

HOMICÍDIOS NO RIO DE JANEIRO: TRAGÉDIA EM BUSCA DE POLÍTICAS

LEONARDA MUSUMECI *

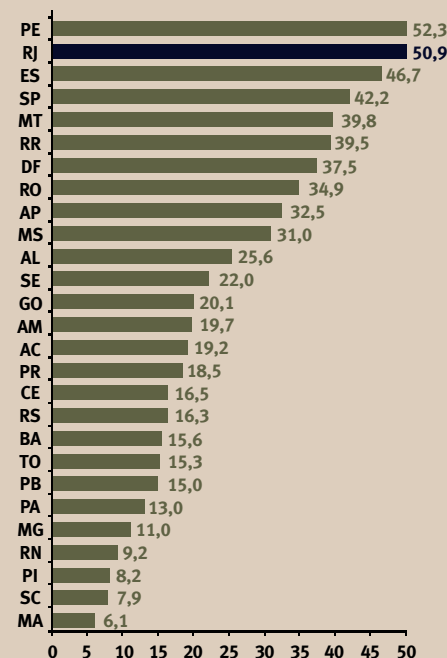
O Rio de Janeiro no cenário nacional e internacional

Segundo pesquisa da UNESCO, baseada em informações do sistema de saúde, o Rio de Janeiro, em 2000, era a 2ª Unidade da Federação com maior taxa de homicídios por cem mil habitantes, superada apenas pelo estado de Pernambuco (Gráfico 1). No cenário internacional, nesse mesmo ano, o município do Rio podia ser classificado como de **médio** nível de criminalidade letal, situando-se bem abaixo de cidades colombianas e sul-africanas, que estão entre as mais violentas do mundo, e bem acima das cidades canadenses, que estão entre as menos violentas (Gráfico 2). Geralmente considera-se **baixa**, para grandes metrópoles, uma taxa de até 10 homicídios dolosos por cem mil habitantes. O Rio de Janeiro, em 2000, tinha uma taxa quatro vezes maior do que essa, de acordo com os dados policiais, e cinco vezes maior, de acordo com os dados da Secretaria Municipal de Saúde.

As explicações para os níveis de violência letal são objeto de grande controvérsia na literatura especializada, e não cabe aqui repertoriar as muitas teorias que procuram dar conta desse problema (ver, a propósito, Soares, G., 2000; Andrade e Lisboa, 2000; Cano e Santos, 2001). Destaquemos apenas, de forma esquemática, alguns resultados relevantes de pesquisa e algumas das questões que colocam para o desenho de políticas públicas, examinando em seguida a evolução da curva de homicídios no estado e no município ao longo da última década.

Gráfico 1

**BRASIL – HOMICÍDIOS INTENCIONAIS
POR CEM MIL HABITANTES NAS UNIDADES
DA FEDERAÇÃO - 2000**



Fonte: Waiselfisz (2002), com base em dados do Ministério da Saúde/ Sistema de Informações de Mortalidade.

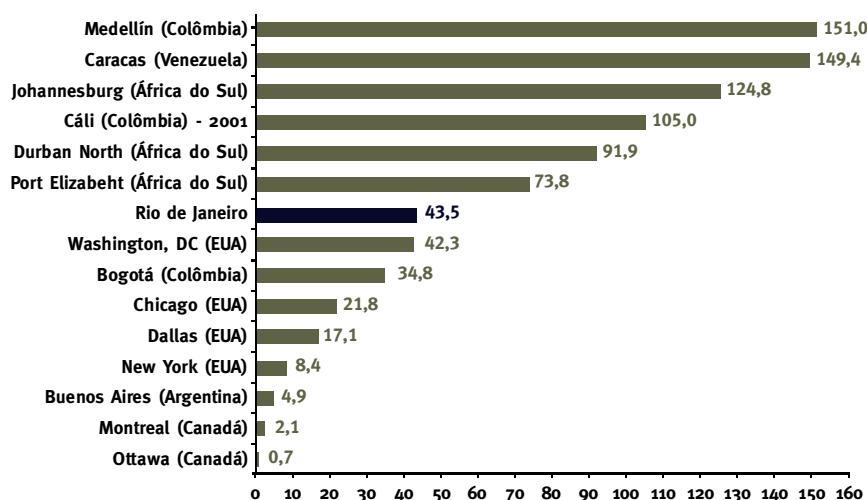


* Professora do Instituto de Economia da UFRJ e coordenadora da área de Criminalidade e Violência do CEsEc. Este artigo resume uma seção do texto "Criminalidade violenta e políticas de segurança no Rio de Janeiro", elaborado como apostila para o Curso de Especialização Economia e Sociedade no Rio de Janeiro, a ser ministrado pelo IE/UFRJ no primeiro semestre de 2003. A preparação da apostila contou com o apoio da FAPERJ.

(a) **Tráfico de drogas e de armas.** Pesquisas não-sistemáticas indicam que grande parte dos homicídios no Rio de Janeiro está associada à dinâmica de mercados ilegais, em particular à do tráfico de drogas e de armas. O envolvimento com essas atividades aumenta sobremaneira a chance de alguém se tornar vítima de morte violenta intencional. Sabe-se muito pouco, diretamente, sobre os perpetradores, pois a Polícia fluminense só consegue esclarecer uma pequena parcela dos casos de assassinato que registra.¹ Mas sabe-se que jovens pobres, negros, moradores de áreas carentes, envolvidos direta ou indiretamente com o tráfico, são maioria entre as vítimas de homicídio no estado do Rio de Janeiro (Soares, L. E., 1996 e 2000).

Gráfico 2

**HOMICÍDIOS DOLOSOS REGISTRADOS PELA POLÍCIA, POR CEM MIL HABITANTES:
O MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO COMPARADO A OUTRAS CIDADES DO MUNDO – 2000**



Fontes: (1) Rio de Janeiro: Registros de Ocorrência da Polícia Civil; (2) Cidades norte-americanas: FBI/Uniform Crime Reports; (3) Cidades sul-africanas: South African Police Service/Crime Information Analysis Center [http://www.saps.org.za]; (4) Cidades colombianas: dados DECYPOL para Medellín, citados em [http://www.comfama.com.co/convivenciainstitucional/estadoproceso/documentos/violencia.rtf]; dados CICALVA para Cáli, citados em [http://elpais-cali.terra.com.co/HOY/JUD/B627N1.html]; Alcaldía Mayor de Bogotá: "Seguridad y Convivencia en Bogota: como se logró reducir la violencia y la delincuencia - 1995-2001" [http://www.georgetown.edu/sfs/programs/clas/Colombia/Mockus_Speech_DC.htm]; (5) Caracas: Alcaldía del Distrito Metropolitano de Caracas - Secretaría de Seguridad Ciudadana [http://www.alcaldiamayor.gov.ve/secretarias/seguridad/estadística.htm] e dados populacionais do Governo da Venezuela [http://www.gobiernoenlinea.ve/gobierno/portal?Mival=dtto_capital]

(b) **Gênero.** Em todas as partes do mundo, os homens são muito mais propensos a cometer e a sofrer crimes de homicídio do que as mulheres (no Rio de Janeiro, cerca de 90% das vítimas de assassinato são do sexo masculino). Isso não explica a grande variação das taxas de crimes letais entre diferentes cidades e países (pelos padrões da Europa Ocidental, por exemplo, os brasileiros de *ambos* os sexos são extremamente violentos), mas mostra que há outros fatores em jogo, além das condições sócio-econômicas ou da expectativa de punição. Como constata um estudioso do tema, a redução das diferenças sociais entre homens e mulheres nas últimas décadas **não** alterou a proporção dos dois sexos entre as vítimas de homicídio, ao contrário do que se poderia esperar:

“Durante esse período [1979 a 1996, no Brasil], as mulheres aumentaram a sua participação no mercado de trabalho, diminuiu o tamanho da família, baixaram as taxas de fertilidade e de fecundidade e, em muitos aspectos, as mulheres e os homens ficaram menos diferentes. Essa decrescente diferenciação social, educacional, ocupacional e de renda deveria gerar um diferencial decrescente de vitimização. Porém, não o gerou. As vítimas dos dois gêneros cresceram paralelamente, o que indica que as explicações estruturais, de liberação e de oportunidade, para as diferenças de gênero em qualquer ponto no tempo entre 1979 e 1996 não servem para explicar a mudança, ou ausência de mudança, da razão entre o número das vítimas no tempo” (Soares, G., 2000, p. 17).

Já foi dito que há muito menos informações sobre os assassinos do que sobre as vítimas no Rio de Janeiro, dada o baixíssimo índice de esclarecimento de crimes pela polícia local. Mas, com base nas evidências de outros estados e países, e a partir da proporção de presos e presas no Sistema Penitenciário fluminense, pode-se inferir que os homens, aqui também, representam ampla maioria dos perpetradores de crimes violentos.² Não é o caso de buscar explicações biológicas para esse fenômeno; muito mais provavelmente, são fatores de ordem psicológica e cultural que respondem, nas mesmas condições sócio-econômicas, pela maior propensão masculina a envolver-se com a criminalidade violenta.

(c) Violência doméstica. A constatação acima não implica, entretanto, que se deva minimizar o problema da violência letal praticada e sofrida por mulheres: embora muito inferior em número e proporção, ele é uma das pontas do iceberg da insegurança, que remete ao campo das agressões domésticas, intrafamiliares e conjugais, e que se relaciona, de diversas formas, à problemática mais geral da violência. Pesquisas internacionais mostram que os assassinatos de mulheres ocorrem em grande proporção na esfera doméstica, tendo como autores maridos, ex-maridos, namorados ou ex-namorados, e que muitas das mulheres autoras de homicídio matam parceiros conjugais que as submeteram a longos períodos de violência física, psicológica e/ou sexual. Não há como confirmar diretamente essas pesquisas no Rio ou no Brasil, devido à falta de integração entre informações do sistema de Saúde, da Polícia e da Justiça. Mas há alguns indícios de que o assassinato de mulheres brasileiras também ocorre, proporcionalmente mais que o de homens, na esfera doméstica e conjugal: (1) o fato de uma parcela bem maior das vítimas de sexo feminino ser morta na própria residência; (2)



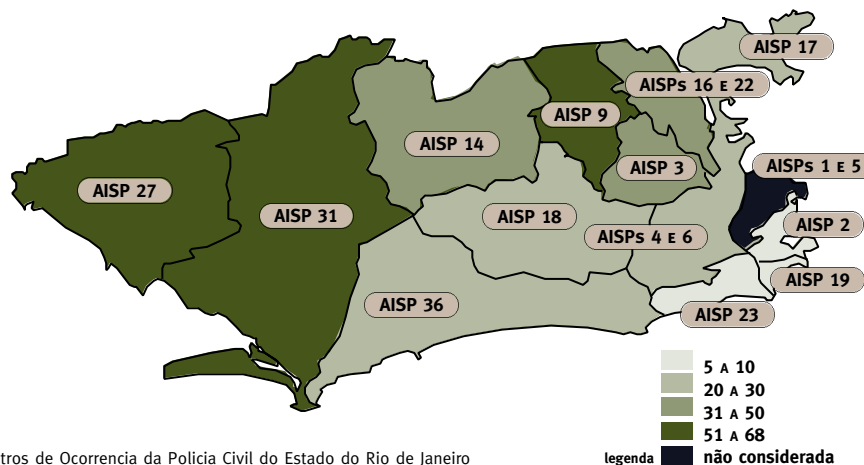
o fato de a maior parte das agressões não-letais (lesões e ameaças) registradas em delegacias de mulheres terem como autores parceiros ou ex-parceiros sexuais (cf. Soares, B.,1999 e Soares, G., 2000).

(d) Juventude. Homens jovens, na faixa etária de 15 a 39 anos, representam mais de 70% do total de vítimas de homicídio intencional no Brasil e mais de 90% das vítimas de sexo masculino. Na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, assim como nas de Vitória, Recife e São Paulo, a taxa de homicídio entre homens de 15 a 29 anos de idade superava 200 por cem mil habitantes em 1999 – índice só comparável ao de países em guerra civil.

(e) Pobreza e desigualdade. Não são claras as relações de causa e efeito entre variáveis sócio-econômicas - renda, emprego, desigualdade - e propensão a cometer homicídio (a mencionada escassez de dados sobre os autores de crimes letais é um dos motivos da dificuldade de identificar essas relações). Há evidências inequívocas, porém, de que as vítimas estão fortemente concentradas nos estratos de renda mais baixos e nas áreas mais pobres das cidades, onde também se concentram os agressores conhecidos. Noutras palavras, se o nível geral de pobreza parece insuficiente como causa direta, ou como explicação para diferenças nos índices de homicídio entre cidades, estados e países, não resta dúvida de que, *dentro* das cidades, ser pobre e morar em áreas pobres implica maior risco de exposição à violência letal (cf. Cano e Santos, 2001). O mapa a seguir mostra grosseiramente, com base nos registros da Polícia Civil para o ano de 2001, a distribuição desigual da vitimização por homicídio entre as AISP (Áreas Integradas de Segurança Pública) do Município do Rio de Janeiro, e aponta a incidência de maiores taxas por cem mil habitantes nas regiões mais carentes da cidade.³

VÍTIMAS DE HOMICÍDIOS DOLOSOS POR CEM MIL HABITANTES

Município do Rio de Janeiro - Áreas Integradas de Segurança Pública



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



(f) **Concentração geográfica.** O que foi dito acima não valida, contudo, preconceitos e noções de senso comum que associam genericamente violência a pobreza, ou que consideram a simples presença de aglomerações de baixa renda – favelas, por exemplo - uma causa direta da criminalidade violenta. O sistema de geoprocessamento dos registros policiais implantado há alguns anos em Belo Horizonte permitiu verificar que, naquela cidade, apenas 6 das 81 zonas de favelas apresentam altas concentrações de homicídios, mostrando também que esses *clusters* se caracterizam por médias de idade e de escolaridade inferiores às das demais áreas, maiores índices de analfabetismo e de mortalidade infantil, infraestrutura urbana mais deficiente, maiores taxas de informalidade do trabalho e menor oferta de serviços de proteção social. Ou seja, que não se trata apenas de áreas pobres, mas de locais particularmente marginalizados, fortemente excluídos do desenvolvimento social e urbano (cf. Beato, 2001).

Isso indica que políticas sociais universalistas, embora imprescindíveis para outros fins, podem ser insuficientes ou mesmo inócuas no controle da criminalidade letal, e sublinha a necessidade de ações afirmativas focalizadas, capazes de reverter o quadro de marginalização das comunidades e segmentos da população especialmente vulneráveis à violência. Conforme destaca o estudo de Belo Horizonte,

“A consequência para o delineamento de políticas de controle é que elas não devem dirigir-se ao nível macro socioeconômico ou ao nível exclusivamente individual (...). A questão é como incorporar esse nível de comunidades e bairros ao desenho das políticas de educação ou emprego de maneira que os recursos sejam dirigidos e tenham resultados mais eficazes nesses locais específicos. Essa estratégia pode conduzir a um certo grau de tensão com perspectivas que se orientam para objetivos mais universalistas de políticas sociais. Atividades e programas de intervenção social devem privilegiar estas comunidades específicas. Da mesma maneira, políticas de ocupação do espaço urbano devem ser desenhadas de maneira distinta nesses locais” (Beato, 2001, pp. 10-11).

Nem o Rio de Janeiro, nem outros estados dispõem ainda de ferramentas sofisticadas para localizar precisamente os *clusters* de criminalidade letal; não há, portanto, como verificar se as descobertas de Belo Horizonte se aplicam a outras cidades brasileiras. No Rio, as circunscrições de delegacias policiais, que incluem diversos bairros, são as unidades mínimas nas quais se podem desagregar os dados da Polícia e, a esse nível, percebe-se uma forte concentração geográfica dos casos de assassinato: em 2001, 70% dos homicídios dolosos foram registrados por apenas 12 das 37 delegacias distritais do município e mais de 40%, por apenas cinco DPs.⁴ Todas as doze áreas de maior concentração incluem favelas, mas há outras circunscrições englobando favelas que, entretanto, tiveram baixa participação no total de homicídios registrados na cidade em 2001.

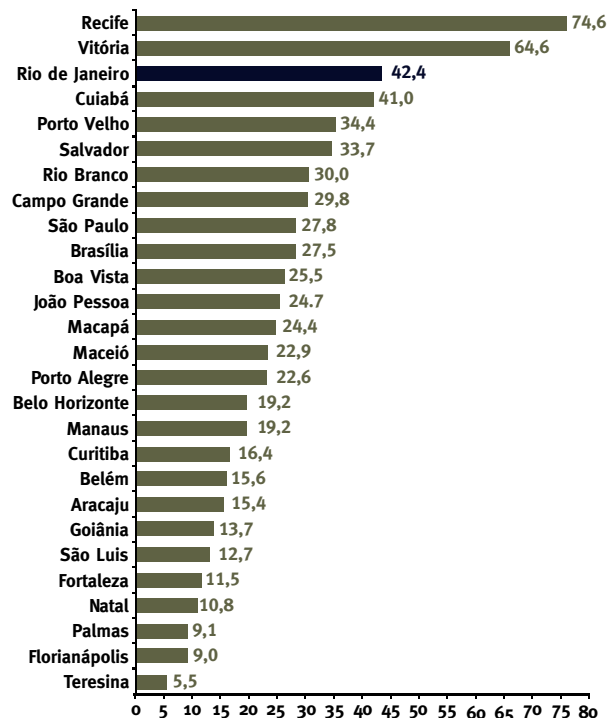
(g) Coorte etária e economia. Embora os níveis de renda e de emprego não pareçam ter relação direta com a taxa geral de homicídios, podem ser relevantes para explicar os índices de vitimização letal especificamente entre rapazes de 15 a 19 anos de idade. Um quadro macroeconômico desfavorável no momento de o jovem iniciar sua participação no mercado de trabalho determinaria mais alta probabilidade de ele se envolver com o crime e, conseqüentemente, de tornar-se vítima de morte violenta. A partir dos 20 anos de idade, porém, a situação da economia deixaria de ser explicativa e passaria a prevalecer um “componente de inércia”:

“Indivíduos mais jovens se moveriam das atividades legais para as ilegais com maior facilidade do que os mais velhos, e esse movimento seria influenciado pelas variáveis econômicas. O aumento da população dedicada às atividades ilegais, por sua vez, resultaria em maiores taxas de homicídio. Dessa forma, uma geração que quando jovem apresenta uma parcela elevada dedicada às atividades ilegais tende a manter essa parcela elevada durante todo o ciclo de vida e, portanto, uma maior taxa de homicídio.”
(Andrade e Lisboa, 2000, p. 7)

Isto não apenas sugere que as condições econômicas gerais podem ter impacto no índice de homicídios, dependendo da faixa de idade considerada, mas também ressalta a dificuldade de as pessoas de uma determinada coorte etária, uma vez iniciadas no mundo do crime, retornarem à vida legal e reduzirem seu risco de morte violenta. O que indica, por seu turno, a necessidade, quer de políticas preventivas focalizadas no começo da adolescência (ou antes disso), para evitar o comprometimento futuro da coorte, quer de políticas específicas para ampliar as chances de reintegração dos rapazes mais velhos já envolvidos com o crime. Certamente os atuais mecanismos de “recuperação” (praticamente limitados à reclusão dos infratores em instituições penais) antes reforçam que minimizam o efeito de inércia perpetuador da violência.

(h) Armas. O fácil acesso a armas de fogo não é causa primária da criminalidade, mas aumenta sobremaneira o seu grau de violência e letalidade. Segundo informações do sistema de saúde, o Município do Rio de Janeiro, em 1998, tinha a terceira maior taxa de mortes por armas de fogo entre todas as capitais brasileiras (Gráfico 3); nesse mesmo ano, 68% dos homicídios intencionais no município foram provocados por projéteis de armas de fogo (PAF); as mortes por PAF superaram todas as outras causas de morte (doenças e acidentes) de rapazes na faixa etária de 15 a 19 anos; o índice de óbitos por armas de fogo, tanto nessa faixa, quanto na imediatamente superior (20 a 29 anos) girava em torno de 100 por cem mil habitantes, o dobro da taxa geral de homicídios registrada na cidade; apenas 23% do total de pessoas feridas intencional ou acidentalmente por arma de fogo no mesmo ano sobreviveram à primeira internação. E, ao contrário do que em geral se veicula, a esmagadora maioria (83%) das armas a serviço do crime é de fabricação nacional; 78% delas são revólveres e pistolas, que podem ser adquiridos legalmente e que são desviados por diversos caminhos para os arsenais criminosos (ISER, 2002).⁵

Gráfico 3

MORTES POR ARMAS DE FOGO, POR CEM MIL HABITANTES, NAS CAPITALS BRASILEIRAS – 1998 *

(*) Os números incluem mortes intencionais (homicídios, suicídios) e acidentais.
 Fonte: ISER (2002), com base em dados do Ministério da Saúde/
 Sistema de Informações de Mortalidade.

No Brasil como um todo, têm aumentado ano a ano o número absoluto, a proporção e a taxa de homicídios com arma de fogo (Soares, G, 2000). Além disso, a disponibilidade de armas, no Rio de Janeiro, tem favorecido o aumento do teor de violência dos crimes contra o patrimônio, medido pelo aumento do índice de latrocínios (roubos com morte) e por uma razão crescente entre os casos de roubo e de furto registrados (Musumeci, 2002). Alguns estudiosos comparam as armas de fogo a vetores de doenças epidêmicas: sejam quais forem as causas primárias da “epidemia” de violência, as armas são o seu principal instrumento propagador (cf. ISER, 2002 e Soares, G. 2000). Entretanto, o controle da venda, da posse e do porte de armas no Brasil tem sido muito menos rigoroso do que a repressão às drogas - como se estas fossem, por si mesmas, muito mais perigosas e letais. O coquetel explosivo, tudo indica, está na combinação entre tráfico ilegal de drogas e facilidade de acesso às armas de fogo: sem estas últimas, o primeiro teria um poder infinitamente menor de gerar e disseminar violência.

(i) Violência policial. A letalidade da ação policial no Rio de Janeiro é extremamente alta (mesmo se comparada à de polícias notoriamente “duras”, como as norteamericanas), e é responsável por parcela significativa das mortes violentas intencionais no estado. Em 1995, 358 pessoas foram mortas pela Polícia no município do Rio, o equivalente a 10% do total de homicídios dolosos

registrados na cidade e a 92% do total de civis mortos por todas as polícias dos EUA no mesmo ano (Cano, 1997 e 2000).⁶ Um levantamento mais recente indica que esse quadro não melhorou, mesmo com a revogação da “gratificação faroeste” introduzida pelo governo Marcello Alencar: só no período de janeiro a setembro de 2000, a Polícia do Rio de Janeiro matou 312 pessoas em alegados “confrontos”,⁷ o equivalente a 16% do total dos homicídios dolosos registrados pelas delegacias do município nesse mesmo período e a 102% do total de mortes de civis provocadas por todas as polícias norte-americanas em todo o ano 2000.⁸ O principal indicador de uso excessivo da força é a relação entre mortos, feridos e presos, medida no município do Rio entre janeiro de 1993 e julho de 1996: nesse período, para cada “opositor” ferido, a Polícia carioca matou 2,7, e para cada “opositor” preso sem ferimentos, matou 3,3. Além de excessiva e frequentemente ilegal - com evidências, em diversos casos, de que os “opositores” foram executados à queima-roupa depois de rendidos, ou foram mortos pelas costas enquanto tentavam fugir -, a violência policial é altamente seletiva: mata mais nas favelas do que no asfalto, mata proporcionalmente mais negros do que brancos, mata muito mais nos bairros pobres do que nos bairros ricos da cidade (Cano, 1997 e 2000).⁹

Outra face dessa moeda é a taxa de assassinatos de policiais militares, que, em 1995, na cidade do Rio de Janeiro, era seis vezes maior que a taxa geral e duas vezes maior que a taxa masculina de homicídios dolosos da cidade, além de a vitimização letal em serviço ser 27 vezes maior que a registrada na polícia de Nova Iorque e 8 vezes maior que a registrada na polícia de Los Angeles no ano de 1986 (ano em que a criminalidade violenta estava em plena ascensão nos grandes centros urbanos dos EUA). Não deve ser por acaso que os batalhões cariocas que apresentaram maiores taxas de morte de civis pela PM durante o período 1994-1996 foram também os que tiveram os mais altos índices de assassinato de policiais (Muniz e Soares, 1998).¹⁰

Sem contar o envolvimento direto de parte da Polícia com o mundo do crime, a violência policial se alimenta da mentalidade bélica que tem inspirado as políticas de segurança no Rio de Janeiro e em outras áreas do país, e que ainda predomina amplamente sobre a percepção do papel da Polícia como agência de construção social da paz e aplicação equitativa da Lei. Poucos temas exibem com tanta clareza a incompletude do processo brasileiro de transição democrática: seja no discurso e na ação dos órgãos de segurança, seja no senso comum de boa parcela da sociedade, o uso excessivo, ilegal e seletivo da força policial continua a ser tolerado, quando não estimulado, em nome da pretensa necessidade de se travar uma “guerra” contra o crime. A mudança dessas idéias e práticas é um dos maiores desafios que hoje se apresentam, não só para as políticas de controle da criminalidade - já que a resposta violenta tem-se mostrado absolutamente ineficaz -, mas também para a construção plena da democracia e do Estado de Direito no Brasil.¹¹

A curva dos homicídios na cidade e no estado

Há duas fontes distintas para retratar o nível e a evolução das taxas de homicídio: os dados da Polícia Civil, baseados nos registros de ocorrência, e os dados do sistema de saúde, baseados nos certificados de óbito. Os últimos números geralmente são bem mais altos que os da Polícia, pelas seguintes razões:

(a) Contam como homicídios, nos dados da Saúde, todas as mortes atribuíveis a agressões intencionais de terceiros, independentemente da sua classificação legal, enquanto as estatísticas policiais em princípio só consideram a rubrica “homicídios dolosos”; contabilizando à parte latrocínios (roubos com morte), que são classificados como “crimes contra o patrimônio”, lesões corporais seguidas de morte (porque não houve intenção de matar) e morte de civis por policiais (classificadas como “autos de resistência”).

(b) As planilhas policiais contêm ocorrências de morte cuja causa não foi identificada no momento do registro - como “encontro de cadáver”, “encontro de ossada” e “morte suspeita” -, mas que certamente englobam uma parcela de homicídios dolosos. Mesmo quando há elucidação posterior dessas ocorrências (o que raramente acontece), não é feita a correção das estatísticas originais. Outra categoria que pode incluir assassinatos são os registros de “desaparecimento”; estes tampouco são transferidos para o número de homicídios dolosos se e quando se constata a morte da vítima.

(c) Do mesmo modo, não há correção da estatística policial nos casos em que a vítima estava viva no momento do registro, mas veio a falecer depois em consequência da mesma agressão; se classificado originalmente como lesão corporal dolosa ou como tentativa de homicídio, é assim que o crime continuará sendo contabilizado nas planilhas da Polícia Civil.

Os dados da Saúde, por sua vez, também apresentam alguns problemas para o cômputo de homicídios, especialmente uma parcela de óbitos por causas externas “sem intencionalidade definida”, ou seja, de mortes cuja causa não se sabe se foi intencional ou acidental. Entretanto, já existem métodos confiáveis para estimar que proporção desses casos duvidosos deve ser agregada anualmente ao número de homicídios intencionais, permitindo obter-se informações bastante próximas da realidade (cf. Cano e Santos, 2001; ISER, 2002; Andrade e Lisboa, 2000).

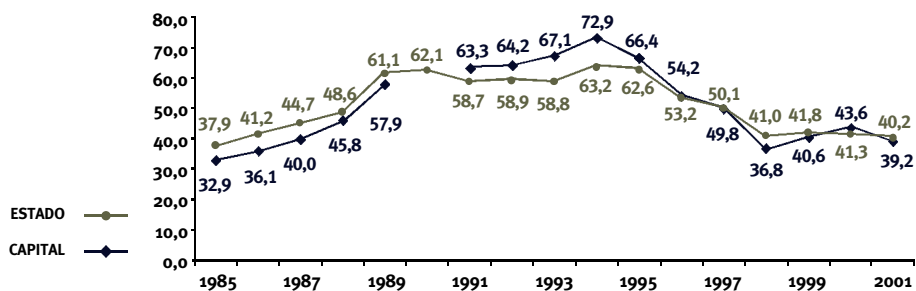
Isto não significa que os dados da Polícia Civil sejam menos confiáveis ou menos relevantes que os da Saúde – como algumas vezes se ouve dizer. É perfeitamente possível montar séries quase idênticas de homicídios com dados das duas fontes, usando métodos estimativos e fazendo com que uma fonte corrija a outra (cf. Cano e Santos, 2001). A maior dificuldade reside no acesso aos dados policiais necessários para efetuar tais ajustes e correções. O governo Garotinho, por exemplo, desde o ano 2000 passou a divulgar mensalmente alguns indicadores de criminalidade no Diário Oficial e pela Internet, entre eles o número de homicídios dolosos e de latrocínios (roubos com morte) registrados por delegacia, mas, ao mesmo tempo, barrou totalmente o acesso de pesquisadores às planilhas completas da Polícia Civil, tornando inviável a mensuração dos outros tipos de registro que também envolvem mortes violentas intencionais. Embora no governo Benedita esteja sendo adotada uma política de transparência das informações, ainda não foi possível atualizar até 2001 a série de homicídios corrigida e congruente com as informações da Saúde.

Analisaremos aqui em separado as curvas de homicídios traçadas pelos números da Polícia Civil e pelos da pesquisa ISER/Secretaria Municipal de Saúde (a primeira para todo o estado; a última apenas para a cidade do Rio de Janeiro). Examinemos inicialmente a série de dados policiais, sobre a qual dois aspectos devem ser ressaltados: (a) até 1990, a PCERJ só contabilizava o número de registros, não o de vítimas (um mesmo registro pode referir-se a mais de uma vítima; no período 1991-1999, em que ambas as informações estão disponíveis, a razão média anual foi de 1,1 vítima por registro de homicídio doloso); (b) há dados sobre homicídios para todo o estado e para a Capital a partir de 1985, mas, para as regiões do Interior e da Baixada, só a partir de 1991.

O Gráfico 4 mostra uma ascensão quase contínua da taxa de homicídios dolosos na cidade do Rio de Janeiro ao longo do período 1985-1994, seguida de forte queda entre 1995 e 1998, e de uma relativa estabilização, em torno de 40 assassinatos por cem mil habitantes, entre 1999 e 2001.¹² No estado como um todo, o crescimento mais acentuado se verifica até 1989, havendo certa estabilização nos anos seguintes, declínio expressivo em 1996-1998 e nova estabilização no período 1999-2001, a níveis muito próximos dos registrados no município da capital.

Gráfico 4

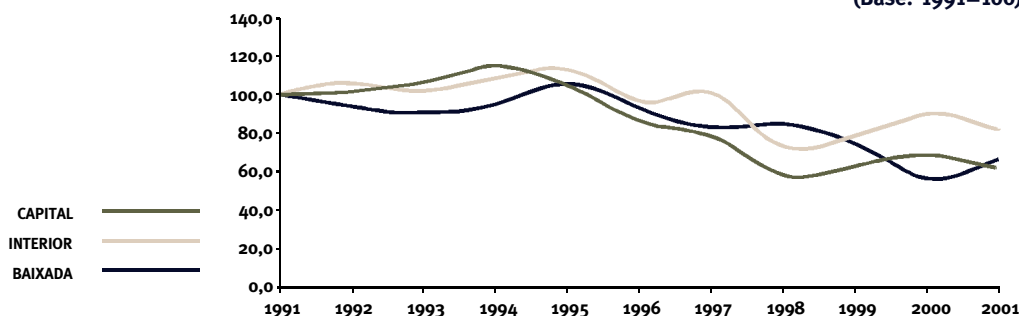
**HOMICÍDIOS DOLOSOS REGISTRADOS PELA POLÍCIA CIVIL, POR CEM MIL HABITANTES
ESTADO E MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO - 1985/2001 ***



(*) Até 1990: número de registros; 1991 em diante: número de vítimas
Fontes: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (Registros de Ocorrência) e IBGE (Censos Demográficos 1991 e 2000, e Contagem Populacional 1996; estimativas intercensitárias do CIDE).
As taxas de homicídios para os anos de 2000 e 2001 são preliminares e sujeitas a retificação.

Gráfico 5

**EVOLUÇÃO DOS HOMICÍDIOS DOLOSOS REGISTRADOS PELA POLÍCIA CIVIL,
POR CEM MIL HABITANTES, SEGUNDO AS REGIÕES DO ESTADO - 1991/2001
(Base: 1991=100)**



Fontes: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (Registros de Ocorrência) e IBGE (Censos Demográficos 1991 e 2000, e Contagem Populacional 1996; estimativas intercensitárias do CIDE).

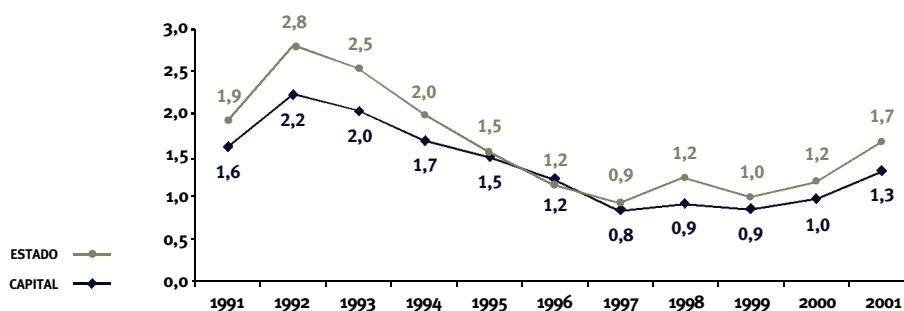
Das três regiões em que a Polícia divide o estado, a Baixada Fluminense foi a que apresentou melhor evolução em toda a segunda metade dos anos 90: embora registre ainda altíssimos índices de homicídios dolosos, essa região manteve uma tendência acentuada de queda até o ano 2000, enquanto nas outras duas - Capital e Interior - o movimento descendente parece ter-se estancado em 1998 (Gráfico 5). Entretanto, não há ainda como saber se o novo e expressivo crescimento da taxa de homicídios da Baixada em 2001 representa uma oscilação temporária, ou um sinal de que, aí também, a tendência declinante se interrompeu.

Quanto aos latrocínios registrados pela Polícia Civil, observa-se um comportamento distinto do da curva de homicídios dolosos: tanto na Capital como no resto do estado, as taxas por cem mil habitantes caem continuamente entre 1992 e 1997, voltando a crescer no período 1998-2001 (Gráfico 6). Os números são pequenos, comparados aos dos homicídios, mas sinalizam o crescimento, nos últimos anos, da violência com motivação econômica direta, que também fica evidente quando se focalizam os delitos não-letais contra o patrimônio registrados na cidade e no estado (cf. Musumeci, L., 2002).

Para o Município do Rio de Janeiro, é possível examinar a série completa de homicídios, baseada em informações da Saúde e atualizada até o ano 2000, a fim de discutir algumas explicações para o comportamento da criminalidade letal, especialmente aquelas que atribuem sua redução na segunda metade da década de 90 às políticas de segurança deste ou daquele governo. Como já foi dito, as séries construídas a partir das estatísticas da Saúde

Gráfico 6

**LATROCÍNIOS REGISTRADOS PELA POLÍCIA CIVIL, POR CEM MIL HABITANTES
ESTADO E MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO - 1991/2001**



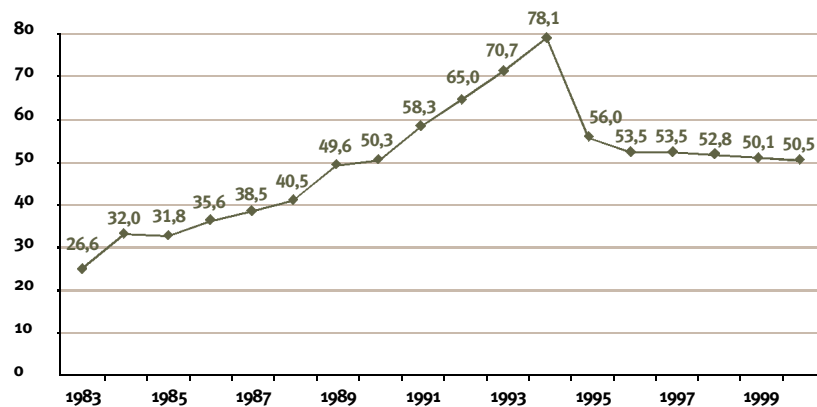
Fontes: Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro (Registros de Ocorrência) e IBGE (Censos Demográficos 1991 e 2000, e Conta gem Populacional 1996; estimativas intercensitárias do CIDE). As taxas para 2000 e 2001 estão sujeitas a retificação.



incluem na categoria “homicídio” todos os óbitos atribuíveis a agressões intencionais de terceiros – independentemente da sua classificação legal (homicídio doloso, latrocínio ou lesão seguida de morte) -, além das mortes de civis pela Polícia, e mais uma parcela estimada dos óbitos sem intencionalidade definida, que se calcula serem também decorrentes de agressões intencionais. Existem diversas formas de realizar tais estimativas; utilizaremos aqui os dados da pesquisa ISER/Secretaria Municipal de Saúde, para o período 1983-2000, cuja metodologia está explicitada no texto *Epidemiologia das causas externas – Dados para tomada de decisão* (ISER, 2002).

Gráfico 7

**MUNICÍPIO DO RIO DE JANEIRO - VÍTIMAS DE HOMICÍDIO INTENCIONAL
POR CEM MIL HABITANTES, SEGUNDO INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE SAÚDE – 1983/2000**



Fonte: ISER (2002), com base em dados da Secretaria Municipal de Saúde (certificados de óbito, por local de residência da vítima).

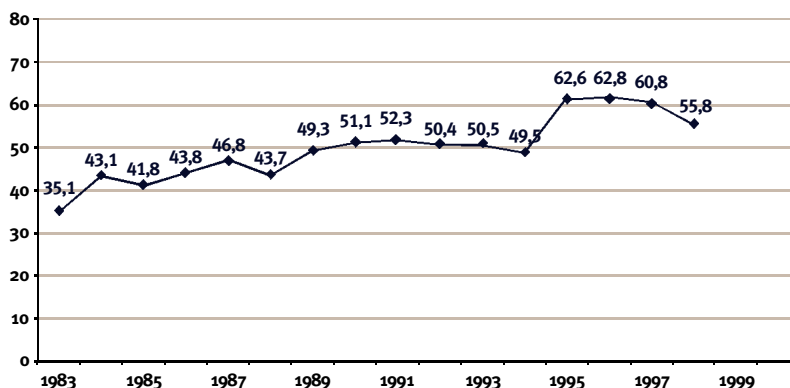
A curva traçada por esses dados (Gráfico 7) mostra que, depois de onze anos de crescimento contínuo na cidade do Rio de Janeiro, a taxa de homicídios por cem mil habitantes cai abruptamente em 1995 (28,3%) e continua declinando nos anos seguintes, mas a um ritmo muito mais lento, de cerca de 3,5%, em média, por ano, com um ligeiro aumento no último ano da série. Mostra, na verdade, uma estabilização da taxa de homicídios no município a partir de 1996, em torno de 50 vítimas anuais por cem mil habitantes, nível próximo ao registrado em 1990. É um índice muito alto para que se possa comemorar vitória, ou aplaudir as políticas de segurança adotadas nesse período. Obviamente, em se tratando de assassinatos, quaisquer aumentos ou quedas são extremamente relevantes, pois significam vidas humanas a mais perdidas ou poupadas. Sem dúvida, a redução de 35% na taxa de homicídios entre 1994 e 2000 representa um progresso considerável, uma contenção da “epidemia”, que, se continuasse avançando como no início dos anos 90, poderia ter-nos levado a níveis colombianos ou sul-africanos de criminalidade letal. Entretanto, não há evidências de que o declínio e estabilização verificados cidade do Rio de Janeiro sejam um resultado planejado de políticas de segurança dos últimos governos. Nem mesmo a queda brusca em 1995 poderia ser atribuída ao sucesso de alguma intervenção governamental, pois como lembra Rubem César Fernandes,

“... neste ano a política de segurança do Governo Marcello Alencar sofreu uma série de percalços. O primeiro Secretário, Gen. Euclimar da Silva, permaneceu no cargo apenas no primeiro semestre, dando lugar ao Gen. Cerqueira no mês de maio, que somente então passou a formar equipe, indicar uma nova chefia para a Polícia Civil (junho) e organizar a nova Secretaria. Em suma, a maior parte do ano de 1995 foi consumida pelos processos de transição, os quais foram ainda conturbados pelos seqüestros de outubro e a mobilização do Reage Rio em novembro. No entanto, é justamente nesta fase transitória da política de segurança que os homicídios diminuem em grandes números! É um fato que faz pensar e que nos afasta das tentações da espera de algum herói salvador. A evolução das epidemias é complexa, para o mal e para o bem.” (In: ISER, 2002, p. 7).

O autor atribui o “tombo” dos homicídios em 1995 a uma série de outros fatores combinados, dando especial ênfase à mobilização da sociedade civil carioca ocorrida no ano anterior e às expectativas positivas geradas pela eleição de um novo governo e pelos primeiros impactos do Plano Real. Talvez a mobilização social contra a violência, de que o Rio foi pioneiro, ajude a explicar o declínio abrupto dos assassinatos (embora não fique claro como essa mobilização teria conseguido arrefecer tão subitamente a dinâmica do tráfico de drogas e de armas, principal geradora da criminalidade letal na cidade). Já a mudança dos governos federal e estadual, ou os impactos do Plano Real, não parecem ter muito peso explicativo, se levamos em conta que tais fatos ocorreram simultaneamente em todo o país e que, no entanto, outras capitais e regiões metropolitanas apresentaram crescimento acentuado dos crimes letais justamente nesse período. É o caso, por exemplo, do Município de São Paulo (Gráfico 8), cuja taxa de homicídio, segundo o mesmo estudo do ISER, estava praticamente estabilizada desde 1989 e, de 1994 para 1995, aumentou nada menos que 26,5%!

Gráfico 8

MUNICÍPIO DE SÃO PAULO - VÍTIMAS DE HOMICÍDIO INTENCIONAL POR CEM MIL HABITANTES, SEGUNDO INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE SAÚDE – 1983/1998



Fonte: ISER (2002), com base em dados da Fundação SEADE de São Paulo (certificados de óbito, por local de residência da vítima).

Descontando-se esse ano atípico, cabe ressaltar o fenômeno da estagnação dos índices de crimes letais no Rio de Janeiro durante toda a segunda metade da década de 90. Certamente a série de dados do sistema de saúde não autoriza qualquer ufanismo em torno da estratégia “faroeste” adotada pelo governo Marcello Alencar (1995-98): se esta fosse efetivamente responsável pela estabilização, a entrada de um novo governo em 1999, com uma política de segurança totalmente distinta, teria produzido um choque desestabilizador, com algum reflexo perceptível nos índices de homicídio. E, embora as taxas baseadas nos registros policiais mostrem uma tendência mais forte de queda, entre 1996 e 1998, do que os dados da Saúde, elas tampouco indicam que as novas diretrizes adotadas no início do governo Garotinho, ou que o subsequente abandono dessas diretrizes tenham tido impacto expressivo, para o bem ou para o mal, na dinâmica dos homicídios dolosos (ver Gráfico 4, acima).¹³

Faltam ainda pesquisas capazes de esclarecer os determinantes locais desse fenômeno: efeito de coorte etária, acomodações internas aos circuitos criminosos (relativa diminuição dos conflitos pelos pontos de tráfico, pouca penetração do crack no mercado carioca, à diferença do que ocorreu nos anos 90 em outras cidades do país), mobilização social contra a violência e/ou fatores sócio-econômicos específicos. De qualquer modo, a consideração de uma série estatística mais longa, evidenciando a curva e a tendência, revela a complexidade da “epidemia” e mostra como pode ser enganosa a “guerra dos números” no varejo que cada governante tem travado com os anteriores e sucessores para faturar pretensas vitórias na redução da criminalidade violenta. A visão imediatista e o uso político dos dados no Rio de Janeiro só têm servido para mascarar a persistência de um nível muito elevado de violência letal e certamente estão longe de apontar um caminho para enfrentar esse problema de forma realmente eficaz.

Entre outros obstáculos à redução expressiva e sustentável dos homicídios – tragédia que atinge anualmente milhares de pessoas e de famílias -, está a própria descontinuidade das políticas de segurança no estado, sua falta de integração com outros tipos de intervenções sociais e a permanência de uma visão obsoleta de segurança pública, ainda centrada quase exclusivamente na atuação policial e na esfera estadual de governo.¹⁴ Um verdadeiro avanço nessa área, segundo apontam os resultados de pesquisa disponíveis, depende de políticas integradas e focalizadas, capazes de alcançar os segmentos da população mais vulneráveis à violência letal. Depende, além disso, de um rígido controle do comércio de armas de fogo, principal “vetor” da criminalidade violenta, e do enfrentamento efetivo do problema da brutalidade e da corrupção policiais. Depende ainda, no médio prazo, de uma radical mudança na abordagem da questão das drogas (uso e venda), pois já está mais do que evidente, aqui ou em outras partes do mundo, que a aposta prioritária na repressão como meio de confrontar o poderio econômico desse gigantesco mercado só tem contribuído, junto com a crescente facilidade de acesso às armas de fogo, para potencializar a disseminação da violência. Finalmente, mas não menos importante, depende de um significativo acréscimo da eficácia policial no esclarecimento dos homicídios, primeiro passo para reduzir os altíssimos níveis de impunidade que incentivam a prática de novos crimes e banalizam o recurso cotidiano à violência letal ■



Notas

1. Segundo pesquisa realizada por Luiz Eduardo Soares em 1992 e confirmada por estimativas mais recentes do Ministério Público estadual, essa parcela não ultrapassaria 10% (cf. Lemgruber, 2001).
2. Em 2000, o número de mulheres no Sistema Penitenciário do Rio de Janeiro correspondia a 3,7% da população carcerária do estado; menos de 1/3 das presas haviam sido condenadas por crimes violentos (cf. Musumeci, B., 2001).
3. O mapa é grosseiro porque pondera pela população residente em cada área os homicídios que a Polícia registra pelo local de ocorrência. A região do Centro (AISPs 1 e 5) foi desconsiderada, devido à enorme desproporção que existe aí entre população residente e população flutuante. Outros dois mapas, elaborados pelo ISER para os anos de 1996 e 2000, com base nos dados da Secretaria Municipal de Saúde, consideram os homicídios por local de residência das vítimas e confirmam a incidência de taxas menores nas zonas mais ricas e maiores nas zonas mais pobres da cidade (cf. Cano e Santos, 2001; ISER, 2002).
4. As doze delegacias que registraram maiores números de vítimas de homicídio nesse ano foram as de Campo Grande (312), Bangu (217), Santa Cruz (195), Pavuna (161), Bonsucesso (114), Piedade (108), Realengo (102), Marechal Hermes (99), Madureira (77), Jacarepaguá (75), Brás de Pina (74) e Honório Gurgel (73).
5. As informações sobre nacionalidade das armas se baseiam no cadastro de armas apreendidas pela Polícia no Estado do Rio de Janeiro desde janeiro de 1999.
6. O número total de civis mortos pelas polícias norteamericanas em 1995 (389) foi obtido no site do FBI [http://www.fbi.gov/ucr/Cius_99/w99tbl2-16.xls].
7. “Mortes em confronto com polícia aumentam”, O Globo, 23 de março de 2001, p. 21. A matéria utiliza dados de pesquisa do ISER, baseada nos registros policiais de “autos de resistência”. Entre outubro de 2000 e abril de 2002, essas e outras informações deixaram de ser prestadas à imprensa e aos institutos de pesquisa do estado. Recentemente, a Ouvidoria de Polícia divulgou os seguintes números, relativos à morte de civis por policiais militares no estado do Rio de Janeiro como um todo: 450 em 1995, 704 em 1998, 453 em 1999, 483 em 2000 e 514 em 2001.
8. Segundo dados do FBI, as polícias de todos os Estados Unidos mataram, em 2000, 297 civis [http://www.fbi.gov/ucr/cius_00/oocrime2_3.pdf].
9. A pesquisa de Cano examinou também os laudos de perícia do Instituto Médico Legal referentes a civis mortos por policiais entre 1993 e 1996, constatando evidências de tiros à queima-roupa em 40% dos casos e de tiros pelas costas em 65% dos casos – evidências que indicam a intenção de matar, mais do que de imobilizar o “opositor”, e que questionam a própria alegação de “confronto” ou de “resistência” geralmente apresentada para justificar essas mortes.
10. As taxas encontradas por esse estudo, para o ano de 1995, foram: 6,6 homicídios por dez mil habitantes na população carioca como um todo; 17,7 por dez mil na população masculina e 39,9 por dez mil policiais militares em atividade no município.
11. Em diversos trabalhos, Luiz Eduardo Soares tem insistido nesse ponto: a questão da segurança pública – e, dentro dela, a atuação das Polícias – tornou-se no Brasil uma encruzilhada entre a civilização e a barbárie (cf., por exemplo, Soares, L. E., 2000).
12. A série com os números absolutos de homicídios e de habitantes aqui utilizados, bem como diversas outras informações estatísticas sobre criminalidade letal e não-letal no Rio de Janeiro, pode ser consultada no site do CEsEC (<http://www.cesec.ucam.edu.br>), na seção “Indicadores”.
13. A crise que resultou na demissão, em março de 2000, da equipe que idealizara e começara a implantar uma nova política de segurança no estado está descrita detalhadamente em Soares, L. E. (2000). Um indicador de que a política de “faroeste” foi retomada, a partir daí, pelo governo Garotinho, mesmo sem um discurso explícito nesse sentido, é o crescimento do número de pessoas mortas em “confrontos” com a Polícia de 1999 para 2000 e de 2000 para 2001 (ver nota 7, acima).
14. Esses obstáculos são analisados em Musumeci, L. (2000) e Musumeci, L., coord. (2000).

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Andrade, Mônica e Lisboa, Marcos. *Desesperança de vida: Homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo: 1981 a 1997*. Rio de Janeiro, Fundação Getúlio Vargas, 2000 [disponível em <http://www.fgv.br/users/lisboa>].
- Beato, Cláudio. “Crime e políticas sociais na América Latina”. Belo Horizonte, *Informativo CRISP/UFMG*, ano 0, nº 1, dezembro de 2001.
- Cano, Ignacio. *Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER, 1997.
- _____. “Polícia: violência seletiva”, box do Relatório de *Desenvolvimento Humano do Município do Rio de Janeiro*, Capítulo 5. Rio de Janeiro, PNUD-IPEA-Prefeitura Municipal, 2000. [disponível em <http://saturno.no.com.br/notitia/leitura/pdf/5capitulo.pdf>].
- Cano, Ignacio e Santos, Nilton. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro, Sete Letras, 2001.
- Cavallieri, Fernando. *Crime e registro – Ocorrências policiais na cidade do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Instituto Municipal de Urbanismo Pereira Passos, julho de 2001. [disponível em <http://www.armazemdedados.rio.rj.gov.br>].
- ISER. *Epidemiologia das causas externas – Dados para tomada de decisão. Indicadores de violência e acidentes no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER-Secretaria Municipal de Saúde, 2002 [disponível em <http://www.iser.org.br/portug/indicadores.pdf>].
- Lemgruber, Julita. “Controle da criminalidade: mitos e fatos”. Encarte da revista Think Tank. São Paulo, Instituto Liberal, 2001. [disponível em <http://www.cesec.ucam.edu.br>].
- Muniz, Jacqueline e Soares, Barbara Musumeci. *Mapeamento da Vitimização dos Policiais do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, ISER-UNESCO-Ministério da Justiça, 1998. [disponível em <http://www.cesec.ucam.edu.br>].
- Musumeci, Barbara. “Mulher e violência no Sistema de Justiça Criminal”, *Revista Rio de Janeiro: Trabalho e Sociedade*, nº 2. Rio de Janeiro, IETS, dezembro de 2001, pp. 3-16.
- Musumeci, Leonarda. “Violência, criminalidade e segurança”. *Relatório de Desenvolvimento Humano do Município do Rio de Janeiro*, Capítulo 5. Rio de Janeiro, PNUD, IPEA, Prefeitura Municipal, 2000. [disponível em <http://saturno.no.com.br/notitia/leitura/pdf/5capitulo.pdf>].
- _____. “Criminalidade violenta e políticas de segurança no Rio de Janeiro”. Rio de Janeiro, IE/UFRJ-FAPERJ, 2002, a sair.
- Musumeci, Leonarda, coord. *Reforma do Estado e proteção social: os setores de saúde e segurança públicas no Rio de Janeiro – Parte III, Segurança Pública*. Relatório final de pesquisa. Rio de Janeiro, IE/UFRJ-MARE-CAPE-S-CNPq, 2000. [disponível em <http://www.cesec.ucam.edu.br>].
- Soares, Barbara. *Mulheres invisíveis. Violência conjugal e novas políticas de segurança*. Rio de Janeiro, Record/Civilização Brasileira, 1999.
- Soares, Glauco Ary Dillon. “Homicídios no Brasil: vários factóides em busca de uma teoria”. Trabalho apresentado à reunião da LASA (Latin American Studies Association). Miami, março de 2000.
- 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, coord. *Violência e política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro, Relume-Dumará-ISER, 1996.
- Waiselfisz, Jacobo. *Mapa da Violência III – Os jovens do Brasil*. Brasília, UNESCO-Instituto Ayrton Senna-Ministério da Justiça, 2002.
- Zaluar, Alba. “Qualidade de dados. Políticas públicas eficazes e democracia”. Rio de Janeiro, IMS/UERJ, 2001.