construção / consolidação de um saber entre os profissionais da área.

OS OBJETIVOS FORAM ALCANÇADOS ?	♦ Sim, uma vez que o debate sobre o tema está sendo fomentado.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	♦ Há uma avaliação interna. ♦ A avaliação externa é feita pelo Ministério da Justiça.
MÉTODO DE AVALIAÇÃO	♦ A ABRAPIA avalia seu trabalho através da elaboração de relatórios estatísticos sobre o perfil dos denunciante, dos agressores, dos casos que resultaram em prisão etc.
CUSTO ESTIMADO	♦ Custo mensal baixo, segundo o entrevistado, que não soube quantificar o valor preciso.
Nº DE PESSOAS ATENDIDAS	♦ 1040 denúncias desde o início do programa.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	♦ Profissionais da área de psicologia e serviço social, preparado/as para atender as ligações, já que a campanha está se tornando, crescentemente, educativa. Há treinamento constante dos/as atendentes.
NÚMERO	♦ Cerca de 10 profissionais.
FONTES FINANCIADORAS	♦ Ministério da Justiça
PARCERIAS	♦ Ministério da Justiça, FIA, colaboradores na área de defesa das crianças e adolescentes (SOS-Criança estaduais, algumas ONGs que funcionam como centro de defesa) e delegacias especializadas.
TERCEIRIZAÇÃO	♦ Não
PRINCIPAIS PROBLEMAS	♦ Falta de recursos de alguns estados para averiguar as denúncias; ♦ Dificuldade de estabelecimento de parceria, em alguns casos, com o Conselho Tutelar; ♦ Falta de suporte para as crianças e adolescentes vítimas de exploração sexual. Ausência de programas que garantam a proteção dessas crianças (no sentido de mantê-las fora do esquema de exploração) e que sejam competitivos, em relação aos “atrativos” da situação anterior.

7

SOS-Crianças

Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e à Adolescência (ABRAPIA)

LOCAL	ABRAPIA
CONTATOS	VÂNIA IZZO
TELEFONE/FAX	TEL.: 589-5656 FAX: 580-8057
ENDEREÇO	RUA FONSECA TELES, 121/2º ANDAR - SÃO CRISTÓVÃO - CEP: 20940-200

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ ABRAPIA (Associação Brasileira Multiprofissional de Proteção à Infância e Adolescência)
NOME DO PROJETO	♦ SOS-Crianças
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ ESTADO DO RIO DE JANEIRO: atendimento à criança (há sete regionais e a sede é na cidade do Rio de Janeiro). ♦ BRASIL: capacitação (cursos, palestras, publicação de material p/ conscient.)
DATA DE INÍCIO	♦ Dezembro de 1988. (A partir de 1989 a instituição dispôs de sede própria para atendimento ao público).
PÚBLICO-ALVO	♦ Crianças e adolescentes vítimas de violência doméstica (agressões físicas, psicológicas, abuso sexual, negligência e abandono), de violência institucional e de exploração do trabalho infantil.
OBJETIVO INICIAL	♦ Tirar a criança da situação de risco, ampliando a percepção, por parte dos familiares, do contexto da violência e defendendo os direitos das crianças e dos adolescentes.
PRESSUPOSTOS	♦ É preciso defender os direitos previstos no Estatuto da Criança e do Adolescente.
SERVIÇOS “OFERECIDOS	♦ ATENDIMENTO INSTITUCIONAL <ol style="list-style-type: none"> 1. Recebimento das denúncias relativas a crianças e adolescentes em situação de risco. 2. Adoção de medidas institucionais de proteção da criança. 3. Encaminhamento das famílias e dos casos para os serviços apropriados. 4. Atendimento psicossocial e outros atendimentos voltados para a dinâmica familiar e para a prevenção da violência doméstica. 5. Serviço de advocacia para crianças e adolescentes vítimas de maus-tratos familiares e institucionais.
	♦ NÚCLEO DE ATENDIMENTO COMUNITÁRIO (NAC) Trata-se de “...módulos de atendimento regional, que atuam através de representantes da comunidade, ampliando o trabalho preventivo e permitindo a multiplicação dos conhecimentos sobre a defesa dos direitos da criança e do adolescente” (ABRAPIA - “Em defesa da criança e do adolescente” - folheto de divulgação).
MODO DE FUNCIONAMENTO	I. SOS -

- ◆ O programa recebe (pessoalmente, por carta, fax, telefone ou e-mail) informações e notificações de situações de risco que envolvem crianças e adolescentes. A identidade do denunciante é preservada.
 - ◆ Plantão de 8:00 às 20:00 horas
- ◆ A partir da denúncia, são tomadas as providências para a proteção da criança vitimizada, que pode implicar o afastamento dos agressores, a manutenção ou a reintegração da criança no ambiente familiar. Os casos são distribuídos entre os técnicos de acordo com a disponibilidade e a capacidade de cada um.
 - ◆ Há denúncias não confirmadas pelas seguintes razões: falta de dados; perda de contato; denúncia não constatada (neste último caso o Conselho Tutelar não chega a ser notificado).
- ◆ Quando a denúncia é confirmada, o caso é encaminhado de acordo com as necessidades da família: os mais graves são logo repassados ao Conselho Tutelar ou ao Ministério Público (alguns requerem a intervenção da polícia civil).
- ◆ Quando se trata de emergência, agenda-se, imediatamente, uma visita domiciliar e os técnicos se dirigem ao local da denúncia, além de buscarem o apoio da polícia e dos Conselhos Tutelares. Caso contrário, a família é convidada a comparecer na sede da instituição.
- ◆ O contato com a família pode se desdobrar em várias entrevistas, durante as quais busca-se descobrir os fatores que estão favorecendo a violência e determinar a magnitude que ela já assumiu. Expõe-se, aos envolvidos, o Estatuto da Criança e do Adolescente e procura-se “conscientizar” a família ou responsáveis da necessidade de proteger a criança.
- ◆ O tempo médio, ideal, de acompanhamento dos casos é de 6 a 8 meses, embora esse critério seja flexível e variável, de acordo com as especificidades de cada um.
- ◆ Os técnicos buscam ainda uma rede de apoio para as pessoas envolvidas com as crianças.
- ◆ Possíveis encaminhamentos: psicológico (psicodiagnóstico, terapia individual e em grupo); banco de empregos; bolsas de alimentação e recursos da comunidade (como projetos de esportes, A.A., etc).
 - ◆ O atendimento é totalmente gratuito.
- ◆ Além do atendimento à criança e, indiretamente, aos responsáveis, oferece-se “... atendimento jurídico para os casos do SOS-Criança, com acompanhamento desde a denúncia até a decisão final, bem como a defesa dos direitos individuais e coletivos em casos de violência e omissão institucional” (ABRAPAI, “Em defesa da criança e do adolescente” - folheto de divulgação).

II. NAC - NÚCLEO DE ATENDIMENTO COMUNITÁRIO

- ◆ O NAC realiza o mapeamento da situação local, promove a divulgação do ECA, através de dois agentes comunitários (selecionados no próprio local) e de uma supervisora (assistente social).

OBJETIVOS REDEFINIDOS

- ◆ Os objetivos de seguir e defender o Estatuto foram mantidos. Mas houve melhoria dos serviços e maior capacitação dos profissionais.

OS OBJETIVOS FORAM ALCANÇADOS?

- ◆ “Sim” (avaliação da entrevistada)

AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS (sistemática)

- ◆ Enquanto o caso permanece com a instituição, ele é analisado e verifica-se se houve ou não melhora da situação. Mas até hoje não foi possível desenvolver um programa específico para avaliar a família após a conclusão do caso (follow up).
- ◆ Não há avaliação externa.

CUSTO ESTIMADO

- ◆ Desconhecido pela entrevistada.

Nº PESSOAS ATENDIDAS	♦ Número de casos novos por mês: entre 200 e 250 em todo o estado.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	♦ Psicólogos, assistentes sociais, advogados (ou estudantes de Direito) e voluntários dessas mesmas áreas ou de apoio. (no passado, trabalharam pedagogos e sociólogos).
NÚMERO	♦ considerando todos os projetos e todas as regionais: cerca de 80.
TRABALHO VOLUNTÁRIO	♦ Há psicólogos, assistentes sociais, advogados ou estudantes de advocacia trabalhando voluntariamente, em regime de 12 horas semanais - treinados durante cerca de dois meses. ♦ já houve, no passado, a participação de voluntários pedagogos e sociólogos
FONTES FINANCIADORAS	♦ Nacionais: FIA (Fundação para Infância e Adolescência), Ministério da Justiça e pequenas doações dos amigos e sócios da ABRAPIA. ♦ Já receberam apoio do CBIA, da UNICEF e do Conselho Municipal da Criança. ♦ Internacionais: Shidehope (agora com novo nome) - Inglaterra.
PARCERIAS	♦ Centro de Psicodiagnóstico da Barra; NAVE; Clínica da Violência.
TERCEIRIZAÇÃO ?	♦ Não
PRINCIPAIS PROBLEMAS	♦ A insegurança quanto à viabilidade da sustentação econômica da organização é permanente. A instabilidade dos laços profissionais (não é possível assinar a carteira dos trabalhadores) resulta na perda de quadros já treinados e positivamente envolvidos com o trabalho. O projeto pode ser descontinuado, pois os financiadores preferem financiar programas auto-sustentáveis.

8

Disque Denúncia

Associação Rio Contra o Crime

LOCAL	DISQUE DENÚNCIA
CONTATOS	ZECA BORGES
TELEFONE/FAX	(021) 690-1260 até 1263
ENDEREÇO	PRESIDENTE VARGAS, 817 - 12º ANDAR

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Associação Rio Contra o Crime
NOME DO PROJETO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Disque Denúncia
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O projeto focaliza o estado do Rio de Janeiro, mas as demandas de outros estados também são atendidas.
DATA DE INÍCIO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Agosto de 1995
PÚBLICO-ALVO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Toda a comunidade
OBJETIVO INICIAL	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mobilizar a comunidade para que ela apóie o combate ao crime. É um projeto de “mobilização da cidadania”.
PRESSUPOSTOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A população deve ser mobilizada e a polícia, pressionada.
“SERVIÇOS “OFERECIDOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Receber as denúncias e encaminhá-las aos órgãos competentes. 2. Em algumas situações, mesmo após o encaminhamento, acompanha-se o caso.
MODO DE FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ao ligar para o Disque Denúncia, o cidadão recebe uma senha, que será sua referência, caso queira acrescentar uma informação ou acompanhar o andamento da investigação. Ele não se identifica e a ligação não é rastreada. ◆ As denúncias recebidas são entregues a analistas do CISP (Centro de Inteligência da Segurança Pública). ◆ As informações são avaliadas e enviadas para uma unidade da PM ou da Polícia Civil. ◆ As denúncias que demandem uma ação imediata são enviadas via fax e confirmadas por rádio. Uma unidade do gabinete do Secretário de Segurança acompanha estas operações diretamente. ◆ O retorno do “Disque-Denúncia” (as informações sobre os resultados de uma operação) é fundamental para alimentar o trabalho de inteligência e para atender às pessoas que ligam, cobrando os resultados das informações que prestaram. ◆ Os resultados do Disque Denúncia são repassados à imprensa para reforçar a imagem do serviço e estimular um maior número de pessoas a prestar informações.
OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os objetivos iniciais estão sendo alcançados, pois a participação da população no projeto superou as expectativas originais. A reação/resposta da polícia, apesar de satisfatória, ainda está aquém do esperado.
AVALIAÇÃO DOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Avaliação interna : realizada sistematicamente.

RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Já foi realizada uma avaliação externa, mas procedimento não se tornou sistemático.
MÉTODO DE AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Medida de respostas por batalhão e por delegacia. ◆ Análise interna formal, realizada semanalmente, através de avaliações quantitativas e qualitativas dos atendimentos/encaminhamentos. ◆ Já houve uma avaliação externa feita pelo ISER, que produziu um relatório detalhado sobre os resultados do projeto.
Nº / PERIODICIDADE DAS AVALIAÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A avaliação interna é semanal
CUSTO REAL MÊS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ R\$ 50.000,00. Esse é o custo total, constituído por três bases: custo operacional (manutenção da central de atendimento); custo das recompensas; custo de produção de peças publicitárias.
CUSTO REAL ANO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ R\$ 600.000,00
Nº PESSOAS ATENDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A capacidade de atendimento é de no máximo de 500 denúncias por dia. Este limite nunca foi atingido.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Profissionais de marketing corporativo (Zeca Borges), de telemarketing (nível gerencial) e profissionais que possuem 2º grau completo e experiência em telemarketing (atendimento). Já há um treinamento específico para os profissionais que atendem às denúncias.
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 26 profissionais, no total.
FONTES FINANCIADORAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Doadores privados financiam o custo operacional, o custo das recompensas e o custo de produção de peças publicitárias.
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sindicato das Seguradoras, ◆ FETRANSPOR ◆ Secretaria de Segurança Pública ◆ emissoras de rádio e TV. <ul style="list-style-type: none"> ◆ A Secretaria de Segurança Pública cede o espaço físico, as linhas telefônicas e também é responsável por despesas gerais de condomínio e tarifas públicas. As emissoras de rádio e TV fornecem espaço comercial, estimado em mais de R\$1.000.000,00 por ano.

9

Mediare/Centro de Mediação e Resolução Ética de Conflitos

LOCAL	MEDIARE (CENTRO DE MEDIAÇÃO E RESOLUÇÃO ÉTICA DE CONFLITOS DO RIO DE JANEIRO)
CONTATOS	RENATA FONKERT/TÂNIA ALMEIDA/TÂNIA PRIETO (sócias/mediadoras)
TELEFONE/FAX	TEL/FAX 266-4399
ENDEREÇO	RUA VOLUNTÁRIOS DA PÁTRIA, 445 SL. 309 - BOTAFOGO - CEP: 22270-001
E-MAIL	mediare@ax.apc.org

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ Mediare
NOME DO PROJETO	♦ Mediare
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ Em princípio não há limites. Trata-se de um projeto de âmbito nacional.
DATA DE INÍCIO	♦ Abril de 1997
PÚBLICO-ALVO	♦ Indivíduos, famílias, comunidades, empresas, instituições nacionais e internacionais em situação de conflito.
OBJETIVO INICIAL	♦ “Propõe a utilização de métodos éticos, participativos e construtivos na prevenção e resolução de conflitos, tendo como objetivos a divulgação, a capacitação e a prática da Mediação e de outras técnicas que tratem da resolução e prevenção de impasses.”
PRESSUPOSTOS	♦ O processo de globalização tende a produzir novos contextos sociais de cooperação e competição interpessoal e interinstitucional, ampliando o potencial de conflito (natural, em qualquer cultura) e a demanda por instrumentos capazes de facilitar a regulação das diferenças. Existe uma carência de recursos dessa natureza e uma exaustão do sistema judiciário. ♦ A mediação pode realizar uma transformação cultural, na medida em que oferece um novo ângulo de percepção da experiência conflitiva: as pessoas são convidadas a lidar positivamente com seus conflitos.
“SERVIÇOS “OFERECIDOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mediação privada e consultoria <ul style="list-style-type: none"> ♦ familiar (situações de divórcio, guarda, adoção, conflitos, pais-adolescentes, patrimônio, heranças) ♦ comercial (Perdas e danos, títulos de crédito, cobranças e arbitramento de aluguéis, sucessão, dissolução de sociedades, comércio exterior) ♦ trabalhista (Rescisões contratuais, indenizações, férias, horas extras, acidentes de trabalho) 2. Ensino e formação técnico-profissional (palestras, seminários, treinamentos / criação de programas acadêmicos)

	<p>3. Prevenção de conflitos (Consultorias, seminários e workshops em identificação, manejo e gerenciamento de conflitos; aprimoramento de habilidades comunicacionais; formas colaborativas de resolução de impasses).</p> <p>4. Centro de referência (corpo de mediadores de formação e prática multidisciplinar / intercâmbio com rede nacional e internacional de profissionais e instituições especializadas)</p>
MODO DE FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Trata-se de um processo voluntário e confidencial de facilitação da comunicação, pelo qual uma terceira parte neutra ajuda duas ou mais pessoas a encontrar um acordo mutuamente satisfatório para suas diferenças. “Diferentemente da arbitragem e da resolução judicial, onde a decisão fica transferida a um terceiro, a mediação mantém o poder decisório com as partes” (MEDIARE - folheto de divulgação).
OBJETIVOS REDEFINIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os objetivos são ainda os mesmos formulados em 1996. Desde então, houve uma ampliação (e não uma redefinição) dos objetivos original.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS (sistemática)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Follow-up ◆ Não há projetos de avaliação externa, dada a necessidade de preservação do sigilo.
MÉTODO DE AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Follow-up
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Dois psicólogos, uma advogada e uma médica.
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 4 profissionais.
TIPO DE INSTITUIÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Empresa Privada - com fins lucrativos
FONTES DE FINANCIAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Serviços prestados
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Outras instituições que atuam na área de resolução de conflitos; instituições afins e ONGs (NOOS, Instituto de Terapia de Família do Rio de Janeiro). ◆ O Mediare integra Redes de Instituições de Mediação nacionais e internacionais. Compõe o quadro de fundadores do Conselho Nacional de Instituições de Mediação e Arbitragem (CONIMA). Integra o quadro da diretoria do CONIMA. É filiado à Society of Professionals in Dispute Resolution, à Academy of Family Mediators e à Academy Dispute Management Associates Inc. - Flórida.
TERCEIRIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nenhuma

10

Juizados Especiais

LOCAL	JUIZADO ESPECIAL (CÍVEL E CRIMINAL)
CONTATOS	Dra. CRISTINA TEREZA GAULE / VLAMIR da CONCEIÇÃO PADRÃO As informações foram complementadas com o texto da Lei Federal nº 9.099/95, e da Lei Estadual nº 2.556/96, que dispõem sobre os Juizados Especiais e com o texto do Jornal eletrônico “O Impacto” (www.supernet.com.br/~ronzella/coluna5.htm)
ENDEREÇO	AV. PRESIDENTE ANTÔNIO CARLOS - FÓRUM

OBS: Esta ficha refere-se aos Juizados Especiais (Cíveis ou Criminais) em geral, mas as informações específicas dizem respeito apenas um de seus núcleos: o I Juizado Especial Cível, uma vez que o número dos núcleos é muito grande e não é possível, ou mesmo desejável, entrevistar todos os seus representantes. Há núcleos espalhados por todo o estado do Rio de Janeiro e, caso fosse viável incluir todos eles nessa amostra, estaríamos introduzindo um enorme desequilíbrio entre os juizados e os demais programas.

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO

- ◆ Poder Judiciário
- ◆ Artigo 5º da Lei Estadual nº 2.556 - Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais são unidades jurisdicionais autônomas, presididas por Juiz de Direito e servidas por cartórios judiciais oficializados, com servidores próprios...”
- ◆ Artigo 2º da Lei Estadual nº 2.556 de maio de 1996 - Integram o Sistema de Juizados Especiais:
 - I - os Juizados Especiais Cíveis;
 - II - os Juizados Especiais Criminais;
 - III - os Juizados Especiais Adjuntos Cíveis;
 - IV - os Juizados Especiais Adjuntos Criminais;
 - V - as Turmas Recursais Cíveis;
 - VI - as Turmas Recursais Criminais.

NOME DO PROJETO

Juizados Especiais

ÁREA DE ABRANGÊNCIA

- ◆ A proposta original, de que cada região administrativa tenha seu juizado especial, ainda não foi implementada. O Juizado em questão (I Juizado Especial Cível) abrange as 1ª, 2ª, 3ª e 7ª regiões administrativas. Em janeiro de 1998, o estado do Rio tinha 164 Juizados Especiais. Desse total, 84 eram Juizados Criminais (julgam infrações penais de menor potencial ofensivo, cuja pena seja inferior a um ano) e 80 eram Juizados Cíveis (cuidam das causas de menor complexidade, cujo valor não ultrapasse 40 salários mínimos).
- ◆ Artigo 17 da Lei Estadual nº 2.556 - Ficam criados 46 Juizados Especiais, com competência para os feitos cíveis e 46 Juizados Especiais com competência para os feitos criminais, previstos na Lei no 9.099/95, assim discriminados:

1) I Juizado Especial Cível - I Região Administrativa

- 2) II Juizado Especial Cível - II Região Administrativa
- 3) III Juizado Especial Cível - III Região Administrativa
- 4) IV Juizado Especial Cível - IV Região Administrativa
- 5) V Juizado Especial Cível - V Região Administrativa
- 6) VI Juizado Especial Cível - VI Região Administrativa
- 7) VII Juizado Especial Cível - VII Região Administrativa
- 8) VIII Juizado Especial Cível - VIII Região Administrativa
- 9) IX Juizado Especial Cível - IX Região Administrativa
- 10) X Juizado Especial Cível - X Região Administrativa
- 11) XI Juizado Especial Cível - XI Região Administrativa
- 12) XII Juizado Especial Cível - XII Região Administrativa
- 13) XIII Juizado Especial Cível - XIII Região Administrativa
- 14) XIV Juizado Especial Cível - XIV Região Administrativa
- 15) XV Juizado Especial Cível - XV Região Administrativa
- 16) XVI Juizado Especial Cível - XVI Região Administrativa
- 17) XVII Juizado Especial Cível - XVII Região Administrativa
- 18) XVIII Juizado Especial Cível - XVIII Região Administrativa
- 19) XIX Juizado Especial Cível - XIX Região Administrativa
- 20) XX Juizado Especial Cível - XX Região Administrativa
- 21) XXI Juizado Especial Cível - XXI Região Administrativa
- 22) XXII Juizado Especial Cível - XXII Região Administrativa
- 23) XXIII Juizado Especial Cível - XXIII Região Administrativa
- 24) XXIV Juizado Especial Cível - XXIV Região Administrativa
- 25) XXV Juizado Especial Cível - XXV Região Administrativa
- 26) XXVI Juizado Especial Cível - XXVI Região Administrativa
- 27) XXVII Juizado Especial Cível - XXVII Região Administrativa
- 28) XXVIII Juizado Especial Cível - XXVIII Região Administrativa
- 29) XXIX Juizado Especial Cível - XXIX Região Administrativa
- 30) XXX Juizado Especial Cível - XXX Região Administrativa
- 31) I Juizado Especial Criminal - I Região Administrativa
- 32) II Juizado Especial Criminal - II Região Administrativa
- 33) III Juizado Especial Criminal - III Região Administrativa
- 34) IV Juizado Especial Criminal - IV Região Administrativa
- 35) V Juizado Especial Criminal - V Região Administrativa
- 36) VI Juizado Especial Criminal - VI Região Administrativa
- 37) VII Juizado Especial Criminal - VII Região Administrativa
- 38) VIII Juizado Especial Criminal - VIII Região Administrativa
- 39) IX Juizado Especial Criminal - IX Região Administrativa
- 40) X Juizado Especial Criminal - X Região Administrativa
- 41) XI Juizado Especial Criminal - XI Região Administrativa
- 42) XII Juizado Especial Criminal - XII Região Administrativa
- 43) XIII Juizado Especial Criminal - XIII Região Administrativa
- 44) XIV Juizado Especial Criminal - XIV Região Administrativa
- 45) XV Juizado Especial Criminal - XV Região Administrativa
- 46) XVI Juizado Especial Criminal - XVI Região Administrativa
- 47) XVII Juizado Especial Criminal - XVII Região Administrativa
- 48) XVIII Juizado Especial Criminal - XVIII Região Administrativa
- 49) XIX Juizado Especial Criminal - XIX Região Administrativa
- 50) XX Juizado Especial Criminal - XX Região Administrativa
- 51) XXI Juizado Especial Criminal - XXI Região Administrativa
- 52) XXII Juizado Especial Criminal - XXII Região Administrativa
- 53) XXIII Juizado Especial Criminal - XXIII Região Administrativa
- 54) XXIV Juizado Especial Criminal - XXIV Região Administrativa
- 55) XXV Juizado Especial Criminal - XXV Região Administrativa
- 56) XXVI Juizado Especial Criminal - XXVI Região Administrativa
- 57) XXVII Juizado Especial Criminal - XXVII Região Administrativa
- 58) XXVIII Juizado Especial Criminal - XXVIII Região Administrativa
- 59) XXIX Juizado Especial Criminal - XXIX Região Administrativa
- 60) XXX Juizado Especial Criminal - XXX Região Administrativa
- 61) I Juizado Especial Cível de Barra Mansa
- 62) I Juizado Especial Criminal de Barra Mansa

- 63) I Juizado Especial Cível de Belford Roxo
- 64) I Juizado Especial Criminal de Belford Roxo
- 65) I Juizado Especial Cível de Campos de Goytacazes
- 66) I Juizado Especial Criminal de Campos de Goytacazes
- 67) I Juizado Especial Cível de Duque de Caxias
- 68) II Juizado Especial Cível de Duque de Caxias
- 69) I Juizado Especial Criminal de Duque de Caxias
- 70) II Juizado Especial Criminal de Duque de Caxias
- 71) I Juizado Especial Cível de Nilópolis
- 72) I Juizado Especial Criminal de Nilópolis
- 73) I Juizado Especial Cível de Niterói
- 74) II Juizado Especial Cível de Niterói
- 75) I Juizado Especial Criminal de Niterói
- 76) II Juizado Especial Criminal de Niterói
- 77) I Juizado Especial Cível de Nova Friburgo
- 78) I Juizado Especial Criminal de Nova Friburgo
- 79) I Juizado Especial Cível de Nova Iguaçu
- 80) II Juizado Especial Cível de Nova Iguaçu
- 81) I Juizado Especial Criminal de Nova Iguaçu
- 82) II Juizado Especial Criminal de Nova Iguaçu
- 83) I Juizado Especial Cível de Petrópolis
- 84) I Juizado Especial Criminal de Petrópolis
- 85) I Juizado Especial Cível de São Gonçalo
- 86) II Juizado Especial Cível de São Gonçalo
- 87) I Juizado Especial Criminal de São Gonçalo
- 88) II Juizado Especial Criminal de São Gonçalo
- 89) I Juizado Especial Cível de São João de Meriti
- 90) I Juizado Especial Criminal de São João de Meriti
- 91) I Juizado Especial Cível de Volta Redonda
- 92) I Juizado Especial Criminal de Volta Redonda

DATA DE
INÍCIO

- ♦ Juizado Especial foi instituído pela Constituição Federal de 1988.
- ♦ LEI ESTADUAL nº 2.556, de 21 de maio de 1996 -cria os Juizados Especiais Cíveis e Criminais na Justiça do Estado do Rio de Janeiro, dispõe sobre sua organização, composição e competência, e dá outras providências.
- ♦ Em outubro de 1988 foi estabelecido o primeiro Juizado Especial no Rio.
- ♦ O I juizado Especial Cível se estabeleceu em agosto de 1997.
- ♦ A Lei Federal 9.099/95 dispõe sobre os Juizados Especiais.

PÚBLICO-ALVO

- ♦ Qualquer pessoa física, residente em uma das regiões mencionadas, signatário de uma causa cujo valor não ultrapasse 40 salários mínimos (Cível) ou, acusadores e acusados de infrações penais de menor potencial ofensivo, cuja pena máxima não seja superior a um ano.

Lei Federal:

CAPÍTULO II - DOS **JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS** SEÇÃO III - DAS PARTES

Artigo 8º - Não poderão ser partes, no processo instituído por esta
Lei, o incapaz, o preso, as pessoas jurídicas de direito público, as
empresas públicas da União, a massa falida e o insolvente civil.
Parágrafo 1º - Somente as pessoas físicas capazes serão admitidas a
propor ação perante o Juizado Especial, excluídos os cessionários de
direito de pessoas jurídicas.
Parágrafo 2º - O maior de dezoito anos poderá ser autor,
independentemente de assistência, inclusive para fins de conciliação.

OBJETIVO
INICIAL

- ♦ Desafogar a Justiça comum, aumentando a rapidez dos processos e a solução dos litígios. “Servir de conduto fácil para postulações decorrentes do exercício da cidadania.”

Lei Federal No 9.099, de 26 de setembro de 1995.
Dispõe sobre os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, e dá outras providências.
O PRESIDENTE DA REPÚBLICA
Faço saber que o Congresso Nacional decreta e eu sanciono a seguinte Lei:
CAPÍTULO I
DISPOSIÇÕES GERAIS
Artigo 1º - Os Juizados Especiais Cíveis e Criminais, órgãos da
Justiça Ordinária, serão criados pela União, no Distrito Federal e
nos Territórios, e pelos Estados, para conciliação, processo,
juízo e execução, nas causas de sua competência.
Artigo 2º - O processo orientar-se-á pelos critérios da oralidade,
simplicidade, informalidade, economia processual e celeridade,
buscando, sempre que possível, a conciliação ou a transação.

Lei Estadual nº2.556 - Capítulo I

DA CRIAÇÃO E DA ESTRUTURA

Artigo 1º - Fica criado, no âmbito do Poder Judiciário, Sistema Estadual de Juizados Especiais Cíveis e Criminais, para a conciliação, julgamento e a execução de causas cíveis de menor complexidade e infrações penais de menor potencial ofensivo pelo Poder Judiciário.

PRESSUPOSTOS

- ♦ A máquina judiciária estava “emperrada”, o que fazia com que as pessoas com pequenos problemas não recorressem à justiça.

SERVIÇOS
OFERECIDOS

- ♦ Os mesmos serviços da justiça comum, porém num tempo mais curto (quando há acordo entre as partes, o caso se resolve no máximo em 50 dias. Quando não há acordo, a solução pode demorar de 3 a 6 meses).

CAPÍTULO II
DOS JUIZADOS ESPECIAIS CÍVEIS
SEÇÃO I - DA COMPETÊNCIA

Artigo 3º - O Juizado Especial Cível tem competência para conciliação, processo e julgamento das causas cíveis de menor complexidade, assim consideradas:

I - as causas cujo valor não exceda a quarenta vezes o salário mínimo; II - as enumeradas no artigo 275, inciso II, do Código de Processo Civil; III - a ação de despejo para uso próprio; IV - as ações possessórias sobre bens imóveis de valor não excedente ao fixado no inciso I deste artigo.

CAPÍTULO III
DOS JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS
DISPOSIÇÕES GERAIS

Artigo 60 - O Juizado Especial Criminal, provido por Juízes togados ou togados e leigos, tem competência para a conciliação, o julgamento e a execução das infrações penais de menor potencial ofensivo.

Artigo 61 - Consideram-se infrações penais de menor potencial ofensivo, para os efeitos desta Lei, as contravenções penais e os crimes a que a lei comine pena máxima não superior a um ano, excetuados os casos em que a lei preveja procedimento especial.

Artigo 62 - O processo perante o Juizado Especial orientar-se-á pelos critérios da oralidade, informalidade, economia processual e celeridade, objetivando, sempre que possível, a reparação dos danos sofridos pela vítima e a aplicação de pena não privativa de liberdade.

Artigo 10º da Lei Estadual nº 2.556 - Os Juizados Especiais Cíveis, além da competência prevista no artigo 3 da Lei no 9.099/95, deverão conciliar os litígios regulados pela Lei no 8.078/90 (Código de Defesa do Consumidor), que versem sobre matéria cível.

**MODO DE
FUNCIONAMENTO**

Formas para dar início a uma ação no Juizado Especial Cível:

1. Petição já pronta, feita pela parte ou advogado, que dá entrada no núcleo ou cartório. A petição é analisada e, uma vez adequadas as exigências básicas (como o local de residência da pessoa e o valor da causa), uma audiência é marcada. Não havendo conciliação, o processo é decidido por rito sumário;
2. A própria pessoa interessada procura o cartório diretamente, sem ter uma petição. O servidor a ouve, reduz a termos suas declarações e dá entrada no pedido. Os passos seguintes são os mesmos descritos acima.
 - ♦ “Nos juizados onde funcionam os conciliadores temos uma média de 50% a 60% de acordos nas causas que entram, o que equivale a dizer que 50% a 60% dos problemas são resolvidos sem precisarem chegar ao juiz.” (comunicação verbal da Juíza responsável)

Procedimento dos Juizados Especiais Criminais:

“O procedimento do Juizado Criminal divide-se em três fases: policial, preliminar ou conciliatória e a fase do procedimento sumaríssimo, e sua principal função é tornar mais simples e rápida a reparação de danos sofridos pela vítima e a aplicação da pena não privativa de liberdade”.

“Não há inquérito policial. O delegado irá lavrar apenas um termo circunstanciado da ocorrência, requisitar eventuais perícias e encaminhar imediatamente ao Juizado. Após a análise do promotor, o juiz determinará a citação pessoal ou por mandado do autor do fato e a intimação da vítima para a realização de audiência preliminar. Iniciada a audiência, o juiz irá propor um acordo amigável para a composição dos danos, se houver. O acordo homologado, sobre os danos civis, acarretará a renúncia ao direito de queixa ou representação. Não havendo o acordo, indagará, conforme a hipótese, se o autor do fato aceita a proposta do Ministério Público de aplicação imediata de pena restritiva de direitos ou multa. Cumpre-se observar que, não

havendo indícios de infração penal, promoverá o promotor o arquivamento das peças”.

“Impedem a proposta de aplicação imediata de pena: condenação anterior, por crime, com sentença definitiva; benefício idêntico há menos de cinco anos; contra-indicação da medida, em razão de antecedentes, conduta, personalidade do autor, motivos e circunstâncias da infração”.

“Aceita a proposta do promotor (transação penal), cabe ao magistrado aplicá-la por sentença. A sanção fixada não importará reincidência. Caso a proposta não seja aceita pelo acusado, o representante do Ministério Público irá oferecer denúncia oral ou, se entender necessário, requisitar o encaminhamento ao juízo comum, solicitar diligências / novas investigações, para finalmente denunciar, propondo a suspensão condicional do processo, por 2 a 4 anos, se as condições legais assim permitirem”

“Importa esclarecer que nos crimes de lesões corporais leves e lesões culposas e ameaças, o ofendido ou o seu representante legal deverão ser intimados para oferecer representação no prazo de 30 dias, sob pena de decadência e conseqüente extinção do feito”. (Ronzella, Coluna “Espaço Jurídico”, Jornal O Impacto. Moji Mirim, SP)

Artigo 14 da Lei Estadual nº 2.556 - Os atos processuais serão públicos e poderão realizar-se na parte da manhã e em horário noturno. Artigo 15 da Lei Estadual - Nos casos de homologação de acordo civil e aplicação de pena restritiva de direitos ou multa, as despesas processuais serão reduzidas de metade.

(CÍVEL) SEÇÃO II - DO JUIZ, DOS CONCILIADORES E DOS JUÍZES LEIGOS

Artigo 5º - O Juiz dirigirá o processo com liberdade para determinar as provas a serem produzidas, para apreciá-las e para dar especial valor às regras de experiência comum ou técnica.

Artigo 6º - O Juiz adotará em cada caso a decisão que reputar mais justa e equânime, atendendo aos fins sociais da lei e às exigências do bem comum.

Artigo 7º - Os conciliadores e Juízes leigos são auxiliares da Justiça, recrutados, os primeiros, preferentemente, entre os bacharéis em Direito e os segundos, entre advogados com mais de cinco anos de experiência

OBJETIVOS REDEFINIDOS	♦ Os objetivos se mantiveram, mas a qualidade do serviço prestado melhorou graças às reestruturações freqüentes para aumentar o número de atendimentos.
OBJETIVOS ALCANÇADOS	♦ Não há avaliações oficiais, mas o entrevistado acredita terem sido alcançados os objetivos, pois as ações se resolvem, hoje, mais rapidamente.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	♦ Não há avaliações.
CUSTO ESTIMADO	♦ A entrevistada não soube informar.
Nº PESSOAS ATENDIDAS	♦ Até agosto de 1998, 12.886 processos haviam ingressado desde a instalação do núcleo, no I Juizado Cível.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	♦ <u>Lei Estadual nº 2.556</u> ♦ Artigo 7º - Os Juizados Especiais Adjuntos Cíveis e Criminais terão a mesma composição e competência das unidades jurisdicionais cíveis e criminais previstas no artigo 5o, e funcionarão em anexo a determinadas varas judiciais das comarcas de primeira e algumas de segunda entrância, atuando, preferencialmente, o respectivo Juiz Titular, podendo o Presidente do Tribunal de Justiça designar outros Juízes de Direito, titulares ou não, ou Juízes Substitutos, para auxílio. ♦ Artigo 12 - Os conciliadores e os árbitros serão recrutados por concurso

público, os primeiros preferencialmente entre bacharéis e bacharelados em Direito e os segundos entre advogados, com mais de cinco anos de experiência, ficando estes impedidos de exercer a advocacia perante os Juizados Especiais, enquanto no desempenho de suas funções.

- ♦ Parágrafo 2º - São requisitos para ambas as funções:
 - I - idade superior a 18 (dezoito) anos;
 - II - profissão e disponibilidade de horário compatíveis;
 - III- residência na comarca, há mais de 05 (cinco) anos da data do recrutamento;
 - IV - bons antecedentes, demonstrados por certidões dos distribuidores locais, as quais serão requisitadas independente do pagamento de emolumentos;
 - V - idoneidade moral reconhecida;
 - VI - apresentação de atestado de sanidade física e mental.
- ♦ Parágrafo 3º - Os conciliadores e árbitros exercerão suas funções pelo prazo de 2 (dois)anos e poderão ser dispensados, a qualquer momento, pelo presidente do Tribunal de Justiça, atendendo à conveniência do serviço.

Capítulo III - DAS TURMAS RECURSAIS CÍVEIS E CRIMINAIS

♦ **Artigo 16** - Cada Turma Recursal, Cível e Criminal, será composta de três Juízes Titulares e três suplentes, todos togados e em exercício no primeiro grau de jurisdição.

Parágrafo 1º - O Presidente do Tribunal de Justiça definirá, por ato, o número, a composição, os locais e os horários de funcionamento, bem como designará os Juízes das Turmas Recursais.

Parágrafo 2º - A Turma Recursal será presidida pelo Juiz mais antigo dentre os seus integrantes.

♦ Parágrafo 3º - Resolução do Conselho da Magistratura disporá sobre o Regimento Interno das Turmas Recursais Cíveis e Criminais.

NÚMERO	♦ Não soube informar.
FONTES FINANCIADORAS	♦ Poder Judiciário
PARCERIAS	♦ Não há.
TERCEIRIZAÇÃO	♦ Não há.
PRINCIPAIS PROBLEMAS	♦ Falta de recursos para implementar os Juizados Especiais necessários para atender toda a demanda.

11

Núcleos Especiais da Defensoria Pública

LOCAL	DEFENSORIA PÚBLICA DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO
SEÇÃO	ASSESSORIA DE COMUNICAÇÃO / GABINETE DO DEFENSOR
CONTATOS	NÁDIA (ASSESSORA DE COMUNICAÇÃO) DR. OSWALDO DELEUSE - DEFENSOR PÚBLICO GERAL
TELEFONE/FAX	240-3377
ENDEREÇO	R. MARECHAL CÂMARA, 314, 2º ANDAR - CENTRO

OBSERVAÇÕES

O Governador nomeia o Defensor Público Geral, mas não há nenhum tipo de subordinação hierárquica da defensoria ao governo do estado.

O Defensor Público Geral tem *status* de Secretário de Estado

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO SETORES	DEFENSORIA PÚBLICA
	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Núcleo de defesa da mulher vítima de violência. ◆ Núcleo de defesa da pessoa idosa. ◆ Núcleo de terras e habitação (assuntos fundiários) ◆ Núcleo de loteamentos irregulares (assuntos fundiários). ◆ Núcleo de defesa do consumidor. ◆ Núcleo de assistência jurídica às associações civis, sem fins lucrativos. ◆ Núcleo de assistência jurídica aos familiares e amigos de pessoas desaparecidas. ◆ Núcleo superior de Conciliação e Mediação de Conflitos
NOME DO PROJETO	◆ ver quadro acima (todos voltados para defesa / assistência jurídica)
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	◆ ESTADO DO RIO DE JANEIRO
DATA DE INÍCIO	◆ A defensoria já existe desde a década de 50. Em 1988 tornou-se um órgão autônomo do poder executivo
PÚBLICO-ALVO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A Defensoria fornece assistência jurídica para a população em geral, sob a forma de: <ul style="list-style-type: none"> ◆ defesa gratuita para os acusados que não podem pagar um advogado e as custas de um processo ◆ assistência jurídica integral e gratuita, conforme estabelecido na Constituição (sempre que se trata de resgatar algum direito ferido).
OBJETIVO INICIAL	◆ Fornecer assistência jurídica gratuita, tal como prevê a Constituição Federal, através de Defensores Públicos que “lutam pelos direitos do cidadão junto à Justiça e dão esclarecimentos sobre as leis” (Def. Públ. folheto de divulgação).
PRESSUPOSTOS	◆ Todo cidadão deve ter direito de acesso à justiça. “A Justiça gratuita é um dever do Estado, como determina a principal lei do país: Constituição Federal” (folheto de divulgação).

- ◆ Existe uma demanda reprimida por parte daqueles que não podem pagar.
- ◆ “Definida na Constituição como Instituição essencial à própria configuração do Estado de Direito, a Defensoria se traduz na possibilidade concreta de qualquer cidadão carente, por mais pobre e ignorante que seja, valer-se de seus próprios direitos” (Defensoria Pública: Compromisso com a cidadania - publicação interna).
- ◆ “...o atendimento aos Direitos Humanos (é) um dos fatores mais importantes para a redução da violência, especialmente, nas grandes cidades” (Defensoria Pública: Compromisso com a Cidadania).
- ◆ O papel do defensor público é essencial ao funcionamento do judiciário.

SERVIÇOS OFERECIDOS

- ◆ Orientação jurídica em geral
 - ◆ divórcio
 - ◆ separação judicial
 - ◆ ação de alimentos
 - ◆ guarda de menores
 - ◆ adoção
 - ◆ tutela e curatela
 - ◆ investigação de paternidade
 - ◆ inventário e orientação sobre testamentos
 - ◆ alvará para levantamento de valores
 - ◆ ações de despejo
 - ◆ ações de consignação em pagamento
 - ◆ ações possessórias
 - ◆ usucapião
 - ◆ regularização de imóveis
 - ◆ defesa do consumidor
 - ◆ registros civis
 - ◆ orientação e defesa em casos criminais
 - ◆ atendimento jurídico geral à criança ao adolescente e à pessoa idosa
 - ◆ postulação e defesa judicial e administrativa, em todos os graus
 - ◆ Atendimento a presos
- ◆ A partir de agosto de 1996, cinco vans passaram a atuar no projeto “Defensoria Pública Móvel”, levando Defensores públicos aos locais mais carentes do estado, para prestar atendimento jurídico gratuito (os veículos foram equipados com *notebooks*, impressoras e máquinas fotográficas para produzir retratos 3x4).
 - ◆ A Defensoria participa, como conselheira, nos Conselhos Estaduais e em alguns Conselhos Municipais de Defesa de Direitos .
 - ◆ A partir de março de 1998, a Defensoria passou a fornecer testes gratuitos de DNA (realizados na UERJ) “para as pessoas carentes que tenham ido às Defensorias das varas de família ou aos núcleos da instituição para resolver casos de investigação de paternidade”(Folha da Defensoria, Ano.IV, nº 15. Nov/Dez/Jan - 98).
 - ◆ Em janeiro de 98, foi inaugurado um Núcleo Superior de Conciliação e Mediação de Conflitos

MODO DE FUNCIONAMENTO

- ◆ Os Defensores atuam no Fórum, em núcleos de bairros, núcleos especializados (como o de Defesa do Consumidor) e nos CCDCs.
- ◆ 30 Núcleos de Atendimento contemplam vários bairros, onde os processos judiciais são iniciados. Somente o Núcleo Central atende a onze regiões do Centro da cidade e adjacências.
- ◆ O trabalho de conciliação se fará da seguinte forma: advogados voluntários, ex-alunos da Fesudeperj e bacharéis em Direito, estagiários da Defensoria, atuam nos núcleos de primeiro atendimento, no sentido de alcançar acordo através de conciliação. Se não for possível, nessa primeira instância, o Defensor encaminha o caso para o Núcleo Superior (segunda tentativa de acordo), antes de instruir ação judicial.

OBJETIVOS

- ◆ Há duas questões que mobilizam a reflexão (que não indicam, propriamente, redefinições mas, sugerem dúvidas que podem, futuramente, levar à correções de

REDEFINIDOS	redefinições mas, sugerem dúvidas que podem, futuramente, levar à correções de percurso: (1) o defensor deve ou não advogar? (2) Qual a validade dos núcleos de atendimento?
OS OBJETIVOS FORAM ALCANÇADOS?	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sim - se considerado o número de defensores existentes ◆ Não - se considerado o número de vagas para a Defensoria Pública (cerca de 600).
NÚMERO DE PESSOAS ATENDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Em 1995 a Instituição atendeu a 1.070.316 pessoas no Estado e 417.516 no município. ◆ 55.608 casos foram resolvidos através de acordos amigáveis, desafogando o Judiciário. ◆ A Justiça Itinerante (Defensoria Pública Móvel) atendeu, em 1996, em quatro meses, 2.848 pessoas em diversos municípios do estado. ◆ Atendimento a presos: Em um universo de 9 mil presos, "...foram efetuados no ano de 1996 cerca de 10 mil atendimentos diretamente relacionados àqueles que se encontravam em execução de pena, com os devidos requerimentos dos benefícios assegurados, entre eles: livramento-condicional, progressão de regime, remissão de pena, trabalho extra-muro, visita periódica ao lar, pedidos de indulto e comutação de pena e acompanhamento dos processos de execução". (Defensoria Pública: Compromisso com a Cidadania) <p>A Defensoria atua em 70% das ações nos Tribunais do estado.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Até abril de 98, "... a Defensoria forneceu 510 tipagens de DNA, o que corresponde à solução de cerca de 170 paternidades. 20 suspeitas não foram confirmadas. 2.000 pessoas estão cadastradas na DPGE, que em novembro renovou o convênio para a realização de mais 2.040 exames" (Folha da Defensoria, Ano III, nº 17 - fev/mar/abr - 98 pg. 10).
TRABALHO VOLUNTÁRIO?	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os Nucleos de Conciliação e Mediação de conflitos opera através de voluntários advogados.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Interna: avaliação semestral, baseada em dados estatísticos (não há avaliação qualitativa) ◆ Externa: a Defensoria Pública foi apontada como a Instituição estadual mais eficiente, em pesquisa realizada pelo ISER (Instituto Superior de Estudos da Religião)/ Secretaria Municipal de Saúde. <p>(não são feitas avaliações externas sistemáticas)</p>
MÉTODO DE AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Estatística dos atendimentos e número de conciliações efetuadas (casos solucionados ou julgamentos finais da causa)
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Advogados (Defensores Públicos)
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 425 Defensores (advogados concursados) que atuam nas áreas criminal, cível e de família.
ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Governamental
FONTES DE FINANCIAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Governo do estado
CUSTO ESTIMADO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Em 1997, o custo de todas as Defensorias do estado foi de R\$53.641.000,00 - (inclui: reforma, pessoal, publicações, material, manutenção)

♦ Orçamento para 1998: R\$ 59.000.000,00

PARCERIAS

(eventuais)

- ♦ Convênio com a Faculdade de Direito da UFRJ (que cede espaço físico para um posto de atendimento e envia seus alunos para estagiar na Defensoria)
- ♦ Viva Rio (Balcões de Direito)
- ♦ Secretaria Estadual de Educação
- ♦ Igrejas
- ♦ Prefeitura do RJ e de alguns outros municípios do interior
- ♦ Algumas rádios
- ♦ UERJ / para os exames de DNA

TERCEIRIZAÇÕES

- ♦ Limpeza e manutenção dos prédios

PROBLEMAS

- ♦ Diferença salarial entre o Ministério Público e a Defensoria Pública. Desde o Governo Brizola, o defensor passou a ganhar bem menos. Segundo o entrevistado essa diferença não se justifica, pois a defesa não pode estar em posição inferior à da acusação.

12

DEAM/Delegacia Especializada de Atendimento à Mulher Polícia Civil

LOCAL	DEAM
SEÇÃO	RIO DE JANEIRO
CONTATOS	Dra. MARTHA ROCHA (Delegada Titular)
TELEFONE/FAX	TEL. 690-3520/3521
ENDEREÇO	RUA SILVINO MONTENEGRO, Nº 1 - 3º ANDAR

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Polícia Civil do Rio de Janeiro
SETOR	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Delegacias Especializadas
NOME DO PROJETO	<p>Delegacia Especial de Atendimento à Mulher</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ HÁ 6 DEAMs NO ESTADO: CENTRO, CAXIAS, CAMPO GRANDE, NITERÓI, SÃO GONÇALO E NOVA IGUAÇU
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Município do Rio de Janeiro, com exceção dos bairros de Campo Grande, Bangu, Realengo, Santa Cruz.
DATA DE INÍCIO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Junho de 1986
PÚBLICO-ALVO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Mulheres ameaçadas ou vítimas diretas de violência física ou sexual .
OBJETIVO INICIAL	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Criar um espaço policial especializado no atendimento dos casos de violência contra mulheres; ♦ tornar mais visível a violência contra mulheres.
PRESSUPOSTOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Havia uma demanda por parte da sociedade (particularmente do movimento feminista) para que se criasse um espaço especializado no tratamento desse tipo de violência, que não recebia a devida atenção nas delegacias convencionais.
“SERVIÇOS OFERECIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Serviços característicos de uma polícia judiciária: recebimento de denúncias, apuração / investigação dos fatos, definição das responsabilidades e encaminhamento da denúncia para o Ministério Público. ♦ Obs.: As DEAMs não apuram casos de homicídio
MODO DE FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ A mulher formaliza a queixa de violência através de um Registro de Ocorrência ♦ O caso é investigado na delegacia (inquérito policial) / O suspeito/ autor é convocado a prestar esclarecimentos. ♦ Uma vez configurada a materialidade, o caso é encaminhado ao Ministério Público.
OBJETIVOS REDEFINIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Os objetivos não foram redefinidos, mas a entrevistada acredita ser necessário redefinir a noção de violência contra a mulher, sugerindo que o conceito seja ampliado.

OS OBJETIVOS FORAM ALCANÇADOS ?	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os objetivos iniciais estão sendo alcançados, a despeito das dificuldades. O número de registros hoje é bem superior ao de alguns anos atrás. As mulheres estão menos silenciosas e se tornaram os principais agentes de divulgação da existência das DEAMs (várias mulheres que recorrem à DEAM foram aconselhadas a fazê-lo por outras vítimas que já haviam sido atendidas).
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não há nenhum tipo de avaliação sistemática e, tampouco, previsões de que venha a ser implementada. A percepção positiva de que os objetivos estão sendo alcançados baseia-se nas experiências e observações diretas da entrevistada. Trata-se sendo, portanto, de uma estimativa informal.
CUSTO ESTIMADO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não conhecido. A informação talvez possa ser obtida na ASPLAN, com Dr. Leba - tel. 690-3070/3071.
Nº PESSOAS ATENDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ São feitos, em média, 300 registros por mês. ◆ Todos eles são investigados e o agressor é sempre convocado a prestar esclarecimentos. Todos os casos são encaminhado ao juiz.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ advogados (delegados), detetives e escrivães (estes têm no mínimo 2º grau completo).
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 30 profissionais (excluindo-se os que se encontram em férias ou estão licenciados).
FONTES FINANCIADORAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O projeto é integralmente financiado pelo governo do estado.
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ CEDIM ◆ CEPIA - Cidadania, Ensino, Pesquisa, Informação e Ação. (ONG)
TERCEIRIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não.
PRINCIPAIS PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Precariedade das condições materiais ◆ Risco de “rotinização” do trabalho, por parte das atendentes (razão pela qual a Delegada da DEAM -Rio procura estabelecer um rodízio de funções)

13

Abrigo Viva Mulher

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

LOCAL	CEMASI ² (Centro Municipal de Atendimento Social Integrado) RUBENS CORREA
CONTATOS	MERRY DE SOUZA PINTO
TELEFONE/FAX	351-4183 (só telefone)
ENDEREÇO	A localização do abrigo deve ficar sob sigilo

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ SMDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SETOR	♦ CEMASI Rubens Correa
NOME DO PROJETO	Abrigo Viva Mulher
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ Estado do Rio de Janeiro
DATA DE INÍCIO	♦ Janeiro de 1998
PÚBLICO-ALVO	♦ Mulheres vítimas de violência doméstica, notadamente as mulheres de baixa renda.
OBJETIVO INICIAL	♦ Oferecer apoio e segurança física às mulheres e seus filhos.
SERVIÇOS OFERECIDOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Acolhida básica para as mulheres (com ou sem os filhos) em situação de risco. 2. Auxílio na aquisição de documentos 3. Encaminhamento para atendimento médico 4. Apoio para reinserção da vítima no mercado de trabalho. 5. Acompanhamento dos processos judiciais. 6. Encaminhamentos variados como programa de moradia, escola para as crianças, etc. <ul style="list-style-type: none"> ♦ Há grupos temáticos (3 vezes por semana, tendo cada sessão duração de duas horas), nos quais as mulheres têm a oportunidade de discutir sua situação e o contexto da vitimização. ♦ Nas atividades de limpeza, as mulheres aprendem, segundo a entrevistada, a manter o espaço limpo e organizado, a dividir responsabilidades e a cumprir ordens.
MODO DE FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Busca-se fazer uma seleção das mulheres que ingressam no abrigo através de parcerias com outras entidades de apoio às mulheres vítimas de violência doméstica. ♦ No abrigo as mulheres passarão parte do tempo desenvolvendo atividades nos grupos temáticos. Dedicar-se especial atenção ao à limpeza do local que deve ser executada pelas próprias abrigadas. As mulheres passam parte do dia fora do abrigo, quando é necessário solicitar documentos, receber assistência médica, procurar trabalho, etc. . As crianças ficam com os “dinamizadores”, quando da ausência das mães. Há normas para controlar saídas e horários, que costumam

² Os CEMASIs são os núcleos de atuação da Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

	<p>ser aceitas sem resistências.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Durante o tempo em que a mulher permanece no abrigo, trabalha-se no sentido de reinseri-la no mercado de trabalho e, se necessário, encaminhá-la ao projeto de apoio à moradia.
OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os objetivos iniciais estão sendo alcançados, na medida em que a percentagem de mulheres que retorna para o convívio com o agressor é muito baixa. As mulheres têm deixado o abrigo dispostas a buscar outras alternativas. ◆ Alguns objetivos não foram alcançados em função da falta de recursos e de obstáculos institucionais
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Tentou-se realizar uma avaliação interna sistemática, baseada na experiência e nas observações das pessoas diretamente envolvidas no cotidiano do abrigo. Porém, a intensidade da rotina e o volume de demandas têm impedido que essa avaliação se realize com a frequência desejada. ◆ Não há avaliação externa.
CUSTO ESTIMADO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A Prefeitura cede o espaço físico (que não foi adaptado para funcionar apropriadamente como um abrigo) e a alimentação, além de pagar os salários. Não há um carro a serviço exclusivo do abrigo, o veículo disponível atende a vários outros projetos. A prefeitura libera uma verba mensal de R\$200.00 para manutenção.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Psicólogos ◆ Assistente social ◆ Educadores ◆ Dinamizadores ◆ Cozinheiras ◆ A colaboração de voluntários é “extra-oficial”
TRABALHO VOLUNTÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Embora necessário e acolhido informalmente pela organização, o trabalho voluntário está legalmente proibido, já que se temem futuras reivindicações trabalhistas.
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 4 psicólogos (sendo 3 em funções de direção), 1 assistente social, 6 educadores, 4 dinamizadores e 3 cozinheiras.
FONTES FINANCIADORAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A única fonte de financiamento é o governo municipal.
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Há parcerias com outras instituições de amparo à mulher (CEOM, DEAM, CEDIM). Estas instituições realizam uma “triagem” ao encaminhar mulheres para o abrigo (um dos pré-requisitos para o ingresso é o registro de ocorrência na delegacia de mulher). Desenvolve-se também parceria com a comunidade local, especialmente com os moradores e igrejas (há campanhas sistemáticas para a doação de roupas e medicamentos).
TERCEIRIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Sim. A maior parte dos funcionários é terceirizada. Apenas 4 são funcionários públicos (as 3 psicólogas da direção e 1 dinamizadora).
PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Funciona junto com outros programas (sigilo comprometido) ◆ Verba reduzida, falta condições materiais e espaço físico impróprio (embora tenha sido possível construir um espaço decente, a despeito das más condições da casa) ◆ Ainda não há reconhecimento, por parte dos órgãos competentes, da importância do trabalho e da necessidade de que o abrigo passe a ser um projeto específico (e não um sub-projeto dentro de outros programas). ◆ O abrigo recebe demandas de recolhimento não condizentes com os propósitos do programa (atendimento exclusivo à mulheres vítimas de violência). ◆ Impossibilidade de utilização de mão de obra voluntária.

14

“Vem Pra Casa”

Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social

LOCAL	SMDS
SEÇÃO	COORDENADORIA DE PROGRAMAS SOCIAIS (CPS)
CONTATOS	MARILENA RESCALA / ZEZÉ FARIA
TELEFONE/FAX	293-6479 / 503-2380 /2372/2667
ENDEREÇO	PREFEITURA, SALA 529

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ SMDS - Secretaria Municipal de Desenvolvimento Social
SETOR	♦ CPS - Coordenadoria de Programas Sociais
NOME DO PROJETO	“Vem Pra Casa”
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ Município do Rio de Janeiro
DATA DE INÍCIO	♦ 1994
PÚBLICO-ALVO	♦ “Crianças, adolescentes e famílias em situação de rua”
OBJETIVO INICIAL	♦ “O ‘Vem Pra Casa’ é um Sistema de Proteção Especial que oferece alternativas concretas à vida nas ruas, para as crianças e adolescentes em situação de rua . O objetivo é reinseri-los na família, na comunidade, na escola e, no caso dos adolescentes, no mercado de trabalho”
PRESSUPOSTOS	♦ A rua não é local para moradia - o espaço ideal é a família, biológica ou não
“SERVIÇOS “OFERECIDOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Abrigos de família</u> (Ilha do Governador / Santa Cruz / Irajá (mulheres vítimas de violência)³ 2. <u>Abrigos para jovens com gravidez precoce</u> (SEMASI Airton Senna - Maracanã) 3. <u>Abordagem, abrigo, casa de recolhida e república, para meninos de rua</u>
MODO DE FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ <u>Abordagem</u>: “estabelecimento de contato sistemático com crianças, adolescentes e famílias em situação de rua para levantamento de sua história e apresentação de alternativas e possibilidades de deixar as ruas”. ♦ Abrigo noturno: “oferecimento de abrigos a crianças e adolescentes que estejam dormindo nas ruas (...) No abrigo são aprofundados os conhecimentos e informações sobre as crianças, os adolescentes e sua história”. ♦ <u>Casa dia</u>: “oferta de atividades socioculturais, esportivas, educacionais e de iniciação profissional, durante o dia. As crianças e adolescentes são sensibilizadas para o retorno à convivência familiar

³ O abrigo de mulheres está sendo transferido de um programa para outro, na SMDS. Encontra-se, portanto, no momento, em situação indefinida, quando à área de pertencimento.

	<p>e comunitária”.</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ <u>Casa de Acolhida</u>: “atendimento em pequenas unidades residenciais de crianças e adolescentes sem família e com laços familiares fragilizados ou rompidos. A Casa de Acolhida encaminha as crianças à escola, aos espaços de profissionalização, além de outras formas de atendimento que se fizerem necessárias. Atua com as famílias no sentido da reinserção familiar (família biológica ou substituta) e busca a construção da autonomia e da independência. Quando sair da Casa de Acolhida a criança/adolescente deverá ter uma alternativa definitiva à vida na rua. Uma das modalidades de Casa de Acolhida é a Residência dos CIEPs - em que uma família se responsabiliza pelo cuidado de um grupo de crianças e adolescentes nas próprias instalações do CIEP”. ◆ <u>República</u>: “São pequenas unidades domiciliares para atender ao adolescente sem chances de reinserção familiar. O objetivo é oferecer a possibilidade da construção de sua autonomia e solidificar sua independência para a vida.
OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os objetivos iniciais foram alcançados, na medida em que o programa foi, de fato, implementado e muitas crianças e famílias puderam ser atendidas. O número dos atendimentos não é, entretanto, considerado suficiente e sabe-se que boa parte das crianças, adolescentes e famílias recolhidas voltam, sistematicamente, para as ruas. Os objetivos do programa não podem ser avaliados, portanto, através da simples quantificação dos atendimentos, dadas as características da clientela focalizada.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS (sistemática)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ o trabalho é avaliado interna e externamente. <ul style="list-style-type: none"> ◆ A SMDS desenvolve um sistema de supervisão ◆ A FGV (Fundação Getúlio Vargas) apresentou proposta de avaliação que está sendo considerada pela SMDS.
MÉTODO DE AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O trabalho de supervisão dos programas da SMDS representa, em parte, uma avaliação de resultados: cada supervisor é encarregado da vistoria de 10 unidades, que são visitadas duas vezes por semana, cada. Nessas visitas o supervisor preenche uma ficha com informações detalhadas e padronizadas a respeito das condições de funcionamento, relativas à todos os aspectos pertinentes ao trabalho desenvolvido. A cada dois meses o CPS recebe um relatório consolidado, referente à esse trabalho de supervisão.
Nº / PERIODICIDADE DAS AVALIAÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A avaliação interna é bimensal (do ponto de vista da CPS) ◆ Avaliação externa ainda está sendo definida e deverá ser feita pela FGV, segundo critérios estabelecidos em proposta encaminhada à SMDS.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Técnicos: Assistentes Sociais e Psicólogos (todos c/ nível superior) ◆ Educadores (com 2º grau) ◆ Cozinheiros, auxiliares de cozinha, pessoal de apoio administrativo, prestadores de serviços gerais (com 1º grau)
NÚMERO ⁴	<ul style="list-style-type: none"> ◆ <u>casa de acolhida</u>: 1 coordenador / 2 técnicos / 8 educadores / 2 cozinheiros / 2 auxiliares de cozinha / 1 profissional de apoio administrativo / 1 prestador de serviços gerais.

⁴ O número de profissionais, nesse caso, não se refere ao programa “Vem Pra Casa”, em seu conjunto, mas a algumas das principais unidades que o compõem. Cada unidade da SMDS é chamada CEMASI (Centro Municipal de Atendimento Social Integrado). Nessas unidades funcionam os programas desenvolvidos pela Secretaria, que possui 34 “unidades” e oferece 27 “apoios nutricionais”. As 34 unidades dividem-se em 5 convênios integrais, 15 unidades de atendimento direto ao público e 14 “PAR” (Programa Aluno Residente - em convênio com a SME). Isso significa que a SMDS desenvolve três modalidades de intervenção: em alguns casos ela é proprietária do prédio e mantém os funcionários que operam os programas, o que acontece em 29 unidades. Uma segunda situação é aquela em que a SMDS oferece apenas a alimentação para o programa e, uma terceira possibilidade é o Convênio Integral, segundo o qual a Secretaria mantém todo o programa, inclusive os salários dos trabalhadores, mas as instalações físicas e os funcionários não são da prefeitura.

	♦ <u>Abrigo</u> : 1 coordenador / 2 técnicos / 10 educadores / 2 cozinheiros / 2 auxiliares de cozinha / 1 profissional de apoio administrativo / 2 prestadores de serviços gerais.
TIPO DE ORGANIZAÇÃO	♦ Governamental
FONTES FINANCIADORAS	♦ Prefeitura
PARCERIAS	♦ Mais de 250 ONGs
TERCEIRIZAÇÃO	♦ Sim
PRINCIPAIS PROBLEMAS	♦ Capacidade de atendimento inferior à necessidade retorno constante, para as ruas, dos meninos e meninas atendidos pelo programa.

15

Programa de Proteção ao Turista

Polícia Militar

LOCAL	QUARTEL CENTRAL DA PMERJ
SEÇÃO	RIO DE JANEIRO - PM 3
CONTATOS	MAJOR ANTÔNIO CARLOS CARVALHO BRANCO
TELEFONE/FAX	690-2000
ENDEREÇO	Rua Evaristo da Veiga - Centro

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
SETOR	♦ A extinta Assessoria Técnica de Assuntos Especiais, que fazia parte da também extinta Secretaria de Estado da Polícia Militar. Essa secretaria era composta pelos seguintes núcleos: I. Núcleo de Segurança e Integração com o Menor; II. Núcleo de Assistência de Trânsito e Turismo; III. Núcleo de Prevenção ao Tráfico de Estupefacientes.
NOME DO PROJETO	Programa de Proteção ao Turista
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ Estado do Rio de Janeiro, particularmente na capital.
DATA DE INÍCIO	♦ Abril de 1991
DATA DE ENCERRAMENTO	♦ 1995
MOTIVO ENCERRAMENTO	♦ Opção do novo governo por uma política repressiva, em detrimento do trabalho preventivo. Utilizou-se o argumento de que os programas eram fruto de uma visão elitista e atendiam apenas a uma parcela da população.
PÚBLICO-ALVO	♦ Turistas
OBJETIVO INICIAL	♦ Ampliar a segurança nas áreas de interesse turístico. ♦ “Orientar preventivamente o turista, apoiando os que precisarem de qualquer atendimento policial”; ♦ “Reduzir drasticamente o número de ocorrências policiais envolvendo turistas”; ♦ “Investigar e solucionar com presteza as infrações penais cometidas contra o turista” (PMERJ/COOP - “Diretriz de Planejamento nº001/93)
PRESSUPOSTOS	♦ O turista é vulnerável do ponto de vista pessoal e social; ♦ Necessidade de policiamento específico, nas áreas turísticas, dada a importância do turismo na economia do Rio de Janeiro. ♦ Necessidade de reverter a imagem deteriorada do Rio e a associação à idéia de violência, projetada, interna e externamente, no período em foco.
“SERVIÇOS “OFERECIDOS	♦ SPAT (Sistema de Proteção e Atendimento ao Turista). Policiamento a pé ou em viaturas destinado a proteger o turista e as áreas de turismo

	<p>através de ações como:</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ orientação e encaminhamento do turista, quando necessário ◆ auxílio ao turista vítima de delito ◆ controle e fiscalização dos serviços de transporte (principalmente taxis), etc. <p>◆ Os policiais eram habilitados em outros idiomas e vestiam camisetas com dizeres em inglês.</p>
MODO DE FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Para o desenvolvimento do projeto foi criado o GET (Grupamento Especial de Turismo), ao qual competia: <ul style="list-style-type: none"> ◆ “Atuar nas missões específicas de proteção e atendimento ao turista”; ◆ Planejar e coordenar a atuação e a instrução dos Núcleos de Atendimento ao Turista (NuAT)...”; ◆ “Estabelecer estreita articulação com as Uop (Unidades Operacionais da PM) envolvidas para melhor planejamento do emprego do pessoal vtr alocados no projeto” (PMERJ/COOP - “Diretriz de Planejamento nº001/93) ◆ O projeto supunha: <ul style="list-style-type: none"> ◆ “Criação de uma Delegacia Especial de Proteção ao Turista na Zona Sul do Município do Rio de Janeiro, com instalações para a Polícia Civil, Polícia Militar e Defesa Civil; ◆ Instalações de Postos de Segurança e Atendimento ao Turista em cabines modulares na orla marítima de Copacabana, Ipanema, Leblon, São Conrado, Centro, Rio Histórico e Parque do Flamengo; ◆ Utilização pela PM dos Postos de Salvamento do Salvamar nas Praias de Copacabana, Ipanema e Leblon; ◆ Instalação de cadeiras altas e mais barracas da PM nas areias da orla marítima de Copacabana, Ipanema, Leblon e S. Conrado; ◆ Implantação do Serviço de Atendimento à Turistas no Aeroporto Internacional do Rio de Janeiro, em Búzios, Angra dos Reis, Mauá e Petrópolis, com instalações para a PM e para a Polícia Civil; ◆ Implantação de 03 (três) Centros de Atendimento ao Turista, funcionando como coordenações locais de operação da Delegacia Especial e dos Batalhões de Polícia Militar em Copacabana, no Jardim de Alah e em São Conrado; ◆ Treinamento de recursos humanos necessários da PM no Centro Unificado de Ensino e Pesquisa a ser implantado na UERJ, voltado para o atendimento ao turista com cursos específicos de línguas estrangeiras, noções de História e Geografia, palestras e seminários com representantes da EMBRATUR, TURISTUR E RIOTUR e com representantes das Associações de Hotéis e Agentes de Viagem” (PMERJ/COOP - “Diretriz de Planejamento nº001/93).
OBJETIVOS REDEFINIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não
OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os objetivos foram parcialmente alcançados (embora o tempo de funcionamento do projeto não tenham permitido uma avaliação mais rigorosa), na medida em que alguns personagens envolvidos, como os profissionais da rede hoteleira, sinalizaram uma melhora geral no cenário.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS (sistemática)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Houve avaliações informais que indicavam um resultado positivo, uma vez que a segurança teria deixado de ser a principal preocupação dos turistas.

CUSTO ESTIMADO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Do ponto de vista operacional, o custo do projeto restringiu-se à mobilização de um efetivo para o atendimento dessa demanda diferenciada, sem reduzir, com isso, o atendimento a outras demandas. ◆ Do ponto de vista econômico, não houve custos adicionais.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Policias Militares (e, no plano das parcerias, os profissionais vinculados às instituições enumeradas abaixo).
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Cerca de 90 PMs.
FONTES FINANCIADORAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ PMERJ e seus parceiros.
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A operacionalização do projeto requereu a ação conjunta da Polícia Civil (DEAT), Polícia Militar e Defesa Civil, sendo também acionados, quando necessário, outros órgãos como a Polícia Federal, Receita Federal, Embratur, TurisRio, RioTur, Autoridades Consulares com representação diplomática, Associações de Agências de viagem e turismo, Hotéis, Casas de Câmbio, etc. (PMERJ/COOP - “Diretriz de Planejamento nº001/93) <ul style="list-style-type: none"> ◆ A RIOTUR (Secretaria Municipal de Turismo) oferecia cursos de idiomas para habilitar os policiais. A rede hoteleira oferecia apoio informal, fornecendo recursos materiais.
TERCEIRIZAÇÃO ?	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não
PRINCIPAIS PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Interrupção do projeto

16

SOS Criança

Polícia Militar

LOCAL	QUARTEL CENTRAL DA PMERJ
SEÇÃO	RIO DE JANEIRO - PM 3
CONTATOS	MAJOR ANTÔNIO CARLOS CARVALHO BRANCO
TELEFONE/FAX	690-2000
ENDEREÇO	RUA EVARISTO DA VEIGA - CENTRO

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
SETOR	♦ A extinta Assessoria Técnica de Assuntos Especiais, que fazia parte da também extinta Secretaria de Estado da Polícia Militar. Essa secretaria era composta pelos seguintes núcleos: I. Núcleo de Segurança e Integração com o Menor; II. Núcleo de Assistência de Trânsito e Turismo; III. Núcleo de Prevenção ao Tráfico de Estupefacientes.
NOME DO PROJETO	SOS CRIANÇA ♦ Integrante do “Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente”
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ Estado do Rio de Janeiro, com ênfase na capital.
DATA DE INÍCIO	♦ Abril de 1991
DATA DE ENCERRAMENTO	♦ 1995
MOTIVO ENCERRAMENTO	♦ Opção do novo governo por uma política repressiva, em detrimento do trabalho preventivo. Utilizou-se o argumento de que os programas eram fruto de uma visão elitista e atendiam apenas a uma parcela da população.
PÚBLICO-ALVO	♦ Crianças e adolescentes que viviam nas ruas.
OBJETIVO INICIAL	♦ Prover assistência básica, como alimentação, roupas, cobertores, de forma não impositiva. Buscava-se, com isso, aproximar o público-alvo da instituição para, então, oferecer uma opção alternativa à vida nas ruas.
PRESSUPOSTOS	♦ As ruas como local de moradia e seus habitantes, representam, respectivamente, espaços e populações de risco social e pessoal.
“SERVIÇOS “OFERECIDOS	♦ Prestação de serviços assistenciais (distribuição de agasalhos e alimentos), visando a criação de opções à vida nas ruas.
MODO DE FUNCIONAMENTO	♦ Equipes da PM funcionavam como forças-tarefa voltadas para a abordagem das crianças e adolescentes de rua, durante a noite.
OBJETIVOS REDEFINIDOS	♦ Não houve redefinição dos objetivos

OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ De forma geral, os objetivos não foram alcançados por falta de tempo e pela cultura organizacional da instituição, que resiste à quebra dos paradigmas institucionais. <p>O número de pessoas atendidas foi pequeno e teria faltado articulação com outros projetos. Não foram feitas, por exemplo, as devidas articulações com as entidades privadas, que poderiam se comprometer com o futuro das crianças e adolescentes beneficiadas pelo projeto. Além disso, o projeto não chegou a mobilizar a sociedade.</p>
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS (sistemática)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não foi realizada
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Cada grupo de trabalho era composto por 9 policiais que saíam pela cidade à noite.
TIPO DE ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL
FONTES FINANCIADORAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O próprio governo
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não houve.
TERCEIRIZAÇÃO ?	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não houve.
PRINCIPAIS PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Falta de articulação com entidades privadas ◆ Parcerias comprometidas ◆ Interrupção do trabalho

17

Policiamento Comunitário de Quarteirão

Polícia Militar

LOCAL	QUARTEL CENTRAL DA PMERJ
SEÇÃO	RIO DE JANEIRO - PM 3
CONTATOS	MAJOR ANTÔNIO CARLOS CARBALLO BRANCO
TELEFONE/FAX	690-2000
ENDEREÇO	RUA EVARISTO DA VEIGA - CENTRO

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
SETOR	<ul style="list-style-type: none"> ♦ A extinta Assessoria Técnica de Assuntos Especiais, que fazia parte da também extinta Secretaria de Estado da Polícia Militar. Essa secretaria era composta pelos seguintes núcleos: <ol style="list-style-type: none"> I. Núcleo de Segurança e Integração com o Menor; II. Núcleo de Assistência de Trânsito e Turismo; ♦ Núcleo de Prevenção ao Tráfico de Estupefacientes.
NOME DO PROJETO	<p>Policiamento Comunitário de Quarteirão</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ Integrante do “Programa de Proteção ao Cidadão”
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Estado do Rio de Janeiro - as experiências-piloto foram realizadas em alguns bairros da cidade do Rio. A experiência mais importante foi realizada em Copacabana.
DATA DE INÍCIO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Abril de 1991
DATA DE ENCERRAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 1995
MOTIVO ENCERRAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Opção do novo governo por uma política repressiva, em detrimento do trabalho preventivo. Utilizou-se o argumento de que os programas eram fruto de uma visão elitista e atendiam apenas a uma parcela da população.
PÚBLICO-ALVO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ População residente e usuária, dos bairros beneficiados pelo programa.
OBJETIVO INICIAL	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Enfatizar a prevenção. Integrar a população às experiências de vida da comunidade a que ela pertence; reduzir a criminalidade; envolver a comunidade na resolução dos problemas. ♦ “Sensibilizar e estimular a participação das comunidades no planejamento da sua própria segurança e bem-estar, reduzindo a sensação de insegurança. ♦ Contribuir para a organização e o fortalecimento das comunidades. ♦ Suscitar o engajamento dos outros serviços públicos e de instituições comunitárias de apoio na solução de problemas que estejam afetando a qualidade de vida dos moradores dos quarteirões. ♦ Aumentar a eficácia do serviço policial, racionalizando o emprego dos recursos humanos e materiais da Polícia Militar nos bairros beneficiados por este policiamento” (folheto informativo: “Policiamento Comunitário de Quarteirão”, Secr. De Estado da PM, ATAE, NUPEP).

PRESSUPOSTOS

- ◆ A redução da criminalidade e a eficácia das soluções para os problemas locais, que interferem na qualidade de vida, dependem de um trabalho preventivo, que inclua a participação da comunidade e integre os órgãos governamentais e instituições comunitárias.
- ◆ “...É imprescindível a participação da comunidade na gestão da segurança pública;
- ◆ “...a instituição policial encarregada da polícia ostensiva deve adotar práticas de administração participativa junto à comunidade por ela atendida, próprias de um serviço democrático;
- ◆ “...um indispensável e imediato benefício dessa integração consiste em possibilitar que a Corporação Policial Militar consiga detectar, com maior precisão, fatores determinantes da intranquilidade, apontados pelos próprios cidadãos;
- ◆ “...concretamente, o tratamento técnico desses fatores viabiliza o aprimoramento dos níveis de segurança percebidos pela população;
- ◆ “... esse tratamento técnico, desenvolvido através do policiamento ostensivo, representa também um mais adequado direcionamento dos esforços da Corporação no cumprimento de sua missão constitucional”. (PMERJ, “Projeto Policiamento do Bairro - Publicação de Instruções” - 2º parte, Agosto de 1991).

“SERVIÇOS “OFERECIDOS

- ◆ Presença permanente e interativa do policial na comunidade. Os moradores passam a conhecê-lo e a identificá-lo e tornam-se fontes de informações sobre os problemas do bairro, melhorando, com isso, sua percepção e participação na gestão da ordem pública.

MODO DE FUNCIONAMENTO

- ◆ Cada Policial Comunitário é responsável por um grupo de quarteirões contíguos.
- ◆ Eles atuam a pé, em dupla ou individualmente (dependendo da disponibilidade de efetivo), identificando-se aos moradores e participando ativamente da vida do bairro.
- ◆ “Enquanto realiza o patrulhamento, pratica uma abordagem consultiva junto aos moradores e segmentos sociais locais (Associações de Moradores, Escolas, Igrejas, Clubes Recreativos, etc.) levantando os problemas e preocupações que deterioram a qualidade de vida daquela população no campo da segurança pública”.
- ◆ “A par desses dados, busca soluções através de um trabalho com a própria comunidade, a administração pública da área (Administrador Regional, CEDAE, COMLURB, Rio-Luz, CET-Rio, etc.) e instituições comunitárias de apoio (ONG’s que tratam das questões da criança e do adolescente, das drogas, NA, AA, Rotary, Lions, etc.) (folheto informativo: “Policiamento Comunitário de Quarteirão”, Secr. De Estado da PM, ATAE, NUPEP).
- ◆ Foram formados Conselhos Comunitários formados por representantes dos diversos setores da população do bairro, para discutir os problemas específicos, encaminhar propostas, etc.
- ◆ Em Copacabana foram implantadas várias urnas, nas quais os moradores depositavam, anonimamente, por escrito, suas queixas, demandas, observações, etc.
- ◆ O policial passa a atuar como um mediador de conflitos, serve de elo entre a população e o poder público e funciona como um facilitador de soluções.
- ◆ Ao mesmo tempo em que a comunidade é convidada a participar, ela também é educada para o exercício da cidadania, gerando-se, com isso, padrões de ordem adequados à convivência democrática

OBJETIVOS REDEFINIDOS

- ◆ Não houve tempo para redimensionar os objetivos.

OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os objetivos não puderam ser cumpridos. Uma das razões foi o tempo insuficiente. A outra relaciona-se ao isolamento do policial devido à resistência de outros órgãos públicos em relação à sua figura (o que diminui suas possibilidades de atender às demandas da sociedade), e ao fato de que nem sempre a comunidade o apóia. O problema é que não se estudou como e se a comunidade queria participar e outros órgãos públicos não foram convidados a integrar o projeto. A comunidade só participa se pode opinar e ver que os conflitos estão sendo resolvidos. Era preciso formar cidadãos capazes de participar do programa, cidadãos que conhecessem os limites legais da polícia e reformulassem suas demandas., compreendendo que a polícia, sem o apoio de outros órgãos públicos, não poderia implantar melhorias na qualidade de vida, evitando o descrédito da instituição e do programa. O próprio policial também precisava ver os resultados de seu trabalho para não se desestimular, mas a falta de suporte de outras instituições influiu de maneira desfavorável.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS (sistemática)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Avaliação externa e monitoramento feitos pelo ISER.
MÉTODO DE AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Pesquisa qualitativa e quantitativa. A pesquisa qualitativa envolveu análise do patrulhamento, dos Conselhos Comunitários e dos bilhetes depositados nas urnas.
Nº / PERIODICIDADE DAS AVALIAÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A avaliação qualitativa, realizada pela equipe do ISER, foi concebida como parte do próprio projeto e se deu a partir de sua montagem, envolvendo acompanhamento permanente das atividades.
TIPO DE ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ ORGANIZAÇÃO GOVERNAMENTAL
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Policiais militares, voluntários, selecionados e especialmente preparados para atuar no programa.
FONTES FINANCIADORAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ PMERJ
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ ISER ◆ COMUNIDADE RESIDENTE/USUÁRIA
TERCEIRIZAÇÃO ?	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não
PRINCIPAIS PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Interrupção do programa ◆ Resistências Institucionais e da própria comunidade ◆ Falta de preparo específico dos cidadãos para atuar nesse tipo de projeto ◆ Falta de suporte institucional

18

PROERD/Programa Educacional de Resistência às Drogas

Polícia Militar

LOCAL	QUARTEL CENTRAL DA PMERJ
SEÇÃO	RIO DE JANEIRO - PM 3
CONTATOS	MAJOR ANTÔNIO CARLOS CARVALHO BRANCO
TELEFONE/FAX	960-2000
ENDEREÇO	RUA EVARISTO DA VEIGA - CENTRO

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
SETOR	♦ A extinta Assessoria Técnica de Assuntos Especiais, que fazia parte da também extinta Secretaria de Estado da Polícia Militar. Essa secretaria era composta pelos seguintes núcleos: I. Núcleo de Segurança e Integração com o Menor; II. Núcleo de Assistência de Trânsito e Turismo; III. Núcleo de Prevenção ao Tráfico de Estupefacientes.
NOME DO PROJETO	PROERD (Programa Educacional de Resistência às Drogas) ♦ Integrante do Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente”
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ Estado do Rio de Janeiro
DATA DE INÍCIO	♦ Abril de 1991
DATA DE ENCERRAMENTO	♦ 1995
MOTIVO ENCERRAMENTO	♦ Opção do novo governo por uma política repressiva, em detrimento do trabalho preventivo. Utilizou-se o argumento de que os programas eram fruto de uma visão elitista e atendiam apenas a uma parcela da população.
PÚBLICO-ALVO	♦ Crianças de 9 e 11 anos inseridas na rede pública escolar.
OBJETIVO INICIAL	♦ Prevenir o uso indevido de drogas entre os jovens. Ensinar as crianças a resistir às drogas.
PRESSUPOSTOS	♦ “A prevenção, na realidade, é uma atribuição da Polícia Militar, que necessita da indispensável parceria da comunidade. Só assim conseguiremos manter nossas crianças longe das drogas” (folheto “Nossas crianças longe das drogas” (Secretaria de Estado da PM, ATAE e NUPID)
“SERVIÇOS “OFERECIDOS	♦ Aulas e dinâmicas desenvolvidas por policiais credenciados pelo programa, nas quais as crianças aprendiam a dizer não às drogas e recebiam informações sobre drogas lícitas e ilícitas. ♦ “As aulas ajudam as crianças a reforçar sua auto-estima, lidar com o

	<p>estresse, prever conseqüências, resistir às mensagens pró-drogas da mídia, identificar alternativas ao uso de drogas e resistir à pressão dos grupos” (Secretaria de Estado da PM, ATAE e NUPID)</p>
MODO DE FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Durante 17 aulas, proferidas ao longo de um semestre letivo, os policiais desenvolviam o conteúdo do programa, com o auxílio de uma cartilha. Ao fim do programa os alunos participantes recebiam um diploma, durante uma solenidade de encerramento. Ao longo do trabalho, os policiais também se reuniam com os pais e os professores das escolas.
OBJETIVOS REDEFINIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os objetivos não foram redefinidos, mas havia um objetivo secundário, no PROERD, que era aproximar o policial da população.
OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O PROERD trabalhou com um público definido, atingindo mais de 65000 alunos em 42 municípios). Os policiais foram, de fato, preparados, durante 80 horas, por uma equipe de sete policiais de Los Angeles e San Diego, responsável pelo D.A.R.E. (Drug Abuse Resistance Education), no qual o PROERD se inspirou diretamente.
NÚMERO DE ATENDIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Mais de 65.000 alunos em 42 municípios do estado.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS (sistemática)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O PROERD foi avaliado pelo PRODEMAN - Programa Interuniversitário de Pesquisa e Demandas Sociais, da UERJ, que concluiu em seu relatório: ◆ “Os resultados obtidos através das duas pesquisas realizadas constituem-se como indicadores precisos da eficácia do PROERD nos seus propósitos de prevenção primária. De fato, em todas as dimensões segundo as quais o programa foi analisado, o PROERD revelou-se como capaz de atuar positivamente no sentido de desestimular experiências com drogas por parte dos não iniciados. Paralelamente, o Programa demonstrou notável potencial em concorrer para a construção e/ou consolidação de uma imagem institucional favorável da Polícia, tanto entre os alunos quanto entre diretores e professores” (relatório resumido de avaliação do PROERD).
MÉTODO DE AVALIAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Foram realizadas duas pesquisas: <ul style="list-style-type: none"> ◆ A primeira, com duração de 3 meses, procurou avaliar o impacto do PROERD junto aos alunos das escolas que abrigaram o programa. Testou-se o confronto das atitudes desenvolvidas em relação às drogas por alunos expostos e alunos não expostos ao programa (grupos de controle). Participaram 369 alunos pertencentes ao grupo experimental e 297 pertencentes ao grupo de controle. ◆ A segunda pesquisa consistiu em levantamento, através de questionários, das impressões sobre a eficácia do PROERD, por parte de professores e diretores das escolas expostas ao programa. (244 questionários enviados e 173 respondidos, por correio).
Nº / PERIODICIDADE DAS AVALIAÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Foi realizado apenas um processo de avaliação. (note-se que a avaliação da UERJ refere-se ao impacto do aprendizado e não ao efeito concreto do trabalho de prevenção, já que a checagem da efetividade do PROERD envolveria um trabalho de acompanhamento, ao longo dos anos, dos alunos submetidos ao projeto).
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Policiais militares.
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O PROERD formou cerca de 60 policiais militares.

FONTES FINANCIADORAS	♦ PMERJ
PARCERIAS	♦ Secretarias de Educação (municipal e estadual) e parceria internacional, com as polícias de Los Angeles e San Diego, responsáveis pelo credenciamento dos policiais fluminenses.
TERCEIRIZAÇÃO ?	♦ Não houve.
PRINCIPAIS PROBLEMAS	♦ Interrupção do trabalho

19

Projeto Integrativo Salas-Oficinas

Polícia Militar

LOCAL	QUARTEL CENTRAL DA PMERJ
SEÇÃO	RIO DE JANEIRO - PM 3
CONTATOS	MAJOR ANTÔNIO CARLOS CARBALLO BRANCO
TELEFONE/FAX	690-2000
ENDEREÇO	RUA EVARISTO DA VEIGA - CENTRO

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
SETOR	♦ A extinta Assessoria Técnica de Assuntos Especiais, que fazia parte da também extinta Secretaria de Estado da Polícia Militar. Essa secretaria era composta pelos seguintes núcleos: I. Núcleo de Segurança e Integração com o Menor; II. Núcleo de Assistência de Trânsito e Turismo; III. Núcleo de Prevenção ao Tráfico de Estupefacientes.
NOME DO PROJETO	Projeto Integrativo Salas-Oficinas ♦ integrante o “Programa de Defesa dos Direitos da Criança e do Adolescente” PMERJ
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ Estado do Rio de Janeiro, com ênfase na capital.
DATA DE INÍCIO	♦ Abril de 1991
DATA DE ENCERRAMENTO	♦ 1995
MOTIVO ENCERRAMENTO	♦ Opção do novo governo por uma política repressiva, em detrimento do trabalho preventivo. Utilizou-se o argumento de que os programas eram fruto de uma visão elitista e atendiam apenas a uma parcela da população.
PÚBLICO-ALVO	♦ Crianças e adolescentes pobres, entre 13 e 17 anos (embora o projeto fosse aberto a outras crianças que desejassem participar).
OBJETIVO INICIAL	♦ Capacitação das crianças para o exercício profissional - opção ao tráfico de drogas; ♦ Socialização através de processos de grupo; ♦ A prevenção da delinquência juvenil; ♦ A integração Polícia Militar e crianças e adolescentes.
PRESSUPOSTOS	♦ A existência de espaços e populações de risco social e pessoal.
“SERVIÇOS “OFERECIDOS	♦ Ensino profissionalizante nas seguintes áreas: Mecânica de Auto, Reparo de Eletrodomésticos, Instalações Elétricas.
MODO DE FUNCIONAMENTO	♦ O curso é desenvolvido nas instalações dos quartéis e tem a duração de 3 meses.

	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os adolescentes são "... captados e selecionados em núcleos comunitários na área Operacional do Batalhão da Polícia. (Programa de Proteção à Criança e ao Adolescente - Folheto informativo da Secretaria de Estado da Polícia Militar)
OBJETIVOS REDEFINIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não houve mudança de objetivos
OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ De forma geral, os objetivos não foram alcançados por falta de tempo e pela cultura organizacional da instituição, que resiste à quebra dos paradigmas institucionais. ◆ O número de pessoas atendidas foi pequeno e teria faltado articulação com outros projetos. O adolescente foi capacitado, mas não chegou a ser encaminhado ao mercado de trabalho.
AValiação DOS RESULTADOS (sistemática)	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não
Nº PESSOAS ATENDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 10 a 20 crianças por turma
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ PMs e profissionais de ONGs. ◆ Professor civil e policiais militares
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ 1 professor civil por turma (10 a 20 alunos) contratado para dar aulas técnicas; o PM atuava como monitor ou como educador; 3 policiais recrutavam os alunos; havia 1 oficial e cerca de 6 PMs na administração.
TIPO DE ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Organização Governamental
FONTES FINANCIADORAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ A própria PMERJ
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Rotary Clube - que fornecia equipamentos para aulas práticas e contratava o professor civil. ◆ Fundação São Martinho.
TERCEIRIZAÇÃO ?	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não
PRINCIPAIS PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Falta de articulação com entidades privadas ◆ Parcerias comprometidas ◆ Interrupção do trabalho

20

Policiamento de Ônibus

Polícia Militar

LOCAL	QUARTEL CENTRAL DA PMERJ
SEÇÃO	RIO DE JANEIRO - PM 3
CONTATOS	MAJOR ANTÔNIO CARLOS CARBALLO BRANCO
TELEFONE/FAX	690-2000
ENDEREÇO	RUA EVARISTO DA VEIGA - CENTRO

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro
SETOR	<ul style="list-style-type: none"> ♦ A extinta Assessoria Técnica de Assuntos Especiais, que fazia parte da também extinta Secretaria de Estado da Polícia Militar. Essa secretaria era composta pelos seguintes núcleos: <ol style="list-style-type: none"> I. Núcleo de Segurança e Integração com o Menor; II. Núcleo de Assistência de Trânsito e Turismo; III. Núcleo de Prevenção ao Tráfico de Estupefacientes.
NOME DO PROJETO	<p>Policiamento de Ônibus</p> <ul style="list-style-type: none"> ♦ Integrante do “Programa Preventivo de Proteção ao Cidadão”
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Experimentado na cidade do Rio de Janeiro
DATA DE INÍCIO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Abril de 1991
DATA DE ENCERRAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 1995
MOTIVO ENCERRAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Opção do novo governo por uma política repressiva, em detrimento do trabalho preventivo. Utilizou-se o argumento de que os programas eram fruto de uma visão elitista e atendiam apenas a uma parcela da população.
PÚBLICO-ALVO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Usuários dos ônibus urbanos.
OBJETIVO INICIAL	<ul style="list-style-type: none"> ♦ “Desestimular a prática do roubo em ônibus urbanos promovendo bem estar e sensação de segurança nos usuários, com o emprego de técnicas que imponham o mínimo de interferência às suas atividades cotidianas” (Ajudância Geral da PMERJ - Aditamento ao Boletim da Polícia Militar, nº 211)
PRESSUPOSTOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ “Estatísticas demonstram que aumenta a incidência dessa modalidade criminosa, principalmente nas linhas de ônibus que tangenciam as proximidades de morros e favelas. Para o(s) criminoso(s), a possibilidade de êxito é grande em razão ao do fator surpresa, área livre da ação policial, vítimas com pouca capacidade de reação e dificuldade, por parte da polícia, de planejar ações preventivas/repressivas eficazes face as inúmeras linhas em atividade, bem como, locais e horários de risco propícios à ação criminosa” (idem) ♦ A ação do policiamento transportado se baseia em alguns dos seguintes

fatores favoráveis:

- “Fator surpresa (“a dinâmica do planejamento elimina a previsibilidade da ação criminosa constituindo-se em risco latente para os pretensos assaltantes
- Fator inibidor (ação da presença restringe as oportunidades da prática criminosa)
- Racionalização do Efetivo (a mobilidade do policiamento aumenta o alcance da ação preventiva sem aumento do efetivo)

SERVIÇOS OFERECIDOS

- ♦ Policiamento ostensivo nos ônibus (Policiamento Transportado em Ônibus Urbanos)

MODO DE FUNCIONAMENTO

- ♦ Um grupo de 3 a 4 policiais fardados entram e saíam dos ônibus aleatoriamente, percorrendo determinados trechos (essa atuação partiu de um diagnóstico das linhas de ônibus mais assaltadas e dos trechos mais perigosos). Foram previstas as seguintes condições:
- ♦ Os pontos de embarque - desembarque deveriam distar, entre si, cerca de 2,5 a 3 Km (coincidindo com os pontos) e considerou-se os horários e locais de maior incidência criminal.
- ♦ São as seguintes as técnicas de abordagens previstas no programa:
 - a) Abordagem de Ônibus sem Passarela de Segurança (curral) e com 1 roleta
 - “Ao selecionar o ônibus para abordagem, o Cmt. da guarnição solicitará ao motorista a abertura das portas dianteira e traseira. A abordagem inicial será sempre pela porta traseira, deixando-se a porta dianteira como ponto de fuga (ilusória) para possíveis criminosos, evitando dessa forma, o confronto interno de conseqüências imprevisíveis, tanto para os PMs como para os usuários.
 - O Cmt. determinará ainda, antes de embarcar no coletivo, que um dos PMs da guarnição permaneça estrategicamente posicionado, em local que lhe permita observar o movimento no setor dianteiro do veículo (da roleta para frente), especialmente as pessoas que desembarcarem (...).
 - Simultaneamente, seguido do outro PM, embarcará pela porta traseira e, daquele setor, procederá rápido reconhecimento do ambiente interno (pessoas, objetivo, atitudes, etc.) a fim de avaliar as condições de execução do serviço (...)
 - Esse procedimento preliminar deverá ser executado com a máxima brevidade, exigindo dos PMs bastante profissionalismo, tanto em vista que a retenção do veículo por tempo demasiado interfere no cotidiano das pessoas usuárias, contrariando o objetivo do programa aqui preconizado.
 - Não sendo observada qualquer anormalidade emergente, o Cmt. determinará o embarque do PM postado do lado de fora (também pela porta traseira) e o deslocamento do coletivo (...) caso possíveis criminosos, indecisos diante da súbita abordagem policial não desembarquem do ônibus de imediato, poderão fazê-lo na próxima parada para passageiros, minimizando-se, ainda mais, a margem de risco de um confronto interno, em prol da segurança dos usuários.
 - A essência do programa é preventiva, contudo a ação policial poderá desenvolver-se fora do coletivo, observados os princípios da oportunidade e segurança.
 - A guarnição viajará no setor traseiro do ônibus observando atentamente os passageiros, com o objetivo de identificar possíveis elementos de suspeição procedendo às necessárias verificações.
 - Encerradas as verificações no setor traseiro e não havendo alteração, na próxima parada para passageiros um dos PMs permanecerá naquele local enquanto o Cmt e outro PM desembarcarão pela porta traseira, adentrando novamente o coletivo pela porta dianteira, a fim de verificar os passageiros acomodados

naquela parte, continuando o veículo no seu itinerário normal.

- A seguir, o PM realizará abordagem, identificação e revista nos passageiros, no sentido da roleta para a frente do ônibus, onde o Cmt. estará posicionado, ocasião em que transmitirá ao mesmos, a seguinte mensagem:
 - Bom dia (tarde/noite)
 - Sou o (Graduação/Nome/Uop)
 - Estamos aqui para garantir a tranquilidade dos senhores
 - Queiram, por favor, colocar as mãos sobre o encosto do banco da frente, ou balaústre do teto (caso haja passageiros de pé)
 - Em seguida falará aos passageiros sobre o objetivo da ação que se realiza.
- Concluída a verificação dos passageiros, no ponto estabelecido o Cmt. agradecerá a colaboração e, em seguida, toda a guarnição desembarcará, dando seqüência à programação”
(Ajudância Geral da PMERJ - Aditamento ao Boletim da Polícia Militar, nº 211)

b) Abordagem de Ônibus com Passarela de Segurança (curral) e com 2 roletas.

- Os procedimentos são semelhantes aos da situação anterior com as seguintes diferenças:
 - O ponto de fuga, nesse caso é a porta traseira e a abordagem se faz a partir da porta dianteira.
 - Caso haja suspeitas sobre pessoa(s) postadas na parte traseira, o Cmt. demanda que o PM entre pela porta traseira, passe a roleta e realize as verificações necessárias, já com o veículo em andamento.
- ♦ Para cada abordagem é feito um registro na Papeleta de Serviço.
- ♦ A abordagem deve ser feita de forma cuidadosa, com as devidas identificações, evitando constrangimentos, intimidações e a infusão, nos usuários, de sentimentos discriminatórios.
- ♦ A abordagem deve explorar as vantagens técnicas do PM e evitar, ao máximo, os riscos para os policiais e usuários.
- ♦ Na revista pessoal deverá, sempre que possível, ser empregado o detector de metais.
- ♦ Os ônibus escolhidos devem ter poucos passageiros, para propiciar maior mobilidade e segurança⁵
- ♦ A atuação do policiamento transportado é diária (fora dos horários de rush), nos períodos de 09:00 às 13:00 hs; de 13:00 às 17:00 hs e 20:00 às 02:00 hs.

OBJETIVOS REDEFINIDOS

- ♦ Não foram redefinidos os objetivos

OBJETIVOS ALCANÇADOS

- ♦ Os objetivos foram alcançados, na medida em que o tempo de aplicação do projeto foi suficiente para reduzir os assaltos nos ônibus e para que essa redução fosse percebida.

AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS

- ♦ Dados da FETRANSPOR -

⁵ OS CRITÉRIOS DE SUSPEIÇÃO REFEREM-SE AOS PASSAGEIROS: Sentados nos primeiros ou último bancos; demonstrarem nervosismo quando da entrada dos PMs; não encararem de frente o PM; hesitarem em colocar as mãos sobre o encosto do banco da frente e/ou manter os braços cruzados e/ou entre as pernas; tentarem esconder embrulhos, bolsas ou outros volumes; ficarem olhando constantemente para fora da janela ou esconderem o rosto; sentarem ou levantarem bruscamente, sem motivo; dormindo ou possivelmente dormindo; com aparência de estarem drogados ou terem feito uso de tóxicos; elementos que se destaquem, positiva ou negativamente dos demais; vendedores de sorvete e semelhantes (caixa de isopor e/ou bolsas de supermercados); grupos de pessoas desarmados, que estando juntas possam constituir ameaças para os demais passageiros; e pessoas em grupos trajando uniformes de equipe esportiva sem serem estudantes.

(sistemática)

MÉTODO DE
AVALIAÇÃO

- ♦ Análise dos relatórios sobre roubos em ônibus urbanos emitidos pela FETRANSPOR

CUSTO ESTIMADO

- ♦ O projeto não implica custos adicionais

PROFISSIONAIS
ENVOLVIDOS

- ♦ Policiais Militares : cabos e soldados

NÚMERO

- ♦ A guarnição deve contar, no mínimo, com um cabo e dois soldados

FONTES
FINANCIADORAS

- ♦ PMERJ

PARCERIAS

- ♦ FETRANSPOR (Federação das Empresas de Transportes Rodoviários). Trata-se de articulação visando o intercâmbio de informações.

TERCEIRIZAÇÃO ?

- ♦ Não houve

PRINCIPAIS
PROBLEMAS

- ♦ Interrupção do projeto

21

AJIR/Ação Jurídica Insurgente de Combate ao Racismo

Centro de Articulação de Populações Marginalizadas

PROGRAMA	AJIR
LOCAL	CEAP (Centro de Articulação de Populações Marginalizadas)
SEÇÃO	projeto AJIR - Ação Jurídica Insurgente de combate ao Racismo
CONTATOS	GUSTAVO PROENÇA - (ADVOGADO)
TELEFONE/FAX	509-4413 / 509-6771
ENDEREÇO	RUA DA LAPA, nº 200
E-MAIL	ceap@ax.apc.org.br

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ CEAP (Centro de Articulação de Populações Marginalizadas). O CEAP é uma ONG sem fins lucrativos.
NOME DO PROJETO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ AJIR (Ação Jurídica Insurgente de Combate ao Racismo)
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Grande Rio: Atendimento à população. Ao nível nacional o programa atua no plano político e realiza debates na área jurídica.
DATA DE INÍCIO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Meados de 1996
PÚBLICO-ALVO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Vítimas de discriminação racial (basicamente negros, segundo a concepção de afro-descendência). Parcela significativa das pessoas atendidas provêm da classe média. A maioria dos casos diz respeito à injúria, mas alguns envolvem violência física.
OBJETIVO INICIAL	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Prestar atendimento jurídico-social às vítimas de discriminação racial; ♦ Provocar o Judiciário em relação à questão do racismo; ♦ Sensibilizar os operadores de Direito por meio de palestras; ♦ Fornecer assessoria parlamentar no que diz respeito ao tema da discriminação racial.
“SERVIÇOS “OFERECIDOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Atendimento jurídico 2. Realização de palestras para operadores de Direito 3. Assessoria parlamentar 4. Cursos de capacitação de agentes civis
MODO DE FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Através de um telefone- SOS são recebidas as denúncias de discriminação racial Um dia por semana (quarta-feira) há um plantão, durante o qual o(a)s denunciante(s) são entrevistado(a)s pessoalmente ♦ As pessoas que procuram a instituição, expõem seu caso e preenchem uma ficha. O caso, depois de analisado é transformado em processo pelos advogados do programa. ♦ Se puderem, pessoas atendidas pagarão as custas do processo. Caso contrário, pede-se gratuidade. ♦ Quando há provas evidentes de discriminação, procura-se divulgar o caso através da mídia. ♦ Quando a discriminação parte de uma empresa (como no caso SONY /

	Tiririca, por exemplo), realizam-se manifestações públicas, paralelamente às ações jurídicas.
OBJETIVOS REDEFINIDOS	♦ Os objetivos foram redimensionados e passou-se a conferir maior ênfase às ações cíveis, pois os resultados das ações criminais foram desapontadores.
OS OBJETIVOS FORAM ALCANÇADOS ?	♦ Sim, em parte: o debate sobre as relações raciais foi trazido à tona, (independentemente das datas comemorativas), proporcionando maior visibilidade ao tema e sensibilizando os operadores de Direito para o problema do racismo. Contudo, ainda é difícil transformar as denúncias em processo, seja por falta de testemunhas, seja por falta de provas. O Judiciário evita enfrentara a questão, esquivando-se através de firulas jurídicas, com o objetivo de desqualificar os processos.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS (sistemática)	♦ Avaliação interna, realizada de forma não sistemática - espera-se fazer uma grande avaliação do projeto no fim do ano de 1998, mas ainda não foram estabelecidos os parâmetros que lhe servirão de base. Não há avaliação externa.
CUSTO ESTIMADO	Cerca de R\$ 250.000,00 para todo o projeto (programa de comunicação; curso de capacitação de agentes civis; reuniões nacionais com operadores de Direito; pesquisa ⁶ e publicação).
Nº PESSOAS ATENDIDAS	♦ Cerca de 60 casos de discriminação desde o início de programa, além de algumas ações coletivas.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	♦ 4 advogados, sendo um deles o coordenador do programa, e 1 secretária.
NÚMERO	♦ Há um total de 5 profissionais.
TRABALHO VOLUNTÁRIO?	♦ NÃO
FONTES FINANCIADORAS	♦ Fundação Ford
PARCERIAS	♦ Há parcerias com o Movimento Nacional de Direitos Humanos, ABONGs e outras ONGs e OGs que lidam com crianças e adolescentes.
TERCEIRIZAÇÃO	♦ Não há.
PRINCIPAIS PROBLEMAS	♦ Resistência do judiciário e a falta de testemunhas, que nos casos de racismo, prejudica a consolidação da materialidade do delito.

⁶ O CEAMP tem um Centro de Documentação e Pesquisa.

22

Movimento Viva Rio

LOCAL	ISER/ VIVA RIO
CONTATOS	PEDRO STROSEMBERG / Elizabeth Sussekind Também foi utilizado, como fonte de informação, o artigo de Ruben César Fernandes, Coordenador do Movimento Viva Rio, “Ações para a Integração e Pacificação da Cidade”, publicado no Comunicações do Iser, nº 49 - ano 17 - 1998
TELEFONE/FAX	556-5004 / 556-5923
ENDEREÇO	LADEIRA DA GLÓRIA, 98
E-MAIL	vivario@ax.apc.org

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	Movimento Viva Rio
Nº DE PROJETOS QUE DESENVOLVE	♦ Vários projetos (13) são ou foram desenvolvidos em 4 diferentes áreas: ⁷
NOME DOS PROJETOS	<ol style="list-style-type: none"> 1. <u>Paz para a cidade:</u> Ações e campanhas como “Dois minutos de silêncio”, “Estamos no mesmo barco”, “Unir forças do Rio”, “Reage Rio”, “Desarme-se” e “Paz no trânsito”. 2. <u>Segurança e direitos humanos:</u> <ul style="list-style-type: none"> ♦ <u>Balcão de Direitos</u> (7 centros de serviços de cidadania em favelas, com mediação de conflitos, defesa de direitos, atendimento jurídico, facilitação de documentos, palestras e pequenos cursos) ♦ <u>Pesquisa</u> (suporte metodológico para os projetos ligados a essa área) ♦ <u>Assessoria para referência de polícia</u> (monitoramento do Disque-denúncia, por exemplo) ♦ <u>Projeto comunitário para o policiamento</u> (projeto piloto realizado em Copacabana - extinto) 3. <u>Educação de jovens e adultos:</u> <ul style="list-style-type: none"> ♦ <u>PAE - Programa de Aumento de Escolaridade:</u> ♦ <u>Serviço civil Voluntário</u> 4. <u>Desenvolvimento Comunitário:</u> <ul style="list-style-type: none"> ♦ <u>Viva Cred</u> ♦ <u>Projeto Habitacional de Rio das Flores / Rio Novo</u> ♦ <u>Favela Bairro-Esporte Comunitário</u> ♦ <u>Jardineiros do Bairro</u> ♦ <u>Viva Bebê</u> ♦ <u>Carioquinha</u> ♦ <u>Voluntários Prontos para a Ação</u> (Folheto “Viva Rio”)
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	<ul style="list-style-type: none"> ♦ O foco original é a Cidade do Rio de Janeiro, mas o movimento se volta para o estado do Rio e estabelece conexões no plano nacional. ♦ “O foco local é decisivo para a sua identidade. Seu objeto é o Rio de Janeiro, e dentro dele as sub-regiões, os bairros, as comunidades”.

⁷ Alguns projetos estão em funcionamento, outros foram extintos por razões que escapam à dinâmica do Viva Rio (como o Policiamento Comunitário, abolido com a mudança do governo, em 1995).

	<p>(Fernandes, Rubem César, “Ações para a integração e pacificação da cidade” in Comunicações do ISER, nº 49, ano 17, 1998).</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ Embora focalizando a cidade do Rio, o movimento mantém interlocução com outros estados e “.. começa a circular em âmbito internacional, mas sua referência e competência são locais, na cidade do Rio ou em outras cidades do estado do Rio”. (idem)
DATA DE INÍCIO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ dezembro de 1993
PÚBLICO-ALVO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Toda a população da cidade/estado, embora os projetos desenvolvidos nos últimos anos sejam voltados para populações mais pobres, sem acesso à justiça, ao sistema de crédito, à escola, etc. Os jovens se tornaram um público-alvo focalizado pelo movimento, nos últimos anos.
ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Conselho de Coordenadores: ◆ “ O Viva Rio é dirigido por um Conselho de Coordenadores composto de dezenove pessoas que se reúnem regularmente para orientar as suas ações, num ritmo quase mensal. O conjunto (...) inclui lideranças empresariais e sindicais, da elite cultural e das favelas, de jornais concorrentes, de católicos e de evangélicos, de simpatias político-partidárias divergentes” (idem) ◆ O Conselho é composto por voluntários, cujas decisões e opiniões não comprometem as instituições que representam. ◆ O conselho não representa nem é o Viva Rio. Ele “... vale pelo que faz, como uma expressão livre de pessoas que se encontram e decidem fazer alguma coisa” (idem) Estrutura Geral: ◆ Conselho de Coordenadores ◆ Diretores; ◆ Secretário Executivo; <ul style="list-style-type: none"> ◆ Pesquisa (desenvolvida pelo ISER como braço não inserido na estrutura do Viva Rio); ◆ Assessoria Jurídica e Assessoria de Planejamento, Controle e Informação; ◆ Gerência Administrativa, Gerência Financeira e Coordenação Comunicação e Marketing, Coordenação de Projetos Segurança e Direitos Humanos, Coordenação de Projetos Educação Comunitária, Coordenação de Desenvolvimento Comunitário.
OBJETIVO INICIAL DA ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ “Contribuir para a paz na cidade” (idem) ⁸
OBJETIVOS REDEFINIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não houve propriamente uma redefinição de objetivos mas, antes, a focalização de temas (segurança pública, educação e geração de renda) e grupos específicos (jovens).
OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ No que diz respeito à contribuição para a paz na cidade, o resultado do trabalho foi positivo. Os projetos têm sido elogiados e são bem recebidos pelas comunidades enfocadas.
PRESSUPOSTOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Ocorrências como as chacinas da Candelária e de Vigário Geral “...dramatizaram, pelo absurdo, um ambiente marcado por inseguranças diversas: políticas (tensões entre o governo do estado e o governo federal, assim como entre o governo do estado e as elites locais), econômicas (perdas da década de oitenta, num contexto inflacionário, acentuadas pelos prolongados efeitos negativos da transferência da capital do país para Brasília), sociais (degradação dos serviços públicos), de identidade (a “cidade maravilhosa” transformara-se numa “cidade partida”). A violência urbana, que cresceu nos anos oitenta com a expansão do narcotráfico,

⁸ Note-se que aqui o foco é na cidade.

passava a simbolizar, metonimicamente, um sentimento generalizado de insegurança” (idem) (grifos meus).

OBJETIVO DOS
PROJETOS

1. Difundir os signos da paz
2. Conjuguar segurança pública e direitos humanos
3. Fomentar a educação de jovens e adultos
4. Promover o desenvolvimento comunitários

SERVIÇOS OFERECIDOS

1. **Eventos, mobilização e campanhas pela paz**
2. **PROJETOS DE SEGURANÇA E DIREITOS HUMANOS - PESQUISA: produção de informações qualificadas sobre violência urbana** (desenvolvimento de bases de dados que viabilizem a avaliação e o planejamento de políticas públicas); **POLICIAMENTO COMUNITÁRIO: interação sistemática entre as polícias e organizações da sociedade civil e do setor privado**, tendo em vista um policiamento preventivo, orientado para a resolução de problemas específicos geradores de insegurança no plano local (policiamento comunitário); **BALCÃO DE DIREITOS: assistência jurídica em favelas** (balcões de direitos); proposição de políticas (como a proposta de reforma do sistema de segurança pública em parceria com a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, do Ministério da Justiça).
3. **EDUCAÇÃO COMUNITÁRIA - PAE: ensino de primeiro e segundo grau**, em favelas e bairros carentes da cidade, visando a preparação dos beneficiados para o mercado de trabalho (projeto da Secretaria Especial do Trabalho da Prefeitura do Rio, coordenado pelo Viva Rio e executado em parceria com 225 organizações comunitárias locais). ; **SERVIÇO CIVIL VOLUNTÁRIO: ensino de primeiro grau, noções de informática, cidadania e gestão de pequenos negócios** para jovens de 32 municípios do estado, dispensados do serviço militar, que prestarão serviços à comunidade (programa da Secretaria de Direitos Humanos do Minist. Da Justiça - coordenado, no Rio, pela Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social e dirigido e executado pelo Viva Rio em parceria com 104 organizações comunitárias).
 - ♦ Turmas de 30 alunos são formadas em organizações comunitárias situadas no interior das comunidades pobres / é empregada a metodologia de ensino à distância, como o Telecurso 2000 / o estudo é combinado com ações comunitárias / desenvolve-se um sistema de estímulos, controles e avaliação referido à produtividade dos professores e alunos.
 - ♦ “Em inícios de 1998, o Viva Rio coordenava uma rede composta de 329 turmas com este perfil, com cerca de 10.000 alunos, em 260 comunidades pobres e 34 municípios do estado do Rio”(idem).
4. **DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO - VIVA CRED: crédito (sem burocracia) para financiamento de pequenos empreendimentos na área de serviços e produção de bens, em comunidades carentes** (Rocinha e Rio das Pedras, até 1998); **PROJETO HABITACIONAL RIO DAS FLORES: construção, urbanização e regularização de 248 de casas erguidas em sistema de mutirão, para famílias vitimadas pelas enchentes de 1996** (coordenado pelo Viva Rio, em parceria com a Secretaria de Habitação da Prefeitura); **FAVELA BAIRRO-ESPORTE COMUNITÁRIO: aprendizagem e prática de esportes** por parte de 1.000 crianças e adolescentes, entre 7 e 17 anos, nas instalações esportivas da comunidade, dentro do conceito ‘esporte para a cidadania’ (Vidigal, Grotão e União). No início de 1998, o projeto envolvia 2600 alunos em comunidades do Favela Bairro; **JARDINEIROS DO BAIRRO: treinamento para jovens no ofício de jardineiro**. Inicialmente foram treinados 20 jovens do Morro Santa Marta , em Botafogo, mas o projeto deve se estender por mais 10 bairros da cidade (parceria com Parques e Jardins e apoio do Comunidade Solidária);
 - ♦ Cerca de 100 canteiros foram construídos ao longo da rua Voluntários da Pátria. “Engajar os jovens da favela na melhoria

	<p>das calçadas no bairro tem um sentido profissionalizante, mas é também educacional em amplo sentido, para o conjunto dos moradores, e contribui para diminuir a tensão entre ‘morro e asfalto’” (idem).</p> <ul style="list-style-type: none"> ◆ “Passado o primeiro ano de treinamento e implantação, o projeto passa a depender do apoio privado, o qual é estimulado pela Prefeitura com a concessão de placas para o anúncio do patrocínio” (idem). <p>VIVA BEBÊ : Profissionalização de babás e auxiliares de creches (desenvolvido em Acará); CARIOQUINHA: profissionalização de guias turísticos em três comunidades com potencial turístico (Vidigal, Babilônia e Chapéu Mangueira).</p> <p>5. VOLUNTÁRIOS PRONTOS PARA A AÇÃO: aproveitamento, de maneira abrangente e sistemática, da rede de voluntários que têm participado das mobilizações, campanhas e projetos do Viva Rio para atuação em situações emergenciais.</p>
MODO DE FUNCIONAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O FUNCIONAMENTO DOS DOIS PROJETOS REFERIDOS DIRETAMENTE À SEGURANÇA PÚBLICA - OS BALCÕES DE DIREITO E O POLICIAMENTO COMUNITÁRIO - FOI DETALHADO EM FICHAS PRÓPRIAS.
Nº DE PESSOAS ATENDIDAS AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Em 1998, cerca de 23.002 pessoas teriam sido beneficiadas diretamente pelo programa. ◆ Os projetos são avaliados unitariamente, mas não se faz uma discussão conjunta, para avaliar a atuação do Viva Rio como um todo.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ O Viva Rio reúne profissionais das mais diversas áreas e formações, como advogados, sociólogos, antropólogos, administradores, comunicadores, etc. Incluindo o staff e os agentes multiplicadores os profissionais estavam distribuídos da seguinte forma: ◆ ÁREA DE EDUCAÇÃO: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Aumento de Escolaridade - 230 ◆ Serviço Civil Voluntário - 358 ◆ Oportunidade de Futuro - 326 ◆ ÁREA DE SEGURANÇA E DIR. HUMANOS <ul style="list-style-type: none"> ◆ Balcão de Direitos - 28 ◆ ÁREA DE DESENVOLVIMENTO COMUNITÁRIO: <ul style="list-style-type: none"> ◆ Viva Cred - 11 ◆ Rio das Flores - 7 ◆ Esporte Comunitário - 28 ◆ Jardineiros do Bairro - 4 ◆ Carioquinhas - 15 ◆ Viva Bebê - 10 ◆ Voluntariado - 1 ◆ COORDENAÇÃO DE PROJETOS: 23 ◆ COMUNICAÇÃO E EVENTOS: 6 ◆ ADMINISTRAÇÃO: 21 ◆ <u>TOTAL: 1.074</u>
TIPO DE ORGANIZAÇÃO:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ ONG
FONTES DE FINANCIAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Iniciativa privada; Governo Federal; Governo Estadual; Governo Municipal; ONGs e Agências internacionais.
CUSTO ESTIMADO	<p>1993- trabalho voluntário e doações 1994- custos administrativos cobertos pelo ISER 1995- R\$ 665.385.00 1996- R\$ 3.816.288.00 1997- R\$ 6.162.547.00</p>

1998- R\$ 17.718.541.00

PARCERIAS

- ◆ Ministério da Justiça / Secretaria de Direitos Humanos
- ◆ Defensoria Pública
- ◆ Ministério Público
- ◆ Tribunal de Justiça
- ◆ Organizações comunitárias locais, das unidades envolvidas com os projetos
- ◆ PMERJ
- ◆ Prefeitura /Secretaria Especial do Trabalho
- ◆ Prefeitura / Secretaria Municipal de Habitação
- ◆ Estado / Secretaria Estadual do Trabalho e Ação Social
- ◆ Comunidade Solidária
- ◆ Parques e Jardins

TERCEIRIZAÇÕES

- ◆ Os agentes das comunidades são pagos através de cooperativas. Embora façam parte do programa, recebem como agência à parte. Alguns profissionais prestam consultorias e há prestadores de serviços que oferecem cursos para o Viva Rio.

PROBLEMAS

- ◆ Riscos de descontinuidade dos financiamentos (o que se procura compensar, entre outras coisas, com a capacitação de agentes comunitários, que podem dar prosseguimento ao trabalho)
- ◆ tendência a expandir o trabalho para além do que os recursos permitem, o que resulta na queda da qualidade dos serviços (embora essa postura tenha resultado, positivamente, na ampliação do escopo do trabalho).
- ◆ Entrada irregular de recursos (os projetos “incham”, no início e, mais tarde, as equipes acabam sendo desfeitas, quando as verbas se tornam escassas).
- ◆ Resistência de alguns governos aos projetos (como por exemplo, o projeto de proteção às testemunhas e o policiamento comunitário)

TRABALHO
VOLUNTÁRIO

- ◆ Sim (cerca de 822 voluntários)

23

Conselhos Tutelares

PROGRAMA

CONSELHOS TUTELARES

FONTES DE PESQUISA: ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE / CONHECENDO O ECA (PREFEITURA / CBIA) / ENTREVISTA COM JOSÉ EDUARDO DE ANDRADE, CONSELHEIRO TUTELAR DE INDAIATUBA - SP / “CONSELHO TUTELA? O QUE É? O QUE FAZ? COMO PARTICIPAR? (PROJETO LEGAL) (<http://cogae.pucsp.br/~sircri/banco/vida/direitos/contut3.html>)

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO

♦ CONSELHOS TUTELARES

ÁREA DE ABRANGÊNCIA

- ♦ A lei que institui os CT é nacional. Cada conselho atua no âmbito municipal

DATA DE INÍCIO

- ♦ Instituído legalmente em 1991, pelo Estatuto da Criança e do Adolescente

PÚBLICO-ALVO

- ♦ Crianças e adolescentes cujos direitos estejam sendo ameaçados ou que apresentem problemas de conduta.

ESTRUTURA DA ORGANIZAÇÃO

- ♦ O Conselho Tutelar “...é um órgão público ligado à administração municipal (Prefeitura), composto por cinco pessoas escolhidas pela comunidade (...) Para ser criado, o Conselho Tutelar passa pelas seguintes etapas:
 - ♦ discussão nas comunidades sobre a realidade das crianças e dos adolescentes do município e definição da necessidade e do número de Conselhos Tutelares a serem criados, bem como todas as condições para o seu bom funcionamento;
 - ♦ articulação da sociedade com o Poder Executivo (Prefeito) para que este elabore o Projeto de Lei para a criação do Conselhos nos moldes do que a comunidade necessita e do que foi estabelecido no Estatuto da Criança e do Adolescente;
 - ♦ aprovação da criação dos Conselhos por parte da Câmara de Vereadores;
 - ♦ sanção e publicação da Lei pelo Prefeito Municipal.” (folheto do Projeto Legal)
- ♦ ESTATUTO DA CRIANÇA E DO ADOLESCENTE - LIVRO II - PARTE ESPECIAL- TÍTULO V - DO CONSELHO TUTELAR- CAPÍTULO 1- Disposições Gerais
 - art.131 - O conselho Tutelar é órgão permanente e autônomo, não jurisdicional, encarregado pela sociedade de zelar pelo cumprimento dos direitos da criança e do adolescente, definidos nesta Lei.
 - Art.132 - Em cada Município haverá, no mínimo, um Conselho Tutelar composto de cinco membros, escolhidos pela comunidade local para mandato de três anos, permitida uma recondução

OBJETIVO INICIAL

- ♦ Zelar para que os direitos das crianças e adolescentes sejam cumpridos.
- ♦ O Conselho é um órgão municipal “... tem responsabilidade de zelar pelos direitos das crianças e adolescentes, sendo, de certa forma, executor da política de atendimento e os direitos assegurados no Art.227 da Constituição e do ECA,

requisitando serviços e acionando a justiça para garantir esses direitos”(José E. de Andrade).

PRESSUPOSTOS

♦ Artigo 4º do Estatuto da Criança e do Adolescente: “É dever da família, da comunidade, da sociedade em geral e do Poder Público assegurar, com absoluta prioridade, a efetivação dos direitos referentes à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao esporte, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária”.

♦ Artigo 227 da Constituição de 1988: “É dever da família, da sociedade e do Estado assegurar à criança e ao adolescente, com absoluta prioridade, o direito à vida, à saúde, à alimentação, à educação, ao lazer, à profissionalização, à cultura, à dignidade, ao respeito à liberdade e à convivência familiar e comunitária, além de colocá-los a salvo de toda a forma de negligência, discriminação, exploração, violência, crueldade e opressão”.

“Essa nova Constituição fortaleceu o tema da CIDADANIA, como o direito de todo o cidadão de ter uma vida digna e participar das decisões que definem os rumos do país. Assim, todas as crianças e adolescentes passaram a ter direito a essa cidadania”(...)“...não basta falar em direitos ou cidadania, é necessário que existam instrumentos concretos que possam garantir aqueles direitos e a própria cidadania” (folheto do Projeto Legal)

SERVIÇOS OFERECIDOS

♦ CAPÍTULO II - DAS ATRIBUIÇÕES DO CONSELHO

♦ Art.136 - São atribuições do Conselho Tutelar:

I- **A tender as crianças e adolescentes nas hipóteses previstas nos artigos 98** (aplicam-se as medidas de proteção quando os direitos reconhecidos no ECA forem violados ou ameaçados em razão de: ação ou omissão da sociedade ou do Estado; falta, omissão ou abuso dos pais ou responsável; conduta da própria criança ou adolescente) e **105** (cometimento de ato infracional), **aplicando as medidas previstas no art. 101, I a VII** (I. Encaminhamento aos pais ou responsável, mediante termo de responsabilidade; II. Orientação, apoio e acompanhamento temporários; III. Matrícula e frequência obrigatórias em estabelecimento oficial de ensino fundamental; IV. Inclusão em programa comunitário ou oficial de auxílio à família, à criança e ao adolescente; V. Requisição de tratamento médico, psicológico ou psiquiátrico, em regime hospitalar ou ambulatorial; VI. Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; VII. Abrigo em entidade⁹)

II- **Atender e aconselhar os pais ou responsável, aplicando as medidas previstas no art. 129, I a VII** (art. 129 - São medidas aplicáveis aos pais ou responsável: I. Encaminhamento a programa oficial ou comunitário de proteção à família; II. Inclusão em programa oficial ou comunitário de auxílio, orientação e tratamento a alcoólatras e toxicômanos; III. Encaminhamento a tratamento psicológico ou psiquiátrico; IV. Encaminhamento a cursos ou programas de orientação; V. Obrigação de matricular o filho ou pupilo e acompanhar sua frequência e aproveitamento escolar; VI. Obrigação de encaminhar a criança ou adolescente a tratamento especializado; VII. Advertência¹⁰)

III- **Promover a execução de suas decisões, podendo para tanto:**

- a) requisitara serviços públicos nas áreas de saúde, educação, serviço social, previdência, trabalho e segurança;
- b) representar junto à autoridade judiciária nos casos de descumprimento injustificado de suas deliberações

IV. **Encaminhar ao Ministério Público notícia de fato que constitua infração administrativa ou penal contra os direitos da criança ou adolescente;**

V. **Encaminhar à autoridade judiciária os casos de sua competência;**

VI. **Providenciar a medida estabelecida pela autoridade judiciária, dentre as**

⁹ O item VIII - Colocação em família substituta escapa às atribuições do CT.

¹⁰ Os itens VII (perda da guarda), IX (destituição da tutela e X (suspensão ou destituição do pátrio poder escapam, também, às atribuições do CT.

previstas no art. 101, de I a VI (supracitado), para o adolescente autor de ato infracional;

VII. frequência de deliberações e notificações;

VIII. Requisitar certidões de nascimento e de óbito de criança ou adolescente quando necessário;

IX. Assessorar o Poder Executivo local na elaboração da proposta orçamentária para planos e programas de atendimento dos direitos da criança e do adolescente;

X. Representar, em nome da pessoa e da família, contra a violação dos direitos previstos no art. 220, parágrafo 39, inciso II da Constituição Federal;

XI. Representar o Ministério Público, para efeito das ações de perda ou suspensão do pátrio poder.

PROFISSIONAIS
ENVOLVIDOS

- ♦ Estatuto da Criança e do Adolescente:
- ♦ Art. 133 - Para a candidatura a membro do Conselho Tutelar, serão exigidos os seguintes requisitos:
 - I. reconhecida idoneidade moral
 - II. idade superior a vinte e um anos
 - III. residir no município
- ♦ Art. 139 - O processo para a escolha dos membros do Conselho Tutelar será estabelecido em Lei Municipal e realizado sob a responsabilidade do Conselho Municipal dos Direitos da Criança e do Adolescente e a fiscalização do Ministério Público (Nova redação conforme Lei Federal 8.242/91, de 12/10/91).
- ♦ CAPÍTULO V - art. 140 - São impedidos de servir no mesmo Conselho marido e mulher, ascendentes e descendentes, sobro e genro ou nora, irmãos, cunhados, durante o cunhadio, tio e sobrinho, padrasto ou madrasta e enteado.
- ♦ Art. 135 - O exercício efetivo da função de conselheiro constituirá serviço público relevante, estabelecerá presunção de idoneidade moral e assegurará prisão especial, em caso de crime comum até o julgamento definitivo.

NÚMERO

- ♦ Cada conselho será composto de 5 membros

TIPO DE ORGANIZAÇÃO

- ♦ INST controle sobre. GOVERNAMENTAL
- ♦ "...trata-se de um espaço de intercessão entre o Estado e a Sociedade Civil, um espaço de participação popular com estatura de 'poder político'. (...) é um espaço de intercessão entre o Estado e a Sociedade Civil e, ao mesmo tempo, 'jurisdicionado', isto é, normatizado por uma legislação específica (ECA), o que ratifica-o como espaço público intermediário" (José E. de Andrade).

FONTES DE
FINANCIAMENTO

- ♦ **Município** (art. 134/ECA - parágrafo único: Constará da Lei Orçamentária Municipal previsão dos recursos necessários ao funcionamento do Conselho Tutelar).

PROBLEMAS

- ♦ O CT opera como "... um espaço lateral à justiça que possa exercer 'controle' sobre os indivíduos e que, ao mesmo tempo, não exerce 'controle' sobre os serviços que lhes são atribuídos (...) Podemos verificar (por exemplo) que a busca pela garantia do direito à educação tem um percentual significativo. Contudo a efetivação desse direito representa, nos Conselhos pesquisados, uma efetividade muito pequena, ou seja, as crianças e adolescentes que procuram os Conselhos não conseguem, em sua maioria, ter garantido o direito à educação..." (José E. de Andrade).
- ♦ Distância entre o que a Lei preconiza e a realidade - o que não pode servir de alibi para a omissão e o abuso (idem)

24

Conselhos da Comunidade

LOCAL	CONSELHOS DA COMUNIDADE
CONTATOS	EDNA DEL POMO DE ARAÚJO
TELEFONE/FAX	558-3353 (TELEFAX)
ENDEREÇO	RUA ALMIRANTE TAMANDARÉ, 66 - 924

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	♦ Conselhos da Comunidade
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ A área de abrangência de cada Conselho é a sua própria comarca. A lei (de 1984) determina que cada comarca tenha um Conselho, que deve ser criado pelo juiz e formado por membros da sociedade civil organizada. Entretanto, em 1991, ainda não havia nenhum Conselho no estado do Rio.
DATA DE INÍCIO (DA ORGANIZAÇÃO)	♦ O primeiro Conselho a ser instituído foi o da capital, em abril de 1992. Posteriormente foram instituídos mais oito Conselhos nas comarcas de Niterói, Campos, Barra do Piraí, Volta Redonda, Mangaratiba, Magé, Cantagalo, e Sumidouro.
DATA DE ENCERRAMENTO	♦ A maioria dos Conselhos acabou após 1995.
MOTIVO ENCERRAMENTO	♦ Atualmente, apenas os Conselhos do Rio e de Barra do Piraí continuam funcionando. Os demais deixaram de existir por falta de apoio do juiz, já que este órgão é ligado ao Poder Judiciário local. Também não houve apoio do Conselho Penitenciário (órgão consultivo e fiscalizador do cumprimento da pena).
PÚBLICO-ALVO	♦ A população carcerária da comarca.
OBJETIVO INICIAL	♦ Fazer cumprir o que a lei determinava: visitar e entrevistar presos, conhecer suas necessidades; propor sugestões através de relatórios.
OBJETIVOS REDEFINIDOS	♦ Houve um aumento das funções, pois os conselheiros passaram a supervisionar as penas de prestação de serviços, estimulando a adoção das mesmas pelos juízes (percebeu-se que muitas vezes os juízes adotavam o cumprimento da pena em regime fechado por falta de pessoal para fiscalizar o cumprimento de serviços comunitários. Quando os Conselhos assumiram essa função, observou-se que os juízes passaram a optar por penas alternativas com mais frequência).
OBJETIVOS ALCANÇADOS	♦ Sim, no período inicial. De 1991 a 1995 os Conselhos da Comunidade estavam no auge (foram instituídos sete deles). A partir de 1995, com a mudança de governo, o novo representante da comunidade no Conselho Penitenciário não apoiou os Conselhos. ♦ É importante ressaltar que a implantação dos mesmos trouxe efeitos positivos não previstos na lei, como a inibição da violência (especialmente nas comarcas do interior, onde sobressai a ação dos justiceiros).
PRESSUPOSTOS	♦ Fiscalizar a lei é importante, e apenas através do Conselho da Comunidade a sociedade civil organizada tem condições de fiscalizar a execução penal.

SERVIÇOS OFERECIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Proposição de políticas públicas ◆ Acompanhamento das execuções penais ◆ Apoio no processo de reinserção do preso ◆ Trabalho com a família do preso <ul style="list-style-type: none"> ◆ De acordo com a lei, Os Conselhos Comunitários devem: <ul style="list-style-type: none"> – Visitar, pelo menos mensalmente, os estabelecimentos penais existentes na Comarca. – Entrevistar presos. – Apresentar relatórios mensais ao juiz da execução e ao Conselho Penitenciário – Diligenciar a obtenção de recursos materiais e humanos para melhor assistência ao preso ou internado em harmonia com a direção do estabelecimento. ◆ Quando do inícios de seu funcionamento, os conselhos também passaram a fiscalizar o cumprimento das penas alternativas, evitando os riscos da impunidade. As visitas aos presos faziam com que os conselheiros fossem descobrindo novas necessidades, como visitar também suas famílias para conscientizá-las sobre a importância de recebê-los de volta, facilitando, assim, sua reintegração.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não há um método sistemático de avaliação. Realizam-se discussões baseadas nos relatórios mensais entregues pelos conselheiros.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Há assistentes sociais, psicólogos, religiosos, médicos, advogados, etc. Não é preciso ter nível superior para ser um conselheiro, mas é preciso pertencer a alguma entidade da sociedade civil. Os membros escolhidos são pessoas respeitadas pela comunidade, inclusive pelos apenados.
NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Varia em função do tamanho da comarca. De acordo com a lei, cada Conselho deve ter no mínimo três conselheiros. Mas os que foram instituídos tinham no mínimo cinco.
TIPO DE ORGANIZAÇÃO:	<ul style="list-style-type: none"> ◆ sem fins lucrativos
FONTES DE FINANCIAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Os Conselhos não recebem qualquer tipo de financiamento
CUSTO ESTIMADO	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Zero. Todos os conselheiros são voluntários e não há nenhuma ajuda de custo.
Nº PESSOAS ATENDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Nas comarcas onde o Conselho foi implantado, todos os presos foram beneficiados, com exceção da capital, onde o número de presos é muito grande.
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não há.
TERCEIRIZAÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Não há.
PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Falta de infra-estrutura (espaço físico para reuniões, recursos financeiros, falta de apoio do Poder Judiciário).
TRABALHO VOLUNTÁRIO?	<ul style="list-style-type: none"> ◆ Todo trabalho é voluntário.

25

Disque-Denúncia Roubo e Furto de Veículos

Associação Rio Contra o Crime

LOCAL	DISQUE-DENÚNCIA
CONTATOS	ZECA BORGES
TELEFONE/FAX	690-1260
ENDEREÇO	RUA PRESIDENTE VARGAS, 817 - 12º ANDAR - CENTRO

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Associação Rio Contra o Crime
NOME DO PROJETO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Disque-Denúncia Roubo e Furto de Veículos
ÁREA DE ABRANGÊNCIA (DA ORGANIZAÇÃO)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Estado do Rio de Janeiro
DATA DE INÍCIO (DA ORGANIZAÇÃO)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 01/01/98
PÚBLICO-ALVO (DA ORGANIZAÇÃO)	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Proprietários de veículos (no sentido de recuperar o veículo roubado). Mas toda a população pode fazer denúncias.
PRESSUPOSTOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ A Polícia Civil não bloqueava imediatamente a negociação do veículo roubado. Esse bloqueio só era realizado cerca de 15 a 20 dias após o fato ter ocorrido; o roubo não era comunicado à Polícia Militar.
OBJETIVO DOS PROJETOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Tornar efetivo o bloqueio, no plano nacional; informar à PM.
SERVIÇOS OFERECIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Receber denúncias sobre quadrilhas e veículos abandonados (se a denúncia levar ao desbaratamento de alguma quadrilha, paga-se uma recompensa de R\$2.000,00 ao autor da denúncia). ♦ Bloquear imediatamente a negociação do veículo. ♦ Informar todas as polícias. ♦ Informar o denunciante sobre o andamento do caso (quando a polícia dá algum retorno).
OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Alcançou-se ainda um objetivo não previsto: as delegacias passaram a fazer o bloqueio imediatamente.
AVALIAÇÃO DOS RESULTADOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Os únicos números disponíveis indicam que houve um aumento significativo de denúncias relacionadas ao roubo de veículos, que já chegam a 22% do total de ligações que o Disque-Denúncia recebe atualmente (antes esse percentual era de 6%). ♦ Não se sabe o efeito que o bloqueio imediato tem sobre os números gerais.
PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Profissionais de marketing corporativo (Zeca Borges), de telemarketing (nível gerencial) e profissionais que possuem 2º grau completo e experiência em telemarketing (atendimento). Já há um treinamento específico para os profissionais que atendem às denúncias. ♦ Todos os profissionais da organização trabalham também nessa área, não há uma divisão.

NÚMERO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ 26 profissionais, no total.
TIPO DE ORGANIZAÇÃO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ ONG, atuando em parceria com o Estado (Secretaria de Segurança Pública)
FONTES DE FINANCIAMENTO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Não há um financiamento específico para este subproduto. Os recursos saem do orçamento global do Disque-Denúncia
CUSTO DO PROJETO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ em torno de 15% do custo total do Disque-Denúncia (algo em torno de R\$5.000,00 por mês).
Nº PESSOAS ATENDIDAS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ O programa recebe uma média de 49 ligações por dia. O ideal seria receber cerca de 80, já que 115 carros são roubados diariamente.
PARCERIAS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Seguradoras de automóveis; Secretaria de Segurança Pública. <ul style="list-style-type: none"> ♦ As seguradoras enviam uma listagem dos carros roubados. Dessa forma, a comunicação não depende apenas da iniciativa do proprietário; Associação Brasileira de Rádio e Televisão, que cede espaço gratuito nos veículos de comunicação.
TERCEIRIZAÇÕES	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Não há.
PROBLEMAS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ A falta de resposta da polícia (tanto na área de investigação de quadrilhas, quanto no que diz respeito à recuperação de veículos roubados); a dificuldade de se pagar recompensa (quando a polícia não dá retorno sobre determinada denúncia, ainda que esta estivesse correta, o informante não recebe a recompensa).
TRABALHO VOLUNTÁRIO	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Não há, pois os a organização prefere manter apenas profissionais, acreditando que dessa forma o trabalho será mais eficiente.

26

Casa Da Mulher Bertha Lutz

Prefeitura Municipal de Volta Redonda

PROGRAMA	PROJETO CIDADANIA DA MULHER
SEÇÃO	CASA DA MULHER BERTHA LUTZ - VOLTA REDONDA
CONTATOS	Conceição
TELEFONE/FAX	(024) 346-2012 RAMAL 268 (024) 347-4148 (FAX)
ENDEREÇO	RUA GRANDES LOJAS, Nº 107 - RETIRO VOLTA REDONDA - RJ CEP: 27275-380

INSTITUIÇÃO / ORGANIZAÇÃO	Prefeitura Municipal de Volta Redonda Casa Da Mulher Bertha Lutz / SMS
NOME DO PROJETO	♦ Projeto cidadania da mulher
ÁREA DE ABRANGÊNCIA	♦ Município de Volta Redonda
DATA DE INÍCIO	♦ 05/ 01/ 93
PÚBLICO-ALVO	♦ Mulheres e famílias do município
OBJETIVO INICIAL DA ORGANIZAÇÃO	♦ Garantir a plena cidadania da mulher, coibir toda forma de violência contra a mulher
OBJETIVOS REDEFINIDOS	♦ Os objetivos do referido projeto foram desenvolvidos por etapas
OBJETIVOS ALCANÇADOS	<ul style="list-style-type: none"> ♦ Trabalho integrado entre a casa da mulher, delegacia de polícia civil, implantação do nuam com serviço social; ♦ Trabalho integrado com a pm; ♦ Convênio com o ministério da justiça para a implantação da casa abrigo para mulheres em situação de violência; ♦ Convênio com a secretaria de estado de segurança pública para a implantação da deam-volta redonda; ♦ Implantação do núcleo de anticoncepção, fertilidade e sexualidade; ♦ Criação do fórum permanente de combate à violência contra a mulher da região sul fluminense; ♦ Um total de 25.799 atendimentos de janeiro de 1993 a dezembro de 1997; ♦ Trabalho integrado com os grupos de al-anon para encaminhamento dos agressores alcoolistas;
PRESSUPOSTOS	♦ Volta redonda é uma cidade com história de luta, organização de movimentos populares e sindical e as mulheres sempre tiveram presença marcante em todos os movimentos, todas as atividades; em 1980 nasceu a organização popular de mulheres, a partir de um movimento intitulado “movimento contra a carístia”, no decorrer do tempo foram se constatando outros problemas vividos pelas

mulheres, no lar, no trabalho, no espaço público, especialmente, o problema da violência doméstica; constatou-se ainda um amplo desconhecimento dos direitos da mulher e uma falta de instituições competentes para resolver tais problemas. Neste mesmo período passou-se a fazer um levantamento dos casos de violência contra a mulher na delegacia de polícia, onde se observou que o índice era alarmante. A partir desses dados a organização popular de mulheres procurou a secretaria de polícia civil para reivindicar uma delegacia especial de atendimento à mulher e, em 1992, durante a campanha eleitoral para prefeito, a mesma instituição elaborou um plano municipal de direitos da mulher que foi implantado pelo prefeito eleito, Paulo Baltazar - PSB, plano este que está sendo desenvolvido pela Casa da Mulher Bertha Lutz, portanto o que mais motivou a implantação do projeto supracitado foi o alto índice de violência contra a mulher no município.

OBJETIVO DOS PROJETOS

- A principal meta da casa é a elaboração, implantação e coordenação de políticas públicas dirigidas diretamente à mulher, no sentido de fazer o enfrentamento direto de questões como: violência, discriminação no trabalho, educação diferenciada, saúde e direitos reprodutivos, acesso à formação profissional, objetivando o resgate do pleno exercício da cidadania, se opondo assim, à política “tradicional” marcada pela exclusão dos pobres e pela discriminação sexual, dando o verdadeiro significado à dimensão e ao conceito de cidadania e democracia.

SERVIÇOS OFERECIDOS

- ♦ ATENDIMENTO SOCIAL: triagem, visitas domiciliares, encaminhamentos e acompanhamento dos casos junto a outros órgãos competentes, como : Delegacia, Fórum, Conselho Tutelar, etc.
- ♦ ATENDIMENTO JURÍDICO: orientações; ações de alimentos, ações de separação promovendo mediação entre os casais; audiências, acompanhamento dos casos de homicídios junto a Promotores e Juizes; acompanhamento dos casos junto à 93ª DP para registros de ocorrência, exame de corpo de delito, depoimentos, etc.
- ♦ ATENDIMENTO PSICOLÓGICO: Atendimento a casais; acompanhamento psicológico à mulheres em situação de violência sexual, doméstica...; atendimento à mulheres em processo de separação e convivência com dependentes químicos; atendimento à famílias de dependentes químicos.
- ♦ ATENDIMENTO EM GRUPO À MULHERES COM BAIXA-ESTIMA, FAMILIARES DE DEPENDENTES QUÍMICOS.
- ENCONTROS, PALESTRAS, OFICINAS NOS BAIRROS, ESCOLAS, ASSOCIAÇÕES DE MORADORES, GRUPOS DE MULHERES, EMPRESAS, ETC.

MODO DE FUNCIONAMENTO

- ♦ Funciona das 7:00 às 17:00 horas, de segunda à sexta-feira, atendendo à demanda espontânea e referenciada.

MÉTODOS DE AVALIAÇÃO

- ♦ Não dispomos de um método de avaliação sistemático

PROFISSIONAIS ENVOLVIDOS

- ♦ A equipe é composta por 14 membros:
 - 3 (três) assistentes sociais
 - 2 (duas) psicólogas
 - 2 (duas) advogadas
 - 1 (uma) pedagoga
 - 1 (uma) auxiliar administrativa

1 (uma) secretária
2 (duas) recepcionistas
1 (um) guarda
1 (uma) coordenadora

TIPO DE ORGANIZAÇÃO:	♦ Governamental
CUSTO ESTIMADO	♦ R\$ 6.000,00 (mês)
TERCEIRIZAÇÕES	♦ Não
PARCERIAS	♦ SESI, CEPIA, CEFÊMEA, CNDM, SOF/SP, 93º DP, 28º BPM.