

Apresentação ao relatório Operações Policiais e Ocorrências Criminais: Por um Debate Público Qualificado¹

Daniel Hirata

Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil

Carolina Christoph Grillo

Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil

Renato Dirk

Universidade Federal Fluminense, Niterói, RJ, Brasil

O relatório aqui disponível é o segundo publicado pelo Grupo de Estudos dos Novos Illegalismos (Geni), da Universidade Federal Fluminense (UFF), em parceria com o Fogo Cruzado-RJ, nesta seção excepcional de **Dilemas, Reflexões na Pandemia**. Este, como o primeiro², encontra-se anexado aos autos do processo de Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) de nº 635 — a ADPF 635 ou ADPF das Favelas —, cujo julgamento das medidas cautelares pleiteadas foi concluído nesta última segunda-feira, 17 de agosto de 2020, pelo Supremo Tribunal Federal (STF). Visando à defesa da vida da população residente em favelas e à apuração de violações praticadas pelo estado do Rio de Janeiro, a ADPF 635 foi requerida pelo Partido Socialista Brasileiro (PSB), em novembro de 2019, e contou com a colaboração de uma série de instituições e organizações da sociedade civil, como a Educafro: Educação e Cidadania de Afrodescendentes e Carentes, Defensoria Pública do Estado do Rio de Janeiro, Justiça Global, Associação Redes de Desenvolvimento da Maré, Movimento Negro Unificado, Instituto de Estudos da Religião (Iser), Conselho Nacional de Direitos Humanos (CNDH), Coletivo Papo Reto, Movimento Mães de Manguinhos, Rede de Comunidades e Movimentos Contra a Violência, Fala Akari e a Iniciativa Direito à Memória e Justiça Racial.

Como demonstrado neste relatório, a mobilização coletiva pela ADPF 635 foi exitosa em preservar vidas desde o início da vigência da decisão liminar do relator do processo, o ministro Edson Fachin, em 5 de junho deste ano, determinando que “não se realizem operações policiais em comunidades do Rio de Janeiro durante a epidemia do Covid-19, salvo em hipóteses absolutamente excepcionais”. Em 5 de agosto, o plenário do STF referendou a manutenção dessa decisão, com apenas dois votos divergindo do relator e nove acompanhando a sua decisão. Essa foi uma das mais importantes conquistas dos movimentos de favelas nas últimas décadas e, agora, com o julgamento dos pedidos de medida cautelar pleiteados na petição inicial da ADPF 635, foi acompanhada de mais uma vitória, ainda que parcial.

No julgamento desta segunda, 17 de agosto, a maioria do Supremo acompanhou o voto do relator, que deferiu importantes pedidos como: a restrição da utilização de helicópteros nas operações policiais; a determinação de que o Estado do Rio de Janeiro oriente seus agentes a não removerem indevidamente cadáveres sob o pretexto de suposta prestação de socorro; restrições à realização de operações policiais no perímetro de escolas, creches, hospitais ou postos de saúde; e investigação pelo Ministério Público dos crimes com suspeita de envolvimento de agentes dos

órgãos de segurança pública. Foram, contudo, indeferidos, ao menos por ora, alguns importantes pedidos, como o de tornar obrigatória a presença de ambulâncias e equipes de saúde em operações policiais e o de proibir a expedição de mandados de busca e apreensão coletivos ou genéricos. Dentre os pedidos indeferidos, aquele sobre o qual houve maior divergência entre os magistrados foi a determinação ao Estado do Rio de Janeiro de que elaborasse um plano visando à redução da letalidade policial e ao controle de violações de direitos humanos pelas forças de segurança. Os três ministros que divergiram do relator votaram pelo deferimento deste pedido. O reconhecimento unânime por parte do STF de que as operações policiais devem ser conduzidas em observância aos preceitos constitucionais, preocupando-se com a preservação da vida e sob a fiscalização do Ministério Público não garante o fim das violações de direitos da população pobre, negra e favelada durante essas operações, mas representa um importante avanço no sentido de restringir as arbitrariedades praticadas por órgãos de segurança pública.

O relatório a seguir, então, visou a instruir o julgamento da ADPF 635, por meio da análise de dados sobre operações policiais, tiroteios e ocorrências criminais. Nele, são analisados os impactos da decisão de suspensão das operações durante a pandemia e apresentados os resultados dos testes de correlação entre operações policiais e ocorrências criminais. O relatório demonstra que as operações policiais não são um método eficiente de controle do crime e que a redução da realização de operações tende a ser acompanhada de uma redução da violência. Trata-se de mais um resultado da parceria entre o Geni/UFF e o Fogo Cruzado-RJ no sentido de preencher as lacunas de dados deixadas pelas estatísticas oficiais e bem informar o debate público.

Notas

¹ Decidimos publicar o relatório na íntegra, como foi concebido e editorado pelos autores, como fac-símile anexo a esta apresentação. Assim, ele segue preparação, diagramação e paginação próprias. (N.E.)

² Ver (on-line) em: <https://www.reflexpandemia.org/texto-39>

DANIEL VELOSO HIRATA (velosohirata@gmail.com) é professor do Departamento de Sociologia e Metodologia em Ciências Sociais da Universidade Federal Fluminense (UFF, Niterói, Brasil), do Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) e do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Direito (PPGSD), ambos da UFF. É pesquisador efetivo do Núcleo de Estudos de Cidadania, Conflito e Violência Urbana (Necvu), da Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ, Rio de Janeiro, Brasil) e do Núcleo de Pesquisas em Economia e Cultura (Nucec), da UFRJ, além de coordenador do Núcleo de Estudos dos Novos Illegalismos (Geni), da UFF. É doutor e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia (PPGS) da Universidade de São Paulo (USP, São Paulo, Brasil) e tem graduação em ciências sociais pela mesma casa.

CAROLINA CHRISTOPH GRILLO (carolina.c.grillo@gmail.com) é pesquisadora de pós-doutorado e professora colaboradora do PPGS-UFF, pesquisadora do Geni-UFF e pesquisadora associada do Necvu. É doutora e mestre pelo Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia (PPGSA) da UFRJ e tem graduação em ciências sociais pela mesma universidade.

RENATO COELHO DIRK (rcdirk@hotmail.com) é pesquisador do Geni-UFF e do Nucec-UFRJ. É mestre pela Escola Nacional de Ciências Estatísticas (Ence, Rio de Janeiro, Brasil), do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), e tem graduação em ciências sociais pela UFF.

Operações policiais e ocorrências criminais: Por um debate público qualificado

Elaboração:

Daniel Veloso Hirata

Carolina Christoph Grillo

Renato Dirk

Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos - GENI

Universidade Federal Fluminense

Pesquisadora colaboradora:

Julia Sampaio

Parceiro:

Fogo Cruzado

Introdução

Este relatório síntese, realizado pelo Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos da Universidade Federal Fluminense (GENI/UFF) e pelo Datalab Fogo Cruzado - RJⁱ, procurou analisar:

1. quais são as relações entre operações policiais e ocorrências criminais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro no período de 2007 a 2019 e;
2. quais os impactos da Decisão liminar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 635, proferida pelo Ministro Edson Fachin no dia 5 de junho de 2020, que restringiu as operações policiais durante a pandemia a casos “absolutamente excepcionais”ⁱⁱ.

A pesquisa utilizou dados oficiais sobre ocorrências criminais produzidos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ), dados sobre operações policiais produzidos pelo GENI/UFF e dados sobre tiroteios do Datalab Fogo Cruzado – RJ para realizar análises estatísticas. Visando à instrução do julgamento da ADPF 635, ainda em aberto, a questão que norteou o estudo foi saber se a realização de operações policiais está ou não relacionada ao aumento ou diminuição da criminalidade violenta e, se sim, qual seria esta relação. Em reação à Decisão liminar do Ministro Fachin, as instituições policiais fluminenses têm argumentado que a restrição às operações policiais as impede de trabalhar no combate ao crimeⁱⁱⁱ. No entanto, como será demonstrado abaixo, o cruzamento dos dados de ocorrências criminais e operações policiais indica que:

1. as operações não são eficientes em reduzir a ocorrência de crimes e, pelo contrário, parecem contribuir para o seu incremento;
2. nos primeiros 31 dias de vigência da liminar proferida pelo Ministro Fachin houve uma redução significativa do número de operações policiais que foi acompanhada de uma diminuição do número de feridos, de mortes violentas e de ocorrências criminais.

As operações policiais são o principal instrumento da ação pública para o controle da criminalidade violenta no estado do Rio de Janeiro. Há mais de três décadas, as operações policiais são o método preferencial de direcionamento do uso da força pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro e de emprego dos seus recursos financeiros, tecnológicos e humanos, com base na presunção de que este é um meio eficaz e incontornável de combater a criminalidade.^{iv} Os impactos deste método sobre a rotina dos moradores de favelas e dos serviços públicos que funcionam nesses territórios; a crescente letalidade decorrente de intervenção policial e as graves violações dos direitos humanos; assim como as perdas de vidas durante as operações policiais seriam “consequências inevitáveis” frente ao contexto particularmente violento do Rio de Janeiro. No entanto, nos termos em que o debate público vem sendo realizado, é tido como auto evidente que as operações policiais reduzem a ocorrência de crimes e que, portanto, restrições à realização dessas operações impediriam a polícia de combater a criminalidade. A fim de qualificar esse debate, nosso objetivo é fornecer dados que permitam a compreensão analítica da relação entre operações policiais e ocorrências criminais, procurando estabelecer alguns parâmetros assentados em evidências para a construção de um debate público qualificado.

Os dados apresentados apontam que o aumento de operações policiais não é acompanhado da diminuição das ocorrências criminais, mas sim o seu inverso: um maior número de operações policiais parece associar-se a um aumento dos crimes contra a vida e não

impactar na redução dos crimes contra o patrimônio. Nesta mesma direção, mostraremos que a Decisão liminar do Ministro Edson Fachin de restringir as operações policiais durante o período da pandemia contribuiu para reduzir a letalidade decorrente dessas operações, sem produzir um aumento das ocorrências criminais. Em seu conjunto, os dados indicam, portanto, a ineficiência das operações policiais no controle do crime e a efetividade do deferimento do pedido de tutela provisória incidental na ADPF 635 em preservar vidas. Ainda que nos pareça evidente que a preservação da vida seja o principal e inegociável valor de qualquer política de segurança pública, é importante reafirmar que a postura de negligenciar a defesa da vida sob a justificativa de uma suposta efetividade no controle da criminalidade violenta não é corroborada por uma análise assentada em dados.

Como colocado acima, nosso estudo utilizou três fontes de dados. Em primeiro lugar, dados oficiais produzidos pelo Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ)^v, órgão cuja atribuição é compilar e divulgar estatísticas 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 homicídio doloso, morte por intervenção de agente do estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte – cuja agregação compõe a categoria que o ISP denomina “letalidade violenta”, aqui chamados “crimes contra a vida” – e os dados de ocorrências de roubo de veículo, roubo de rua (roubo a transeunte, roubo em coletivo e roubo de aparelho celular) e roubo de carga, aqui chamados “crimes contra o patrimônio”. Em segundo lugar, a base de dados do GENI/UFF sobre operações policiais em favelas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que 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. Por fim, os dados do Datalab Fogo Cruzado - RJ^{vi} 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^{vii} 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 pesquisa^{viii} publicado em dezembro de 2019 e, como será demonstrado a frente neste relatório síntese, foi identificada forte correspondência entre os dados produzidos pelo GENI/UFF, o Fogo Cruzado e os dados do ISP-RJ.

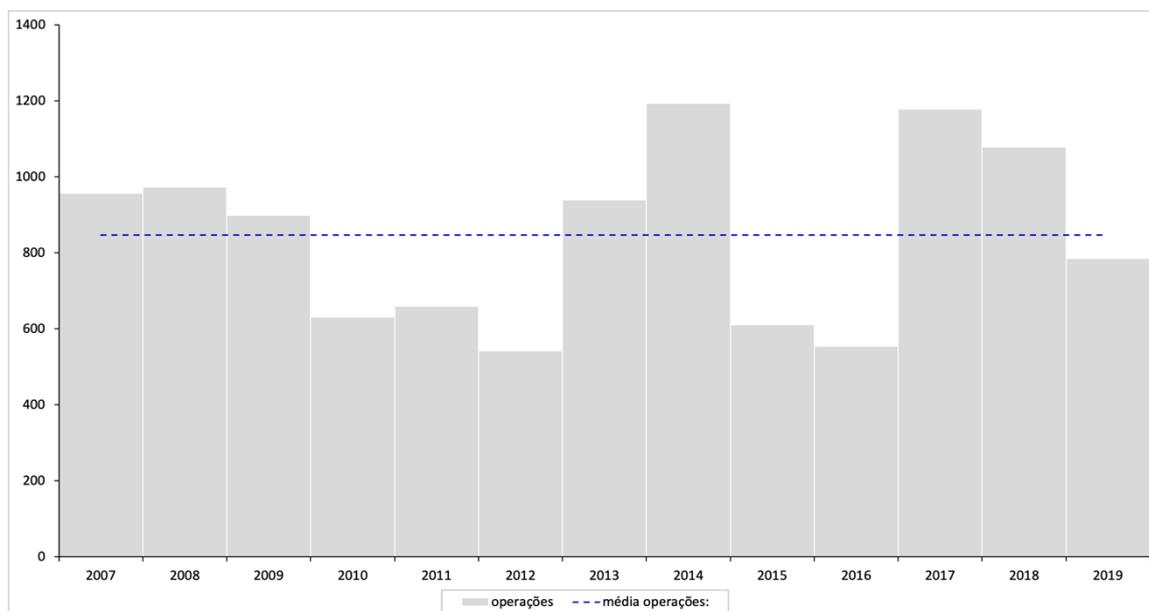
Os dados selecionados dessas três fontes referem-se à Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Para investigar as relações entre operações policiais e ocorrências criminais, a série histórica de dados considerada na análise é de 2007 a 2019. Analisamos a evolução histórica de operações policiais e das ocorrências criminais; a variação percentual média das ocorrências criminais com relação às operações policiais; e a correlação entre ambas as dimensões buscando estabelecer as relações entre operações policiais e crimes contra a vida e contra o patrimônio^{ix}. Já para avaliar o impacto da Decisão liminar na ADPF 635, foram utilizados os dados referentes aos 31 dias que sucederam o deferimento da Medida Cautelar, isto é, do dia 5 de junho a 5 de julho de 2020, comparando-os aos períodos correspondentes em anos anteriores da série histórica que tem início em 2007. Comparamos o número médio, estimado e notificado de operações, mortos e feridos para avaliar o impacto da liminar, assim como as mortes por intervenção de agentes do Estado.

I – Operações policiais e ocorrências criminais

a) Evolução geral das operações policiais e das ocorrências criminais na RMRJ

Como podemos observar no gráfico abaixo (Gráfico 1), durante o período selecionado (2007-2019), a frequência de operações policiais na RMRJ não se distribui de forma constante ao longo dos anos, sendo possível perceber as maiores variações ao longo da série considerada através da referência à linha tracejada, que mostra a média de operações do período como um todo. É possível identificar que os intervalos entre os anos 2007-2009, 2013-2014 e 2017-2018 são aqueles de incidência acima da média e os intervalos de 2010-2012, 2015-2016 e o ano de 2019 abaixo da média do período. O ano de 2014 é aquele que apresenta o maior patamar de toda a série histórica e o ano de 2012, o menor patamar. Cabe destacar como tendência atual, que os anos de 2017-2018 são o intervalo de maior quantidade de operações, com um declínio no ano de 2019.

Gráfico 1: Operações Policiais na RMRJ (valores absolutos e média, 2007 a 2019)



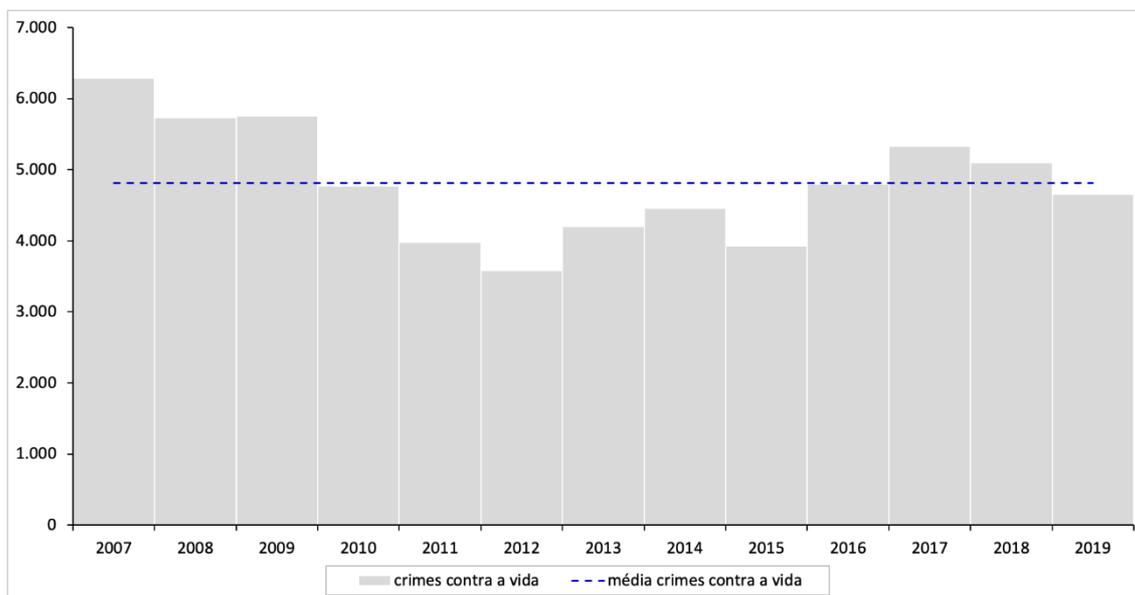
Fonte: GENI/UFF

Cabe também mostrar rapidamente a evolução das ocorrências criminais durante o período selecionado (2007-2019). Como colocado acima, a partir dos dados fornecidos pelo ISP, usamos a mesma composição da categoria de letalidade violenta utilizada pelo ISP (a soma do número de vítimas de homicídio doloso, morte por intervenção de agente do estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte), considerada aqui como crimes contra a vida. Ao utilizar a categoria de crimes contra o patrimônio, excluimos crimes não violentos como o furto e de rara incidência como a extorsão mediante sequestro, focando na soma das ocorrências de roubo de veículo, roubo de rua e roubo de carga (todos indicadores estratégicos do ISP), isto é, os crimes violentos contra o patrimônio que se relacionam às dinâmicas da criminalidade comum urbana.

No gráfico abaixo (Gráfico 2) é possível ver a evolução dos crimes contra a vida no período de 2007-2019. Os períodos de maior ocorrência de crimes contra a vida, acima da média

do período, são entre os anos de 2007-2009 e 2017-2018, sendo 2007 o maior patamar da série. O período entre 2010-2016 ficou abaixo da média, sendo o ano de 2012 o menor patamar histórico. É importante notar que a evolução dos crimes contra a vida é diferente daquela das operações policiais, contudo, seus períodos de maior incidência coincidem com aqueles de maior frequência de operações policiais. Dentre os crimes contra a vida, os homicídios dolosos e as mortes por intervenção de agente do estado têm um peso grande em sua composição e uma evolução semelhante, contudo, as mortes por intervenção de agente do estado não pararam de crescer desde 2014, mesmo quando os homicídios dolosos baixavam, aumentando ainda mais o seu peso no total dos crimes contra a vida^x.

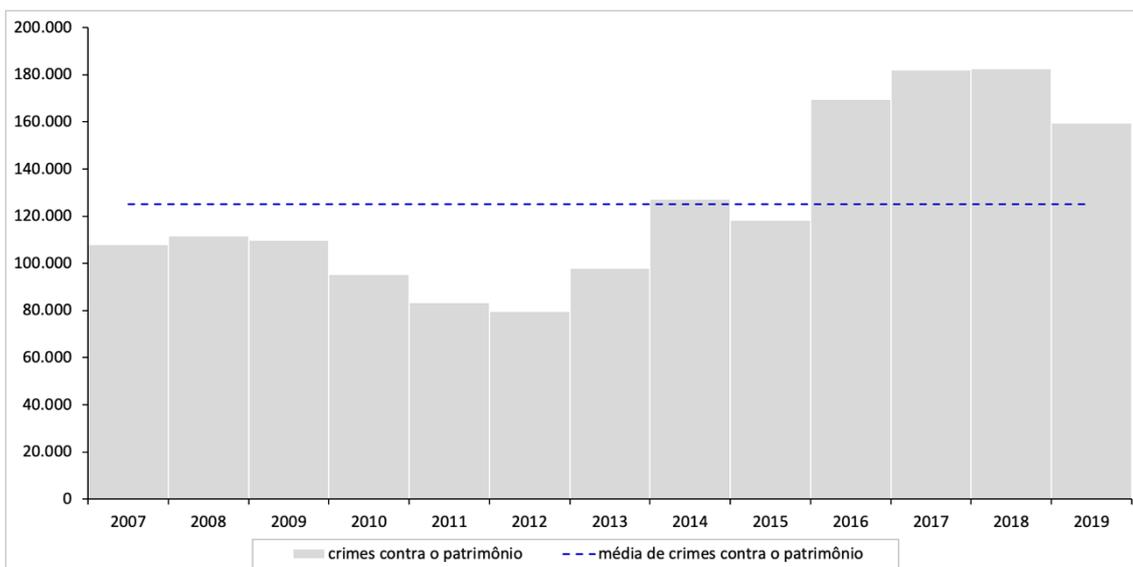
Gráfico 2: Crimes contra a vida na RMRJ (valores absolutos e média, 2007 a 2019)



Fonte: ISP-RJ (elaboração GENI/UFF)

A evolução dos crimes contra o patrimônio pode ser observada no gráfico abaixo (Gráfico 3). Os últimos quatro anos, entre 2016-2019, constituíram o período de maior ocorrência de crimes contra o patrimônio, sendo o ano de 2018 aquele de maior patamar de toda a série histórica considerada. Em publicação recente, trabalhamos a hipótese de que o aumento dos crimes contra o patrimônio estaria relacionado à crise socioeconômica e a falência fiscal que atingiram o Estado do Rio de Janeiro a partir de 2015 e que o uso da força estatal fora direcionado para a proteção patrimonial em detrimento da defesa da vida^{xi}. Não nos parece fortuito que o roubo de veículos e o roubo de cargas tenham um peso menor nas ocorrências de crimes contra o patrimônio que o roubo de rua, mas que a sua evolução seja igualmente próxima à categoria agregada de crimes contra o patrimônio. Por fim, cabe destacar que a evolução dos crimes contra o patrimônio é diferente daquela das operações policiais, mas no período entre os anos de 2017-2018 apresenta igualmente patamares acima da média.

Gráfico 3: Crimes contra o patrimônio na RMRJ (valores absolutos e média, 2007 a 2019)



Fonte: ISP-RJ (elaboração GENI/UFF)

Essa rápida caracterização geral das operações policiais, dos crimes contra a vida e dos crimes contra o patrimônio, feita por meio da evolução destes entre os anos de 2007-2019, nos permitem uma aproximação inicial da associação entre operações policiais e criminalidade. A evolução dos crimes contra a vida e contra o patrimônio é diferente daquela das operações policiais, contudo, é possível identificar que certos períodos de ocorrências criminais acima da média são também aqueles de grande incidência de operações policiais. Caso as operações policiais fossem instrumentos efetivos de diminuição da criminalidade, o esperado seria que um número maior de operações fosse acompanhado por um número menor de ocorrências criminais ou que um número menor de operações fosse coexistente com um número maior de ocorrências criminais, mas isso não é recorrentemente observado. O que é possível verificar de forma mais frequente é o inverso: um número maior de operações policiais e ocorrências criminais é encontrado simultaneamente e um número menor de operações policiais é acompanhado de um número menor de ocorrências criminais.

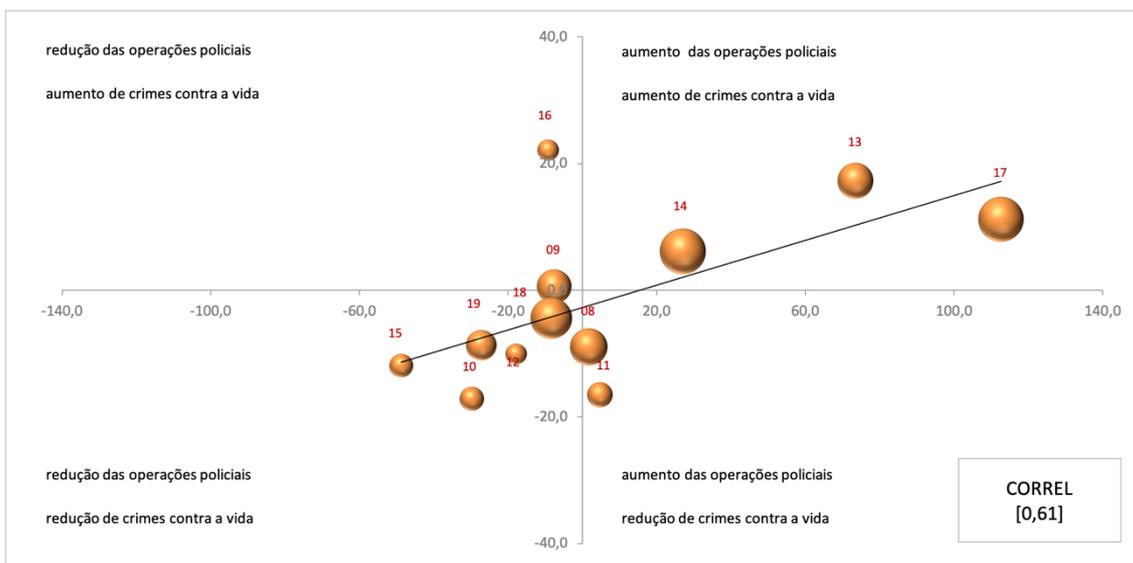
b) Correlações entre Operações Policiais e ocorrências criminais

Utilizamos o coeficiente de correlação (R) para medir a correlação entre operações policiais e ocorrências criminais. Ao verificar se há uma correlação entre duas variáveis, o que interessa é saber a força dessa correlação (se forte, média ou fraca) e o sentido (se positivo, sendo diretamente proporcional ou negativo, sendo inversamente proporcional). O coeficiente de correlação, portanto, é uma expressão numérica da força e do sentido da correlação. Para realizar o teste de correlação, as operações policiais são a variável independente que deveria incidir sobre o número de ocorrências de crimes contra a vida e de crimes contra o patrimônio, suas variáveis dependentes.

Os resultados do teste de correlação entre a variação anual do número de operações policiais e de ocorrências de crimes contra a vida mostram que existe uma relação moderada e positiva entre as variáveis (R= 0,61), ou seja, que as operações policiais não apenas são

ineficientes em reduzir os crimes contra a vida, como também atuam em seu incremento. O gráfico abaixo (Gráfico 4) mostra como se distribui essa associação, representando a variação percentual anual do número de operações policiais e de ocorrências de crimes contra a vida, bem como a força da correlação entre essas variáveis. O eixo vertical refere-se à variação percentual anual do número de crimes contra a vida, ao passo que o eixo horizontal se refere à variação percentual anual do número de operações policiais, o que oferece as combinações de cada quadrante. O rótulo de dados em cada ponto do gráfico designa o ano a que o ponto se refere na série entre 2007 e 2019, por exemplo, o ponto rotulado como 17 representa a variação percentual entre os anos 2016 e 2017. A localização de cada ponto no gráfico representa o valor da diferença percentual do número de operações policiais e de vítimas de crimes contra a vida em cada um desses anos em relação ao ano anterior. Por exemplo, a localização do ponto rotulado como 17 no gráfico refere-se à diferença percentual entre 2016 e 2017, do número de operações (eixo horizontal) e do número de vítimas de crimes contra a vida (eixo vertical). Já o tamanho do ponto expressa o número de operações do ano que o rótulo de dados designa, por exemplo, o tamanho do ponto que representa a diferença entre 2016 e 2017, ponto 17, representa o número de operações do ano de 2017.

Gráfico 4: Correlação entre operações policiais e crimes contra a vida na RMRJ (dispersão feita pelas diferenças percentuais anuais, 2007 a 2019)



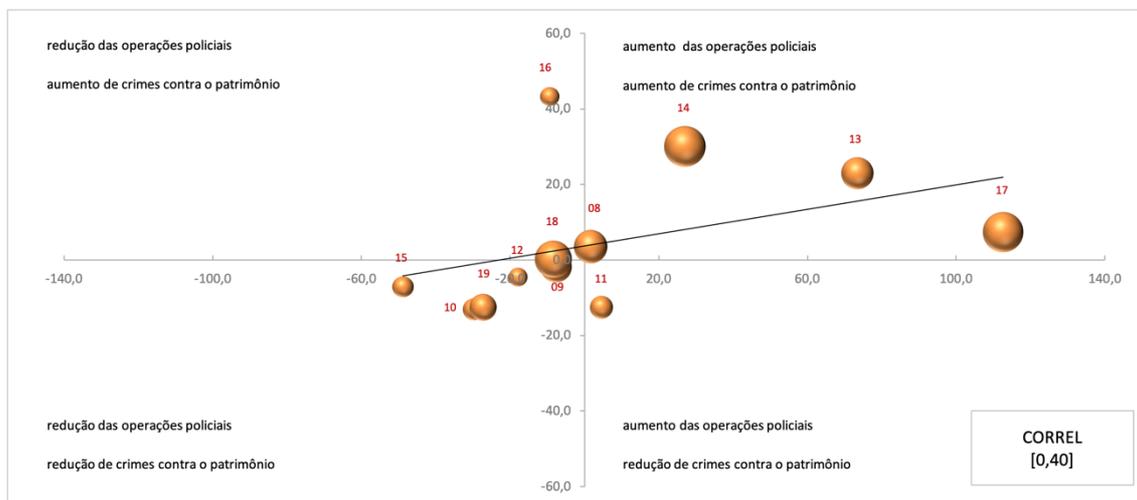
Fonte: ISP-RJ e GENI/UFF (elaboração GENI/UFF)

Dentre os crimes contra a vida (homicídio doloso, morte por intervenção de agente do Estado, latrocínio e lesão corporal seguida de morte) são os homicídios dolosos que apresentam um vínculo positivo mais forte ($R = 0,71$), ou seja, a afirmação de que as operações policiais incrementam os crimes contra a vida é especialmente válida para o caso dos homicídios dolosos. Como hipótese para a interpretação desses resultados, sustentamos que as incursões policiais em territórios conflagrados acirram os conflitos entre os grupos armados (facções do tráfico de drogas e milícias) que disputam esses territórios, à medida que a atuação estatal enfraquece alguns grupos, favorecendo a expansão de outros. Este problema parece ser agravado pela discricionariedade concedida às equipes policiais para realizarem operações sem solicitar autorização ou prestar contas ao Governo do Estado do Rio de Janeiro, o Ministério Público ou

a sociedade civil, o que propicia o uso da força estatal para a obtenção de vantagens particulares por parte de indivíduos ou grupos dentro das instituições policiais. Tais dinâmicas foram descritas por pesquisas qualitativas realizadas em áreas controladas por facções do tráfico de drogas^{xii}, mas ainda carecem de mais investigação para a devida compreensão das maneiras pelas quais as operações policiais impactam na dinâmica de disputas entre facções do tráfico de drogas e as chamadas “milícias”, assim como seus possíveis efeitos nos homicídios dolosos - especialmente no contexto atual de expansão das milícias.

Com relação aos crimes contra o patrimônio, procedemos da mesma maneira o teste de correlação. Os resultados mostram que existe uma relação fraca e positiva entre as variáveis ($R=0,40$), ou seja, que as operações policiais não parecem ter correlação com os crimes contra o patrimônio, apresentando uma correlação fraca na direção do seu incremento. O gráfico abaixo (Gráfico 5) mostra de que maneira se realiza a distribuição da associação entre operações policiais e crimes contra a o patrimônio.

Gráfico 5: Correlação entre operações policiais e crimes contra o patrimônio na RMRJ (dispersão feita pelas diferenças percentuais anuais, 2007 a 2019)



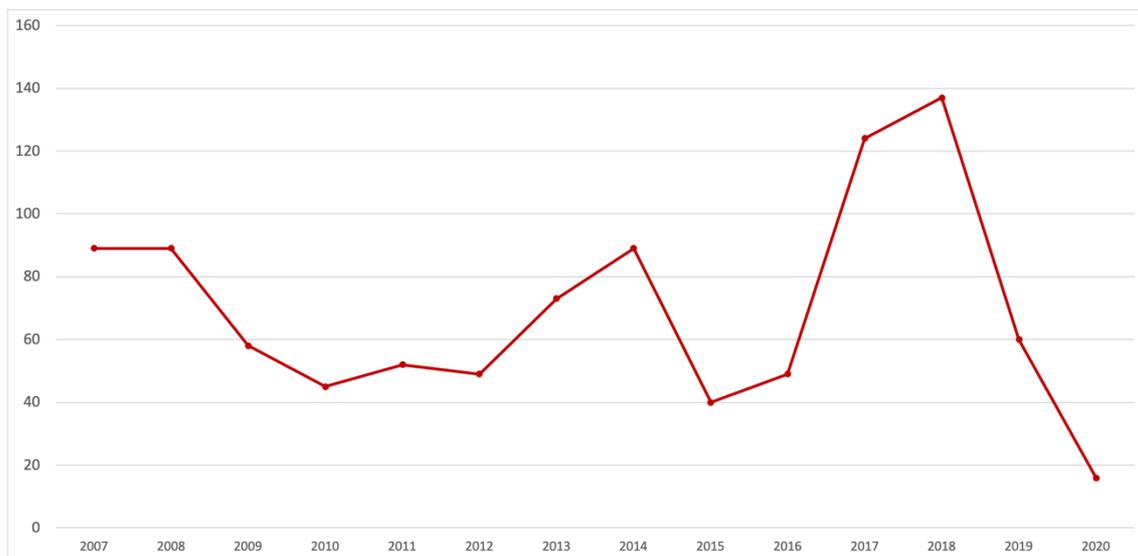
Fonte: ISP-RJ e GENI/UFF (elaboração GENI/UFF)

Dentre os crimes contra o patrimônio aqui considerados (roubo de veículo, roubo de rua e roubo de carga) são os roubos de veículos que apresentam um vínculo positivo mais forte ($R = 0,61$), contrastando com vínculos fracos e positivos para o roubo de rua ($R = 0,29$) e o roubo de carga ($R = 0,08$). Nossa hipótese para interpretar esses resultados acerca da relação entre operações policiais e crimes contra o patrimônio se apoia nas conclusões do estudo realizado pelo Centro de Pesquisa do Ministério Público do Rio de Janeiro (CENPE/MPRJ), que apresenta procedimentos metodológicos e resultados muito próximos do presente relatório. Segundo o CENPE/MPRJ, amparando sua afirmação na literatura internacional, o enfrentamento do crime por meio de operações policiais é muito menos efetivo do que aquele dirigido em ações preventivas seguindo as manchas criminais, incidindo, portanto, onde os crimes ocorrem e não onde supostamente estão os criminosos^{xiii}. A falta de efetividade das operações policiais em diminuir os crimes contra o patrimônio poderia ser explicada, portanto, pelo direcionamento de suas ações contra os lugares onde se imagina que moram os criminosos e não para a prevenção orientada nos lugares recorrentes dos crimes.

II – Impactos da medida cautelar na ADPF 635

Como pode ser observado no gráfico abaixo (Gráfico 6), o período de 5 de junho a 5 de julho de 2020 apresentou a frequência mais baixa de operações policiais de toda a série histórica iniciada em 2007. Observou-se uma redução de 78,0 % das operações realizadas no período em relação à média dos anos anteriores e redução de 75,0 % em relação à estimativa para 2020, seguindo o cálculo de tendência. A redução na quantidade de operações de 2020 foi superior a dois terços (2/3), sendo 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.

Gráfico 6: Quantidade de operações na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (valores absolutos - 5 de junho a 5 de julho, 2007 a 2020)

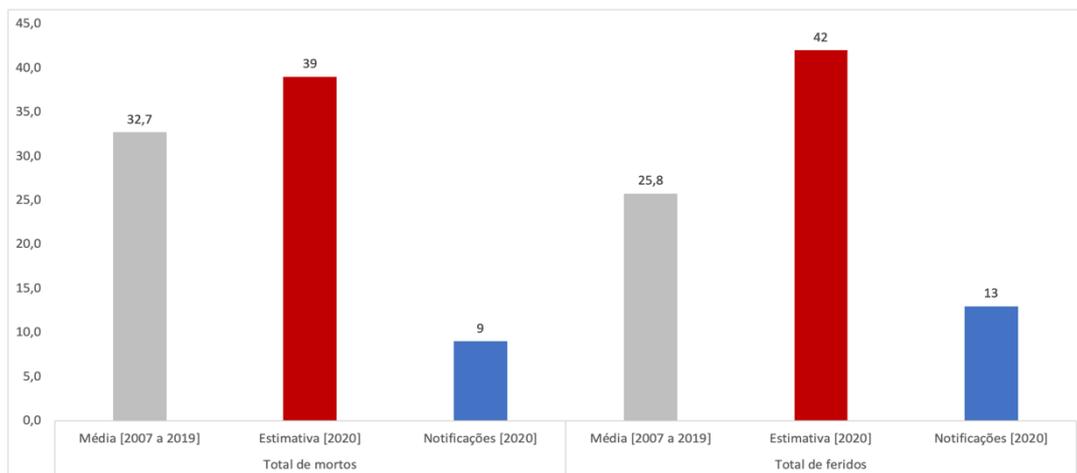


Fonte: GENI/UFF

No gráfico abaixo (Gráfico 7), pode-se observar que, como resultado da diminuição da quantidade de operações policiais realizadas, houve entre 5 junho e 5 de julho de 2020 uma redução de 49,6% em relação à média de feridos e de 69,0% em relação à estimativa de feridos para 2020, seguindo o cálculo de tendência. Aqui, o número de feridos caiu ao menos pela metade, reforçando a relação entre a quantidade de operações e de feridos. Com relação aos mortos, houve, no mesmo período, uma redução 72,5% dos óbitos decorrentes de operações policiais em relação à média de mortes no mesmo período entre 2007 e 2019 e redução de 77,0% de mortos em relação à estimativa para 2020, seguindo o cálculo de tendência. A redução do número de mortos reforça, mais uma vez, a convergência demonstrada no item anterior entre o número de operações e a letalidade decorrente dessas mesmas operações. Como dado

especulativo-projetivo, informado pelos dados produzidos, a medida cautelar na ADPF 635 teria preservado 30 vidas nesse período de 31 dias. Caso mantida em vigor esta Medida Cautelar, após um ano, contando trinta mortos por cada um dos doze meses do ano, estima-se que cerca de 360 vidas de cidadãos comuns e policiais terão sido poupadas. Nota-se, portanto, que o deferimento do pedido de medida cautelar foi exitoso em cumprir com a sua principal finalidade, a preservação da vida.

Gráfico 7: Quantidade de mortos e feridos em operações na RMRJ (média, cálculo de tendência e notificações - 5 junho/5 Julho, 2007 a 2020)



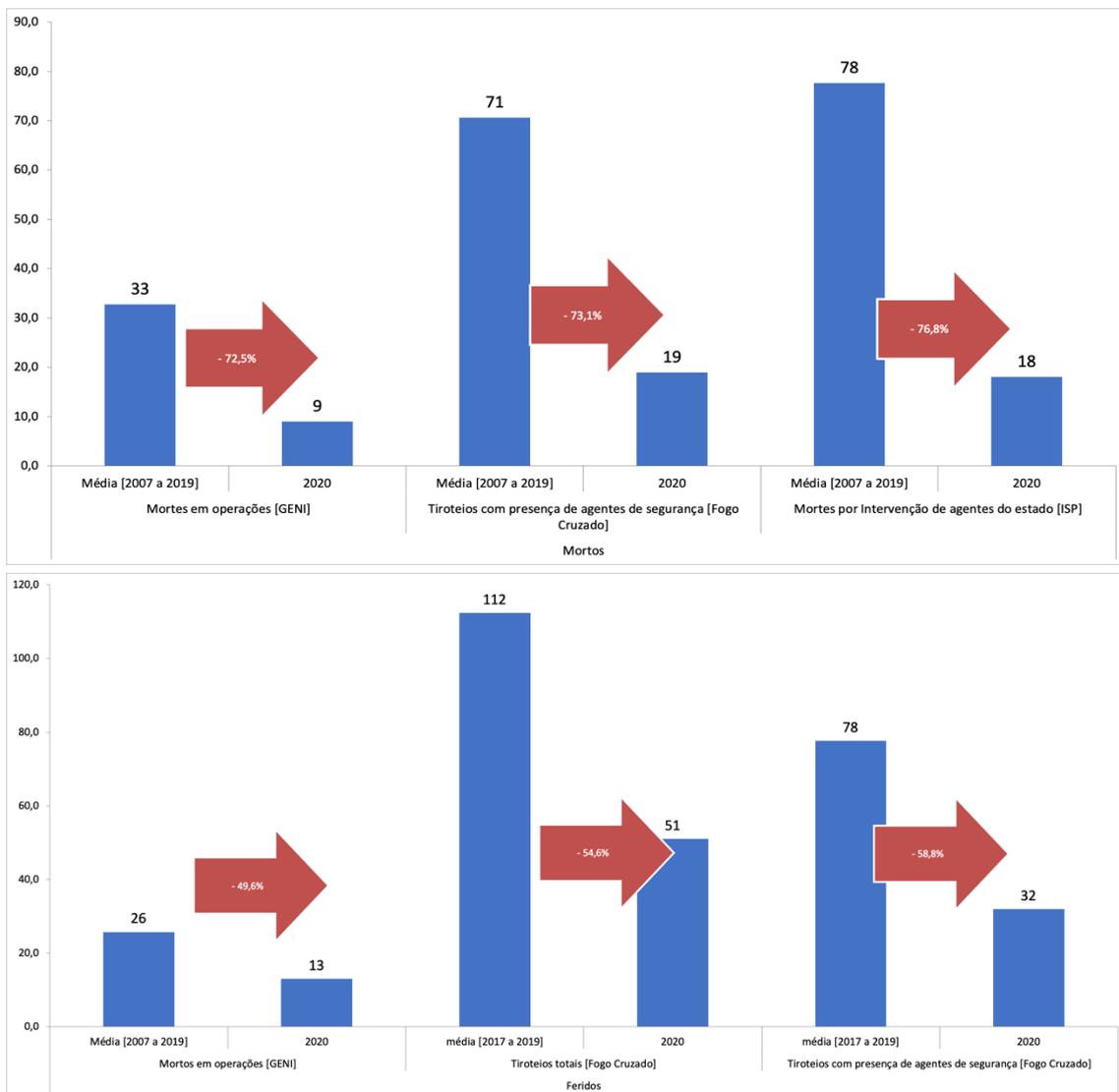
Fonte: GENI/UFF

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 produzidos pelo Fogo Cruzado – RJ^{xiv}. A ocorrência de tiroteios caiu 56,0% no período entre 5 de junho e 5 de julho em comparação com a média observada no mesmo período nos anos de 2017 a 2019. Redução que é ainda maior, de 71,5%, quando considerados apenas os tiroteios em que foi notificada a presença de agentes públicos de segurança, situações estas que se aproximam das circunstâncias das operações policiais. O ano de 2020 apresenta o menor patamar da série histórica para os tiroteios com participação de agentes públicos de segurança. Os dados do Fogo Cruzado – RJ apontam também para uma significativa diminuição do número de mortos e feridos em tiroteios, como pode ser observado nos gráficos abaixo (Gráfico 8). Considerada em termos percentuais, tal diminuição é bastante semelhante à constatada com base nos dados do GENI/UFF sobre mortes em operações policiais acima apresentados: cabe destacar a grande convergência nos percentuais de redução de mortes em operações (-72,5%) e em tiroteios com presença de agentes de segurança (-73,1%), como também, em menor grau, a convergência nos percentuais de feridos em operações (-49,6%) e em tiroteios com presença de agentes (-58,8%).

O gráfico 8 apresenta sinteticamente essa comparação do percentual de redução do número de vítimas letais e de feridos notificados nas duas bases de dados. Ele permite perceber que o cotejamento das duas bases reforça os indícios não apenas de que houve uma redução do número de mortos e feridos em operações e tiroteios, como também de que há convergência entre as duas bases, à medida que é semelhante o percentual de redução observado nas duas. O gráfico 8 inclui também os dados do ISP sobre mortes por intervenção de agentes do Estado,

os outrora chamados “autos de resistência”, comparando o mês de junho de 2020 com a série iniciada em 2007. Pode-se observar que a redução percentual (76,8%) dessas mortes é também semelhante ao percentual de redução dos mortos em operações e dos mortos em tiroteios com presença de agentes de segurança. Este dado, reforça a hipótese que as operações policiais são as situações que concentram os casos de letalidade decorrente de ações policiais e que, consequentemente, a diminuição das operações diminui este tipo de letalidade.

Gráfico 8: Média e percentual de redução do número de feridos e mortos decorrentes de operações policiais, de tiroteios com e sem presença de agentes de segurança e de mortes por intervenção de agentes do Estado (RMRJ, 2007-2020/ 2017-2019)

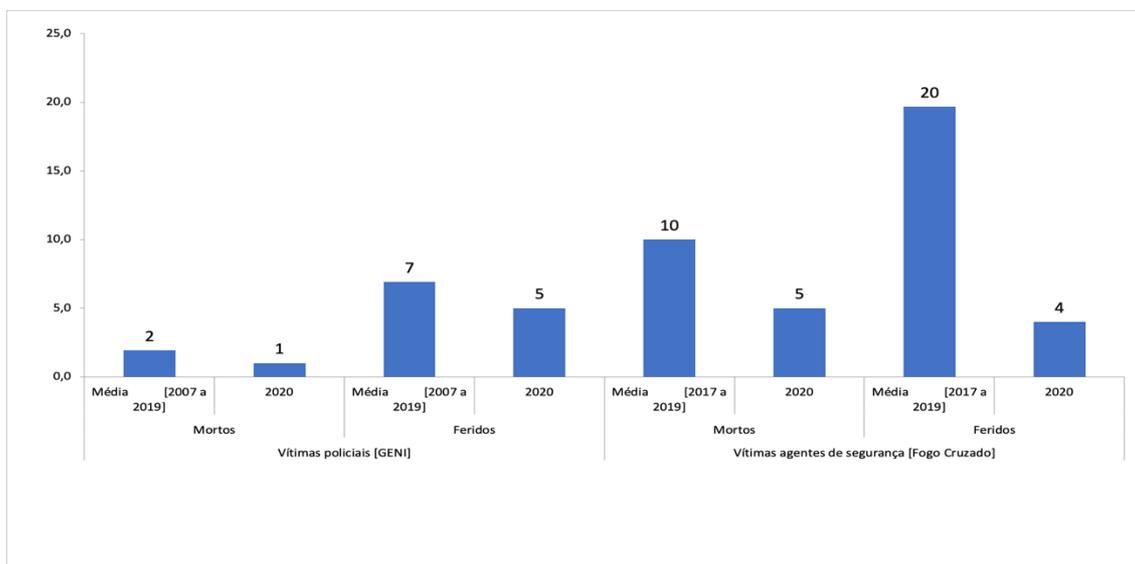


Fonte: GENI/UFF, Fogo Cruzado – RJ, ISP – RJ

Destacamos que essa redução do número de mortos e feridos inclui também os policiais vitimados em confronto. No gráfico abaixo (Gráfico 9), comparamos a notificação de policiais mortos e feridos entre os dias 5 de junho e 5 de julho de 2020 com a média de policiais mortos e feridos em operações policiais e tiroteios ocorridos no mesmo período em anos anteriores. É

possível perceber que o número de policiais mortos em operações policiais, cuja média era de 2 vítimas no período em anos anteriores, passa para 1 vítima em 2020; e que, sendo 10 vítimas a média de policiais mortos em tiroteios no período em anos anteriores, foi 5 o número de vítimas em 2020. Com relação ao número de feridos, a redução foi de 7 para 5 em operações e de 20 para 4 em tiroteios. A convergência de uma queda pela metade em operações e tiroteios é bastante significativa, excetuando-se o número de feridos, ainda que em ambas as contagens tal redução seja bastante significativa.

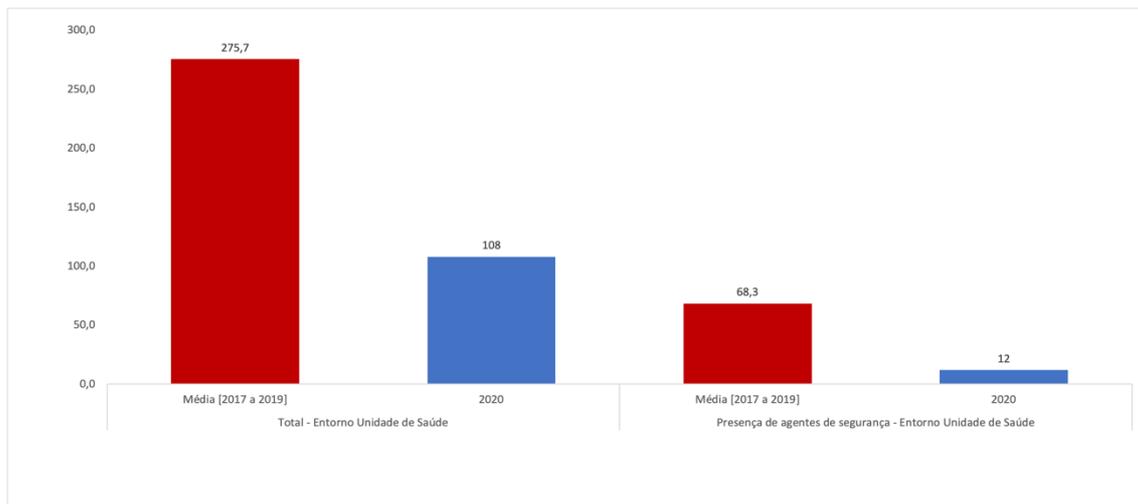
Gráfico 9: Média e quantidade de policiais e agentes de segurança mortos e feridos em operações e tiroteios na RMRJ (notificações – 5 junho - 5 de julho, 2007 a 2020/2017 a 2020)



Fonte: GENI/UFF, Fogo Cruzado – RJ

O número de vidas poupadas seria ainda maior caso fossem considerados também 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. Como forma de estimar esse impacto, os dados do Fogo Cruzado - RJ acerca de tiroteios no entorno de unidades de saúde é bastante significativo. Na comparação entre a média dos tiroteios no entorno de unidades de saúde entre 2017-2019, em 2020 houve uma redução de 61,0% e, feita essa mesma comparação com relação aos tiroteios com presença de agentes de segurança, a redução foi de 82,4%, como é possível observar no gráfico abaixo (Gráfico 10).

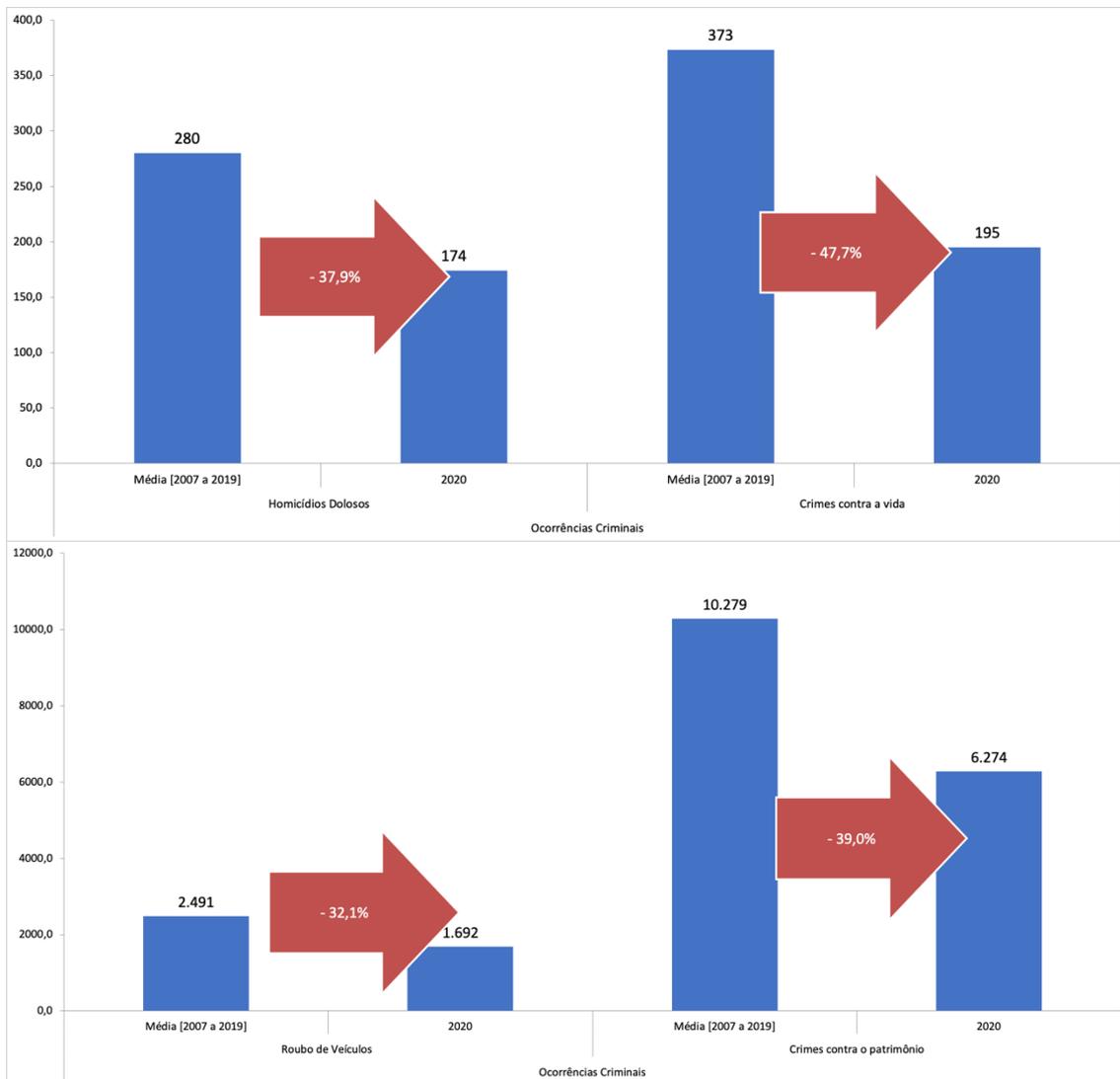
Gráfico 10: Quantidade de tiroteios no entorno de unidades de saúde com e sem presença de agentes de segurança (RMRJ, 2017-2019)



Fonte: Fogo Cruzado – RJ

Por fim, como forma de associar todos esses resultados positivos na preservação de vidas decorrentes da Decisão liminar do Ministro Edson Fachin ao primeiro item deste relatório, cujos resultados mostraram que as operações são um método ineficaz no controle da criminalidade, procuramos comparar os dados criminais durante o período do mês de junho de 2020 com a média de igual período entre 2007-2019. Segundo dados oficiais compilados pelo ISP-RJ, a diminuição das operações policiais e a consequente redução no número de mortos e feridos em operações policiais foi acompanhada de uma diminuição da criminalidade. Houve redução em 47,7% dos crimes contra a vida e, particularmente nos casos de homicídios dolosos, diminuição de 39,9%. De forma convergente, houve redução em 39,0% nos crimes contra o patrimônio, em particular de 32,1% nos casos de roubo de veículos. Nos gráficos abaixo (Gráfico 11) é possível observar esses dados comparativos.

Gráfico 11: Percentual de redução do número de crimes contra a vida, crimes contra o patrimônio, homicídios dolosos e roubo a veículos (RMRJ, média junho 2007-2019, total junho 2020)



Fonte: ISP-RJ (elaboração GENI/UFF)

III – Considerações finais

Este relatório síntese demonstrou que o aumento de operações policiais não é acompanhado da diminuição das ocorrências criminais, mas sim o seu inverso: um maior número de operações policiais parece associar-se a um aumento dos crimes contra a vida, particularmente os homicídios dolosos, e não impactar na redução dos crimes contra o patrimônio, inclusive, aumentando o roubo de veículos. Nesta mesma direção, demonstramos que a Decisão liminar do Ministro Edson Fachin de restringir as operações policiais durante o período da pandemia contribuiu para reduzir o número de mortos e feridos decorrente dessas operações, sem produzir um aumento das ocorrências criminais. Em seu conjunto, os dados indicam, portanto, a ineficiência das operações policiais no controle do crime e a efetividade do deferimento do pedido de tutela provisória incidental na ADPF 635 em preservar vidas.

Seriam necessários outros estudos acerca das dinâmicas criminais e de outros métodos policiais de controle do crime para compreender a questão de forma mais ampla e detalhada. É provável que identifiquemos outros fatores que ajudem a explicar por que as operações policiais contribuem para o aumento dos crimes violentos e não a sua redução. Contudo, considerando que as operações policiais ocupam o cerne das políticas de segurança pública no Rio de Janeiro há mais de trinta anos e que o aumento das graves violações dos direitos humanos não foram acompanhados pela oferta de segurança aos habitantes da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, não surpreende que os dados da nossa pesquisa apontem para a ineficiência das operações policiais.

Em resumo, a pergunta que se coloca seria: após tantos anos de consequências inestimáveis de violência letal derivadas de um método de atuação policial ineficaz para o controle do crime, qual a razão de sua permanência e continuidade? Sem conseguir, por hora, responder essa pergunta, nos parece razoável, no mínimo, indicar que este método deve ser restringido a casos “absolutamente excepcionais”, tal como determina a Decisão liminar do ministro Edson Fachin referente ao pedido de medida cautelar na ADPF 635.

i 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.

ii Trata-se de uma atualização de relatório apresentado anteriormente, que avaliou os impactos nos 15 primeiros dias, cujos resultados são muito próximos daqueles apresentados no presente relatório, considerando os 31 primeiros dias.

Ver: https://www.unifesp.br/reitoria/caaf/images/novo_site/boletim%20caaf/boletim%20caaf%20ed_7.pdf ou em <https://www.reflexpandemia.org/texto-39>

iii Como constam nas “considerações” da Subsecretaria de Planejamento e Integração Operacional (SSPIO) da Secretaria de Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro e no “argumento da Polícia Militar” realizada pela Subsecretaria Geral da Polícia Militar da Secretaria de Estado da Polícia Militar, ambos anexados como documentos comprobatórios nos autos da ADPF 635.

iv Como já discutido em outra oportunidade em relatório de pesquisa publicado e disponível para acesso na internet. Ver <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/21/operacoes-policiais-no-rio-de-janeiro>

v <http://www.isp.rj.gov.br/>

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

vii O Datalab Fogo Cruzado considera como agentes públicos de segurança: policiais militares, policiais civis, guardas municipais, policiais federais, policiais rodoviários federais, membros das forças armadas e agentes penitenciários - em serviço, fora de serviço e aposentados. Nesse sentido, os dados sobre tiroteios com presença de agentes de segurança, em sua maioria, tratam de operações policiais ou de ações policiais de rotina (como patrulhamento, blitz e abordagens), mas incluem também casos de agentes de segurança em situações de assaltos, brigas ou mesmo de tentativas de homicídios contra eles.

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

ix Os limites da modelagem não permitem falarmos de causalidade entre operações policiais e ocorrências criminais, mas sim de suas correlações, contudo, os resultados indicam que as operações policiais são um método ineficaz de controle do crime, aqui contabilizados através das estatísticas oficiais do ISP. Seguimos as pistas e nos inspiramos no excelente estudo de Joana Monteiro, Eduardo Fagundes e Julia Guerra, que buscou “identificar em que medida um maior número de mortes por agentes do Estado está associado a redução de crimes” e chegamos a resultados muito próximos, como será visto ao longo do relatório. O primeiro deles é que o número de mortes por intervenção de agentes do Estado é um proxy confiável para as operações policiais, o segundo é a ineficácia das operações policiais na diminuição das ocorrências criminais. Ver: MONTEIRO, Joana; FAGUNDES, Eduardo; GUERRA, Julia (2020). Letalidade policial e criminalidade violenta. No prelo.

x Como já havia sido apontado em relatório da rede de observatórios da segurança pública. Ver: https://www.ucamcesec.com.br/wp-content/uploads/2019/11/Rede-de-Observatorios_primeiro-relatorio_20_11_19.pdf

xi Nossos resultados apontaram uma relação entre o crescimento da pauperização social e o aumento dos crimes patrimoniais, com menos intensidade para o roubo de rua, mas com correlação forte com o roubo de veículo e o

roubo de cargas. Nossa hipótese é que durante o período da crise encontramos alterações nos mercados de trabalho criminais e não criminais, assim como no aprovisionamento de bens e serviços, igualmente criminais e não criminais.

Ver: <https://br.boell.org/pt-br/2019/12/04/roubos-protecao-patrimonial-e-letalidade-no-rio-de-janeiro>

xii Ver: Misse, M. Crime e Violência no Brasil Contemporâneo. Lúmen Juris, 2006.

xiii Ver: <http://www.mprj.mp.br/conheca-o-mprj/centro-de-pesquisas/letalidade-policia>

xiv 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.