

RIO DE JANEIRO – O DESAFIO DA SEGURANÇA PÚBLICA

José Vicente da Silva Filho*

“O social parou, a educação parou, a economia parou. Só recebemos bala”

Antonio Tibúrcio, presidente da Associação dos Moradores da Vila Cruzeiro (02 de junho de 2007)

Introdução

Os recentes tiroteios na zona norte da cidade do Rio de Janeiro com seguidos confrontos entre tropas especiais da polícia e grupos de traficantes não são apenas episódios esporádicos. Há muito tempo o estado vive aguda crise de violência que o situa entre os mais violentos do país. O tiroteio que vem ocorrendo desde o começo de maio na Vila Cruzeiro, zona norte da capital é apenas uma das faces dessa crise. Ao cabo de 30 dias dessa troca de tiros entre policiais e grupos de traficantes 17 pessoas foram mortas, entre supostos traficantes e inocentes, e 59 feridas por balas ou estilhaços de granada. Em meados de abril 13 pessoas morreram e outras três foram feridas por balas perdidas na guerra do tráfico no Morro da Mineira na zona norte do Rio. Em fevereiro uma operação de três dias no Complexo do Alemão resultou em seis mortes, sendo uma delas a de um transeunte. Em março uma operação no Morro do Macaco resultou em duas mortes, sendo um policial, e quatro transeuntes foram feridos à bala. O Hospital Getúlio Vargas, próximo a algumas das favelas mais violentas, tratou, no ano passado, de 473 pessoas feridas à bala, das quais 27 eram crianças. Até a primeira semana de maio deste ano o hospital já atendeu 237 feridos à bala, com uma média diária 86% maior que a média do ano passado. Algumas outras consequências são pouco notadas, apesar da gravidade: cinco escolas e 4480 alunos da região ficaram sem aula por causa dos confrontos, três mil estabelecimentos comerciais tiveram seus negócios afetados com prejuízos de mais de cinco milhões de reais e desde outubro do ano passado pelo menos seis helicópteros civis foram alvos de tiro oriundos de favelas, o que levou os pilotos a considerar boa parte do Rio como zona de exclusão para esses vôos.

Outra peculiaridade dessa violência é a grande incidência de morte de policiais, tendo sido registrados 144 casos no ano passado e já atingido 50 até o início de maio, ou seja, um incremento superior a 30% pela média diária. Embora cerca de 80% dos policiais tenham morrido em horário de folga, sua vulnerabilidade geralmente decorre da própria profissão, por terem sido identificados como policiais ou por atuarem no perigoso e exaustivo serviço de segurança nas horas de folga. A gravidade da situação não decorre apenas da excessiva exploração pela mídia ou de falso agravamento da insegurança; de fato a violência se agravou sensivelmente. São cenas de uma guerra urbana contínua, diferente da onda de ataques ocorrida há um ano em São Paulo que foi completamente retraída com a reação da polícia.

Os constantes confrontos entre policiais e grupos de bandidos ou entre os grupos rivais de traficantes com grande número de vítimas constituem uma dimensão peculiar da violência no Rio, muito além das já elevadas taxas de homicídio. As altas taxas de homicídio são comuns em nas grandes cidades brasileiras, mas em sua quase totalidade decorrem de conflitos e vinganças pessoais nas áreas habitadas pela população mais pobre. No caso do estado do Rio de Janeiro a já

* O autor é coronel da reserva da Polícia Militar de São Paulo, ex-secretário nacional de segurança pública, mestre em psicologia social pela USP, é consultor em segurança pública. (www.josevicente.com.br). Este texto foi elaborado para o Instituto Nacional de Altos Estudos (INAE) do Rio de Janeiro em maio de 2007.

elevadíssima taxa de homicídios, que no ano passado registrou 39,5 mortos por grupo de 100 mil habitantes – 160% maior que os 15,2 registrados no estado de São Paulo –, é agravada pela liderança do estado na violência contra os jovens que ultrapassa os 100 mortos por 100 mil*. Esse problema já muito grave ganha dimensões alarmantes com a frequência e a violência dos confrontos armados que atingem indistintamente delinquentes, policiais e moradores das proximidades das zonas de conflito. Se os homicídios em geral provocam pouca comoção na população por ocorrerem silenciosamente nas periferias pobres, a violência continuada das situações de confronto e sua cobertura pela mídia incrementam a forte sensação de medo, de impotência e desconfiança da população em relação à competência das autoridades responsáveis pela segurança pública.

Além da peculiaridade das verdadeiras guerrilhas que atuam nas favelas, dois outros fatores típicos do Rio chegam a ser alarmantes por sugerirem omissão, falta de controle ou conivência das autoridades: a letalidade da polícia carioca, com mais mil civis mortos anualmente, e a presença cada vez maior das *milícias*, grupos constituídos por policiais e bombeiros aposentados ou em horários de folga que enfrentam grupos de criminosos para domínio de territórios e venda de proteção. Essa situação, e nessa intensidade, não se verifica em nenhuma localidade brasileira ou outro país democrático que não esteja sujeito a conflagrações de guerra civil, chegando a constituir fator de ameaça à estabilidade das instituições. Tanto um grupo como outro reúnem condições para a prática de terrorismo urbano que pode submeter governo e população a crises gravíssimas, além das ações isoladas de criminalidade violenta.

Outro aspecto também preocupante da crise é a deficiência do aparato da segurança pública responsável pela contenção e redução da crise. Apesar de ter um contingente de policiais superior à média nacional (420 habitantes para cada PM), há problemas na distribuição desse recurso essencial como na capital (cerca de 1.000 habitantes por PM), quase 20% dos efetivos estão em atividades distantes do policiamento, o salário do policial é o segundo pior do País e as polícias civil e militar não cooperam entre si para ganhos de produtividade na redução dos crimes. O resultado constatado pelo Instituto de Segurança Pública, órgão vinculado à secretaria da segurança pública do Rio de Janeiro, é que entre 2002 e 2006 as principais atividades das polícias (prisões e apreensões de drogas e armas) caíram 31,7%, ampliando o espaço para a atividade criminosa e o fortalecimento dos grupos organizados do crime. A letalidade da polícia do Rio de Janeiro, sem igual no mundo – três vezes maior que o conjunto de todas as mais de 15 mil polícias americanas – e a preocupante prática de extorsão por seus policiais, de acordo com pesquisa do Núcleo de Pesquisas de Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro, coloca a polícia estadual como um dos preocupantes problemas da segurança pública.

O contorno final dessa crise é a constatação de que o governo do Estado, apesar das boas intenções e das promissoras trocas do comando da segurança, ainda não tem um plano para correção dos problemas e enfrentamento eficaz da criminalidade, em termos de planejamento de sua redução.

O custo da violência

Outra face da violência é o prejuízo para a economia do estado. Segundo matéria do jornalista Todd Benson da Agência Reuters (16/04/2007) o comércio, principalmente ligado ao turismo, gastou 1,3 bilhão de dólares para reforçar suas condições de segurança, prejudicando investimentos e contratações. Muitas empresas deixam de investir ou reduzem sua presença por questões associadas à violência. O inevitável noticiário internacional sobre a violência no Rio

* Os dados obtidos pela Unesco junto ao SIM/SUS do Ministério da Saúde revelam que em 1994 e 2004 o estado do Rio se manteve em primeiro lugar no ranking nacional em mortalidade de jovens. É muito provável que não tenha ocorrido alteração significativa nos últimos dois anos.

acaba acarretando substancial perda de arrecadação com a limitação da exploração de seu enorme potencial turístico. Além disso o custo geral da violência, se considerada o padrão nacional dos estudos do Banco Mundial (10,5% do PIB), alcançaria a extraordinária cifra de 32 bilhões de reais ao ano com perdas de vida e patrimônio, além de todos os gastos com hospitais, polícia, justiça, presídios, seguros e contratação de segurança privada.

Custo anual da violência no Rio pode chegar a 32 bilhões de reais.
Só o comércio gastou cerca de 2,5 bilhões em serviços de segurança em 2006.

Ineficiência e compensação violenta

Após dois governos sucessivos com muitas promessas de controlar a violência, exibição de inovações inúteis, criação desnecessária de unidades especializadas, afastamento de grande número de efetivos das atividades policiais, o que se viu foi o enfraquecimento do policiamento do estado e o crescimento da ousadia dos grupos organizados e o aparecimento das milícias, submetendo a população mais pobre a confrontos cada vez mais frequentes e violentos. As delegacias legais, instalações padronizadas e informatizadas, a principal obra dos dois governos anteriores na segurança pública, não conseguiu melhorar a capacidade de investigação da Polícia Civil cujo desempenho tem sido pífio, como se observa em estudo da antropóloga Ana Paula Mendes de Miranda, presidente do Instituto de Segurança Pública (ISP). Segundo esse estudo, sobre uma amostra de 385 casos de homicídios, apenas em 10 houve prisão em flagrante, raramente os policiais civis compareceram ao local do crime, o tempo médio de instauração do inquérito para apuração foi de 29 dias e a demora dos laudos periciais – necroscópicos em 84 dias e dos locais de crime em 56 dias – contribuíram com a baixíssima taxa de esclarecimentos.

Levantamento feito pelo Ministério Público sobre inquéritos de homicídios concluiu que o índice de esclarecimentos, fora dos casos de prisão em flagrante (em torno de 2%), foi de 1%, no crime que é o de mais fácil apuração. Os relatórios do ISP, órgão que cuida das estatísticas da secretaria, mostram que a atividade policial* caiu 31,7% desde 2002, revelando desorganização, desmotivação e, enfim, má gestão do aparato de segurança. A queda da produtividade ainda continua de forma acentuada nos três primeiros meses de 2007, com redução de 23% das prisões, da apreensão de drogas (menos 9%) e de armas (menos 8%), comparando-se com igual período de 2006. No período 2005-2006, 38 das 88 varas criminais do estado apresentaram queda da entrada de novos processos, sendo que 25 das 39 varas criminais da capital registraram essa queda em 2006, não por queda da criminalidade, mas por ineficiência da polícia e da perícia em apontar e prender autores de crimes.

A perda de foco na capacidade de resposta da polícia também pode ser verificada nas confusas premissas contidas no grupo de trabalho que desenvolveu estudos para reforma dos currículos das academias policiais, onde se percebe a ênfase de valores democráticos e comunitários – sempre necessários e óbvios – em detrimento da eficiência e eficácia das ações policiais:

“...currículo que atenda às necessidades das polícias civil e militar, respeitando as especificidades das instituições, mas tendo como foco a filosofia da prevenção da violência; da mediação de conflitos; da investigação e inteligência no controle da criminalidade; do policiamento voltado para a construção de uma relação entre polícia e sociedade como parte de

* A atividade policial considera os totais de prisões efetivadas, cumprimento de mandados de prisão, apreensão de menores infratores, apreensão de armas e drogas, recuperação de veículos furtados e roubados.

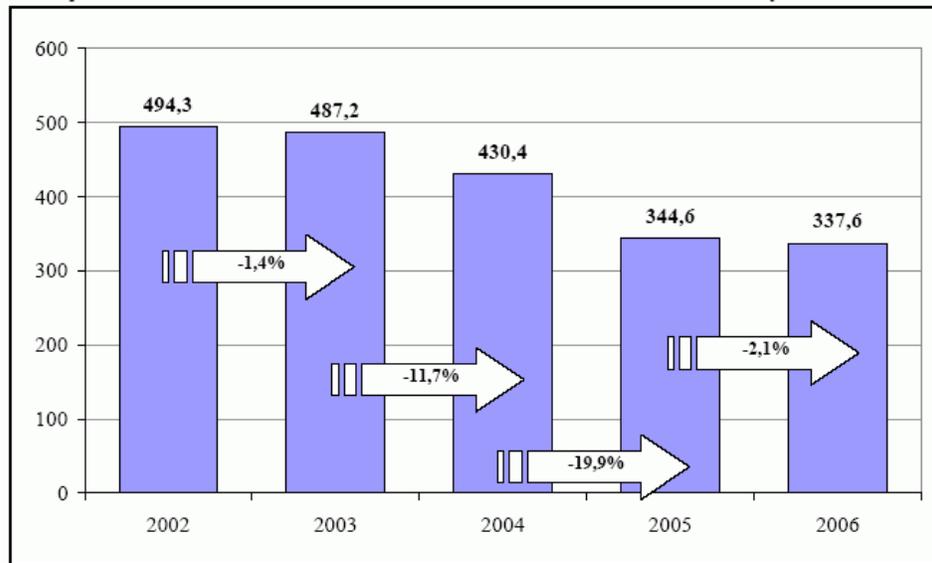
uma política de direitos humanos; do exercício de valores morais e éticos de caráter coletivo; e da polícia como um serviço público voltado para a proteção e defesa da cidadania.”

Por mais que os acadêmicos insistam, poucos policiais entenderão o que seja “*policimento voltado para a construção de uma relação entre polícia e sociedade como parte de uma política de direitos humanos*” ou que sua atividade deva estar voltada para a “*proteção e defesa da cidadania*”. Policial entende que deva estar preparado para prevenir e reprimir o crime, dentro da lei e respeitando os cidadãos.

Atividade Policial no Estado do Rio de Janeiro

Taxas por 100 mil habitantes

janeiro a dezembro



Fonte: Instituto de Segurança Pública/ SSP/RJ

A ineficiência policial resultante da má gestão acabou gerando um esforço compensatório e extremamente reativo, principalmente das unidades especializadas em ações táticas, o Batalhão de Operações Especiais (Bope da PM) e a Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE, unidade ostensiva da Polícia Civil). Dos seguidos confrontos resultaram enorme quantidade de mortos de supostos bandidos, de policiais e da população em geral.

Enquanto a atividade policial caiu quase um terço nos últimos quatro anos, a letalidade da polícia subiu 250%, desmentindo a afirmação do secretário da segurança, em 2005, de que a polícia mata mais quando age mais. Há quatro anos que a polícia do Rio mata mais de mil pessoas anualmente, quase três vezes a soma dos mortos pelos quase um milhão de policiais dos Estados Unidos. Nos três primeiros meses de 2007 a polícia fluminense já matou 40% a mais que no primeiro trimestre do ano passado. Os retornos aos mesmos lugares para novos confrontos e novas vítimas, mostram que as estratégias adotadas não estão funcionando e a um preço de vidas altíssimo. Dezenas de bandidos mortos em confronto não compensam um inocente atingido, principalmente se o problema não é resolvido, tornando inaceitável o cada vez mais presente argumento de que seriam “*meras baixas de guerra*”. O argumento seria o mesmo se os confrontos estivessem ocorrendo em Ipanema? Nessa condição deve se considerar seriamente a opção de reduzir drasticamente os confrontos para se evitar os riscos à população. Riscos fartamente comprovados pela enorme quantidade de feridos e mortos sem que o problema dos criminosos fortemente

armados passasse a ser reduzido e controlado. Depois de um mês de enfrentamento armado envolvendo mais de mil policiais o resultado, além da violência que atingiu dezenas de pessoas, foi pífio, com a apreensão de uma dúzia de armas e prisão de alguns poucos suspeitos irrelevantes. No dia primeiro de junho numa discreta operação, baseada num suporte eficiente de inteligência, a Polícia Civil logrou prender sete traficantes, incluindo um importante líder, mostrando claramente a melhor estratégia para enfrentamento dos grupos criminosos.

Entre 2002 e 2003 a atividade da polícia no Rio caiu 31,7% e sua letalidade em confrontos cresceu 250 %

Experiências bem sucedidas de localidades violentas como Nova York, Bogotá e praticamente todo o estado de São Paulo, com 645 cidades e 40 milhões de habitantes, onde ocorreram substanciais reduções dos crimes violentos, apontam para possibilidades concretas de reversão dos problemas de segurança do Rio de Janeiro, apesar de suas particularidades alarmantes dos grupos fortemente armados entrincheirados em muitas localidades. É necessário reconhecer que a capacidade de controle do aparato de segurança do estado está no limite e que é necessário empreender mudanças urgentes e fundamentais para rearmar as polícias e dar-lhes capacidade de resposta que quebrem o ciclo da violência e possibilitem ganhos contínuos de redução da violência. Não adiantam as afirmações de coragem e disposição das autoridades para enfrentar os criminosos – não são eles, mas os policiais que enfrentam as armas dos bandidos – nem as falsas soluções de pedir o patrulhamento das Forças Armadas. O governo do Rio não precisa exibir coragem retórica de enfrentamento; o governo deve ousar com propostas inovadoras e eficazes, ter a coragem de enfrentar resistências políticas e administrativas do legislativo, do judiciário e do próprio executivo, como o uso indevido de policiais afastados da segurança da população.

Os argumentos das autoridades

As primeiras reações do novo governo estadual de suposta firmeza são preocupantes. O apoio às ações de enfrentamento das unidades especializadas, especialmente o Batalhão de Operações Especiais, os reiterados e batidos discursos de que a polícia não pode se omitir e que “...o combate à criminalidade não será feito de outra forma que não seja com enfrentamentos”*, são igualmente preocupantes. No dia 30 de maio, em entrevista ao jornal O Estado de São Paulo, o secretário da segurança, José Mariano Beltrame disse que lamentava os mortos e feridos inocentes, mas disse que não pode “fazer um bolo sem quebrar ovos”. São posições preocupantes para autoridades que comandam a segurança por motivos muito sérios: porque sugerem que as vítimas civis são inevitáveis baixas de uma guerra, que bandidos devem mesmo morrer nesses confrontos, que essa é a única alternativa que o governo dispõe para “resolver o problema” e porque é mera reedição das fracassadas estratégias do governo anterior. Argumentos de que o aumento da violência dos bandidos se deve ao sucesso da polícia em acuar os grupos de criminosos ou que aumento dos assaltos no centro da cidade se deve à restrição sofrida no comércio das drogas soam ridículos. O fato é que qualquer método sensato de resolver problema prescreve mudança de estratégia quando as respostas de sempre não resolvem nem amenizam o problema. No caso de problemas criminais, principalmente os casos de violência, a revisão de estratégias é fundamental se os criminosos estão sujeitando a população a altos níveis de vitimização que deveria ser intolerável para qualquer governo.

* palavras do governador Sérgio Cabral, jornal O Globo de 07/05/2007

ALGUNS PROBLEMAS CRÍTICOS DO APARATO CARIOCA DE SEGURANÇA

Desvios de efetivos

Não se mede a capacidade de uma polícia no controle da criminalidade por suas instalações e artefatos tecnológicos como viaturas, armamentos ou tecnologia de informação. Nem essa capacidade será testada pela qualificação de seu quadro dirigente ou de suas unidades especiais. Avalia-se o potencial de uma polícia pelo policial médio que está nas ruas e pelo valor que é dado ao profissional de polícia nos planejamentos e na administração da segurança pública. Um dos problemas críticos do Rio é má gestão dos efetivos policiais, com sua má distribuição, com o desvio e o mau uso dos policiais que foram selecionados e treinados para prover segurança para a população.

A capital, com 37% da população do estado tem 16% do efetivo da PM. A capital concentra 50,8% do total anual dos registros policiais, 42% dos homicídios do estado e 64% dos furtos e roubos de veículos, bem como 64% dos assaltos a pedestres, mas é policiada por apenas seis mil dos 38 mil policiais militares do estado, evidenciando desorganização na distribuição dos efetivos. Um dos fundamentos básicos de qualquer administração - e principalmente na estrutura policial - é a proporcionalidade de efetivos em relação à população e à incidência criminal, dois fatores que recomendam dotação maior que a média do estado para a cidade do Rio de Janeiro.

Há quase dois mil PM's em segurança dos presídios, outros tantos dois mil trabalhando em órgãos civis como Assembléia Legislativa, Câmara Municipal, Prefeitura e órgãos do Judiciário, além de órgãos do próprio executivo (quase todas as secretarias têm um corpo de PM's). Na Polícia Civil ocorre o mesmo problema, apenas em escala menor. Estima-se que outros 1.500 poderiam sair de atividades administrativas e de manutenção, por racionalização da administração e substituição por funcionários civis. É mais racional, mais rápido e mais barato trazer o pessoal desviado para exercer a profissão de policial para a qual foi selecionado, treinado e é pago.

Há informações de fonte segura de que existem cerca de 300 majores da PM fora de atividades regulares na instituição, prestando serviço não-policial a outros órgãos, fato gravíssimo tendo em vista que são executivos policiais com mais de 20 de experiência.

O governo do estado não tem recursos financeiros para melhorar o salário de seus policiais – o segundo pior do país -, mas abriu concurso para dois mil novos policiais militares. O governo já anunciou que irá recrutar nove mil em quatro anos. O problema não é formar nove mil policiais, mas formar nove mil *bons* policiais. Há alguns anos a Polícia Civil formou agentes em 15 dias que ficaram conhecidos como “policiais miojo” ou policiais instantâneos, numa ação irresponsável por qualquer padrão policial. O comando da Polícia Militar parece entusiasmado com a informação – errônea – de que Nova York treina seus novos policiais em apenas três meses. Ocorre que o concurso e um treinamento minimamente competente demandará pelo menos um ano e esse efetivo de dois mil novos PM's passará a custar algo em torno de 80 milhões de reais ao ano. Nove mil demandarão cinco anos de seleção e treinamento, a um custo anual adicional de 360 milhões. Não há justificativa para esse aumento de efetivos sem um programa de correção dos desvios existentes.

Administração obsoleta

A administração das unidades tanto da PM como da Polícia Civil são extremamente tradicionais e ainda não ganharam a modernidade que favoreça reduzir os efetivos administrativos e dar racionalidade e agilidade aos processos de trabalho direcionados à redução e controle do crime. Os sistemas mais modernos implantados nas delegacias legais simplesmente foram derrotados pelos tradicionais hábitos de procrastinação e de burocratização das investigações. Até há pouco,

cerca de mil policiais civis eram transferidos de unidade todo mês, ou seja, 12 mil por ano, numa organização de 10 mil integrantes, sem que a alta administração desse conta desse “fenômeno” que bem ilustra a crise de organização e gestão da instituição.

A Polícia Militar, por sua vez, costuma ter entre 60 a 80 policiais na administração de cada batalhão, em manutenção de viaturas e até cozinhando. Com a mesma configuração militarizada de 30 anos com seções de pessoal, de informações, de operações, de logística e relações públicas as unidades policiais desperdiçam efetivos policiais e não conseguem dar agilidade ao planejamento e implantação de ações operacionais eficazes. Relato de oficiais da cúpula da PM calculam que cerca de 300 majores – um dos mais importantes níveis gerenciais da organização – estejam trabalhando fora da PM. Um processo de racionalização e substituição por funcionários civis poderia permitir a liberação de pelo menos 1.500 homens da administração, o que poderia triplicar o efetivo do 9º Batalhão e implantar sete companhias de policiamento junto ao Complexo do Alemão, uma das áreas mais problemáticas da cidade.

Deficiências de supervisão

Em qualquer polícia do mundo cada equipe de policiais ao entrar de serviço em qualquer turno estará sob supervisão. Entende-se que o trabalho policial é complexo e difícil por lidar com pessoas em situação de tensão e sob um cipoal de regras legais e administrativas, além dos riscos inerentes ao tipo de atividade que exercem. Compete ao supervisor verificar a correção das ações, efetuar os ajustes necessários, apoiar as ações mais complexas e tomar as providências administrativas quanto a mudanças requeridas no trabalho e quanto a erros e infrações cometidas pelos policiais. Supervisores são sargentos e tenentes e devem estar designados para acompanhar sempre o mesmo grupo de policiais, não se admitindo meros rondantes eventuais que não conheçam seus subordinados em profundidade. A seleção e o preparo desses supervisores torna-se crítica para a correção técnica e ética das ações dos policiais.

Ocorre que na Polícia Civil praticamente não existe o trabalho de supervisão por uma deformação organizacional. Entende-se que é suficiente a presença do delegado num expediente ou num plantão para que os serviços saiam de acordo. Não é. A supervisão é crítica para garantir a produtividade através de um programa deliberado de metas e fiscalização da atuação de cada subordinado.

A PM, por sua vez, vem se ressentindo há muito tempo de algumas providências nefastas que enfraqueceram seus sistema de supervisão com consequências para uma grandiosa instituição e para a sociedade. No passado recente um secretário da segurança procurou agradar os supervisores como forma de influenciar toda a baixa hierarquia para suas pretensões como candidato a cargo político, concedendo, através de dispositivo legal, a promoção automática do soldado a sargento e do tenente a capitão por tempo de serviço. Os sargentos deixaram de ser um corpo altamente selecionado dentre os praças mais preparados, constituindo apenas um grupo de soldados premiados pelo tempo passado na corporação. Sem preocupação com mérito pela qualidade do desempenho os tenentes poderiam apenas deixar o tempo passar para atingir o primeiro nível gerencial na polícia, no posto de capitão, também um gerente premiado pelo tempo e não selecionado por mérito de seu difícil trabalho. Com a promoção automática a capitão por tempo de serviço o número de tenentes foi se tornando insuficiente para as demandas de supervisão o que foi agravado com o excessivo empenho de tenentes na administração. Certa vez um coronel da PM do Rio me perguntou um tanto curioso e desesperado: vocês em São Paulo estão com o mesmo problema de não termos tenentes na rua? Uma corporação policial que prefere colocar supervisores na administração não está priorizando o policiamento e deixa os policiais na rua acéfalos e sujeitos às tensões e tentações do trabalho.

Baixa integração

A estruturação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) foi uma decisão de racionalidade ao definir áreas compartilhadas de responsabilidade operacional para unidades da

PM e da Polícia Civil. Pretendia-se que os recursos e os indicadores de criminalidade de cada localidade pudessem servir de referência para o planejamento de ações mais direcionadas à redução dos problemas e também para avaliação de desempenho dos responsáveis. A partir de 1999 com a padronização de equipamentos, sistemas e procedimentos na maioria das delegacias através do programa Delegacia Legal e a estruturação de um bom banco de dados gerados pelos registros criminais nas delegacias, a expectativa era de uma melhoria contínua de desempenho, principalmente na redução dos crimes. Havia portanto um sistema de dados para diagnóstico praticamente *on-line*, uma área comum sobre a qual atuar e dois chefes com responsabilidade compartilhada.

O projeto acabou fracassando por um parâmetro básico de eficácia: os crimes não caíram. O sistema simplesmente não funcionou porque as polícias continuaram com suas tradicionais e ineficientes práticas. Há um conjunto de causas e muitas delas podem ser vistas no relatório de pesquisa feita pela presidente do ISP *, mas podemos mencionar algumas:

- Os policiais civis simplesmente se recusaram a mudar seus hábitos para entrar no novo sistema, ou, como, se observa no relatório: *“a oposição clara entre o modelo de profissionalismo, proposto pelo Programa, e o modelo tradicional, onde o funcionário resiste à regulação de padrões a fim de manter seus poderes e vantagens”*;
- Os dados criminais do sistema não foram compartilhados com a PM das AISP’s; por mera questão corporativa os policiais civis não permitiram acesso aos dados por considerar que ali existiam dados de caráter de polícia judiciária aos quais os policiais militares não deveriam conhecer. Perdeu-se, então, oportunidade para refinamento de diagnóstico para ajuste das ações policiais de redução dos focos de criminalidade;
- Embora houvesse área definida para cada AISP, não havia uma correspondência adequada entre as unidades das duas polícias. Nos estados de São Paulo, Pernambuco e Ceará, por exemplo, para cada delegacia distrital ou circunscricional há uma correspondente companhia de policiamento. No caso do Rio de Janeiro, para cada AISP existe um batalhão da PM e um número de delegacias que pode variar de duas a quatro, prejudicando a relação paritária;
- Durante bom tempo cada batalhão poderia organizar as operações de suas companhias de policiamento de maneira diferente: algumas companhias podiam ser destacadas para operar diretamente com o delegado titular da delegacia e em outros casos cada companhia tinha missões diferentes (uma com patrulhamento, outra com coordenação de postos fixos, outra com ações de apoio);
- Diferentemente do que vem ocorrendo em locais como São Paulo e Minas Gerais, não foi estabelecido e cobrado o planejamento rotineiro em grupo de trabalho integrado por policiais civis e militares, com diagnósticos a partir do sistema de dados e metas de redução de crimes;
- A falta de um treinamento adequado em análise criminal para identificação precisa dos problemas criminais de cada área, de capacitação em planejamento e escassa estrutura e pressão por desempenho deixou todo o sistema burocratizado e sem afetar os índices criminais como se pretendia;
- E, por fim, a tradicional rivalidade entre PM’s e policiais civis, agravada pela falta de sintonia organizacional e discrepâncias salariais, dificultou o entrosamento em cada área.

Baixa articulação dos bancos de suporte de inteligência

* “Avaliação do trabalho policial nos registros de ocorrência e nos inquéritos referentes a homicídios dolosos consumados em áreas de delegacias legais”, publicado na internet pela SSP/RJ

No Rio de Janeiro existe uma considerável estrutura criada na Sub-secretaria de Inteligência, mas ela é muito burocratizada e não tem conseguido oferecer subsídios para o desenvolvimento de operações competentes de neutralização dos grupos organizados de criminosos e das milícias. Os bancos criminais das várias delegacias especializadas sempre foram bancos privados dos policiais e imunes às tentativas de integração a um sistema amplamente acessível para busca de dados. A articulação entre as áreas de inteligência da PM e da Polícia Civil é mínima, por questões corporativas e pela inexistência de um competente sistema de integração.

Um sistema de busca como o Sistema Ômega da polícia paulista que rastreia informações em todos os bancos de dados no âmbito da secretaria da segurança ainda é impensável no Rio. Embora os sistemas devam ser complementados com pacientes e competentes operações de inteligência, eles formam gradualmente uma base preciosa para o planejamento de desarticulação oportuna de ações criminosas. Sistemas de inteligência antecipam ações criminosas e subsidiam ações policiais eficazes na prisão de criminosos, na apreensão de drogas e armas, na neutralização da logística e da estrutura do crime, além de estabelecer condições para minimizar os riscos para os civis da área de operações. Na primeira semana de maio a PM removeu um monumento da ineficiência da inteligência da segurança, ao retirar mais de cem toneladas de barreiras de concreto erguidas tranquilamente por grupos de traficantes na Vila Cruzeiro, justamente para impedir o acesso de veículos policiais.

Registre-se a ausência da Polícia Federal no problema do crime organizado violento do Rio de Janeiro. As drogas que abastecem os morros e as armas e munições que transformaram os traficantes em verdadeiros grupos de guerrilha são todas “importadas” dos países vizinhos, mas não receberam as mesmas ações espetaculares que a Polícia Federal tem demonstrado em crimes do colarinho branco. Outras agências federais de inteligência – Abin e Forças Armadas – também pouco contribuíram para a drástica redução do problema.

Com sistema de inteligência de baixa eficiência e limitadíssimo desempenho nas atividades de investigação a capacidade de resposta da polícia ficou fragilizada, restando a opção repressiva dos confrontos mal planejados, quase sempre resultando em numerosas vítimas.

Corrupção

Pesquisa efetuada em 2006 por Alba Zaluar do Núcleo de Pesquisas de Violência da Universidade Estadual do Rio de Janeiro com habitantes da capital, com 15 anos ou mais, constatou que 4,1 % foram vítimas de violência física, 7,1% foram vítimas de violência verbal e **9,9 % (quase 500 mil pessoas) foram vítimas de extorsão**. Para efeito de comparação, apenas 0,6% relataram extorsão e violência verbal por guardas municipais. Esses dados são mais que preocupantes, são verdadeiramente alarmantes e, mais que desvios dos policiais infratores, revelam agudos problemas estruturais a serem identificados e eliminados.

No ano passado a Polícia Militar excluiu 208 policiais por envolvimento variados com crimes e até o início de maio já foram demitidos pelo menos 100. A quantidade pode ser considerada muito preocupante, pois é três vezes maior, na proporção aos efetivos policiais, à situação da PM paulista, com mais que o dobro do efetivo e uma Corregedoria rigorosíssima, onde foram demitidos e expulsos 171 policiais (incluindo sete oficiais) em 2006.

Sucessivas operações da Polícia Federal constataram o envolvimento de policiais civis e militares em crimes patrocinados por grupos organizados de máfias de caça níqueis (Operação Gladiador em dezembro de 2006), de grupos de interesse criminoso envolvendo policiais e Poder Judiciário no Rio (Operação Hurricane), de policiais envolvidos em fraudes do pedágio do Corcovado e de envolvimento direto no tráfico de drogas e de armas (Operação Tingui). Nesta última foram presos 76 policiais militares, incluindo um major comandante de uma unidade tática (Getam) e um coronel comandante de batalhão. Mesmo um ambicioso e bem intencionado programa de relacionamento da polícia nas comunidades mais problemáticas desenvolvido pelo Grupamento

de Policiamento em áreas Especiais (GPAE) tem se mostrado extremamente vulnerável à corrupção junto a grupos de traficantes de algumas comunidades onde atuam.

Quando se observa esses envolvimento em crimes de grande escala, estima-se que muitos policiais possam estar envolvidos no varejo de despercebidas pequenas extorsões e propinas, que só são detectadas em pesquisas de vitimização como a realizada pela UERJ e comprometem a imagem geral da PM e de seus integrantes, a despeito do correto trabalho da maioria de policiais. Baixos salários, precária supervisão, deficiente sistema de inteligência, formação deficiente nos cursos da base policial e, principalmente, a inexistência de programas prioritários de prevenção e repressão à corrupção, criaram um conjunto de condições propício ao enfraquecimento ético e à vulnerabilidade à corrupção. Baixo controle de corrupção em organização policial que opera numa área de tráfico intenso de entorpecentes sempre será fator de baixo controle do crime e de baixo impacto das medidas de neutralização do crime organizado. Não é apenas um problema do Rio de Janeiro ou do Brasil, mas em toda polícia, em todo lugar, é preciso colocar o fortalecimento da integridade e a intolerância à corrupção como metas tão importantes quanto a redução da violência.

Acusações generalizadas são sempre injustas, principalmente contra uma maioria de profissionais que exerce com dedicação e honestidade a mais difícil das funções públicas. É preciso reconhecer que o problema existe, é grave e necessita ser colocado na agenda de prioridades da reforma da polícia. O secretário da segurança Mariano Beltrame tem enfatizado que sua administração está sustentada sobre três pilares: inteligência, integração e corregedorias. Na verdade a corregedoria é apenas um instrumento, o pilar deve ser a integridade.

Intolerância à corrupção policial é tão importante quanto a redução da violência.

A corrupção é uma assombração em qualquer polícia do mundo. Policiais vendendo sua omissão a infratores da lei, compactuando com eles na realização de crimes ou gerindo suas próprias ações criminosas não podem ser compreendidos como meras manifestações individuais de desvio funcional. Sua ação fortalece as ações dos criminosos comuns ou do crime organizado e comprometem a credibilidade da instituição perante a sociedade. Por isso cada caso deve ser investigado, as punições devem ser rápidas e rigorosas - mesmo sem a pressão da imprensa - e falhas na organização devem ser buscadas e reparadas. A competência da polícia tem duas faces indissociáveis, a competência em controlar o crime e a integridade do comportamento funcional de seus membros. A competência é superfície, pode ser retocada com relativa facilidade, mas a integridade constitui alicerce da instituição, necessitando de vigilância e permanente investimento.

Baixos salários da PM

O piso salarial da PM – R\$ 870,00 - do Rio de Janeiro é o segundo pior entre as polícias estaduais e os oficiais também estão entre os mal pagos do País. Na Polícia Civil os salários são melhores, o que é motivo de agravamento da tradicional rivalidade entre as corporações policiais. A gritante diferença salarial entre delegados da Polícia Civil e oficiais da PM sempre foi um ingrediente a dificultar a integração, já que o salário de um delegado em início de carreira praticamente se equivale ao do oficial em final de carreira. Em São Paulo há mais de 20 anos se tomou o cuidado de emparelhar a hierarquia das duas polícias e equiparar rigorosamente os salários dos níveis hierárquicos correspondentes.

Embora salários elevados não garantam por si só desempenho elevado – no DF onde policiais ganham mais que o dobro dos policiais paulistas os índices de violência são muito superiores aos do estado de São Paulo – salários muito baixos comprometem o ânimo e o desempenho, principalmente num local de custo de vida elevado e de trabalho policial difícil.

REFLEXÕES PARA MELHORAR A SEGURANÇA DO RIO DE JANEIRO

A complexidade da segurança do Rio de Janeiro exige respostas proporcionalmente complexas. O refinamento do diagnóstico para se promover um programa de reestruturação do aparato policial e administrativo da segurança pública demanda um trabalho mais amplo do que aqui expomos, à guisa de contribuição para esse debate tão urgente. Sugerimos dentro das limitações de nosso conhecimento da realidade da polícia e da segurança do Rio de Janeiro, com a certeza que o desenvolvimento de soluções passa, necessariamente, pela discussão com os próprios policiais cariocas. Ninguém conhece mais e sofre mais a realidade da segurança do Rio e caberá a eles implementar as soluções.

A aposta equivocada

Quando se inicia a discussão para resolver o problema de reduzir a violência intensa e crônica, como a do Rio de Janeiro, duas orientações costumam competir: incrementar as ações repressivas ou os programas sociais dirigidos às comunidades mais pobres. É evidente que qualquer programa sério necessita balancear as ações repressivas imediatas com as medidas preventivas de profundidade. O ministro Tarso Genro da justiça ao anunciar a gestação de um novo plano para a segurança do país aposta na prioridade dos programas sociais, ao dizer que visa “ir às raízes para combater o delito e buscar uma faixa etária determinada, portanto a juventude; bases territoriais definidas, que têm mais problemas dessa natureza, e grupos sociais específicos”. O alvo principal do programa seria o Rio de Janeiro, segundo o ministro* “Não só pela importância política do Rio, não só pela importância estratégica e republicana que tem para o País, como pelo fato de que aqui os problemas de segurança já são absolutamente visíveis, tem estudos aprofundados sobre o assunto e existe uma enorme disposição do governo de fazer um combate à criminalidade de maneira articulada com o governo atual”, justificou. Seu projeto, portanto, seria baseado em uma articulação das políticas de inclusão social com as ações de segurança pública de forma que o programa pretende “reduzir a fonte de ideologia do delito”. Segundo o ministro, em manifestação no dia 4 de maio** “as ações imediatas devem ser feitas pelas autoridades policiais cujas *atividades não resolvem, mas equilibram a situação.*”

Há muito está superada essa posição de que o crime deve ser derivado de outros problemas como a pobreza, as deficiências da saúde e educação e o desemprego. Ou seja, com a redução da pobreza, programas de amenização da vida áspera das periferias ou de medidas de inclusão

* Essas manifestações do ministro ocorreram durante o lançamento do IV Premio Innovare no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro no dia 27 de abril de 2007.

** Publicado no jornal O Globo de 5 de maio de 2007

(termo que mais confunde do que explica) seria automaticamente afetada a redução das taxas de crime. Países pobres como a Índia ou localidades pobres como o Piauí e o Maranhão registram baixíssimas taxas de violência.

Antes de tudo é preconceituosa a concepção de que a pobreza está diretamente vinculada às manifestações criminosas. E isso por dois argumentos simplórios: a quase totalidade dos pobres luta com dignidade para sobreviver e resiste às tentações de usar recursos ilegais para sobreviver ou obter alguma vantagem e também porque é cada vez mais comum o envolvimento de altos funcionários em obtenção criminosa de vantagens financeiras, apesar de seus altos salários. O foco deve ser, portanto, a impunidade que leva expressivo contingente de pessoas de diferentes estratos sócio-econômicos a delinquir. Pessoas infringem a lei por distúrbios em sua formação psicológica e moral e pelos baixos riscos da opção criminosa. A impunidade está associada a uma cultura permissiva e de baixos controles a desvios, além de ser favorecida por instrumental obsoleto dos controles do estado, principalmente leis, polícia e justiça criminal. Mas a impunidade no nível das ruas está associada à competência da polícia, a parte mais visível do estado. A impunidade reinante, mais que visível, é constatada por dados elementares como a baixíssima taxa de esclarecimento de crimes e as facilidades legais e extra-legais para o infrator não ser alcançado pela polícia e pela justiça como se observa, não só na enorme quantidade de criminosos violentos à solta como nos inúmeros casos envolvendo políticos e altos funcionários corruptos.

A quase totalidade das pessoas envolvidas em práticas criminosas será resistente às tentativas ressocializadoras dos programas sociais, ou seja, prosseguirão em suas atividades criminosas se não forem suficientemente intimidadas, pelas ações competentes da polícia e da justiça. Programa social não reforma a pessoa, não muda seus valores; essa é a difícil pretensão de uma confluência de suporte emocional de uma família estruturada e um bom tratamento psicoterápico. Programas sociais apenas têm alcance nos jovens que estejam em situação de risco de se envolverem com os crimes, mas terão pouca possibilidade de afetar os que já se envolveram intensamente com a vida criminosa. Os programas sociais têm maturação prolongada e não podem substituir as ações mais ágeis de contenção do sistema criminal. Os mecanismos de controle social – polícia, justiça, prisões – são remédios universais para pessoas mal formadas ou mal intencionadas que queiram obter vantagens ilícitas e ameaçam a sociedade com suas ações criminosas.

A falácia da prioridade social para controle da violência.

Programas sociais raramente mostraram eficácia consistente na redução da violência, principalmente quando dirigida a grupos onde supostamente se localizam infratores contumazes e violentos. É interessante também observar que nos anos 60, justamente no período de maior investimento do governo americano em programas sociais e assistenciais, os Estados Unidos registraram o crescimento assustador dos crimes em suas cidades.

Não foi a prioridade de ações sociais que afetaram as localidades que viram intensos níveis de violência desabar para índices civilizados como ocorreu em Nova York, Bogotá ou São Paulo. Em todas essas cidades o problema da pobreza foi e é persistente apesar dos ganhos de redução da violência em mais de 50% em pouco mais de cinco anos. Nova York tem praticamente um quarto de sua população constituída por pobres, uma das maiores taxas norte-americanas; Bogotá tem tantos problemas de favelas como o Rio de Janeiro e na região metropolitana de São Paulo existem três milhões de pobres, além de 1,3 milhão de pessoas vivendo estado de intensa pobreza. Se bolsas-família e vinte diferentes programas dirigidos aos jovens de uma dúzia de diferentes ministérios consomem há muito em torno de um bilhão de reais ao ano sem resultados positivos no chamado grupo de risco de violência, os jovens, porque fariam diferença a partir de agora?

Tanto em Nova York, como em Bogotá ou São Paulo a prioridade foi dar maior capacidade de resposta à polícia, não para “equilibrar a situação” como diz o ministro – seja lá o que isso for -,

mas para reduzir oportunidades para o cometimento de crime e intimidar delinquentes pela agilidade de resposta aos criminosos, principalmente pelo incremento das prisões. Não há alternativa para o incremento de prisões como fator de intimidação e redução direta da sensação de impunidade que estimula a ação criminosa, seja do bandido pobre, seja dos criminosos das altas rodas da sociedade.

A inversão pretendida pelo MJ, portanto, caminha na contra-mão da experiência recente de grandes centros populacionais com registros acentuados de crimes violentos. Nem se pode levar a sério experiências isoladas de algumas localidades – como o Jardim Ângela da capital paulista – ou cidades com experiências criativas, como se a redução obtida ali pudesse ser irradiada em escala estadual e nacional. Fenômenos de experiências isoladas são apenas fenômenos isolados e mostram que concentração de foco, esforços e programas podem causar redução, mas não asseguram continuidade nem autorizam a expansão para outras localidades de estruturas e condições diversas.

Os investimentos na alta capacidade de resposta das polícias e da justiça criminal, bem como no forte investimento na ampliação das vagas prisionais são os primeiros instrumentos e processos capazes de produzir resultados na intensidade e urgência de tempo que a crise de segurança requer. Reconheça-se a dedicação e o sacrifício de várias ONG's e indivíduos, mas não será com afro-reggae que se fará a reversão da violência no Rio de Janeiro.

A experiência paulista precisa ser examinada de perto para possível referência no encaminhamento de soluções para a redução da violência do Rio. As condições de São Paulo são mais próximas das existentes no Rio do que as verificadas em Bogotá ou Nova York: mesma sociedade, mesmas leis, mesmo tipo de polícia, mesmos problemas de pobreza e favelas etc.

O exemplo paulista

Quando ocorreu a gravíssima crise de segurança em maio do ano passado em São Paulo muitos tiveram a impressão de que todo o aparato policial estava comprometido e a população entregue às mãos dos bandidos numa espiral generalizada e crescente de violência.

Nada mais equivocado.

O Estado de São Paulo está se tornando referência internacional de sucesso na redução da violência pela significativa redução dos homicídios em quase todas as cidades. Isso não é natural num país violento como o Brasil e nem seria de se esperar numa cidade gigantesca como São Paulo ou sua região metropolitana, uma das mais complexas do planeta. No ano passado, por exemplo, os analistas do FBI, a polícia federal americana, procuravam compreender os motivos para o aumento da violência nos Estados Unidos em 2005, com preocupante crescimento dos homicídios em cidades importantes como Cleveland (aumento de 38%) e Milwaukee (aumento de 40%). Na cidade de São Paulo, onde foram registrados 2.864 homicídios dolosos em 1986, o total registrado 20 anos depois, em 2006, foi de 2.056, com uma população acrescida de dois milhões de habitantes. O índice de 31,5 mortos por cem mil habitantes de 1986 caiu para 19,6.

A partir de 2000 começou no estado de São Paulo um período de reversão com taxas declinantes e contínuas de mortalidade violenta, inclusive na gigantesca e problemática cidade de São Paulo que teve um dos mais expressivos índices de queda: 6,7% ao ano entre 1999 e 2003.

No ano de 2006 constatou-se a impressionante redução de 6.636 mortos no estado em comparação com os registros de 1999, verificando-se queda de 56,8 % apurada sobre os índices por 100 mil habitantes. Para ilustrar a dimensão desses números fazemos a comparação com o estado do Rio de Janeiro, pela magnitude populacional de ambos estados e suas capitais e pela similaridade de seus problemas de segurança.

Evolução de homicídios dolosos em São Paulo e Rio de Janeiro

	Localidade	2004	2006	Diferença
Rio de Janeiro	Estado	6.438	6.323	- 1,78 %
São Paulo	Estado	8.934	6.164	- 31,00 %
Rio de Janeiro	Capital	2.653	2.465	- 7,08 %
São Paulo	Capital	3.404	2.056	- 39,60 %

Fontes: secretarias de segurança pública dos estados de SP e RJ

Índices de mortos por 100 mil habitantes em São Paulo e Rio de Janeiro em 2006

	Estado	Capital
São Paulo	15,23	19,6
Rio de Janeiro	39,5	39,7
Diferença	159,3 %	102,5 %

Fontes: secretarias de segurança pública dos estados de SP e RJ

A comparação entre os dois maiores centros urbanos do Brasil, mostra a grande diferença entre os resultados alcançados em São Paulo e o drama da violência no Rio de Janeiro. Observe-se que o coeficiente por grupo de 100 mil pessoas ao ano é 159,3 % maior no estado do Rio e Janeiro e que a cidade do Rio de Janeiro teve número mortos pouco maior que a cidade de São Paulo, apesar de a capital paulista ter cinco milhões de habitantes a mais. A evolução de mortos por 100 mil habitantes mostra claramente que no Rio de Janeiro os índices oscilam em torno dos 40 nos últimos anos, com modestíssima taxa de redução, enquanto em São Paulo observa-se a queda contínua e acentuada.

Em 2006 a cidade de São Paulo teve menos homicídios do que em 1986.
Em todo o estado morreram 6.636 pessoas a menos do que em 1999.

Embora os estudiosos e a mídia não tenham dado o devido destaque a essa acentuada queda de homicídios no Estado de São Paulo e em sua capital, é bom lembrar que a famosa redução desse tipo de crime em Nova York custou sete anos para atingir os 66% de queda. Outros desempenhos notáveis foram observados nas cidades colombianas de Cali (queda de 25%) e em Bogotá (queda de 70%) num período de nove anos.

O caso de São Paulo já pode se inscrever entre os mais notáveis do panorama internacional. Lembramos que a queda da criminalidade vem ocorrendo em quase todos os registros massivos, como roubos e furtos, embora com taxas menores de redução.

Como foi possível a extraordinária queda dos homicídios em São Paulo?

Embora iniciativas isoladas de sucesso possam despertar interesse há que se tomar cuidado com fenômenos isolados e se verificar o contexto mais amplo em que as mudanças estão ocorrendo e que podem estar afetando casos particulares. Um aspecto que deve ser ressaltado no exame da acentuada queda da violência na maioria das cidades paulistas é a redução geral da violência no estado de São Paulo, fenômeno que favoreceu o vigor de algumas iniciativas municipais.

O desempenho geral do estado de São Paulo na redução da violência certamente não poderia ser debitado a ações pontuais de fechamento de bares em uma dúzia e meia de municípios. Também não se poderiam apontar programas de inclusão social e mobilizações comunitárias presentes e mais intensas em muitas localidades brasileiras, como no Rio Grande do Sul, que estão longe de reverter seus índices de violência. As supostas melhorias sociais não encontram respaldo na

realidade paulista que revela o crescimento de conflitos interpessoais como lesões corporais dolosas e vias de fato, que apenas tiveram reduzidas a taxa de mortalidade nessas ocorrências. Nem poderia se atribuir esse resultado à edição do Estatuto do Desarmamento em dezembro de 2003 e à grande adesão da população na entrega de armas na campanha promovida pelo governo federal, o que também beneficiaria o Rio de Janeiro e os demais estados. O cruzamento de cálculos feito pela Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria da Segurança estima que o impacto do desarmamento não supere os 5 % no coeficiente de redução. Se as condições sociais não mudaram significativamente, as leis continuam as mesmas, as estruturas das polícias e da Justiça continuam as mesmas como ocorreu tamanha redução nesse dramático setor da violência?

A redução generalizada da violência no estado de São Paulo, principalmente no crime mais grave de perda da vida, na verdade aponta para uma direção comum, o crescimento no investimento do aparato de segurança pública e o direcionamento eficiente dos recursos em inovações oportunas e decisivas em seu impacto nos níveis criminais:

1. Nos últimos cinco anos a atividade operacional das polícias resultou em 467.106 prisões e na apreensão de 184.220 armas com esses presos. O crescimento de presos no sistema penitenciário foi de 139% entre 1995 e 2004. Além disso, a polícia restringiu fortemente o registro de novas armas, caindo de 31 mil em 1995 para seis mil em 2003, uma redução de 80%.
2. Aumento dos efetivos policiais: a PM chegou em 2006 a 93.000 policiais militares e a Polícia Civil a 32.869 policiais. Os efetivos policiais foram ainda beneficiados com a criação de uma guarda penitenciária que liberou mais de três mil policiais militares que faziam o serviço de segurança nas unidades prisionais, além da liberação de policiais em serviços burocráticos com a criação de soldados temporários para serviços internos.* Essa liberação de efetivos permitiu a implantação de mais 84 unidades operacionais.
3. Aumento do período de formação policial: um soldado da PM passa por um período de 12 meses de academia, com 1.920 horas de treinamento um dos mais longos do mundo.
4. Ao longo dos últimos quatro anos os efetivos policiais foram reajustados para adequação às áreas mais problemáticas de incidência criminal, reparando-se irracionalidades da distribuição anterior.
5. O sistema penitenciário implantou entre 1995 e 2005, quase quatro vezes mais vagas que as criadas nos últimos 50 anos (68.860), além de prisões de segurança máxima para presos perigosos e líderes de grupos criminosos. Apesar de abrigar mais de 140.000 presos – quase a metade da população carcerária do País – a eficiente gestão do sistema é considerada de melhor qualidade que as dos estados com menor número de presos e só no último ano passaram a ter problemas de motins com o progressivo aumento de presos e das atividades das lideranças criminosas dentro do sistema.
6. O disque-denúncia, órgão de parceria de empresários e governo, teve desenvolvimento maior que o esperado e chega a atender quase duas mil ligações por dia, dentre as quais são registradas cerca de 400 denúncias. Em decorrência dessas denúncias foram registrados entre os anos de 2000 e 2004 as prisões de 2.236 criminosos procurados pela Justiça e a realização de 9.420 prisões em flagrante.
7. A partir de 2001 o Departamento de Homicídios foi reestruturado com mais de 700 policiais, desenvolveu uma estrutura descentralizada para atender áreas críticas em

* Não se afirma aqui que a quantidade de policiais possa ser fundamental. As polícias do Distrito Federal são proporcionalmente três vezes maiores que as de São Paulo e no entanto os resultados criminais são tão desfavoráveis que o governo tornou secreta a estatística de crimes. Proporcionalmente à população a PM do Rio tem mais efetivos que a PM paulista.

- cooperação com as delegacias locais e criou um sistema próprio de inteligência com mais de 20 mil fotos de homicidas e suspeitos de homicídio para facilitar a identificação e prisão de homicidas, principalmente dos matadores de periferia que foram sendo presos com prioridade. O resultado foi o aumento de 770% no número de homicidas presos entre 2000 e 2001, resultando em 13.000 pessoas cumprindo pena por homicídio. As estratégias bem sucedidas do Departamento de Homicídios foram disseminadas para toda a região metropolitana e para as principais cidades do interior, ajudando significativamente a redução da impunidade e a causar forte impacto preventivo.
8. Implantação de um sistema inteligente de banco de dados policiais georeferenciado, denominado Infocrim, que permite aos policiais o ajuste instantâneo de estratégias de prevenção graças à facilidade de identificação das áreas críticas de incidência de comportamentos criminosos específicos, favorecendo a prisão dos criminosos.
 9. Implantação de um sistema de busca de criminosos baseados em fotografias (Fotocrim), totalmente desenvolvido por técnicos da PM que auxilia na procura e identificação de criminosos por policiais e por vítimas de crime.
 10. Implantação de um sofisticado sistema de busca e organização de informações para apoiar as atividades de investigação (Sistema Ômega), possibilitando obter informações em qualquer banco de dados existente tanto nos sistemas existentes no âmbito da secretaria da segurança como fora dela. Nenhuma polícia e nenhuma agência de inteligência do Brasil dispõem de sistema similar.
 11. Inovação em organização e gestão das polícias. As regiões do Estado e as grandes cidades, começando pela Capital, foram divididas em áreas compartilhadas por unidades correspondentes da PM e da Polícia Civil, com a definição de responsabilidades conjuntas para cada divisão territorial. Cada área com seus dois chefes, um da PM e um da Polícia Civil, passou a constituir um foco de cobrança de resultados que resultou em significativa melhoria de desempenho.

O QUE FAZER

O roteiro que sugerimos a seguir decorre de observações feitas ao longo de alguns meses de atividades de consultoria na secretaria da segurança do Rio de Janeiro e em unidades policiais visitadas em 2003, além de informações obtidas recentemente com autoridades e policiais da alta hierarquia das polícias civil e militar.

A ênfase para este autor é claramente focalizada no aparato policial, o fator que pode fazer a diferença na urgência de respostas que a crise demanda. Alguns aspectos que anotamos muitas vezes passam despercebidos por outros observadores que não tiveram a experiência da vida policial e relevam a importância de alguns detalhes do cotidiano das operações policiais. Mesmo correndo o risco de incorreções e impropriedades nas sugestões, nossa experiência em polícias brasileiras e estrangeiras, recomenda que todas as idéias sejam colocadas como contribuição e estímulo ao debate que precede o desenvolvimento das soluções. Caberá à sociedade carioca, ao governo e sua polícia desenvolver uma arquitetura de solução para seu problema, com projeto detalhado e cuidadoso programa de construção.

Os principais pontos que sugerimos:

1. Declarar “Guerra ao Crime”

A expressão é inadequada por sugerir uma filosofia demagógica e também uma postura governamental de repressão e confronto agressivo contra os criminosos. A expressão aqui deve ser tomada no conceito de grande estratégia e da formação da logística do aparato de segurança, como ocorreu no governo de Rudolph Giuliani em Nova York.

Pretendemos que a expressão assumo o aspecto mais positivo de um contexto de guerra quando uma sociedade se vê ameaçada e necessita articular uma defesa vitoriosa. Nessa condição os programas, competências, recursos e decisões políticas para a defesa tornam-se prioritários em relação a outras demandas. Nesse contexto não há como órgãos estranhos ao “esforço de guerra” (repartições do legislativo, judiciário e mesmo do executivo) deixar de devolver policiais que estão em funções estranhas à sua missão de combate; isso seria “anti-patriótico”.

Um empreendimento dessa envergadura demanda a coordenação direta do Governador do Estado, colocando a questão da segurança como prioridade absoluta em sua agenda política e administrativa. A prioridade num tema crítico como a segurança pública facilita decisões, atrai apoio político, mobiliza lideranças e instituições, acelera projetos procrastinados e favorece consensos. Essa prioridade é que vai permitir negociações vantajosas e cooperação com os outros poderes do estado - Judiciário, Legislativo e Ministério Público - que deverão ser engajados no processo. Só com a prioridade no vértice do poder político e administrativo, os recursos financeiros e tecnológicos poderão ser incrementados e sobreviver às tormentas administrativas e às interferências políticas espúrias.

A experiência internacional e até bons resultados do aparato paulista de segurança na redução de homicídios deixam claro que se não houver uma clara prioridade nesse preocupante setor da administração pública as mudanças não ocorrerão por mais que se queira mostrar projetos sofisticados e pretensiosos, inovações exóticas ou relações de programas e de gastos. Se não for declarada a prioridade governamental, além da mera retórica, com ações que a sinalizem clara e concretamente à sociedade e à força policial, nenhum programa será bem sucedido.

2. Elaborar um planejamento abrangente para a segurança pública

A complexidade, os custos e a dimensão dos problemas do sistema de segurança pública requerem competente planejamento. Não bastam idéias, conceitos, palavras de ordem, vontade de fazer, tecnologias ou chefes corretos. É necessário desenvolver um planejamento que leve em conta os diagnósticos da situação da criminalidade e dos instrumentos para enfrentá-la, que estabeleça objetivos claros capazes de orientar toda a multiplicidade de atividades e decisões do sistema de segurança, que oriente e harmonize planos e metas setoriais, que ajuste todos os esforços, eliminando desperdícios e desvios e crie um foco permanente de busca de resultados com qualidade. Esse planejamento é uma questão de governo e não meramente da secretaria da segurança pública, até porque deve estar articulado com outros programas financeiros e sociais do estado. Policiais não costumam respeitar pessoas que estão temporariamente no cargo de secretário da segurança, mas respeitam governadores, principalmente aqueles que impõem sua autoridade e estabelecem expectativas claras quanto ao desempenho do aparato policial;

3. Estabelecer como metas primordiais da segurança pública:

- a. **Redução continuada das taxas de crime e desmobilização do crime organizado** deve ser o mantra do governo para o setor da segurança pública. O

governador deve supervisionar pessoalmente a organização, coordenação e monitoramento permanente dos esforços para essa meta, enfatizando:

- O estabelecimento de sistemas e processos para avaliação de desempenho em todas as áreas;
 - O estabelecimento de sistemas de motivação e reconhecimento de desempenho (gratificação, contagem de mérito para promoção etc);
 - Marcar claramente a intolerância do governo à impunidade, mesmo com relação ao que parece pequena infração, como ruídos excessivos, prostituição de rua, jogos ilegais, venda de produtos de pirataria e contrabando, pichação, veículos estacionados em calçadas etc.
- b. Definir a **integridade** como princípio rígido e inegociável da função policial e declarar tolerância zero à corrupção, enfatizando-se:
- O estabelecimento de um programa de integridade que deve percorrer todos os cursos de formação e todas as repartições policiais, como prioridade do governo e das polícias;
 - A definição da responsabilidade de cada chefe no monitoramento, na correção disciplinar e nos procedimentos de apuração de desvio funcional;
 - A autoridade da corregedoria geral que deve monitorar e intervir nas corregedorias e ações disciplinares das polícias.
- c. Estabelecer e garantir o **bom atendimento e a proteção do cidadão** como preocupação permanente de todo policial, enfatizando:
- A implantação de um programa mínimo de qualidade no atendimento dos cidadãos em qualquer circunstância de contato com policiais nas ruas ou nas repartições;
 - A preservação da segurança dos cidadãos por ocasião de operações policiais com potencial de risco, deve ser objeto de treinamento e monitoramento permanente.

4. Ampliar todas as possibilidades de articulação e integração das polícias

As dificuldades de termos duas polícias para se incumbirem da difícil tarefa de controle criminal num centro urbano de alta complexidade, deve ser objeto de preocupações estratégicas do governo para obter efeitos sinérgicos dos recursos das corporações policiais. Sugere-se:

- Equiparar os níveis hierárquicos e salariais das polícias;
- Desenvolver núcleos comuns de treinamento, principalmente nos cursos de preparação e aperfeiçoamento dos níveis gerenciais;
- Estabelecer regras comuns de organização e regras claras e obrigatórias de integração, principalmente no planejamento operacional das unidades territoriais;
- Estabelecer regras para situações de conflito de competência (prisão e apuração de crimes de policiais, ações operacionais etc) e de cooperação;
- Estabelecer regras e punições disciplinares comuns.

5. Rearticular e qualificar o efetivo policial

O governo do estado, tendo limitações financeiras para melhorar o salário de seus policiais – o segundo pior do país -, não necessita recrutar nove mil em em seu governo, o que demandaria mais de quatro anos só nos processos de seleção e formação. Existe condição de reaproveitar os efetivos desviados que chegariam praticamente a essa quantidade de policiais.

Fontes de recurso:

- Formar no máximo 3.000 novos PM's nos próximos quatro anos e com rigorosa e intensa formação – seria bom o modelo da PM paulista com um ano de duração – para aplicar de forma concentrada em áreas críticas e substituir policiais que se aposentam ou são demitidos por problemas disciplinares ou criminais e incapacitados para o trabalho. Mencione-se, para efeito de comparação, que a PM de São Paulo tem um policial para cada 480 habitantes e a do Rio tem uma vantajosa relação de 400 habitantes por policial;
- Criar um corpo Agentes de Escolta e Vigilância Penitenciária (AEVP), como foi feita em São Paulo, para substituição dos policiais militares que trabalham na segurança externa dos presídios e em escoltas de presos, permitindo liberar quase 2.000 PM's. Os agentes de escolta e vigilância demandam menos tempo de treinamento;
- Racionalizar a administração das polícias, contratar serviços terceirizados para manutenção de instalações e viaturas, contratar policiais aposentados para funções auxiliares (atendimento de telefone e rádio-comunicação, serviços de segurança de instalações e portaria) e ampliar o quadro de funcionários civis para substituir policiais em função meramente administrativa, o que pode permitir a liberação de pelo menos 2.000 policiais;
- Providenciar o retorno de pelo menos 80% dos policiais que se acham à disposição de outros órgãos, para reforçar o policiamento em pelo menos mais 1.000 policiais;
- Reajustar a estrutura e efetivos do Corpo de Bombeiros, transferindo e retreinando 4.000 bombeiros para a Polícia Militar. O Corpo de Bombeiros do Rio de Janeiro vive uma anomalia com 17.000 efetivos (e 90 coronéis), enquanto em São Paulo o efetivo de 9.000 (e quatro coronéis) é considerado suficiente para população 2,5 vezes maior;
- Os efetivos adicionais devem passar por programa de 200 horas de treinamento, com estágio de pelo menos 300 tiros, com exceção dos oriundos do Corpo de Bombeiros que demandariam pelo menos 600 horas de treinamento e estágio supervisionado nas atividades de policiamento;
- Com a racionalização administrativa deve ser colocado o maior efetivo possível de tenentes na atividade operacional, de maneira que nenhum batalhão tenha menos que 10 tenentes em comando operacional permanente.
- Aplicar os efetivos obtidos de forma concentrada nas áreas mais críticas de incidência de crimes violentos, nas áreas de grande fluxo de pedestres e comércio e na ocupação prolongada de áreas sistematicamente dominada por grupos criminosos;
- Devem ser reformados os dispositivos legais, reinstituindo a promoção a sargento predominantemente por concurso e a promoção a capitão de acordo com quadro fixado de capitães e privilegiando o mérito operacional;
- Não deve ser tolerada qualquer escala de serviço superior a 12 horas, nem folga superior a 36, excetuado o descanso de fim de semana para atividades rotineiras de expediente diário;
- Estabelecer tempo mínimo de dois anos de permanência em unidades operacionais, principalmente para delegados e oficiais, para assegurar estabilidade e continuidade dos trabalhos;
- As atividades operacionais constantes devem receber gratificações de risco operacional policial.

6. Reestruturar as áreas integradas de segurança pública (AISP):

- Definir e valorizar o policiamento territorial como estrutura básica de prevenção e controle criminal;

- Cada delegacia da Polícia Civil deve ter unidade de policiamento correspondente da PM (companhia de policiamento ou pelotão nas pequenas cidades) e mesma área de responsabilidade territorial;
- A unidade de equivalência distrital da PM deve ser equivalente a uma companhia de policiamento e comandada por capitão ou major, no caso de áreas de maior complexidade;
- Cada batalhão disporá de subunidade de apoio tático às companhias de policiamento de sua área;
- Os comandos de batalhão da PM e unidades superiores de supervisão da Polícia Civil cuidarão da coordenação de regiões maiores de responsabilidade e do suporte logístico e operacional às unidades territoriais;
- Será solidária a responsabilidade primária pelo diagnóstico, planejamento e implementação de ações de redução dos crimes da área atribuída aos dois chefes;
- No processo de diagnóstico e no planejamento cada AISP deverá levar em conta os recursos públicos e comunitários existentes em sua área de atuação para articulação dos recursos e ações com as condições locais;
- Cada AISP deverá prestar contas quinzenalmente diretamente ao secretário da segurança, em audiência coletiva, dos planos em andamento e dos resultados obtidos;
- Cada AISP deve ter recursos materiais e de efetivos correspondentes às demandas de população, carga de trabalho policial e incidência criminal;
- Cada AISP deve ter condições de atender e cuidar de todos os problemas criminais de sua área, só repassando às unidades especializadas os casos em que tenham sido esgotadas as condições de prevenção e investigação;
- Deve ser estruturado sistema de perícia criminal para apoiar os trabalhos de investigação das AISP.

7. Reestruturar, sistematizar e compartilhar os bancos de dados

- Desenvolver banco integrado de dados criminais e sociais, implantando plenamente sistemas de geo-referenciamento e de sistemas de análise dos dados para identificar perfis criminais, padrões e tendências de cada área, pontos críticos e evidências de atuação de indivíduos e grupos criminosos. Através desses instrumentos os policiais de cada área podem monitorar os crimes e planejar intervenções focalizadas para sua redução em curto prazo. Esses instrumentos e métodos também podem favorecer, através da análise ambiental dos pontos críticos de criminalidade, a integração com outros esforços de prevenção como a participação de guardas municipais e ações das prefeituras na correção de problemas locais que favorecem os crimes (bares e hotéis irregulares, iluminação pública, terrenos baldios etc);
- Todos os bancos de dados existentes no âmbito da segurança pública, com as exceções definidas pelo Secretário da Segurança, deverão estar integrados e à disposição de qualquer chefe policial, civil ou militar, com encargo operacional ou de supervisão, dentro de normas de acesso controlado e de acordo com as necessidades de planejamento;
- Os bancos de dados deverão permitir prontamente a identificação de pontos de concentração de crimes, bem como a montagem de matrizes simples combinando tipos de crime, locais, dias e horários de ocorrência, além de acessar detalhes de cada registro, quando necessário;
- Cada indiciado ou preso deverá ser registrado no sistema com dados exaustivos de fotos, modus operandi, comparsas de crime, documentos, ocorrências em que se envolveu, indiciamentos, condenações, dados de familiares etc;

- Deve ser criado sistema de busca capaz de rastrear quaisquer informações em todos os bancos de dados do sistema de segurança pública e outros bancos públicos de dados (escrituras, Infoseg, registros civis, receita estadual etc), para subsidiar o processo de investigação, nos moldes do Sistema Ômega da polícia paulista;
- Deverá ser promovido treinamento contínuo para garantir a qualidade dos dados que entram nos sistemas, sejam nas delegacias, nos registros de ocorrência da PM e nos registros dos centros de operação;
- Deverá ser promovido treinamento de análise criminal para chefes de distritos, companhias, batalhões e outras unidades de supervisão operacional, para manipular dados dos sistemas de dados para fins de diagnóstico criminal e subsídios ao estabelecimento de metas e planejamento operacional;
- O sistema de inteligência deverá utilizar os dados criminais e desenvolver dados próprios a serem compartilhados com outros sistemas similares da Polícia Federal, Abin, Receita Federal, Forças Armadas, Sistema Prisional e Ministério Público.

8. Restruir e fortalecer toda a área de investigação e controle do crime organizado

Esta é uma área que deve estar diretamente ligada ao secretário da segurança, pela necessidade de alta coordenação e de interfaces com órgãos externos como a secretaria de administração penitenciária, Polícia Federal, Ministério Público, Abin e Forças Armadas. Embora já existam entendimentos entre essas diversas áreas através do Gabinete de Gestão Integrada a SSP/RJ deverá estabelecer as prioridades e ser a principal entidade na definição de prioridades e estratégias. Alguns pontos críticos sugeridos:

- Identificar detalhadamente as condições das localidades submetidas a grupos criminosos, sejam traficantes, milícias ou de outro tipo;
- Identificar a logística (rotas, pontos de armazenamento e distribuição, administração do dinheiro, sistema de negociação com outros estados e países) dos crimes de maior gravidade, especialmente o tráfico de drogas e de armas;
- Identificar detalhadamente facções e grupos criminosos, seus líderes e pessoas relevantes (encarregados de contabilidade, de lavagem de dinheiro) na estrutura dos principais crimes;
- Identificar processos de cooperação ou de confronto entre grupos de criminosos, bem como fazer o acompanhamento da movimentação desses grupos e a evolução para ações de confronto ou de prática de crimes (bundes, por exemplo);
- Identificar policiais envolvidos com o crime;
- Desenvolvimento de uma estratégia de desarmamento do crime organizado, particularmente das armas de guerra hoje existente em grande quantidade nos morros e favelas;
- Desenvolver subsídios para sufocar o tráfico através de duas medidas indiretas: reprimir o consumo agindo sobre todas as “bocas de fumo” e submeter as principais pontos de distribuição a cerco permanente, implantando postos policiais de controle de acesso.

9. Fortalecer a estrutura e os trabalhos das corregedorias

As corregedorias das polícias devem ser coordenadas pela corregedoria geral instalada junto ao secretário da segurança. Sugere-se:

- Criar um quadro de policiais corregedores com pessoal selecionado das polícias e com gratificação diferenciada para a função. Outra alternativa seria assegurar a estabilidade de 8 anos nas funções de

corregedoria, para assegurar o máximo de autonomia aos policiais corregedores;

- Os policiais corregedores devem ter livre acesso a todos os bancos de dados, inclusive da inteligência, documentos, além de poder solicitar informações a qualquer autoridade dentro da secretaria da segurança;
- Os policiais poderão investigar qualquer atividade policial ou qualquer policial, bem como sugerir ao secretário medida administrativa ou judiciária diversa da adotada pela administração da PM ou da Polícia Civil.
- Estabelecer, através de decreto, as responsabilidades de cada chefe policial em relação a procedimentos de monitoramento e de ações disciplinares e de polícia judiciária em relação a desvios funcionais;
- Estabelecer, através de norma legal, ritos e procedimentos simplificados e acelerados para assegurar o direito de ampla defesa, mas também garantir a rápida exclusão dos quadros da polícia dos integrantes que tiveram provada a conduta incompatível com o exercício da função (essa medida foi adotada com sucesso no estado de São Paulo, onde é conhecida como “via rápida”).

10. Reestruturar o setor de homicídios para alto desempenho

As altíssimas taxas de homicídio devem receber resposta compatível da polícia para se reduzir as taxas em pelo menos 7% nos dois próximos anos e 12% nos anos subsequentes. Sugere-se:

- Desenvolver e implantar programa urgente direcionado à busca de soluções para reduzir os níveis de homicídios, explorando ao máximo a capacidade dos órgãos policiais, podendo se utilizar a bem sucedida experiência paulista nesse setor de atividade. A adoção de um programa específico pela cúpula da polícia é necessária para dar foco e prioridade, destacando sua relevância de outras atividades. Esse programa deve estabelecer objetivos e metas claros e concretos, sintetizar o diagnóstico crítico do problema, definir áreas prioritárias e a distribuição dos recursos necessários, estabelecer as formas de atuação conjugada das polícias civil e militar e os peritos criminais, definir as diretrizes operacionais que orientem as decisões locais, prever os apoios das unidades especializadas, estabelecer normas e orientações para a interação com as comunidades e a contínua avaliação de desempenho.
- A atual delegacia de homicídios deve receber estrutura de superintendência ou divisão e receber os efetivos (deve pelo menos dobrar os pouco mais de 200 policiais que atuam em todas as unidades) e recursos materiais compatíveis com o incremento das taxas de esclarecimento de homicídio – deve estar em condições de alcançar pelo menos 20% em dois anos- e de prisão dos autores desses crimes.
- O sistema de unidades descentralizadas na região oeste da capital, em Niterói e na baixada fluminense deve operar com recursos adequados, inclusive de perícia, e em íntima articulação com as delegacias locais que devem dar todo suporte, principalmente na imediata investigação nos locais de crime e na coleta de subsídios de investigação na localidade.

- Um subsistema de inteligência de homicídios desenvolvido pelo Departamento de Homicídios da Polícia Civil de São Paulo poderia ser adaptado para acelerar os processos de esclarecimento.

11. Investimento Prisional

A bem sucedida experiência de São Paulo, a única extensa e contínua no Brasil, revela que a quebra do ciclo de violência e a redução dos crimes passa por uma fase inevitável de incremento das prisões de criminosos. O uso cotidiano da base de dados para identificação dos pontos críticos das ações criminosas e a coordenação das ações da PM e da Polícia Civil em cada área de responsabilidade acabam deixando a polícia cada vez mais próxima dos infratores, o que incrementa as prisões. Esse incremento tem reflexo na percepção dos criminosos de elevação do risco para a prática de crime, moderando o ímpeto criminoso, o que acaba refletindo na queda dos índices criminais. A reestruturação, o aporte de efetivos e a dinamização do aparato de segurança pública pode triplicar o número de prisões no prazo de um ano (em 2006 foram realizadas 16.543 prisões no estado do Rio, contra 128.135 em São Paulo e 340.000 em Nova York). O impacto desse incremento de atividade policial será de pelo menos 4.000 novos presos no sistema, o que vai demandar a construção anual de 8 novos presídios, a um custo mínimo de 150 milhões, além da contratação de agentes penitenciários e serviços administrativos. Os investimentos no setor podem ser facilitados com a implantação de parcerias público-privadas destinadas à construção e co-gestão de unidades prisionais para presos de baixa e média periculosidade. É bastante provável que o Rio de Janeiro tenha que dobrar seus presos nos próximos 6 anos – em torno de 50 mil – para conseguir reduzir em pelo menos 30% as taxas de crimes violentos. Infelizmente não existem programas sociais que tenham demonstrado outra opção para a redução da violência num contexto complexo e de alta criminalidade como São Paulo e Rio de Janeiro.

AS AÇÕES COMPLEMENTARES

1. Do governo federal

a. Polícia Federal

Embora a Polícia Federal não esteja sob a tutela do governo do estado, deve ter missão especial do governo federal no apoio aos programas de redução da violência do estado. Sugere-se que o governo federal:

- Reforce de imediato o efetivo da Polícia Federal no Rio de Janeiro em pelo menos 500 policiais para atividade estritamente operacional e promova a inclusão de novos efetivos até alcançar 1.200 em atividades operacionais (excetuando portanto atividades de mera polícia administrativa);
- Desenvolva programas ajustados com os serviços estaduais de inteligência para fortalecer as ações de combate ao crime organizado, particularmente do tráfico de entorpecente e de armas, bem como de envolvimento de policiais com atividades criminosas;
- Capacite unidades táticas para apoiar ações de inteligência em que seja necessária a ação imediata sobre grupos de criminosos;
- Estabeleça protocolos de cooperação operacional e de inteligência com a segurança pública local.

b. Secretaria Nacional de Segurança Pública

A Senasp deve dar prioridade aos projetos do Rio de Janeiro no que tange a equipamentos básicos (viaturas, rádios, armas, munições), equipamentos e contratação de serviços de tecnologia para atividades de inteligência. Deve oferecer recursos adequados para os seguintes programas de treinamento:

- Treinamento básico de reciclagem para policiais
- Programas de treinamento em gestão operacional
- Programas de treinamento em análise criminal
- Programas avançados em gestão e ações de inteligência

O Rio de Janeiro também deveria servir de laboratório para a idéia em andamento no Ministério de Justiça de completar os salários dos policiais para atingir o piso nacional. Para os policiais cariocas que estão abaixo desse piso - no caso os soldados da PM - deveria haver complementação (em torno de R\$ 500,00) aos policiais que reunirem um conjunto de condições mínimas (estar em atividade operacional regular e não esporádica, não estar recebendo qualquer tipo de vantagem pecuniária, não estar respondendo a qualquer tipo de processo etc).

A Senasp deve ainda ter uma unidade de coordenação baseada no Rio de Janeiro com a missão de acompanhar a implantação de projetos e ajudar na coordenação dos recursos federais atuantes nos programas locais voltados para a segurança.

c. Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça

O Depen deve desenvolver projetos de cooperação com o estado do Rio para reformar e equipar os presídios, treinar funcionários do sistema e programar aportes de recursos do Fundo Penitenciário Nacional para gradual ampliação das vagas do sistema, à base de 4 mil novas vagas por ano para os próximos 4 anos.

d. Outros órgãos federais

Outros órgãos federais que atuam em bases no estado devem ser orientados a cooperar intensivamente com as autoridades estaduais, principalmente nas atividades de inteligência, como a Abin, a Receita Federal, o Ministério Público Federal e órgãos de inteligência das Forças Armadas.

2. Articulação com programas sociais e com as prefeituras

A experiência paulista mostra claramente que o grande investimento no aparato de segurança pública é o primeiro e mais importante fator para romper o ciclo da violência e obter a reversão de tendências em prazo relativamente curto. No sentido mais amplo de prazo e resultados, a redução e prevenção da violência demandam, além da ação da polícia, um complexo de providências sociais, educacionais e assistenciais que devem ser desenvolvidas tanto pelo Estado, como por prefeitos e também pela sociedade. Essas providências terão maiores possibilidades de sucesso, em termos de alcance dos resultados, se forem intencionalmente planejadas e coordenadas em seu conjunto de decisões e ações.

Duas medidas são de impacto inquestionável: a restauração urbana de áreas degradadas (pouco mais que limpeza, iluminação, calçamento, equipamentos de lazer e instalação de serviços básicos como postos de saúde) e o investimento nas escolas. Se as escolas de periferia - o estado do Rio deve ter mais de um milhão de jovens entre 15 e 19 anos vivendo em áreas pobres - recebessem todos os recursos hoje dispersos em dezenas de ações sociais, muitas de efeito

duvidoso, teríamos uma revolução no salvamento dos jovens do crime e da vitimização. A escola é de longe o melhor equipamento social e com a vantagem de atender toda a população e ser uma rede já administrada; se conseguir evitar que o aluno abandone os bancos escolares, se tiver condições de mantê-lo o dia todo na escola, se souber motiva-lo com estimulante ensino de qualidade terá sido feito mais pela prevenção da violência do que a diversidade dos planos de inclusão; a escola deve ser inclusive o equipamento para ações culturais e esportivas dirigidas aos jovens. Uma terceira medida, absurdamente deixada de fora das discussões e de grande alcance futuro de prevenção, seria um programa de prevenção da gravidez indesejada, principalmente de mulheres jovens pobres e de baixa idade, justamente o segmento com maior taxa de abandono da escola.

Segundo relatório divulgado no dia 9 de maio pela Fundação Seade que cuida das estatísticas para o governo do estado de São Paulo, os cerca de 300 mil jovens de 15 a 19 anos que residem em áreas pobres da capital e, portanto, mais sujeitos à delinqüência, tiveram diminuição de 27% do risco de envolvimento com o crime nos últimos cinco anos, segundo um índice de vulnerabilidade*. Motivos: redução dos homicídios e maior acesso dos jovens ao ensino de segundo grau como mostra o crescimento de matrículas (de 52 para 68% na faixa de 15 a 17 anos, de 2002 para 2005).

Outro fator importante que se observou no estado de São Paulo é que cidades bem administradas e com boas iniciativas sociais nas áreas mais preocupantes conseguiram ampliar o benefício das ações policiais. Um dos casos mais notáveis é a cidade de São José dos Campos, onde a prefeitura implantou uma fundação há 15 anos direcionada a crianças e adolescentes carentes. Hoje atendendo mais de oito mil jovens com complementação escolar, lazer, preparação profissional contribuiu para uma das maiores quedas de violência no grupo de jovens em todo o estado. Na cidade de Diadema, após um programa inicial de fechamento de bares irregulares, foi desenvolvido um grande conjunto de medidas sociais, principalmente junto a crianças e adolescentes, que ampliaram os efeitos das medidas policiais na redução da violência na cidade.

No exame das experiências paulistas de redução da violência observou-se que algumas cidades com problemas crônicos de elevada violência mostraram sucesso extraordinário quando os prefeitos desenvolveram variados programas complementares para suas áreas críticas, muitos deles reclamados por muito tempo como iluminação, urbanização de áreas degradadas (principalmente favelas), programas educacionais para jovens em situação de risco, instalação de câmeras em locais de alta incidência de crimes, ajustamento de guardas municipais ao policiamento da PM local, limitação do horário de funcionamento de bares etc.** Muitos desses casos de sucesso em grandes cidades paulistas se devem à interação da unidade policial local com variadas iniciativas municipais em que o “Estado” passou a se fazer mais presente em áreas antes abandonadas (veja quadro abaixo). Em alguns locais a intensidade da redução também se deveu à diferenciada competência dos chefes policiais locais (PM e Polícia Civil) especialmente escolhidos para responder aos desafios da violência.

A necessária convergência, combinação e sinergia dos múltiplos recursos e esforços devem superar as controvérsias quanto a competências legais, estratégicas e administrativas dos diferentes centros de poder. A segurança, como resultado do esforço conjunto, deverá ser menos politizada partidariamente, mais integrada e considerar cada vez mais as peculiaridades locais (características dos problemas e recursos).

* Esse índice considera três tipos de informação: morte por homicídio, frequência escolar e gravidez precoce.

** É completamente equivocada a idéia de que o fechamento de bares seja o grande instrumento de redução da violência de uma localidade, segundo estudos que fizemos no estado de São Paulo.

É necessário que o aparato policial se envolva com os problemas locais dos bairros e das cidades, partilhando seus dados e seu desempenho, além de participar no planejamento integrado das ações de prevenção da violência. E, sobretudo, gere expectativas, comprometimentos e condições de produzir os resultados favoráveis que a sociedade espera de suas instituições públicas.

O quadro abaixo mostra alguns casos espetaculares de redução da violência, devendo se observar que a queda da violência iniciou, em todo o estado, no ano 2.000 e as ações dos prefeitos - a maioria assumiu em 2001 - começou a fazer efeito em 2002.

Variação dos índices de homicídios (por 100 mil habitantes) de cidades paulistas

CIDADES	POPULAÇÃO	ÍNDICE/1999	ÍNDICE/2005	QUEDA %
Guarujá	283.000	40,7	7,9	80,3
Praia Grande	207.000	21,7	4,7	78,3
Ribeirão Preto	548.000	39,4	9,9	75,1
Diadema	380.000	102,8	27,0	73,5
São Vicente	325.000	40,7	11,2	72,3
São José dos Campos	584.000	47,8	14,3	70,0
Santos	453.000	26,2	9,1	65,1

Fonte: Secretaria da Segurança Pública de São Paulo

3. Articulação com a sociedade civil

Muitas organizações e lideranças da sociedade civil há muito vem se mobilizando para apoiar a segurança pública. Há uma profusão de entidades no Rio de Janeiro, desde centros de estudos acadêmicos a organizações sociais que se dedicam a treinar policiais, realizar pesquisas e desenvolver programas sociais com grupos de riscos, principalmente de jovens mais sujeitos às opções de vida criminosa e à vitimização. Lamentavelmente por falta de foco, por dispersão de ações, por falta de continuidade, por subestimar a função da polícia como principal fator de redução e contenção da criminalidade, por falta de propostas concretas e por resistência das polícias e das autoridades o resultado pífio das ações pode ser constatado pela própria gravidade da situação da segurança do estado. A exceção mais notável é o programa Disque-denúncia que, apoiado por doações de empresas e integrado na estrutura da segurança, presta o melhor serviço da sociedade civil, contribuindo frequentemente mais que todos os serviços de inteligência da polícia no esclarecimento de crimes e prisão de importantes criminosos.

A sociedade não pode subestimar a importância da mobilização de suas entidades e lideranças. Liderança social é um poderoso insumo para a resolução de problemas de uma comunidade ou de toda uma sociedade. Quando entidades e lideranças são agregadas a um bom projeto e recursos, tornam-se instrumentos importantes da sociedade para mobilizar a opinião pública, a classe política e os governantes para as ações que promovam os resultados necessários. Não se pode pretender que essas entidades substituam os orçamentos e estruturas governamentais, mas elas podem executar projetos pilotos, testar soluções e materiais, além de aproveitar oportunidades por alocar recursos com a agilidade que geralmente o governo não tem. O Viva-Rio, por exemplo, desenvolveu um importante “Know-how” em prover educação suplementar a jovens que abandonaram a escola, mas essa prática agora deve ser

absorvida pelo estado. Instituições públicas que existem para atender as necessidades da população, incluindo as polícias, não se aperfeiçoam por conta própria; elas necessitam de pressão e também de colaboração para se adequarem às demandas sociais, isto é, atenderem com eficiência e eficácia as necessidades prioritárias da sociedade.

A Fundação Polícia de Nova York foi criada por lideranças empresariais em 1971 sem a participação de policiais, estritamente para ajudar o desempenho da polícia, quando a cidade vivia aguda crise de segurança. Com um orçamento relativamente modesto – praticamente um terço do orçamento do Viva Rio -, meia dúzia de salas e uma dúzia de funcionários, a Fundação se tornou importante parceira na revolução empreendida na segurança da cidade que chegou a ser considerada um grave caso sem solução nas décadas de 70 e 80* . Contratando consultores em planejamento e estratégia, oferecendo treinamentos avançados – inclusive de gestão na Universidade de Harvard – pagando o desenvolvimento de softwares sofisticados para a gestão do controle criminal, oferecendo recompensas por denúncias, premiando policiais por alto desempenho, a New York City Police Foundation é exemplo de entidade mobilizadora da sociedade civil em prol da segurança pública.

Seria oportuna a criação de uma entidade agregadora de todos os esforços, nos moldes da fundação novaiorquina, não para arrecadar recursos financeiros e repassar à polícia nem para fazer mais pesquisas acadêmicas ou programas sociais, mas para fomentar soluções concretas que ajudem no processo de mudança da situação da segurança do Rio de Janeiro tais como:

- Aperfeiçoamento do software dos bancos de dados da Delegacia Legal para compartilhar melhor as informações entre PM e Polícia Civil e facilitar a identificação dos pontos críticos de crimes, bem como a análise de informações para aperfeiçoar a investigação policial;
- Programas de racionalização administrativa das polícias, através de convênios ou acordos “pro-bono” com centros de excelência universitários ou empresas de consultoria organizacional;
- Programas de treinamento para policiais: de gestão estratégica, de gestão operacional, de análise criminal, de processos de inteligência, de processos periciais, de redução de riscos, de direção defensiva, de tiro (com doação de munição);
- Levantamentos junto aos policiais sobre condições de trabalho e motivação, bem como sobre fatores de estresse funcional;
- Estágios técnicos de policiais em outras polícias brasileiras e do exterior;
- Tradução e publicação de manuais técnicos e preparação de recursos de treinamento: filmes, estandes de tiro, pistas de direção defensiva;
- Colaboração na montagem de equipe de elaboração de procedimentos operacionais padrão, para orientações de padronização das atividades policiais;
- Gratificação para denunciadores que auxiliem na prisão de criminosos e, principalmente para criminosos que tenham atacado policiais;
- Prêmio de produtividade e para desempenho excepcional de policiais.

A QUESTÃO DAS FORÇAS ARMADAS NA SEGURANÇA

O governador Sérgio Cabral solicitou ao governo Lula o apoio das Forças Armadas na Segurança, criando uma situação embaraçosa para o governo federal e mais ainda para as Forças Armadas que não querem mostrar má vontade, mas sofrem limitações complicadas com a legislação existente.

* Em São Paulo está sendo implantada entidade similar orientada pela fundação novaiorquina, o Instituto Pró Polícia.

A Constituição Federal em seu artigo 142 confere três atribuições às Forças Armadas: defesa da pátria, garantia dos poderes constitucionais e garantia da lei e da ordem. Esta última, a que os militares se referem como GLO, abre a possibilidade para as atividades dos militares na área da segurança pública. Há um amplo entendimento de que essa participação não substituiria o esforço policial, mas tão somente complementar quando as ações policiais não estivessem em condições de garantir a ordem pública. Para esclarecer esse entendimento foi editada a Lei Complementar número 97 de 1999, que prevê no parágrafo segundo do artigo 15 que a atuação das Forças Armadas, na garantia da lei e da ordem, só ocorrerá de acordo com atos baixados por ato do Presidente da República, após *esgotados os instrumentos destinados à preservação da ordem pública*, ou seja, os órgãos policiais do estado, no caso, as polícias civil e militar.

A questão passa então para a esfera política. O governador do estado precisa reconhecer o esgotamento ou a incapacidade de sua polícia para resolver a crise de segurança e então solicitar o apoio federal que assumiria, necessariamente, o comando e o planejamento das ações da segurança pública, inclusive as policiais. Há circunstâncias óbvias em que isso ocorre sem maiores traumas políticos, como nas eleições ou em greve de policiais, situações de resto limitada no tempo. Outra situação seria a ação de tropas para cumprimento de mandado da justiça militar para apreensão de armas de guerra, mas essa ação, necessariamente, deve ser limitada no local e no tempo. Não temos precedente de solicitação das Forças Armadas para intervir prolongadamente na segurança pública e o que se tenta no Rio de Janeiro seria algum esforço de apoio sem configurar a intervenção. Já se falou em ampliar o perímetro de guarda dos quartéis das Forças Armadas e os militares preferem acenar com suportes em logística – instalações e transportes – e em inteligência.

Apesar da simpatia do governo federal em ajudar o estado, há muito mais envolvido que o mero desembarque de tropas nas ruas, pois os militares necessitam de suporte legal, ainda nebuloso, para respaldar todas suas ações e as consequências possíveis numa área em que é comum as situações de combate, com mortos e feridos de todos os lados. Lembrando que os confrontos de maio na Vila Cruzeiro produziram 17 mortos, sendo três civis, além de mais de 60 feridos. O embate policial é visto como ação técnica, mas o combate do Exército numa favela com as mesmas baixas teria consequências políticas, inclusive no plano internacional. Quem pede e quem autoriza uma poderosa máquina de crise deve estar preparado para as consequências, inclusive políticas.

A questão primordial sobre a mera presença dos militares é se ela seria suficiente para reduzir a violência existente, principalmente a manifestação de verdadeira guerrilha que ocorre hoje nas favelas cariocas. A resposta é clara: o crime não cai com a mera cenografia de força nas avenidas. Longe dos carros de combate os traficantes e os assaltantes continuariam o trabalho, mas certas modalidades de ação criminosa como o domínio de áreas por grupos armados com armas de guerra poderia ser reprimido por tropa regular militar, até porque as forças policiais, mesmo as especiais, não estão obtendo sucesso.

Não há alternativa. Se as forças policiais do estado continuarem produzindo grande número de mortos e feridos, inclusive na população civil, sem que haja sensível recuo dos grupos criminosos e se as comunidades continuarem a sofrer em seus direitos básicos, inclusive de funcionamento das escolas e fornecimento de serviços públicos, o governo estadual deverá reconhecer a incapacidade de sua polícia para conter o problema e solicitar a presença das Forças Armadas dentro dos termos legais. Essa hipótese deve ser encarada seriamente, apesar de inédita em relação a programa prolongado e desgastante. É importante que se ressalte que os benefícios das forças armadas não se restringem à grande capacidade de ação e poder de fogo, mas também a competências que costumam faltar em ambientes complexos de crise como a capacidade de planejamento, implementação e coordenação de ações. É inegável o preparo profissional de

nossos militares*, acrescido da experiência recente das tropas do Exército no Haiti. A força do Exército não pode substituir nenhuma polícia, mas poderia resolver certas crises contínuas de áreas do Rio de Janeiro tomadas por grupos de verdadeira guerrilha que há muito deixaram de ser problema meramente policial. Mas para isso essa força federal precisaria assumir o comando da segurança pública e ter um respaldo legal mais claro do que o hoje existente.

Não devemos considerar seriamente a possibilidade de largo emprego da Força Nacional de Segurança, estrutura provisória montada com o envio de policiais dos estados. Há praticamente uma unanimidade dos comandantes das polícias estaduais quanto aos erros dessa estrutura: é para limitado contingente (200 a 500) e curto tempo de emprego (no máximo um mês) para alguma crise localizada, uma tropa que não se conhece é uma das piores estruturas para situações de crise grave com possibilidade de confronto, não conhece a área em que vai atuar, não tem articulação com a força policial local, não tem suporte legal quanto as suas operações (ela não está prevista na Constituição como órgão policial) e os efetivos cedidos por pressão federal fazem falta aos estados.

É de toda conveniência que as forças policiais do estado esgotem suas possibilidades com a reestruturação dos recursos e das estratégias que se espera no início de uma nova gestão de governo. Os primeiros meses do governo mostraram que fazendo mais do mesmo, inclusive os violentos confrontos, não se consegue a reversão do problema que se apresenta cada vez mais como crise aguda e persistente de segurança pública.

Seria importante o fortalecimento do Gabinete de Gestão Integrada, onde já atuam as várias forças estaduais e federais, com a colaboração mais estreita das Forças Armadas, não só em inteligência e logística, mas também com sua tecnologia de planejamento. Essa participação é tão mais importante quando se considera a possibilidade do cenário de intervenção do Exército com o agravamento dos combates com armas de guerra em plena cidade.

A segurança do Rio de Janeiro chegou a um ponto insuportável que desafia cada vez mais a competência das autoridades e da própria sociedade. O estado tem excepcional massa crítica para responder a esse desafio, com sua pujança econômica e principalmente com qualificadas lideranças nos campos de negócios, nos centros universitários e nas organizações comunitárias. A resposta precisa ser planejada com competência e deve considerar que o principal instrumento para alcançar os resultados necessários é a polícia; só a polícia pode dar as respostas na velocidade que a gravidade e a urgência da crise demandam. Mas essa polícia deve se submeter ao poder político que deve enquadrá-la como um aparato prestador de serviço eficiente, eficaz e ético.

Graymond Martin, veterano aposentado da polícia de Nova Orleans (Estados Unidos), afirma que cada sociedade tem a polícia que merece se deixa a questão inteiramente nas mãos dos policiais e dos políticos. Se a sociedade acha que merece uma polícia melhor ela deve se mobilizar vigorosamente para isso, exigindo que os governantes priorizem a competência da polícia até que seja atendida como merece. A polícia não pertence aos policiais ou ao governo, mas à sociedade. Se nada for feito, inclusive para vigiar e pressionar os parlamentares e governantes que deveriam zelar melhor pela segurança pública, a população estará merecendo a polícia que tem e o sofrimento com a criminalidade, inclusive a que é patrocinada por policiais mal administrados.

* Pode se considerar uma temeridade excluir as Forças Armadas do planejamento e coordenação da segurança nos Jogos Panamericanos do Rio. Os órgãos federais e estaduais envolvidos não têm a mesma capacidade de planejamento e coordenação de um complexo de forças e problemas, envolvendo dezenas de delegações estrangeiras, algumas delas sujeitas a ações de terrorismo internacional.

