

## Violência: Pobreza ou Fraqueza Institucional?

### *Violence: Poverty or Institutional Failure?*

Alba Zaluar<sup>1</sup>

José C. de Noronha<sup>1</sup>

Ceres Albuquerque<sup>1</sup>

ZALUAR, A.; NORONHA, J. C. & ALBUQUERQUE, C. *Violence: Poverty or Institutional Failure?* *Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 10 (supplement 1): 213-217, 1994.*

*The authors review mortality data by external causes from the Brazilian Ministry of Health from 1981 to 1989, a period in which national mortality statistics are available. Data from the various States, Metropolitan Areas, and State capitals are examined, particularly on homicide deaths. Comparisons are made with the distribution of poverty and migration rates. No association is found between these factors and homicide death rates. If relationships can be established with crimes against property there is no proof that either poverty or migratory movements may be related to crimes against life. The authors stress the role of organized crime and drugs and arms traffic as fundamental factors in structuring metropolitan criminality. This role is particularly accentuated when the fight against drugs is conducted in an exclusively repressive way and incorrect institutional and political decisions are made for facing urban poverty.*

**Key words:** *Violence; Poverty; Criminality; Migration*

As estatísticas de mortalidade por causas externas compiladas pelo Ministério da Saúde constituem-se em uma importante fonte para o estudo da violência no Brasil. São dados oficiais, como os das Polícias Estaduais, e têm a vantagem de serem centralizados e divulgados a cada ano, permitindo uma comparação nacional.

Além disso, são baseados em declarações de óbito, de preenchimento obrigatório, que registram todas as mortes provocadas por meios externos ou violentos. O registro policial de homicídios nem sempre é preciso, pois este requer uma investigação que nem sempre é feita, especialmente quando a vítima é pobre e preta. Além disso, os números oficiais, desde a década de 80, inclusive os dados mais recen-

temente publicados, não contabilizam as vítimas, e sim os registros (num mesmo registro pode haver várias vítimas), fazendo com que os dados policiais sobre homicídios estejam subestimados.

Existe, porém, com o uso de dados de mortalidade, um problema na comparação entre os Estados. No Rio de Janeiro, com frequência, muitos médicos têm se omitido a declarar o homicídio, mesmo quando a ficha policial admite a suspeita, para não se implicarem juridicamente. A atribuição de códigos aos óbitos por acidentes e violências faz com que muitos homicídios sejam agrupados como mortes por "outras violências e lesões que se ignora se foram acidental ou intencionalmente infligidas". Em 1989, o Estado do Rio de Janeiro registrou 53,64% do total de óbitos classificados nesta rubrica em todo o país. Por isso, os números de homicídios foram somados aos de "outras violências", para fins de comparação nos comentários e análises que se seguem.

As causas externas ocupam o terceiro lugar entre os 17 capítulos da Classificação Inter-

<sup>1</sup> Instituto de Medicina Social da Universidade Estadual do Rio de Janeiro. Rua São Francisco Xavier, 524, Pavilhão João Lira, 7º andar, Bloco E, Rio de Janeiro, RJ, 20559-900, Brasil.

nacional de Doenças da Organização Mundial da Saúde, perdendo apenas para as doenças do aparelho circulatório e para as neoplasias. Nos anos 90, no Rio de Janeiro, as causas externas já ocupam o segundo lugar. Constata-se, também, que essas mortes violentas estão atingindo principalmente homens jovens entre 14 e 29 anos, na proporção média de 8 homens para cada mulher em todo o Brasil. No Rio de Janeiro, em 1990, esta proporção era de mais de 10 homens para cada mulher e em alguns municípios da Baixada Fluminense, de 15 homens para cada mulher. É o quadro de um país em guerra.

O mapa das mortes violentas no país vem a derrubar vários mitos ainda correntes, que já fazem parte daquelas “verdades” que, de tão “sabidas”, nem mais são discutidas.

A primeira refere-se à correlação entre pobreza e violência. Em 1989 os três Estados que apresentavam taxas de mortalidade violenta bem acima dos demais, com cerca de 140 mortes violentas por cada 100.000 habitantes, eram Roraima, Rio de Janeiro e Rondônia, dois deles Estados novíssimos, de ocupação recente e crescimento populacional acelerado nos anos 80 (em torno de 9 pontos); o outro, um dos mais antigos, com um crescimento populacional de apenas 1,13%, um dos menores do país. Num segundo patamar, beirando a taxa de 100 mortes violentas por cada 100.000 habitantes, estavam Mato Grosso, São Paulo, Goiás e Mato Grosso do Sul, estados estes que mostraram maior pujança na agroindústria e no enriquecimento por atividades produtivas no país. Junto à média nacional de mortes violentas ficaram Santa Catarina, Alagoas, Paraná e Acre, dois estados da rica Região Sul de onde partiram muitos migrantes com destino às Regiões Centro-Oeste e Norte, bem como um estado da pobre Região Nordeste, injustamente famoso pela violência que nele existiu no passado. Bem abaixo das médias nacionais, para abalar as convicções dos dogmáticos, estão os Estados mais pobres do país: Maranhão, Piauí, Ceará, Rio Grande do Norte, Pará, Paraíba e Bahia. O gráfico dos Estados modifica-se quando se excluem os acidentes e os suicídios: Roraima continua liderando a taxa de mortalidade, com 107,30, enquanto o Rio de Janeiro baixa a sua taxa para 94,63 e Rondônia, ainda mais drama-

ticamente, para 55,19. A conclusão óbvia, visto que os suicídios são muito poucos, é que os acidentes são mais numerosos nestes dois Estados, especialmente no último, do que no primeiro. São Paulo desce de 91,64 para 35,44; Alagoas, de 71,38 para 35,19; Mato Grosso do Sul, de 89,83 para 36,30; Pernambuco, de 79,42 para 49,26; Paraná, de 69,32 para 18,54; Santa Catarina, de 71,57 para 13,27. Os lanterninhas continuam sendo os mais pobres e de povoamento mais antigo do país, justamente aqueles que levavam a fama por estarem na região do país onde tradicionalmente os conflitos interpessoais se resolveriam à moda sertaneja e senhoria da violência costumeira. São eles os Estados do Maranhão, Bahia, Ceará e Rio Grande do Norte.

No município do Rio de Janeiro, em 1989, a taxa por homicídios e outras violências cai para 77,41 por cada 100.000 habitantes. São Paulo faz o caminho inverso: a taxa de mortalidade pelas mesmas causas é maior na Capital, onde atinge 45,05. Já a capital de Roraima, Boa Vista, apresenta uma taxa ainda mais alta do que a do Estado líder das mortes violentas, indicando que não é tanto no local do garimpo ou no campo que se dá o conflito, mas na maior cidade do Estado, onde deveriam funcionar suas instituições democráticas, teoricamente concebidas para evitar que os conflitos interpessoais terminem em violência. Porto Velho, capital de Rondônia, volta a se equiparar ao Rio de Janeiro, com 74,95, o que significa dizer que a violência, neste Estado, também tem um cenário urbano. As capitais com menores taxas são as de Santa Catarina, Amapá, Piauí, Minas Gerais, Bahia, Ceará, Mato Grosso, Paraná e Maranhão, com taxas em torno de 20. Entre estas capitais estão algumas das mais ricas e das mais pobres do país.

As progressivas dificuldades resultantes da crise econômica e da pobreza dela decorrente não poderiam, pois, explicar o destaque adquirido pelo Rio de Janeiro, no cenário nacional, justamente nas mortes e nos crimes violentos, ou seja, nos crimes contra a pessoa, os menos explicáveis pela pobreza. A proporção de pobres, aliás, só aumentou a partir de 1988, quando os números dos homicídios já haviam duplicado. A equiparação do Rio de Janeiro com Roraima e Rondônia sugere que mais

importante é a existência das frentes de expansão agrícolas e do garimpo, bem como do tráfico de drogas, cujas atividades estimulam a competição individual desenfreada, com pouco ou nenhum limite institucional nas conquistas e na resolução dos conflitos interpessoais. No Rio de Janeiro, “frentes de expansão” artificiais, decorrentes de escolhas político-institucionais, apareceram num espaço urbano densamente povoado, através de práticas aprovadas e estimuladas pelos governos. A opção pelas invasões dos terrenos públicos nas favelas como “política habitacional” criou, nestas, uma verdadeira indústria, assim como um mercado imobiliário dos quais poucos se beneficiaram, especialmente os que acumularam as funções de grileiros e cabos eleitorais, transformando e tensionando as relações sociais dentro de aglomerações irregulares cada vez mais compactas. A ocupação das principais ruas da cidade pela “camelotagem” informal e ilegal misturou uma saída para o desemprego com o crime organizado, este ainda mais patente nos ferros-velhos e ourivesarias, que viraram centros de receptação e de organização do crime. Mas foi principalmente o tráfico de drogas e de armas que penetrou com incrível facilidade no segundo principal centro urbano do país, o maior responsável pelo sofrimento de todos os seus moradores — ricos, remediados e pobres. Um erro de diagnóstico que apenas repetiu os dogmas de teorias sociológicas vulgares da pobreza e da urbanização acelerada, aliado à incompreensão dos mecanismos institucionais e societários do crime organizado que atravessa classes e não sobrevive sem apoio institucional das agências estatais incumbidas de combatê-lo, iniciou a catástrofe sanitária na mais internacional metrópole brasileira. Num segundo momento, a catástrofe continuou, porque confiou-se, sem reformas nem críticas, numa polícia implicada com o crime organizado e baseada em táticas repressivas da população pobre já há muito condenadas. Foram essas escolhas político-institucionais, bem como a facilidade subsequente que as atividades ilegais encontraram para proliferar nesta grande metrópole que a destacaram entre as outras do país. A corrupção policial teve no mesmo dogma a justificativa para não ser punida: o problema era sempre e unicamente “social”. Assim, o reducionismo

serviu como álibi para que continuassem a agir os responsáveis pelas atividades claramente ilegais e discriminatórias contra aqueles que, estes sim, o Estado deveria defender e tratar em centros de saúde: os jovens, especialmente os mais pobres, que continuam sendo extorquidos e criminalizados pelo uso de drogas e que, por isso, acabam nas mãos de traficantes e assaltantes. Alguns destes jovens foram também as vítimas de chacinas, as quais, quando esclarecidas, exibiram seus reais motivos: a cobrança de “dívidas” ou a divisão do butim entre policiais corruptos e eles. Mais do que os grupos de extermínio, são os grupos de extorsão que fazem a festa do crime organizado e criam o ambiente de um autêntico e assustador faroeste urbano numa metrópole acuada pelo medo e dividida pelas quadrilhas que se guerreiam entre si.

A segunda “verdade” refere-se ao impacto da migração interna, especialmente para o Sul do país, no desencadeamento da violência nas metrópoles brasileiras. Entretanto, entre os movimentos migratórios mais surpreendentes do país, e que fazem cair por terra quaisquer teorias culturalistas ou racistas para explicar a violência, aquele que levou um número estimado de 1,5 milhões de agricultores do interior do Estado do Paraná para outros Estados da Federação, durante o período 1980-1986, principalmente em direção a Rondônia, é um dos campeões da violência no Brasil. Já a capital do Estado, Curitiba, que provavelmente recebeu a maior parcela do outro milhão de pessoas que se deslocou para áreas urbanas do próprio Estado, apresentou uma das taxas de homicídio mais baixas da Federação, indicando que a explicação para tão inusitado fato pode estar justamente nas atividades e nos equipamentos institucionais encontrados no ponto final da migração, mais do que no movimento migratório propriamente dito ou na etnia dos migrantes.

Caem por terra, assim, as explicações repetidas *ad nauseam* acerca do migrante rural tradicional, miserável e inadaptado às grandes cidades, epitomizado em livros, novelas e filmes, e ainda hoje parte do imaginário da população do Sul do país, como o personagem central da violência urbana, em especial o morador das favelas do Rio de Janeiro e o nordestino que vive em São Paulo. Estamos diante de novos

fenômenos da criminalidade moderna, e da violência que dela faz parte, muito diferente da violência costumeira dos sertões brasileiros, onde imperavam um código de honra muito claro e conflitos interfamiliares agudos, num quadro de fraqueza institucional. O mapa do Brasil, preenchido pelas taxas de morte por causas externas, demonstra essas afirmações com grande clareza: os Estados do Nordeste, com exceção de Pernambuco, são os que apresentam as mais baixas taxas desta mortalidade.

Todas as Regiões Metropolitanas brasileiras, excluindo Belo Horizonte, pioraram as taxas de mortalidade, seja a que soma homicídios a "outras violências", seja a que, além destas mortes assim classificadas, inclui acidentes de transporte. Se Belo Horizonte liderou as taxas de acidentes de transporte durante toda a década, com taxas que variaram de 22 a 32 por cada 100.000 habitantes, esta foi a única metrópole que conseguiu diminuir a taxa de homicídios, mesmo quando se adicionam outras violências, que cai de 19,3 para 17 durante os anos 80. A Grande São Paulo duplica sua taxa de homicídios e de outras violências (de 27 para 48,26), exibindo o maior aumento quando consideram-se apenas os homicídios: de 21,64 para 44,30. O Grande Rio não chega a dobrar a sua taxa de homicídios somados às outras violências, pois já começou a década com uma taxa alta (48), e termina a década com a taxa de 93,24. Esta taxa deve estar superestimada, visto que a Secretaria de Saúde do Rio de Janeiro calcula que 50% das outras violências são decorrentes de acidentes. Reuniram-se, então, para evitar um possível erro, os homicídios aos acidentes e às outras violências. Nesta terceira comparação, o pior desempenho continuou sendo o do Rio de Janeiro. Também aumentaram consideravelmente suas taxas as Regiões Metropolitanas de São Paulo e de Recife. Porto Alegre exibiu quedas em 1985 e 1988, terminando a década ligeiramente pior do que começou. As de Salvador e Belo Horizonte continuaram a ter as taxas mais baixas entre as metrópoles analisadas, com tendência a alta na primeira e estabilização na segunda.

As Regiões Metropolitanas de pior desempenho, no que se refere às mortes violentas, são indiscutivelmente aquelas onde se encontram os maiores contingentes de pobres e miseráveis do

país — São Paulo, Rio de Janeiro e Recife —, mas não as com maiores proporções de pobres, no caso das duas primeiras. Todas as Regiões Metropolitanas brasileiras, embora ainda com altos percentuais de pobres entre seus habitantes, melhoraram sua posição na década de 80. As únicas exceções seriam Porto Alegre e Rio de Janeiro. Porto Alegre, como todas as outras metrópoles, melhorou sua posição sensivelmente em 1986 e piorou quase 4 pontos percentuais até 1990. O Rio de Janeiro, que vinha diminuindo seu percentual de pobres até 1988, sofreu, no final da década, um aumento espetacular de 10 pontos percentuais em relação aos números de 1986 (de 23,2 para 32,7 em 1990). Foi, sem sombra de dúvida, a Região Metropolitana que mais empobreceu, mas só o fez a partir de 1988, quando sua taxa de homicídios já havia dobrado. Mesmo assim, continuou a ter proporcionalmente menos pobres do que Belém, Fortaleza e Salvador, cidades que mantiveram taxas de mortes violentas e homicídios das mais baixas entre todas as Capitais do país. Ficou no mesmo patamar que Belo Horizonte (30,7 em 1990), uma metrópole que não aumentou nem diminuiu a proporção de pobres, a não ser, como todas as outras, em 1986 e 1987, por conta do Plano Cruzado, mas que conseguiu diminuir a taxa de mortes violentas e homicídios ao longo da década. São Paulo manteve a mesma proporção de pobres que tinha no começo da década, o que não explica o aumento das taxas de mortes violentas e de homicídios nos anos 80. Recife, a Região Metropolitana brasileira que tem a maior proporção de pobres (48,5 em 1990), quatro vezes maior do que a de Curitiba, é a única que pode demonstrar a correlação entre alta proporção de pobres e alta taxa de mortalidade violenta e de homicídios. Entretanto, sua proporção de pobres é bem menor que a do Rio de Janeiro, que supera Recife nas taxas de mortes violentas.

Rio de Janeiro, São Paulo e Recife foram as três metrópoles cuja população menos cresceu na década e as que apresentaram taxas mais altas de mortes violentas e homicídios. Foi no Rio de Janeiro que a periferia menos cresceu entre todas as metrópoles brasileiras (1,47). Belo Horizonte, cuja periferia cresceu (4,98 em 80/91) bem acima da média nacional para periferias (3,05), conseguiu diminuir suas taxas

de mortes violentas. Curitiba, Fortaleza e Salvador, as que mais cresceram e também as que apresentaram elevadas taxas de crescimento populacional em suas respectivas periferias, tiveram as taxas mais baixas de homicídios e outras violências.

Em São Paulo e no Rio de Janeiro, a violência urbana é sobretudo metropolitana, ou seja, é nos municípios que formam a periferia da Região Metropolitana, assim como no seu núcleo, a capital do Estado, que as altas taxas de mortes violentas e homicídios se encontram. O interior desses Estados não apresenta essas mesmas taxas. As duas maiores metrópoles brasileiras partilharam, nas últimas décadas, os efeitos acumulados de uma urbanização desordenada, fruto de ondas desenvolvimentistas intermitentes, aliadas a uma política urbana inexistente ou insuficiente, que destinou aos recém-chegados e seus descendentes moradias irregulares em locais sem infra-estrutura urbana. Por outro lado, as progressivas dificuldades de encontrar emprego, os baixos salários e as dificuldades de manter empreendimentos econômicos lucrativos, fariam destas Regiões Metropolitanas as mais propensas a confirmar a teoria das poucas oportunidades, só que nos crimes econômicos, nas contravenções e nos chamados crimes contra o patrimônio, mas não nas mortes e nos crimes violentos, ou seja, nos crimes contra a pessoa, crimes estes muito menos relacionados a dificuldades econômicas.

É bom lembrar que esta teoria se desenvolveu nos Estados Unidos, mais especificamente na Escola de Chicago, quando aquele país encontrava-se mergulhado na crise urbana e criminal dos anos 20, época de proibição do uso de uma substância de amplo uso social: o álcool. Os personagens mais visados eram os imigrantes italianos, que criaram a máfia local, junto com os imigrantes irlandeses, sendo a primeira etnia a mesma que é saudada, pela teoria da imigração predominante em São Paulo, como a responsável pelo progresso econômico deste Estado. No mínimo, esta comparação serve para mostrar que não são nem os aspectos raciais nem os culturais do grupo de migrantes que explicam o comportamento do mesmo. Ao contrário, são os contextos político e institucional do ponto final da viagem que podem nos oferecer alguma luz sobre

comportamentos díspares de um mesmo contingente étnico, como é o caso dos italianos nos Estados Unidos e no Brasil. Hoje existem poucos estudiosos que duvidam da associação entre o aumento da violência e o gangsterismo em torno da venda do álcool proibido em Chicago, já então um dos maiores centros industriais daquele país.

Não é possível esquecer, portanto, que a política de repressão às drogas, adotada pelo Brasil no período militar, é um dos principais ingredientes deste círculo vicioso da violência urbana. Num primeiro balanço, ela não nos livrou das drogas, mas nos trouxe a guerra.

## RESUMO

ZALUAR, A.; NORONHA, J. C. & ALBUQUERQUE, C. **Violência: Pobreza ou Fraqueza Institucional?** Cad. Saúde Públ., Rio de Janeiro, 10 (suplemento 1): 213-217, 1994.

Os autores fazem uma revisão das estatísticas de mortalidade do Ministério da Saúde por causas externas no período de 1981 a 1989, para o qual encontram-se disponíveis dados nacionais. Examinam seu comportamento nas diferentes Unidades da Federação, áreas metropolitanas e capitais, com ênfase nos óbitos por homicídios. Confrontam esses dados com aqueles da distribuição da pobreza no país e dos fluxos migratórios. Concluem pela inexistência de qualquer associação entre as taxas de mortalidade por homicídios e pobreza ou migração. Discutem que, se a associação pode ser evidenciada nas contravenções e nos crimes contra o patrimônio, não há qualquer sustentação para sua associação nos crimes contra a vida. Acentuam o papel do crime organizado, bem como do tráfico de drogas e de armas, como fator predominante na estruturação da criminalidade metropolitana, particularmente quando associado a uma política exclusivamente repressiva de combate às drogas e a escolhas políticas e institucionais inadequadas para o enfrentamento da pobreza urbana.

**Palavras-Chave:** Violência; Pobreza; Criminalidade, Migração