

A VIOLÊNCIA URBANA E A RESPONSABILIDADE CIVIL DO ESTADO

Asclepiádes Rodrigues

Desembargador aposentado do TJ/RJ

Todos sabem que a violência urbana não é nova nem exclusiva do Brasil.

No século dezoito as pessoas evitavam andar à noite nas ruas de Londres. No século seguinte, nos Estados Unidos, “os indivíduos defendiam a vida, a propriedade e a reputação atirando primeiro e apelando para a justiça depois, se tanto” (William H. Mac Neill, na obra coletiva **Insegurança Pública – Reflexões sobre a Criminalidade e a Violência Urbana**, organizada por Nilson Vieira Oliveira, Nova Alexandria, 2002, p.11).

No fim do Império e início da República, os capoeiras, armados de cacete e navalha, dominavam nas cidades de Recife, Salvador e Rio de Janeiro. “Os capoeiras formavam maltas, isto é, grupos de vinte a cem, que, à frente dos préstitos carnavalescos, nas festas cívicas ou nacionais, provocavam arruaças, esbordoando e ferindo muita gente” (**Enciclopédia Brasileira Mérito**, Editora Mérito S.A., 1957, vol. 4, verbete capoeiragem).

Tanta era a violência que mereceu um tratamento penal específico. O Código Penal de 1890, no Livro III, “Das contravenções em espécie”, Capítulo XIII, “Dos vadios e capoeiras”, estabelecia pena de prisão celular por dois a seis meses para o fato de “fazer nas ruas e praças públicas exercícios de agilidade e destreza corporal conhecidos pela denominação *capoeiragem*; andar em correrias, com armas e instrumentos capazes de produzir uma lesão corporal, provocando tumultos ou desordens, ameaçando pessoa certa ou incer-

ta, ou incutindo temor de algum mal” (artigo 402). Se nesses exercícios de capoeiragem ocorressem outros crimes, as penas de tais crimes seriam aplicadas cumulativamente (artigo 404).

No tempo dos capoeiras, exatamente em 1892, surgiu o jogo do bicho, “jeitinho” brasileiro para solução da crise financeira do Jardim Zoológico do Rio de Janeiro. O jogo do bicho tornou-se uma extensa e incontrolável atividade informal, comandada pelos “banqueiros”, que lotearam a cidade para reduzir os conflitos nas disputas pelos pontos de venda.

O professor Ricardo Vélez Rodriguez, em tese defendida na Universidade Federal de Juiz de Fora – “Perspectivas e Impasses no Combate ao Crime Organizado”, estabeleceu, a partir da metade do século passado, quatro “momentos do avanço do confronto da sociedade e das autoridades com o crime organizado”:

1º momento - entre 1950 e 1980 predomina a contravenção do jogo do bicho, crescendo a violência em proporção à tolerância e à aceitação dos “banqueiros”, considerados por alguns como benfeitores;

2º momento - entre 1980 e 1990 aumenta o poder de fogo dos marginais, com a utilização de armas de longo alcance e táticas de guerrilha urbana – “entre 1985 e 1991 houve 70.061 homicídios no Rio de Janeiro, enquanto que nos sete anos de guerra do Vietnã houve 56.000 americanos mortos, tendo sido de 70.000 o número de mortos nos quatro anos da guerra da Bósnia e de 25.000 o total das vítimas da guerra travada entre o Sendero Luminoso e o Estado peruano (ao longo de sete anos)”, de acordo com o professor Ricardo Vélez Rodriguez, apoiado em trabalho de Roberto Campos publicado na “Carta Mensal – o Rio sob o signo do atraso e da violência”, n.º 491, fevereiro de 1996;

3º momento - entre 1990 e 2000, em que se consolida o poder dos bicheiros como traficantes, ampliando os pontos de aposta para bocas de fumo, gerenciadas empresarialmente, “deitando as bases para a exportação de tóxicos, expandindo a empresa do narcotráfico/contravenção para outros Estados e passando a organizar, de maneira sistemática, os exércitos da morte, mediante o aliciamento de militares que garantem o treinamento e a aquisição de munições e armamento”;

4º momento - entre 2000 e 2003, Fernandinho Beir-Mar e Leonardo Dias Mendonça “organizaram o “Suricartel”, uma multinacional do crime e do narcotráfico, que garante armas às FARC e cocaína aos morros cariocas”, consolidando a penetração das FARC nas favelas do Rio, de acordo com o estudo que estamos citando.

A violência aumenta. Nem quartéis das Forças Armadas escapam às investidas dos traficantes, na busca de armas e munição. Vários policiais são executados nas vias públicas.

Enquanto isso, as autoridades discutem e promovem o desarmamento das pessoas de bem. Nenhuma providência séria para desarmar bandidos e desalojá-los de seus “santuários”. Parece ter havido o acordo denunciado por César Maia, para deixar livre o varejo de drogas, desde que não haja tiros (**Folha de S. Paulo** de 01.08.2001, segundo a tese antes mencionada).

Publicação da Universidade Federal Fluminense, **Momento UFF**, nº 147, fevereiro/março de 2004, estampou entrevista dos professores Hélio de Araújo Evangelista, Roberto Kant e Dalcy Fontanive sobre segurança pública no Rio de Janeiro. Depois de consignar que o narcotráfico no Brasil é responsável, a cada ano, pela lavagem de 15 bilhões de dólares, o equivalente a 3% do PIB nacional, registra que “esse poder do narcotráfico não parece ter sido conquistado mas, de certa forma, até mesmo permitido. Principalmente no cenário político, onde ainda é possível observar o uso do discurso da segurança pública para obtenção de votos” (trabalho da jornalista Pamela Archontakis e do bolsista Daniel Braga colhido no site www.feth.ggf.br/segur%c3%a7a.ktm)

O Rio de Janeiro passou a conviver com “arrastões”, “bundes”, balas perdidas, seqüestros-relâmpago ou de médio prazo. As autoridades, nas três esferas, todas com projeto pessoal para a eleição de Presidente da República, não se entendem para unir esforços no combate à violência, bem como para resolver outros problemas básicos, como educação e saúde. Recentemente (D.O. da União de 11.03.2005), o governo Federal decretou estado de calamidade pública na saúde do Rio de Janeiro, iniciando “Operação de Guerra nos Hospitais”, conforme amplo noticiário (V. **Jornal do Brasil** de 12.03.2005, págs. A1 e A13). A segurança do Rio de Janeiro exige tratamento semelhante.

Por enquanto, os “santuários” onde se abrigam as quadrilhas não são muito incomodados. As incursões policiais nesses redutos são episódicas e somente acionadas pelos crimes de maior repercussão. O combate oficial é, assim, assistemático, e sem a intensidade capaz de erradicar conhecidos delinqüentes das comunidades que eles dominam pelo terror.

A força desses bandidos é tamanha que eles selecionam quem pode morar em suas áreas de domínio. A televisão tem mostrado a polícia garantindo a fuga de pessoas expulsas de suas casas pelos marginais.

A respeito, escreveu Alexandre Neto, delegado de polícia do Rio de Janeiro, que o “despejo forçado” começou “envolvendo policiais que findaram expulsos dos locais onde moravam pelo simples fato de serem agentes da lei. Ora, se os marginais expulsam a própria polícia, por que não podem expulsar também os comerciantes e moradores?” E encerra mais adiante o seu trabalho: “Quando as pessoas abandonam seus lares e seus negócios por pressão do banditismo local, significa que o Estado, além de confessar a incompetência, assume o papel de verdadeiro garantidor da ilegalidade, sob o falso pretexto de se evitar um mal maior – ou seja, mortes no processo de expropriação pelo crime. O Estado atesta, assim, a sua debilidade e fraqueza diante das velhas táticas do tráfico, e permite o seu revigoramento – apesar da 'Nova Polícia', que de nova só tem o nome” (“Confissão de um fracasso”, **O Globo** de 11.10.2004, p. 7).

O crescimento do poder do narcotráfico resulta do grande valor de dinheiro que ele movimenta, facilitando o envolvimento de alguns políticos e autoridades (V. Angelina Peralva, **Violência e Democracia – Paradoxo Brasileiro**, az e Terra, 2000, p. 103/105, e **Jornal do Brasil** de 03.03.2005, p. A 13, noticiando a exoneração do comandante da PM do Leblon e a prisão de alguns de seus subordinados por suposto comprometimento com o tráfico, bem como as reportagens de capa da revista **Veja** de 16.03.2005 e de 23.03.2005, p. 38/41). São exemplos de fatos que se tornaram rotineiros.

Quando detratores do Judiciário afirmam ser ele um fator ponderável do chamado “custo Brasil”, esquecendo o peso excessi-

vo da carga tributária, proporcional ao crescente inchaço do Poder Executivo (os gastos do gabinete do atual Presidente da República subiram 186,7%, segundo reportagem de Regina Alvarez, **O Globo** de 14.03.2005, caderno “O País”, p.3), a deficiência dos meios de transporte e a alta extorsiva dos juros, é bom lembrar que a “Violência pesa no balanço”, como os jornalistas Flávia Oliveira Araújo, Maria Fernanda Delmas e Vagner Ricardo intitularam sua reportagem, publicada no caderno de “Economia” de **O Globo**, de 06.03.2005, p. 35. Um quadro ilustra a reportagem indicando perdas das companhias no Estado do Rio de Janeiro, do qual são extraídos os elementos abaixo:

A Ampla (ex-Cerj) perde R\$ 1 milhão por ano com roubo de fios e equipamentos e não consegue cobrar o fornecimento de 20 mil clientes inadimplentes em áreas de risco de Caxias; hotéis, restaurantes e bares gastam por mês R\$ 3 milhões com serviço de segurança privada; das distribuidoras de GLP são roubadas cargas de 11 caminhões por mês, num total mensal de R\$ 88 mil (a imprensa tem noticiado que em certas favelas a distribuição de gás é dominada pelas quadrilhas); a Telemar gasta por mês, com reparo de “orelhões”, o equivalente à instalação de 500 telefones públicos, além de registrar 250 furtos de cabos por semana; a Light perdeu mais de R\$ 13 milhões em cabos e transformadores destruídos por traficantes de janeiro a novembro de 2004, além de registrar 1.050 casos em que funcionários foram impedidos por traficantes de entrar nas comunidades, 2 seqüestros de funcionários e 2 destruições, por tiros, de cabos de linhas de transmissão instalados nas torres.

O encarecimento do seguro de automóveis, a desvalorização dos imóveis situados nas áreas de risco e adjacências, as despesas médico-hospitalares com o tratamento das vítimas são outras parcelas do custo da violência.

Ante a insegurança generalizada, as pessoas abastadas reagem de diferentes modos. Uns mudam para o exterior ou para lugares mais tranquilos do País. Outros fortalecem suas casas, instalam alarmes, contratam segurança particular, usam helicópteros, automóveis blindados e com dispositivos para pronta localização.

Os menos afortunados – a grande maioria - enfrentam o transporte comum, as balas perdidas que transfixam a lataria de seus

veículos e as paredes de suas casas. Muitos até separam algum dinheiro para dar ao ladrão e assim evitar dano físico, no caso de uma eventual abordagem. Há pouco tempo, a televisão mostrou um motociclista assaltante que na Lagoa, sítio de sua habitual atuação, alvejou a perna de um motorista desprovido de valores. E as pessoas deram graças a Deus...

Mas é preciso reagir. Não vamos deixar que os princípios constitucionais da inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, proclamados no artigo 5º da Constituição Federal, sejam transformados em letra morta. Deixar como está será um convite a qualquer grupo com vocação ditatorial, seja da direita ou da esquerda. É claro que a reação tem que ser dentro da lei e exercida pelos órgãos oficiais competentes. **O Globo** de 20.03.2005, na primeira página, informa que grupos chefiados por PMs, “no vácuo do poder público”, estão expulsando o tráfico de favelas, com a ajuda de moradores, comerciantes e de pequenas empresas das comunidades. Além do pecado original da criação, à margem do Estado, é imprevisível o rumo que essas milícias tomarão.

Uma das formas de reagir legitimamente é responsabilizar o Estado pela omissão de seus agentes em garantir a segurança pública (artigo 144, da Constituição Federal). Não há estímulo melhor do que mexer no bolso do negligente para fazê-lo funcionar. Especialmente nos cofres de administrações fiscalistas como as nossas. Vão acabar entendendo que investir em segurança pública sai mais barato do que reparar os danos da insegurança.

Dirão os mestres da responsabilidade civil, raciocinando com princípios elaborados em dias mais tranquilos, que o Estado não responde pela ineficácia genérica da polícia preventiva. Seria necessário verificar se houve falha da polícia na situação concreta, de tal sorte que o Estado não evitou os danos que deveria e poderia prevenir. É ainda seguida a lição do grande Pedro Lessa (**Do Poder Judiciário**, Francisco Alves, 1915), “cuidando de um delito de furto ou de roubo, “perpetrado nas condições em que geralmente tais crimes são cometidos”, para deduzir, daí, que “não há à vítima o direito de ser indenizada pelos cofres públicos”, pois “evidentemente não há um vínculo **direto**, que prenda o dano causado a um ato do Poder

Público" (segundo Yussef Said Cahali, **Responsabilidade Civil do Estado**, Malheiros, 2ª ed., 1995, p. 535).

Quase um século depois, os despejos forçados de moradores, comerciantes e até de policiais, o ajuntamento de pessoas em "arrastões" ou "bondes", com assaltos em série, as invasões de delegacias para resgate de presos, as execuções de policiais em seus postos de serviço, os tiroteios em áreas e momentos conhecidos (basta a polícia aparecer), com as conseqüentes balas perdidas, atingindo pessoas e imóveis que se desvalorizam intensamente, são exemplos de fatos que, pelas circunstâncias de lugar, tempo e forma de execução sempre repetidas, são previsíveis e evitáveis, não se inserindo no conceito de caso fortuito ou força maior.

Quando se realizou no Rio de Janeiro a "Cúpula da Terra", em 1992, foi praticamente nenhuma a ocorrência de um desses fatos enumerados no parágrafo anterior. Durante esse evento o Rio de Janeiro voltou realmente a ser a Cidade Maravilhosa. Vale a pena repetir a operação, em caráter duradouro, envolvendo todas as forças de segurança, como em 1992, para garantir a vida com dignidade, a integridade física, a liberdade de ir e vir e o patrimônio de todos, até daqueles que não podem pagar segurança particular.

Enquanto isso não é feito, o Estado - sempre em sentido amplo - deve indenizar os danos a particulares decorrentes de fatos previsíveis e evitáveis, que seus agentes tinham o dever de impedir. Esse parece ser o entendimento mais democrático, que atende ao princípio de igualdade dos ônus e encargos sociais, no lugar da interpretação "fazendária", construída na tentativa ilusória de beneficiar o Estado. 📄