

Relatório de Desenvolvimento Humano do Rio de Janeiro

Violência, Criminalidade e Segurança

Parceria:

Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada – Prefeitura da Cidade do Rio de Janeiro
Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

Violência, criminalidade e segurança

“ Com o ladrão
você ainda conversa,
tenta dar um jeito,
mas com a polícia
não tem diálogo.
Se você abre a boca,
toma coronhada”

MORADOR DO IRAJÁ

A

criminalidade e a violência certamente não são fenômenos apenas cariocas. Mas se, a rigor, não se pode desvinculá-los de contextos geográficos mais amplos – a região metropolitana, o Estado, o país, os circuitos transnacionais –, há alguns elementos que particularizam suas manifestações, sua evolução recente e seus impactos sociais na cidade do Rio de Janeiro. A imagem da cidade partida, embora relativizável sob outros pontos de vista, ainda fornece a melhor síntese dos efeitos produzidos pela ascensão da criminalidade violenta no município e pela crise da segurança pública que se explicita de forma especialmente dramática em meados dos anos 90, com as chacinas da Candelária e Vigário Geral, com o aumento dos homicídios e seqüestros, e com a ampla exposição do envolvimento de policiais e autoridades públicas no crime e na corrupção.

O casamento entre o tráfico de drogas e de armas, ocorrido em fins da década de 80, foi responsável por uma profunda mudança no patamar e nas dinâmicas da criminalidade local. A ponta mais visível desse mercado clandestino, instalada em comunidades carentes, forneceu também uma nova e assustadora visão das favelas cariocas como baronatos de traficantes armados, fora do alcance da lei, guerreando entre si pelo controle da venda de drogas. Politicamente manipulada e intensamente dramatizada pela mídia, essa visão obscureceu, num primeiro momento, os trágicos impactos da nova economia política do crime sobre a própria população residente nas áreas submetidas à tirania do tráfico e enfatizou sobretudo seus transbordamentos para o “lado nobre” do Rio de Janeiro, sob a forma de balas perdidas, “arrastões”, assaltos, seqüestros e latrocínios. Imagens bélicas se disseminaram: os “cidadãos de bem” estariam “cercados”, “sitiados”; a cidade estaria vivendo uma “guerra civil”, seria vítima de uma “invasão” de marginais, bandidos e desordeiros. As soluções, portanto, também deveriam ser bélicas: ocupar os morros, combater o

inimigo, neutralizá-lo a qualquer preço. Nesse contexto, a imagem da cidade partida apontava para uma nova e perigosa linha de clivagem da sociedade carioca, ao mesmo tempo que indicava a necessidade de se recosturar os dois polos, de se recuperar um projeto integrador para o Rio de Janeiro, de se entender o que acontecia do “outro lado”, “aquele que antes era percebido pelo carnaval e o samba e que agora o era pela violência”.

Não que a cidade, em algum momento do passado, tenha sido homogênea ou harmônica: a historiografia da antiga capital do Império e da República mostra exatamente o contrário. Nem se poderia dizer que ela é hoje muito mais cindida social, racial ou economicamente do que outras metrópoles contemporâneas, como São Paulo, Washington ou Johannesburgo. O que se pode considerar um efeito peculiar, e ao mesmo tempo paradigmático, do crescimento recente da violência no Rio de Janeiro é o enrijecimento de barreiras sociais e simbólicas numa cidade caracterizada pela contiguidade espacial, com poucos equivalentes em outros grandes centros urbanos, entre favela e asfalto, riqueza e pobreza. É a explicitação da existência de “duas cidades”, uma delas não só mais pobre que a outra, como ocupada, no vácuo do poder público, pelo despotismo privado de grupos ilegais. E é o aumento geral do temor gerando reações, também, divididas: de um lado, o reforço de inclinações autoritárias, propostas segregadoras e demandas de repressão a qualquer preço; de outro, os esforços de mobilizar governo e sociedade civil para o enfrentamento do problema dentro da ordem democrática, com base na idéia de que não se combate a violência com mais violência ou com mais exclusão, mas com políticas integradoras, com a reforma do sistema de segurança e com respeito aos direitos humanos.

Assim, a “democracia geográfica” peculiar ao Rio de Janeiro, sob o impacto dos problemas de segurança, associa-se a imagens e atitudes sociais contrastantes que, por sua vez, alimentam distintas orientações na esfera das políticas públicas. Mesmo sendo a segurança primordialmente um assunto de competência estadual, são sobretudo os problemas da cidade que têm pautado o debate e as iniciativas na área, desde a fusão entre os antigos Estados da Guanabara e do Rio de Janeiro, em 1975. Os modos como tais problemas são percebidos, os tipos de demandas que produzem e as atitudes que suscitam na sociedade carioca vêm influenciando fortemente, portanto, a agenda política, os caminhos e oscilações da atuação governamental no provimento de segurança à população.

É sobre esse pano de fundo que se podem avaliar os impactos específicos da criminalidade e da violência no município. E é nesse contexto que ganha sentido o esforço de mensurar a magnitude e evolução do fenômeno na última década, mesmo com dados precários e sérias limitações metodológicas. A escassez e baixa qualidade da informação são uma parte, não desprezível, do próprio problema de segurança, reflexo direto do grau de atraso e ineficiência das instituições que atuam na área, assim como da falta de confiança da população na polícia, que resulta em altíssimas taxas de subnotificação para a grande maioria dos delitos. No âmbito das políticas públicas, isto tem efeitos desastrosos, impedindo o planejamento e o desenho de estratégias de atuação a partir de um diagnóstico preciso dos problemas, bem como a avaliação e o monitoramento corretivo das medidas adotadas para enfrentá-los. No âmbito da sociedade civil, o vácuo de informações, em se tratando de um assunto de enorme apelo emocional, simbólico e político, tende a favorecer o discurso ideológico e as conclusões genéricas, superficiais, baseadas primordialmente no noticiário da mídia. Os poucos dados disponíveis já com algum grau de crítica e elaboração encontram-se dispersos, fora do alcance do grande público, confinados quase sempre a trabalhos acadêmicos ou publicações de pequena circulação, ficando os diversos grupos e instituições privados da possibilidade de fundamentar seus

próprios diagnósticos, propostas, formas de participação e cobranças num conjunto de conhecimentos minimamente qualificados a respeito da evolução e da situação atual da segurança no Estado e no município. Um dos objetivos deste capítulo, dentro da contribuição que o relatório pretende dar ao debate sobre desenvolvimento humano no Rio de Janeiro, é preencher parcialmente essa lacuna, oferecendo ao público não-acadêmico alguns parâmetros para a avaliação e a discussão dos impactos locais da criminalidade e da violência. Parte-se do pressuposto de que segurança pública não pode mais ser vista apenas como um “ assunto de polícia ”, um problema de Estado, e restrito a apenas uma secretaria. A segurança envolve necessariamente múltiplas formas de participação da sociedade civil – participação que demanda, entre outras coisas, uma base adequada e acessível de informações.

Vale ressaltar que a ênfase do capítulo recai sobre as manifestações e os efeitos sociais do crime e da violência, mais do que sobre seus determinantes ou causas estruturais. Sublinhe-se ainda que o foco da análise se concentra aqui na criminalidade e na violência praticadas intencionalmente por terceiros, deixando à parte acidentes e suicídios, muito embora sejam também problemas de segurança e se relacionem de diversos modos às questões de ordem pública no município. O capítulo sobre saúde contempla, entretanto, alguns impactos dessas outras formas de violência, quando analisa o peso das “ causas externas ” nas taxas de mortalidade e de morbidade hospitalar da população carioca.

Restringindo o foco, por um lado, procura-se, por outro, diferenciar os vários tipos de fenômenos englobados sob as rubricas genéricas de criminalidade e violência, segundo a natureza das motivações (crimes com e sem fins lucrativos explícitos), a gravidade dos efeitos (crimes violentos e não-violentos, letais e não-letais), os espaços geográficos e segmentos sociais mais expostos a cada modalidade de delito. A distribuição assimétrica da insegurança é um dos aspectos centrais do problema, obscurecido nas discussões e propostas políticas que se referem genericamente à “ violência ” como um fenômeno único que atingiria da mesma forma a todos os cidadãos. Nesse sentido, dá-se destaque também a algumas facetas menos visíveis, mas não menos dramáticas, da violência cotidiana, freqüentemente negligenciadas ou excluídas do debate sobre segurança pública, como a violência doméstica e a seletividade racial da violência perpetrada pela Polícia.

É comum avaliar-se a situação e a evolução dos problemas de segurança de uma cidade ou país através das suas taxas de homicídio, seja porque elas expressam o resultado mais grave da violência, seja porque freqüentemente constituem, senão a única, uma das poucas informações disponíveis com um grau razoável de confiabilidade. Todavia, limitar a análise a esse indicador, ou tomá-lo como representativo da criminalidade em geral, pode distorcer sobremaneira o quadro que se está traçando: entre outros motivos, porque a violência letal muitas vezes obedece a dinâmicas muito distintas das que presidem a violência não-letal e nem sempre ambas evoluem na mesma direção.¹ Além disso, os sentimentos de insegurança e temor, que em si mesmos afetam atitudes, expectativas e escolhas dos cidadãos, derivam não só da incidência de crimes letais, como também (e às vezes principalmente) da exposição repetida a assaltos, extorsões, furtos e outros delitos de menor gravidade. Daí porque, mesmo com dados muito precários, é importante mapear, paralelamente, outros indicadores de criminalidade, além das taxas de violência letal.

¹ Na Colômbia, por exemplo, segundo estudo do BID, as altíssimas taxas de homicídio não têm correspondência com a magnitude ou com a evolução temporal dos crimes violentos contra o patrimônio, nem é clara sua correlação com o comportamento dos indicadores de agressão física não-letal. Como se verá logo adiante, este parece ser também o caso do Rio de Janeiro.

O crescimento da violência:
vitimização e registros policiais

No ano de 1996, um survey de vitimização realizado pelo ISER e pelo CPDOC/FGV em oito municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro² constatou que 10,8% da população entre 16 e 65 anos residente nesses municípios haviam sido vítimas de algum tipo de crime nos últimos 12 meses. Oito anos antes, o suplemento de vitimização da PNAD/IBGE apontara, na mesma região, uma taxa de prevalência (percentagem da população vitimada) de 7,1% para qualquer tipo de delito. O crescimento de 3,7% não parece muito expressivo e sobretudo não corresponde à idéia de que o Rio de Janeiro teria sofrido uma “escalada da violência” nesse período. É preciso notar, porém, que as duas pesquisas de vitimização – as únicas de que se dispõe até o momento – não são estritamente comparáveis. Entre outros motivos, porque a PNAD não estabeleceu limites de idade, indagando sobre episódios sofridos por qualquer pessoa residente no domicílio, enquanto o survey CPDOC-ISER focalizou apenas o intervalo etário acima mencionado, que provavelmente concentra grande parcela das vítimas de crimes em geral, mas não abrange todo o seu universo. Assim, quando se comparam os resultados desse survey à pesquisa anterior do IBGE, pode-se estar subestimando o aumento ocorrido nas taxas globais de vitimização. Além disso, se se consideram as taxas de prevalência por tipos específicos de delitos, o crescimento entre as duas pesquisas é muito mais significativo: de 6,5 para 16,4% nos casos de roubos e furtos; de 0,5 para 5,4% nos casos de agressões contra a pessoa praticadas por desconhecidos, e de 0,4 para 4,6% nas agressões perpetradas por familiares ou conhecidos. Ainda que muito grosseiramente, tais

TABELA 1

Taxas de prevalência e de notificação de crimes à Polícia (%)*

Tipo de vitimização	Taxa de prevalência		Taxa de notificação	
	PNAD	ISER/FGV	PNAD	ISER/FGV
	1988	1996	1988	1996
Algum tipo de crime	7,1	10,8	-	-
Roubo à mão armada	-	7,0	-	24,0
Furto ou roubo	6,5	16,4	27,3	24,0
Furto ou roubo de veículos	0,6	-	85,9	-
Agressão por familiares ou conhecidos	0,4	4,6	37,9	32,0
Agressão por desconhecidos	0,5	5,4	38,8	18,0
Agressão por policiais	-	3,0	-	-
Extorsão por policiais	-	4,0	-	0,0

* Segundo pesquisas de vitimização. Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 1998 e 1996

² Rio de Janeiro, Niterói, São Gonçalo, Duque de Caxias, Nilópolis, Nova Iguaçu, São João de Meriti e Magé (incluem-se também os atuais municípios de Queimados e Guapimirim, que em 1996 ainda faziam parte, respectivamente, de Nova Iguaçu e Magé).

números apoiam, portanto, a impressão generalizada de que, em anos recentes, a violência e a criminalidade aumentaram de forma expressiva na Região Metropolitana do Rio de Janeiro.

A Tabela 1 indica também que, em todos os tipos de vitimização (salvo furto e roubo de veículos, discriminados apenas no levantamento do IBGE), as taxas de notificação à polícia são muito baixas e, o que é mais notável, são decrescentes no período 1988-1996. Vale dizer, o aumento da exposição à criminalidade e à violência nesse período se fez acompanhar de um menor grau de confiança da população nas instituições policiais. A resposta mais freqüente, na pesquisa de 1996, entre os motivos alegados para o não-registro dos crimes, foi " não acreditar ou ter medo da polícia". Por si mesma, essa resposta já aponta para um aspecto central da questão da segurança pública no Rio de Janeiro: tanto pela ineficácia, quanto pelas práticas violentas e corruptas, as instituições policiais parecem ser vistas por grande parcela da população mais como parte do problema do que como recurso imprescindível para solucioná-lo.

O pequeno número e a baixa comparabilidade das pesquisas de vitimização disponíveis não possibilitam mais do que uma avaliação grosseira do crescimento global da criminalidade ocorrido na Região Metropolitana na última década, não permitindo tampouco que se desagreguem as taxas relativas especificamente ao município do Rio de Janeiro. Já as informações fornecidas pela Polícia Civil, órgão responsável pelo registro e investigação de delitos, embora mais detalhadas, só constituem uma aproximação razoavelmente realista do nível e evolução da criminalidade quando se trata de crimes com morte (que, ademais, são monitorados também pelo sistema de saúde), ou de alguns outros tipos de crimes cuja notificação é praticamente obrigatória, sob pena de danos adicionais para a vítima. É o caso, por exemplo, do roubo ou furto de automóvel: além de ser exigido o registro na delegacia para recebimento de seguro, a notificação à polícia é feita normalmente para evitar que o proprietário venha a ter problemas se porventura o veículo subtraído for utilizado na prática de outros crimes (observe-se, na tabela a seguir, a alta taxa de notificação desses tipos de delito, 86%, constatada pela PNAD em 1988). Mas, para a grande maioria dos crimes, as estatísticas policiais espelham somente uma pequena parcela das ocorrências e são uma base precária para se avaliar mudanças no tempo, pois nunca se sabe ao certo em que medida as mudanças observadas expressam variações do número real de crimes e em que medida refletem variações nas taxas de notificação e registro. Além do mais, não é possível compará-las diretamente aos resultados dos surveys de vitimização disponíveis, visto que elas não obedecem ao mesmo recorte territorial, nem apresentam informações confiáveis para anos anteriores a 1991, salvo no que se refere a algumas poucas categorias de delitos.³

O volume total de registros da Polícia Civil no município, ponderado por cem mil habitantes, mantém-se relativamente estável entre 1991 e 1996, crescendo muito em 1997 e 1998, liderado pelas ocorrências criminais, sobretudo pelos crimes contra o patrimônio. Em 1999 o total ponderado de registros diminui, mas o de crimes continua aumentando. A menos que se tenha invertido nos últimos anos a tendência ao decréscimo das taxas de notificação, apontada pelas pesquisas domiciliares, as estatísticas policiais também sinalizam, portanto, um aumento significativo da criminalidade no Rio de Janeiro ao final dos anos 90.

³ Os dados da Polícia Civil anteriores a 1998 só estão disponíveis pré-agregados pelas áreas da Capital, Baixada e Interior, esta última incluindo os municípios de Niterói, São Gonçalo e Mage. É só a partir de 1991 que as estatísticas policiais no Estado do Rio de Janeiro começam a ter um mínimo de organização. Excetuando-se homicídio e alguns tipos de crimes contra a propriedade, como assalto a banco e furto e roubo de veículos, as informações relativas a anos mais remotos não são confiáveis.

VIOLÊNCIA. CRIMINALIDADE E SEGURANÇA

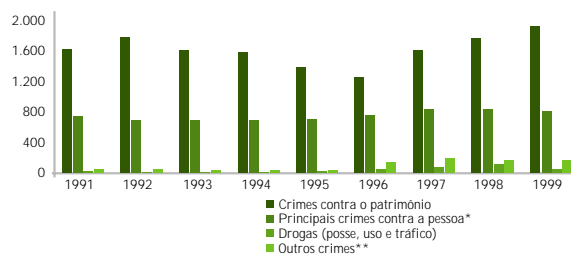
Focalizando especificamente a criminalidade violenta e utilizando uma classificação distinta daquela adotada nas planilhas policiais, o Gráfico 2 mostra a evolução de três indicadores sintéticos construídos a partir dos registros da Polícia Civil e ponderados, também, por cem mil habitantes:⁴ (1) crimes letais intencionais, que incluem, além de homicídios dolosos, roubos e lesões corporais seguidos de morte, infanticídios, autos de resistência (morte de civis por policiais) e ocorrências classificadas como “encontro de cadáver”, “encontro de ossada” e “morte suspeita”; (2) crimes não-letais intencionais contra a pessoa, que agregam tentativas de homicídio, lesões corporais dolosas, por agressão mútua, por vias de fato e provocadas por armas de fogo; ameaças, rixas, crimes sexuais (estupro, tentativa de estupro, atentado violento ao pudor); tortura, redução a condição análoga à de escravo, rapto, seqüestro, cárcere privado e seqüestro com cárcere privado;⁵ (3) crimes violentos contra o patrimônio, que abrangem todos os tipos de roubos tentados ou consumados (exceto latrocínio), mais as extorsões e as extorsões mediante seqüestro. Cada uma dessas formas de manifestação da violência no município será examinada em detalhe logo adiante. Cabe ressaltar, por ora, que, ao contrário do que ocorre com a criminalidade letal, cujos índices decrescem a partir de 1995, as taxas de violência não-letal registrada pela polícia – tanto contra a pessoa como contra o patrimônio – aumentaram de forma expressiva ao longo da última década.

Embora decrescente a partir de 1995, o número de crimes letais intencionais continua muito elevado no município. Em 1999, mais de três mil pessoas morreram em função de violência perpetrada intencionalmente por terceiros: nesse ano a Polícia Civil registrou 2.302 vítimas de homicídios dolosos e outras 1.158 vítimas de mortes violentas ou presumivelmente violentas e intencionais⁶ (latrocínio, lesão corporal seguida de morte, auto de resistência, encontro de cadáver

GRÁFICO 1

Crimes registrados pela Polícia Civil

Por cem mil habitantes • Município do Rio de Janeiro - 1991/1999



* Homicídios e lesões corporais dolosos e culposos, tentativas de homicídio e ameaças. Incluem-se aqui também crimes contra a liberdade sexual (estupro e atentado violento ao pudor).
** Contra a família, contra a administração, a incolumidade, a paz e a fé públicas, contra a pessoa
Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Registros de Ocorrência

GRÁFICO 2

Indicadores de violência, registros policiais

Por cem mil habitantes • Município do Rio de Janeiro - 1991/1999*



* Base 100=1991
Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro / Registros de Ocorrência

⁴ Tais indicadores foram elaborados para a Secretaria Estadual de Segurança Pública, em 1999, por uma comissão especial composta de pesquisadores e estatísticos de diversas instituições.

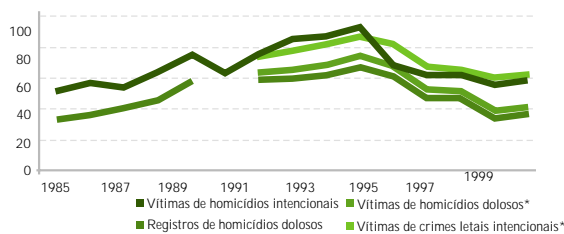
⁵ As ocorrências de seqüestro e cárcere privado são crimes de natureza interpessoal e não devem ser confundidas com que o se denomina popularmente “seqüestro”, delito com motivação econômica classificado pelo Código Penal como extorsão mediante seqüestro.

⁶ Até 1990 a Polícia Civil só contabilizava o número de registros de homicídio, não o número de vítimas. Naquele ano passou-se a exigir que as delegacias totalizassem os dois tipos de informações, mas houve tal confusão nos cálculos que os números relativos a 1990, seja de registros ou de vítimas, não têm qualquer confiabilidade.

GRÁFICO 3

Crimes letais intencionais*

Por cem mil habitantes • Município do Rio de Janeiro - 1985/1999

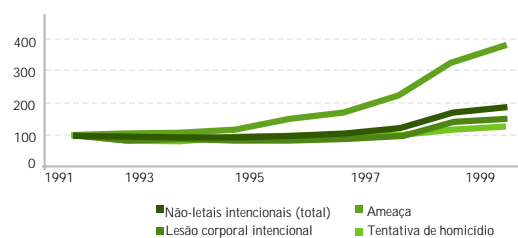


*Segundo informações da polícia e do sistema de saúde. Informações disponíveis só a partir de 1991
Fontes: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro / Registros de Ocorrência e Pesquisa ISER (com base em informações da Secretaria Municipal de Saúde).

GRÁFICO 4

Vítimas de crimes não-letais intencionais contra a pessoa*

Por cem mil habitantes • Município do Rio de Janeiro - 1991/1999



* Registrados pela Polícia Civil. Base 100=1991
** Dolosa, por agressão mútua, por vias de fato e por projétil de arma de fogo
Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro / Registros de Ocorrência

e de ossada, morte suspeita); a Secretaria Municipal de Saúde/DATASUS, por sua vez, computou 3.217 óbitos classificáveis como homicídios não-acidentais. No Gráfico 3 pode-se visualizar a evolução dos índices de violência letal intencional por cem mil habitantes, segundo essas distintas fontes e critérios de classificação. Exceto para o ano de 1995, no qual se verifica uma coincidência pouco provável entre o número de óbitos contabilizados pelo sistema de saúde e o de homicídios dolosos registrados pela Polícia, as quatro séries mostradas no gráfico são bastante congruentes, indicando, até 1994, um crescimento contínuo dos índices, iniciado na década anterior, e, a partir daquele ano, um acentuado declínio (em 1999 há um ligeiro acréscimo, mas os dados parciais já disponíveis para 2000 mostram que a tendência à queda essencialmente se mantém).⁷

É difícil identificar os fatores responsáveis pelo declínio dos crimes letais intencionais nos últimos anos, sobretudo considerando-se que cresceram simultaneamente os registros de crimes não-letais, o que não autoriza explicações simplistas, tais como eficácia de estratégias repressivas, ou melhoria das condições sócio-econômicas no município. Se é verdade que a maior parte dos homicídios dolosos, no Rio de Janeiro, está associada direta ou indiretamente ao tráfico de drogas e de armas, um dos motivos da queda talvez seja a relativa estabilidade alcançada nos últimos anos por esse comércio ilegal, com a diminuição das "guerras" entre traficantes pelo controle dos pontos e fluxos de venda. Logo, o indiscutível benefício de um número menor de assassinatos poderia estar sendo obtido ao preço de um grau maior de organização e diversificação das atividades criminosas associadas ao comércio de drogas e armas – ocasionando um aumento paralelo do número de crimes não-letais registrados no município, sobretudo daqueles com explícita motivação econômica.

Várias outras cidades do mundo registram decréscimo das taxas de homicídio nos anos 90, mas em muitas delas isso acompanha uma tendência à redução geral dos índices de criminalidade e violência, enquanto no Rio de Janeiro as curvas de crimes letais e não-letais caminham em sentidos opostos. Segundo indicam as pesquisas domiciliares já mencionadas, é pouco provável que o crescimento dos últimos se deva a uma queda expressiva das taxas de subregistro – embora, no caso dos delitos contra a pessoa (Gráfico 4), tenha crescido a participação das vítimas de sexo feminino, como se verá mais adiante, provavelmente por efeito da maior mobilização em torno da violência doméstica e de gênero no município, determinando maior frequência de recurso à polícia para esse tipo de crime.

⁷ Cf. informações de pesquisa do ISER divulgada em O Globo de 28 de agosto de 2000.

VIOLÊNCIA. CRIMINALIDADE E SEGURANÇA

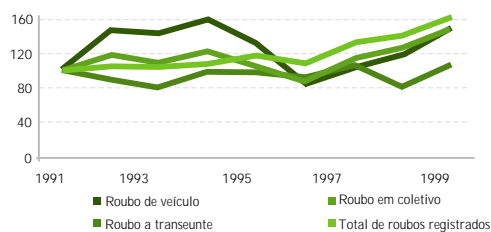
No caso dos crimes contra o patrimônio, o crescimento vertiginoso do volume de ocorrências policiais a partir de 1996 parece ter menos relação com um possível decréscimo do sub-registro, inclusive porque diminui a participação dos roubos e furtos de veículos – delitos com maiores taxas de notificação e maior peso isolado – nessa categoria de ocorrências (ver Gráficos 5 e 6). Além de aumentarem em número, os crimes economicamente motivados tornaram-se mais violentos ao longo da década: em 1991, para cada roubo, a polícia registrava 1,5 furtos; em 1999 foram praticamente idênticos os registros dos dois tipos de crimes. Isto poderia ser efeito de uma propensão decrescente a notificar episódios de menor gravidade. Entretanto, não só a pesquisa de vitimização de 1996 já aponta uma taxa de prevalência de roubos (9,7%) superior à de furtos (8,2%) na Região Metropolitana, como os dados policiais relativos a subtração de veículos no município, pouco afetados pelo sub-registro, sinalizam um efetivo aumento da violência empregada: em 1991 já era alta a relação roubo/furto de veículos no Rio de Janeiro (0,8) – o dobro, por exemplo, da de São Paulo –; em 1999, essa relação chegava a 1,4, isto é, um número de carros roubados 40% maior que o de carros furtados.

O uso crescente de armas de fogo é uma das fontes do aumento, senão da criminalidade, certamente do grau de violência nela envolvido. Estudos do ISER, com base nos registros policiais de apreensões de armas em todo o Estado, apontam não só para o crescimento, como para a sofisticação cada vez maior do arsenal a serviço do crime, revelando ainda que cerca de 25% das armas utilizadas em diversos tipos de delitos (na absoluta maioria, de fabricação nacional) foram adquiridas legalmente e desviadas para atividades clandestinas.⁸ Segundo outro levantamento, feito a partir de informações de mortalidade e morbidade do DATASUS relativas ao ano de 1995, mais de 70% dos homicídios e das lesões corporais intencionais, no município do Rio de Janeiro, são praticados com armas de fogo. Quanto aos crimes contra o patrimônio, a única informação disponível é do survey de vitimização CPDOC-ISER, de acordo com o qual, em 1996, 15,9% dos habitantes da Região Metropolitana haviam presenciado e 8,7% haviam sofrido diretamente pelo menos um assalto à mão armada nos 12 meses anteriores à pesquisa. Tais dados, ainda que precários e heterogêneos, indicam que a aprovação da lei federal proibindo ou controlando rigidamente a posse de armas, ao aumentar a dificuldade de acesso aos instrumentos mais eficazes de agressão e intimidação, poderá ter um importante impacto na redução dos níveis de violência hoje existentes no Rio de Janeiro.

GRÁFICO 5

Crimes violentos contra o patrimônio*

Por cem mil habitantes • Município do Rio de Janeiro - 1991/1999

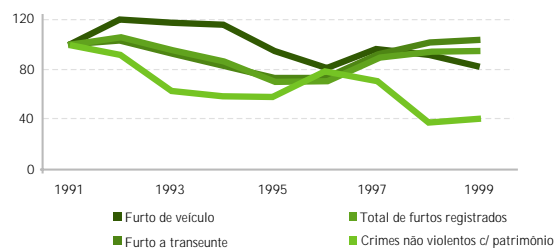


* Base 100=1991. Registrados pela Polícia Civil
Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Registros de Ocorrência

GRÁFICO 6

Crimes não-violentos contra o patrimônio*

Por cem mil habitantes • Município do Rio de Janeiro - 1991/1999



* Base 100=1991. Registrados pela Polícia Civil
Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Registros de Ocorrência

⁸ Informações publicadas em O Globo de 20 de janeiro e 30 de julho de 2000.

II - A cidade em perspectiva comparada

Na área da segurança pública, as taxas de homicídios dolosos constituem praticamente a única base para se efetuar comparações entre diferentes cidades ou países, devido às diferenças, quase sempre irreconciliáveis, nas formas de definição e registro dos outros tipos de crimes, quando não à pura e simples inexistência de dados sobre eles. É com esse parâmetro limitado, portanto, que se avaliará a seguir a situação atual e a evolução do problema de segurança no Rio de Janeiro, relativamente a algumas outras cidades do Brasil e do mundo.

Inicialmente, localizando a cidade no seu entorno imediato, a Região Metropolitana (Mapa 1), observa-se que o índice de homicídios dolosos no Rio de Janeiro (medido pelos registros policiais) não está entre os mais altos da área, diferentemente do que ocorre, por exemplo, no Estado de São Paulo, onde o município da capital, pelo menos até 1998, figurava entre os mais violentos da sua respectiva região metropolitana. Embora decrescentes no final da década, as taxas de crimes letais em alguns municípios da Baixada Fluminense mantêm-se em patamares elevadíssimos, mais de 80 homicídios por cem mil habitantes em 1999, o dobro do índice carioca e próximo daqueles que se verificam em zonas conflagradas da Colômbia e da África do Sul.

O Rio também apresenta uma situação favorável em comparação a outras duas capitais da Região Sudeste – São Paulo e Belo Horizonte –, cujos índices de homicídio crescem, ao invés de decrescer, no final da década de 90 (ver Gráfico 7). A evolução das taxas de furto e roubo de veículos⁹ no Rio e em São Paulo aponta igualmente para um crescimento mais acelerado da

MAPA 1

Vítimas de homicídios dolosos



Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Registros de Ocorrência e CIDETE, estimativas populacionais

⁹ É importante enfatizar que os índices de roubos e furtos de veículos ponderados pelo total da população residente não têm qualquer valor analítico, já que apenas uma parcela minoritária possui automóvel e está sujeita a esse tipo de crime. A ponderação é utilizada como relativizador, exclusivamente para fins comparativos, na ausência de informações sobre tamanho das frotas ou sobre o total de proprietários de todos os tipos de veículos automotores nas duas cidades.

violência na capital paulista: apesar de o Rio ainda ser comparativamente mais violento nesse tipo de delito (taxas de roubo e furto muito mais próximas), desde 1996 São Paulo vem registrando índices de roubo de veículos mais elevados que os cariocas.

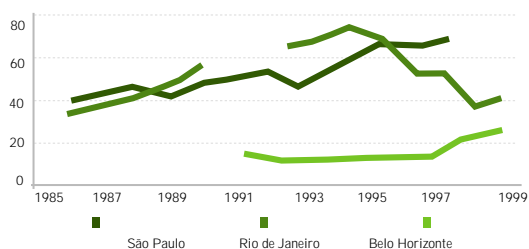
O Gráfico 9 mostra a posição do Rio de Janeiro em relação a outras cidades da América Latina, África do Sul e Estados Unidos, para as quais se dispõe de informações razoavelmente coerentes e atualizadas. Verifica-se que o Rio em 1998 já não podia mais ser considerado uma das cidades mais violentas do mundo, como em meados dos anos 90, mas ainda apresentava uma taxa de homicídio próxima às de Washington e Detroit, que estão entre as cidades mais violentas dos EUA.¹⁰

Tomando como referência as mesmas cidades norte-americanas constantes do Gráfico 9, observa-se pelo Gráfico 8 que o Rio acompanha a tendência à redução do índice de homicídios dolosos que se verifica nessas cidades, mas iniciou o movimento de queda com al-

GRÁFICO 7

Evolução dos índices de homicídios dolosos

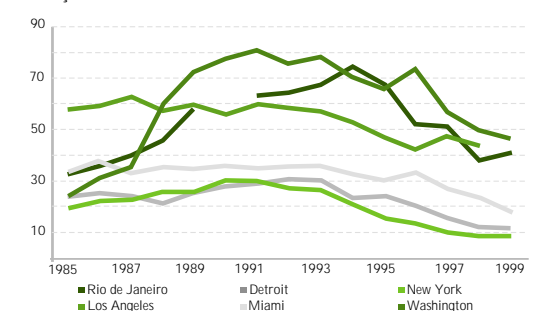
Por cem mil habitantes • Municípios do Rio de Janeiro, São Paulo e Belo Horizonte 1985/1999



Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Registros de Ocorrência; do Estado de São Paulo in CARNEIRO, 2000; e do Estado de Minas Gerais in BEATO, 2000.

GRÁFICO 8

Evolução nos índices de homicídios dolosos Por cem mil habitantes



Fontes: Polícia Civil (até 1989; registros: 1991-99; vítimas) Uniform Crime Reports/FBI (vítimas) Dados populacionais do IBGE e do US Census Bureau

guns anos de atraso: em meados, e não no início, da década de 90. Embora não seja possível comparar diretamente a evolução de outras modalidades de delitos, cabe destaque para o fato de que, em grande parte das cidades norte-americanas, não são só os homicídios, mas as taxas globais de criminalidade vêm decrescendo, o que sugere a atuação de fatores exógenos à dinâmica criminal, sejam eles prosperidade econômica, retomada dos investimentos sociais, políticas de segurança inovadoras ou, mais provavelmente, uma combinação disso tudo.

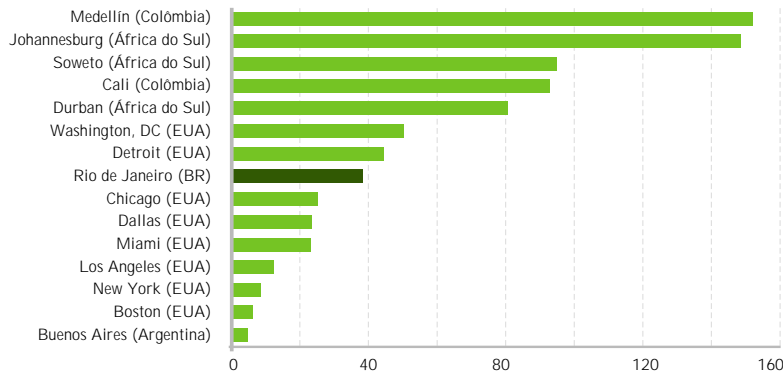
No Rio de Janeiro, porém, os crimes letais intencionais parecem seguir um trajetória isolada, em sentido inverso ao comportamento da criminalidade não-letal, particularmente dos crimes violentos contra o patrimônio, dando força à hipótese de que os assassinatos diminuíram nos últimos anos mais por acomodações internas aos circuitos criminosos do que como efeito de mudanças sócio-econômicas ou de políticas públicas direcionadas ao enfrentamento do proble-

¹⁰Essa comparação, é importante lembrar, leva em conta apenas as mortes explicitamente classificadas como homicídios dolosos pela polícia fluminense. Se se considerasse o índice de "crimes letais intencionais", que inclui categorias ambíguas como "morte suspeita" e "encontro de cadáver", ou os dados do sistema de saúde sobre mortalidade por causas violentas intencionais, resultaria muito mais desfavorável a posição atual do Rio de Janeiro relativamente às cidades norte-americanas.

GRÁFICO 9

Homicídios dolosos: o Rio de Janeiro comparado a outras cidades do mundo - 1998

Por cem mil habitantes



Fontes Para o Rio de Janeiro: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro/Registros de Ocorrências. Para as cidades sul-africanas: South African Police Service/Crime information Analysis Centre [http://www.saps.co.za/8_crimeinfo/bulletin]. Para as cidades colombianas: pesquisa O Globo/ISER (em O Globo, 1º de janeiro de 2000, p. 10). Para as cidades norte-americanas: U.S. Department of Justice/ Bureau of Justice Statistics [http://www.ojp.usdoj/bjs]. Para Buenos Aires: Instituto Nacional de Estadística y Censos. Información Estadística Provincial [http://www.indec.mecon.ar/anuario/infoprov/i_index_infoprov.htm]

ma. Se há certamente que celebrar a redução do número de vidas humanas perdidas, também há a preocupação com a precária estabilidade sobre a qual esse avanço pode estar assentado.

III - Heterogeneidade interna: a distribuição desigual da insegurança

Para avançar no conhecimento dos impactos da violência e da criminalidade no Rio de Janeiro, não se pode manter o foco apenas nos seus indicadores agregados. A insegurança não atinge igual ou indiscriminadamente a todos os cariocas, nem se distribui de forma homogênea pelas diversas áreas do município. Gênero, faixa etária, raça, classe social e localização geográfica, entre outras variáveis, diferenciam o grau de risco a que cada cidadão está exposto no dia-a-dia, dependendo, ainda, do tipo de vitimização considerado.

Os homens atualmente representam 90% das vítimas de crimes letais intencionais no município, mas a participação das mulheres aumentou ao longo da década. Desagregando-se esse índice sintético, verifica-se que as vítimas do sexo feminino têm uma participação consideravelmente maior na rubrica "mortes suspeitas" (28,3% das vítimas em 1999) do que nos registros de homicídio (8,2%, no mesmo ano), encontro de cadáver (12,4%) ou no conjunto dos crimes letais (10,9%). Isto pode estar apontando para um viés no modo de a polícia registrar assassinatos de mulheres, que resulta em subestimação da magnitude e do crescimento da vitimização feminina letal, quando se considera apenas a categoria dos homicídios dolosos. Ainda assim, os homens continuam muito mais expostos do que as mulheres ao risco de morrer assassinados, seja no Rio de Janeiro ou em outras partes do mundo.

Mesmo entre pessoas do sexo masculino, contudo, esse risco não se distribui homogênea-mente: são sobretudo os jovens, na faixa de 15 a 29 anos, que morrem vitimados por vio-lência intencional na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, e em maior proporção do que na de São Paulo ou no país como um todo, segundo mostra o Gráfico 10, construído a partir de informações

VIOLÊNCIA. CRIMINALIDADE E SEGURANÇA

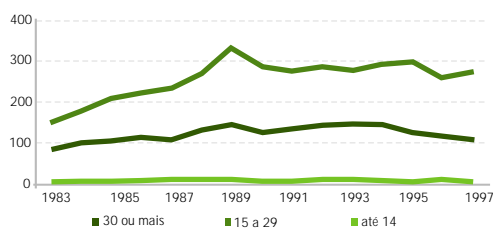
do DATASUS. Baixa escolaridade (até 8 anos de estudo) caracteriza a absoluta maioria das vítimas fatais da criminalidade no município (77,8%, de acordo com dados da mesma fonte relativos a 1995) – o que, considerando-se a faixa etária de maior prevalência, aponta para sua inserção nos estratos inferiores de renda. E são principalmente os negros – pessoas classificadas como de cor preta ou parda – que correm o risco de ser assassinados na cidade do Rio de Janeiro, segundo revelou o levantamento feito pelo ISER em 1992, a partir de uma amostra representativa de inquéritos policiais referentes a homicídios dolosos, distribuídos por três grandes áreas do município (Tabela 2). Também são negras as pessoas com maior probabilidade de ser feridas ou mortas pela polícia.

Se as mulheres estão muito menos expostas do que os homens à violência letal, o mesmo não se verifica no caso dos crimes sem morte, cujas taxas de prevalência por gênero são bem mais próximas. O survey CPDOC-ISER de 1996 mostrou que 11,2% dos homens e 8,4% das mulheres da Região Metropolitana do Rio de Janeiro haviam sido vítimas de pelo menos um roubo e que 2,4% dos homens e 1,9% das mulheres haviam sofrido agressões físicas por parte de familiares ou conhecidos nos 12 meses anteriores à pesquisa. O emprego de uma única rubrica para

GRÁFICO 10

Vítimas de homicídio intencional (Homens por faixa etária)

Por cem mil habitantes • Região Metropolitana do Rio de Janeiro - 1983/1997

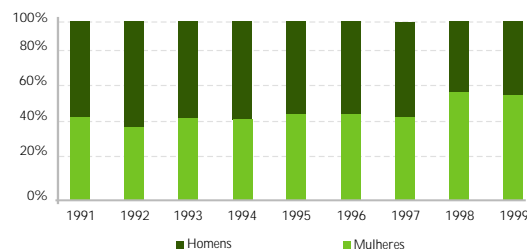


Fonte: Carneiro (2000), com base em informações do DATASUS

GRÁFICO 11

Vítimas de crimes não-letais contra a pessoa (Por sexo)

Por cem mil habitantes • Município do Rio de Janeiro - 1991/1999



Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro/Registros de Ocorrência

TABELA 2

Homicídios dolosos, segundo cor e área de residência da vítima (%)*

Área de residência da vítima	Branco		Pretos e pardos	
	% da população	% das vítimas de homicídio	% da população	% das vítimas de homicídio
Zona Sul/Tijuca/Barra da Tijuca RAs Botafogo, Copacabana, Lagoa, Tijuca, Vila Isabel, Barra da Tijuca	81,2	33,3	18,8	66,7
Centro/Zona Norte RAs Portuária., Centro, Rio Comprido, S. Cristóvão, Ramos, Penha, Inhauma, Méier, Irajá, Madureira, Jacarepaguá, Ilha do Governador, Paquetá, Santa Teresa	61,1	37,6	38,9	62,4
Zona Oeste/Subúrbio RAs Bangu, Campo Grande, Santa Cruz, Anchieta, Pavuna, Guaratiba	55,6	41,5	44,4	58,5

* Comparados à distribuição de cor na população. Município do Rio de Janeiro, 1992.

Fonte: SOARES, Luiz Eduardo et alii, *Violência e política no Rio de Janeiro*, 1996, p. 233, com base em amostra de inquéritos policiais.

“familiares e conhecidos” nos surveys de vitimização, assim como o próprio caráter domiciliar das entrevistas, certamente leva à subestimação da violência perpetrada na esfera doméstica e do grau em que ela atinge especificamente às mulheres. Por seu turno, as estatísticas policiais, além de nada informarem sobre a relação vítima/agressor, oferecem estimativas pouco realistas da proporção em que a violência não-letal atinge os dois sexos. Merece destaque, de qualquer modo, o aumento absoluto e relativo dos crimes não-letais intencionais contra a pessoa, com vítimas do sexo feminino, registrados pela Polícia Civil ao longo dos anos 90 (Gráfico 11), que possivelmente reflete uma propensão crescente das mulheres a notificar as lesões e ameaças sofridas. Em 1996, o survey CPDOC-ISER mostrou que as mulheres vítimas de agressão física na Região Metropolitana já recorriam à polícia com mais frequência do que os homens vitimados pelo mesmo tipo de delito (32% contra 17%, respectivamente). A mobilização crescente em torno da violência doméstica e de gênero, e a existência de seis Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher na região, duas delas no município do Rio de Janeiro, certamente contribuíram para ampliar a visibilidade dessa face mais oculta, mas não menos dramática, da exposição à violência.

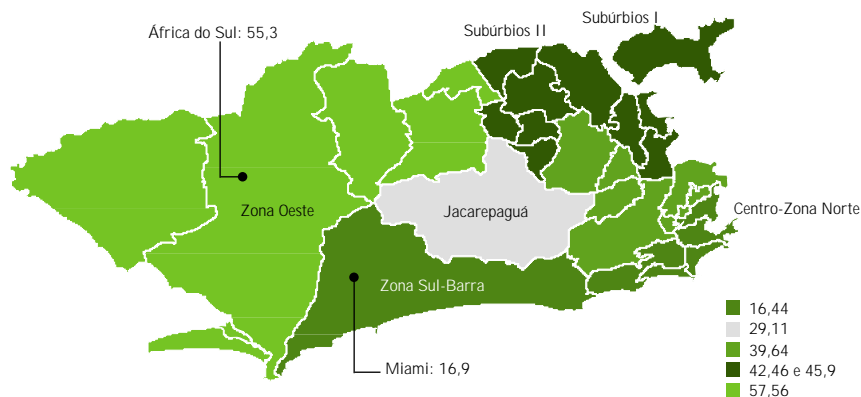
Ao lado das variações por gênero, idade e raça, a incidência dos diversos tipos de crimes é diferenciada segundo os bairros e regiões do município. Ainda não há instrumentos para se mapear adequadamente índices de criminalidade intramunicipais: a polícia não produz estatísticas divididas por regiões, nem informa com precisão os locais onde os delitos acontecem (o máximo grau de desagregação dos dados disponíveis é por circunscrições das delegacias distritais, que abrangem vários bairros). Além disso, não há qualquer estimativa confiável dos fluxos demográficos diários e semanais dentro do município, só do número de habitantes de cada área – o que, na maior parte dos casos, impede o cálculo de índices ponderados minimamente significativos. Esses deveriam ter como denominador a população presente na área, nos dias e horas de maior incidência dos delitos considerados, sob pena de se distorcer muito a comparação: em locais de grande afluxo de população flutuante, as taxas de criminalidade ficam superestimadas se considerada apenas a população residente e, nas regiões de pequeno afluxo ocorre o contrário. Subdividindo-se o município em grandes zonas, a distorção se reduz, mas, mesmo assim, só é razoavelmente seguro comparar índices ponderados pela população moradora no caso da criminalidade letal, em que parece haver maior convergência entre área de ocorrência do crime e área de residência da vítima. Para os outros tipos de delitos, além da subnotificação (que pode variar de acordo com a região da cidade), surgem dois problemas adicionais: (a) 27% dos registros de lesões dolosas e ameaças, com vítimas de ambos os sexos, provêm das duas Delegacias da Mulher, que atendem à população de todo o município; logo, não é possível regionalizar uma parcela significativa das informações; (b) em grande parte dos crimes contra o patrimônio, sobretudo daqueles mais frequentes (roubo e furto de veículos, roubo e furto a transeunte, roubo em coletivo), não é razoável supor altas taxas de convergência entre o local da ocorrência e o local de moradia da vítima; logo, o uso de índices ponderados, mesmo para grandes áreas, poderia produzir um quadro totalmente irreal. Em virtude desses problemas, os mapas a seguir, exceto os de crimes letais, retratam as disparidades internas ao município apenas através da distribuição do número absoluto de registros por circunscrições das delegacias distritais. Outra limitação que existe é a impossibilidade de retratar mudanças nessa distribuição ao longo da década, visto que só há dados desagregados por DPs para os anos de 1998 e 1999.

O Mapa 2, focalizando seis grandes áreas do município, mostra que o Rio de Janeiro, em matéria de taxas de homicídio, é comparável à cidade de Miami num extremo e, no outro, à África do Sul. O índice verificado na área mais rica (Zona Sul/Barra da Tijuca) não chega a

MAPA 2

Vítimas de homicídios dolosos*

Por cem mil habitantes
Município do Rio de Janeiro - 1999



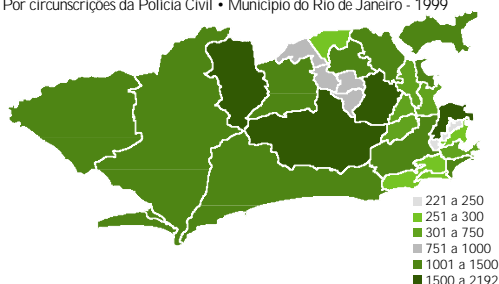
* Por circunscrições da Polícia Civil. Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Registros de Ocorrência

ser propriamente baixo (16,4 vítimas por cem mil habitantes), mas é muito inferior ao registrado na Zona Oeste e nas regiões denominadas “Subúrbios I” e “Subúrbios II”. Quando se considera o conjunto de crimes letais intencionais, os índices evidentemente sobem muito em todas as áreas, mas Zona Sul/Barra continua aparecendo como região menos violenta e, como mais violenta, a Zona Oeste, seguida de perto pela região “Subúrbios I”.¹¹

O Mapa 3 retrata a distribuição do número absoluto de registros de crimes não-letais intencionais contra a pessoa, por delegacias da Polícia Civil, isto é, num nível maior de desagregação que as figuras anteriores.¹² O mapa considera vítimas de ambos os sexos, mas não inclui as Delegacias

MAPA 3

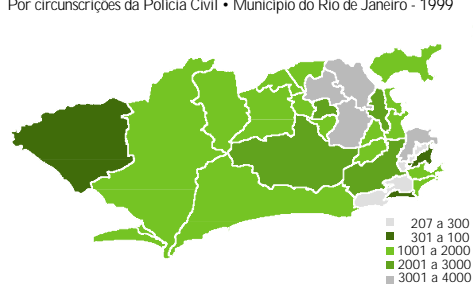
Registros de crimes não-letais intencionais contra a pessoa*
Por circunscrições da Polícia Civil • Município do Rio de Janeiro - 1999



* Em números absolutos. Não incluem registros das Delegacias de Atendimento à Mulher
Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Registros de Ocorrência

MAPA 4

Registros de crimes violentos contra o patrimônio*
Por circunscrições da Polícia Civil • Município do Rio de Janeiro - 1999



* Em números absolutos
Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Registros de Ocorrência

¹¹Essas áreas foram definidas de tal forma que se aproximassem o máximo possível da divisão adotada na análise dos indicadores sócio-econômicos, a partir das regiões administrativas do município. Entretanto, como nem todas as circunscrições policiais (delegacias e batalhões) seguem o contorno das RAs, não foi possível utilizar exatamente o mesmo recorte.

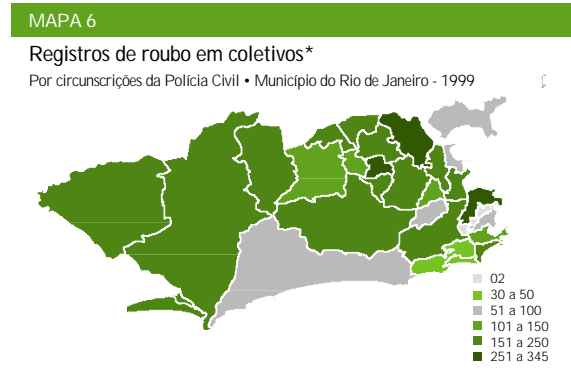
¹²Algumas circunscrições tiveram de ser aglutinadas no mapa, porque seus contornos cortam limites de bairros. É o caso, por exemplo, das quatro DP's que cobrem a região do centro e parte da região portuária da cidade.

Especiais de Atendimento à Mulher, cujos dados, como já dito, não são regionalizáveis. É importante observar que, embora estas últimas, por óbvias razões, tenham as maiores participações no total de registros, as delegacias distritais das quatro regiões mais populosas também captaram, em 1999, uma parcela expressiva da violência contra a mulher notificada no município.

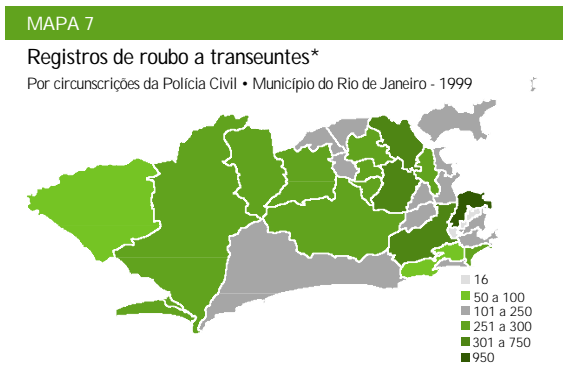
Na categoria dos crimes violentos contra o patrimônio (Mapa 4), aparecem com maior número de registros as regiões do Centro, Tijuca, Méier/Inhaúma, Irajá, e Penha/Ramos/Complexo do Alemão, e, com menor incidência, o bairro de Santa Teresa e a região que engloba Gávea, Lagoa, Jardim Botânico, Rocinha e Vidigal. Na categoria dos crimes não-violentos (Mapa 5), em que predominam amplamente os furtos e estelionatos, as áreas Centro e Tijuca aparecem outra vez no intervalo superior, acrescidas da região de Copacabana, enquanto no inferior repetem-se as circunscrições das DPs Santa Teresa e Gávea, mais as de Santa Cruz, Anchieta, Pavuna e Osvaldo Cruz/Bento Ribeiro/Marechal Hermes. Os Mapas 6, 7 e 8, por seu turno, especificam a distribuição dos tipos mais freqüentes de delitos contra o patrimônio registrados pela Polícia Civil – roubo em transporte coletivo, roubo a transeunte, roubo e furto de veículos automotores –, mostrando significativas variações nas áreas de maior incidência absoluta de cada tipo de crime e sugerindo a necessidade de estratégias localmente diferenciadas de enfrentamento dos problemas de segurança.



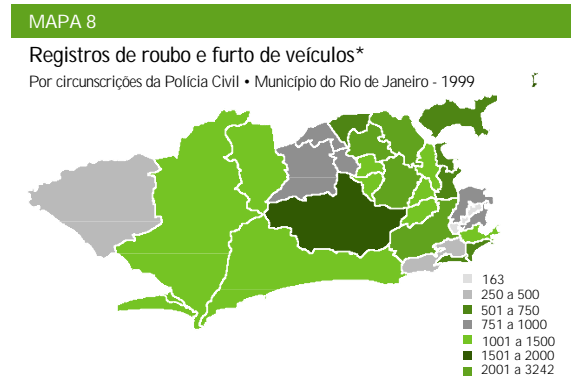
(*) Em números absolutos. Furto, tentativa de furto, dano, estelionato, apropriação indébita, arrombamento, saque de carga, receptação, etc.
Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Registros de Ocorrência



* Em números absolutos
Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Registros de Ocorrência



* Em números absolutos
Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Registros de Ocorrência



* Em números absolutos
Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro, Registros de Ocorrência

Outro aspecto a considerar na heterogeneidade interna das condições de segurança pública é a distribuição do efetivo policial militar, responsável pelo policiamento ostensivo e preventivo (Mapa 10). Observa-se que a Zona Oeste, área com maior taxa de homicídios e maior número de registros de crimes letais, assim como as regiões de Jacarepaguá e Subúrbios II, com alta incidência de crimes violentos contra o patrimônio, têm os piores índices de cobertura policial do município (697 a 1.027 habitantes por PM), enquanto a região Zona Sul/Barra da Tijuca, com indicadores mais baixos nas duas categorias de delitos, tem uma cobertura policial consideravelmente mais alta (um policial para cada 351 habitantes). A comparação não é muito rigorosa, porque não leva em conta os volumes maiores ou menores de população flutuante a que os serviços policiais têm de atender em cada região, mas indica, de qualquer modo, uma grande assimetria na cobertura, em detrimento de algumas das áreas mais problemáticas do município. A mesma assimetria se verifica na intensidade de uso do efetivo, avaliável pelo indicador que a Polícia Militar denomina “coeficiente de aplicação”: total de policiais “aplicados” (isto é, número médio de vezes em que o efetivo disponível foi mobilizado para as diversas tarefas de policiamento), dividido pelo total de policiais “prontos” (isto é, disponíveis para pronto emprego, excluindo, portanto, os afastados e licenciados). As áreas com menores índices de cobertura são também aquelas com menores coeficientes de aplicação ao longo do ano de 1999, e vice-versa: enquanto na Zona Oeste e em Subúrbios II cada policial “pronto” foi empregado, em média, 10 a 11 vezes por mês, nas regiões Zona

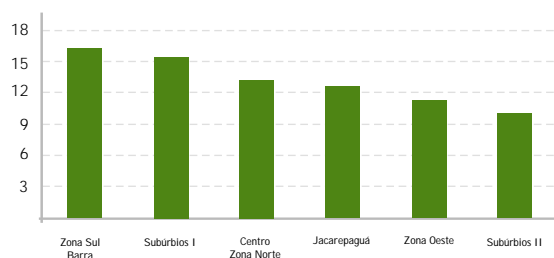
MAPA 9

Habitantes por policial militar*

Média mensal do efetivo existente.
Município do Rio de Janeiro - 1999



Polícia Militar:
coeficiente de aplicação
do efetivo, por região**



(*) Não incluem unidades operacionais especiais, nem 1º e 8º CIPMS
 (**) Coeficiente de aplicação = média mensal do efetivo de aplicado/média mensal do efetivo de pronto emprego
 Fonte: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro /Relatório Estatístico Anual 19

VIOLÊNCIA DOMÉSTICA

Privada ou pública?

O que se entende, exatamente, por segurança pública? Até recentemente, no Brasil, quando ainda se concentrava exclusivamente nas mãos de militares e policiais, o trabalho de provisão da ordem pública se confundia com a mera reação bélica da polícia à ação de marginais. À medida que crimes nas ruas se multiplicavam, ficava nítida a necessidade da participação da sociedade civil na construção de um novo modelo de segurança. Os direitos civis vinham sendo desrespeitados, o sucateamento das polícias transparecia na cumplicidade de seus agentes com o crime, e a violência surda e constante, que sempre se abatera incólume sobre mulheres e crianças dentro de suas próprias casas, começava a vazar pelos muros, trancas, vigias e cancelas com que uma parte da população imaginava se proteger.

As delegacias passaram a registrar, nas últimas décadas, um número crescente de casos de lesão corporal, ameaça, estupro, atentado violento ao pudor e outras formas típicas da violência de gênero. Esse fato, que vem sendo confundido pela mídia como um indicador do aumento da violência, reflete, na verdade, o sucesso da mobilização feminista. No Estado do Rio de Janeiro, entre 1991 e 1999, por exemplo, o número de homicídios praticados contra mulheres se manteve estável (521 em 1991, 539 em 1995 e 498 em 1999), enquanto as queixas relativas a lesões corporais se elevaram, progressivamente, de 17.596, em 1991, para 34.831, em 1999. E um terço das queixas foi registrado nas únicas seis Delegacias da Mulher existentes, naquele momento, no Estado. Ao buscarem uma delegacia tradicional, as mulheres eram mal atendidas e, muitas vezes, sofriam ofensas e agressões por parte dos policiais.

Com o advento da Lei nº 9.099/1995, que criou os Juizados Especiais Criminais, a maior parte das agressões domésticas registradas nas Delegacias da Mulher deixou de motivar a abertura de inquérito policial e passou a ser administrada através da negociação entre as partes. A celeridade, a informalidade e a simplicidade processual almejadas pela Lei 9.099 são impulsionadas pelo esforço dos conciliadores para que seja feita uma composição civil ou para que a parte lesada renuncie ao direito da denúncia.

Não se pode esquecer, todavia, que a violência doméstica não se resume a episódios isolados e que as agressões físicas ocorrem, freqüentemente, num contexto de intimidação, chantagem, cerceamento físico e econômico, perseguição, isolamento, desqualificação e tantas outras atitudes capazes de solapar a integridade e a auto-estima alheias. Esses fatos não encontram ressonância nas leis ou nas instituições. Se a vítima não se comporta com a mesma objetividade de quem registra o roubo de um carro, suspeita-se de que seja cúmplice ou responsável por seu próprio drama.

A incriminação dos agressores era rara antes de 1995 e praticamente deixou de existir com a Lei nº 9.099, que desconsiderou por completo as características da violência doméstica. Os Juizados Especiais, que representaram avanço importante no tratamento de outros crimes e contravenções, acabaram, pela inexpressividade das sanções postas em prática, por endossar a impunidade dos agressores e o desamparo das vítimas de agressões domésticas.

É evidente que, salvo nos casos mais graves, não se percebe qualquer benefício na mera prisão do agressor. Os próprios Juizados Especiais Criminais poderiam oferecer contribuição inestimável ao aplicar outro recurso previsto na referida lei: a prestação de serviços comunitários, associada ao encaminhamento dos agressores para grupos de atendimento. Assim, será possível reforçar a política de penas alternativas e evitar que um novo e promissor instrumento jurídico venha a reiterar a velha postura negligente, que exclui a violência doméstica e a violência de gênero da esfera da segurança pública.

Sul/Barra e Subúrbios I, a média mensal de utilização do efetivo foi de aproximadamente 16 vezes. Vale dizer, o déficit relativo de policiais militares em certas áreas do município não é sequer compensado por maior intensidade na sua utilização.¹³

IV - Implicações, perspectivas e desafios para a trajetória do desenvolvimento humano sustentável na cidade do Rio de Janeiro

Alguns impactos da criminalidade e da violência sobre o desenvolvimento humano

É difícil exagerar os efeitos negativos dos problemas de segurança no bem-estar dos cidadãos cariocas. Sem qualquer intuito de fazer uma enumeração exaustiva, destacam-se a seguir algumas das formas mais evidentes como esses problemas comprometem o desenvolvimento humano e a qualidade de vida no município.

Antes de mais nada, o sofrimento incalculável, físico e psicológico, imposto aos indivíduos e famílias diretamente atingidos pela violência: morte, viuvez, orfandade, lesões incapacitantes, trauma emocional, desespero e terror. A dimensão dessas tragédias humanas obviamente não pode ser mensurada. O que se pode avaliar são apenas seus reflexos sociais nos indicadores de esperança de vida, composição etária e de gênero da população, estrutura familiar, e perfis de mortalidade e de morbidade, focalizados em outros capítulos deste relatório, ou seus reflexos econômicos nos gastos com atendimento médico, internações e anos perdidos por morte prematura, invalidez e incapacitação. Esse custo foi estimado em cerca de US\$ 802 milhões (1,9% do PIB municipal), para a cidade do Rio de Janeiro, em 1995.

Perdas patrimoniais constituem outro impacto direto do crime, que, embora em proporções distintas, atinge cariocas de todos os segmentos e regiões da cidade. Estimou-se em aproximadamente US\$ 142 milhões as perdas materiais diretas acarretadas por roubos e furtos no município do Rio de Janeiro, no ano de 1995 – valor que seria certamente muito maior com a inclusão de extorsões, extorsões mediante seqüestro e estelionatos, além das perdas indiretas causadas, por exemplo, pela desvalorização de imóveis em áreas violentas.

Via de regra, quando se procura correlacionar criminalidade com indicadores sócio-econômicos, como escolaridade, pobreza e desigualdade, é para buscar as possíveis causas geradoras do problema. Com menos frequência se tem levantado a questão inversa, ou seja, em que medida a violência e a criminalidade afetam o capital humano e a posição social dos indivíduos. Um estudo realizado na Colômbia mostra, por exemplo, que 25% dos trabalhadores noturnos e 14% dos estudantes noturnos deixaram suas atividades em virtude da insegurança. Guardadas as devidas proporções, esse é um fenômeno que pode estar ocorrendo, também, no município do Rio de Janeiro, e cujos efeitos na redução de oportunidades, sobretudo para as camadas mais pobres da população, mereceriam uma investigação específica, assim como os impactos econômicos das novas forma de discriminação no mercado de trabalho que vêm-se acrescentando às tradicionais, como a “discriminação por endereço” contra

¹³Cabe sublinhar que não se considerou no Mapa 9 o efetivo das unidades especiais da PM (BOPE, Batalhão de Choque, Batalhão Florestal, Batalhão Rodoviário etc), que atuam em todo o Estado do Rio de Janeiro, nem o de duas companhias independentes que executam tarefas específicas: a guarda do Palácio Guanabara (1ª CIPM) e o policiamento da Linha Vermelha e de parte da Avenida Brasil (8ª CIPM), esta última por não ser regionalizável, segundo a divisão territorial aqui adotada.

peças residentes em favelas, devida à genérica associação que se estabeleceu no Rio de Janeiro entre favela e violência (ver pesquisa qualitativa feita para este relatório).

O aumento dos gastos com segurança particular – legal ou clandestina – e com seguro contra perdas patrimoniais onera diretamente, em proporção ainda não estimada, o orçamento de famílias, empresas e instituições. Indiretamente, pela transferência de parte desses gastos aos preços de bens e serviços, onera a todos os cariocas, mesmo os que não têm acesso aos meios privados de prevenção e ressarcimento de danos causados pelo crime. Já o acréscimo das despesas com segurança pública e justiça, que todos pagam, poderia corrigir parcialmente os impactos perversos do aumento da violência sobre a equidade social, se se traduzisse em democratização do acesso, da cobertura e da qualidade do atendimento, mas esse efeito corretivo ainda está longe de ser detectável em ampla escala no Rio de Janeiro. A população de baixa renda, os negros, os moradores de favelas e periferias, os segmentos, enfim, expostos às formas mais graves da criminalidade violenta continuam sendo não só os que menos se beneficiam da proteção do sistema de justiça criminal, como as vítimas preferenciais da violência adicional praticada arbitrária e cotidianamente pelas polícias.

Os problemas de segurança também afetam negativamente, de diversos modos, o capital social de indivíduos e grupos: suas redes de relacionamento, seus níveis de confiança nas pessoas e instituições, seus graus de associativismo e suas oportunidades de envolvimento na vida comunitária. Um exemplo dramático de perda de capital social é dado pela submissão de numerosas associações de moradores de favelas ao comando de traficantes de drogas. Na “outra cidade”, o exemplo poderia ser a restrição, causada pela insegurança, dos espaços de sociabilidade da classe média, sua preferência crescente por estilos fechados de moradia, consumo e lazer (condomínios residenciais, shopping centers etc), que diminuem o contato interclasses, aumentam a distância em relação a um projeto comum de cidade e, dessa forma, acabam por reproduzir em escala ampliada o medo do “outro Rio”, supostamente habitado por pessoas suspeitas e perigosas. Outras ilustrações dos impactos da violência sobre o imaginário e o patrimônio social dos cariocas de diversas classes podem ser encontradas no capítulo que expõe resultados da pesquisa qualitativa com grupos focais em distintas áreas do Município do Rio de Janeiro.

A presença de grupos armados ilegais, aplicando suas próprias leis, administrando privadamente sua própria segurança e a das comunidades que controlam, questiona o monopólio estatal do uso da força e mina a credibilidade do poder público legitimamente constituído. Mais ainda quando a esses “paraestados” correspondem zonas de autonomia no interior das próprias corporações estatais responsáveis pela preservação da ordem pública, vale dizer, em setores das polícias que também operam à revelia da lei e que somam à proteção das malhas corporativas tradicionais a capacidade de, por suas ligações com o mundo do crime, oferecer resultados imediatos de interesse dos gestores da segurança ou torná-los reféns de ameaças de quebra da ordem e instauração do caos. Assim, salvo por uma intervenção decisiva nessas fronteiras turvas entre as forças legais e o poder ilegal, torna-se cada vez menos provável resgatar a credibilidade e a real eficácia das primeiras no enfrentamento dos problemas da criminalidade e da violência que afligem a população. E não são só as instituições de segurança que se tornam alvo de ceticismo e descrédito, mas o poder público em geral, seja por sua incapacidade de reintegrar territórios submetidos ao despotismo privado, seja pela inconfiabilidade dos seus representantes mais visíveis, os agentes da lei.

Finalmente, sem entrar no mérito do debate sobre o peso da desigualdade e da exclusão social na gestação da violência, cabe ressaltar que esta produz um efeito perverso de empoderamento, proporcionado, sobretudo a jovens pobres e marginalizados, a obtenção de bens

Violência seletiva

O trabalho de polícia incorpora a possibilidade de violência ou de ameaça de uso da violência como um componente constitutivo da sua função. Portanto, a violência policial não é automaticamente algo censurável. O problema não é violência policial sim ou não, mas em que condições e com que intensidade a violência é exercida. Para que a violência policial seja justificável, devem-se levar em conta três critérios fundamentais: a legitimidade e legalidade dos objetivos, a correspondência com a ameaça ou a resistência enfrentada (a força deve ser aplicada de forma proporcional à ameaça) e a uniformidade ou homogeneidade no tratamento da população.

Infelizmente, não existem registros sistematizados, da polícia ou de alguma outra instituição, que permitam analisar em detalhe qual foi o tratamento dispensado pelas distintas forças policiais a diferentes pessoas e grupos. Com efeito, é estendida a suspeita de que a polícia tende a parar e revistar especialmente pessoas de baixa renda e de cor negra, e, da mesma forma, de que age de forma mais violenta contra elas do que contra cidadãos ricos e brancos, mas é difícil coletar dados para confirmar esta impressão. A única exceção a este quadro de carência de dados sistemáticos é o caso do uso da força letal. Os episódios em que a polícia faz uso de armas de fogo e mata, ou fere alguém de gravidade, devem ficar registrados nos documentos policiais.

No caso do Rio de Janeiro, o ISER fez uma pesquisa sobre mortes e ferimentos provocados pelas intervenções policiais, entre janeiro de 1993 e julho de 1996, encomendada pela Assembléia Legislativa do Estado. O número de opositores mortos em confrontos com a polícia cresceu de 155, em 1993, para 358, em 1995. Nesse ano, a polícia matava praticamente uma pessoa por dia. Nenhuma das cidades com dados disponíveis, em diversos países, apresentava níveis de vitimização tão altos.

Existem indicadores claros de que o uso da força policial é excessivo. O melhor deles é a existência de mais de três opositores mortos para cada opositor ferido nos anos de 1995 e 1996. Num confronto armado normal, espera-se um número maior de feridos do que de mortos, mas o Rio é, entre todas as cidades pesquisadas, o lugar onde a proporção dos mortos sobre o total de vítimas é maior. Isto parece revelar que muitos policiais pretendiam mesmo eliminar os opositores em vez de prendê-los.

Os dados permitem ainda analisar se existe seletividade no uso da força letal. Vale ressaltar que essas mortes são registradas com muito maior frequência nas delegacias da Zona Norte e da Zona Oeste da cidade, e muito menos na Zona Sul. A diferença é ainda muito mais marcada se forem comparadas as vítimas de intervenções policiais dentro e fora das favelas. O número de opositores mortos é maior nas favelas (512, contra 430 fora das favelas) apesar de que, de acordo com o censo de 1991, a população do asfalto é aproximadamente cinco vezes superior à das favelas. Em suma, a polícia age de forma muito mais letal nas áreas mais carentes.

A distribuição étnica das vítimas dos supostos confrontos com policiais é bem diferente da população geral. Por exemplo, os pretos são 8% da população carioca, mas constituem 33% da população reclusa e 30% dos opositores mortos.

Os dados sistemáticos disponíveis mostram que a polícia realmente usa da força letal de forma excessiva e seletiva. A violência policial exerce-se de forma mais intensa contra as áreas menos desenvolvidas da cidade. Pretos e pardos estão sobre-representados entre as vítimas policiais. Todavia, as vítimas de ações policiais possuem uma maior probabilidade de sobrevivência quando são brancas do que quando são pretas ou pardas. Não existe nenhuma explicação aparente para esses resultados, fora um viés racial no uso da violência por parte da polícia.

a que não teriam acesso por outra via, assim como de uma visibilidade social que não alcançariam sem a posse ilegal de armas e sem a capacidade que elas lhes conferem de gerar medo. Certamente não se trata do tipo de empowerment visado pelo conceito de desenvolvimento humano; ao contrário, é um dos mais sérios desafios a serem enfrentados no caminho desse desenvolvimento: oferecer alternativas suficientemente sedutoras, no mundo da educação, do trabalho, do consumo, do lazer e da participação social, ao empoderamento pela força bruta que vem atraindo (e destruindo) uma parte da juventude do município.

Políticas públicas: resultados, atores envolvidos, perspectivas e desafios

Dois fatores impossibilitam avaliar, mais ainda quantificar, os resultados de políticas públicas voltadas para o controle da criminalidade e da violência no Rio de Janeiro. O primeiro é a falta de dados e parâmetros indispensáveis a qualquer avaliação. Salvo poucas exceções, o que se costuma chamar de política de segurança não tem correspondido, aqui ou no resto do país, a estratégias planejadas, com prioridades e metas definidas a partir de diagnósticos precisos dos problemas a enfrentar, restringido-se quase sempre a intervenções reativas, assistemáticas, guiadas pelos problemas imediatos e pelas pressões da chamada opinião pública. Em consequência, as avaliações de eficácia, quando existem, limitam-se à exibição do comportamento positivo deste ou daquele indicador criminal, do aumento do número de prisões e apreensões de drogas e de armas, da divulgação na mídia de ações policiais espetaculares (ou desastrosas), da apresentação de respostas de curto prazo para problemas conjunturais.

O segundo fator é a oscilação dos modelos de segurança pública que acompanha a alternância de coalizões “de esquerda” e “de direita” no governo do Estado. Desde o início da década de 80 têm-se sucedido e confrontado, no Rio de Janeiro, concepções opostas sobre o modo como se deve tratar a questão: uma enfatizando a necessidade de fazer avançar a ordem democrática, respeitando os direitos humanos e empreendendo profundas reformas no aparelho de segurança herdado da ditadura; outra colocando em primeiro plano a eficácia operacional, a obtenção de resultados imediatos na repressão à criminalidade, se necessário em detrimento daqueles princípios.

Entre outros efeitos perversos da alternância está a própria impossibilidade de consolidar resultados, sobretudo de iniciativas que demandem um tempo maior de maturação, que exijam investimentos contínuos, que visem metas de médio e longo prazos. Não se pode dizer que seja um problema exclusivo da área de segurança pública, mas, dada a inexistência de um consenso mínimo, no governo e na própria sociedade, em torno de princípios e linhas de ação prioritários, é nessa área que a gangorra política produz efeitos mais devastadores, impedindo a continuidade, o acúmulo e, portanto, a avaliação de experiências: programas são desmontados ou relegados a segundo plano, reformas são abortadas ou modificadas antes que se tenha podido colher seus frutos, conhecer seus pontos fortes e fracos, avaliar sua eficácia ou ineficácia. Diante da gravidade que os problemas de segurança, incluindo a violência e a corrupção policiais, assumiram no Rio de Janeiro, parece evidente que nenhuma intervenção será capaz de reduzi-los a curto prazo; entretanto, as pressões para que isto ocorra acabam por comprometer os poucos esforços feitos até hoje no sentido de implementar uma política de segurança digna do nome, ou mesmo projetos-piloto localizados e experimentais.

Assim, as intervenções governamentais na área têm-se caracterizado por avanços e recuos, por mudanças bruscas de rota e pela falta de continuidade dos projetos, implicando, na prática, a ausência de uma verdadeira política pública para o setor. Nesse vácuo, tendem a reproduzir-se apenas as formas tradicionais, rotineiras, de organização e atuação dos órgãos de segurança, que não só já se mostraram incapazes de enfrentar com eficácia o problema do aumento da criminalidade, como constituem, elas mesmas, um dos fatores de realimentação do problema.

É no âmbito da sociedade civil carioca que se podem contabilizar alguns avanços mais duradouros, embora muito distantes, ainda, da ampla mobilização que seria necessária para cobrar dos governos compromisso com uma política consistente de segurança. Se, por um lado, como já se mencionou, a pressão do medo tendeu a reforçar visões conservadoras e demandas imediatistas, assistiu-se, por outro, ao desenvolvimento de algumas iniciativas inéditas que ampliaram a participação social no debate e na formulação de programas pertinentes à área.

O exemplo paradigmático é o Viva Rio, movimento apartidário criado em dezembro de 1993, com o objetivo de oferecer respostas democráticas e não-violentas para o enfrentamento da violência e que, desde então, tem desenvolvido numerosos projetos, em parceria com órgãos governamentais e não-governamentais, voltados para os mais diversos públicos-alvo e relacionados, de forma direta ou indireta, ao objetivo de promover a paz por meio da integração social. Sua inovação mais significativa consiste, justamente, no fato de que, pela primeira vez no Rio de Janeiro, soluções para o problema da segurança passaram a ser concebidas fora das instâncias de governo e, mais ainda, fora do âmbito exclusivo da atuação policial – não só ampliando o próprio conceito de segurança pública, como transformando a participação da sociedade num elemento indispensável das políticas para o setor. As linhas de atuação do Viva Rio vão desde campanhas e mobilizações pela paz, até programas de educação, treinamento e profissionalização, sobretudo de jovens moradores em comunidades carentes, segmento mais vulnerável ao envolvimento com a violência, passando pela parceria com a Polícia Militar na implantação do policiamento comunitário, pela criação e manutenção dos Balcões de Direitos, que prestam assistência jurídica em favelas cariocas, pelo programa Viva Cred, que fornece crédito a pequenos empreendimentos, também em favelas, e assim por diante.

Outra iniciativa duradoura, proveniente da sociedade civil, foi o Disque Denúncia, serviço criado em agosto de 1995 pela organização não-governamental Rio Contra o Crime, em parceria com a Secretaria Estadual de Segurança Pública, para captar informações anônimas que pudessem auxiliar o trabalho da Polícia na elucidação de crimes cometidos ou em andamento. Inspirado na organização internacional *Crime Stoppers*, mas com um escopo de atuação mais restrito, o serviço alcançou e manteve um grau de visibilidade raro em iniciativas do gênero, graças ao envolvimento de emissoras de rádio e TV, e de entidades empresariais, como a FETRANSPORT, na sua divulgação.

Um terceiro produto da mobilização social, neste caso especificamente dos movimentos feministas, que cabe mencionar são as Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher, criadas no final dos anos 80 (atualmente há seis em toda a Região Metropolitana, duas no Município do Rio de Janeiro).

Mesmo funcionando precariamente, sem uma rede institucional de apoio capaz de dar encaminhamento às demandas e por várias vezes ameaçadas de extinção, as DEAMs representam, de qualquer modo, um avanço fundamental, seja no sentido de tornar mais visível a vio-

lência doméstica e de gênero, seja fornecendo às mulheres vítimas de violência espaços referenciais para lidar com o problema.

Há diversos outros exemplos que podem ser citados, como outras iniciativas de menor escala que surgiram ao longo das duas últimas décadas: centros de defesa de direitos e promoção da cidadania, serviços de captação de denúncias com focos específicos, serviços de atendimento a vítimas, programas de apoio a segmentos de risco, instituições de mediação de conflitos – para mencionar apenas alguns tipos de experiências que vêm sendo empreendidas como respostas da sociedade ao crescimento da criminalidade e da violência no Rio de Janeiro. Mas importa sobretudo ressaltar três aspectos que caracterizam a evolução recente do tratamento local desse problema: em primeiro lugar o inegável amadurecimento de setores da sociedade civil no esforço de fugir à apatia ou à sedução das propostas messiânicas e autoritárias, ampliando sua participação e fornecendo um contraponto à idéia profundamente arraigada nos órgãos e gestores da política de segurança, de que esta é assunto exclusivo do Estado, questão de polícia, não um espaço para o exercício da cidadania ou para a expressão de demandas sociais. Em segundo lugar, e por motivos diversos, inclusive o tradicional fechamento dos órgãos de segurança ao diálogo externo, a dificuldade de estabelecer articulações produtivas entre as múltiplas iniciativas da sociedade civil e as ações governamentais na área da segurança pública. Em terceiro, a desconexão entre intervenções de diferentes níveis de go-verno (federal, estadual, municipal), e entre órgãos de cada um desses níveis, com a conseqüente perda de possíveis sinergias entre projetos com algum valor preventivo da violência e do crime.

Exemplo típico é o Favela-Bairro, programa de urbanização da prefeitura municipal, que, em si mesmo, não tem poder de reduzir a violência, mas, pelo seu impacto na qualidade de vida e na restauração da presença do poder público em áreas carentes, poderia estar sendo acompanhado, com grande ênfase, de iniciativas estaduais voltadas para a melhoria das condições de segurança dentro das comunidades atendidas. Outro exemplo, na direção inversa, foi a experiência de policiamento comunitário desenvolvida em Copacabana pela PMERJ, que, durante seus dez meses de funcionamento (setembro de 1994 a julho de 1995), não conseguiu obter praticamente nenhuma colaboração de órgãos municipais para controlar a desordem e resolver problemas de qualidade de vida no bairro.

O quadro que se desenha a partir das observações acima sugere que, a despeito de inquestionáveis avanços, permanecem praticamente inalterados os desafios existentes para o enfrentamento eficiente do problema no Rio de Janeiro: no que diz respeito às políticas de segurança *stricto sensu*, pressões imediatistas e oscilações das linhas de atuação têm, na prática, favorecido a reprodução de rotinas discricionárias, a resistência a mudanças mais profundas e a continuidade de formas obsoletas de atuação e gestão. Já no que se refere à sociedade civil, a mobilização ampliada nos últimos anos não consegue produzir resultados agregados palpáveis porque as iniciativas não se articulam entre si, nem, salvo poucas exceções, às políticas estatais. No plano destas últimas, a concorrência entre distintas esferas de governo dificul-

ta, quando não impede, um esforço conjunto de atuação sobre condições e ambientes sociais favoráveis ao crime, que faça convergir intervenções sociais, econômicas, urbanísticas e policiais nas áreas mais problemáticas da cidade.

A permanência dos desafios na área da segurança não deve reforçar o ceticismo, e menos ainda apostas em intervenções autoritárias, que não só não resolvem, como realimentam o problema. O falso trade off entre combate ao crime e respeito aos direitos humanos já se demonstrou ineficaz e pernicioso, seja no Rio de Janeiro ou em outras partes do mundo. Do mesmo modo, já se revelou improdutiva a tradicional dicotomia mepolíticas sociais versus política de segurança, que por muito tempo, em nome do enfrentamento prioritário das causas sócioeconômicas, paralisou os setores mais progressistas da sociedade, tornando-os incapazes de formular propostas específicas para a redução da violência e do crime.

Há duas idéias complementares ganhando terreno no Brasil: primeiro, de que a melhora das condições de segurança faz parte dos requisitos de acesso à cidadania, ao bem-estar social, à equidade e à democracia; logo, de que não há oposição, mas convergência, entre os objetivos de reduzir a insegurança e promover a extensão dos direitos e do desenvolvimento humanos a toda a população. Segundo, de que política de segurança pública não consiste apenas na repressão ao crime, mas num conjunto integrado de intervenções em diversas frentes, com participação imprescindível dos vários níveis e setores de governo, da sociedade civil e das comunidades locais. Em todo o país observa-se hoje uma ampliação do debate público sobre o tema e sua incorporação à agenda dos mais diversos segmentos políticos, inclusive daqueles tradicionalmente afastados desse debate. Outro fato novo é o crescente interesse das prefeituras municipais pelas questões de segurança, que pode resultar, a médio prazo, em maior descentralização e em maior integração local das políticas voltadas para o enfrentamento do problema, tirando-as do âmbito exclusivo de atuação das secretarias de segurança estaduais.

Pioneiro na mobilização social em torno de propostas democráticas para a redução da violência, o Rio de Janeiro conheceu, no final dos anos 90, a tentativa inédita de implantar uma política de segurança articulada, pautada pela combinação entre eficácia no controle da criminalidade e respeito aos direitos humanos. Essa tentativa mostrou um caminho possível e estabeleceu parâmetros para o debate que hoje se trava em escala nacional. A retomada e expansão desse caminho, incorporando, por exemplo, a nova ênfase na municipalização da segurança pública, é talvez a melhor aposta a fazer no momento, como alternativa ao ceticismo, à apatia e ao desespero que facilmente tomam os cariocas quando confrontados com a magnitude e a persistência dos problemas existentes nessa área.

Respeito aos direitos humanos

No final da década de 90 o tema da segurança pública assumiu importância central na agenda política carioca. Nessa época surge também no Rio de Janeiro um dos mais articulados conjuntos de propostas para o desenvolvimento de uma política de segurança, capaz de conjugar eficiência no combate ao crime e respeito aos direitos humanos. Abaixo um resumo dessas propostas, que não cedem à falsa contraposição entre eficácia operacional e respeito aos direitos universais do ser humano.

A. Humanização das rotinas de trabalho e dos padrões de atendimento da Polícia Civil.

As delegacias são espaços temidos e evitados. A renovação de seus prédios e equipamentos; a eliminação das carceragens, que são ilegais; e o atendimento aos cidadãos sendo apoiado por estudantes universitários treinados, assistentes sociais e membros da Defensoria e do Ministério Públicos, criariam um novo ambiente, dificultando a corrupção e as violações de direitos humanos.

Um gerenciamento moderno pode separar outras funções – administração e atendimento ao público – do trabalho policial, para que esse concentre-se em suas atribuições básicas de investigar crimes e instruir inquéritos – normalmente desenvolvidas em condições precárias. A adoção da tecnologia de informação, para informatizar registros, georreferenciá-los e integrá-los aos outros bancos de dados do sistema de justiça criminal, conduz ao compartilhamento de informações, agilizando inquéritos e encurtando a atual tramitação burocrática dos trabalhos policiais. Outra medida, como a reformulação dos Registros de Ocorrência, pode ampliar a quantidade e qualidade dos dados disponíveis para o conhecimento das condições de segurança, das dinâmicas criminais e de aspectos mais obscuros dos fenômenos de violência, como, por exemplo, a violência doméstica. Com isso, é possível planejar estratégias específicas de atuação e avaliar resultados do trabalho policial com base num conjunto detalhado e confiável de informações.

B. Centros e redes de serviços para setores específicos da população vitimados pela violência

Merecem tratamento especializado questões que alimentam a violência: as agressões domésticas e contra a mulher, a discriminação e a violência contra minorias raciais e sexuais, e os crimes contra o meio-ambiente. As metas de prevenção e enfrentamento da violência de gênero e intrafamiliar, são alcançáveis com a criação de abrigos, para oferecer hospedagem sigilosa e apoio médico, jurídico, psicológico e social às mulheres vítimas de violência; a reestruturação das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher, com a reciclagem seus profissionais; a instituição de serviços telefônicos especializados, para fornecimento dos serviços disponíveis no estado às mulheres vítimas de violência; a parceria com entidades civis e voluntários pode multiplicar os recursos disponíveis, congregando e capacitando pessoas e organizações voltadas ao atendimento de mulheres vitimadas, e ao de homens agressores encaminhados pela justiça para cumprirem pena, viessem indicados pelos centros de atendimento para mulheres em situação de violência, ou que procurassem espontaneamente por tais serviços. Parcerias com grupos gays e com o movimento negro funcionam para o apoio a vítimas de discriminação. A Alta Comissária de Direitos Humanos da ONU elogiou serviços como o SOS telefônico para homossexuais vítimas de violência civil ou policial e o centro de referência destinado aqueles que são vitimados por preconceito racial. A informação também pode conservar o meio-ambiente, através de medidas como a padronização dos todos os registros governamentais, para integrar o tratamento dos crimes ambientais.

C. Treinamento e requalificação policial

Reciclagem e requalificação de policiais são estratégicos para uma verdadeira política de segurança. Parcerias com organizações civis e universidades são efetivas na provisão de serviços que vão desde a escolarização para escalões inferi-

ores, até atividades destinadas aos altos escalões, complementando treinamentos em assuntos tão diversos como policiamento comunitário, direitos humanos, racismo, sexismo, homofobia, estigma, preconceito, violência doméstica e técnicas de mediação de conflitos.

D. Integração do trabalho policial

O oferecimento de baixa remuneração aos policiais os induz a alternativas que comprometem a segurança pública: o segundo emprego (especialmente na segurança privada, sobre a qual é precária a fiscalização do poder público) e mesmo a corrupção. A captação de recursos não-estatais poderia cobrir distintos serviços de segurança pública que atualmente são prestados gratuita e informalmente. Com maior arrecadação, podem ser viabilizados investimentos em recursos materiais e humanos, possibilitando a formalização e controle do segundo emprego. Enquanto prossegue os debates sobre a fusão das polícias civis e militares, é importante integrá-las, ministrando treinamentos comuns e incentivando mais cooperação e menos competição no patrulhamento ostensivo e preventivo, nas investigações e na repressão. É importante restaurar a imagem da Polícia, recrutando apenas policiais de comportamento ílibado, melhorando a qualidade dos serviços prestados e isolando focos de corrupção e o corporativismo.

E. Planejamento especializado, descentralização e integração de políticas públicas

A especificidade de problemas locais de segurança é melhor enfrentada através da descentralização da política de segurança e integração dos serviços policiais com de outras agências provedoras de serviços públicos. Há um ganho de eficiência com a demarcação espacial das responsabilidades dos órgãos policiais, e seu acompanhamento por conselhos comunitários formados por lideranças da sociedade civil, representantes da Defensoria e do Ministério Públicos, da Secretaria de Segurança, e os comandos policiais locais. Unidades territoriais de planejamento permitem o monitoramento e avaliação do trabalho policial, além da distribuição de incentivos aos agentes das áreas que reduzam índices de criminalidade, com maior eficiência investigativa e menos violações de direitos por parte dos policiais. Essas unidades especializadas permitem a integração entre ações policiais com o provimento de serviços públicos básicos que influenciam as condições de segurança de cada localidade, como iluminação, urbanização, guarda municipal. E a coincidência das circunscrições policiais com as divisões administrativas oficiais, como os bairros, permite o melhor planejamento da oferta de todos os serviços públicos, e seu monitoramento descentralizado através de indicadores quantitativos, pesquisas qualitativas e consultas diretas, que podem avaliar as condições de segurança, dificultando a manipulação de informações e instituindo uma referência comum para a comparação entre áreas.

F. A transparência policial - accountability

A transparência policial, através de mecanismos de controle externo das polícias, induz a substituição de métodos violentos e arbitrários de tratamento da população, em particular dos habitantes de áreas carentes da cidade e do estado. Instituições como ouvidorias – ombudsman –, dotadas de poder e estrutura investigativa desvinculadas da esfera policial (como ocorre em outros países), são capazes de captar denúncias sobre práticas ilícitas cometidas por policiais, e fiscalizar o trabalho de apuração e punição de desvios como extorsão, abuso de autoridade e má qualidade do atendimento. Essa ferramenta de controle externo combate a impunidade de crimes cometidos por agentes da lei. Nas comunidades carentes sujeitas a situações agudas de violência, a combinação do atendimento de demandas básicas da população com ações policiais repressivas contra o tráfico de drogas e de armas, sob o estrito controle dos métodos de ocupação empregados pela Polícia, viabiliza uma repressão policial qualificada, capaz de gerar resultados eficazes sem altos riscos de vitimização aleatória e sem afronta aos direitos humanos, produzindo benefícios adicionais, se acompanhada da ampliação do acesso a bens e serviços essenciais e da abertura de canais permanentes de comunicação entre a população moradora e o poder público. Tais iniciativas podem abrir caminho para a implantação de um policiamento comunitário em favelas, de patrulhamentos com intensa participação das comunidades locais, na definição de prioridades e no controle externo da ação policial.