

Por um
Plano de Redução da Letalidade Policial
e sua supervisão pelo
Observatório Judicial sobre a Polícia Cidadã

RELATÓRIO DE PESQUISA

Elaboração:

Daniel Hirata

Carolina Grillo

Renato Dirk

Diogo Lyra

Maria Isabel Couto

Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos – GENI/UFF

Fogo Cruzado - RJ

Pesquisadora colaboradora:

Julia Sampaio

Novembro/2021

Introdução

O presente relatório, realizado pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) e o Datalab Fogo Cruzado foi elaborado com o intuito de fomentar o debate público e instruir o julgamento dos embargos de declaração no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 635 – a ADPF das Favelas. Na iminência da decisão do pleno do Supremo Tribunal Federal sobre a questão, pretende-se oferecer subsídios empíricos e compreensivos, tendo como referência o voto do relator, Ministro Edson Fachin.

Este relatório tem por objetivo:

1. Problematizar o desmonte e a ausência de políticas públicas para a questão das operações policiais, que acentua o gravíssimo quadro da letalidade policial no Estado do Rio de Janeiro;
2. Descrever os efeitos de tal cenário no aprofundamento da brutalidade e da corrupção policial, com especial atenção para o inaceitável impacto sobre crianças e adolescentes e o favorecimento de determinados grupos armados;
3. Apontar os principais entraves e sugerir formas de aperfeiçoamento da implementação de um efetivo controle das operações policiais com vistas a elaboração do Plano de Redução da Letalidade Policial e do Observatório Judicial da Polícia Cidadã.

A pesquisa utilizou dados provenientes dos anexos referidos no ofício eletrônico nº 182448/2020/STF do Ministério Público do Rio de Janeiro constante nos autos do processo da ADPF 635, que necessitam breve contextualização. A Decisão do 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”, teve um impacto institucional, sobremaneira positivo, uma vez que se tornou imprescindível que as forças policiais comuniquem a realização das operações policiais em até 24 horas ao Ministério Público, com vistas a realização do controle externo da atividade policial. Desta forma, houve certa sistematização dessas comunicações nos anexos referidos no ofício eletrônico nº 182448/2020/STF do Ministério Público do Rio de Janeiro aos quais o Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) obteve acesso por meio de decisão do Ministro Edson Fachin.

A codificação e sistematização desses anexos permitiu a construção de uma base de dados sobre operações policiais, referente ao período de junho a novembro de 2020. Tais dados foram analisados em conjunto com dados sobre ocorrências criminais produzidos pelo Instituto

de Segurança Pública (ISP-RJ), dados do Datalab Fogo Cruzado sobre tiroteios e dados sobre operações policiais produzidos pelo GENI/UFF, a fim de situar de um ponto de vista mais geral os anexos referidos no ofício eletrônico nº 182448/2020/STF. Também se procedeu ao cruzamento pertinente dessas três bases afim de compreender os impactos das operações policiais, do funcionamento do arranjo institucional pós Decisão à luz das instruções normativas que regulam as operações policiais, assim como o fluxo de informações e a integração institucional entre forças policiais e Ministério Público.

O Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ) é um órgão do Governo do Estado do Rio de Janeiro cuja atribuição é compilar e divulgar estatísticas elaboradas a partir dos registros de ocorrências criminais e administrativas, dentre as quais selecionamos aquelas que poderiam nos informar acerca dos crimes contra a vida e os crimes contra o patrimônio. Os dados solicitados ao ISP-RJ foram os de vítimas de (1) morte por intervenção de agente do Estado e (2) letalidade violenta. Já a base de dados do GENI/UFF sobre operações policiais em favelas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro reúne informações coletadas em veículos de imprensa sobre a (1) data e local em que são realizadas as operações, (2) quais os órgãos e 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. Por fim, os dados do Datalab Fogo Cruzado - RJ que, desde o ano de 2016, vem contabilizando a ocorrência de tiroteios na RMRJ, reunindo informações sobre a data, local, duração, número de mortos e feridos e distinguindo a participação de agentes públicos de segurança ou não. 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 policiais e da ocorrência de tiroteios no espaço urbano da RMRJ, não contabilizados pelo ISP-RJ. Como demonstrado no relatório de pesquisa¹ publicado em dezembro de 2019 e, como será demonstrado à frente neste relatório síntese, foi identificada forte correspondência entre os dados produzidos pelo GENI/UFF, o Fogo Cruzado e os dados do ISP-RJ.

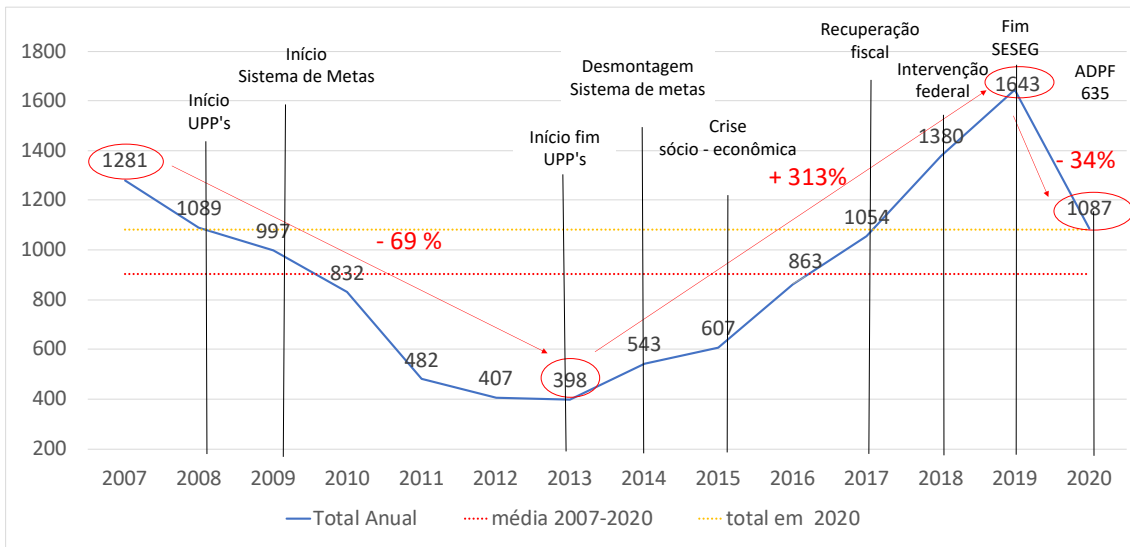
I –Letalidade Policial, Operações Policiais e Políticas Públicas

Parece desnecessário reiterar que há um problema no uso da força estatal no Rio de Janeiro quando percebemos que, nos últimos 15 anos, 13 584 pessoas perderam a vida pelas

¹ Hirata, Daniel; Grilo, Carolina; Dirk, Renato. Roubos, proteção patrimonial e letalidade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll. Acesso em: <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/04/roubos-protacao-patrimonial-e-letalidade-no-rio-de-janeiro> .

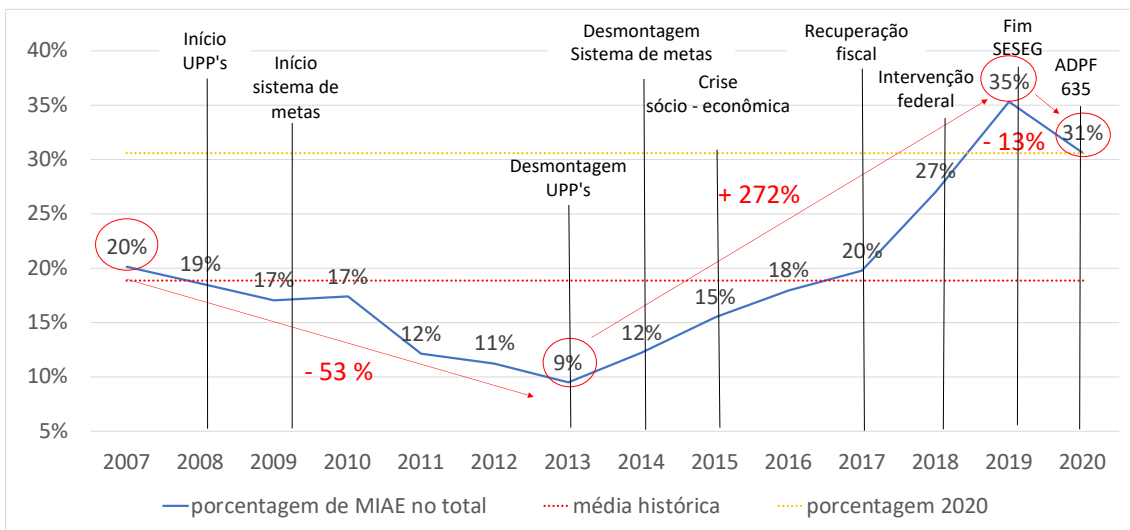
mãos das forças policiais, grande parte delas nas 11 383 operações policiais realizadas entre 2007-2021 na Região Metropolitana. Neste mesmo período, quase 1 em cada 5 mortes ocorridas no Rio de Janeiro foi resultado de ações policiais. Este quadro vem sendo dramaticamente agravado nos últimos anos, como é possível observar nos gráficos abaixo.

Gráfico 1: Mortes por intervenção de agente do Estado na RMRJ
(valores médio e absoluto, 2007-2020)



Fonte: ISP – RJ

Gráfico 2: Percentual de mortes por intervenção de agente do Estado no total dos crimes contra a vida na RMRJ (valores médio e absoluto, 2007-2020)



Fonte: ISP – RJ

O crescimento da letalidade policial ocorre com o desmonte das UPP's e do sistema de metas, no bojo da crise socioeconômica, e não parou de aumentar mesmo após a recuperação fiscal, alcançando um patamar máximo em 2019, ano de extinção da Secretaria de Segurança Pública: 1643 mortes, número 313 % maior que o observado em 2013. Ao que parece, a melhora das condições financeiras, administrativas e operacionais do Estado não foi acompanhada por uma diminuição das mortes praticadas por policiais, mas, pelo contrário, impulsionou o seu incremento. Além disso, é importante destacar que: 1) a intervenção federal em 2018 trouxe tropas do Exército para se somar às já violentas polícias do Rio de Janeiro nas incursões armadas realizadas em favelas, contribuindo para o aumento das mortes decorrentes dessas ações, e; 2) a extinção da SESEG conferiu maior autonomia às polícias e inviabilizou o controle político e administrativo da letalidade policial. Somente no ano de 2020, em que o STF determinou a suspensão das operações policiais, essa tendência parece encontrar alguma resistência.

Ademais, a manutenção da trajetória de aumento da letalidade policial no contexto da diminuição dos homicídios dolosos iniciada 2017 contribuiu para que o peso das mortes praticadas por policiais no total dos crimes contra a vida tenha crescido tanto no período, passando de 9 % em 2013 para 35 % em 2019. Nos primeiros oito meses de 2021, as forças policiais responderam por 37 % do total dos homicídios. A polícia transforma-se, assim, em agente propulsor da violência letal, responsável por uma parcela cada vez maior das mortes violentas na RMRJ. Este processo pode ser chamado de “estatização das mortes”². Para se ter uma dimensão desse fenômeno no contexto do Rio de Janeiro, a porcentagem média nacional das mortes cometidas por policiais no total de mortes em 2019 foi de 13% (FBSP, 2020), enquanto na Região Metropolitana do Rio de Janeiro essa porcentagem foi de 35%.

Para qualificarmos a “estatização das mortes” historicamente, assim como o impacto da ADPF 635 neste fenômeno incompatível com a atuação policial em regimes democráticos, é preciso compreender a letalidade policial de forma situada, nas circunstâncias onde ela ocorre, ou seja, as operações policiais. A variação das operações policiais no período considerado já foi analisada pelo GENI/UFF em outro relatório³, mas cabe, contudo, retomar alguns pontos e destacar os últimos anos. Pela própria proposta do projeto das UPP's, de fixação de bases policiais em favelas e comunidades, não é de se surpreender que o número de operações caia

² Como colocado pelo pesquisador do CESeC Pablo Nunes ao divulgar dados de operações policiais do Observatório da Segurança RJ Ver: “Operações policiais no Rio: mais frequentes, mais letais, mais assustadoras”, publicada em 09 de julho de 2019, Disponível em: <http://observatorioseguranca.com.br/operacoes-policiais-no-rio-mais-frequentes-mais-letais-mais-assustadoras/> (acesso em 17/03/2021).

³ Hirata, Daniel; Grilo, Carolina; Dirk, Renato. Roubos, proteção patrimonial e letalidade no Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll. Acesso em: <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/04/roubos-protexao-patrimonial-e-letalidade-no-rio-de-janeiro> .

no período de funcionamento do projeto, ainda que no momento inicial de ocupação as operações fossem muito utilizadas. Em segundo lugar, o sistema de metas parece ter sido um fator importante de reforço dessa tendência de variação na metade dos anos 2000 (Misse, D. 2014). Com a desmontagem das UPP's e do sistema de metas, o número das operações policiais voltou a aumentar. Por fim, a extinção da Secretaria de Segurança Pública, em 2019, é um marco da política de “tiro da cabecinha”, o que produziu não só um aumento das operações, mas também uma letalidade das operações bastante significativo.

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%). Como apontado ao longo do relatório, o impacto mais importante da restrição das operações policiais foi ter reduzido em 34% a letalidade policial e, portanto, ter reduzido o peso das mortes cometidas pelas polícias no total dos crimes contra a vida. Finalmente, é fundamental enfatizar que esses avanços não foram acompanhados de um aumento dos crimes contra a vida e contra o patrimônio, o que prova, uma vez mais, que o respeito aos direitos humanos e o enfrentamento da letalidade policial não se opõem ao controle do crime⁴.

O que este rápido percurso, que retoma análises aprofundadas em outros relatórios, nos aponta? A evidência de que as políticas públicas direcionadas para o controle das operações policiais têm impacto direto na redução da letalidade policial e que seu desmonte produz o crescimento das mortes decorrentes de intervenção de agente de estado. Já faz quase dez anos que na prática extinguíram-se iniciativas com efeitos na redução da letalidade policial como as UPP's e o sistema de metas. No lugar, foi decretada a intervenção federal, tão cara quanto desastrosa, e a extinção da Secretaria de Segurança Pública (SESEG), verdadeiro retrocesso institucional que precisa ser revertido o quanto antes. O fato é que nestes últimos anos não foi apresentada nenhuma política pública que faça jus a essa denominação. Para que se possa caracterizar um conjunto de ações estatais como política pública é desejável que um diagnóstico preciso e baseado em dados e evidências (evidence-based policy) aponte os objetivos, que a execução destes objetivos seja transparente e, por fim, que se preste contas com vistas à avaliação e aprimoramento dos objetivos traçados (accountability). Infelizmente o que predomina é a desmontagem das políticas existentes e a implementação de ações que só

4Monteiro, J., Fagundes, E., & Guerra, J. (2020). Letalidade policial e criminalidade violenta. *Revista De Administração Pública*, 54(6), 1772–1783. <https://doi.org/10.1590/0034-76122020006>. Hirata, Daniel; Grilo, Carolina; Dirk, Renato (2020). Operações policiais e ocorrências criminais: por um debate público qualificado. *Revista Dilemas*. Acesso em: <https://www.reflexpandemia.org/texto-57>.

umentam o número inaceitável de vidas negras, pobres e faveladas, mesmo dentro dos padrões incivilizados do Brasil.

Na ausência de políticas públicas voltadas para o controle democrático da atividade policial, as operações policiais vêm se configurando não como um instrumento de uso da força com vistas ao provimento de segurança, mas sim como motor impulsionador da insegurança. As operações policiais vêm se estruturando por meio do uso indiscriminado da força, como também na sua apropriação pessoal e/ou criminal, no quadro das disputas entre os diversos grupos armados presentes no Rio de Janeiro. A brutalidade dessas ações dirigidas nas ações em favelas e o seu uso instrumental para favorecer as chamadas milícias são as duas faces do não cumprimento de protocolos de uso da força, do seu ocultamento e a ausência de controles internos e externos que permitam amparar essas ações nos limites estritos da lei constitutivos do monopólio legal dos meios coercitivos. Como veremos no próximo item, os anexos contidos no ofício eletrônico nº 182448/2020/STF do Ministério Público são bastante claros a esse respeito. A ausência de políticas públicas para regular o uso da força, portanto, vêm reforçando o caráter brutal e corrupto das forças policiais, que passam a produzir efeitos de ameaça aos habitantes do Estado do Rio de Janeiro e, ao próprio Estado como instituição de governo de territórios e populações.

Nesse contexto, tem sido sobretudo por meio do engajamento da sociedade civil que o enfrentamento do problema público da letalidade policial associado às operações policiais tem sido pensado na lógica das políticas públicas e no quadro do Estado de Direito. Em um momento adverso às mediações políticas entre Estado e Sociedade, as ações judiciais têm sido fundamentais para a garantia dos direitos civis e para a formulação de políticas públicas voltadas ao enfrentamento desse problema tão grave quanto persistente. Cabe destacar o julgamento do caso Nova Brasília pela Corte Interamericana (CIDH) de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA) no caso das chacinas ocorridas nos anos de 1994 e 1995 na favela de Nova Brasília, no Complexo do Alemão; a Ação Civil Pública nº 0215700-68.2016.8.19.0001 protocolada no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro em junho de 2016, conhecida como ACP da Maré, relativa as operações policiais no chamado Complexo da Maré; e, mais recentemente, a Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de número 635 – a ADPF 635 ou ADPF das Favelas, julgado no Supremo Tribunal Federal. Essas ações judiciais apresentam pedidos muito semelhantes, que foram se acumulando e amadurecendo nos debates travados ao longo dos processos e que envolveram movimentos de favela e de familiares de vítimas de violência de estado, organizações de direitos humanos, pesquisadores especialistas nos temas, partidos políticos e representantes de órgãos estatais. Dentre esses pedidos, talvez o mais importante

porque contempla todos os outros e encontra-se reiterado nas três ações judiciais, seja a elaboração de um plano de redução da letalidade policial e sua supervisão por membros da sociedade civil. O voto do Ministro Edson Fachin, que expressou emblematicamente o mecanismo democrático contido na realização da audiência pública relativa à ADPF 635, convoca à formação de um Observatório Judicial sobre a Polícia Cidadã, composto por representantes do STF, pesquisadores, representantes das polícias e de entidades da sociedade civil.

Por meio dos anexos contidos no ofício eletrônico nº 182448/2020/STF do Ministério Público do Rio de Janeiro e do seu cotejamento com dados do Instituto de Segurança Pública (ISP) e do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF), as próximas sessões vão apresentar informações sobre as operações policiais no Rio de Janeiro que permitam um entendimento qualificado sobre os seus principais problemas (Item II) e sugestões de um modelo eficiente de sua utilização como parte de uma política pública de segurança, visando oferecer elementos que ajudem na elaboração de um possível plano de redução da letalidade policial (Item III).

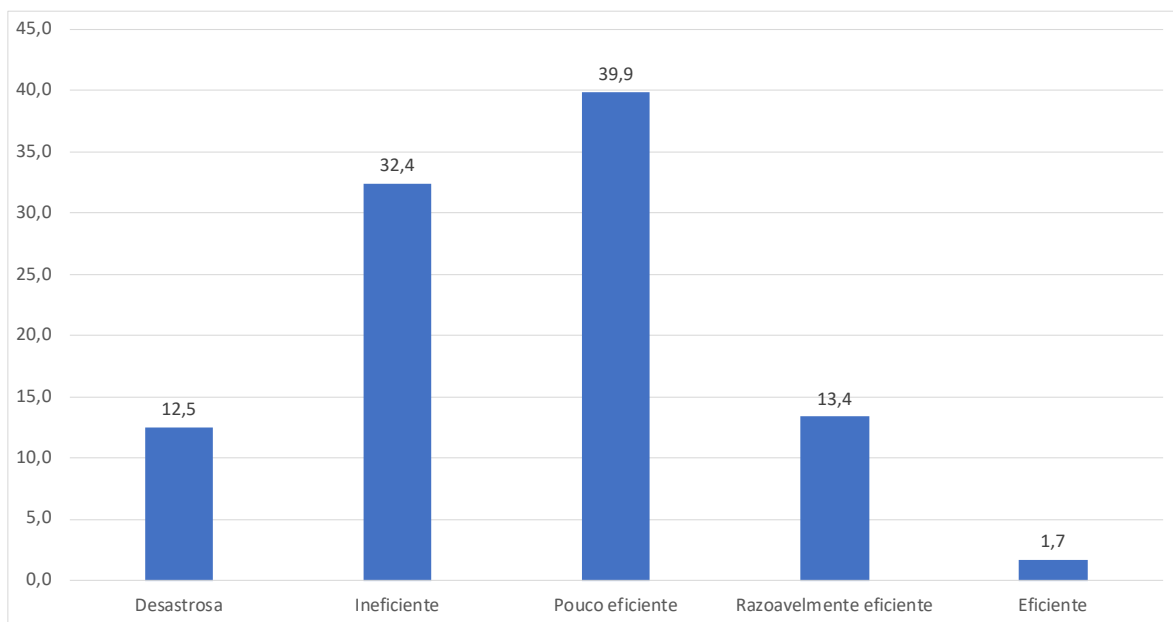
II- Operações policiais: ineficiência baseada na brutalidade e corrupção

Em relatório apresentado quando da realização da audiência pública convocada pelo Ministro Edson Fachin no âmbito da ADPF 635, o Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) apresentou um indicador de eficiência das operações policiais com vistas a contribuir para compreensão, avaliação e monitoramento dessas ações⁵. 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 mais as ações adotadas no Rio de Janeiro – como provado pelo abandono do Sistema Integrado de Metas (SIM), apesar de este ter contribuído para a redução das ocorrências criminais no período em que vigorou (2009 a 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 da ação

⁵ Hirata, Daniel; Grilo, Carolina; Dirk, Renato; Lyra, Diogo (2021). Medindo a Eficiência das Operações Policiais: avaliação e monitoramento. Acesso em: http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/04/Relatorio-audiencia_indicador_Final.pdf.

pública na área da segurança 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 ocorre 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. Os resultados do teste do indicador podem ser observados no gráfico abaixo (gráfico 3).

Gráfico 3: Eficiência das operações policiais na RMRJ
(total entre 2007-2020)



Fonte: GENI/UFF

A análise preliminar da eficiência das operações policiais, considerando a Região Metropolitana do Rio de Janeiro no período entre 2007 e 2020 constatou a extrema ineficiência destas ações, cujos resultados são pouco eficientes, ineficientes ou desastrosos em cerca de 85% dos casos. Apenas 1,7% de todas as operações podem ser consideradas eficientes neste período e 12,5% das operações foram consideradas desastrosas. Tamaña ineficiência é parte da perversa estruturação sistêmica exposta anteriormente, que se faz mediante a ausência do controle democrático da atividade policial, favorecendo a brutalidade e corrupção. Nos próximos itens versaremos sobre alguns de seus aspectos.

Brutalidade policial: um olhar sobre crianças e adolescentes

A brutalidade policial ganha seus contornos mais dramáticos para casos envolvendo crianças e adolescentes. As operações policiais que resultam na morte de civis são consideradas ineficientes na medida em que a vida consiste no principal bem a ser protegido por agentes

públicos de segurança. Como demonstramos anteriormente, o índice de eficiência dessas operações no Rio de Janeiro é marcado por resultados pífios. Contudo, quando avaliamos tais ações à luz de um recorte etário, as reiteradas mortes de crianças por agentes de segurança nas favelas de todo o estado só poderiam ser corretamente descritas nos termos de uma verdadeira irresponsabilidade das forças policiais. Entre janeiro de 2019 e outubro de 2021, policiais mataram 102 crianças e adolescentes no Rio de Janeiro. No mesmo período, as polícias de todo os EUA mataram 37. Considerando que a população estimada do Rio de Janeiro é de pouco mais de 17 milhões de habitantes e a dos EUA se aproxima dos 335 milhões, a taxa de crianças e adolescentes assassinados é de seis por milhão de habitantes no Rio de Janeiro e de 0,1 por milhão entre norte-americanos. Isso significa que a polícia fluminense mata 60 vezes mais que todas as polícias dos EUA juntas.

As mortes envolvendo adolescentes no Rio de Janeiro, quando ocorrem durante uma operação policial, costumam ser justificadas pela própria corporação em vista do que seria uma massiva presença dessa faixa etária nas fileiras dos grupos armados que comercializam drogas nas favelas. Os números absolutamente desproporcionais de mortes de adolescentes ganham, por assim dizer, um arremedo de justificativa que, entre uma parcela substantiva da população, mas sobretudo entre os próprios atores do sistema de justiça criminal, parece suficiente para declinar de responsabilidades a ação policial nesses episódios. Mas e quando as vítimas são crianças? De acordo com dados do Fogo Cruzado, 19 crianças foram mortas e 37 foram feridas pela polícia entre janeiro de 2019 e outubro de 2021. Sob que ângulo essa cifra pode ser justificada, sobretudo se considerarmos que, das 19 crianças assassinadas pela polícia, 4 foram mortas e outras 4 baleadas dentro de suas próprias residências?

Entre todos os estados da federação, o Rio de Janeiro é aquele onde se registra o maior número de crianças mortas por policiais. Mas também é o estado campeão em ferimentos e mortes de crianças alvejadas por "balas perdidas" em todo Brasil. No período ora analisado, foram 40 crianças baleadas, 15 delas de forma fatal. Não se trata de uma coleção de casos isolados, mas de uma lógica sistêmica que investe tempo, esforços e recursos públicos para matar ou, na melhor das hipóteses, assumir conscientemente esse risco. Um dos melhores indicadores para embasar nossa afirmação consiste nos tiroteios ocorridos nos entornos escolares. Para tanto, levaremos em consideração os dados produzidos para o ano de 2019, quando as escolas se encontravam em funcionamento normal, no período que antecedeu a pandemia. De acordo com os dados do Fogo Cruzado, somente naquele ano, foram registrados 3.235 tiroteios no entorno escolar, 854 deles com a presença de policiais. Em média, foram 12 tiros por dia ao redor de escolas no Rio de Janeiro, resultando em 445 mortos e 441 feridos nas proximidades das 1941 escolas afetadas. Esses dados são alarmantes, sobretudo se

considerarmos o começo das aulas presenciais no Rio de Janeiro, em um momento no qual a letalidade das operações policiais tem atingido níveis agudos.

Os danos irreparáveis sofridos pelas crianças pobres do Rio de Janeiro não se limitam aos ferimentos e mortes por disparos de armas de fogo. Ao lado da dor física, os transtornos psicológicos são elevados e as possibilidades de desenvolvimento restritas. Em 2017, um ano que, apesar de registrar altos índices de letalidade policial, ainda se encontrava em patamares bem menores que o dos últimos anos que o seguiram, a UNICEF emitiu um comunicado às autoridades brasileiras, afirmando que as crianças do Rio de Janeiro "estão sob um grande risco de não serem capazes de desenvolver seu potencial completo" e que há "um impacto psicossocial devastador em crianças, com muitas delas sofrendo de síndromes de estresse, como pesadelos e ansiedade".

Corrupção: operações policiais e grupos armados

A corrupção policial assume diferentes facetas, mas nos concentraremos apenas naquela diretamente envolvida nas operações policiais e suas relações com os grupos armados presentes no Rio de Janeiro. Em primeiro lugar, é preciso ressaltar que as operações policiais de fato proporcionam prejuízos aos grupos criminais armados, pois frequentemente resultam na prisão ou morte de suspeitos e a apreensão de armas, mercadorias e dinheiro. A recorrência das operações também impõe a esses grupos a necessidade de investir recursos na segurança armada dos territórios controlados e/ou subornar agentes públicos para que reduzam a repressão aos seus negócios (Misse, 1999, 2006). Assim, as operações das forças da ordem realizadas em território sob o domínio de grupos criminais armados nos parecem ser o melhor indicador de direcionamento do uso da força estatal e, portanto, de favorecimento político-coercitivo.

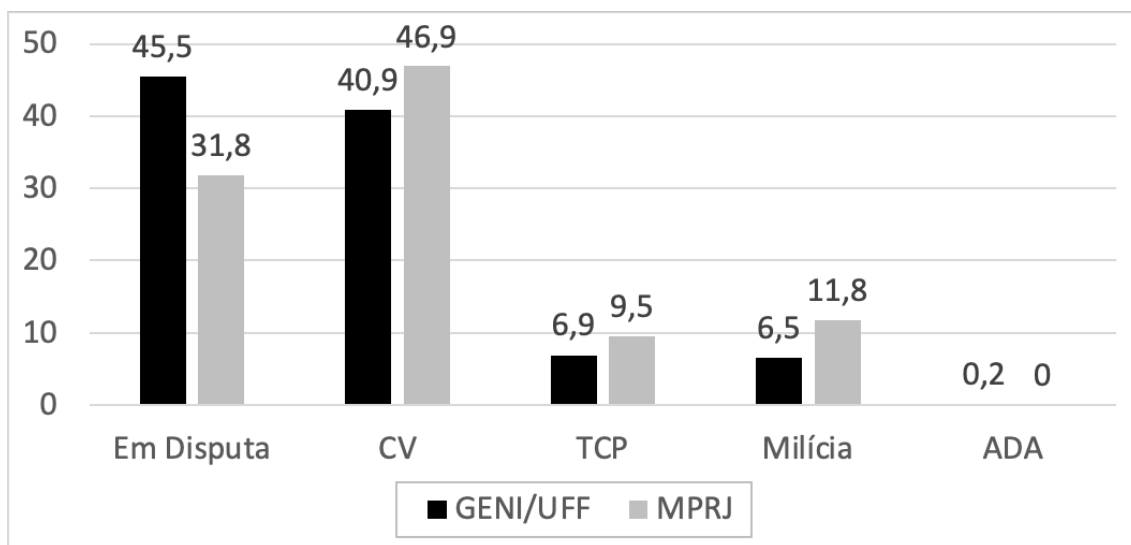
Se, antes, a base de operações policiais do GENI/UFF permitia observar como as operações militares e/ou policiais se distribuíam no território, com a recente elaboração do Mapa dos Grupos Armados⁶, tornou-se possível comparar o número de operações realizadas nos territórios sob o domínio armado de cada grupo ou tipo de grupo. O cruzamento das duas bases permitiu-nos distinguir entre grupos com vantagem política e grupos em desvantagem política, tomando como critério a menor ou maior incidência de operações policiais nas áreas por eles controladas. Assim os grupos com vantagem política são aqueles menos atingidos pela

⁶ Iniciativa colaborativa do GENI/UFF, Fogo Cruzado, Pista News e NEV/USP. Acesso em: http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/02/2020_apresentacao-mapa-dos-grupos-armados.pdf.

repressão policial armada e os grupos em desvantagem política são os alvos preferenciais das operações policiais.

A vantagem coercitiva das milícias em relação aos demais grupos armados pode ser observada também no gráfico 4, que distribui as operações policiais segundo o tipo predominante de grupo armado em cada bairro. A comparação expressa no gráfico 4 com os dados contidos nos anexos do ofício eletrônico nº 182448/2020/STF do Ministério Público do Rio de Janeiro corroboram aqueles do Mapa dos Grupos Armados do Rio de Janeiro⁷, porque as porcentagens de operações policiais segundo o controle territorial dos diferentes grupos armados são relativamente próximas.

Gráfico 4 - Operações policiais segundo tipo de grupo armado predominante no Rio de Janeiro (porcentagem)



Fonte: GENI/UFF e MPRJ

Os bairros onde há predominância de territórios em disputa e onde o grupo armado predominante é o Comando Vermelho concentram a maior quantidade de operações policiais, embora as milícias já tenham controle da maior parte da cidade. Nos bairros sob o controle das milícias, inversamente, ocorrem poucas operações policiais. Os dados acima apresentados indicam, portanto, que as forças policiais e/ou militares realizam mais operações armadas em territórios sob o domínio de comandos do tráfico de drogas – com particular ênfase para o Comando Vermelho – do que em territórios sob o domínio de milícias. O favorecimento das

⁷ Ainda que ambos os levantamentos sejam muito próximos, importante destacar que os dados do Mapa dos Grupos Armados do Rio de Janeiro têm como fonte as denúncias do Disque-Denúncia, provavelmente a mesma dos anexos do Ministério Público, que não cita a fonte. Também que o primeiro se refere ao ano de 2019, enquanto o segundo aos meses de junho-novembro de 2020, o que pode indicar que a pequena diferença das porcentagens expresse parte dos rearranjos das disputas territoriais armadas.

milícias pode ser explicado pela conhecida e ativa participação de agentes públicos (policiais civis e militares, parlamentares etc.) nesses grupos criminais armados, tornada evidente desde a apresentação dos resultados da CPI das milícias (ALERJ, 2008). Resta, contudo compreender melhor, como esse favorecimento das milícias impacta também as dinâmicas de conflito armado entre facções do tráfico de drogas. Deparamo-nos com fortes indícios de que operações policiais têm sido utilizadas para favorecer as milícias e o TCP em detrimento do CV. Ao utilizar as operações policiais como indicador de favorecimento político-coercitivo, não estamos validando a crença de que elas são efetivas no combate ao crime, mas sim chamando a atenção para uso das operações policiais como um instrumento de interferência nos conflitos territoriais armados e o favorecimento de alguns grupos armados em relação aos seus rivais.

III – Operações policiais: eficiência baseada em protocolos, arbitragem e fluxo/integração institucional

Como demonstrado nos itens anteriores – em que recuperamos análises expostas em relatórios específicos e mais pormenorizados – a fragilidade do controle democrático da atividade policial produz operações policiais ineficientes, seja pela brutalidade como a pela corrupção policial. Controles democráticos mais fortes tendem a estimular práticas institucionais restritas aos limites estritos da lei e eficientes, inversamente, controles frágeis levam a práticas arbitrárias, à margem da lei e ineficientes. Cabe neste item especificar alguns elementos que compõem a atual fragilidade dos controles das operações policiais e, desta maneira, apontar os caminhos necessários à sua superação.

O controle democrático da atividade policial tem várias camadas, compostas por controles internos (Corregedoria) e externos (Ouvidoria e Ministério Público). Dentre essas diversas camadas, o controle das operações policiais exige integração entre forças policiais e o Ministério Público. No âmbito da ADPF 635, o Ministro Edson Fachin determinou um fluxo de informações inédito, específico (e absolutamente salutar) entre as forças policiais e o MPRJ: segundo a Decisão, as polícias devem comunicar em até 24 horas a data, local e a justificativa de realização das operações para que o Ministério Público possa realizar o controle externo das operações policiais de forma mais efetiva.

Para que isto aconteça é necessário que haja ***marcos normativos bem estabelecidos, critérios objetivos de arbitragem e um fluxo de informações que integre*** essas várias camadas no âmbito do sistema de justiça criminal. Dito de outro modo, é necessário um circuito muito bem articulado: em primeiro lugar a construção de parâmetros normativos balizadores do

controle (marcos normativos), em segundo, que as informações sobre as operações policiais coordenem as ações interinstitucionais (fluxo e integração institucional) e, finalmente, que existam critérios objetivos para que se possa determinar a partir das informações e com referência aos marcos normativos, a justeza das justificativas das operações policiais realizadas (arbitragem). Procederemos à análise de cada um desses pontos nos itens seguintes.

Protocolos para operações policiais

Os protocolos para a realização de operações policiais foram criados no bojo da Ação Civil Pública da Maré quando, por decisão judicial, um grupo de trabalho composto por integrantes da SESEG, policiais civis e militares realizam reuniões no âmbito da extinta SESEG para formalizar os marcos normativos que passaram a regular as operações policiais⁸. Os marcos normativos são os protocolos de operações em áreas sensíveis elaborados pelas polícias civil e militar, vigentes desde o ano de 2017: as Instruções Normativas da Secretaria Estadual de Segurança - SESEG N. 01, de 07 de agosto de 2017; e da Polícia Militar - PMERJ/EMG-PM3 No 052, de 23 de novembro de 2018 -; além da Portaria PCERJ Nº 832, de 02 de janeiro de 2018, da Polícia Civil. Na Instrução Normativa 01/2017 da SESEG, que servirá aqui como documento base, esse conjunto de normas internas está dividido em cinco partes, quais sejam, (I) os conceitos, (II) princípios, (III) regras gerais, (IV) recomendações e (V) disposições finais. De maneira geral, os preceitos contidos em cada uma dessas partes delimitam as possibilidades de ação policial em áreas sensíveis, como são chamadas as favelas do Rio de Janeiro, impondo uma série de restrições e condicionantes para a realização de tais ações.

Por definição, as operações policiais em áreas sensíveis constituem intervenções excepcionais no contexto da atividade das forças de segurança. São ações *extraordinárias por natureza*, e, portanto, delimitadas por *princípios* que conferem substância à ação - como o princípio de proteção à vida; são restringidas por *regras* que impõe cautelas às suas ações - como, por exemplo, evitar horários de grande fluxo; e estão orientadas por meio de *recomendações* de cunho prescritivo - como capacitação, criação de protocolos de ação,

⁸ A “Nota Técnica: O conceito de excepcionalidade em operações policiais no Rio de Janeiro”, foi elaborada pela Rede Fluminense de pesquisas sobre violência, segurança pública e direitos humanos e anexada aos autos da ADPF 635. Este item resume parte desta nota. Acesso ao texto integral em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/05/Nota-Técnica-excepcionalidade_REDE-FLUMINENSE-DE-PESQUISADORES.pdf.

investimento em tecnologia, entre outros. Sobre os princípios que regem as operações policiais, consta o seguinte:

DOS PRINCÍPIOS

(...)

Art. 3º - As operações policiais em áreas sensíveis reger-se-ão pelos seguintes princípios, dentre outros:

I - Preservação da vida;

II - Respeito à dignidade humana e afastamento de qualquer forma de discriminação;

III - Respeito aos direitos humanos e liberdades fundamentais;

IV - Respeito e obediência às leis;

V - Uso diferenciado da força nas situações em que seja estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do dever legal.

Esse conjunto de restrições visando o controle do uso da força, de forma a atender ao princípio elementar de proteção da vida, no decurso das atividades rotineiras das polícias, está amparado em uma ampla e longeva legislação de cunho internacional. Trata-se, portanto, de um quadro normativo absolutamente consolidado entre as polícias de todo o mundo, referendado nas normas e protocolos locais de cada uma delas por força de lei, inclusive no Brasil. Os princípios acima descritos, que constam na Instrução Normativa da SESEG, por exemplo, são uma síntese das determinações encontradas no *Código de Conduta para os Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei*, promulgado pelas Nações Unidas em 1979:

Artigo 1º Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem sempre cumprir o dever que a lei lhes impõe (...).

Artigo 2º No cumprimento do dever, os funcionários responsáveis pela aplicação da lei devem respeitar e proteger a dignidade humana, manter e apoiar os direitos humanos de todas as pessoas.

Artigo 3º Os funcionários responsáveis pela aplicação da lei só podem empregar a força quando estritamente necessária e na medida exigida para o cumprimento do seu dever.

Entre as *recomendações* contidas na Instrução Normativa da SESEG, encontramos uma lista de prescrições dedicadas ao aprimoramento do exercício legal da força, instituindo programas de capacitação voltados à internalização, entre os policiais, dos princípios da legalidade e da proporcionalidade, de forma a garantir seu fim último, que é a proteção da vida:

DAS RECOMENDAÇÕES

Art. 5º - Para a realização de operações policiais em áreas sensíveis recomenda-se:

(...)

II - Desenvolvimento de programa de capacitação, ampliação ou aprimoramento de existente, isoladamente ou em parcerias, que levem todos os policiais a:

- a) Reconhecerem suas prerrogativas e limitações legais, de maneira a não os exceder por ocasião de participação em operações policiais;
- b) Compreenderem que a proteção da integridade física de terceiros e dos próprios policiais sobrepõe a prisão de um infrator da lei em resistência;
- c) Manterem atitudes não discriminatórias em relação às pessoas com as quais possam vir a se deparar; e
- d) Aprimorarem a expertise na utilização de instrumentos de menor potencial ofensivo e, se for o caso, de armas de fogo, além de formas mais seguras de incursão e progressão em áreas sensíveis.

Esse conjunto de recomendações encontra nos *Princípios Básicos sobre o Uso da Força e Armas de Fogo pelos Funcionários Responsáveis pela Aplicação da Lei* (ONU, 1990) sua principal fonte. Neste documento estão elencadas prescrições similares, que enfatizam a necessidade de reforçar, via capacitação, os princípios legais que balizam o uso legal da força entre as polícias democráticas.

20. Na formação profissional dos responsáveis pela aplicação da lei, os governos e organismos encarregados da aplicação da lei devem dedicar atenção especial às questões de ética policial e direitos humanos, especialmente durante o processo de investigação; a alternativas ao uso da força e armas de fogo, incluindo a solução pacífica de conflitos, a compreensão do comportamento das multidões e os métodos de persuasão, negociação e mediação, bem como os meios técnicos, destinados a limitar o uso da força e armas de fogo. Os órgãos encarregados da aplicação da lei devem rever os seus programas de treinamento e procedimentos operacionais à luz de eventuais incidentes concretos.

Na sessão das *regras gerais* da IN da SESEG, também encontramos um conjunto de *cautelas* que devem ser observadas quando de uma operação policial em áreas sensíveis:

DAS REGRAS GERAIS

Art. 4o - As operações policiais em áreas sensíveis deverão obedecer às seguintes regras gerais:

I - o desencadeamento de operações policiais de qualquer natureza, em áreas sensíveis, próximas a unidades de ensino, creches, postos de saúde e hospitais, em funcionamento, será realizado, observando sempre que possível:

- a) Evitar preferencialmente os horários de maior fluxo de entradas e saídas de pessoas de tais estabelecimentos, principalmente, entrada e saída de alunos nos estabelecimentos de ensino; e
- b) O não baseamento de recursos operacionais nas entradas e interior de tais estabelecimentos, de maneira a evitar que os mesmos tornem-se alvos em potencial de infratores armados.

II - o planejamento e execução de toda e qualquer operação, além de observadas a legalidade, a oportunidade e a conveniência, deverão considerar na medida do possível:

- a) A proteção de toda e qualquer pessoa que não represente ameaça de morte ou de lesão corporal grave a terceiros ou aos policiais.
- b) A cautela em caso de proximidade de qualquer edificação ou logradouro que por sua natureza ou horário acarrete em aglomeração de pessoas.
- c) A coleta de informações, envolvendo o conhecimento do terreno, seus pontos sensíveis, como unidades de ensino e de saúde, dentre outras.
- d) A existência de objetivos claros e de efetivo policial adequado.
- e) A realização de esforços para a presença de ambulância.
- f) A existência de canal hierárquico claro para autorização do desencadeamento da operação.
- g) A organização, a coordenação e o controle dos recursos empregados.
- h) O registro do desenvolvimento e dos resultados em relatórios, bem como, sua remessa ao escalão superior.

Da mesma forma, a necessidade de cautelas a serem adotadas pelas forças policiais em situações análogas às operações policiais estão descritas, ainda que de forma mais genérica no artigo 5º dos *Princípios Básicos*:

5. Sempre que o uso legítimo da força e de armas de fogo for inevitável, os responsáveis pela aplicação da lei deverão: (a) Exercer moderação no uso de tais recursos e agir na proporção da gravidade da infração e do objetivo legítimo a ser alcançado; (b) Minimizar danos e ferimentos, e respeitar e preservar a vida humana; (c) Assegurar que qualquer indivíduo ferido ou afetado receba assistência e cuidados médicos o mais rápido possível; (d) Garantir que os familiares ou amigos íntimos da pessoa ferida ou afetada sejam notificados o mais depressa possível.

A excepcionalidade do uso da força, os princípios de proteção da vida e respeito aos direitos humanos, e a exigência de cautelas capazes de assegurar a legalidade e proporcionalidade da ação policial, são conteúdos elementares nos protocolos de todas as forças de segurança democráticas no mundo. Nos EUA, por exemplo, está solidamente refletido no documento *National Consensus Policy on Use of Force (2017)*, que estabelece um minucioso programa de ação que enfatiza um sistema gradativo de uso da força - de-escalation; less-lethal force; e deadly force. O uso da força letal, por sua vez, também é detalhadamente descrito, e constrangido por uma série de condições (perigo de vida), etapas (comunicação verbal, tiro de advertência) e restrições (como nos crimes patrimoniais ou no caso dos tiros embarcados). O Reino Unido, por exemplo, possui um protocolo específico que regula o disparo de armas de fogo, de cunho ainda mais restritivo que o modelo americano. Nesse documento, o disparo de uma arma de fogo só pode ser efetuado em razão de um perigo *imediato* à vida, segundo consta no tópico “conventional shoot”, extraído do protocolo Discharge of Firearms:

The primary intention of the police, **when discharging a firearm, is to prevent an immediate threat to life by shooting to stop the subject from carrying out their intended or threatened course of action.** In most circumstances this is achieved by aiming to strike the central body mass (ie, the torso) and is known as a 'conventional shot'. However if, for example, only the head of the subject is visible and in order to prevent an immediate threat to life, a shot must immediately be discharged, then the AFO () will have no option but to aim at and strike the only part of the body of the subject which is then visible namely, the head. **A conventional shot should only be fired when absolutely necessary in self-defence or in defence of another when there is an immediate risk to life from unlawful violence** and where the circumstances are not such as to require the immediate incapacitation of that subject by a critical shot.

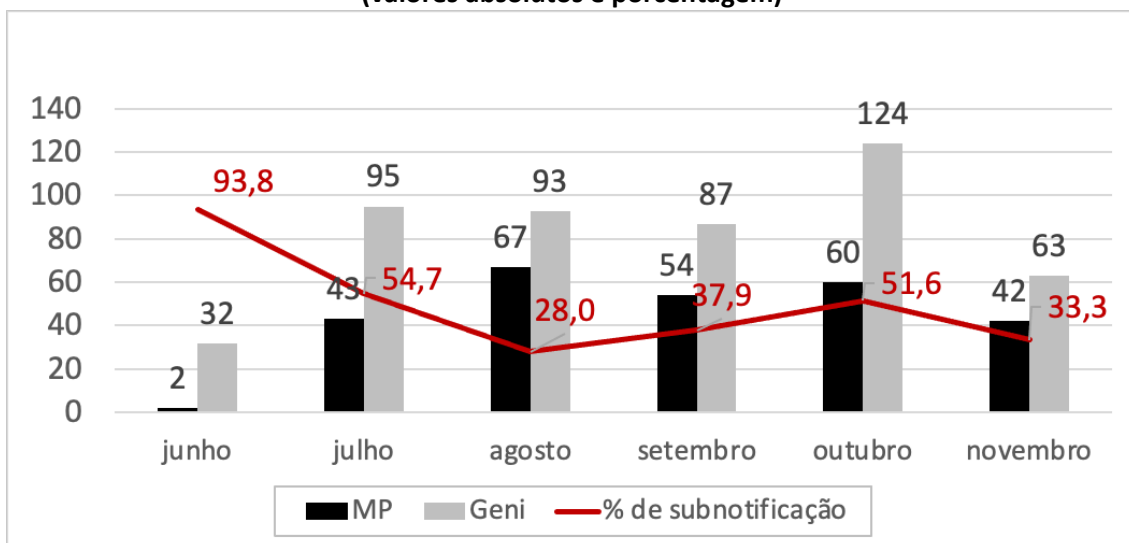
É importante e decisivo fazer notar que, no bojo do julgamento da ADPF 635, os princípios legais contidos nos tratados e protocolos internacionais citados pelos Ministro Edson Fachin já instruem por força de lei a legislação brasileira e, em consequência, são expressamente citados como condicionantes aos conteúdos das instruções normativas das polícias no Rio de Janeiro. Desta maneira, as instruções normativas das polícias civil e militar devem ser considerados pertinentes e adequados e devem servir de referência para a arbitragem realizada no fluxo de informações entre forças policiais e Ministério Público. Ou seja, por meio da Ação Civil Pública da Maré e, conseqüentemente, da ordem judicial que fomentou a organização do grupo de trabalho na extinta SESEG, finalmente, em 2017 foi possível finalmente formalizar em âmbito geral o que são e quais os limites das operações policiais no Rio de Janeiro. Desta maneira, das três etapas do controle externo das operações policiais, os marcos normativos são aqueles mais bem realizados e que podemos considerar satisfatórios.

Como sugestão de aperfeiçoamento deste ponto, uma sugestão seria um maior detalhamento dos protocolos operacionais com vistas a possibilitar uma maior objetividade no estabelecimento dos critérios de arbitragem pelo MPRJ. As instruções normativas são avanços notáveis, mas ainda demasiadamente genéricas, o que dificulta o controle em situações concretas de forma mais precisa. Nesse sentido, é deletério o sigilo imposto dos protocolos de atuação policiais, inclusive o Manual Operacional de Aeronaves pertencentes à frota da Secretaria de Estado da Polícia Civil. Os protocolos de atuação policiais devem, por definição, serem conhecidos publicamente com vistas ao pleno exercício dos controles da atividade policial. As práticas de ocultação de tais protocolos são entraves para que os parâmetros de exercício legítimo de uso da força sejam utilizados para a arbitragem acerca da necessidade de determinada operação policial, assim como da apuração da justeza dos procedimentos quando da realização dessas ações.

Fluxo de informações e integração institucional

É condição *sine qua non* de funcionamento do controle externo das operações policiais que as informações cheguem até o Ministério Público para que a arbitragem das justificativas possa ser efetivada. Ao analisarmos os dados do MPRJ, contudo, percebemos, que as forças policiais não têm enviado tais comunicações em sua totalidade. De fato, apenas uma parcela das operações policiais é comunicada ao MPRJ e esta não-comunicação de parte dessas ações é distribuída de forma não homogênea e desigual (1) segundo as áreas geográficas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, (2) segundo as diferentes polícias. Como consequência, há um impacto na letalidade policial que se espelha neste desequilíbrio de comunicação das operações policiais. Como demonstraremos abaixo, a análise das comunicações das operações policiais foi realizada através do cotejamento dos dados relativos aos anexos contidos no ofício eletrônico nº 182448/2020/STF do Ministério Público do Rio de Janeiro e a base de operações policiais do Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos (GENI/UFF). É possível observar o caráter mais geral das subnotificações no gráfico abaixo (gráfico 5).

Gráfico 5: Subnotificações das operações policiais (valores absolutos e porcentagem)

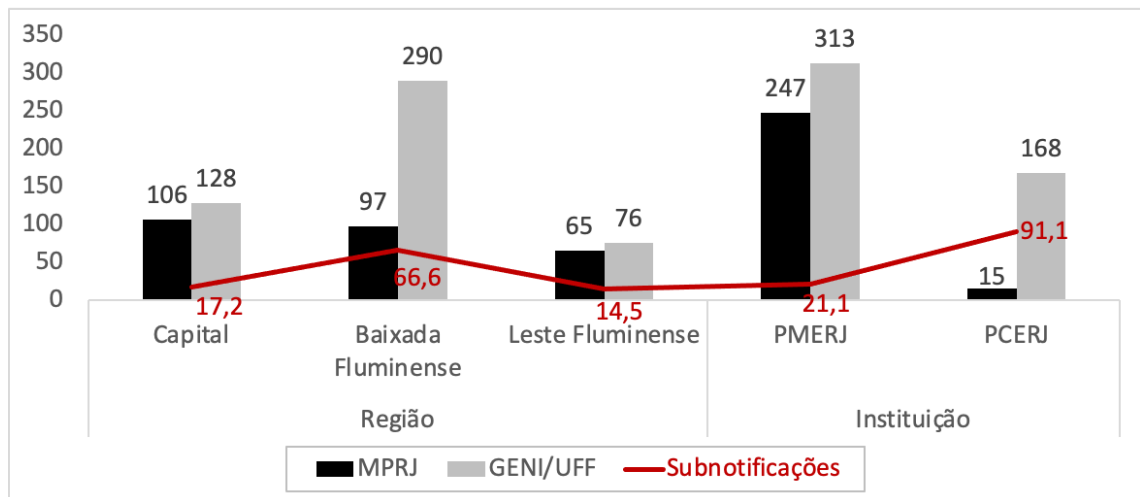


Fonte: GENI/UFF e MPRJ

Comparando as duas bases de dados, é possível notar que enquanto o MPRJ recebeu, entre julho e novembro de 2020, 268 comunicações, a base do GENI/UFF registrou 494 ocorrências de operações policiais, ou seja, uma subnotificação de 45,7%. A porcentagem mensal de subnotificações varia de mês a mês, entre 93,8% e 28%, sendo o mês de junho o de maior subnotificação e o mês de agosto a menor – quando, ainda assim, 26 operações foram subnotificadas. Como é possível observar no gráfico abaixo (gráfico 6), essa grande

subnotificação não se distribui de forma homogênea segundo as áreas geográficas e as instituições policiais.

Gráfico 6: Subnotificações das operações policiais segundo áreas geográficas e instituições (valores absolutos e porcentagem)

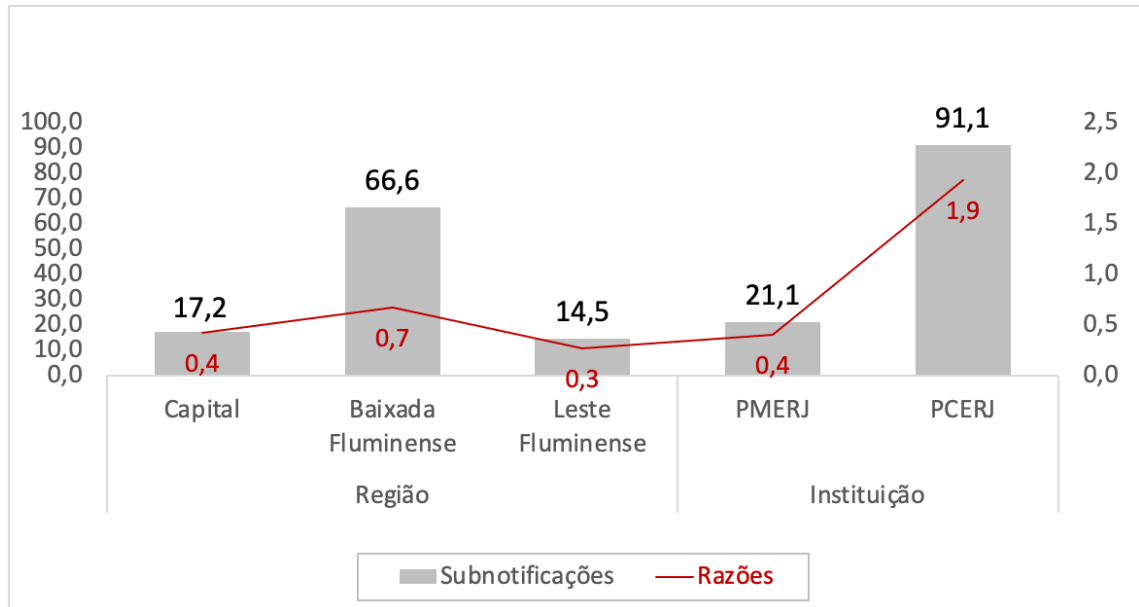


Fonte: GENI/UFF e MPRJ

Dentre as áreas geográficas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, é a Baixada Fluminense (66,6%) quem apresentam maior subnotificação e o Leste Fluminense (14,5%) quem apresenta menor subnotificação. A Capital tem 17,2% de subnotificações. Por fim, dentre as instituições policiais, destaca-se a Polícia Civil (91,1%), com uma subnotificação muito maior que a Polícia Militar (21,1%). Dentre os fatores geográficos e institucionais considerados, a maior porcentagem de subnotificação é da Polícia Civil do Rio de Janeiro, o que nos parece muito preocupante.

A subnotificação está sendo interpretada aqui como um indicador de ineficiência no fluxo de informações determinado pela Decisão do Ministro Edson Fachin e, portanto, de baixa integração institucional. Isto significa uma arbitragem e controle externo da atividade policial menor. Nesta direção, para entender causas e efeitos, procedemos ao cruzamento dos dados das subnotificações com aqueles da razão de mortes em operações policiais. Sob essa angulação, percebemos a coincidência entre o fato da Polícia Civil e as instituições presentes na Baixada Fluminense apresentarem as maiores porcentagens de subnotificação e uma taxa de mortos por operações também maior, como é possível observar no gráfico abaixo (gráfico 7).

Gráfico 7: Subnotificação das operações policiais por áreas geográficas e instituições por razão de mortos (valores percentuais e razão)



Fonte: GENI/UFF e MPRJ

Na Baixada Fluminense, onde a subnotificação é de 66,6%, há 70% de probabilidade de haver mortes em operações, ao passo que na capital, onde a subnotificação é de 17,2%, a probabilidade de mortes é de 40%. Seguindo o mesmo raciocínio, a Polícia Civil tem uma subnotificação de 91,1% e probabilidade de 190% de haver mortes em suas operações, ao passo que a Polícia Militar, com uma porcentagem de subnotificação de 21,1% tem probabilidade de 40%. Dito de outra maneira, a cada dez operações da PMRJ, encontramos notificação de mortes em ao menos 4, ao passo que a cada dez operações policiais da PCRJ, todas tiveram notificações de mortes, quase duas notificações por operação policial. De forma mais geral, ao proceder ao cruzamento das subnotificações e as operações policiais neste duplo recorte geográfico e institucional, é possível lançar como hipótese uma relação inversamente proporcional entre o funcionamento das comunicações ao MPRJ e a probabilidade de haver mortes em operações policiais. Quanto maior o número de notificações, menor a probabilidade de mortes e, inversamente, quanto menor o número de notificações maior a probabilidade de mortes. Pode-se supor que o fluxo integrado de informações iniba a letalidade das operações policiais visto a observância do Ministério Público, assim como, como hipótese não excludente, que as instituições que não enviam as comunicações das operações policiais são as mais letais. A relação e peso entre essas duas dinâmicas poderia ser feito com dados mais detalhados.

De toda forma, não é possível que o MPRJ consiga realizar a sua atribuição constitucional de órgão de controle externo da atividade policial sem informações. É necessário que o fluxo aconteça para que o grau de integração entre as instituições possa ser realizado de forma mais eficaz. Frente a uma decisão da mais alta corte do Brasil que determina a existência desse fluxo de informações e essa integração institucional, seria no mínimo desejável que as forças policiais se adequassem à Decisão do Ministro Edson Fachin. A construção de um formulário padrão, com variáveis fechadas e em sistema integrado com preenchimento obrigatório seria uma medida administrativa facilmente realizável e poria em término essa situação, que restringe sobremaneira a possibilidade de construção de um diagnóstico preciso, da transparência das ações e da prestação de contas exigido em políticas públicas.

Critérios para arbitragem da realização de operações policiais

Um segundo ponto de análise do controle das operações policiais está associado à arbitragem das justificativas enviadas ao MPRJ pelas forças policiais. Ainda que tenhamos um volume grande de subnotificações, ou seja, que nem todas as operações policiais sejam comunicadas ao MPRJ, a pergunta que se coloca é sobre as justificativas para realização das operações policiais. Seriam elas compatíveis com as instruções normativas das forças policiais? Para esta etapa da análise, procedemos a leitura dos e-mails enviados pelas polícias ao MPRJ e a sua codificação à luz das instruções normativas.

Partimos, em primeiro lugar, do conceito de que a “absoluta excepcionalidade” invocada no Acórdão do STF só pode ser compreendida como “excepcionalidade da excepcionalidade” dado que a ideia de excepcionalidade das operações policiais como instrumento coercitivo já consta nas instruções normativas elaboradas pelas próprias forças policiais, como discutido no item específico. Dada a gravidade dos efeitos das operações policiais durante a pandemia do Covid-19 e, como consequência, da letalidade policial, seu entendimento somente poderia ser compreendido em termos ainda mais restritivos. De toda maneira, mesmo em tempos não pandêmicos, baseando-se nas instruções normativas pode-se afirmar com absoluta certeza de que a excepcionalidade é sempre o critério primeiro para a arbitragem das operações policiais sob pena do desvio do seu fundamento e valor último, de preservação da vida. É em respeito ao princípio de *preservação da vida* que, em face de um risco intolerável (tal como contido nas instruções normativas), as operações policiais em *áreas sensíveis* se constituem, em teoria, como ações excepcionais. Nesse sentido, o conceito de excepcionalidade deve ser entendido aqui tanto no seu caráter quantitativo, isto é, o volume das operações, quanto em seu critério qualitativo, como, por exemplo, as motivações que dão

origem a cada uma das incursões policiais nessas regiões. A rotinização das operações policiais implica, também, na *normalização do risco intolerável*, reduzindo o princípio de preservação da vida a um imperativo da corporação para a corporação. Como desejamos nos afastar de tais desdobramentos, é necessário que se estabeleçam critérios objetivos para a realização das operações policiais, inclusive, a fim da realização do controle da justeza dessas ações.

Iniciamos então a partir dos conteúdos normativos constantes nas instruções normativas das forças policiais, para uma primeira aproximação, referindo-se aos motivos que ensejam uma determinada operação policial. Os anexos contidos no ofício eletrônico nº 182448/2020/STF do Ministério Público do Rio de Janeiro são bastante elucidativos quanto a ausência de critério para a realização de operações policiais. Na tabela abaixo foi realizada uma primeira codificação das denúncias notificadas ao Ministério Público do Rio de Janeiro (tabela 1).

Tabela 1: Justificativas das operações policiais (Números absolutos e porcentagem)

Justificativas	abs	%
Evento não autorizado/baile funk	47	17,5
Remoção de barricadas ou outros aparatos	24	9,0
Mandado de busca e apreensão	23	8,6
Pacificação/Ocupação	16	6,0
Repressão a roubo de carga	14	5,2
Repressão ao tráfico de armas e drogas	13	4,9
Disputa entre grupos criminais	11	4,1
Checagem de denúncia	6	2,2
Desarticular ações criminosas	6	2,2
Verificar homicídio	5	1,9
Verificar violência contra mulher	5	1,9
Verificar cárcere privado	4	1,5
Verificar tortura	4	1,5
Repressão a milícia	3	1,1
Verificar ameaça	3	1,1
Verificar roubos	3	1,1
Apoio: ordenamento publico	2	0,7
Apuração de homicídio	2	0,7
Outros	2	0,7
Preservação de local de homicídio	2	0,7
Repressão a roubo de veículos	2	0,7
Repressão a roubos	2	0,7
Apoio: Incêndio	1	0,4
Coibir Homicídios	1	0,4
Crimes ambientais	1	0,4
Localizar cemitério clandestino	1	0,4
Ocorrência de homicídio	1	0,4
Patrulhamento de rotina	1	0,4
Reconstituição de crimes	1	0,4
Retaliação por morte ou ataque	1	0,4
Verificar sequestro	1	0,4
Verificar suicídio	1	0,4
Verificar tentativa de homicídio	1	0,4
Sem info de motivação no e-mail	33	12,3
Sem e-mail	25	9,3
total	268	100

As duas motivações mais frequentes para a realização de operações policiais foram a interrupção de bailes funk (17,5 %) e a retirada de barricadas (9%). É no mínimo impróprio considerar essas duas motivações como aderentes tanto em relação à noção de *excepcionalidade*, como de *risco intolerável*. Contudo, juntas, elas representam mais de um quarto (26,5%) do total das comunicações, ou seja, 1 em cada 4 operações foi realizada com justificativas no mínimo questionáveis. Apesar de importante, não retornaremos ao já conhecido debate sobre a criminalização do funk, mas nos limites deste relatório cabe apenas pontuar que o número elevado de operações nestas festas populares pode estar relacionado às mortes de crianças e adolescentes discutido anteriormente. Com relação às barricadas, nos parece extremamente frágil o argumento de que elas representam um avanço territorial das organizações criminosas. As barricadas são obstáculos para impedir a entrada de policiais e outros grupos armados em territórios que já estão sob controle de tais grupos e, muito raramente, podem ser enquadradas como instrumentos de extensão territorial. Cabe destacar ainda que, de modo inverso, mas igualmente surpreendente, que apenas 6,7% das operações foram motivadas por mandado de busca e apreensão, ou seja, com respaldo da justiça. Em levantamentos anteriores já demonstramos que as operações integradas com o sistema de justiça criminal tendem a ser menos letais⁹ – e aqui representam apenas uma pequena fração das operações policiais.

Procedemos a uma segunda codificação, ajustada não apenas aos conceitos de excepcionalidade e risco intolerável, mas as tipologias um pouco mais afeitas às situações concretas da atividade policial. Trabalhamos de acordo com a definição adotada pela instrução normativa da SESEG em seu artigo segundo, e reproduzida nos protocolos da Polícia Militar e Civil. As operações policiais se caracterizam por ações que necessitam de “mobilização extraordinária de recursos humanos e materiais, executadas de forma planejada, dirigida, organizada, coordenada, monitorada e controlada, em ocasiões programadas ou em resposta a situações imprevistas ou emergenciais, obedecendo a táticas e técnicas pertinentes”. Além dessa definição, a Portaria PCERJ Nº 832, de 02 de janeiro de 2018 acrescenta, no parágrafo segundo do artigo primeiro, uma classificação acerca das demandas que originam as operações no âmbito da Polícia Civil, mas que embasam as incursões policiais como um todo. Abaixo expomos esta classificação e, em seguida, os dados com esta segunda codificação (gráfico 8):

⁹ Hirata, Daniel; Grilo, Carolina; Dirk, Renato. Roubos, proteção patrimonial e letalidade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll. Acesso em: <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/04/roubos-protECAo-patrimonial-e-letalidade-no-rio-de-janeiro> .

Art. 01

(...)

§ 2º Compreende-se ainda no conceito de Operação Policial:

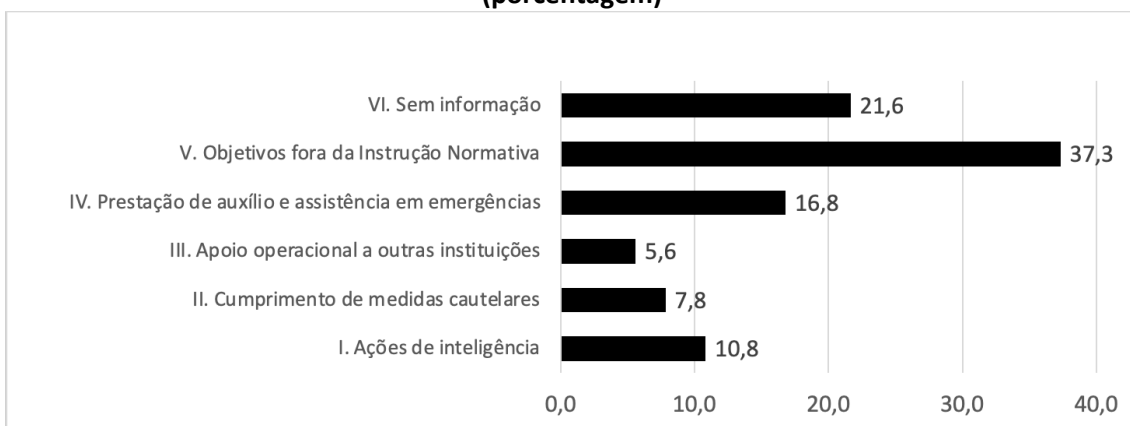
I - Ações de Inteligência;

II - Cumprimento de medidas cautelares judiciais;

III - Apoio operacional a outras instituições;

IV - Prestação de auxílio e assistência em emergências.

Gráfico 8: Justificativas das operações policiais segundo Instruções Normativas (porcentagem)



Fonte: MPRJ

Nesta segunda codificação é possível perceber que quase 60% das justificativas não se adequam às determinações das Instruções Normativas (37,3%) ou não temos informações que nos permitam avaliar (21,6%). Apenas 7,8% delas apresentam-se como justificadas para o cumprimento de medidas cautelares e, portanto, com respaldo judicial. Por outro lado, 10,8% das justificativas decorrem de ações de inteligência; 5,6% de apoio operacional demandado por outras instituições e 16,8% de assistência em emergências, o que, por princípio, deveria ser a justificativa predominante, dada a “excepcionalidade da excepcionalidade” já discutida.

Como os dados tornam evidente, a força e, em especial, a força letal, tem sido empregada indiscriminadamente nas operações policiais em áreas sensíveis não para proteger a vida, seguindo a excepcionalidade e o risco intolerável e nem mesmo, na maior parte, contrariando as normas internacionais, o direito doméstico e as próprias instruções normativas e protocolos elaborados pelas próprias polícias Militar e Civil. As operações policiais não apenas se distanciam do princípio fundamental de proteção da vida, como, principalmente, se dão em franca oposição ao mesmo.

Conclusões

Neste relatório apontamos a necessidade de políticas públicas que versem sobre a redução da letalidade policial, especificamente no que diz respeito às operações policiais. O abandono de políticas públicas com efeitos de redução da letalidade policial em operações policiais, como as UPP's e o sistema de metas, assim como a mobilização de ações que não seguem os pilares de estruturação das políticas públicas e da lógica dos direitos têm contribuído para o aumento da letalidade policial associada às operações policiais. A fraqueza de um controle democrático sobre essas incursões é o fundamento comum da brutalidade e da corrupção policial nesses contextos, atingindo particularmente as crianças e adolescentes. Por isso nos parece de fundamental importância a elaboração do Plano de Redução da Letalidade Policial e sua subsequente fiscalização junto à sociedade civil, de forma a reconstruir de maneira plural e participativa, não só a democracia no Rio de Janeiro, mas, sobretudo, as perspectivas de futuro das crianças que nele residem. Nesta direção, ações judiciais como o caso Nova Brasília, julgado pela Corte Interamericana (CIDH) de Direitos Humanos da Organização dos Estados Americanos (OEA), a Ação Civil Pública da Maré, e a ADPF das Favelas são as iniciativas onde a ideia de um plano de redução da letalidade policial sob supervisão de um Observatório Judicial sobre a Polícia Cidadã vêm sendo discutidas em processos que envolveram movimentos de favela e de familiares de vítimas de violência de estado, organizações de direitos humanos, pesquisadores especialistas nos temas, partidos políticos e representantes de órgãos estatais.

A decisão do Ministro Edson Fachin determinou um fluxo de informações em funcionamento entre as forças policiais e o MPRJ que permite nos aproximarmos de como seria o controle das operações policiais no bojo do Plano de Redução da Letalidade Policial. Por essa razão, procedemos a uma análise deste mecanismo em curso para identificar os seus problemas e possíveis soluções. Desse ponto de vista:

1. As instruções normativas são adequadas, mas poderiam ser melhor especificadas, sobretudo por meio da suspensão do sigilo imposto aos protocolos operacionais;
2. As forças policiais não estão enviando a totalidade das comunicações ao MPRJ e as áreas geográficas (Baixada Fluminense) e instituições (Polícia Civil) que apresentam maior subnotificação são aquelas onde as operações policiais são mais letais;
3. Os critérios para justificação da realização das operações policiais não são compatíveis com os princípios de excepcionalidade e risco intolerável, assim como com a classificação presente nas instruções normativas, caracterizando a arbitrariedade na realização dessas ações.

Dados esses elementos, nos parece que é imperativo que a opinião pública e os ministros do STF percebam a importância do julgamento dos embargos de declaração da ADPF das favelas: eles dizem respeito a um primeiro passo para a redução de um dos problemas públicos mais urgentes do Rio de Janeiro, a saber a letalidade das operações policiais. O plano de redução da letalidade policial e o Observatório Judicial da Polícia Cidadã podem ser marcos para que se reverta essa situação.

Bibliografia citada:

ASSEMBLÉIA LEGISLATIVA DO RIO DE JANEIRO (2008). Relatório final da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar a ação de milícias no âmbito do estado do rio de janeiro. URL: https://static.congressoemfoco.uol.com.br/2018/12/relatorio_milicia.pdf

HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina; DIRK, Renato; LYRA, Diogo (2021). Medindo a Eficiência das Operações Policiais: avaliação e monitoramento. Acesso em: http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2021/04/Relatorio-audiencia_indicador_Final.pdf .

HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina; DIRK, Renato (2020). Operações policiais e ocorrências criminais: por um debate público qualificado. Revista Dilemas. Acesso em: <https://www.reflexpandemia.org/texto-57>.

HIRATA, Daniel; GRILLO, Carolina; DIRK, Renato (2019). Roubos, proteção patrimonial e letalidade no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Fundação Heinrich Böll. Acesso em: <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/04/roubos-protecao-patrimonial-e-letalidade-no-rio-de-janeiro> .

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

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

MISSE, M. (1999). Malandros, marginais e vagabundos: A acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese (doutorado), IUPERJ.

MONTEIRO, Joana; FAGUNDES, Eduardo; GUERRA, Júlia. (2020). Letalidade policial e criminalidade violenta. Revista De Administração Pública, 54(6), 1772–1783. <https://doi.org/10.1590/0034-76122020006>.

REDE FLUMINENSE DE PESQUISAS SOBRE VIOLÊNCIA, SEGURANÇA PÚBLICA E DIREITOS HUMANOS (2020). “Nota Técnica: O conceito de excepcionalidade em operações policiais no Rio de Janeiro”. Acesso em: https://www.conectas.org/wp-content/uploads/2021/05/Nota-Tecnica-excepcionalidade_REDE-FLUMINENSE-DE-PESQUISADORES.pdf .