

Violência, omissão e insegurança pública: o pão nosso de cada dia*

Julita Lemgruber¹

O Brasil não está em guerra, mas nossas taxas de mortes violentas superam até mesmo países que vivem conflitos armados. E os jovens são vítimas preferenciais. No município do Rio de Janeiro, por exemplo, 3.937 adolescentes foram mortos à bala entre dezembro de 1987 e novembro de 2001. No mesmo período, nos combates entre Israel e Palestina, 467 adolescentes morreram como resultado da ação de armas de fogo.²

Entre os anos de 1980 e 2001, houve 646.158 homicídios dolosos no país, o que equivale a mais de 30.000 assassinatos por ano. Como se pode observar no Gráfico 1,³ a curva de homicídios cresce sistematicamente, embora apresente uma queda entre os anos de 1990 e 1992. Para alguns especialistas, o que aconteceu no período não foi uma redução real do número de mortes, mas um problema de registro de dados. Entre 1990 e 1992 houve um brutal acréscimo do número de registros de “mortes por armas de fogo e intencionalidade desconhecida”, o que provocou a redução do número de registros de homicídios. Ademais, grande parte do problema parece ter acontecido no Rio de Janeiro, embora não se saiba exatamente as razões para essa ocorrência.⁴

* Trabalho apresentado no Encontro Anual dos Acadêmicos da Academia Brasileira de Ciências em 1º de junho de 2004.

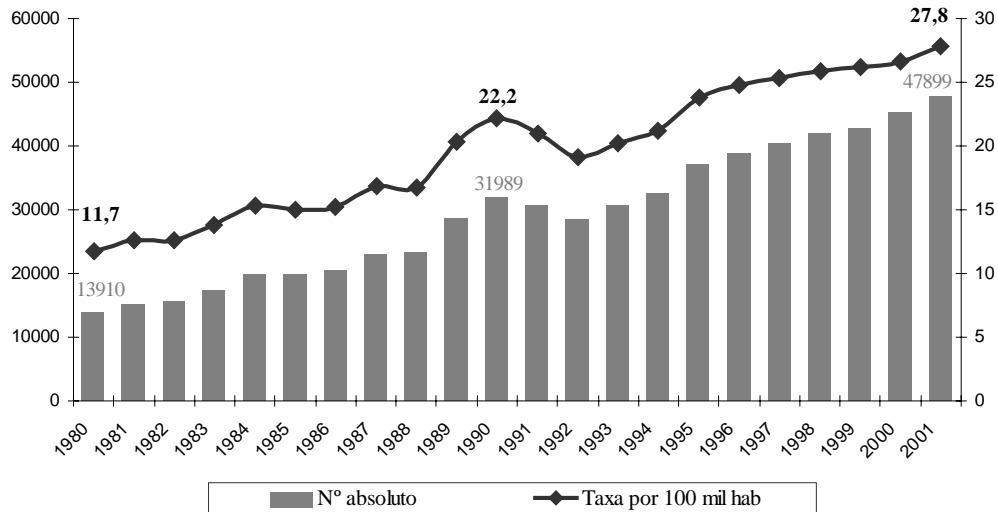
¹ Julita Lemgruber é socióloga e diretora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes (CESeC/UCAM).

² Dowdney (2003).

³ Os gráficos aqui apresentados foram elaborados por Leonarda Musumeci e Doriam Borges, respectivamente coordenadora de área e estatístico do CESeC.

⁴ Cf. Gláucio Ary Dillon Soares (1999).

Gráfico 1 – Homicídios no Brasil: números absolutos e taxas por cem mil habitantes – 1980 a 2001



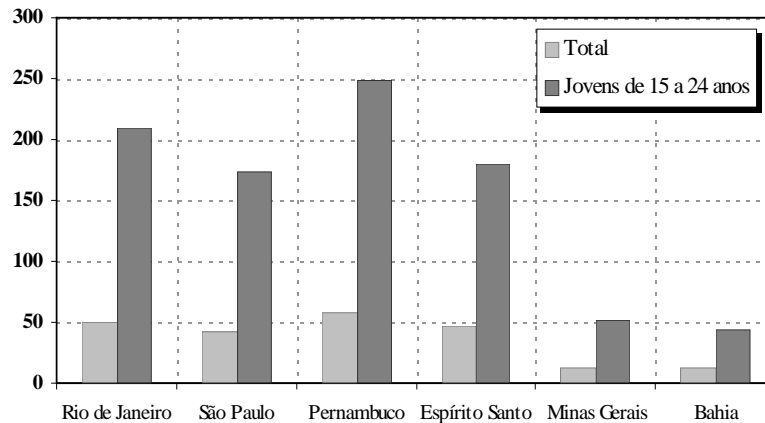
Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade – DATASUS

De qualquer forma, importa registrar que o Brasil passou de 11,7 homicídios por cem mil habitantes em 1980 para 27,8 por cem mil em 2001. Para se ter uma idéia da dimensão desses números, é bom lembrar que os países da Europa ocidental, por exemplo, têm taxas inferiores a 3 mortes por 100.000 habitantes, os Estados Unidos encontram-se na faixa de 5 a 6 mortes por 100.000 e nossa vizinha Argentina tem índices semelhantes aos norte-americanos.

As informações hoje existentes revelam que outro fenômeno muito preocupante encontra-se em curso no país. Diversos estudiosos sustentam que o Brasil assiste a um verdadeiro genocídio de jovens pobres, sobretudo negros, principalmente como resultado do aumento vertiginoso das dinâmicas criminais ligadas ao tráfico de drogas e ao fácil acesso às armas de fogo.⁵ Os índices de homicídios na faixa etária dos 15 aos 24 anos são muito mais altos do que os verificados para a população como um todo e, mais importante, a tendência é nacional, ou seja, o fenômeno ocorre mesmo nos estados com taxas de violência letal mais baixas.

⁵ Ver, por exemplo, Luiz Eduardo Soares (2003).

Gráfico 2 - Taxa de homicídios por cem mil habitantes em seis estados brasileiros: toda a população e jovens de 15 a 24 anos – 2001

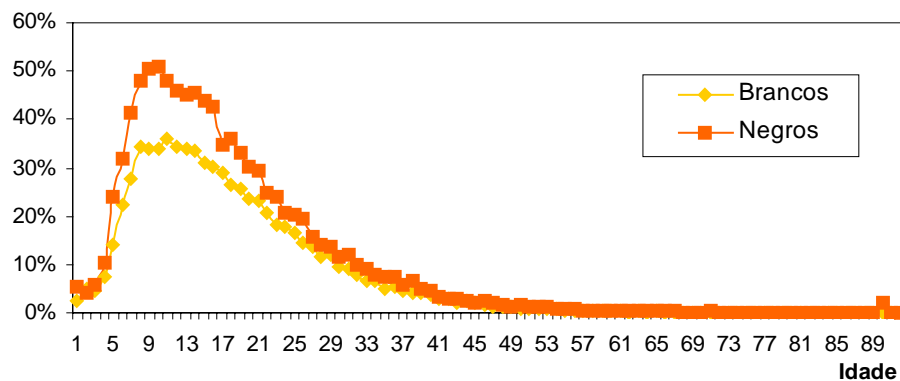


Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade – DATASUS

O Gráfico a seguir revela a existência de uma dramática concentração de mortes violentas entre jovens negros (aqui entendidos como o somatório de pretos e pardos) indicando que a distribuição desigual de riquezas e recursos sociais (educação, saúde, saneamento) entre brancos e negros no Brasil acaba por provocar outro tipo de desigualdade, a desigualdade na distribuição da morte violenta. Assim, são os pobres e os negros e, entre estes, os mais jovens, as vítimas preferenciais da violência letal.

A proporção de homicídios no total de mortes é mais alta para as pessoas negras de todas as idades, embora muito mais acentuada entre os 14 e 19 anos. Nessa faixa registra-se a maior distância em relação aos brancos: enquanto ela é de 2,8% aos 13 anos de idade, aos 14 sube para 10,3% e aos 19 anos chega a 17,2%. Em seguida, a diferença vai diminuindo chegando a 6% depois dos 26 anos e a menos de 1% depois dos 48 anos de idade.⁶

Gráfico 3 - Participação dos homicídios no total de mortes no Brasil, segundo cor e idade – 1997 a 2000



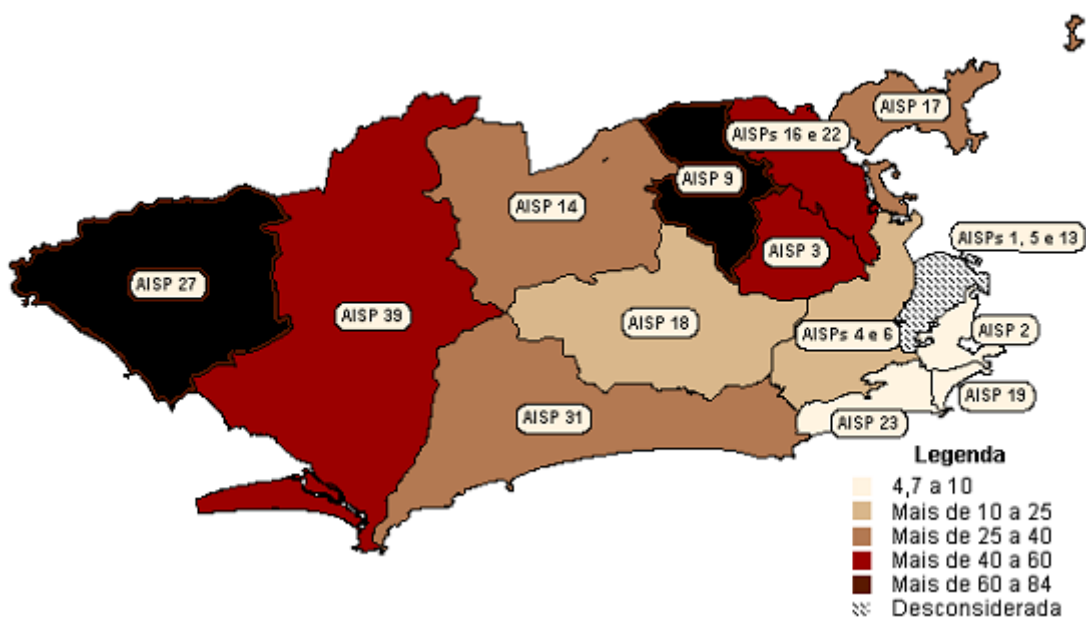
Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade – DATASUS

⁶ Informações de Gláucio Soares, em estudo sobre a relação entre cor e taxas de homicídios, apresentado em seminário realizado pelo CESeC/UCAM no ano 2002.

Nas regiões metropolitanas do país, como se sabe, a criminalidade violenta cresceu predominantemente nas favelas e nos bairros pobres das periferias urbanas. Nessas áreas, ao longo dos últimos vinte anos, instalaram-se o tráfico de drogas e os conflitos entre facções rivais que disputam o controle de um mercado altamente lucrativo. Também ao longo dos anos, cresceram a violência e a corrupção policiais, umbilicalmente ligadas ao tráfico de drogas. É nesses territórios pobres e carentes de serviços públicos que se registram os mais altos índices de violência letal e, evidentemente, os números revelam que são os jovens negros e pobres as maiores vítimas.

A Figura 1, a seguir, demonstra a desigualdade na distribuição da violência letal entre os diversos bairros do município do Rio de Janeiro. Vale ressaltar que o mapa traz a divisão do município em AISPs, ou Áreas Integradas de Segurança Pública, estratégia originalmente idealizada para compatibilizar as áreas de atuação de delegacias de Polícia Civil e batalhões da Polícia Militar entre si e com as divisões administrativas oficiais. Como se pode perceber, as AISPs 2, 19 e 23, que englobam, basicamente, os bairros da zona sul da cidade (Copacabana, Ipanema, Leblon, Jardim Botânico, etc), local onde se concentram moradores com maior poder aquisitivo, são aquelas que apresentam as mais baixas taxas de homicídios. Ali, são comuns taxas que variam entre 4,7 e 10 homicídios por 100.000 habitantes. Já as AISPs 27 e 9, por exemplo, que reúnem bairros pobres e repletos de favelas, como Penha, Irajá, Rocha Miranda, Acari e Santa Cruz, chegam a registrar taxas de até 84 homicídios por 100.000 habitantes.

Figura 1 – Taxa de homicídios por cem mil habitantes no município do Rio de Janeiro: Áreas Integradas de Segurança Pública – 2003



Fontes: Diário Oficial (ocorrências registradas pela Polícia Civil) e IPP (estimativas populacionais por bairros para 2002)

É interessante também verificar as grandes diferenças entre os estados brasileiros no que se refere a taxas de homicídios, com números que vão de 8,4 por em mil, em Santa Catarina, a 58,5 por cem mil, em Pernambuco. Este último, aliás, é o único estado que em 2001 apresentou uma taxa superior à do Rio de Janeiro: 50,5 homicídios por 100.000 habitantes (Gráfico 4)

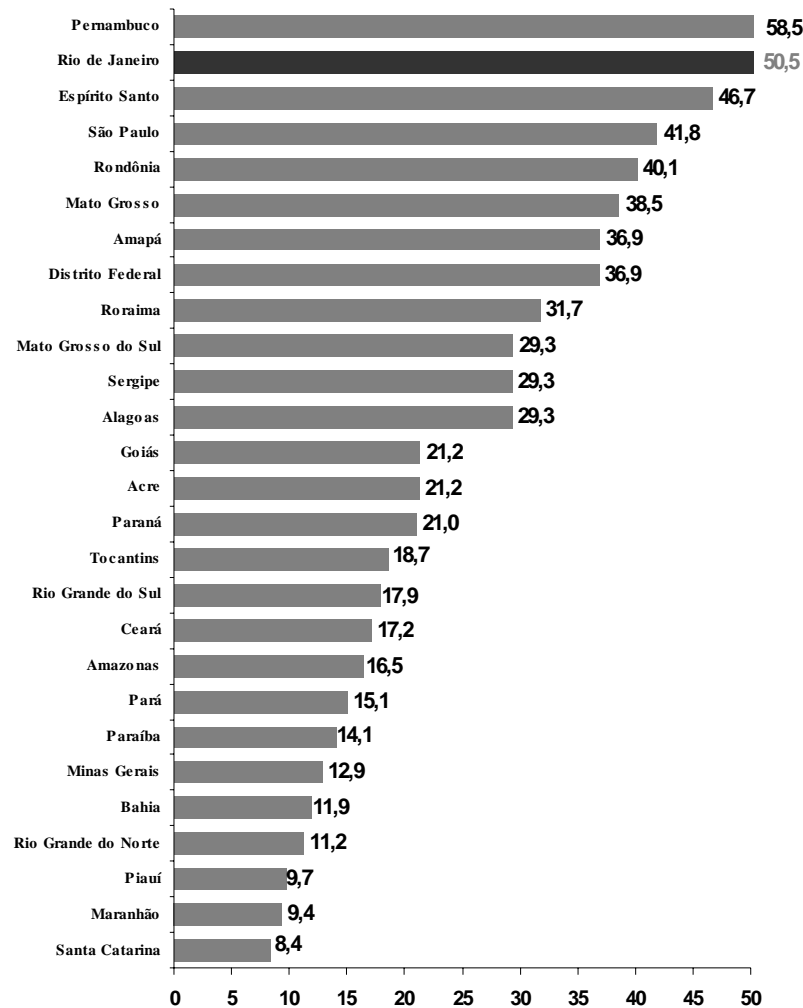
É voz corrente entre os especialistas que a fragilidade dos dados com que se trabalha na área da criminalidade implica sérias limitações para a análise.⁷ Há problemas de confiabilidade dos dados – alguns estados produzem informações mais qualificadas – e, portanto, qualquer avaliação comparativa sobre violência letal deve ser considerada com cautela.

As comparações entre os estados brasileiros indicam que variáveis sócio-econômicas, apenas, não explicam as diferenças nos índices de violência letal, o que poderia estar relacionado, principalmente, com diferentes graus de urbanização. O nível intramunicipal é o que parece revelar influência mais forte da renda, por exemplo. Como lembram Cano e Santos, estudos realizados em áreas metropolitanas no Brasil mostram que o número de homicídios é mais alto nos bairros pobres e mais baixo nas áreas afluentes das cidades;⁸ isso se confirma, aliás, no mapa das AISPs cariocas mostrado mais acima. No entanto, ao comparar os estados brasileiros, os mesmos autores chegaram à conclusão de que as variáveis renda, educação e desigualdade têm impacto muito menos significativo nas taxas de homicídios do que a variável urbanização.

⁷ Estudos da evolução das taxas de homicídios utilizam duas fontes: dados da Polícia Civil, baseados nos registros de ocorrências e dados do sistema de saúde, baseados nos certificados de óbitos. Sobre o assunto, ver Musumeci (2002).

⁸ Ignacio Cano e Nilton Santos (2001).

Gráfico 4 – Taxa de homicídios por cem mil habitantes nos estados brasileiros e no Distrito Federal – 2001



Fonte: Sistema de Informação sobre Mortalidade - DATASUS

Finalmente, as análises sobre índices que podem auxiliar a compreensão do aumento vertiginoso da violência letal no país sempre avaliam o impacto do uso crescente das armas de fogo. Sem dúvida, nos últimos anos, a combinação explosiva entre armas e drogas foi determinante para a escalada das taxas de criminalidade violenta nos grandes centros urbanos.⁹ Em 1980, por exemplo, as mortes causadas por armas de fogo totalizavam 43,9% dos homicídios no país. No ano 2000, o percentual havia subido para 68%.

Após essas considerações mais gerais, cabe discutir o papel das políticas de segurança pública no combate à violência. Para tanto, tomemos o caso particular do estado do Rio de Janeiro, que vem mantendo taxas de homicídios em patamares altos, embora com pequenas variações ao longo dos últimos anos. É interessante comparar, por exemplo, as taxas de homicídios e o número de autos de resistência – definição dada pela polícia às mortes resultantes de sua ação – e entender, sobretudo, o que se esconde por trás de tais números. O

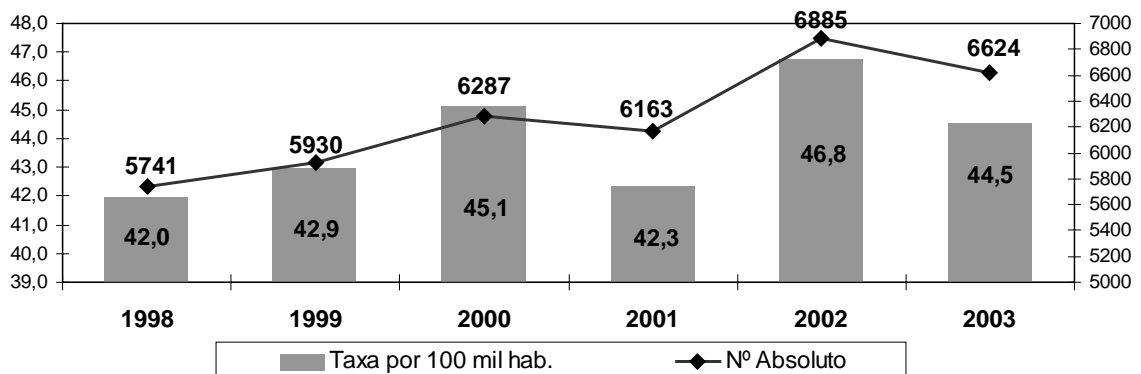
⁹ Ver, por exemplo, Soares (1999), Musumeci (2002) e Lemgruber (2003).

importante estudo de Ignacio Cano, “Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro”,¹⁰ já demonstrou, a partir da análise de dados do Instituto Médico Legal, que os corpos de vítimas de ação policial apresentavam, em aproximadamente 50% dos casos, quatro ou mais perfurações à bala, com tiros dados pelas costas ou na cabeça, indicando a intenção de abater e não de paralisar. E, embora o atual Secretário de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, e ex-Governador, Anthony Garotinho, acredite que a política do confronto funciona, os números não parecem sustentar sua posição.

Os Gráficos 5 e 6, abaixo, indicam não haver qualquer relação entre política de segurança pública orientada para o confronto com os “bandidos” e taxas de homicídios. Tomemos como exemplo os anos de 1999 e 2003. Em 1999 a polícia matou 289 pessoas e nossa taxa de homicídios foi de 42,9 por 100.000 habitantes.¹¹ Em 2003, a polícia matou 1.195 pessoas e a taxa de homicídios foi mais elevada: 44,5 por cem mil. Enfim, embora o número de autos de resistência cresçam consistentemente entre 1999 e 2003, as taxas de homicídios não se comportam no sentido inverso.

A polícia do Rio de Janeiro mata mais do que todas as polícias dos Estados Unidos, juntas. E, é bom que se diga, os Estados Unidos convivem com índices de violência policial muito superiores a qualquer outro país do mundo desenvolvido. No entanto, o secretário de segurança pública fluminense não parece se preocupar com isto. Ao contrário, estimula a brutalidade de sua polícia. Matéria publicada por O Globo, em 24 de janeiro de 2004, traz como manchete a resposta de Garotinho a noticiário do dia anterior, que relatava casos graves de violência policial: “A polícia não vai fazer o papel de banana”. E, como subtítulo: “Garotinho defende sua política de confronto com os bandidos”.

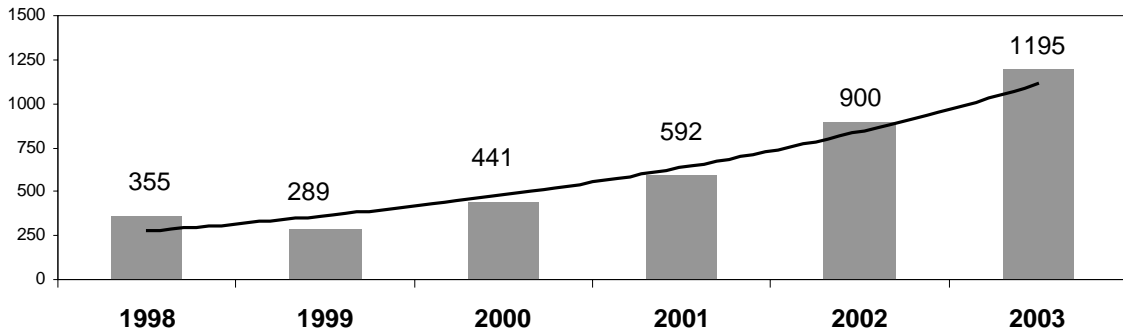
Gráfico 5 - Homicídios no Estado do Rio de Janeiro: números absolutos e taxas por cem mil habitantes – 1998 a 2003



Fontes: Planilhas ASPLAN/PCERJ, Diário Oficial e IBGE

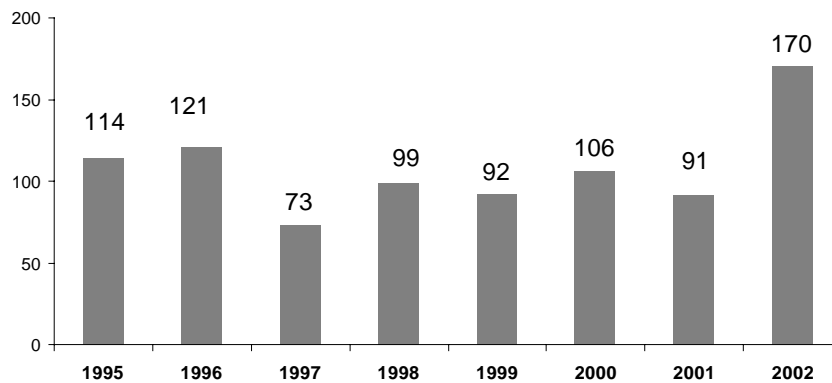
¹⁰ Ignacio Cano (1997).

¹¹ Verifique-se que os gráficos 5 e 6 foram elaborados a partir dos dados da Polícia Civil do estado do Rio de Janeiro. Portanto, não estamos utilizando, aqui, informações do DATASUS.

Gráfico 6 – Autos de resistência no Estado do Rio de Janeiro – 1998 a 2003

Fontes: Planilhas ASPLAN/PCERJ, Diário Oficial e IBGE

As autoridades sempre mencionam o número de policiais mortos nos últimos anos para justificar que vivemos uma guerra com baixas dos dois lados, mas os dados mostram que a suposta guerra em curso provoca resultados muito desiguais. Evidentemente, uma polícia que mata muito deveria morrer muito também, mas sabe-se que grande parcela dessas mortes, estimada por alguns em cerca de 70%, ocorre no chamado “bico”, ou segundo emprego.

Gráfico 7 – Número de policiais militares mortos no Estado do Rio de Janeiro – 1995 a 2002

Fonte: Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

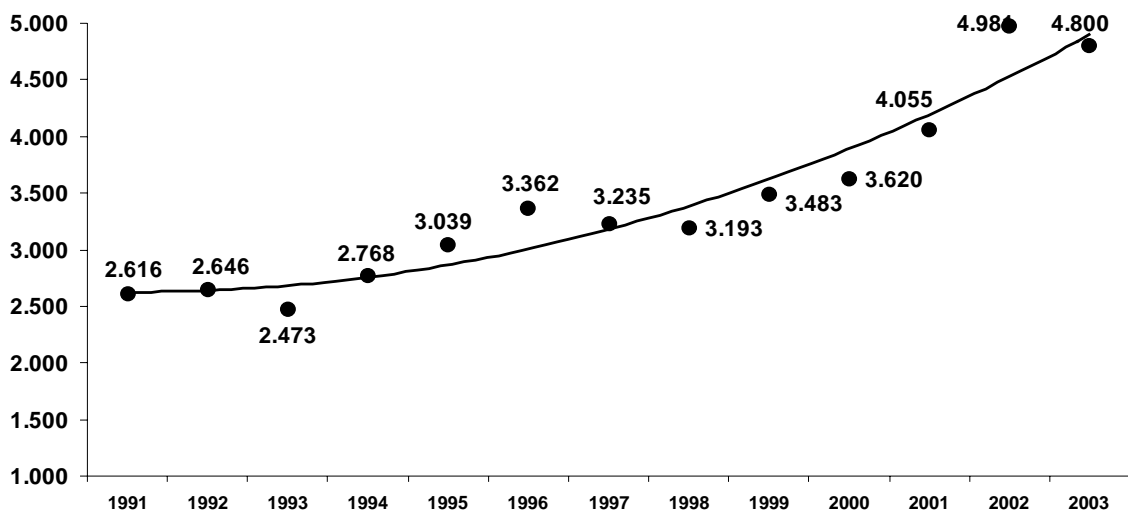
Certamente, se as autoridades da segurança pública estivessem mais preocupadas com o despreparo da polícia, com a ineficácia da polícia técnica, com a falta de planejamento das ações policiais, com a incompetência para realizar diagnósticos das dinâmicas da criminalidade e identificação dos *hot spots*,¹² com a vergonhosa taxa de esclarecimento de crimes e com a inoperância dos controles internos e externos da polícia, só para citar alguns dos principais males das polícias no Brasil, talvez estivéssemos contabilizando menos mortes de todos os lados.

¹² A análise de *hot spots* demanda a utilização de softwares que possibilitam o geoprocessamento das ocorrências policiais, identificando onde elas se concentram e possibilitando atuar preventivamente.

No estado do Rio de Janeiro, por exemplo, que convive com todos esses males de forma dramática, a polícia só consegue esclarecer 4% dos homicídios¹³. Ou seja, de cada 100 assassinatos que ocorrem no Rio de Janeiro, 96 ficam totalmente impunes.

Outros dados são reveladores da ineficácia das políticas de segurança pública fluminenses. Estudo de Leonarda Musumeci, para o Centro de Estudos de Segurança Pública da Universidade Candido Mendes, publicado em O Globo em 2 de maio de 2004, revelou que a polícia registrou o desaparecimento de 4.800 pessoas em 2003 e basta observar a curva abaixo (Gráfico 8) para perceber uma tendência consistente de crescimento desses números nos últimos dez anos. Ademais, como a matéria de O Globo revelou, a partir de entrevista com um dos responsáveis pelo Setor de Desaparecidos da Delegacia de Homicídios, a maior parte desses desaparecimentos, talvez 70%, estaria relacionada a mortes causadas pelas disputas no tráfico de drogas.

Gráfico 8 – Número de pessoas desaparecidas no Estado do Rio de Janeiro – 1991 a 2003



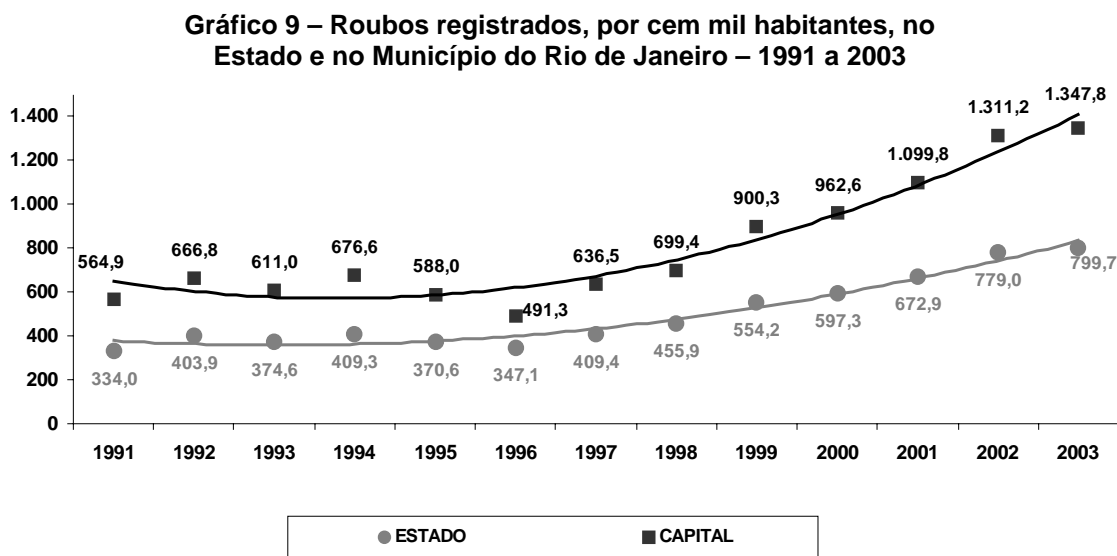
Fontes: Planilhas ASPLAN/PCERJ e Diário Oficial

Os números reais da tragédia cotidiana do Rio de Janeiro, no que se refere a homicídios, é praticamente impossível de conhecer. Pelos dados da Polícia Civil, responsável pela contabilização final dos registros de ocorrências, tivemos 6.624 homicídios em 2003. Ora, se somássemos os mortos nos “autos de resistência” – o que aliás é contabilizado pelo DATASUS, que conta como homicídio todas as mortes atribuíveis a agressões intencionais de terceiros, independentemente de sua classificação legal –, ao número de homicídios registrados pela polícia, já teríamos, para o ano de 2003, 6.624 + 1.195, ou 7.819 mortes. Se,

¹³ Informação prestada pelo Coronel Jorge da Silva, Secretário de Direitos Humanos do governo Rosinha Matheus, em seminário realizado na Universidade Candido Mendes em 2003. Cabe ressaltar que estudo anterior de Luiz Eduardo Soares, realizado em 1996, apontava para uma taxa de esclarecimento de homicídios da ordem de 8%.

ainda a esse número, somássemos o número de pessoas desaparecidas que, de acordo com a avaliação de policiais, provavelmente foram assassinadas, teríamos um número muito superior. Digamos que o policial entrevistado por O Globo, e citado anteriormente, esteja superestimando os números e, ao invés de 70% de pessoas assassinadas, entre as desaparecidas, esse percentual seja de apenas 50%. Deveríamos, então, adicionar 2.400 ao número resultante do somatório de homicídios e autos de resistência, conforme os registros policiais, o que elevaria o número de assassinatos no estado do Rio de Janeiro para 10.219, ou 68,6 homicídios por cem mil habitantes, quase 50% acima da taxa que é hoje oficialmente divulgada.

E finalmente, o crescimento do número de roubos também contraria a afirmação recorrente das autoridades da segurança pública de que “a violência continua caindo no Rio”. Já percebemos o quadro dramático na área dos homicídios e uma rápida observação do Gráfico 9, abaixo, revela que a taxa de roubos por 100.000 habitantes também vem crescendo consistentemente no estado e na capital.



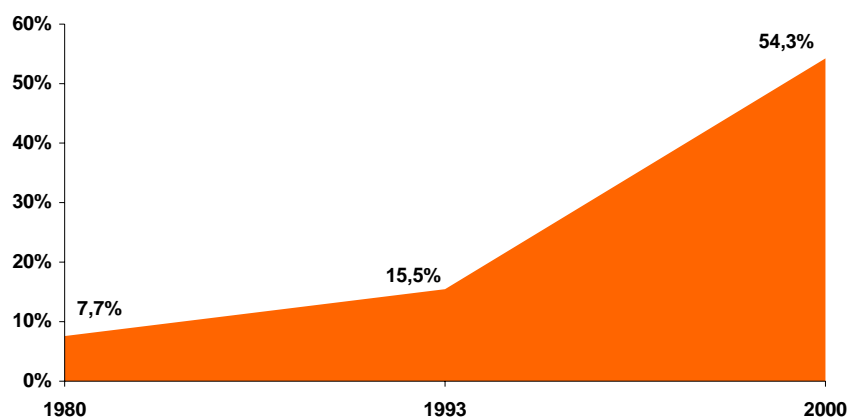
Fontes: Planilhas ASPLAN/PCERJ, Diário Oficial e IBGE.

Ao contrário do que o governo do estado do Rio de Janeiro afirma, em propaganda paga e publicada nos principais jornais do estado em 6 de fevereiro de 2004, a violência não vem caindo. Na referida matéria, o governo divulga oito fotos de líderes do tráfico de drogas, indicando que sete deles foram presos e um foi morto. Todos na gestão do atual secretário de segurança. Ora, sabemos que as lideranças do tráfico são rapidamente substituídas. Para cada traficante preso, há diversos jovens disputando seu lugar nas bocas de fumo que se espalham pelas favelas do Rio. E que fique bem claro: não se está, aqui, defendendo o descumprimento da lei. Enquanto o tráfico de drogas for crime, os traficantes devem ser presos. No entanto,

confundir prisão de traficantes com eficácia de política de segurança pública é, no mínimo, hipocrisia.

O Gráfico 10 é revelador do que se está querendo demonstrar. Em 1980, apenas 7,7% dos presos do estado do Rio de Janeiro haviam sido condenados por tráfico de drogas. Em 2000, último ano para o qual há dados disponíveis, 54,3% da população carcerária respondia pelo mesmo crime. Estima-se que essa proporção seja mais de 60% nos dias de hoje. Ou seja, nunca se prenderam tantos traficantes e nunca se viveu com tanta insegurança no Rio de Janeiro.

Gráfico 10 - Percentual de presos por tráfico de drogas no estado do Rio de Janeiro



Fonte: DESIPE / RJ

Já está suficientemente comprovado, aliás, não haver relação entre taxas de criminalidade violenta e taxas de encarceramento. Ou seja, mais gente na cadeia não significa mais segurança para os cidadãos livres.¹⁴ Viver em paz demanda estratégias muito diversas. A busca da paz, hoje, poderia estar se dando com a ajuda do governo federal e com a implantação do “Projeto Segurança Pública para o Brasil” que Luis Inácio Lula da Silva defendeu durante sua campanha à Presidência da República. No entanto, o que se tem visto é a mais absoluta omissão do governo federal e um plano abortado.

O referido projeto, disponível no *site* do Partido dos Trabalhadores, resultou de amplo processo nacional de consultas e contou com a participação de inúmeros especialistas. É, na verdade, um programa de segurança pública que parte de um diagnóstico sistemático e de uma visão estratégica do problema da violência, com a preocupação de combinar políticas sociais e preventivas com políticas policiais e repressivas, e de controle e modernização da polícia. Defende o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), através do qual trabalhariam

¹⁴ Julita Lemgruber (2001).

integradas as polícias estaduais, a polícia federal e as guardas municipais, compartilhando informações, planejando e executando suas ações. No entanto, matéria publicada em março deste ano, e intitulada “Paralisia no combate ao crime”, informa que o “Sistema Único de Segurança Pública só efetivou até agora acordo para troca de digitais” (O Globo, 29 de março de 2004).

Os Gabinetes de Gestão Integrada, que começaram a ser implantados nos estados brasileiros, depois da eleição de Lula, foram idealizados para tornar realidade o SUSP, trazendo para a mesa de reuniões os diversos atores da segurança pública. Além das polícias, deveriam estar se reunindo, regularmente, o Ministério Público Estadual, o Ministério Público Federal e a Receita Federal. No Rio de Janeiro, por exemplo, houve uma ou duas reuniões e não se falou mais de Gabinete de Gestão Integrada.

Para Lula, o novo sistema de segurança “pode levar anos”. Além de culpar os governos federais anteriores pela omissão na área da segurança pública, o presidente insistiu em que “as coisas muitas vezes são mais lentas, não há milagre” (O Globo, 30 de março de 2004). De fato, há propostas no Projeto que demandam mudanças constitucionais e, naturalmente, sua viabilização será demorada e sujeita a muitas negociações. Mas há uma série enorme de medidas que podem ser tomadas imediatamente, basta que se queira e se considere a segurança pública prioridade no país. Até mesmo a criação da Ouvidoria da Polícia Federal até hoje não se efetivou, o que depende, exclusivamente, do Ministro da Justiça. Se o governo federal quer dar o exemplo e mostrar que o controle externo da polícia é fundamental num país em que grassam a corrupção e a violências nas forças policiais, deveria criar sua própria Ouvidoria.

O Fundo Nacional de Segurança Pública conta, neste ano, com recursos de aproximadamente 400 milhões de reais. Só o orçamento da segurança pública do estado de São Paulo equivale a cinco bilhões de reais! Quem pode acreditar que o governo federal leva a sério a questão da segurança pública? Só a pressão da sociedade será capaz de tirar o governo federal da inércia o que, certamente, não se fará apenas com passeatas em que todos de branco continuarão pedindo a paz. Urge o esforço organizado de setores da sociedade que podem se fazer ouvir e cobrar.

A Irlanda do Norte, que viveu 30 anos de conflito armado nas ruas, vem procedendo a uma fantástica reforma da polícia, com a criação de mecanismos de controle externo que não existem em parte alguma do mundo O *Good Friday Agreement*, ou Acordo de Paz de Belfast, assinado em 1998, recomendava mudanças substanciais na polícia, o que vem acontecendo com formidável competência. Ouvimos de uma cidadã de Belfast: “Nossa cidade não tinha mais vida cultural. Nenhum artista aqui se apresentava. A sociabilidade acabou absolutamente

comprometida e nosso dia a dia insuportável. Foi preciso chegar ao fundo do poço para acordar. Hoje só penso que, felizmente, meus filhos vivem num ambiente com mais paz e menos medo.” Será possível que também no Brasil, e muito particularmente no Rio de Janeiro, tenhamos de chegar ao fundo do poço para acordar? Esperemos que não.

Bibliografia

- Cano, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: ISER, 1997
- Cano, Ignacio e Santos, Nilton. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro, 7 Letras, 2001
- Dowdney, Luke. *Crianças do tráfico: um estudo de caso de crianças em violência armada organizada no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: 7 letras, 2000.
- Lemgruber, Julita. *Controle da criminalidade: mitos e fatos*. Revista Think Tank, Instituto Liberal, São Paulo, 2001.
- Lemgruber, Julita. *Drugs, arms, poverty and governability: A Brazilian city in the 21st century*, fevereiro de 2003, in www.unodc.org/en/crime_cicp_standards.html
- Lemgruber, Julita, Musumeci, Leonarda e Cano, Ignacio. *Quem vigia os vigias?* Rio de Janeiro: Record, 2003.
- Musumeci, Leonarda. Homicídios no Rio de Janeiro: tragédia em busca de políticas. *Boletim Segurança e Cidadania*. Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, CESeC, julho de 2002.
- Soares, Gláucio Ary Dillon. Homicídios no Brasil: dados em busca de uma teoria. Buenos Aires, Clacso, 1999.
- Soares, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general: quinhentos dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro*. São Paulo: Companhia das Letras, 2000.
- Soares, Luiz Eduardo. *Pacto pela Paz: o consenso possível*, novembro de 2003, in: www.luizeduardosoares.com.br.