

Segurança pública no Rio de Janeiro

A situação a que o Rio de Janeiro chegou não será revertida do dia para noite por nenhuma fórmula mágica. Uma melhoria sustentável da situação pressupõe mudanças só alcançáveis com investimentos contínuos e ações que perdurem para além do mandato deste ou daquele governante.

Leonarda Musumeci

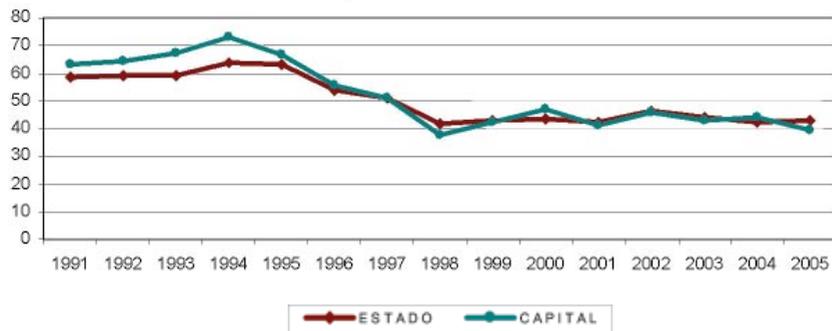
Professora do Instituto de Economia da UFRJ e coordenadora da área de Criminalidade e Violência do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes



1. Um quadro calamitoso

Nos últimos 15 anos (1991 a 2005), de acordo com dados da Polícia Civil, 104.589 pessoas morreram assassinadas no estado do Rio, uma média de quase 7 mil mortes por ano. É como se toda a população atual da Barra da Tijuca tivesse sido varrida do mapa nesse período. A taxa de homicídios dolosos (intencionais), que estava em alta acelerada até 1994, decresceu em 1995-1998, mas estacionou a partir daí, permanecendo num patamar muito elevado, tanto no estado como na capital: cerca de 40 mortes por cem mil habitantes, segundo os dados policiais, ou mais de 50 por cem mil, segundo a estatística do sistema de saúde. Isso equivale a 14 ou 18 vezes a taxa da cidade de Londres, a 6 ou 7 vezes a taxa de Nova York e ao dobro da registrada em Bogotá, capital da Colômbia, no ano de 2005.

TAXA DE HOMICÍDIOS POR CEM MIL HABITANTES
Estado e Município do Rio de Janeiro - 1991/2005



Fonte: Instituto de Segurança Pública/SSP-RJ, com base em Registros de Ocorrência da Polícia Civil, e IBGE (Censos Demográficos 1991 e 2000; Contagem Populacional 1996 e estimativas intercensitárias).
Elaboração: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania/Universidade Candido Mendes (CESeC-Ucam).

Não é exagero dizer que há um verdadeiro genocídio em curso no Estado do Rio, sobretudo quando observamos o que vem acontecendo com os jovens de sexo masculino. Em 2004, segundo informações do Datasus/Ministério da Saúde, a taxa de homicídios de homens na faixa de 20 a 24 anos de idade foi de 268 por cem mil habitantes. Entre os rapazes negros (pretos e pardos, de acordo com a classificação do IBGE), foi ainda maior: 369 por cem mil pretos e 394 por cem mil pardos. Os índices das faixas etárias imediatamente inferior (15 a 19 anos) e superior (25 a 29) também foram altíssimos, sempre acima de 200 por cem mil entre os jovens negros. São números assombrosos, iguais ou maiores que os de nações conflagradas por guerras. E vêm-se mantendo ao longo do tempo, como mostra o levantamento periódico da Unesco intitulado “Mapa da violência: os jovens no Brasil”, baseado nos dados do sistema de saúde. Esse levantamento revela ainda que, de 1993 a 2002, o Rio de Janeiro foi o estado brasileiro com maior taxa de assassinatos de jovens de 15 a 24 anos, só tendo perdido o primeiro lugar duas vezes (em 1998 e 2001) para o estado de Pernambuco.

Outro indicador da máquina de

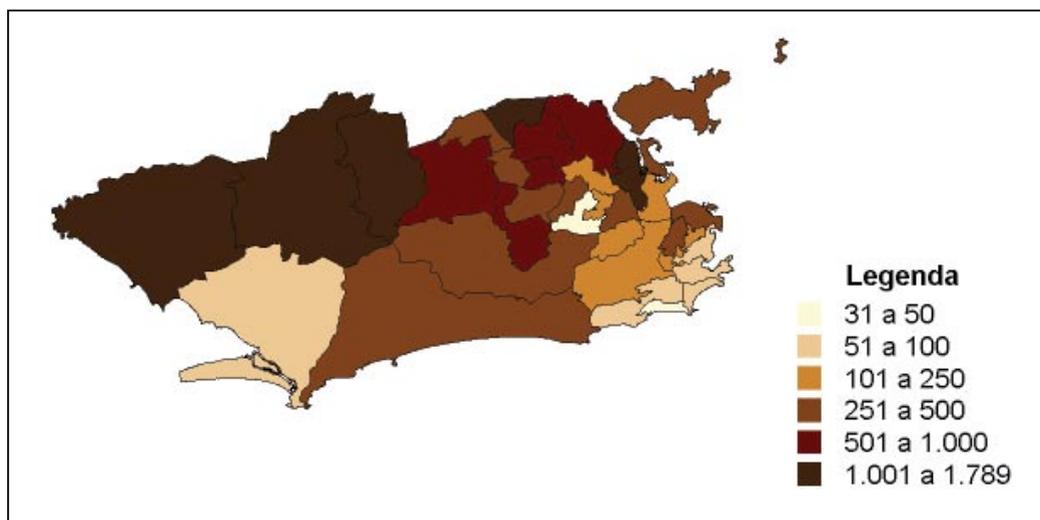
destruir vidas aqui atuante é o exponencial crescimento dos “autos de resistência” – mortes de civis por policiais atribuídas a confrontos armados, mas que em vários casos os laudos periciais demonstram ser produto de execuções sumárias. Entre 1997 e 2005, o número de vítimas desse tipo de ocorrência no estado passou de 300 para 1098, um acréscimo de 266% e

uma média de 687 mortes por ano. Para se ter uma idéia, isso equivale a quase o dobro da média anual de civis mortos por todas as polícias norte-americanas (federal, estaduais, municipais e de condado) no mesmo período: 350 pessoas, segundo dados do FBI.

Não bastasse a violência letal visível, expressa pelos indicadores acima, também

aumentou muito no estado do Rio o número de pessoas registradas como desaparecidas, a maioria das quais vítimas de homicídio cujos corpos nunca são encontrados, ou só são encontrados muito tempo depois, em cemitérios clandestinos usados por traficantes de drogas, grupos de extermínio e outras organizações criminosas.

Vítimas de Homicídios Dolosos, por Delegacias Distritais – Município do Rio de Janeiro – 2000 a 2005



Fonte: ISP/SSP-RJ, com base em Registros de Ocorrência da Polícia Civil. Elaboração: CESeC-Ucam.

Esse número cresceu 68% entre 1991 e 2005, passando de 2616 para 4397 e representando uma média anual de 3548 “desaparecidos” nos últimos 15 anos. Supondo-se que 70% desses casos sejam efetivamente de assassinatos, como estimam agentes do Serviço de Descoberta de Paradeiros, da Polícia Civil, a taxa de homicídios dolosos do estado em 2005 aumenta de 43 para 63 vítimas por cem mil habitantes. E, se fossem computados ainda todos os latrocínios (roubos com morte), todas as lesões corporais seguidas de morte e 50% das “mortes com tipificação provisória” (casos em que a polícia não consegue definir imediatamente a causa do óbito, e que podem ser depois reclassificados como homicídios, suicídios, acidentes ou mortes naturais), o índice de violência letal em 2005 chegaria a 68 vítimas por cem mil habitantes. Ainda assim, seria, provavelmente,

uma taxa subestimada, visto que parte dos “desaparecimentos” sequer ganha registro policial, devido à ameaça de represálias a que parentes e testemunhas muitas vezes estão submetidos.

Num estado onde a vida vale tão pouco, onde os jovens, especialmente jovens negros e pobres, têm tão alta probabilidade de morrer assassinados e onde há quase uma década a taxa de homicídios dolosos está estagnada ou em ascensão, ao mesmo tempo que a violência policial cresce continuamente, não se pode esperar que as condições de segurança sejam boas para ninguém. Se não conseguiram conter o genocídio juvenil, nem a brutalidade da polícia contra segmentos mais desfavorecidos da população, dificilmente as políticas de segurança adotadas nos últimos decênios poderiam ser eficazes para controlar a criminalidade e a violência em geral. Noutras palavras:

se a preservação da vida não foi até agora prioridade de tais políticas, por que imaginar que o patrimônio seria bem protegido no Rio de Janeiro, ou que seus habitantes poderiam estar a salvo das mais variadas formas de violência? Como instituições incapazes de prevenir, investigar e punir crimes de morte teriam condições de prevenir, investigar e punir milhares de assaltos que ocorrem cotidianamente nas ruas, nas residências, nos transportes coletivos e nos estabelecimentos comerciais? Como uma polícia matadora e discriminatória poderia obter respeito, apoio e colaboração da população para mapear e desbaratar quadrilhas criminosas, esquemas de receptação, rotas do tráfico de armas e redes de corrupção – vigas-mestras da criminalidade “com fins lucrativos”?

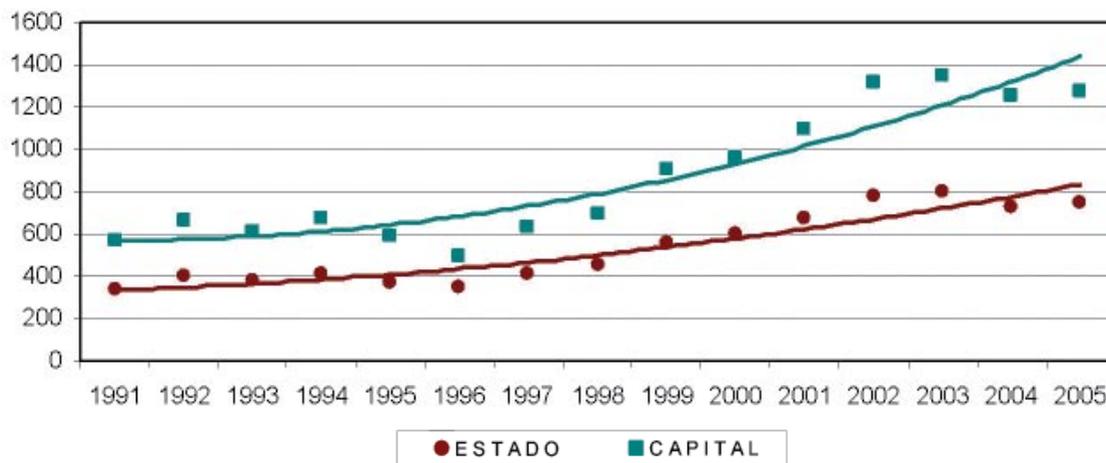
Os dados referentes a delitos violentos contra o patrimônio no Rio

de Janeiro respondem por si a essas perguntas. Nos últimos 15 anos, os únicos tipos de crimes que caíram significativamente no estado foram as extorsões mediante seqüestro – graças, entre outras coisas, à criação do Disque-Denúncia, por iniciativa da sociedade civil –, e os roubos a estabelecimentos financeiros, estes reduzidos sobretudo pelo reforço da vigilância privada e pela exteriorização dos serviços bancários para os caixas eletrônicos (o que protegeu as instituições, tornando menos atrativo o clássico assalto a banco, mas, em compensação, expôs os clientes a novas modalidades de violência, como o seqüestro-

relâmpago). No mais, os crimes violentos contra o patrimônio só fizeram aumentar: de 1991 a 2005 o número absoluto de roubos registrados cresceu 167% e a taxa por cem mil habitantes, 122%; só os roubos a transeunte, nesse período, aumentaram 225% em quantidade absoluta e 171% ponderados pela população; os registros de assaltos em coletivos – mesmo com o expurgo dos roubos de telefone celular, que em 2001 passaram a ser contabilizados à parte – cresceram 76% em quantidade e 46% na taxa por cem mil habitantes; os de roubo de carga subiram 112% e os de extorsão sem seqüestro, nada menos que 861% (ou 702%, pelo índice

ponderado). Quanto às subtrações de veículos, o número absoluto de roubos aumentou 104% e a taxa por cem mil habitantes, 70%, além de ter mais que dobrado a razão entre roubos e furtos: de 0,7 para 1,6 (dito de outro modo, a relação se inverteu: em 1991 registrava-se 1,5 furto para cada roubo e em 2005, 1,6 roubo para cada furto). Esse último indicador assinala um grande aumento do uso de violência na apropriação ilegal dos veículos, possivelmente induzido pela crescente facilidade de acesso a armas de fogo e, portanto, do recurso à coação, em lugar da “inteligência criminosa” necessária para desativar dispositivos anti-furto.

TOTAL DE ROUBOS REGISTRADOS, POR CEM MIL HABITANTES
Estado e Município do Rio de Janeiro - 1991/2005



Fonte: Instituto de Segurança Pública/SSP/RJ, com base em Registros de Ocorrência da Polícia Civil, e IBGE (Censos Demográficos 1991 e 2000; Contagem Populacional 1996 e estimativas intercensitárias). Elaboração: Centro de Estudos de Segurança e Cidadania/Universidade Candido Mendes (CESeC-Ucam).

Logo, não é por acaso que o medo e a insegurança tomaram conta da população fluminense de todos segmentos econômicos, sociais e educacionais, em particular da que habita a região metropolitana, onde se concentram 70% ou mais de quase todas as modalidades de violência registradas pela polícia. Ainda que a sensação individual de insegurança possa não andar sempre pari passu com os riscos reais de vitimização; ainda que ela esteja sujeita ao efeito-dominó da cobertura jornalística e das narrativas de experiências alheias

– fazendo, por exemplo, com que moradores de bairros menos violentos sintam-se tão ou mais ameaçados que os de bairros muito violentos –, não há como negar que a situação é de fato calamitosa.

O Rio que, desde o início da década de 1990, tornara-se exemplo nacional de mobilização e ponta de lança de novas reflexões e experiências em segurança pública, hoje anda na marcha-ré da História, com sua população vivendo cada vez mais acuada pelo medo, cada vez mais descrente de governos e instituições, cada vez mais entregue

à apatia, ou, o que é pior, ao puro e simples desejo de vingança. Enquanto isso, outros estados – como Minas Gerais e mesmo São Paulo – vêm conseguindo nos últimos anos baixar sistematicamente seus índices de criminalidade violenta. No caso de Minas, pode-se dizer que a área da segurança passa por uma verdadeira revolução, fruto de uma vontade política que tem logrado prosperar acima de interesses corporativos e de disputas político-partidárias. É o que falta ao Rio de Janeiro, mas é também o que reacende a esperança de uma saída possível.

2. Que medidas seriam necessárias para a implantação de uma política séria de segurança pública para tornar o Rio mais seguro?

Antes de mais nada, uma política de segurança séria não pode prometer milagres. A situação a que o Rio de Janeiro chegou, após décadas de descaso e de descabros, não será revertida do dia para a noite por nenhuma fórmula mágica. Embora possam e devam ser adotados programas emergenciais para aliviar a curto prazo os sintomas mais graves da crise – especialmente o número de mortes violentas, que, como vimos, é absurdamente alto no estado –, uma melhoria sustentável dessa situação pressupõe mudanças só alcançáveis a médio e longo prazos, com investimentos contínuos e ações que perdurem para além do mandato deste ou daquele governante. Pressupõe, entre outras coisas: (a) modernização organizacional, gerencial, técnica e cultural das polícias – que, literalmente, pararam no tempo; (b) convergência de políticas sociais, culturais, urbanas e de segurança; (c) articulação entre os governos estadual, federal e municipais; (d) engajamento efetivo da sociedade civil no enfrentamento da criminalidade e da violência; (e) organismos independentes e eficazes de controle externo da atividade policial; (f) participação ativa de instituições acadêmicas e centros de pesquisa na produção de diagnósticos qualificados dos problemas a resolver, assim como no monitoramento e na avaliação das políticas adotadas com esse fim; (g) aumento da rapidez e qualidade do trabalho do Ministério Público e da Justiça, para reduzir a impunidade; (h) reforma do sistema carcerário, para que não continue funcionando como “cemitério dos vivos”, depósito de pobres, nem como sede de comandos criminosos, antros de corrupção institucional e “cursos de doutorado” em violência.

O primeiro passo é, portanto, deixar de confortar-se ilusoriamente com a crença em panacéias, sejam elas o endurecimento da legislação, a introdução da pena de morte, a

redução da maioria penal, o aumento do número de policiais nas ruas, a ocupação militar das cidades, o cercamento das favelas, ou mesmo o crescimento econômico. Onde a situação de segurança pública teve uma evolução favorável – como nas cidades de Nova York e Bogotá, em municípios da Região Metropolitana de São Paulo, ou no estado de Minas Gerais – isso não decorreu de nenhuma “solução” milagrosa, mas sim de um conjunto articulado de esforços de diversas instâncias estatais e da sociedade civil para reduzir a criminalidade e a violência, a partir de um consenso básico em torno da importância prioritária desses problemas.

Assim, outro passo fundamental é a redefinição da pauta de prioridades e a construção de uma “vontade política” – que só perdura com participação e pressão social – para que um programa de segurança pública digno do nome seja implantado no estado. Algumas das transformações necessárias exigirão muita perseverança dessa vontade política, sob pena de caírem no vazio ou de sucumbirem às resistências e dificuldades que fatalmente se manifestarão: por exemplo, a reforma das mentalidades e práticas secularmente arraigadas nas polícias; a canalização de recursos compatíveis com a gravidade dos problemas a serem enfrentados nessa área; a obtenção de uma convergência mínima de ações da União, do estado e dos municípios mais atingidos, para conter a criminalidade violenta.

Geração de conhecimento é um

terceiro ingrediente importante. O estado do Rio avançou bastante na produção de estatísticas policiais, se comparado a outras unidades federativas, mas progrediu pouco ou nada na utilização dessas informações para planejar políticas, monitorar sua execução e avaliar os seus resultados. A colaboração entre órgãos de segurança pública e centros universitários, no desenvolvimento de pesquisas aplicadas e sistemas de gerenciamento da informação, já se sedimentou, por exemplo, no estado de Minas Gerais, com a parceria permanente entre a Polícia Militar e a UFMG. No Rio de Janeiro, porém, ela ainda é rejeitada por boa parte das autoridades da área, que a consideram uma intrusão inaceitável em supostos “segredos de Estado” – como são tratadas aqui as informações de segurança, mesmo as informações estatísticas. Além disso, vivem em absurda penúria e corporativamente cerceados os órgãos geradores do conhecimento técnico imprescindível para as investigações criminais, como os Institutos Médico-Legal, Félix Pacheco e Carlos Éboli, que continuam fazendo parte da estrutura policial. Uma política de segurança séria precisa contar, ao contrário, com órgãos de perícia técnica isentos, autônomos em relação às polícias e dotados de recursos suficientes para o desempenho das suas funções. Precisa também valer-se do *know-how* e da independência de centros universitários de pesquisa para ampliar os recursos intelectuais a serviço da redução da violência.

“ Uma política de segurança séria não pode prometer milagres. ”



Reforma institucional e controle externo das polícias são objetivos que não podem faltar a essa política séria de segurança. O nível de descrédito atingido pelas instituições policiais fluminenses, a degradação da sua imagem junto a todos os segmentos sociais – seja pela violência, pela corrupção, pelo envolvimento com o crime, pela ineficácia ou por tudo isso – impossibilita romper a trágica situação da segurança no estado. Embora com certeza existam muitos policiais valorosos, competentes e honestos, é um grande equívoco individualizar os desvios e esquecer que, quando eles prosperam tanto como no Rio de Janeiro, algo está muito errado com a própria estrutura institucional, não só com indivíduos ou grupos isolados no seu interior. Em outras palavras, não se resolve o problema apenas extirpando “maças podres” ou “bandas podres”, e sim reformando as estruturas podres, herdadas do regime militar e até hoje infensas à democratização e à modernização – sob cuja capa se abrigam a violência, a tortura, os abusos de poder e a corrupção. Por esse motivo, também, é imprescindível a existência de mecanismos vigorosos de controle externo, que não se limitem a acolher denúncias de casos particulares, mas favoreçam uma mudança profunda dessas estruturas obsoletas, para que elas deixem de ser parte do problema e passem a ser parte das soluções. Desnecessário dizer que a valorização salarial e profissional, a melhoria das condições de trabalho e o investimento maciço na formação e treinamento dos policiais são igualmente imprescindíveis à mudança das mentalidades e práticas hoje predominantes nessa área.

Outro elemento-chave da política a que vimos nos referindo é a integração do trabalho policial – que vai do policiamento ostensivo à investigação e à montagem dos inquéritos criminais enviados ao Ministério Público. Desconstitucionalizar (ou desfederalizar) a estrutura e as atribuições das polícias militar e civil, engessadas pela Carta de 1988, constitui um passo importante para que os estados possam organizar

seus sistemas de segurança de acordo com suas necessidades específicas, unificando as instituições e as carreiras, ou encadeando de outro modo as atividades policiais. Mas, enquanto a desconstitucionalização não ocorre, algumas medidas podem ser tomadas para reduzir a “esquizofrenia” de um sistema em que as polícias não só não trabalham juntas no dia-a-dia, como ainda disputam espaço entre si. Medidas que já vêm sendo adotadas por outros estados são, por exemplo, cursos de formação comuns para policiais das duas corporações e gabinetes de gestão integrada da segurança, envolvendo também representantes de outros órgãos, como as guardas municipais metropolitanas, a Polícia Federal, o Ministério Público, a Justiça, o Sistema Penitenciário e a Defesa Civil.

Ao lado da mobilização dessas instituições para um esforço conjunto de redução da violência, é fundamental ainda a articulação das ações de segurança com programas econômicos, sociais, educacionais e culturais voltados para as áreas onde se concentra a criminalidade e para os segmentos mais vulneráveis da população. Nenhuma política de segurança pode produzir resultados duradouros apenas com ações repressivas, embora estas sejam também necessárias. A recuperação dos espaços sob domínio de grupos armados e a abertura de alternativas para a parcela da juventude mais suscetível à cooptação pelo tráfico de drogas dependem, sobretudo, de uma “invasão social” coordenada, que alie medidas especificamente de segurança (como o desarmamento e o policiamento comunitário) à regularização fundiária e urbana; à formalização dos serviços públicos (transporte coletivo, luz, gás, telefone etc.) que hoje, em vários locais, são fornecidos ilegalmente e controlados por máfias; à oferta de atividades educacionais, culturais e esportivas realmente atraentes para os jovens, e assim por diante. O que demanda, por sua vez, convergência de ações dos três níveis de governo em torno de um programa pactuado de reversão do quadro caótico de

abandono das zonas de favelas e das periferias urbanas – não por acaso as áreas onde se enraizam mais facilmente os grupos criminosos e onde as polícias agem de forma mais desregrada e arbitrária, realimentando ao invés de conter a violência.

Finalmente, é imprescindível a participação da sociedade civil na formulação e no monitoramento das políticas, na cobrança de resultados, no estabelecimento de parcerias para implementação de programas específicos, no exercício do controle externo das polícias, no fornecimento de informações que subsidiem as medidas de redução da criminalidade. E também como força sustentadora da “vontade política” necessária para enfrentar efetiva e seriamente o problema da segurança no Rio de Janeiro – força que pode ser potencializada por uma postura fiscalizadora e propositiva da mídia. Mas tudo isso sob a premissa básica de que é preciso enfrentar o problema de modo global, integrado, e não visando somente à proteção de algumas áreas ou camadas sociais. A saída do caos e da barbárie, como já foi dito, não se fará com medidas puramente repressivas, que reforcem a segregação e a exclusão. Não existirá um Rio mais seguro enquanto boa parte de seus habitantes viverem à margem do Estado de Direito, imprensados entre o domínio de criminosos armados e o arbítrio policial. Assim como não há democracia se for só para poucos, também não haverá segurança só para alguns.

Referências bibliográficas

ROLIM, Marcos. A síndrome da rainha vermelha: policiamento e segurança pública no século XXI. Rio de Janeiro, Univ. de Oxford/Ed. Jorge Zahar, 2006.

SENTO-SÉ, João Trajano (org.). Prevenção da violência: o papel das cidades. Rio de Janeiro, Ed. Civilização Brasileira, 2006

SOARES, Luiz Eduardo. Segurança tem saída. Rio de Janeiro, Ed. Sextante, 2006. 🇧🇷