

## Propostas para o Plano de Redução da Letalidade Policial do Estado do Rio de Janeiro

Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos  
da Universidade Federal Fluminense  
(GENI/UFF)

A letalidade policial é um problema grave e persistente no estado do Rio de Janeiro, onde 20.168 pessoas foram mortas por agentes do Estado nos últimos 20 anos (2002-2021). Em grande medida, essas cifras inaceitáveis resultam de políticas de segurança pública centradas no confronto com grupos armados que atuam em favelas e periferias, por meio das chamadas operações policiais. Tais incursões armadas são circunstâncias frequentes em que as ações de agentes do Estado resultam em mortes, sem que nunca tenham se demonstrado efetivas no controle do crime comum e no enfraquecimento dos grupos armados atuantes no estado. Em estudos específicos do GENI/UFF, demonstrou-se que um número maior de operações policiais não está relacionado à diminuição dos crimes contra o patrimônio ou tampouco dos crimes contra a vida<sup>1</sup>, além de as operações policiais servirem como instrumento de favorecimento de determinados grupos armados em detrimento de outros<sup>2</sup>. A ausência de controles democráticos sobre a atividade policial possibilita o uso da força estatal para a obtenção de vantagens privadas, desvirtuando a finalidade das prerrogativas de uso da força pelo poder público.

É certo que, ocasionalmente, as operações policiais se fazem necessárias a fim de fazer cessar riscos à vida e integridade física da população num contexto em que grupos armados exercem o domínio sobre vastos territórios, oprimindo moradores e disputando entre si o controle de diversas áreas do Rio de Janeiro. No entanto, as operações policiais não podem, elas próprias, como vêm sendo há três décadas, serem impulsionadoras de mortes e da ruptura do cotidiano dos moradores e serviços públicos operantes nas áreas afetadas. É com vistas a tornar as operações policiais mais seguras e eficientes que viemos por meio deste documento a formular propostas para o Plano de Redução da Letalidade Policial a ser apresentado pelo Governo do Estado do Rio de Janeiro ao Supremo Tribunal Federal, no âmbito da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental de nº 635.

Dentre as medidas propostas consta o estabelecimento da meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano através de análise das variações históricas das mortes por intervenção de agente de estado e de parâmetros internacionais de uso da força. Destacamos também a necessidade de criação dos Procedimentos Operacionais Padrão e a atualização dos Procedimentos Operacionais para a atuação policial durante essas ações nas assim denominadas “áreas sensíveis”. Sugerimos ainda que seja formada uma sala de monitoramento ativo das operações policiais com a presença de profissionais técnicos e representantes das instituições

---

<sup>1</sup> [http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2020\\_Relatorio-Geni\\_ADPF-635-impactos-e-correlacoes\\_versao\\_Final.pdf](http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2020_Relatorio-Geni_ADPF-635-impactos-e-correlacoes_versao_Final.pdf)

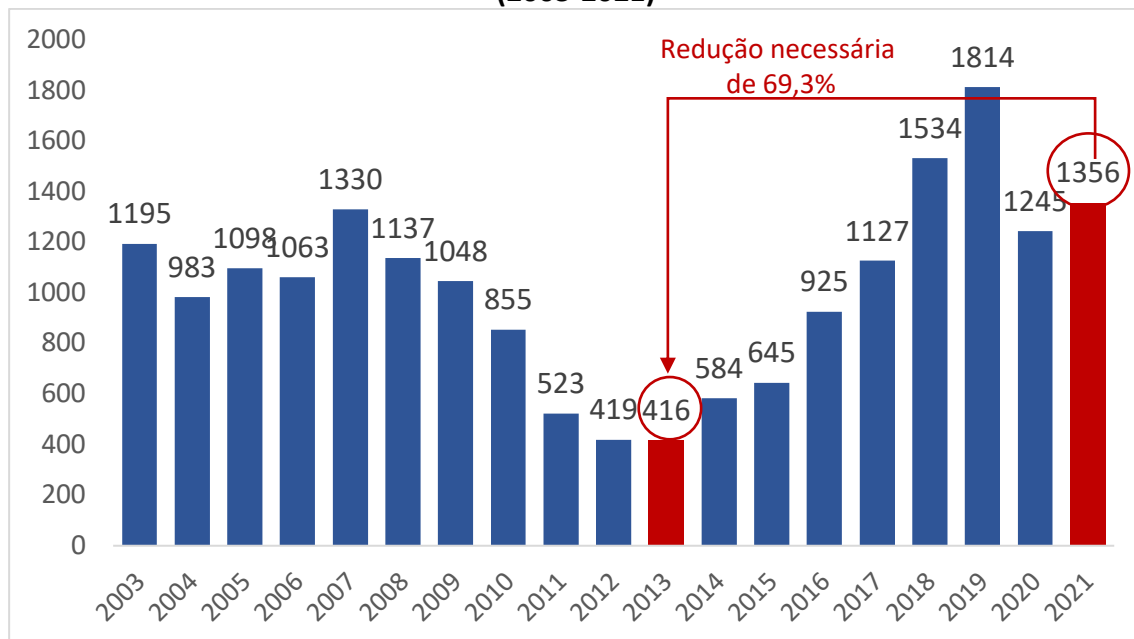
<sup>2</sup> [https://br.boell.org/sites/default/files/2021-04/boll\\_expansao\\_milicias\\_RJ\\_FINAL.pdf](https://br.boell.org/sites/default/files/2021-04/boll_expansao_milicias_RJ_FINAL.pdf)

implicadas no controle democrático da atividade policial. Para o monitoramento a posteriori das operações, ressaltamos a importância da formulação de indicadores de eficiência que tomem a preservação da vida como parâmetro principal. Por fim, recomendamos a inclusão das cautelas já determinadas pelo STF na plataforma digital do Ministério Público do Rio de Janeiro com vistas ao aperfeiçoamento do controle externo da atividade policial durante operações policiais. Abaixo uma síntese dessas propostas.

## 1. Meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano

Segundo dados do Instituto de Segurança Pública (ISP-RJ), no ano de 2021 houve 1.356 mortes por intervenção de agente do Estado no Rio de Janeiro, o que corresponde a 28,5% de todas as mortes violentas ocorridas no estado no mesmo ano. Apesar deste patamar da letalidade policial ser inaceitável no quadro de um regime democrático, apresenta uma diminuição de 25,2% em relação ao ano de 2019, que se destaca como o mais violento da série histórica, com 1.814 vítimas letais. Como mostrado no gráfico abaixo (gráfico 1), para que a letalidade policial voltasse ao patamar mais baixo da série histórica dos dados produzidos pelo ISP-RJ – o ano de 2013, em que foram registradas 416 mortes – seria necessária uma queda de 69,3% em relação ao volume de mortes registrado no ano passado.

**Gráfico 1: Mortes por intervenção de agente do Estado no estado do Rio de Janeiro (2003-2021)**

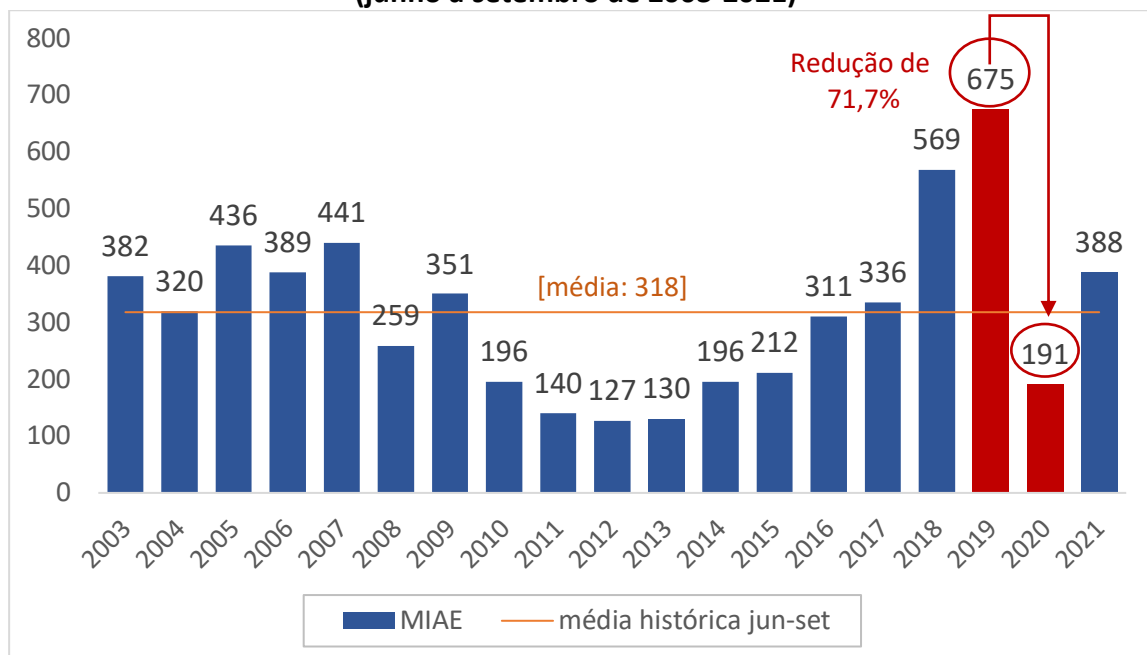


Fonte: ISP-RJ

A redução pretendida pode ser alcançada a curto prazo, dado que o patamar da letalidade policial encontra-se em níveis muito elevados e desde que sejam tomadas medidas efetivas para o controle democrático da atividade policial. A demonstração de que é perfeitamente viável a pronta redução da letalidade policial é que houve uma redução de 71,7% do número de mortes por intervenção por agentes do Estado nos quatro meses que seguiram a decisão liminar do STF de restringir as operações policiais a situações absolutamente excepcionais, em relação ao mesmo período do ano anterior.

A decisão proferida pelo Ministro Edson Fachin, posteriormente confirmada pelo pleno do STF, entrou em vigor no dia 5 de junho de 2020 e, como pode ser visto no gráfico abaixo (gráfico 2), a restrição às operações foi um evento específico capaz de interromper a trajetória de aumento da letalidade policial iniciada em 2014 e reduzir substancialmente o número de mortes. Cabe reforçar que a decisão de restringir as operações policiais não foi acompanhada de outras medidas estruturais como aquelas que podem compor o plano de redução da letalidade policial. Isto significa que a restrição das operações policiais no bojo do conjunto de ações que compõem o plano de redução da letalidade policial tenderia a lograr certamente uma redução ainda mais rápida e expressiva.

**Gráfico 2: Mortes por intervenção de agente do Estado no estado do Rio de Janeiro (junho a setembro de 2003-2021)**



Fonte: ISP-RJ

Note-se ainda que a queda de 71,7% na letalidade policial foi concomitante à diminuição dos principais indicadores criminais, segundo dados do ISP-RJ apresentados em relatório específico do GENI/UFF. Isso evidencia que o controle da letalidade policial, do crime e o respeito ao direito à vida dos moradores de favelas não se opõem. Infelizmente, como demonstrado em outro relatório do GENI/UFF<sup>3</sup>, a decisão liminar do STF passou a ser desobedecida paulatinamente pelo Estado do Rio de Janeiro a partir do mês de outubro de 2020 de modo que, no início de 2021, já se realizava ainda mais operações policiais do que antes do período de vigência da liminar.

Vale destacar que, quando considerados parâmetro formalizados em indicadores de abuso da força policial estabelecidos pela bibliografia especializada internacional, a meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano mostra-se razoável ou mesmo insuficiente, a depender da métrica adotada:

<sup>3</sup> [http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2021\\_Um-ano-de-ADPF-das-favelas\\_GENI.pdf](http://geni.uff.br/wp-content/uploads/sites/357/2022/05/2021_Um-ano-de-ADPF-das-favelas_GENI.pdf)

- 1) Segundo uma importante pesquisa coordenada por Ignácio Cano<sup>4</sup>, em cidades e países onde não há suspeitas de abuso da força por parte da polícia, apenas 5% das mortes violentas intencionais são causadas por agentes do Estado e sempre que essa porcentagem ultrapassa 10%, há claros indícios de abuso da força. Tomando como referência a letalidade violenta total e a letalidade policial observadas em 2021, seria necessário reduzir em 72,3% o número de mortos por intervenção de agentes do Estado para que não fosse ultrapassada a proporção máxima de 10% do total de mortes violentas intencionais.
- 2) Um consagrado estudo de Paul Chevigny<sup>5</sup> estabeleceu como indicador de abuso da força oficial a razão entre pessoas mortas por agentes do Estado e agentes mortos em serviço. Segundo o autor, se essa razão exceder 10:1 há indício de abuso da força. Considerando os dados oficiais referentes a 2021 no estado do Rio de Janeiro, a razão foi de 136 pessoas mortas pela polícia para cada policial morto em serviço, logo, a queda da letalidade policial necessária para que esse indicador fosse atendido seria de 92,6%, redução bastante superior à meta recomendada no presente documento.
- 3) Outro indicador que se destaca na literatura internacional é a razão entre mortos e feridos em confronto, cujo cálculo resulta no chamado “índice de letalidade”. Segundo um relatório da Cruz Vermelha Internacional<sup>6</sup>, nos conflitos armados modernos, a razão média é de um morto para cada 4 pessoas feridas, no entanto o tipo de armamento empregado pode modificar essa razão. Quando as armas utilizadas são fuzis, os índices de letalidade variam entre 0.4 e 0.66 (mortos por feridos). Segundo o relatório do Monitor do Uso da Força Letal da América Latina<sup>7</sup>, esse índice deve estar sempre abaixo de 1 e, caso exceda esse limiar indica que há uso excessivo da força e, possivelmente, execuções sumárias. Os dados do ISP-RJ não permitem calcular esse indicador porque não há informações disponíveis de feridos por intervenção policial. No entanto, em consulta à base de operações policiais do GENI/UFF, identificamos a razão de 1,51 civis mortos para cada civil ferido nas operações policiais realizadas na Região Metropolitana do Rio de Janeiro em 2021. Para que se alcançasse a razão média de 1 morto para 4 feridos, seria necessária uma redução de 83,6% dos mortos em operações e para que se alcançasse o índice máximo de letalidade em confrontos com fuzis (0,66), seria necessária uma redução de 56,3% do número de mortes em operações.

Todos os indicadores mencionados acima reforçam a razoabilidade e adequação da meta de redução da letalidade policial em 70% no prazo de um ano.

---

<sup>4</sup> Cano, I. Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro (Rio de Janeiro: ISER, 1997).

<sup>5</sup> Chevigny, P. “Police Deadly Force as Social Control: Jamaica, Brazil and Argentina”, *Criminal Law Forum*, 1(3), (1991): 389-425.

<sup>6</sup> Giannou and Baldan, *War Surgery, Working with Limited Resources in Armed Conflicts and Other Situations of Violence* (Geneva: International Committee of the Red Cross (ICRC), 2010).

<sup>7</sup> <https://www.monitorfuerzaletal.com/Executive-Monitor-English.pdf>

## **2. Implementação de Procedimentos Operacionais Padrão e atualização dos Protocolos Operacionais das Polícias Civil e Militar referentes às operações em “áreas sensíveis”**

Atendendo a determinação judicial no âmbito da Ação Civil Pública (ACP) da Maré, as polícias do estado do Rio de Janeiro formularam Protocolos Operacionais para a realização de operações policiais nas chamadas “áreas sensíveis”, constantes na Instrução Normativa PMERJ/EMG-PM3 nº 052/2018 e na Portaria PCERJ nº 832/2018. Estes documentos procuraram estabelecer normativas visando à preservação da vida, o respeito à dignidade humana e à obediência às leis, regulando o uso diferenciado da força pelos agentes policiais. No entanto, recomenda-se imperativamente que as instituições policiais pormenorizem os Procedimentos Operacionais Padrão (POP's) adequados para realização de operações policiais formalizadas nos Protocolos Operacionais. Ademais, é fundamental a atualização dos Protocolos Operacionais com vistas a: (1) uma definição conceitual mais concreta das operações policiais, que inclua no âmbito da polícia militar as ações dos Grupamentos de Ações Táticas (GAT's), (2) a distinção conceitual entre patrulhas/rondas, (3) uma definição precisa e operacional da excepcionalidade que as caracteriza. Acrescente-se ainda que os referidos órgãos de segurança não têm garantido a observância a esses protocolos e procedimentos por parte de seus agentes, devendo, portanto, investir na disseminação dessas normativas operacionais, treinar seu efetivo para atuar dentro desses parâmetros e estabelecer mecanismos internos de controle da atividade policial para fiscalizar a implementação dessas diretrizes.

## **3. Formação de sala de monitoramento ativo das operações policiais**

Dentre as novas cautelas determinadas pelo STF no âmbito da ADPF 635 consta a instalação de GPS nas viaturas policiais e de câmeras com captação de áudio e vídeo nos uniformes usados pelos agentes. Esta medida visa à maior transparência e prestação de contas sobre a atividade policial e, conseqüentemente, à redução da letalidade policial. Com o objetivo de melhor aproveitar os benefícios proporcionados pelo uso dessa tecnologia, sugerimos que seja formada uma sala de monitoramento ativo reunindo representantes das polícias civil e militar, do Ministério Público, Defensoria Pública, Ordem dos Advogados do Brasil e especialistas da sociedade civil, com acesso em tempo real às informações coletadas por esses dispositivos. O monitoramento síncrono da atividade policial consiste em uma eficiente medida de prevenção à violência, uma vez que opera como instrumento de controle externo ativo da observância aos Protocolos e Procedimentos Operacionais. A sala de monitoramento ativo poderá ser implementada sem maiores dificuldades, se utilizada a infraestrutura já existente no Centro Integrado de Comando e Controle (CICC).

Um estudo randomizado e controlado coordenado por Peter L. Zimroth<sup>8</sup> a respeito do programa piloto de implementação de câmeras nos uniformes de policiais em Nova Iorque, Estados Unidos, demonstrou que a medida reduziu expressivamente o número de queixas de violência policial e de abuso de autoridade sem que houvesse diminuição do número de prisões efetuadas ou aumento de ocorrências criminais registradas, provando-se uma experiência de sucesso. Houve grande centralidade na

---

<sup>8</sup> <https://ccrjustice.org/sites/default/files/attach/2020/12/Monitor%2012th%20Report%20-%20BWC.pdf>

implementação da medida da formação de uma sala de monitoramento ativo, o que contribuiu definitivamente para o seu êxito segundo o estudo. Acreditamos que experiências de sucesso como essa devem servir de modelo para a sala de monitoramento ativo de operações policiais.

#### **4. Indicador de eficiência das operações para monitoramento a posteriori das operações policiais**

Além do monitoramento ativo, o trabalho de controle da atividade policial deve contemplar também o monitoramento a posteriori das operações policiais, a fim de que seja possível a accountability e avaliação dessas ações. Considerando que as operações policiais mobilizam recursos tecnológicos e operacionais do Estado e causam significativos impactos sobre a população, acreditamos que as polícias devem dispor de indicadores de eficiência para avaliar efetividade dos meios empregados em vista dos objetivos alcançados e impactos proporcionados. O conjunto das operações realizadas devem ser avaliadas segundo os parâmetros estabelecidos pelo indicador de eficiência, de modo que sejam elaborados relatórios mensais de avaliação das operações policiais, possibilitando a identificação de problemas e o redirecionamento da atividade policial com vistas à sua maior eficiência.

O GENI/UFF formulou uma proposta de indicador apresentada em audiência pública convocada pelo STF e em documento<sup>9</sup> apensado à ADPF 635. Na proposta, os parâmetros estabelecidos tomam como prioridade a defesa da vida, conferindo maior peso a ocorrência ou não de vítimas fatais nas operações. Dentre outros critérios, são levadas em consideração a ocorrência de pessoas feridas, prisões efetuadas e apreensões realizadas. Sugerimos que a proposta já submetida sirva como base para a formulação dos indicadores de eficiência a serem implementados.

#### **5. Inclusão das cautelas determinadas pelo STF na plataforma digital de monitoramento de operações policiais do MPRJ**

Por fim, faz-se necessário que o Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro, instituição responsável pela fiscalização da atividade policial segundo a Constituição Cidadã de 1988, inclua as cautelas necessárias a realização de operações policiais visando à preservação da vida determinadas pelo pleno do STF no julgamento dos embargos de declaração da ADPF 635, realizada no dia 03.02.2022. Recomenda-se ao MPRJ a inclusão das seguintes cautelas, antes inexistentes à decisão do STF: 1) preservação do perímetro de escolas, creches e unidades básicas de saúde; 2) aviso prévio das operações policiais às autoridades de saúde e educação; 3) proibição de operações policiais noturnas e evitação em horários de grande circulação; 4) provimento de ambulância durante as operações; 5) justificativa para o uso de helicóptero. Acreditamos as informações constantes na inclusão das cautelas na plataforma digital do MPRJ podem formar em seu conjunto um checklist visando o controle a posteriori de operações previsto no item 4, potencializando o trabalho de controle externo da atividade policial pelo MPRJ.

---

<sup>9</sup> <http://geni.uff.br/2021/04/19/medindo-a-eficiencia-das-operacoes-policiais-avaliacao-e-monitoramento/>