



SEGURANÇA PÚBLICA EM QUESTÃO: OS LIMITES DA GESTÃO

Felipe Dias Ramos Loureiro¹

1. INTRODUÇÃO

Ainda no século XIX, o intelectual Joaquim Nabuco proferira uma frase sobre a escravidão decisiva para a sua compreensão, assim como a do próprio Brasil: "Acabar com a escravidão não basta. É preciso acabar com a obra da escravidão." Dentro dessa perspectiva, poderíamos tecer uma narrativa sobre as relações entre desigualdade social e violência ou até sobre o elevadíssimo percentual de negros encarcerados ou assassinados, sobretudo os jovens. Entretanto, respeitando essas abordagens, trilharemos outro caminho neste trabalho. O objetivo é discutir os limites das estratégias de gestão dentro de um contexto de crise política e econômica. Além disso, pretende-se construir, através da análise de dados estatísticos publicados pelo ISP-RJ, um cenário da criminalidade em Macaé, focando no indicador letalidade violenta, visando compreender como as discontinuidades políticas e a falta de ações integradas impedem melhorias efetivas.

Parafraseando Joaquim Nabuco, acabar com a violência não basta, é preciso acabar com a obra da violência. Afinal, nossa cultura é permeada pela violência urbana, tema e problema da vida de cada cidadão. Entretanto, raramente nos deparamos com políticas públicas que coloquem em perspectiva o problema, ou seja, que tratem da insegurança para além do binômio polícia/ladrão. Os dados estatísticos analisados não servirão de pretexto para uma crítica às UPP's ou ao Sistema de Metas e indicadores estratégicos da Secretaria Estadual de Segurança Pública. Além disso, é preciso ressaltar a busca pelo entendimento de quais condicionantes políticos e econômicos entravaram duas políticas públicas com potencial de melhorar a vida do povo.

O processo de implementação da Gestão por Resultados na Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro tem como símbolo o Manual de Procedimentos para o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados². A introdução deste manual já mostra a intenção clara de implementar um novo modelo de gestão pautado em resultados, com acompanhamento gerencial, buscando as melhores práticas de gestão existentes. A Polícia se aproxima do conhecimento e da Universidade, volta aos bancos escolares para aprender metodologias científicas que possam fazer seu trabalho evoluir. Ocorre a profissionalização da gestão na Secretaria de Segurança que passa a buscar a Qualidade Total na prestação de serviços, utilizando-se das melhores práticas e buscando *feedback*.

O sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados foi criado a partir de um diagnóstico bastante claro, o modelo de policiamento anterior, consolidado em um determinado modelo de bonificação e estímulo dos policiais, chamado vulgarmente de "Gratificação Faroeste" posto que incentivava os policiais a realizar prisões, matar em combate, realizar apreensões de drogas e armas.

No Rio de Janeiro, a política de segurança era comandada por um general, que instituiu a gratificação por bravura (apelidada de "gratificação faroeste"). Se o policial se envolvia em confronto armado, era gratificado pecuniariamente. O resultado foi o aumento da truculência policial e a simulação reiterada de situações de confronto, com a elaboração de "autos de resistência" fraudulentos, (SOUZA NETO, 2006:07).

Essa perspectiva, conforme citado acima, contribuía para desencadear uma ação repressiva por parte de policiais, causando mais conflitos e afetando o cotidiano da classe trabalhadora. Construindo um cotidiano severamente atravessado pelo que Ribeiro, Alves & Franco Junior (2008), denominavam como "efeitos de vizinhança".

Causalidade entre certos acontecimentos e o contexto social no qual ocorrem. Trata-se de buscar explicar determinado desfecho social em função da relação de causalidade entre o indivíduo – suas motivações, escolhas, comportamentos e situação social – e os contextos sociais decorrentes da concentração residencial de pessoas com certas propriedades comuns ou semelhantes. Trata-se de captar o efeito de relações sociais desenvolvidas no âmbito do lugar de moradia sobre os desfechos ocorridos na vizinhança, (RIBEIRO, ALVES & FRANCO JUNIOR. 2008:91).

Tal política de segurança pública representava a imposição de uma prática que impunha a insegurança como parte da rotina da classe trabalhadora, fundamentalmente os setores mais pobres, habitantes de favelas, que conviviam com operações policiais e reações de criminosos em seu cotidiano. Tal modo de viver gerava impactos no dia a dia, também na subjetividade de cada cidadão afetado diretamente pela violência.

A nova abordagem focaria mais na prevenção, visando aumentar a sensação de segurança e afetar menos o cotidiano do povo fluminense. A Política Pública reconhece o impacto da violência na perspectiva de cidadania dos habitantes das regiões comumente conflagradas. Nesse sentido, adota medidas visando contribuir para a solidificação de uma cidade ainda partida, viabilizando um tipo de experiência da cidadania diferente da que temos conhecido, limitada e hierarquizada no que tange às pessoas mais vulneráveis.

Aparentemente, a década de 80 é aquela da vitória da luta social pela integração social (e nacional, no sentido ocidental de que não há nação moderna sem cidadania), mas também a de seu esgotamento. O Brasil parece assumir a conformação não de um espaço dual de cidadania (os que têm direitos e os que não têm, como já se sugeriu existir nos anos 30), mas uma forma plural e fragmentada: uns têm mais direitos do que outros. A cidadania excludente é substituída pela cidadania fragmentada, melhor dito, hierarquizada, (PINHEIRO DO NASCIMENTO, 1994:12)³.

Pensando em práticas que pudessem ajudar a aproximar a cidade e construir uma cidadania de fato, iniciou-se um conjunto de ações no campo da segurança pública. Desse modo, foram estabelecidas diversas metas, mas a preocupação fundamental foi direcionada para poucos indicadores estratégicos, dentre os quais - Letalidade Violenta, Roubos de Rua e Roubos de Veículos. Esses passaram a ser acompanhados e os batalhões e delegacias que mais reduzissem tais taxas de criminalidade seriam premiados financeiramente. Essa estratégia de gestão gerou bons resultados, sobretudo por ter ocorrido a instalação de diversas Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs) em Favelas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Enquanto os investimentos para a Copa do Mundo de 2014 e Jogos Olímpicos de 2016 chegavam sem parar, as coisas até que funcionavam, mas,

desde que a crise econômica veio, juntamente com uma crise política que vem afetando o Brasil e o estado do Rio de Janeiro, as estatísticas demonstram claramente a nossa sensação de insegurança.

2. RETRATOS MACAENSES: TUDO MUDA, MAS PERMANECE IGUAL

O clima de Copa do Mundo, Jogos Olímpicos e o protagonismo político internacional em ascensão afetaram o estado do Rio de Janeiro, não somente a capital, então sede desses mega eventos, mas também outros municípios. No caso de Macaé, a euforia deveu-se a recordes na arrecadação, a uma economia dinâmica vinculada à indústria petrolífera. Entretanto, o progresso proporciona riscos que o ameaçam em decorrência de seu próprio êxito. Nesse sentido, de acordo com autores como Beck, Giddens e Lash (2012), a sociedade contemporânea, dentro e fora de Macaé, pode ser compreendida como sendo uma "Sociedade de Risco":

Na sociedade de risco, o reconhecimento da imprevisibilidade das ameaças provocadas pelo desenvolvimento técnico-industrial exige a autorreflexão em relação às bases da coesão social e o exame das convenções e dos fundamentos predominantes da "racionalidade". No autoconceito da sociedade de risco, a sociedade torna-se reflexiva (no sentido mais estrito da palavra), o que significa dizer que ela se torna um tema e um problema para ela própria (BECK, 2012:22. In. BECK, LASH&GIDDENS, 2012).

Estamos nessa sociedade de risco e Macaé é um *locus* privilegiado para uma reflexão sobre isso. O sucesso da economia macaense, fundamentalmente no fim dos anos 1990 e primeira década dos anos 2000, fez com que a cidade se tornasse muito atrativa para migrantes em busca de melhores condições de vida. A cidade sofreu para se adaptar a um crescimento demográfico exponencial que impactou a realidade macaense de várias maneiras distintas. A demanda por emprego, habitação, serviços públicos de saúde, educação, transporte e saneamento cresceu de maneira notável. Nesse sentido é que se propõe a perspectiva de uma análise da sociedade de risco. Afinal, foi um sucesso da economia macaense que fez tanta gente vir para a cidade. Entretanto, como a prefeitura e a sociedade poderiam arranjar o crescimento populacional e os movimentos pendulares que trazem milhares de trabalhadores semanalmente?

Tabela 1: Crescimento populacional dos municípios da região

REGIÕES E MUNICÍPIOS	1970	1980	1991	2000	2010
Regiões Norte Fluminense	471.038	514.644	611.576	696.988	849.302
Campos dos Goytacazes	285.440	320.868	376.290	406.511	463.545
Carapebus	8.164	6.834	7.238	8.651	13.348
Cardoso Moreira	17.958	14.728	12.819	12.579	12.540
Conceição de Macabu	11.560	13.624	16.963	18.706	21.200
Macaé	47.221	59.397	93.657	131.550	206.748
Quissamã	9.933	9.620	10.467	13.668	20.244
São Fidélis	35.143	34.976	34.581	36.774	37.553
São Francisco de Itabapoana	39.883	35.932	38.714	41.046	41.357
São João da Barra	15.736	18.665	20.847	27.503	32.767

Fonte: IBGE, 2018.

O crescimento populacional de Macaé foi notável, assim como o das cidades próximas, situadas no Norte Fluminense. Não se pode esquecer que cidades da Região dos Lagos, fundamentalmente Rio das Ostras, também cresceram e, no caso dessa cidade, em grande medida, deveu-se aos atrativos econômicos proporcionados pelo desenvolvimento macaense. Estamos falando, neste capítulo, da perspectiva negativa do crescimento, dos riscos em si, como já foi explicitado. Entretanto, não é desprezível a importância econômica de um grande contingente de trabalhadores querendo vencer na vida.

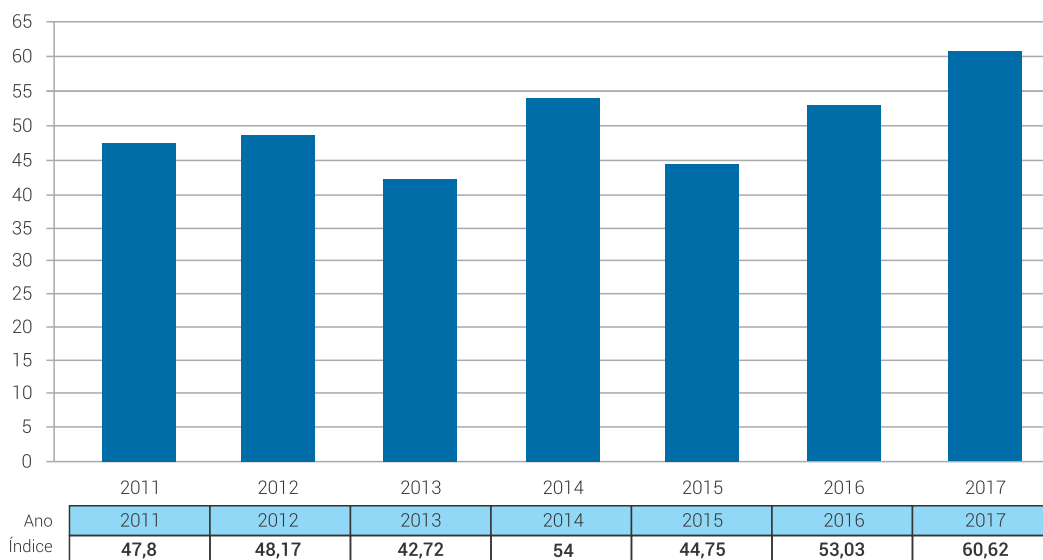
Assim, é importante regressar ao tema central deste trabalho, a segurança pública. No mesmo compasso que a produção de riquezas e a arrecadação de impostos cresceu, aumentaram também os problemas vivenciados na cidade. O *déficit* de moradias e o elevado custo de vida empurraram trabalhadores menos qualificados para aglomerados subnormais, desenvolvendo concomitantemente processos de periferização e favelização. A desigualdade social tornou-se patente e problemas tipicamente metropolitanos tornaram-se parte do cotidiano macaense e isso se fez notar nas estatísticas de criminalidade em Macaé.

3. A EXPERIÊNCIA DA VIOLÊNCIA

Tendo como base os dados produzidos pelo Instituto de Segurança Pública, vinculado à Secretaria Estadual de Segurança Pública, fonte oficial dos dados relativos a essa temática no estado do Rio de Janeiro, reconhecemos um cenário de caos nos anos de 2011 e 2012. Nesse período, as taxas de "letalidade violenta", indicador científico que denota o cenário das mortes ocasionadas por práticas violentas, unindo indicadores como Homicídio Doloso, Latrocínio, Lesão Corporal Seguida de Morte, Autos de Resistência e Encontro de Cadáver, variaram absolutamente acima dos limites de tolerância mundiais. É importante ressaltar que a ONU considera que taxas de letalidade violenta acima de 10 homicídios por 100.000 habitantes representam uma realidade epidêmica. Em Macaé, nesse período, vivenciamos em 2011 a taxa de 47,8 homicídios a cada 100.000 habitantes, em 2012 a taxa foi de 48,17 por 100.000.

Considerando que o indicador "Letalidade Violenta" é um pouco novo, muitas vezes sendo passível de críticas, ele, pode ser utilizado para ocultar o registro de mortes violentas. Nesse sentido, tal prática facilitaria o caminho para atingir as metas e receber o bônus decorrente do bom resultado. Neste trabalho, optou-se por incluir informações sobre a tipificação criminal "Encontro de Cadáver" ao indicador tratado. Dessa maneira, o Gráfico 1, sobre Letalidade Violenta, em seguida, o Gráfico 2, estão limitados aos casos de "Homicídio Doloso". Ressaltamos, ainda, que no processo de transformar o dado advindo do Instituto de Segurança Pública em indicador, usamos as projeções populacionais divulgadas pelo IBGE.

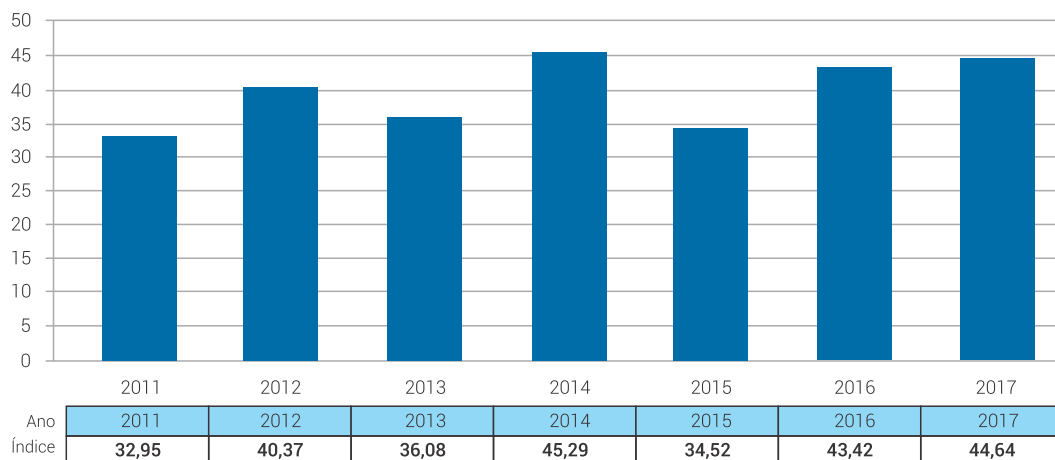
Gráfico 1: Índice de letalidade violenta em Macaé⁴



FONTE: ISPI RJ, 2018.

É de suma importância reconhecer os elevados índices observados no gráfico acima. Entretanto, percebendo a limitação e os questionamentos a tal indicador, vamos apresentar e discutir outro: "Homicídio Doloso".

Gráfico 2: Índice de homicídios dolosos em Macaé



FONTE: ISPI RJ, 2018.

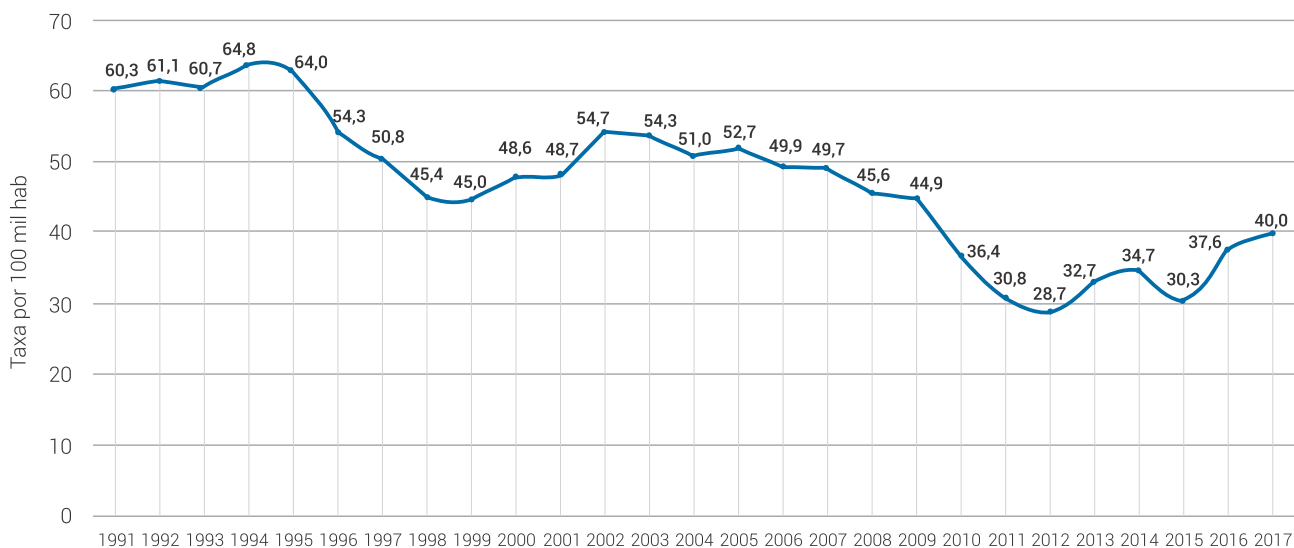
Antes de analisarmos mais profundamente os resultados, há uma consideração preocupante. As estimativas populacionais do IBGE são baseadas em um perfil de crescimento mediano por volta de 2010, data do último Censo. Entretanto, tal ritmo de acréscimo populacional foi severamente afetado pela crise econômica acentuada no ano de 2015. A estimativa do IBGE para 2017, 244.130 habitantes, parece contrariar a realidade vivida no espaço urbano. Rodoviárias menos agitadas, trânsito menos pesado, imóveis para vender e alugar a

preços mais baixos, tudo isso denota um considerável decréscimo populacional. Dentro dessa perspectiva, cabe tecer dois alertas: primeiro, os índices de criminalidade são calculados em relação às estimativas do IBGE, por ser a fonte oficial; segundo, os índices podem ser um pouco piores do que os gráficos apontam.

4. AS DIFICULDADES DE SE RESOLVER O PROBLEMA: DOS MEGAEVENTOS AOS MEGAPROBLEMAS

Por fim, de modo a inserir Macaé no contexto do estado do Rio de Janeiro e tentar compreender as implicações locais de problemas estaduais e, até mesmo nacionais, seguem abaixo o Gráfico 3 e a Tabela 2 sobre a performance do indicador de "Letalidade Violenta" no âmbito estadual.

Gráfico 3: Taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes estado do Rio de Janeiro



FONTE: ISPI RJ, 2018.

Tabela 2: Taxa de letalidade violenta por 100 mil habitantes estado do Rio de Janeiro

ESTADO			
Ano	Letalidade violenta	População	Taxa por 100 mil hab.
1991	7.723	12.807.706	60,3
1992	7.923	12.975.915	61,1
1993	7.985	13.146.333	60,7
1994	8.631	13.318.990	64,8
1995	8.638	13.493.914	64,0
1996	7.425	13.671.135	54,3
1997	7.040	13.850.684	50,8
1998	6.371	14.032.591	45,4
1999	6.401	14.216.887	45,0
2000	6.993	14.403.603	48,6
2001	7.083	14.547.985	48,7
2002	8.043	14.695.177	54,7
2003	8.054	14.845.297	54,3
2004	7.645	14.998.470	51,0
2005	7.987	15.154.832	52,7
2006	7.649	15.314.526	49,9
2007	7.699	15.477.710	49,7
2008	7.134	15.644.549	45,6
2009	7.106	15.815.224	44,9
2010	5.828	15.989.929	36,4
2011	4.960	16.112.678	30,8
2012	4.666	16.231.365	28,7
2013	5.348	16.369.178	32,7
2014	5.719	16.461.173	34,7
2015	5.010	16.550.024	30,3
2016	6.262	16.635.996	37,6
2017	6.749	16.829.805	40,0

FONTE: ISPI/RJ, 2018.

O perfil da letalidade violenta, no âmbito do estado do Rio de Janeiro, apresenta resultados também preocupantes. Entretanto, a grande população e as diferenças regionais são capazes de alterar nossa percepção dos dados sobre violência, considerando que a criminalidade não é igualmente distribuída pelo território.

O que percebemos, através dos indicadores, é que houve dois momentos de redução coerente de tais índices. O primeiro, e mais sutil, está situado entre os anos 1998 e 2000. Enquanto o segundo, e mais sólido, entre 2010 e 2013. O que ambos os momentos tinham em comum? Políticas de segurança pública de aproximação, primeiramente com o Grupo e Policiamento em Áreas Especiais (Gpae), posteriormente com as Unidades de Polícia Pacificadora (UPPs)

Tais estratégias, reconhecidamente efetivas, muito mais no exterior que aqui, acabaram por esbarrar nos entraves da política brasileira e em problemas estruturais da gestão pública nacional. Os Gpae foram limitados pela falta de conscientização dos policiais, pelas dificuldades econômicas e pelas inconstâncias ideológicas do governador na época⁵, além da saída do Secretário de Segurança e idealizador da política pública.

Quanto às UPP's, o problema foi financeiro e político, falhando, da mesma forma, na perspectiva regional. Os megaeventos atraíram muitos investimentos, conforme mais dinheiro entrava, os gastos se elevavam. Ademais, esquemas e escândalos de corrupção envolvendo a alta cúpula do poder público estadual, ligados diretamente a licitações fraudulentas em grandes obras, acabaram por condenar uma estratégia de policiamento interessante. Cabe ressaltar que um dos grandes problemas de quaisquer políticas públicas no Brasil é a falta de continuidade. Além disso, o viés estratégico, sobretudo no que tange a alocação das Unidades de Polícia Pacificadora em determinados territórios, não obedecia à sensação de segurança da população carioca, menos ainda às taxas de criminalidade, mas à proteção de instalações esportivas utilizadas para a Copa do Mundo de 2014 e aos Jogos Olímpicos de 2016.

No que concerne à alocação das UPP's, cabe ressaltar que a prática virtuosa de evitar confrontos com as facções dominantes nos locais escolhidos gerou externalidades negativas, que foram tranquilamente deixadas de lado. Como por exemplo, a migração de criminosos dos locais, (outrora) pacificados, para outras regiões da capital e do estado. Dentro dessa perspectiva, é possível observar que no período em que a maioria das Unidades de Polícia Pacificadora foram instaladas (2009-2012), o índice de letalidade violenta caiu no Rio de Janeiro, mas subiu em Macaé, em virtude da migração de criminosos para a região.

Desde então, a cidade tem buscado estratégias para prevenir e combater a criminalidade, como a instalação de protótipos de UPPs nas favelas mais perigosas do município, o que não teve continuidade, assim como o aumento do efetivo da Guarda Municipal e o financiamento municipal de um maior contingente policial na cidade, mediante o Programa Estadual de Integração na Segurança Pública (PROEIS).

5. CONCLUSÃO

A descontinuidade das políticas de segurança pública no âmbito estadual afeta diretamente o cotidiano de todos os cidadãos fluminenses. Com a vida dos macaenses, obviamente, não é diferente. Diversas políticas públicas apresentam-se em ciclos, iniciando, gerando alguns efeitos positivos, parando em seguida, sendo abandonadas ou esvaziadas, normalmente em decorrência de problemáticas políticas.

A realidade vivida pelo povo fluminense, tal como a experimentada pela população de Macaé, é extremamente complexa. Crise econômica, crise política, crise nas expectativas e projetos de vida. Entretanto, o que se nota, ao terminar esta análise, é que boas práticas de gestão podem gerar efeitos positivos a curto, a médio e, sobretudo, a longo prazo. A questão a ser solucionada é como garantir continuidade e integração para que, mais uma vez, o caráter cíclico não impere e as melhorias nas condições de vida permaneçam.

NOTAS

¹ Gestor Público na Secretaria Municipal Adjunta de Patrimônio, Prefeitura de Macaé. Doutorando em Sociologia pelo Centro de Estudos Sociais da Universidade de Coimbra, Mestre em Planejamento Urbano e Regional pelo IPPUR/UFRJ. Professor C, Ciep 371 - Leonel de Moura Brizolla, Prefeitura de Macaé. Endereço Institucional: Av. Presidente Sodré, 466 - Centro, Macaé - RJ. Email: felipelour@gmail.com.

² <http://www.rj.gov.br/web/seseg/exibeconteudo?article-id=264477>

³ PINHEIRO DO NASCIMENTO, Eliomar. Hipóteses Sobre a Nova Exclusão Social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. *Cad. CRH.*, Salvador, n.21. p.29-47, jul./dez.1994

⁴ A realização de tais cálculos considerou as seguintes estimativas populacionais para Macaé: 2011, 212433 habitantes. 2012, 217951. 2013, 224442. 2014, 229628. 2015, 234628. 2016, 239471. 2017, 244130.

⁵ Anthony Garotinho

REFERÊNCIAS

BURGOS, Marcelo Baumann. Cidade, Territórios e Cidadania. *Dados*, v. 48, n. 1, 2005.

CRISTOVÃO, Ana Carolina & MILÃO, Mariana (2008). "A escola na favela ou a favela na escola". In. RIBEIRO, Luiz Cesar; KOSLINSKI, Mariane; ALVES, Fátima; LASMAR, Cristiane (orgs.) *Desigualdades Urbanas e Desigualdades Escolares*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2010.

GIDDENS, Anthony; BECK, Ulrich; LASH, Scott. *Modernização reflexiva: política, tradição e estética na ordem social moderna*. Tradução de Magda Lopes. São Paulo: Editora da Universidade Estadual Paulista, 2012.

MACHADO DA SILVA & LEITE: Violência, Crime e Polícia: o que os favelados dizem quando falam desses temas? *Sociedade e Estado*, Brasília, v. 22, n. 3, p. 545-591, set./dez. 2007

PINHEIRO DO NASCIMENTO, Eliomar. Hipóteses Sobre a Nova Exclusão Social: dos excluídos necessários aos excluídos desnecessários. *Cad. CRH.*, Salvador, n.21. p.29-47, jul./dez.1994.

RIBEIRO, Luiz Cesar; ALVES, Fátima; FRANCO JUNIOR, Francisco. Segregação residencial e desigualdade escolar no Rio de Janeiro. In RIBEIRO, Luiz Cesar; KAZTMAN, Ruben. (orgs.) *A Cidade contra a Escola: Segregação urbana e desigualdades educacionais em grandes cidades da América Latina*. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2008.

SANTOS, Milton. *Técnica, espaço, tempo: globalização e meio técnico-científico informacional*, São Paulo: HUCITEC, 1994.

SOUZA NETO, Cláudio Pereira de. *A Segurança Pública na Constituição Federal de 1988: conceituação Constitucionalmente adequada, Competências Federativas e Órgãos de Execução as políticas*. Disponível em: <http://www.oab.org.br/editora/revista/users/revista/1205505974174218181901.pdf>.