

Medindo a eficiência das operações policiais: Avaliação e monitoramento

RELATÓRIO DE PESQUISA

Elaboração:

Daniel Hirata

Carolina Grillo

Renato Dirk

Diogo Lyra

Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos - GENI

Universidade Federal Fluminense

Pesquisadora colaboradora:

Julia Sampaio

abril/2021

Sumário

Introdução	1
A construção de um indicador de eficiência das operações policiais	2
Metodologia de construção do indicador	3
Avaliando a eficiência das operações Policiais na RMRJ.....	5
Conclusões	7
Referências Bibliográficas	8

Introdução

O presente relatório, elaborado pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF), pretende subsidiar a elaboração do Plano de Redução da Letalidade Policial pelo Estado do Rio de Janeiro, previsto como resultado da audiência pública convocada pelo Supremo Tribunal Federal que ocorrerá entre os dias 16 e 19 de abril de 2021. Propomos aqui um **indicador de eficiência das operações policiais**, com vistas a contribuir para a avaliação dessas ações das forças policiais e o monitoramento do plano de redução da letalidade policial.

Como demonstrado em relatório anterior (Hirata, Grillo, Dirk e Lyra, 2021), a Decisão proferida pelo Ministro Edson Fachin no dia 5 de junho de 2020 e confirmada no plenário do STF no dia 5 de agosto, que restringiu as operações policiais realizadas no estado do Rio de Janeiro a casos “absolutamente excepcionais”, foi extremamente exitosa em diminuir a letalidade policial, ainda que esta tenha permanecido num patamar muito elevado. Isso se deve em parte ao flagrante descumprimento à Decisão do STF, mas também ao fato de as operações realizadas muito frequentemente resultarem em mortes. Assim, embora a liminar tenha forçado uma redução da quantidade de operações policiais realizadas, a letalidade dessas ações permanece extremamente elevada. Portanto, para que se possa avançar na redução da **letalidade policial** é imprescindível atuar também sobre a **letalidade das operações policiais**.

Nesse sentido, o indicador de eficiência das operações policiais elaborado pelo GENI/UFF pretende auxiliar na compreensão, avaliação e no monitoramento das operações policiais e, desta forma, conseguir atuar no enfrentamento à letalidade decorrente dessas ações. Após detalhar os parâmetros utilizados para a construção do indicador, apresentaremos uma análise da eficiência das operações policiais realizadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro entre 2007 e 2020 e quantificadas na base do GENI/UFF. Como será visto, apenas 1,7% das operações realizadas no período foram consideradas eficientes e 12,5% das operações foram consideradas desastrosas.

Argumentaremos que tamanha ineficiência é peça fundamental da perversa estruturação sistêmica, que associa despreparo, impunidade, corrupção e violência policial e colabora para a manutenção de altas taxas de violência letal. A avaliação e monitoramento das ações policiais são apresentados aqui como um instrumento de fiscalização democrática do uso da força pelo Estado, visando, primordialmente, à preservação da vida.

A construção de um indicador de eficiência das operações policiais

Nos regimes democráticos e dentro dos limites do Estado de Direito, a autoridade pública reivindica o monopólio da violência legítima, mas não a disposição ilimitada sobre a vida, como é próprio dos regimes autoritários. Para garantir que o mandato de uso da força conferido aos agentes de segurança não viole os direitos fundamentais, é necessária à sua delimitação normativa operacional, a transparência de critérios que justifiquem essas ações e a prestação de contas sobre seus resultados.

As políticas de controle do crime adotadas no Rio de Janeiro nas últimas décadas baseiam-se fundamentalmente em incursões armadas das forças policiais e/ou militares em favelas e bairros populares, e são caracterizadas pelo uso indiscriminado da força sobre a população negra, pobre e moradora de favelas. Além de custar a vida e integridade física de milhares de pessoas, impor experiências de terror a amplos contingentes populacionais, perturbar o funcionamento de serviços públicos e deteriorar a propriedade privada dos mais desfavorecidos, as operações policiais não colaboram com a redução das ocorrências criminais, como demonstramos em um relatório anterior (Hirata, Grillo e Dirk, 2020). Essas ações ocorrem, portanto, ao revés de políticas públicas elaboradas com base em diagnósticos fundamentados em dados e evidências e distanciam-se da lógica dos direitos e da prestação de serviços públicos.

Sabe-se que a brutalidade policial dificilmente resulta em responsabilização legal, dado que 99,2% dos inquéritos de homicídios decorrentes de suposta oposição à intervenção policial são arquivados a pedido do próprio Ministério Público, sem que as circunstâncias das mortes sejam devidamente apuradas (Misse et al., 2013). Tal ausência de controle e fiscalização sobre o uso da força por parte de agentes do Estado colaborou historicamente para a corrupção das forças policiais e o envolvimento de seus agentes com o crime organizado, à medida que faculta a utilização do poder que lhes é delegado pelo Estado para a obtenção de vantagens privadas (Misse, 2006). Assim, o uso abusivo ou criminoso da força, a autorização tácita para matar e a certeza da impunidade alimentam o desvio de funções das forças de segurança, criando um círculo vicioso entre violência policial e corrupção (Soares, 2020).

Tem sido antes como resposta da Justiça à mobilização da sociedade civil fluminense do que como iniciativa do Governo do Estado que o enfrentamento dessa questão tem avançado. No entanto, as decisões judiciais precisam ser cumpridas para que produzam os efeitos almejados e, no caso das operações policiais, há resistência por parte das instituições públicas ao nível estadual em exercer as suas atribuições de fiscalização ou mesmo em operar com transparência que propicie o exercício de controles democráticos por parte da sociedade civil. É em face das lacunas de prestação de contas do poder público em relação ao uso da força pelo Estado e a fim de colaborar com a defesa da vida que o GENI/UFF elaborou uma proposta de indicador de eficiência das operações policiais.

Os indicadores sociais são ferramentas importantes para orientar processos de avaliação, monitoramento e de tomada de decisões no que tange aos problemas concretos da sociedade (Januzzi, 2004). Na área de segurança pública, há uma série de indicadores que visam ao controle do crime e o monitoramento da atividade policial e que, no entanto, parecem não orientar as políticas adotadas no Rio de Janeiro – estado que abandonou o Sistema Integrado de Metas (SIM), apesar de este ter contribuído para a redução das ocorrências criminais no período em que vigorou (2009 e 2013). No que se refere às operações policiais, não existe indicador algum visando o monitoramento da sua eficiência e tampouco dados oficiais que subsidiem a sua elaboração, muito embora sejam elas o principal instrumento de ação em segurança pública no Rio de Janeiro. As operações concentram parte significativa dos recursos financeiros, tecnológicos e humanos do governo do estado e são também a principal circunstância em que se dá a letalidade policial. Por essa razão, é imprescindível a construção de indicadores que possam contribuir para tornar público o escrutínio sobre a eficiência dessas ações.

Metodologia de construção do indicador

A construção do indicador de eficiência aqui proposto utilizou a base de dados do GENI/UFF sobre operações policiais em favelas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que reúne informações coletadas em veículos de imprensa 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 referem-se aos municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro no período de 2007-2021.

Ao se criar um indicador de eficiência das operações policiais, é necessário estabelecer parâmetros objetivos e as escolhas sobre eles deve ser tão transparente quanto o seu resultado, permitindo assim que seus critérios basilares sejam também objeto de discussão. Consideramos

que a vida é o valor último da segurança pública, portanto as cautelas necessárias à sua preservação devem assumir uma posição central na orientação das operações policiais. Nesta direção, as operações planejadas e avalizadas por autoridades devem ser valorizadas, em detrimento daquelas caracterizadas pela discricionariedade e o imprevisto. Assim como as apreensões de armas devem ser prioritárias em relação a outros tipos de apreensão/recuperação de patrimônio. Dessa forma, existem três dimensões principais que compõem o indicador de eficiência das operações policiais: *os impactos para os envolvidos nessas ações* (mortos, feridos e presos); *as motivações das operações* (mandado de prisão e/ou busca e apreensão, repressão ao tráfico de drogas e armas, disputas entre grupos criminais, fuga e/ou perseguição, patrimoniais, retaliação por morte ou ataque a unidade policial); e *as apreensões* (armas, drogas, cargas, veículos de carga e veículos).

Dessa forma, procedeu-se à elaboração de um sistema de pontuação dessas dimensões e uma categorização escalar:

Tabela 1: Pontuação dos indicadores e dimensões

dimensão	indicador	qtde	pontuação	pto máxima	pto máxima dimensão
Envolvidos	Mortos	0	4	4	7
		1 -2	-2		
		3 ou mais	-5		
	Feridos	0	2	2	
		1 -2	-1		
		3 ou mais	-3		
Presos	Sim	1	1		
	Não	0			
Apreensões	Armas	Sim	2	2	4
		Não	0		
	Drogas	Sim	1	1	
		Não	0		
	Recuperação de bens	Sim	1	1	
		Não	0		
Motivação	Mandado de busca e apreensão		4	4	4
	Disputa grupos criminais		2		
	Operações patrimoniais		1		
	Repressão ao tráfico		1		
	Fuga/perseguição		-2		
	Retaliação por morte/ataque		-4		
	Outros		0,5		
	Sem informação		0		

Categorização do indicador de operações policiais:

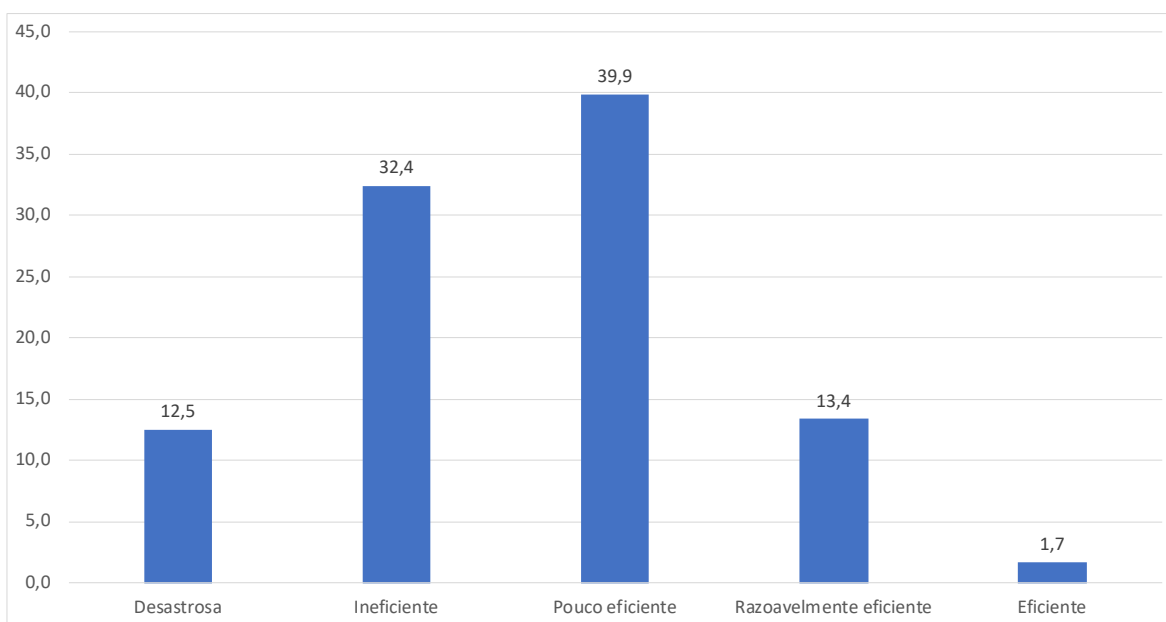
- 1. Desastrosa: [-12 a 0,5]
- 2. Ineficiente: [1 a 6,5]
- 3. Pouco Eficiente: [7 a 10,5]
- 4. Razoavelmente Eficiente: [11 a 13,5]
- 5. Eficiente: [14 a 15]

As operações policiais melhor avaliadas teriam nenhum morto ou ferido e prisões e apreensões (sobretudo armas) como resultado, além de motivações associadas a procedimentos judiciais e investigativos (como mandados de prisão ou busca e apreensão) ou ao atendimento de demandas urgentes da população residente em favelas (como as causadas por disputas entre grupos criminais). Inversamente, as operações com pior avaliação seriam aquelas com mais mortos e feridos, sem prisões e apreensões e motivadas por ações reativas como retaliações e perseguições improvisadas.

Avaliando a eficiência das operações Policiais na RMRJ

Uma vez apresentados os critérios de pontuação que orientaram a elaboração do indicador, podemos proceder à análise das operações quantificadas na base do GENI/UFF segundo a sua eficiência, como mostra o gráfico 1.

Gráfico 1: Eficiência das operações policiais na RMRJ (total entre 2007-2020)



Fonte: GENI/UFF

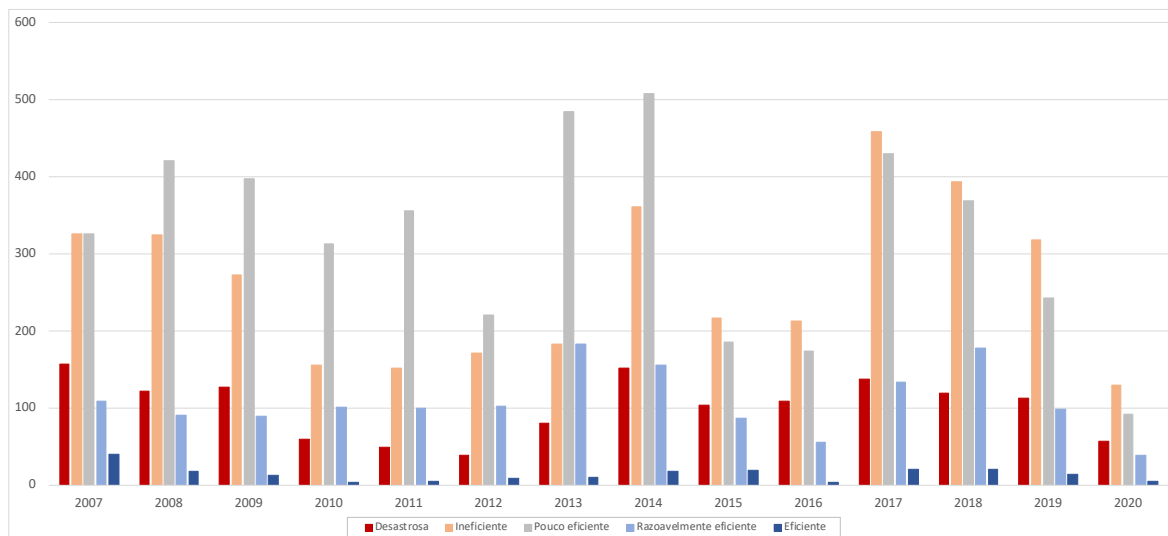
No período entre 2007-2020, quase 85% de todas as operações obtiveram resultados pouco eficientes, ineficientes ou desastrosas. Apenas 1,7% de todas as operações podem ser consideradas eficientes no período. Vale lembrar que isso significa que boa parte das operações realizadas não resultaram de procedimentos judiciais, mas sim da discricionariedade policial, e tiveram como resultado, antes mortos e feridos, do que prisões e apreensões. Como as operações policiais são o principal instrumento da ação pública na área de segurança no Rio de Janeiro, além serem as principais circunstâncias e situações da letalidade policial, estes resultados mostram o uso abusivo da força pelas autoridades políticas e policiais.

A decisão do STF de restringir as operações policiais salvo em casos “absolutamente excepcionais”, fez com que, em apenas um ano, a diminuição da frequência de operações (- 59%) fosse a maior dos últimos 14 anos na RMRJ, maior, inclusive, que durante todo o período de vigência do projeto das UPP’s (- 43%). O impacto mais importante da restrição das operações policiais foi cessar uma escalada ininterrupta da violência policial desde 2014, pois 2020 foi o ano com a maior redução na letalidade policial dos últimos 15 anos (34%). Pelos cálculos do GENI/UFF, até agora foram salvas 288 vidas.

Importante dizer que isto ocorreu sem que fosse percebido aumento da criminalidade: nesse mesmo ano houve redução tanto os crimes contra vida (- 24%), como dos crimes contra o patrimônio (- 39%) (Hirata, Grillo, Dirk, Lyra, 2021). Esse último fato é muito importante de ser destacado, porque prova que o respeito aos direitos humanos, a dignidade da vida humana e o enfrentamento da letalidade policial não se opõem ao controle do crime, muito pelo contrário.

Mas estes resultados poderiam ter sido ainda melhores, se tivesse sido possível diminuir a letalidade das operações policiais. A restrição das operações policiais diminuiu de forma significativa o número de operações e, conseqüentemente, a letalidade policial, mas não logrou a aumentar a eficiência das operações policiais, como é possível perceber no gráfico 2.

Gráfico 2: Eficiência das operações policiais na RMRJ (2007-2020)



Fonte: GENI/UFF

Como as operações policiais continuaram muito ineficientes mesmo depois da Decisão do STF, este parece ser um limite a ser enfrentado para que se possa avançar na redução da letalidade policial. O indicador de eficiência das operações policiais mostra de forma bastante clara este limite da decisão do STF, que poderia ser ultrapassado caso medidas de redução da letalidade das operações fossem tomadas. O cálculo da eficiência das operações policiais é um aspecto decisivo que deveria ser contemplado no futuro plano de redução da letalidade policial, objeto da audiência pública a ser realizada entre os dias 16 e 19 de abril.

Conclusões

Pode-se certamente comemorar a decisão do STF como um ponto de inflexão importante, senão o mais importante nos últimos anos, no sentido de impor limites democráticos à violência de Estado, mas o descumprimento da Decisão pelas autoridades e a recorrência da ineficiência das operações policiais continuam ainda como desafios a serem enfrentados. Para avançar nessa direção, será necessário aprimorar instrumentos de controle, com protocolos operacionais mais restritos, claros e bem definidos e maior transparência nos dados sobre as operações policiais, permitindo, assim, que o cumprimento desses protocolos seja devidamente monitorado com base em números e evidências. A imperícia das operações policiais que resultam em mortes deve ser corrigida retornando os policiais ao treinamento e, frente ao dolo, proceder a responsabilização rigorosa e exemplar. Para que isto seja possível, é necessário que as mais altas autoridades policiais e órgãos com atribuição de controle externo das polícias, a saber, o MPRJ, colaborem com a sociedade civil e o Judiciário para a orientação e o controle da atividade policial. Nesse sentido,

existe uma forte expectativa de que, entre os desdobramentos diretos da audiência pública convocada pelo STF, seja elaborado um plano de redução da letalidade policial no Rio de Janeiro. Caso isto se realize, o indicador de eficiência das operações policiais construído pelo GENI/UFF poderá ser utilizado como ferramenta de avaliação, monitoramento dos resultados dessas operações.

Referências Bibliográficas

HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina; DIRK, Renato. Operações policiais e ocorrências criminais: por um debate público qualificado. Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social, Rio de Janeiro, p. 1-19, 2020. Disponível em: <<https://www.reflexpandemia.org/texto-57>>.

HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina; DIRK, Renato; LYRA, Diogo. Operações policiais e violência letal no Rio de Janeiro: Os impactos da ADPF 635 na defesa da vida. Disponível em: geni.uff.br, 2021.

JANUZZI, Paulo de Martino. Indicadores sociais no Brasil – conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Editora Alínea, 2004.

MISSE, Michel. Crime e Violência no Brasil Contemporâneo. Rio de Janeiro: Lúmen Juris, 2006.

MISSE, Michel et al. Quando a Polícia Mata: homicídios por atos de resistência no Rio de Janeiro (2002-2011). Rio de Janeiro: Booklink, 2013.

SOARES, Luiz Eduardo. 2020. Nota técnica anexada aos autos da ADPF 635.