

Efeitos da Medida Cautelar na ADPF 635 sobre as operações policiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro

Elaboração:

Daniel Veloso Hirata

Carolina Christoph Grillo

Renato Dirk

Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos - GENI

Universidade Federal Fluminense

Pesquisadora colaboradora:

Julia Sampaio

Junho/2020

Este relatório síntese, redigido com base em dados sobre operações policiais que vêm sendo produzidos pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) e em dados sobre tiroteios produzidos pelo aplicativo do Datalab Fogo Cruzado - RJ¹, visa a avaliar os impactos da Decisão proferida no dia 5 de junho pelo Ministro Edson Fachin referente ao pedido de medida cautelar na ADPF 635, em que o mesmo é relator. Como ficará demonstrado abaixo, a Decisão do Ministro Edson Fachin contribuiu para reduzir significativamente a realização de operações policiais e, conseqüentemente, o número de feridos e de óbitos decorrentes dessas operações. Resta, portanto, comprovada a efetividade do deferimento do pedido de tutela provisória incidental em preservar vidas. Observou-se, contudo, que houve ainda a realização de operações policiais em favelas durante o período de vigência da Medida Cautelar que determinava a sua suspensão durante a pandemia da Covid-19, “salvo em hipóteses absolutamente excepcionais”, como colocado pelo Ministro. Será argumentado adiante que a análise das motivações identificadas para a realização de operações policiais no período em questão oferece indícios dos motivos do descumprimento à Medida Cautelar.

A base de dados do GENI/UFF sobre operações policiais em favelas na cidade do Rio de Janeiro e Região Metropolitana reúne informações sobre a (1) data e local em que são realizadas as operações, (2) quais os órgãos e suas respectivas unidades que as realizam, (3) as motivações para a sua realização e (4) seus impactos, isto é, o número de mortos e feridos e a ocorrência de prisões e apreensões. Os dados selecionados na base referem-se à série histórica iniciada em janeiro de 2007 até o presente ano (2020), o que permite a comparação do período de vigência da liminar concedida pelo Ministro Edson Fachin com os valores totais, a média e o contraste entre o cálculo de tendência e as notificações do mesmo período em anos anteriores². Já o Datalab Fogo Cruzado – RJ vem contabilizando a ocorrência de tiroteios na RMRJ desde o ano de 2016, reunindo informações sobre a data, local, duração, número de mortos e feridos e

1 A parceria formal entre o GENI – UFF e o Datalab Fogo Cruzado existe faz dois anos, para saber mais: HIRATA, Daniel; COUTO, Maria Isabel; GRILLO, Carolina; OLLIVEIRA, Cecilia. Échange de tirs: la production de donnes sur la violence armée dans des opérations de police à Rio de Janeiro. Statistique et Sociétés, volume 7, n° 1, junho/julho de 2019.

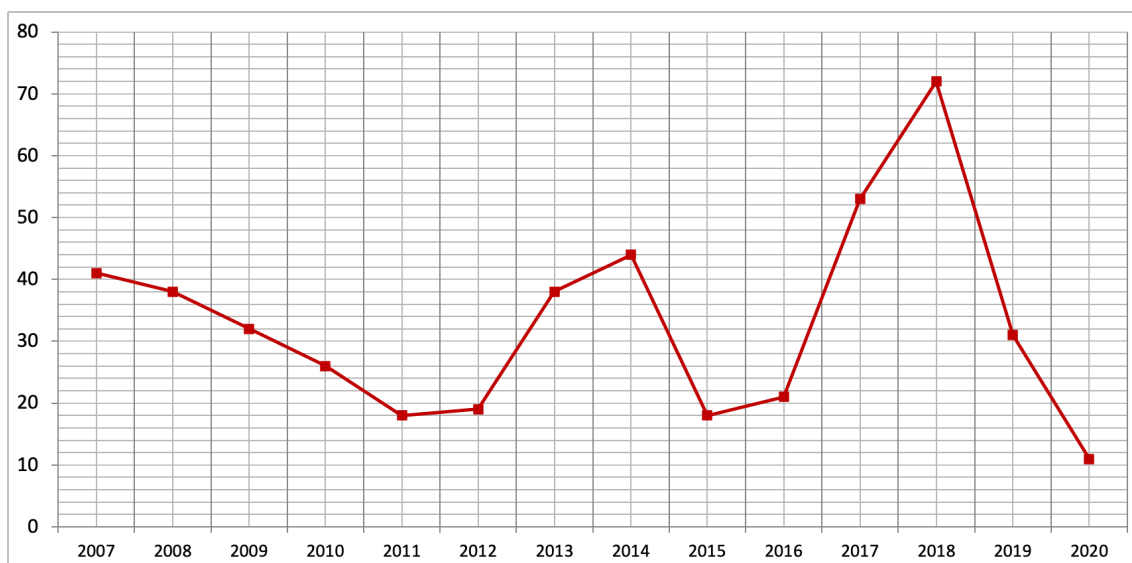
2 A proposta analítica deste relatório síntese contrasta os valores totais das nossas notificações para o período de 05 de junho a 19 de junho de 2020 com o mesmo período dos anos de 2007-2019, como também a média entre os períodos e o seu calculo tendencial. O cálculo de tendência linear é dada pela Equação $y = a.x+b$, e serve para estimar um ponto y, dado um ponto x, numa série qualquer onde a = coeficiente angular da reta de regressão e b = intercepto vertical, e x = 1 em junho de 2007, x = 2 em junho de 2008, e assim por diante.

Após foram criadas as componentes "Cíclica e Irregular", calculadas em conjunto, essas componentes tem por função a correção das variações cíclicas presentes em algumas séries. Como não há como prever certos movimentos ascendentes e descendentes, a componente Irregular é calculada em conjunto com a componente Cíclica. A série de cada variável foi recomposta a partir do cálculo de tendências e das componentes "Cíclicas e Irregulares", com o modelo aditivo, ou seja, $S = t+c$, onde, t= série recomposta calculada por y, e c= componente cíclica, observando o ciclo dessa mesma tendência, seja de alta ou de baixa, permitindo assim estimar os resultados para 2020. Ver: Downing, Douglas & Clark, Jeffrey. Estatística Aplicada. São Paulo: Saraiva, 2002 e Levine, David et al. Estatística: Teoria e Aplicações. Rio de Janeiro: LTC, 2008

distinguindo a participação de agentes policiais ou não. Tais dados não se referem diretamente às operações policiais, mas possibilitam ser cotejados com os dados de operações. É importante frisar que tanto a base do GENI/UFF quando a do Fogo Cruzado - RJ tem a finalidade de preencher a lacuna de dados oficiais acerca das operações policiais³ e da ocorrência de tiroteios no espaço urbano da RMRJ⁴. Como demonstrado no relatório de pesquisa publicado em dezembro de 2019 e disponível para consulta pela internet⁵, foi identificada forte correspondência entre os dados produzidos pelo GENI/UFF e os poucos dados oficiais disponíveis relacionados às operações policiais, como por exemplo o número de mortes registradas como decorrentes de oposição à intervenção policial. O mesmo ocorre em relação aos dados do Fogo Cruzado – RJ.

Para o presente relatório foi selecionado o período do 5 ao 19 de junho de 2020, os quinze primeiros dias de vigência da Medida Cautelar deferida pelo Ministro Fachin, e os períodos correspondentes em anos anteriores da série histórica que tem início em 2007, tendo como circunscrição geográfica a Região Metropolitana do Rio de Janeiro (RMRJ).

Gráfico 1: Quantidade de operações na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (valores absolutos –5-19 de junho, 2007 a 2020)



Fonte: GENI/UFF

3 Como argumentado em artigo de divulgação, a lacuna de dados oficiais sobre operações policiais compromete a construção de parâmetros que amparem o debate público sobre o tema. Nosso trabalho tem sido justamente movido nessa direção, qual seja, a produção de dados confiáveis que possam auxiliar o entendimento, a discussão e a avaliação do que vem sendo o principal instrumento da ação pública na área de Segurança Pública no Rio de Janeiro. Ver: <https://diplomatie.org.br/operacoes-policiais-no-rio-de-janeiro-da-lacuna-estatistica-ao-ativismo-de-dados/>

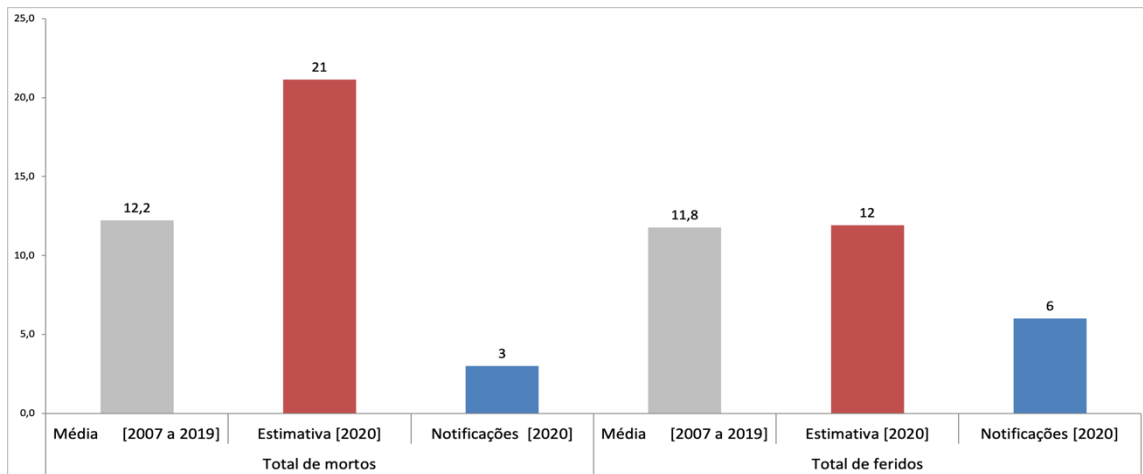
4 Ver: <https://fogocruzado.org.br>

5 Ver <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/21/operacoes-policiais-no-rio-de-janeiro>

Como pode ser observado no gráfico acima, o período de 5 a 19 de junho de 2020 apresentou a incidência mais baixa de operações policiais em favelas de toda a série histórica considerada desde 2007. Observou-se que houve uma redução de 68,3% das operações realizadas no período considerado em 2020 em relação à média dos anos anteriores e redução de 60,7% em relação à estimativa para 2020, seguindo o cálculo de tendência. Isso significa dizer que a redução na quantidade de operações de 2020 foi da ordem de $2/3$, uma redução bastante significativa, dado que esse patamar é mais baixo, inclusive, que o dos anos de 2011-2012, quando do apogeu das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), e que o ano de 2015, quando a capacidade operativa das instituições de Estado do Rio de Janeiro fora drasticamente afetada pela falência fiscal do Governo do Estado do Rio de Janeiro. Se, por um lado, o gráfico leva a crer que havia uma tendência de queda na realização de operações policiais iniciada em 2019, é importante levar em consideração que 2018 foi o ano da intervenção federal na segurança pública do Rio de Janeiro, caracterizado por um substantivo aumento na ocorrência de operações. No ano de 2019, a realização de operações retorna ao patamar médio anterior que é mantido em 2020 até a Decisão pelo deferimento da Medida Cautelar no dia 5 de junho.

Como resultado da diminuição da quantidade de operações policiais realizadas, houve entre 5 e 19 de junho de 2020 uma redução de 75,5% dos óbitos decorrentes de operações policiais em relação à média de mortes no mesmo período entre 2007 e 2019 e redução de 85,8% de mortos em relação à estimativa para 2020, seguindo o cálculo de tendência. Os valores relativos da redução do número de mortos são significativamente altos se comparados tanto à média do período e à estimativa, demonstrando algum grau de convergência entre o número de operações e o número de mortos decorrentes dessas mesmas operações. Com relação aos feridos, houve, no mesmo período, uma redução de 49,0% em relação à média de mortes no período entre 2007 e 2019 e redução de 49,6% em relação à estimativa para 2020, seguindo o cálculo de tendência. Aqui, o número de feridos caiu pela metade, se comparado tanto à média do período anterior quanto à estimativa para 2020, mais uma vez, apontando para uma relação forte entre a quantidade de operações e a quantidade tanto de feridos quanto de mortos. É possível observar no gráfico abaixo essas informações.

Gráfico 2: Quantidade de mortos e feridos em operações na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (média, cálculo de tendência e notificações - 5-19 de junho, 2007 a 2020)



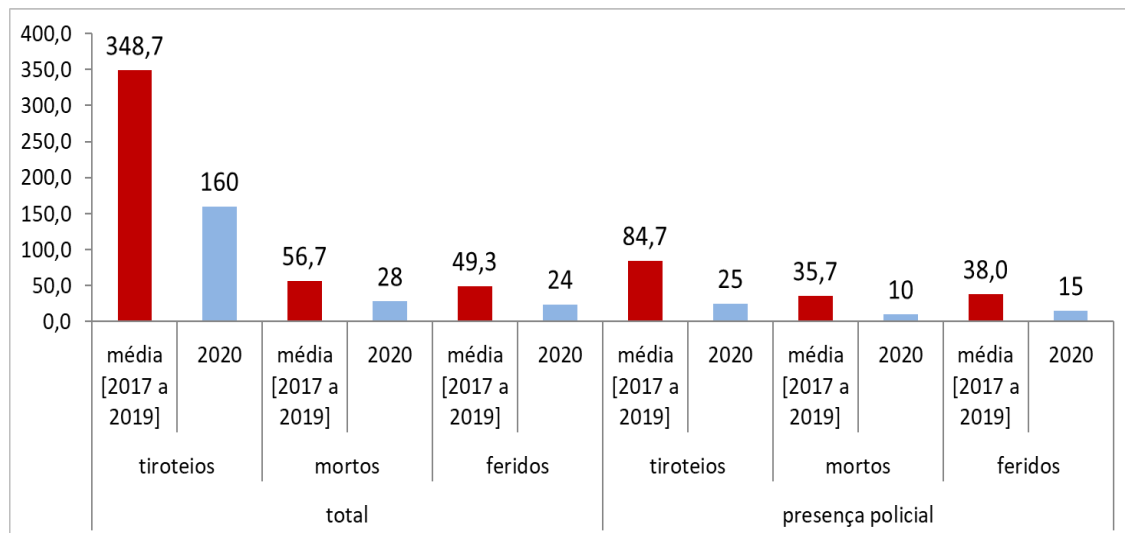
Fonte: GENI/UFF

Como dado especulativo-projetivo, informado pelos dados produzidos, a medida cautelar na ADPF 635 teria preservado 18 vidas somente nesse período de 15 dias, mais de uma vida por dia, ou mesmo, menos nove mortos por semana. Caso mantida em vigor esta Medida Cautelar, após um ano, contando nove mortos por cada uma das 52 semanas do ano, estima-se que cerca de 468 vidas de cidadãos comuns e policiais terão sido poupadas. Esse número seria ainda maior caso fossem considerados os demais efeitos de preservação da vida decorrentes da Medida Cautelar, difíceis de quantificar, como aqueles proporcionados pela maior garantia de paz ao funcionamento dos serviços de saúde e da ajuda humanitária em áreas pobres no contexto específico da atual pandemia. Cabe destacar, complementarmente, que não houve notificação de chacina nesse período em 2020, isto é, operações com 3 ou mais mortes, frente a uma média de quase uma (0,9) chacina no mesmo período dos anos anteriores. Nota-se, portanto, que o deferimento do pedido de medida cautelar foi exitoso em cumprir com a sua principal finalidade, a preservação da vida.

A redução do número de operações policiais e, conseqüentemente, do número de mortos e feridos delas decorrentes constatada com base nos dados do GENI/UFF encontra forte correspondência com os dados sobre tiroteios coletados pelo Fogo Cruzado – RJ. São muitos os tiroteios que diariamente ocorrem no espaço urbano da Região Metropolitana do Rio de Janeiro e nem todos eles resultam de operações policiais, mesmo aqueles em que há registro da participação de agentes policiais. Ainda assim, a suspensão das operações policiais surtiu o efeito de reduzir de modo bastante significativo as trocas de tiro que tão frequentemente comprometem a condução das rotinas dos habitantes da RMRJ, por lhes expor ao risco de morte e ferimento. Como pode ser observado no gráfico abaixo, a ocorrência de tiroteios caiu 54,1%

no período entre 5 e 19 de junho em comparação com a média observada no mesmo período nos anos de 2017 a 2019, redução que é ainda maior, de 70,5%, quando considerados apenas os tiroteios em que foi notificada a presença policial, que são aquelas situações que se aproximam das circunstâncias das operações policiais.

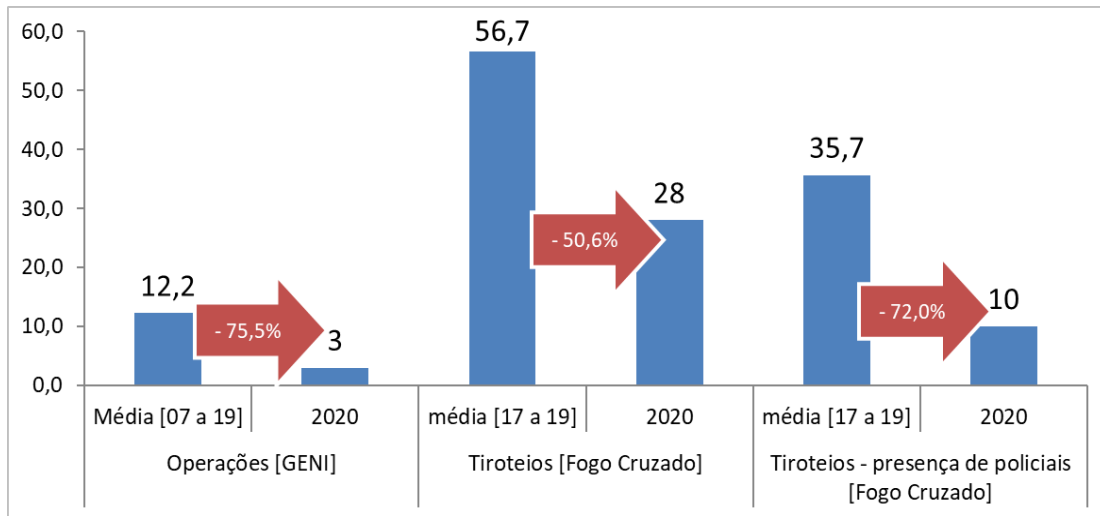
Gráfico 3: Quantidade de tiroteios, mortos e feridos segundo total e presença policial na RMRJ (média de 2017 a 2019 e total de 2020 - valores absolutos)



Fonte: Fogo Cruzado – RJ

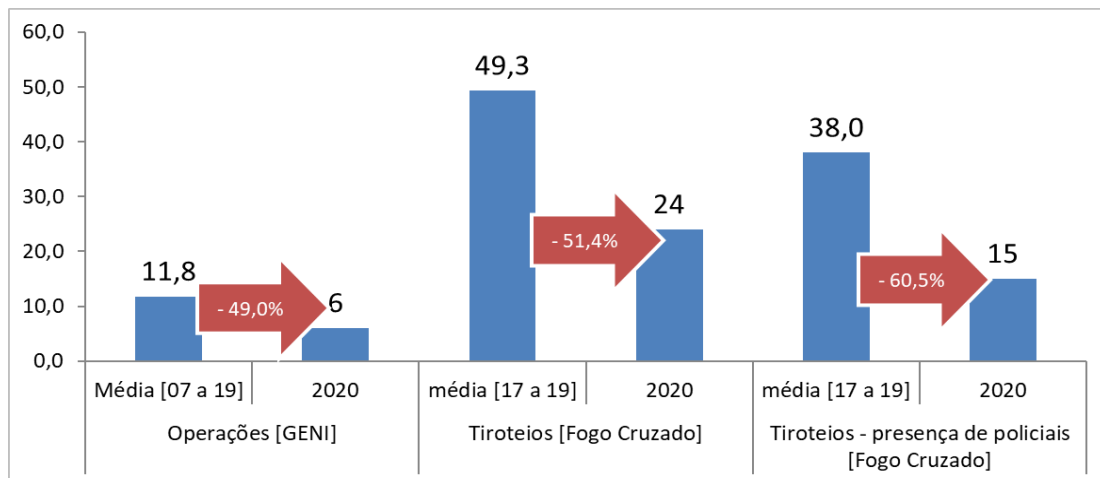
Os dados do Fogo Cruzado – RJ apontam também para uma significativa diminuição do número de mortos e feridos em tiroteios, como pôde ser observado no gráfico 3. Considerada em termos percentuais, tal diminuição é bastante semelhante à constatada com base nos dados do GENI/UFF sobre operações policiais acima apresentados: cabe destacar a grande convergência nos percentuais de redução de mortes em operações (-75%) e em tiroteios com presença de policiais (-72%), como também, em menor grau, a convergência nos percentuais de feridos em operações (-49%) e em tiroteios com presença de policiais (-60,5%). Os gráficos 4 e 5 apresentam sinteticamente essa comparação do percentual de redução do número de vítimas letais e de feridos notificados nas duas bases de dados de modo a perceber que o cotejamento das duas bases reforça os indícios não apenas de uma redução do número de mortos e feridos em tiroteios e operações, como também apresentam um percentual de redução que é bastante convergente.

Gráfico 4: Percentual de redução do número de mortos decorrentes de operações policiais e tiroteios com e sem presença policial na RMRJ



Fonte: GENI/UFF e Fogo Cruzado - RJ

Gráfico 5: Percentual de redução do número de feridos decorrentes de operações policiais e tiroteios com e sem presença policial na RMRJ



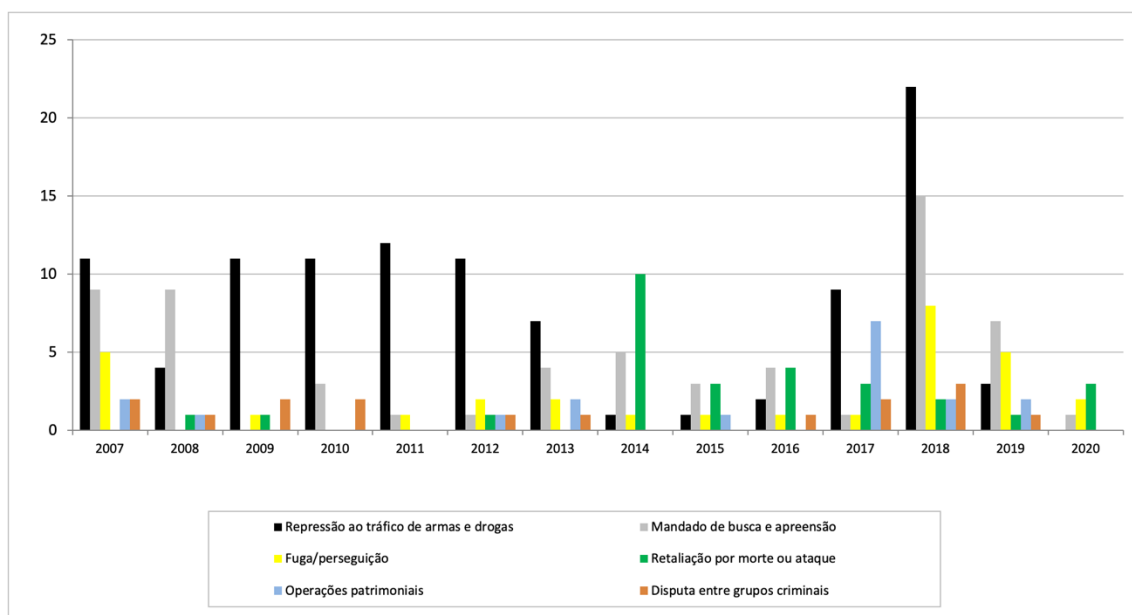
Fonte: GENI/UFF e Fogo Cruzado - RJ

Apesar de os dados acima constatarem a eficácia em preservar vidas da Decisão do Ministro Edson Fachin sobre o pedido de Medida Cautelar na ADPF 635, observou-se que operações policiais continuam sendo realizadas, ainda que com menor frequência. O monitoramento realizado pelo GENI/UFF constatou a ocorrência de 11 operações policiais em favelas no período entre os dias 5 e 19 de junho. A fim de avaliar se há indícios de descumprimento da determinação do Ministro Edson Fachin, que autoriza a realização de operações apenas “em hipóteses absolutamente excepcionais”, foram analisadas as motivações apresentadas para a realização das operações. Dada a determinação de que as operações fossem “devidamente justificadas por escrito pela autoridade competente, com a comunicação

imediate ao Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro – responsável pelo controle externo da atividade policial”, esperava-se encontrar a predominância de operações com maior grau de formalização, motivadas por procedimentos judiciais como os mandados de prisão ou de busca e apreensão, acreditando-se que seriam estas as operações avalizadas pelo Ministério Público, como determina a Decisão sobre pedido de Medida Cautelar na ADPF 635 proferida pelo Ministro Edson Fachin.

No entanto, contrariando essas expectativas e divergindo em relação à média e tendência da distribuição das motivações das operações nos anos anteriores, a principal motivação evocada para a realização de operações no período de 5 a 19 de junho de 2020 foi a retaliação por morte de policial e/ou ataque a unidade policial. Conforme é possível ver no gráfico abaixo, dentre as operações policiais com motivações válidas realizadas nos 15 dias que sucederam a Decisão do Ministro Edson Fachin, a maior parte foi motivada por retaliação por morte de policial e/ou ataque a unidade policial, fato somente ocorrido no ano de 2014, marcado pelo descontrole das ações policiais decorrentes da falência do modelo das UPP’s.

Gráfico 2 –Motivações válidas das operações policiais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (2007-2020)



Fonte: GENI/UFF

Como foi demonstrado em relatório de pesquisa apresentado anteriormente⁶, com escopo temporal maior, existe um padrão de alta letalidade, expresso da razão de mortos (policiais e civis) por operações, quando a motivação é “retaliação por morte de policial e/ou

⁶ Ver <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/21/operacoes-policiais-no-rio-de-janeiro>

ataque a unidade policial”, sobretudo quando comparadas com aquelas que têm por motivação “mandado de busca e apreensão”. Isto porque as motivações por morte ou ataque a unidade policial, são induzidas por ações voluntaristas, com pouco planejamento, baixa transparência e extrema violência, por vezes se configurando como atos de vingança institucional praticados indistintamente contra comunidades inteiras onde se acredita viverem os supostos agressores. Tais operações não costumam resultar de investigações e tendem a ser conduzidas a partir da discricionariedade policial e sem planejamento ou formalização jurídica e/ou administrativa. A referida pesquisa do GENI/UFF constatou ainda que as operações menos violentas são aquelas que resultam de mandados judiciais e, portanto, apresentam maior grau de formalização jurídica e/ou administrativa. Os dados apresentados no gráfico acima sugerem que as instituições policiais parecem estar infringindo as determinações do Ministro Edson Fachin, permitindo que seus agentes conduzam incursões armadas em favelas sem justificar e informar ao Ministério Público. Não se pode e nem poderia ser o objetivo, com base em dados de pesquisa, concluir pela ilegalidade de todas as operações contabilizadas no período. Contudo, a predominância de motivações de “retaliação por morte de policial e/ou ataque a unidade policial” indicam que possivelmente boa parte das operações de incursão armada em favelas realizadas durante os quinze dias em foco violam as exigências determinadas pela Decisão do Ministro sobre a Medida Cautelar.

Assim, o presente relatório, elaborado em observância ao rigor da pesquisa científica por pesquisadores da Universidade Federal Fluminense comprometidos com o interesse em qualificar o debate público, conclui que o deferimento da medida cautelar na ADPF 635 produziu efeitos positivos de redução da violência armada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Estima-se que foram salvas 18 vidas em apenas 15 dias e que, se mantida a tutela provisória incidental, muitas vidas mais serão salvas. Constatou-se também que operações continuaram ocorrendo durante a vigência da medida cautelar e que, face à motivação apresentada para a realização das mesmas, são fortes os indícios de que elas ocorreram ilegalmente, ao largo do marco legal da Decisão do Ministro sobre Medida Cautelar e da subsequente fiscalização pelo Ministério Público.