

Mudança de guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro¹

Leandro Piquet Carneiro

Leandro Piquet Carneiro é professor do Instituto de Relações Internacionais e pesquisador do Núcleo de Pesquisa de Políticas Públicas da Universidade de São Paulo (USP).

✉ lpiquet@usp.br

Resumo

O artigo discute o processo de formação e implementação de diferentes agendas de políticas públicas na área da segurança pública. O caso em análise é o Rio de Janeiro no período 1982-2006. O argumento teórico é que correntes de opinião (sejam elas qualificadas ou do público) são fundamentais para o sucesso das agendas. Segundo Kingdon (1984), as lideranças que disputam o controle de uma determinada área investem recursos para garantir um enquadramento favorável do problema público, com a visão antecipada de que as soluções apresentadas poderão ser apoiadas como mais factíveis e eficazes para resolver aquele problema específico. Isto significa dizer que o diagnóstico do problema depende, quase sempre, da solução disponível. Agendas são, portanto, correntes que fluem em uma determinada direção e janelas de oportunidade se abrem para os seus agentes promotores, sempre que o enquadramento do problema e o apoio político fluírem nessa mesma direção. O artigo analisa como essa hipótese pode ser útil para a análise das disputas em torno das agendas de segurança pública no Rio de Janeiro.

Palavras-Chave

Políticas de segurança pública. Agendas públicas. Governo e políticas públicas.

Problema

A segurança pública no Rio de Janeiro é quase um *case* internacional de fracasso. As polícias apresentam corrupção endêmica, os salários são baixos e os policiais trabalham longas jornadas em instalações dilapidadas. Quase um terço do efetivo da Polícia Militar está lotado em atividades-meio ou afastado por licença. Não é difícil encontrar policiais retratados nas manchetes dos jornais como criminosos e quase ninguém respeita a polícia. Em uma pesquisa com a população, realizada em 2007, 92% dos entrevistados declararam que não confiam ou confiam com restrições na polícia militar e 87% afirmaram o mesmo com relação à polícia civil.²

A punição ao crime ocorre apenas esparsamente. O melhor indicador disso é o fato de que a PM faz apenas 1.300 prisões por mês (média de 2005 a 2007). No período de um ano, isto significa 102 prisões em flagrantes por 100 mil habitantes. Para se ter uma ideia comparativa, o Estado de São Paulo prende duas vezes mais: a taxa média de prisões em flagrante, entre 2005 e 2007, foi de 217 por 100 mil habitantes.³ Não apenas o policiamento ostensivo é ineficiente, mas todo o sistema de justiça criminal realiza sua missão de forma precária: 46 mil mandados de prisão aguardam para serem cumpridos e apenas 12 mil presos cumprem penas em regime fechado no Estado.

A taxa de encarceramento do Rio de Janeiro, que em 2008 correspondia a 200,7 por 100 mil habitantes com mais de 18 anos, é uma das menores do Brasil – só quatro Estados têm taxas mais baixas.⁴

Apesar de o Rio de Janeiro ser o sexto Estado que mais gastou com segurança no Brasil em 2008 (R\$ 309,00 por habitante, contra R\$ 218,40 em São Paulo⁵), os salários dos policiais militares estão entre os mais baixos do país e a infraestrutura dos batalhões está comprometida: não há conexão à Internet, e-mail e os serviços de rádio são precários. É evidente que esse quadro de penúria material tem uma série de efeitos negativos sobre o atendimento ao público e o trabalho de policiamento.

Nessas circunstâncias, o que é possível esperar das políticas de segurança pública? Quais são as alternativas em debate? É possível falar em formação de agendas na segurança pública e como elas se formaram?

Dificuldades herdadas

Nenhuma outra cidade da América Latina tem as características do Rio de Janeiro. Grupos de criminosos organizados são capazes de controlar – pelo terror e pela violência – o acesso, a circulação e a vida comunitária de parte significativa da cidade. O que explica isso? A presença de drogas – e de suas redes or-

ganizadas de distribuição – é sempre um fator importante a ser considerado. No entanto, a cidade está razoavelmente distante das principais regiões produtoras de drogas do continente (países andinos e México) e não constitui uma rota importante de tráfico para a Europa ou os EUA. O Rio também não é uma cidade onde o consumo de drogas é relativamente elevado. As pesquisas de prevalência de consumo mostram que cidades como Santiago, Buenos Aires, São Paulo e Brasília têm taxas mais altas de prevalência na população em geral e também no segmento jovem em idade escolar (CICAD, 2008; UNODC; CICAD, 2006).

Até o final dos anos 1990, as cidades colombianas de Cali, Bogotá e Medellín estavam entre as poucas cidades do mundo que tinham uma geografia criminal parecida com a do Rio, mas estas localidades estão no centro da região que produz toda a cocaína distribuída no mundo, há guerrilha, bem como um consequente fluxo contínuo de armas. Em um contexto assim, grupos criminosos são geralmente capazes de levantar recursos suficientes para corromper a polícia e dominar áreas inteiras das cidades onde atuam. Mas por que esses sintomas também aparecem no Rio? Por que o Rio é a única cidade distante dos centros de produção e das rotas principais de contrabando a ter áreas significativas sob controle permanente e duradouro de grupos criminosos?

Uma hipótese: para compreender como se chegou a essa situação, deve-se olhar não apenas para o crime,⁶ mas principalmente para as políticas de segurança que foram implementadas pelos governos. A resposta pode estar na ineficiência crônica do sistema de justiça cri-

minal do Estado. E para enfrentar esse problema, é necessária uma hipótese complementar: a de que as debilidades do sistema de justiça criminal foram produzidas ao longo das três últimas décadas, período no qual sofreram grandes transformações. Não diz respeito, portanto, à presença de características estruturais, como a desigualdade, a pobreza, mas sim às escolhas políticas que foram feitas pelos governos e pela sociedade.

A persistência do populismo

O Rio de Janeiro foi um dos poucos estados do Brasil em que um líder importante do período pré-64, fortemente identificado com o populismo do período democrático de 1946-64, conquistou o governo após a transição para a democracia (o outro exemplo é Pernambuco). Leonel Brizola governou o Rio de Janeiro em dois períodos 1983-86 e 1991-94 (entregou o cargo ao vice-governador em 1994 para disputar as eleições presidenciais) seguindo o figurino populista tradicional: organizou campanhas sistemáticas contra seus inimigos políticos; adotou um discurso polarizador (é verdade que no período pós-82 este era bem mais fluido do que o que sustentava no período pré-64); improvisou na administração; e fez do Rio um laboratório, um experimento de sua convicção na existência de uma “via alternativa” para o desenvolvimento.

Brizola, apesar de sua fluidez ideológica, se mostrou capaz de atrair várias gerações de eleitores, intelectuais e quadros partidários em torno de sua liderança. O brizolismo foi, de fato, um fenômeno político duradouro, capaz de redefinir o sistema partidário do Estado e

influenciar as políticas de segurança pública até a década atual. Todos os principais quadros políticos estaduais, até recentemente, surgiram no PDT sob o comando de Brizola: Darcy Ribeiro, Saturnino Braga, Jó Rezende, Cesar Maia, Marcello Alencar, Garotinho e Rosinha Garotinho, apenas para citar os que ocuparam cargos executivos no Estado e na capital.

Na área de segurança pública, a principal liderança durante os governos de Brizola era exercida pelo jurista e acadêmico Nilo Batista, que foi secretário de Polícia e Justiça no primeiro mandato de Brizola e vice-governador entre 1990 e 1994. Advogado criminalista, foi professor das principais faculdades de direito do Estado e se destacou também como um dos expoentes da criminologia crítica (BARATA, 2002) na América Latina. Ao lado do coronel Nazaré Cerqueira da Polícia Militar, Nilo Batista foi responsável por uma mudança significativa na doutrina da segurança pública do Estado (COSTA, 2004). Juntos, estabeleceram uma agenda que teve – e continua a ter, como será visto adiante – grande importância entre especialistas e operadores do sistema de justiça criminal. Uma vez no poder, eles dedicaram-se a fomentar grandes embates doutrinários em várias frentes: extinguíram a Secretaria de Segurança Pública e a substituíram pelo Conselho de Justiça, Segurança Pública e Direitos Humanos, conselho do qual fazia parte o próprio governador; elevaram os postos de comandante da PM e chefe da Polícia Civil à condição de secretários de Estado, nomeando dirigentes afinados com a agenda política do governador, principalmente na Polícia Militar; adotaram uma retórica política de que “o recrudescimento da violência e da criminalidade era um

problema fundamentalmente de caráter social” (SOARES; SENTO-SÉ, 2000); defenderam a reforma do estatuto jurídico das polícias (principalmente a unificação das polícias); alteraram o currículo de formação dos oficiais e praças da Polícia Militar (SOARES; SENTO-SÉ, 2000, p. 133); promoveram a adoção de um modelo único de policiamento de tipo comunitário; e limitaram as intervenções policiais nas áreas de favela, estabelecendo uma doutrina que foi, e continua a ser, a principal clivagem da política de segurança do Estado.

Havia perfeita sincronia entre as diretrizes da política de segurança e os objetivos políticos mais gerais estabelecidos pela liderança de Brizola que pretendia organizar novas bases de apoio político entre os setores mais pobres da população em um contexto de forte restrição orçamentária (MISSE, 2007).

Essa política teve pelo menos uma grande consequência que talvez não tenha sido diretamente antecipada pelos que a executaram: os grupos criminais que se dedicavam ao tráfico de drogas ampliaram e consolidaram, no espaço de uma década, o controle territorial das principais favelas na região metropolitana do Rio de Janeiro (MISSE, 2007). As intervenções policiais repressivas se enfraqueciam no mesmo ritmo em que a criminalidade se tornava mais agressiva e organizada em suas práticas.

Dois principais fatores contribuíram para o aumento do poder dos grupos criminais. Primeiro, houve o aparecimento dos *comandos* no interior dos presídios. A primeira “rede de quadrilhas” (MISSE, 2007) – o Comando Vermelho – produziu novas formas de identi-

dade, coordenação e controle entre traficantes de drogas, o que contribuiu para diminuir os custos de transação na cadeia de produção do crime. Por mais precária que fosse a organização dos *comandos* fora dos presídios, ou por mais conflituosa que tenha sido a disputa por territórios, esses funcionavam como redes de contrabando e distribuição de armas e drogas em uma escala ainda não observada.⁷ E, em segundo lugar, ocorreu nesse período uma forte expansão do *consumo* de cocaína, ao mesmo tempo em que aumentava a produção da droga na Colômbia. A “nova” droga permitiu aos grupos criminais que a distribuíam localmente ampliar seus ganhos e, conseqüentemente, seu poder de corrupção das polícias.

Brizola e os principais quadros do governo na área de segurança parecem não ter compreendido e emoldurado corretamente os problemas criminais que tinham diante de si e definiram uma política de segurança com uma prioridade clara: não recorrer a intervenções policiais nas áreas de favela. Como não havia um modelo de intervenção adequado (as primeiras experiências desse modelo surgiram no governo Garotinho) ou não existia uma polícia comunitária pronta para a tarefa de policiar de forma permanente essas áreas, a opção foi a não intervenção, o que terminou por gerar uma série de “economias de escala” para o crime. Razoavelmente seguras em seus “territórios”, as quadrilhas puderam prosperar no mercado das drogas e desenvolver outras atividades criminais correlatas, como o tráfico de armas, sequestros, além de ampliar a prática de extorsão contra comerciantes e empresas de transporte locais.

As escolhas do governo Brizola foram ousadas. Apostava-se que com os Cieps e a doação de lotes, entre outros programas sociais, seria possível amenizar as tensões que levavam as pessoas a cometerem crimes. E os resultados foram os piores possíveis. Na seqüência do aumento do poder dos grupos criminais, lideranças comunitárias foram sistematicamente assassinadas (esse movimento aconteceu principalmente no final da década de 1980), em decorrência da não intervenção policial nas áreas de favela.

As polícias apresentavam sinais crescentes de fraqueza institucional, o que não era visto como um problema pela liderança política naquela altura. Como foram mal sucedidas as tentativas de reformá-las, em função de fortes resistências corporativas, não parecia de todo inadequado, do ponto de vista dessas lideranças, optar por enfraquecê-las.

O que a distância no tempo permite ver com uma clareza maior é o fato de que a política seguida nos governos de Brizola tinha um objetivo principal: a organização de novas clientelas políticas entre os moradores de favelas, sendo que a tolerância com os grupos criminais e com a corrupção policial aparece como efeito colateral, não antecipado, dessa política.

O cenário de crise na segurança pública no Rio se aprofundou, sobretudo, durante o governo de Moreira Franco (1987-90) e no segundo governo de Brizola (1991-94) (SOARES; SENTO-SÉ, 1996). Em 1990, a taxa de homicídios atingiu o recorde de 63,03 por 100 mil habitantes e permaneceu nos quatro anos seguintes no patamar de 60 por

100 mil (SOARES; SENTO-SÉ, 1996, p. 271 e 277). O roubo de veículos aumentou em média 21% ao ano (Tabela 1) e foram assaltados 277 bancos por ano em média no período. O número de sequestros (foram 124 em 1992) (SOARES; SENTO-SÉ, 1996, p. 178) e de roubos a transeuntes também aumentou continuamente, enquanto a apreensão de armas e drogas diminuiu (Tabela 1). A pressão sobre o sistema de justiça criminal

era intensa e a opinião pública demandava crescentemente ações contra o que se percebia como uma situação “sem controle” na segurança pública. A primeira resposta foi a deflagração, pelo governo federal, da “Operação Rio” em 1994. Sua motivação, organização e principalmente a avaliação de seus efeitos sobre o crime permanecem como um ponto sensível do debate sobre a segurança pública no Estado (LEITE, 2000).

Tabela 1
Varição média anual de crimes e de indicadores de atividade policial, por tipos
Estado do Rio de Janeiro – 1985-2006

Em porcentagem

Períodos	Indicadores criminais			Indicadores de atividade policial			
	Homicídio	Roubo veículo	Roubo transunte	Apreensão de armas ¹	Apreensão de drogas ²	Prisões	Não-policiais mortos
1985-86	8,8	5,5	0,11	-	-	-	-
1987-90	6,3	1,7	-7,5	-	-	-	-
1991-94	3,2	20,8	3,3	-3,6	-0,1	-	-
1995-98	-16,3	0,7	0,5	20,3	68,3	-	32,3
1999-02	9,6	6,2	24,1	15,2	9,1	-10,5	46,1
2003-06	-3,0	1,9	26,0	-2,4	-6,1	-13,2	-14,7

Fonte: Centro de Informações e Dados do Rio de Janeiro – CIDE. Anuário Estatístico do Rio de Janeiro (1983-90); Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, da Universidade Cândido Mendes; Instituto de Segurança Pública – Isp do Rio de Janeiro. Balanço semestral e dados mensais de julho a outubro.

(1) Varição anual média de armas apreendidas. Estão disponíveis dados apenas até 2005. O percentual do último período indica a variação entre 2003 e 2005.

(2) Número de prisões efetuadas no Estado, inclusive ECA. Estão disponíveis dados apenas para o período 2000-2005.

(-) Dado inexistente

A segunda resposta à crise foi eleitoral. O candidato apoiado por Brizola, Anthony Garotinho, foi derrotado por Marcello Alencar – também egresso do brizolismo, mas agora concorrendo pelo PSDB – em um segundo turno disputado. A inflexão que esta mudança acarretou na política de segurança não poderia ser mais clara. Pela primeira vez, desde a transição para a democracia, foi nomeado um general do Exército, Nilton Cerqueira, para a Secretaria de Segurança.

Alternância: o foco no controle do crime

A reação das polícias à indicação do general Cerqueira foi rápida. Sob sua liderança, a média de não-policiais mortos em conflitos com a polícia militar por mês passou de 3,2 para 20,55 (ZAVERRUCHA, 2001) e as apreensões de armas e drogas também dispararam. Por meio de um Decreto do governador, eram dadas gratificações e promoções aos policiais que tivessem demonstrado bravura em situações de “combate”, sendo que uma das métricas do bom desempenho era o número de oponentes mortos em confrontos com a polícia. Neste período houve também um crescimento médio anual de 20,3% no número de armas apreendidas e de 68,3% na apreensão de drogas (Tabela 1). Não é possível afirmar que existe uma correlação entre a política de priorizar o aumento das atividades operacionais das polícias, seguida pelo governo de Alencar, e a diminuição no número de crimes que foi então observada. No entanto, este foi o único período, desde 1982, em que houve redução significativa do número de homicídios e que os roubos de veículos e a transeunte ficaram praticamente estáveis, com taxas de crescimento inferiores a 1% ao ano (Tabela 1). Houve

retração importante também no número de sequestros, que passaram de uma média de 93 por ano, durante o segundo governo Brizola, para 18, no último ano do governo.⁸

Essa política ficou inscrita nos anais da crítica especializada como um atentado aos direitos humanos, um retrocesso no caminho da consolidação democrática e uma prova de nossa fraqueza institucional. Não é difícil apontar os erros e mesmo as violações da Lei que decorreram dessa “política de enfrentamento” ao crime. A prática de considerar a morte de um oponente em confrontos com a polícia (a morte de um não-policial) um “ato de bravura” e premiar esse tipo de “*resultado*” recebeu a condenação unânime dos principais órgãos internacionais de defesa dos Direitos Humanos. Mas todos os graves erros cometidos não devem obscurecer o fato de que, pela primeira vez, no período democrático atual, colocou-se em prática no Estado do Rio de Janeiro uma política de segurança centrada no controle do crime. Na visão das lideranças que a formularam, as polícias e o sistema de justiça criminal em seu conjunto poderiam reduzir o crime ao desempenhar de forma eficaz o seu poder de dissuasão.

Assim, durante o governo Alencar, surgiu uma segunda agenda para a segurança pública que até hoje tem importância no debate. A opção seguida então foi *lançar-se ao mar* (o controle do crime) com as instituições policiais tal como elas são – com duas polícias, com níveis altos de corrupção e ineficiência, etc. – e esperar (e supor) que seria possível controlar o crime mesmo com as debilidades observadas. Os acertos estruturais nas polícias viriam depois. É claro que não existem experiências em

países democráticos de adoção de metas em que se procura maximizar o número de mortos em confrontos com a polícia. Isto foi uma aberração injustificável, um erro que provavelmente jamais será repetido por outro secretário de segurança no Brasil. Entretanto, a despeito desse erro, houve nesse governo uma novidade importante: a prioridade passou a ser o controle do crime e a extensão do poder de dissuasão das polícias.

Estavam assim definidas as bases das duas principais agendas da segurança pública no Estado.

As agendas da segurança pública

O que se desenhava ao final do governo Alencar, como visto, era um quadro de oposição entre a *nova* agenda, focada no controle do crime, e aquela – a qual se tentou implementar nos governos de Brizola e no “primeiro gabinete” do governo Garotinho – que priorizava a organização de uma polícia democrática.

As sequências previstas nessas agendas eram opostas. Para os partidários da “polícia democrática”, primeiro, seriam necessárias “ações estruturantes” que capacitariam as polícias para o controle do crime (unificar as polícias, investir na formação, em infraestrutura, melhorar as condições de trabalho, adquirir tecnologia, ampliar o controle externo e interno, etc.). Seria inútil tentar saltar etapas. Em última instância, só uma polícia organizada democraticamente seria capaz de vencer o crime. Para os partidários do “controle do crime” o problema era inverso. Ao cumprir a sua missão de reduzir o número de crimes e desfrutando-se assim de níveis maiores de apoio na opinião pública,

as polícias poderiam então iniciar seu ciclo de regeneração (investir na formação, em infraestrutura, etc.). Estabeleceu-se na política estadual uma tensão permanente entre essas duas formas de encarar a segurança pública. Há mais de 50 anos o cientista político E. E. Schattschneider lembrava que “new polices creates a new politics”. Este parece um ótimo *insight* sobre o que aconteceu no Rio nas últimas três décadas em torno da segurança pública.

Como as agendas se definem: uma explicação analítica

A cada contingenciamento de recursos, a cada mudança na forma como os políticos enquadram ou priorizam o problema da segurança, diferentes critérios são estabelecidos com vistas a alocar os recursos disponíveis: deve-se seguir com a reforma do currículo de formação dos policiais ou comprar novos veículos blindados para apoiar as ações de combate ao tráfico de drogas? E cada escolha produzirá ganhadores e perdedores. A disputa entre os apoiadores dessas agendas, potencialmente rivais, não depende apenas de eventuais restrições orçamentárias; ela começa antes, na própria definição dos problemas prioritários contra os quais se deverá atuar. Por exemplo, uma opinião pública majoritariamente preocupada com o aumento da criminalidade se constituirá, no limite, como uma corrente contrária à agenda centrada no controle externo das polícias. Inversamente, uma opinião pública insatisfeita com a polícia, com a corrupção ou com as violações de direitos cometidas por policiais dificilmente apoiará uma agenda centrada exclusivamente no combate ao crime com emprego de força policial.

Há, no entanto, agendas em que a opinião pública não é uma variável importante. A disputa pode ser interna ao governo e envolver agentes organizados, grupos de interesse, ou atores qualificados que não dependem diretamente da relação com o público. Mas isso não muda a natureza do problema: a visão que esses agentes, grupos e atores têm de determinação do problema deve ser *favorável* à agenda para que ela possa ocorrer.

Essas correntes de opinião (sejam qualificadas ou do público), apesar de fundamentais para o sucesso das agendas, não devem ser tomadas como um fator externo, um ponto fixo que é dado aos agentes em disputa, elas *também* são desenhadas pelo embate entre os grupos que promovem suas agendas.

As lideranças investem recursos, portanto, para garantir um enquadramento favorável de um problema, com a visão antecipada de que as soluções apresentadas poderão ser apoiadas como mais factíveis e eficazes para resolver *aquele problema* específico. Isto significa dizer que o diagnóstico do problema depende, quase sempre, da solução disponível. Um grupo pode não saber muito bem que inovações táticas são necessárias para se reduzir o crime, mas tem fluência no que diz respeito aos mecanismos de controle externo das polícias; logo, será vantajoso para esse grupo tentar definir o problema (corrupção policial) em função da solução disponível (mecanismos de controle externo). Qualquer outro enquadramento do problema poderia ser mais favorável aos grupos e às agendas rivais.

Agendas são, portanto, correntes que fluem em determinada direção e janelas de oportuni-

dade se abrem para os seus agentes promotores, sempre que o enquadramento do problema e o apoio político fluírem nessa mesma direção. Esta hipótese⁹ pode ser útil para a análise das disputas em torno das agendas de segurança.

A operação das agendas

Os governos de Garotinho e Rosinha servem como evidência empírica da validade dessa hipótese. Garotinho convidou o general José Siqueira para ocupar a Secretaria de Segurança, cuja equipe principal era integrada por sete coronéis do Exército, sendo que um deles foi mantido no cargo que ocupava durante o governo Alencar. Esses oficiais ocuparam as subsecretarias mais importantes, além do Centro de Inteligência e o Centro de Comunicação e Informática, da Secretaria. O único cargo ocupado por um civil foi a recém-criada Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania (SOARES, 2000, p. 60). Embora claramente minoritária, foi a “ala civil” da Secretaria que de fato formulou os principais programas inovadores na área de segurança implementados durante a gestão de Garotinho e que se estenderam também nos governos de Benedita da Silva e Rosinha Garotinho (embora de forma menos consistente nesse último), como a Delegacia Legal, a criação das áreas integradas de policiamento, os programas de policiamento de áreas especiais (Gepat, Gepe e Geat), entre outros.

No entanto, nada correu como previsto na relação entre os dois grupos que coabitavam na Secretaria de Segurança e inúmeras crises se sucederam em função das disputas internas por poder entre o grupo do subsecretário de Pesquisa e Cidadania e o grupo de militares

liderados pelo secretário. A primeira grande crise ocorreu em abril de 1999 e resultou na mudança do comando da Secretaria com a indicação do coronel PM Josias Quintal. Contudo, essa mudança não diminuiu as tensões internas na Secretaria de Segurança e se estabeleceu um novo quadro de crise, até que, finalmente, o governador optou por um dos lados no conflito. Exonerou o subsecretário de Pesquisa e Cidadania em março de 2000 e nomeou o novo chefe de Polícia Civil, Raffik Louzada, indicado pelo secretário Quintal.

Mais uma transição ocorreu no mesmo governo em função do afastamento de Garotinho para se candidatar à Presidência, agora no seu novo partido, o PSB. Embora o PT e PDT estivessem coligados em 1998 e Benedita da Silva tivesse sido eleita vice-governadora, Garotinho e o PT romperam no segundo ano do seu mandato. Durante o afastamento do governador, houve, em decorrência dessa crise política anterior, alterações em quase todos os cargos de primeiro escalão do governo. Na área de segurança pública, as mudanças foram, mais uma vez, significativas. Para o cargo de secretário de Segurança, foi indicado o jurista e ex-secretário do Distrito Federal, Roberto Aguiar. Como acadêmico e político, Aguiar tinha uma linha de pensamento muito afinada com a do ex-vice-governador Nilo Batista. Atribuía ao desemprego a principal causa de engajamento no crime e definia-se como um antipenalista convicto.¹⁰

Nos quatro anos do governo Garotinho ocorreram, portanto, três mudanças de gabinete na segurança pública do Estado, que,

no primeiro escalão, se faziam quase sempre acompanhar de alterações no comando da PM e na chefia da Polícia Civil. Josias Quintal e Álvaro Lins, por exemplo, foram, respectivamente, secretário e chefe da Polícia Civil durante o governo Garotinho, deixaram o cargo durante o interregno petista e retornaram no governo Rosinha. Em 2002, Quintal foi candidato a deputado federal (eleito) e Lins a estadual (derrotado).¹¹ Ambos reassumiram suas funções com a posse de Rosinha em 2003. Quintal manteve-se no cargo até abril de 2003, sendo substituído por Garotinho.

O quadro na segurança pública, no início do governo Rosinha, era de crise aberta e, mais uma vez, as Forças Armadas retomaram o policiamento em ruas e favelas do Rio. O quadro se estabilizou nos meses seguintes, mas sem que isso tivesse significado uma melhoria nos indicadores criminais ou no funcionamento das polícias. Na verdade, havia um quadro de corrupção que se aprofundava e contaminava as estruturas da segurança pública do Estado. Os principais fatos foram revelados depois de Garotinho ter deixado o governo. As investigações da Polícia Federal, Segurança S/A e Hurricane levaram ao indiciamento de Lins, do delegado Ricardo Hallak (substituiu Lins na chefia da PC) e do ex-governador Garotinho, entre outros, por crimes de formação de quadrilha e lavagem de dinheiro (*Estado de S. Paulo*, 29/05/2008).

O governo e as polícias não eram os únicos agentes que procuravam oferecer respostas diante do quadro de crise. Movimentos

importantes na sociedade civil, muitos deles centrados no tema da violência e da segurança, como o “Viva Rio” e o “Rio Contra o Crime”, contribuíram na promoção de agendas inovadoras na segurança pública. O programa “A polícia que queremos”, elaborado pela Polícia Militar em conjunto com o “Viva Rio”, em 2005-06, é um bom exemplo desse tipo de iniciativa. Foi elaborado após meses de consultas a diferentes segmentos da Polícia Militar e terminou por adquirir uma feição bastante corporativa. Há várias coincidências com outras agendas que já foram analisadas, sobretudo a que resultou da comissão de transição do governo Garotinho.

As três agendas da segurança pública

O resumo dos diferentes governos e de suas políticas de segurança feito anteriormente pretendia mostrar como se formaram localmente as agendas sobre o tema. Essas agendas vertebram e organizam, até hoje, as disputas entre grupos de interesse, agentes e atores políticos que se especializaram no tema. As agendas da segurança pública podem ser organizadas segundo quatro dimensões principais: prioridade estabelecida; ênfase ou principal elemento conceitual de apoio; foco operacional; e principais desafios ou resistências que podem entrar sua adoção. O Quadro 1 apresenta o resultado dessa classificação.

Quadro 1
As agendas de segurança pública: uma tentativa de síntese

Prioridade da agenda	Ênfase	Foco	Desafios
Controle do crime	Operacional	Ampliar a capacidade de discussão geral das polícias e a atuação sobre áreas críticas do Estado	Minimizar críticas internas no governo (risco de ser visto como conservador), no sistema de segurança (aumento da carga de trabalho) e da opinião pública quanto a eficácia da “política de confronto”
Reestruturação das Polícias (Polícia Democrática)	Doutrinária	Ampliação do controle externo, mudança do estatuto legal das polícias (unificação), adoção de uma doutrina de policiamento de tipo comunitário e mudança no processo de formação e recrutamento	Descontrole do crime, resistência corporativa com o risco de paralisia das polícias
Reativa	Corporativa	Pauta sindical e assistencial voltada para a promoção de melhorias nas condições de trabalho e manutenção do <i>status quo</i>	Conflito entre interesses corporativos dentro do estado, produção de consenso <i>intra corporis</i> (ação coletiva)

Fonte: Instituto de Política Pública da Califórnia (2005) e Programa de Política & Gestão de Justiça Criminal da Harvard Kennedy School (2009).

A primeira agenda pode ser resumida de forma simples. O principal ponto de apoio da política de segurança pública no nível estadual, segundo essa perspectiva, é o aumento do poder de dissuasão das polícias e da capacidade de punição que é exercida pelo sistema de justiça criminal. A contenção do crime se dá, portanto, pelo aumento da probabilidade de captura e condenação de criminosos, bem como pela incapacitação desses no sistema prisional. Este é o seu foco.

É claro que o poder de dissuasão das polícias pode ser exercido pela adoção de diferentes estratégias de policiamento, tão diversas quanto o policiamento orientado para problemas, o de desordem, o de *hot spots* e mesmo o comunitário. O que esta agenda prioriza, qualquer que seja a estratégia específica adotada, são as atividades policiais voltadas principalmente para controle do crime e atendimento às emergências criminais, em detrimento das demais atividades que as polícias também desempenham (BAYLEY, 1985). Por exemplo, o que se advoga nesse caso é que as polícias sejam capazes de aumentar suas atividades operacionais de diferentes formas: diminuir o tempo de resposta e melhorar o atendimento a emergências criminais; aumentar suas atividades de investigação criminal, bem como o cumprimento de mandados e a recuperação de veículos roubados e furtados; e melhorar a eficácia do policiamento ostensivo, com crescimento do número de prisões e apreensões de drogas e armas. A defesa do aumento do poder das corregedorias, muitas vezes, também aparece nessa agenda, com a justificativa de que isso seria capaz de gerar incentivos à disciplina e ao reforço da hierarquia.

O principal desafio a essa agenda vem de duas frentes principais. Em primeiro lugar, dentro do próprio governo há o risco de que a política seja vetada pelos partidos e grupos de interesse minoritários que atuam no governo. No sistema consensual brasileiro, os governos têm grandes dificuldades em adotar políticas que produzam “perdedores”, mesmo que minoritários, uma vez que estes tendem a ser formados por amplas coalizões de partidos e também porque os processos decisórios apresentam vários pontos de veto devido ao sistema de representação de interesses de tipo corporativo. Não há, como lembra Lijphart (2003), uma mentalidade do tipo o “vencedor-leva-tudo” nas democracias de consenso.

As polícias, os grupos de defesa dos direitos humanos, a área da justiça, todos representados dentro do governo, dificilmente deixarão de ser ouvidos no processo de implementação de qualquer agenda. A construção do consenso é particularmente importante quando o Executivo tem como estratégia desenvolver uma política de segurança centrada no controle do crime, pois, neste caso, os custos dessa política serão divididos entre as polícias. Serão demandadas ações, haverá sobrecarga de trabalho, aumento do risco, mudanças de mentalidade para executar um plano de policiamento agressivo, etc. Convencer o conjunto do governo de que essa agenda de “controle do crime” é a mais adequada e vencer as resistências corporativas é, portanto, o primeiro desafio a ser vencido.

Em segundo lugar, há o risco de que essa política seja considerada “não democrática”, pelo menos no sentido estrito do argumento de Bayley (2006). O foco no combate ao crime

pode levar as polícias a definirem internamente suas prioridades operacionais, o que pode retirar ou reduzir o poder do público de conduzir as ações das polícias. Isto pode ocorrer uma vez que o atendimento a emergências e as atividades para o atendimento às vítimas nas delegacias podem ser enfraquecidos em função da alocação de mais recursos nas atividades definidas pelas próprias polícias.

Agenda 2: polícia democrática

A opção pela agenda “polícia democrática” foi dominante em quase todos os governos desde o fim do regime militar. No Rio de Janeiro há talvez apenas uma exceção: o governo Alencar. E essa agenda foi dominante não apenas nos governos do Rio, mas nos principais Estados do Brasil. Os governadores eleitos democraticamente procuraram desenvolver, com uma frequência bem maior do que seus antecessores nomeados, medidas para tornar as polícias passíveis de controle externo, além de as estimularam a adaptar seus procedimentos, cultura e organização ao novo quadro democrático do país. Nesse sentido, tal agenda tinha uma ênfase doutrinária, como indicado no Quadro 1.

Embora a consolidação dos direitos políticos tenha ocorrido de forma relativamente rápida durante a transição, o mesmo não aconteceu com as instituições que têm por função garantir a vigência dos direitos civis (o sistema de justiça criminal é uma delas). Talvez seja mesmo possível afirmar que até hoje, 26 anos depois, não se completou ainda o ciclo de reformas (se estas devem ser “macro” ou “micro” isto é outro assunto) que poderão garantir a construção de sistemas de justiça criminal que venham a desfrutar de ampla

legitimidade junto ao público. A provisão da lei e ordem e o controle civil sobre as ações policiais (de fato esses problemas são difíceis de serem separados) continuam como aspectos geralmente falhos dos atuais governos democráticos. E este não é apenas um problema do Rio de Janeiro ou mesmo brasileiro; ele ocorre em vários países da América Latina (CARNEIRO, 1998). Ou seja, parece haver certa falta de sincronia entre a democracia que vige no campo político e a garantia às liberdades civis no campo social mais amplo. É justamente esta lacuna que a agenda de “polícia democrática” procura encurtar.

A hipótese de porque essa agenda é dominante decorre do caráter consensual que o tema da ampliação e vigência dos direitos assumiu durante o processo de transição. Nos termos da hipótese, a fixação do problema da participação como o tema central da agenda foi uma construção bem-sucedida operada pelas lideranças no contexto do debate político mais geral durante a transição, sendo trasladada, de forma também bem-sucedida, para a arena da segurança pública. Os principais problemas da área foram identificados como a falta de controle democrático sobre as polícias e a mudança na doutrina do trabalho policial. As soluções ofertadas visavam, conseqüentemente, resolver este problema específico. Um enquadramento diverso do problema, por exemplo, como se esse fosse de natureza eminentemente criminal, seria no mínimo arriscado naquele momento, pelo fato de que a *solução* para esse problema estava mais sedimentada – se é que estava em algum grau – entre os operadores do sistema de segurança.

Assim, quando a opinião pública do Rio de Janeiro começava a sentir o peso do crime já no

início da década de 1990, a resposta por parte dos gestores da política foi a mais dura possível, não contra as eventuais soluções propostas, mas sim contra o problema apontado. Em uma cidade com taxas de 60 homicídios por 100 mil habitantes e onde mais de 20% da população era roubada ou furtada a cada ano (CPDOC-FGV/ISER, 1997), é bastante razoável esperar que a população venha a manifestar uma forte sensação de insegurança e que o medo de ser vítima de um crime seja igualmente disseminado. No entanto, essa percepção, que continuamente aflorava nos meios de comunicação e nas pesquisas de opinião, era convertida em uma simples manifestação de “pânico das elites” (BATISTA, 1994).

A proposta geralmente derivada desse tipo de resposta era que se deveria estudar não o crime e sua dinâmica, mas sim “a cultura do medo”. Este era o objeto que se deveria esquadriñar e o qual permitiria à sociedade carioca escapar do “linchamento simbólico, politicamente interessado” movido pelos meios de comunicação (SOARES, 1996). O principal risco que desafiava a consecução dessa agenda era, nesse sentido, a de ser confrontada com um cenário de rápido aumento nos crimes. Um problema para o qual dificilmente ela poderia oferecer uma resposta no curto prazo.

O foco dessa agenda inicialmente estava voltado para a ampliação das formas de controle externo das polícias, principalmente com a realização de organização de ouvidorias de polícia. Houve também um grande investimento na definição de uma agenda que levaria às reformas estruturais das polícias, como o projeto do ex-deputado Hélio Bicudo, de unificação das polícias brasileiras ou o fim da Polícia Militar (BICUDO, 2000). Investiu-se, ainda, contra a justiça militar e pela

definição dos crimes praticados por policiais como crimes não-militares (BICUDO, 2000). A defesa do modelo de policiamento comunitário também surge nesse mesmo contexto como um modelo progressista de policiamento que acarretaria ampliação da participação da sociedade no campo da segurança. Para uma sociedade recém-saída de um regime militar, era difícil negar o apelo democrático dessa agenda.

Este não era um campo político estático, nem mesmo homogêneo. Havia vários grupos e organizações que se dedicavam a promover essa agenda e que, no entanto, o faziam com ênfases muito diferentes. O “Viva Rio”, por exemplo, teve uma trajetória ao longo da década de 1990 cada vez mais apartada dos grupos que se dedicavam à defesa dos direitos humanos e que também promoviam essa agenda. Em seus programas, a instituição dedicava-se aos aspectos técnicos do policiamento e à investigação sobre temas criminais como a vitimização e o mercado ilícito de armas, áreas nas quais o movimento ficou nacionalmente conhecido. Outro exemplo desse processo de assimilação dos temas de controle do crime na agenda de polícia democrática é o relatório final da comissão de transição do governo Garotinho em 1998-99. Aparecem aí inovações importantes, sobretudo na área tático-operacional (como a criação de grupos especiais), entre outras. O que aparentemente mudou entre o momento inicial da redemocratização e as versões mais atuais dessa agenda é a forma como as políticas passaram a ser “conjugadas”. Embora a prioridade continuasse a ser a reforma das polícias e a definição de mecanismos de controle externo e interno, havia também muitas e claras referências à necessidade de se atacar o domínio territorial exercido pelos grupos organizados do tráfico de drogas em várias áreas da cidade.

Agenda 3: reação corporativa

As polícias, os sindicatos e associações de categorias específicas no setor de segurança¹² produziram uma agenda importante no debate sobre a formação de políticas de segurança. Esta agenda é, no entanto, de mais difícil identificação devido ao seu caráter principalmente *reativo*, pois está organizada, principalmente, em torno das necessidades mais imediatas de agentes específicos do sistema de justiça criminal. Ela não tem o caráter proativo ou antecipatório (focada em promover mudanças estruturais) presente nas duas agendas anteriormente consideradas.

O que torna a atuação desses agentes – polícias e órgãos de classe – particularmente importante na definição das políticas de segurança pública é a presença de um sistema de grupos de interesse de tipo corporativista no Brasil, em que não apenas as entidades de classe têm peso, mas também os próprios *estamentos burocráticos* influenciam diretamente o processo decisório.

No modelo de negociação corporativista é comum ocorrer consultas regulares entre representantes das organizações de categoria, das próprias categorias diretamente e os representantes do governo no âmbito dos processos decisórios mais importantes. O objetivo dessas negociações é, quase sempre, como mencionado anteriormente, produzir um compromisso entre as partes, um consenso, com relação às políticas que serão desenvolvidas. O que este sistema geralmente garante, na visão de seus defensores (SCHIMITTER 1982), é a maior estabilidade dos acordos obtidos, uma vez que permitiu uma distribuição mais proporcional dos benefícios entre as partes envolvidas na negociação.

Enquanto as agendas “controle do crime” e “polícia democrática” mobilizam uma pluralidade de grupos e atores que as vocalizam no debate público mais amplo, a “agenda reativa” é muito mais um movimento de grupos de interesses que atuam em arenas intraestatais. Isto torna sua visualização mais difícil, embora sua importância nos processos decisórios das políticas de segurança não deva ser negligenciada.

Durante o início do governo Cabral foram organizadas Câmaras Setoriais com o objetivo de definir as medidas que deveriam ser adotadas para melhorar o desempenho do sistema de segurança pública. Essas Câmaras foram rapidamente “capturadas” pela lógica reativa das corporações, que as transformaram em um espaço de negociação sobre os projetos que atendiam a interesses específicos das polícias e do sistema penitenciário.

Mas qual é finalmente a agenda dos principais atores do setor de segurança? É possível reconhecer algum elemento comum nas demandas e reivindicações dessas corporações que mereça a denominação de “agenda”? Os exemplos oferecidos a seguir procuram demonstrar que sim.

A Polícia Militar elaborou, durante quase um ano de trabalho em conjunto com o Viva Rio, o programa “A Polícia que Queremos”, divulgado em 2006, e a Polícia Civil organizou, em 2008, o projeto “Fazendo a Melhor Polícia”, que tem como base os programas do “Projeto Podium” iniciado em 2006. Essas duas agendas de mudança têm alguns pontos em comum e refletem o processo de amadurecimento institucional das polícias do Rio de Janeiro. No caso da PM, há o aspecto positivo de se ter buscado uma parceria na sociedade civil e de se proporem medidas que visam a introdu-

ção de uma lógica de gerenciamento por resultados e o aumento do controle interno do trabalho policial. No caso da Polícia Civil, os programas referidos não consideram diretamente mecanismos de controle interno ou externo em sua pauta, mas têm um foco muito claro no gerenciamento por resultados. Seu principal objetivo é avaliar o desempenho dos policiais civis por meio de “um sistema que pontue a produtividade a partir do monitoramento de metas a serem cumpridas por cada unidade policial”¹³. Esses exemplos indicam que tais agendas procuram formar *intra corporis* suas bases de apoio ao processo de mudança. O programa da Polícia Militar inclui efetivamente um conjunto de medidas de cunho assistencial, de melhoria nas condições de trabalho e até mesmo apresenta reivindicações salariais, nas quais se pode reconhecer a intenção de ampliar o apoio interno à agenda. Nesse sentido, o programa “A Polícia que Queremos” é o exemplo que mais se aproxima da “agenda reativa” que caracteriza a ação das entidades de representação de interesses de categorias específicas indicada no Quadro 1.

O caráter reativo dessa agenda fica mais claro quando se consideram os movimentos e pautas de reivindicações mais pontuais que ocorrem no âmbito do sistema de segurança em vários estados do Brasil. As greves das Polícias Militares que ocorreram na década de 1990, por exemplo, tiveram uma série de efeitos (na sua maioria negativos) no desenvolvimento de políticas e inovações que estavam em curso naquela altura (MIRANDA, 2008). No período mais recente, os oficiais da PM do Rio desencadearam um movimento reivindicatório motivado por insatisfações salariais que serve como exemplo do alinhamento programático entre os grupos de interesse e a própria estrutura burocrática da polícia. As reivindicações

e manifestações públicas, embora tivessem sido organizadas pela associação de oficiais da Polícia Militar – a AME-RJ –, receberam o apoio aberto do Comando da PM, o qual foi exonerado pelo secretário de Segurança, em janeiro de 2008, principalmente, em decorrência desse apoio.

Uma última observação sobre as organizações policiais no Rio de Janeiro se faz necessária. Embora as agendas promovidas pelas polícias e grupos de interesse que orbitam em torno desses agentes tenham vários elementos de uma política que estimula a atividade operacional das polícias, como é o caso do “Projeto Pódium”, e capazes de induzir mudanças estruturais – mesmo quando envoltos em um pacote de defesa de interesses corporativos –, como no caso do programa “A Polícia que Queremos”, certas características das instituições policiais tornam os processos de mudança extremamente difíceis. Vejamos quais são essas características e de que forma funcionam como um freio à mudança.

Conclusão: agentes e resistências à mudança

A operação dessas agendas é diretamente afetada pelas características dos agentes que estarão a cargo de executá-la. O sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro é particularmente atingido por problemas endêmicos de corrupção e de falta de qualidade na gestão dos recursos disponíveis.

O quadro de crise na Polícia Militar do Estado é particularmente grave. Como força de policiamento ostensivo, sua missão é abrangente e difícil de ser delimitada. A PM identifica e intervém preventivamente em ambientes favoráveis ao crime, procura dissuadir a pre-

paração e a execução de crimes, por meio da presença ostensiva nas ruas, e ainda tem a atribuição de intervir, sempre que acionada pelo serviço de chamadas de emergências (o 190), com vistas a dar apoio às vítimas de crimes ou reprimir crimes em andamento. São atividades complexas que exigem preparo, recursos e uma organização adequada para atender a mais de 15 milhões de habitantes em todo o Estado, que conta com áreas de alta prevalência de crimes. E aqui começam os nossos problemas.

Em primeiro lugar, a corrupção é sistêmica, o que é agravado pelo fraco desempenho da Corregedoria, da 2ª Seção da PM (instâncias de controle interno) e pelo fato de a Ouvidoria não ter o poder de encaminhar diretamente ao Ministério Público os casos de abuso e corrupção denunciados.

Em segundo lugar, há um quadro geral de indisciplina nas unidades de base da PM. Instruções de policiamento não são seguidas, os procedimentos de abordagem não são padronizados, não há procedimentos de preservação de local do crime, oficiais constantemente se abstêm de supervisionar o trabalho de praças e suboficiais, há uma ausência generalizada de tenentes e capitães nas atividades de policiamento de rua e de maneira geral os rituais militares são fracamente observados.

Em terceiro lugar, a formação dos oficiais e praças é claramente deficitária: são apenas dois anos para graduar-se como oficial e seis meses para se tornar soldado. Em São Paulo, por exemplo, esses tempos são respectivamente de quatro anos e de até dois anos para os soldados. Seis meses é o tempo de formação do policial voluntário em São Paulo, que irá desempenhar apenas funções internas de apoio (portaria, contínuos, etc.).

Em quarto lugar, o efetivo da PM é inadequado: dos quase 35 mil praças em atividade,¹⁴ 28% encontram-se lotados em atividades-meio (exclusive aquelas essenciais), afastados ou cedidos a outros órgãos (Ministério Público, Assembleia Legislativa, Justiça, etc.) (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2008). Este contingente, além de desviado de suas funções-fim, está inadequadamente distribuído e só recentemente foram estabelecidos critérios para sua redistribuição com base no tamanho da população. O policiamento ostensivo é, em consequência, muito deficiente, mesmo nas áreas privilegiadas da cidade. O atendimento às emergências (190) também é afetado pela falta de efetivo nas funções-fim: o tempo médio de despacho das viaturas para emergências de homicídios e de tentativas de homicídio, em 2007, foi de 57 minutos e 61 minutos, respectivamente. Depois de despachadas, são transcorridos ainda, em média, até a chegada ao local, mais 58 minutos, nos casos de homicídio, e 45 minutos, para tentativas de homicídio. Isto significa que um caso de homicídio será atendido no local aproximadamente duas horas depois da chamada ao serviço de emergência (idem, 2008).

Este balanço sobre as características da PM do Rio não leva em conta nenhum padrão ideal do que deveria ser a polícia, sendo considerado apenas o seu próprio modelo militar como parâmetro.¹⁵ Não há aqui a suposição de que o modelo de organização militar é um problema em si mesmo, que deve ser corrigido por meio de reformas legais.

Mas existem aspectos positivos na PM do Rio que também precisam ser destacados. Há claramente núcleos de competência na PM, não comprometidos e com capacidade de li-

derar as mudanças e inovações gerenciais demandadas pela sociedade. Do ponto de vista do gestor do sistema de segurança pública, é importante identificar esses núcleos, valorizá-los e transformá-los em exemplos para o conjunto da corporação. Um sistema de metas de desempenho por áreas de policiamento¹⁶ poderá facilitar a identificação desses núcleos de competência e a valorização dessas lideranças. O último aspecto positivo que merece uma investigação, para além da abordagem anedótica que tem recebido, é o fato de que algumas unidades especiais da PM, como o Bope, apresentam um quadro completamente diferente do que foi descrito anteriormente. Há unidades com ampla capacidade operacional, que desfrutam de boa reputação junto ao público.

A Polícia Civil apresenta outra configuração de problemas em função do seu modelo próprio de organização como polícia judiciária.¹⁷ Nesse sentido, a Polícia Civil depende tanto do poder Executivo quanto do Judiciário para realizar seu trabalho, o que permite que seu desempenho seja avaliado de forma mais direta do que o da Polícia Militar. Isto se deve ao caráter restrito de sua missão e do fluxo que se estabelece entre a polícia e o Judiciário.

O primeiro problema da Polícia Civil do Rio é justamente a baixa taxa de esclarecimento de crimes graves, como o homicídio. Segundo levantamento do INDG (2007) para o governo do Estado, apenas 10% dos homicídios registrados em 2006 foram relatados ao Ministério público com a autoria devidamente identificada. Em 2007, houve uma melhora importante e essa taxa subiu para 25% (Governo do Estado do Rio de Janeiro, 2008b). Essas estimativas divergem da apresen-

tada por Misse e Vargas (2007), que reportam taxas de esclarecimento de 35% para o período 1998-2002. No entanto, esses resultados, mesmo considerando-se a estimativa mais alta de 35%, continuam muito abaixo do padrão internacional ou mesmo abaixo das melhores práticas no Brasil. Nos EUA, por exemplo, a taxa de esclarecimento é de 65% (RICHARDSON; KOSA, 2001). Com uma diferença importante: a taxa norte-americana corresponde aos casos em que a polícia identificou o autor e apresentou provas suficientes que permitiram à Justiça condená-lo e aprisioná-lo, enquanto a taxa da Polícia Civil do Rio diz respeito apenas à identificação de autoria e não leva em conta se o caso foi a julgamento, ou se o mandado de prisão foi ou não cumprido. Em São Paulo, foram esclarecidos 20% dos homicídios investigados pelo Departamento de Homicídio e Proteção à Pessoa (DHPP) da Polícia Civil, em 2001. Seis anos depois, em 2007, a taxa de esclarecimento subiu para 47%, chegando a atingir 65% em 2005. Este dado é comparável ao do Rio de Janeiro, uma vez que leva em conta os casos em que a PC enviou à Justiça o inquérito com identificação de autoria.¹⁸ No levantamento de dados realizado em 2008 pelo INDG, foram encontrados casos de homicídios para os quais sequer foram abertos inquéritos (6% dos casos em 2007), o que é mandatório de acordo com o Código Penal. O desempenho é ruim também nos casos de latrocínio, embora a taxa de esclarecimento desse crime tenha aumentado para 43% em 2007, contra um histórico de 10% em 2006 e 19% em 2005 (idem, 2008b).

O segundo problema importante com que se depara na Polícia Civil é a alocação inadequada do efetivo, a qual geralmente é feita sem levar em conta critérios técnicos, como

ocorrência de crimes ou tamanho da população. A razão entre o número total de ocorrências e o efetivo da delegacia varia entre menos de 50 e mais de 200 (idem, 2008b) e, no caso dos delegados, a razão vai de menos de 1.000 a quase 8.000 ocorrências por delegado.

Por fim, o quadro de indisciplina na Polícia Civil não é muito diferente do que foi observado na PM. É claro que não se pretende aplicar aqui os mesmos critérios de avaliação, uma vez que sua organização não é militar. No entanto, observa-se a presença de grupos autônomos que seguem prioridades próprias de trabalho e investigação e que, muitas vezes, se organizam como *cliques* dentro da corporação, desde os extintos “Scuderie LeCoq” e os “12 Homens de Ouro” até o recente “Grupo Astra”.

Há também aqui aspectos que devem ser considerados. Em primeiro lugar, existem núcleos de competência e quadros dispostos a liderar processos de mudanças em grande número. Os projetos em curso “Fazendo a Melhor Polícia” e “Projeto Pódium” são uma prova clara da capacidade de que há quadros na instituição que se orientam com relação a objetivos de longo prazo e que estão preocupados em responder aos interesses do público. Em segundo lugar, a PC conta com unidades bem organizadas, que oferecem um atendimento de melhor qualidade e têm boa reputação junto ao público. As Deams, o Core e a Divisão Anti-Sequestro (DAS) são alguns dos exemplos. A DAS é um exemplo interessante de que as mudanças em estruturas comprometidas pela corrupção, como era o caso dessa divisão em meados da década de 1990, podem ser rápidas

e ter efeitos duradouros. A mudança na Divisão foi liderada pelo delegado Hélio Luz, que, depois de apresentar à equipe as novas regras de trabalho anunciadas no discurso de posse (*A DAS a partir de hoje não seqüestra mais, a polícia não seqüestra mais*), viu 120 dos 150 policiais abandonarem a Divisão.¹⁹ Desde então, a DAS nunca mais esteve envolvida em denúncias de corrupção e consolidou sua reputação como uma das unidades de elite da Polícia.

O quadro no sistema penitenciário do Rio de Janeiro não é diferente. O sistema está lotado, as condições de saúde dos presos são precárias e há problemas estruturais de corrupção e violência. No Plano Diretor para a Construção de Vagas no Sistema Prisional, elaborado pelo governo do Rio de Janeiro em 2008, estima-se que aproximadamente 46 mil mandados de prisão aguardam para serem cumpridos e que apenas 13 mil presos cumprem penas em regime fechado no Estado. Esse déficit não significa que o nível de encarceramento no Estado seja alto, como visto. Nas últimas duas décadas, houve uma mudança no perfil dos presos no Estado. Em 1988, segundo o censo penitenciário, apenas 15,1% dos presos cumpriam penas por tráfico de drogas. Atualmente, esse percentual chegou a 54,3%.²⁰ Isto significa uma enorme pressão sobre o sistema, uma vez que a população carcerária é composta por um contingente maior de pessoas envolvidas com o crime organizado. Os dados disponíveis indicam que essa mudança foi mais acentuada no Rio do que em outros Estados do Brasil. Embora seja muito difícil saber o que acontece intramuros, a aparente paz no sistema penitenciário fluminense parece refletir a exis-

tência de um acordo entre facções criminosas e a administração do sistema.

Este é o quadro das dificuldades herdadas e o cenário contra o qual se projetam continuamente as propostas de mudança. Embora o artigo tenha enfatizado os problemas estruturais que afetam o sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro e que se constituem como obstáculos importantes à implementação das políticas de segurança, o cenário atual é promissor em vários sentidos. A política de ocupação permanente das áreas controladas pelo tráfico e pelas milícias, com a implantação de unidades de polícia pacificadora, rompeu a inércia de mais de duas décadas de convivência pernicioso com o crime organizado. Pela primeira vez desde a redemocratização na década de 1980, há uma política pública com forte apoio da sociedade.

O caso das políticas de segurança pública no Rio de Janeiro é provavelmente um dos mais interessantes do Brasil, pois ilus-

tra como boas políticas podem apresentar resultados positivos mesmo em um quadro de fraqueza institucional sistêmica. As crises foram contínuas, as políticas intermitentes, as taxas de criminalidade permanecem altas e há corrupção e desorganização nas polícias. E isso não é tudo. As agendas estão inconclusas; as polícias ainda estão longe do modelo de “polícia democrática”, não controlam o crime de forma eficiente e também não oferecem o ambiente de trabalho, os salários e as instalações pretendidos por seus líderes corporativos. Talvez esse seja um momento de inflexão da curva, em que novas políticas irão diluir as fronteiras entre as agendas que se constituíram ao longo dos últimos 25 anos – afinal de contas, o que é a UPP se não uma medida dura e focalizada contra o crime organizado e que ao mesmo tempo tem elementos de polícia comunitária? –, mas isso não quer dizer que essas agendas foram superadas, estão vivas e apresentam-se como forças reais que movimentam a política no Estado.

1. *Este artigo foi elaborado com o apoio do Instituto Brava. Agradeço a colaboração da equipe do instituto, em particular a Letícia Piccoloto e Flávia Goulart. Devo muito também à equipe de consultores do INDG, que estiveram à frente do projeto de modernização da gestão da segurança pública no Rio de Janeiro (2007-09) e que foram incansáveis no trabalho de coleta e organização de dados. Em especial, agradeço a Ricardo Ribas que foi sempre um interlocutor atento e dedicado.*
2. *Pesquisa de Condições de Vida e Vitimização, Instituto de Segurança Pública (2007).*
3. *Fontes: Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, Estatísticas Trimestrais (www.ssp.sp.gov.br/estatistica/plantrim). Média das prisões em flagrante de 2005 a 2007. Governo do Estado do Rio de Janeiro, dados coletados no âmbito do projeto "Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública", Reunião 14/12 – apresentação revisada.*
4. *Ver Tabela 14 do Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009 (<http://www2.forumseguranca.org.br/node/3262>).*
5. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2009, Tabela 07 (<http://www2.forumseguranca.org.br/node/3262>).*
6. *Ver os trabalhos de Misse (2007) e Zaluar (2004).*
7. *Sobre a organização do tráfico de drogas ver Oliveira (2007) e Zaluar (2002).*
8. *Sobre a dinâmica dos sequestros nesse período, ver Caldeira (2002) e Fernandes e Carneiro (1995).*
9. *Este modelo segue a estrutura básica da abordagem de Kingdon (1984).*
10. *Entrevista disponível no site da Universidade de Brasília (www.secom.unb.br/entrevistas/), realizada em janeiro de 2007 e consultada em fevereiro de 2009.*
11. *Lins se candidatou novamente a deputado estadual em 2006, quando foi eleito. Seu mandato, no entanto, foi curto: indiciado pelo Ministério Público Federal por lavagem de dinheiro e formação de quadrilha, teve o mandato cassado em agosto de 2008 (Folha de S. Paulo, 13/08/2008).*
12. *Além das próprias corporações policiais, as entidades mais organizadas e ativas são as que representam os delegados de Polícia (Sindelpol-RJ e Adepol-RJ), os oficiais PM (AME-RJ), magistrados (Amaerj), promotores e procuradores (Amperj) e guardas penitenciários (Sindicato dos Servidores do Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro).*
13. *Texto de apresentação do projeto no site da Polícia Civil (<http://www.policiacivil.rj.gov.br/>), consultado em março de 2009. O sistema é baseado em três indicadores: inquérito relatado com êxito; inquérito relatado com êxito relativo ao crime de homicídio doloso; e procedimentos da Lei 9.099/99 ("delação premiada") encaminhados à Justiça no prazo legal.*
14. *Dados comparativos completos estão disponíveis apenas para o ano de 2007 no Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública de 2009.*
15. *Durante o projeto das Câmaras Setoriais em 2008, policiais militares de São Paulo e do Paraná visitaram o Rio e analisaram procedimentos e informações sobre o funcionamento da PM-RJ. Também tive a oportunidade de discutir a situação da PM-RJ com policiais que tiveram funções de comando na PM de SP. Foi este o material que tomei por base nas críticas feitas acima.*
16. *Em 2009 entrou em operação um sistema piloto de acompanhamento de metas na SSP-RJ.*
17. *A PC do Rio, a exemplo de outras polícias no Brasil, tem expandido suas atividades, para além de sua missão precípua de polícia judiciária, com a criação de unidades especiais, como a Coordenadoria de Recursos Especiais (Core), cuja missão principal é o apoio operacional, com helicópteros, blindados e armamentos especiais, às ações da polícia em áreas de risco.*
18. *Esta taxa diz respeito apenas aos casos enviados ao DHPP. De maneira geral, os casos consumados são enviados diretamente à Divisão, sendo que os Distritos ficam apenas com os casos de tentativas ou com aqueles em que a morte ocorreu após o fato.*
19. *Entrevista com Hélio Luz a Fernanda Escóssia (Folha de S. Paulo, 03/02/2002).*
20. *Ministério da Justiça, Info Pen Estatística, Dados Consolidados, 2007. Disponível em <<http://portal.mj.gov.br/depen/>>.*

Referências bibliográficas

- BARATTA, A. **Criminologia crítica e crítica do direito penal**: introdução à sociologia do direito penal. Rio de Janeiro: Editora Revan, Instituto Carioca de Criminologia, 2002.
- BATISTA, N. **Fragmentos de um discurso sedicioso**. Discurso de abertura no XV Congresso Internacional da Associação Internacional de Direito Penal. Rio de Janeiro, 1994.
- BAYLEY, D. **Changing the guard**: developing democratic police abroad. Oxford: Oxford University Press, 2006.
- BICUDO, H. A unificação das polícias no Brasil. **Estudos Avançados**, São Paulo, v. 14, n. 40, dez. 2000.
- CALDEIRA, C. Políticas anti-sequestros no Rio de Janeiro. In: BRICEÑO-LEÓN, R. **Violencia, sociedad y justicia en América Latina**. Clacso, 2002. Disponível em: <<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/violencia/caldeira>>.
- CARNEIRO, L. P. **Direitos civis e cultura política**: um estudo comparativo sobre a consolidação democrática na América Latina. Tese (Doutorado). Rio de Janeiro, IUPERJ, 1998.
- CICAD – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. **Primer estudio comparativo sobre consumo de drogas y factores asociados en población de 15 a 64 años**. Lima: Cicad, 2008.
- COSTA, A. T. M. **Entre a lei e a ordem**. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 2004.
- CPDOC-FGV/ISER. **Lei, justiça e cidadania**: direitos, vitimização e cultura política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CPDOC-FGV/Iser, 1997.
- FERNANDES, R. C.; CARNEIRO, L. P. **Criminalidade, drogas e perdas econômicas no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Núcleo de Pesquisas do Iser, 1995.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, **Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública, apresentação final realizada na Câmara da Polícia Militar, março de 2008**.
- GOVERNO DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO, **Melhoria da Gestão do Sistema de Segurança Pública, apresentação final realizada na Câmara da Polícia Civil, março de 2008**.
- INSTITUTO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Pesquisa de Condições de Vida e Vitimização**, 2007. Disponível em <http://www.isp.rj.gov.br/>.
- KINGDON, J. **Agendas, alternatives, and public policies**. Boston: Little Brown Ed., 1984.
- LEITE, M. P. Entre o individualismo e a solidariedade: dilemas da política e da cidadania no Rio de Janeiro. **Rev. Bras. Ci. Soc.**, v. 15, n. 44, 2000.
- LIJPHART, A. **Modelos de democracia**: desempenho e padrões de governo em 36 países. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2003.
- MIRANDA, D. **Os determinantes de inovações institucionais do sistema educacional policial**: um estudo de caso da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais. São Paulo: Departamento de Ciência Política/Universidade de São Paulo, 2008. Mimeografado.
- MISSE, M. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 21, n.61 set./dez. 2007.
- MISSE, M.; VARGAS, J. O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1997-2001: comparação e análise. In: XIII CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA. **Anais...** Recife, Pernambuco, 2007.
- OLIVEIRA, A. As peças e os mecanismos do crime organizado em sua atividade tráfico de drogas. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, v. 50, n. 4, p. 699-720, 2007.
- RICHARDSON, D. A.; KOSA, R. **An examination of homicide clearance rates**: foundation for the develop-

ment of a homicide clearance model. Washington, DC: Police Executive Research Forum, 2001. Disponível em: <http://www.policeforum.org/upload/>. Acesso em: março de 2009.

SCHMITTER, P. C. Corporativism is dead! Long live corporativism! **Government and Opposition**, v. 24, n. 1, p. 54-73, 1982.

SENTO-SÉ, J. T. **Brizolismo**: estetização da política e carisma. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1999.

SOARES, L. E. Rio de Janeiro, 1993: a tríplice ferida simbólica e a desordem como espetáculo. In: SOARES, L. E. et al. **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

SOARES, L. E.; SENTO-SÉ, J. T. **Estado e segurança pública no Rio de Janeiro**: dilemas de um aprendizado difícil. Projeto Mare-Capes – Reforma do Estado e Proteção Social – Subprojeto Segurança Pública, 2000. Disponível em <http://www.ucamcesec.com.br/arquivos/publicacoes/>.

_____. O que aconteceu com o Rio de Janeiro em 1993 e 1994, segundo os dados sobre criminalidade?. In: SOARES, L. E. et al. **Violência e política no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1996.

UNODC – United Nations Office on Drugs and Crime; CI-CAD – Comisión Interamericana para el Control del Abuso de Drogas. **Primer estudio comparativo sobre uso de drogas en población escolar secundaria**. Lima: Cicad, 2006.

ZALUAR, A. **Integração perversa**: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: Editora da FGV, 2004.

_____. Violence related to illegal drugs, easy money and justice in Brazil, 1980-1995. In: GEFFRAY, C.; FABRE, G.; SCHIRAY, M. (Orgs.). **Globalization, drugs and criminalization**: final research report on Brazil, China, India and Mexico. França: Unesco/Most, 2002.

ZAVERUCHA, J. Poder militar: entre o autoritarismo e a democracia. **São Paulo em Perspectiva**, v. 15, n. 4, p. 76-83, 2001.

Mudança de Guarda: as agendas da segurança pública no Rio de Janeiro

Leandro Piquet Carneiro

Resumen

Cambio de guardia: los programas de seguridad pública en Río de Janeiro

El artículo discute el proceso de formación e implementación de diferentes programas de políticas públicas en el área de la seguridad pública. El caso en análisis es Río de Janeiro en el período de 1982-2006. El argumento teórico es que algunas corrientes de opinión (ya sean cualificadas o del público) son fundamentales para el éxito de los programas. Según Kingdon (1984), los líderes que disputan el control de una determinada área invierten recursos para garantizar un encuadramiento favorable al problema público, con la visión anticipada de que las soluciones presentadas podrán ser apoyadas como más factibles y eficaces para resolver aquel problema específico. Esto significa decir que el diagnóstico del problema depende, casi siempre, de la solución disponible. Los programas son, por lo tanto, corrientes que fluyen en una determinada dirección y ventanas de oportunidad que se abren para sus agentes promotores, siempre que el encuadramiento del problema y el apoyo político fluyan en esa misma dirección. El artículo analiza cómo esa hipótesis puede ser útil para el análisis de las disputas en torno a los programas de seguridad pública en Río de Janeiro.

Palabras clave: Políticas de seguridad pública. Programas públicos. Gobierno y políticas públicas.

Abstract

Changing of the Guard: public security agendas in Rio de Janeiro

This paper discusses the setting and implementation of different public security policy agendas in Rio de Janeiro from 1982 to 2006. The theoretical argument is that currents of opinion - either expert or public opinion - are essential for such agendas to be successful. According to Kingdon (1984), leaderships fighting for control over a particular area invest resources to ensure that the problem of public security is favorably framed. These leaders anticipate that support for solutions to this problem is greater when these solutions are perceived as the most feasible and effective. In other words, diagnosing a problem is, most of the time, dependent on the solution that is available. Agendas are, therefore, like currents flowing towards a particular direction. Windows of opportunity open up for agenda setters whenever the problem is also framed along that particular direction and political support moves into the same direction. This paper discusses the usefulness of this hypothesis for an analysis of disputes over public security agendas in Rio de Janeiro.

Keywords: Public security policies. Public agendas. Government and public policies.

Data de recebimento: 11/05/2010

Data de aprovação: 29/06/2010