

MORTES INTENCIONAIS NA CIDADE DE SÃO PAULO:

Um Novo Enfoque

Melina Ingrid Risso



MORTES INTENCIONAIS NA CIDADE DE SÃO PAULO: um novo enfoque

Melina Ingrid Risso¹

Resumo

O estado de São Paulo observou uma forte queda, mais de 70 por cento, nas taxas de homicídios na primeira década de 2000. Este artigo destaca algumas das ações mais comumente citadas como tendo contribuído para esta redução. Na segunda parte, o artigo analisa os homicídios ocorridos na cidade de São Paulo no ano de 2012 e no primeiro semestre de 2013 com um enfoque naqueles em que há envolvimento de policiais como autores. A análise revela que uma em cada cinco mortes ocorridas na cidade em 2012 foi cometida por um policial. O artigo também discute problemas relacionados à classificação dos homicídios que podem gerar distorções nas estatísticas.

Introdução

Entre os anos de 2000 e 2010, o estado de São Paulo experimentou uma queda vertiginosa nas taxas homicídios, passando de 42,2/100 mil habitantes em 2000 para 13,9/100 mil habitantes em 2010². Esta queda posicionou o estado dentre os três com as menores taxas no país. Tal redução na incidência de homicídios, além de acentuada parece ser consistente. Segundo os dados da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, as taxas continuaram caindo no Estado, ainda que em menor volume, durante 2011 e 2013, passando por um pequeno repique em 2012.

Apesar dos resultados, estudos que olhem para 'o caso de São Paulo' tem pouco espaço nas discussões internacionais sobre o tema. Isso pode ser resultado da ausência de avaliações consistentes que possam explicar os fatores que levaram a redução dos homicídios ou ainda pelo fato de que a discussão sobre segurança pública é considerada bastante sensível por políticos uma vez que a percepção das pessoas sobre a segurança não está relacionada aos indicadores criminais e sim a um conjunto de fatores de qualidade de vida e experiência individual de cada um com a violência. Infelizmente, no Brasil, este debate é feito de maneira errática, geralmente em momentos de grande comoção nacional como se apenas uma medida legislativa pudesse dar conta do problema.

O fato é que o estado de São Paulo apresenta resultados impressionantes na redução de homicídios e quiçá mais consistentes do que aqueles geralmente celebrados em fóruns internacionais, tais como os das cidades de Bogotá, Medellín, Diadema e Rio de Janeiro. É lógico que isto não significa

¹ Diretora do Instituto Sou da Paz.

² Dados divulgados no Mapa da Violência 2012: os novos padrões de violência homicida no Brasil. Disponível em: http://www.sangari.com/mapadaviolencia/pdf2012/mapa2012_sp.pdf.

que o problema está resolvido, mas a taxa de homicídios verificada para São Paulo merece ser comemorada, especialmente quando comparada à taxa verificada em outros locais nas Américas do Sul e Central.³

Infelizmente, a ausência de dados e de estudos que se proponham a analisar os possíveis fatores e políticas que produziram tais resultados são um obstáculo. Neste sentido, este estudo tem como objetivo apresentar algumas ações desenvolvidas no Estado de São Paulo durante as últimas décadas e discutir seus impactos frente à redução dos homicídios. Além disso, dados sobre questões que ainda precisam ser melhoradas também serão trazidos, tendo em vista que muitos desafios permanecem e precisam ser trabalhados.

Para tal intento, este artigo está dividido em três partes. A primeira apresenta o conjunto de ações desenvolvidas pelo poder público e que constantemente são atribuídas como fazendo parte do rol daquelas que contribuíram para a redução dos homicídios. Na segunda parte, será discutida a questão das mortes em decorrência de violência intencional, com especial destaque para a participação de policiais como autores, aspecto que consideramos dos mais problemáticos atualmente. Ao final, será apresentado um breve balanço sobre os avanços conquistados e os desafios para a continuidade da redução da taxa de homicídios em São Paulo, com recomendações de ações que ainda precisam ser desenvolvidas.

Redução dos homicídios no estado de São Paulo

A década de 90 foi marcada por grande aumento da violência no estado de São Paulo, especialmente no que tange as taxas de homicídios, que alcançaram seu pico em 1999 (44,1/100 000 habitantes). Esta década também foi marcada por eventos chocantes que levaram a uma série de revisões de práticas institucionais nas polícias, especialmente na polícia militar.

Em 1997 o caso conhecido como ‘Favela Naval’, no qual uma reportagem do Jornal Nacional mostrou um grupo de policiais militares extorquindo, espancando, torturando e humilhando moradores da citada comunidade localizada em Diadema na região metropolitana de São Paulo, provocou comoção e revolta na população e gerou uma série de mudanças profundas na Polícia Militar do Estado de São Paulo. A primeira delas foi a troca do comando geral da polícia neste mesmo ano.

Mudanças estruturais na Polícia Militar

Com a troca de comando, ações e medidas começaram a ser implantadas e uma nova estratégia para os batalhões, unidades territoriais nas quais se dividem o efetivo da Polícia Militar, passou a vigorar. Esta nova estratégia baseou-se na tríade Polícia Comunitária, Força Tática e Coordenadoria Operacional.

³ O relatório da UNODC “Global Study on Homicides” divulgou dados sobre homicídios em todo o mundo. A taxa média mundial em 2010 era de 6,9/100 mil/ hab e na América Central de 25/100 mil/ hab.

De forma geral, o eixo compreendido pela Polícia Comunitária previa um novo paradigma de atuação com a participação da comunidade. A participação neste caso, se dava desde a definição de prioridades de ação para determinado território, passando pela análise da realidade local, até a elaboração de projetos conjuntos entre polícia e comunidade (Bittner 2003). Isto significou uma mudança importante dado que a noção de participação adotada era muito diferente da que ocorria anteriormente, limitada a realização de doações e apoio material para a polícia exercer seu trabalho. Outro ponto importante foi a participação da sociedade civil através de uma comissão de assessoramento composta por atores como o Núcleo de Estudos da Violência da USP, Comissão de Justiça e Paz e Coordenadoria dos Conselhos Comunitários de Segurança.

O início da implantação das bases de polícia comunitária se deu em 1997 como um projeto piloto em 41 companhias da capital. Esta ação permanece até hoje e conta com mais de 500 bases de polícia comunitária em todo o estado, entre móveis, fixas e de segurança distritais.

Quanto à questão das Coordenadorias Operacionais nos batalhões, foi alocado em cada unidade um oficial que seria responsável pelo monitoramento dos índices criminais e definição de ações para redução dos mesmos. A atuação policial passou a ter como base as informações sobre as ocorrências, tendo como foco a redução dos indicadores criminais. Para esta finalidade, reformulações internas para disponibilizar um maior efetivo para as atividades fins e promover uma distribuição mais racional do mesmo tanto em termos territoriais como por programas de policiamento⁴ foram realizadas durante toda a década seguinte. O efetivo policial, que até então estava voltado exclusivamente para o atendimento de ocorrências, passou por mudanças e em 2002 foi feita a primeira reengenharia institucional com o objetivo de distribuir o efetivo com base em critérios técnicos.

Outra mudança ocorrida neste íterim e que está além da tríade acima apresentada diz respeito à formação do policial. Houve reformulação do currículo com inclusão da disciplina de Direitos Humanos como matéria obrigatória e foi adotada a prática do Tiro Defensivo na Preservação da Vida - Método Giraldi.

O Método Giraldi alterou a maneira de treinamento do uso da arma de fogo, focando no condicionamento do policial e utilização correta do armamento. Esta perspectiva entende que as situações reais que exigem a utilização de uma arma são estressantes e as decisões tem que ser tomadas em questão de segundos. Por este motivo o treinamento prático com base nas situações reais é essencial e o policial é levado a compreender e se condicionar a utilizar a arma de fogo como último recurso (Senasp 2013).

Trabalho integrado na segurança pública

Outro elemento importante que influenciou o aprimoramento das polícias foi a adequação das áreas territoriais entre Polícia Civil e Militar. Como a atividade de polícia no Brasil é realizada por instituições distintas, a compatibilidade de área de atuação é essencial para um resultado mais efetivo. Essa

⁴ Os programas de policiamento, seis no total, foram criados em 2005.

compatibilização permite o trabalho integrado entre as duas instituições, sendo que diferentes equipes passam a ter responsabilidade sob um mesmo território. A equivalência de responsabilidade territorial por parte das duas polícias permite um planejamento integrado e compartilhamento de informações, já que as atividades das duas polícias são interdependentes.

O investimento em diversos sistemas de informação, entre eles o Infocrim, que permite o georrefenciamento das ocorrências criminais no estado de São Paulo também se configura entre as medidas que possibilitaram uma atuação mais inteligente para que os homicídios pudessem ser reduzidos. Há consenso entre os especialistas que informação é elemento essencial de uma atuação efetiva no campo da segurança. Sem dados sobre a localização dos crimes é praticamente impossível planejar de maneira eficaz a distribuição do efetivo, por exemplo. Além disso, as dinâmicas e incidências criminais são distintas no território e ações que possam ter efetividade sobre determinada conduta precisam ser baseadas em diagnósticos, caso contrário, além de dispersar recursos, o resultado pretendido provavelmente não será alcançado.

Investigação criminal

Um fator reconhecido entre especialistas como essencial na redução dos homicídios foi a atuação do DHPP - Departamento de Homicídios e Proteção à Pessoa. Este departamento da Polícia Civil é responsável pela investigação dos homicídios da cidade de São Paulo cuja autoria é desconhecida. O DHPP passou por uma reformulação em 1996 e se tornou um departamento de excelência na Polícia Civil do estado de São Paulo. Em 2001, lançou o Plano de Combate aos Homicídios, tendo aumentado em mais de 700 por cento o número de homicidas presos, consequência de investimento em estratégias como a identificação e prisão de homicidas contumazes (Manso 2012). Em 2005, o DHPP alcançou a marca de 65 por cento de esclarecimento dos casos investigados (Benites 2012). A delegacia do DHPP dedicada à investigação de chacinas, isto é, homicídios múltiplos, também teve atuação importantíssima. Este tipo de crime, bastante comum no início da década de 2000, alcançou taxas de esclarecimento de 95 por cento em 2003, demonstrando sua priorização por parte dos órgãos de investigação, gerando uma queda significativa em sua ocorrência ao longo da década.

Atuação dos municípios

Outro foco de políticas públicas que também é apontado como elemento contribuinte para redução de homicídios em São Paulo são as políticas de prevenção e a maior atuação dos municípios neste tema. Diversas teorias criminológicas apontam a ordenação e contexto do território como elemento gerador de violência (Cullen e Agnew 2011). Políticas que atuem sob estes aspectos são prioritariamente de responsabilidade dos municípios. Daí a importância da participação deste ente federado nas ações para redução de criminalidade.

Apesar da possível contribuição, as políticas públicas e programas municipais são menos documentados, o que torna mais difícil aferir seus impactos. Além disso, por haver distintas ações dispersas no conjunto de cidades paulistas e processos de descontinuidade em decorrência de mudanças de governo, torna-se ainda mais complicado avaliar o impacto de tais ações. Para que possa ser demonstrada a contribuição destas ações dentre os fatores que ajudam a explicar a

queda dos homicídios no estado de São Paulo é necessário que haja uma melhor identificação e documentação das mesmas.

Controle de armas

Talvez a política que tenha sido avaliada de maneira mais consistente como sendo uma das que efetivamente contribuíram na redução de homicídios em São Paulo é a de controle de armas. Estudos de base econométrica como os desenvolvidos por Gabriel Hartung em 2009 e Daniel Cerqueira em 2010 apontam para a influência da política de controle de armas na redução dos homicídios em São Paulo. Obviamente ela não é a única explicação, mas tem forte impacto na redução ocorrida no estado. Dados da saúde revelam que no início da década 67,5 por cento dos homicídios no estado eram cometidos com armas de fogo⁵ e outros estudos demonstravam que parte dos homicídios era cometida por pessoas que se conheciam e por conflitos interpessoais. Portanto, a hipótese assumida foi que o controle deste artefato teria impacto na quantidade de homicídios. A arma de fogo certamente não é a causa da violência, porém, a grande disponibilidade em ambientes como o brasileiro, fortemente influenciado pela cultura da violência a torna muito mais letal e da perspectiva de curto e médio prazo, o controle e redução de disponibilidade de armas é bastante efetivo. A redução da quantidade de armas em circulação foi fruto de diversas ações como: a proibição de porte de armas para civis e a possibilidade de entrega de armas⁶ de maneira voluntária cujo destino era a destruição, ambas possibilitadas pelo Estatuto do Desarmamento; além do grande volume de armas apreendidas pelas polícias, principalmente a Militar.

Todos os fatores descritos acima certamente contribuíram para a queda de homicídios no estado de São Paulo. Infelizmente, poucos foram objetos de avaliação de maneira que se tornasse possível entender a participação de cada um deles. Mecanismos de avaliação são essenciais para mensurar a efetividade das políticas públicas implementadas, assim como também são fundamentais diagnósticos da situação da violência atual para que se possam desenhar políticas públicas efetivas. Passados quinze anos desde o início das primeiras mudanças estruturais na segurança pública no estado que surtiram efeito, é importante compreender as características atuais dos homicídios no estado. Elas continuam sendo as mesmas? Qual o perfil dos autores? Afetam o mesmo público? Continuam baseadas em conflitos interpessoais? É com este intuito que a terceira parte deste artigo será desenvolvida.

⁵ O percentual é parecido com o nacional. Porém, a implementação de uma política de controle de armas no país é bastante oscilante apesar da aprovação da lei nº 10.826 22 de dezembro de 2003.

⁶ Apenas em 2004, primeiro ano da campanha de entrega voluntária de armas, no estado de São Paulo foram entregues mais de 138 mil armas.

Mortes intencionais na cidade de São Paulo

Para a elaboração deste capítulo foram analisados dados coletados a partir dos Boletins de Ocorrência (BO) registrados na cidade de São Paulo entre janeiro de 2012 e junho de 2013, obtidos com base na lei de acesso à informação⁷. Os BOs analisados compreendem 89,6 por cento do conjunto de boletins contabilizados para os casos de homicídios dolosos do período e 88,9 por cento das mortes decorrentes de intervenção policial⁸ para o ano de 2012. As informações sobre mortes decorrentes de intervenção policial em 2013 foram obtidas a partir dos dados oficiais divulgados pela Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo e apresentam apenas o total numérico. Apesar de fazerem parte das mortes intencionais, os BOs de latrocínio não foram analisados, o que representa 6,5 por cento das mortes intencionais na cidade de São Paulo no período considerado para efeito deste estudo.

Tabela 1: Mortes intencionais na cidade de São Paulo (vítimas): homicídios dolosos, latrocínios e mortes em confronto com a polícia

Natureza da Ocorrência	2012		2013	Total
	1º sem	2º sem	1º sem	
Mortes decorrentes de intervenção policial	157	194	73	424
Vítimas de homicídios dolosos	622	875	659	2156
Latrocínio	56	45	77	178
TOTAL	835	1114	809	2758

Fonte: SSP/SP

O Boletim de Ocorrência é o primeiro registro elaborado quando da notificação de um crime. Nele constam informações como natureza, local e horário da ocorrência; descrição de autor, vítima e testemunhas quando conhecidos; lista e caracterização de objetos apreendidos e em um campo aberto, descrição da ocorrência. Em alguns casos estão descritos também os procedimentos solicitados e realizados pelas autoridades policiais. O BO é registrado pelo escrivão de polícia em uma Delegacia Policial (DP) a partir das informações narradas a ele, que pode ser feita pela pessoa que conduziu a ocorrência ao DP – neste caso geralmente um policial, e por outros participantes da ocorrência presentes no momento do registro do BO. Esta é a fonte inicial de informação. Como este registro não é fruto de investigação, as informações nele contidas são preliminares e portanto carecem de cautela ao serem analisadas.

⁷ A lei nº 12.527, mais conhecida como Lei de acesso à informação foi promulgada em 18 de novembro de 2011.

⁸ Estas ocorrências eram conhecidas como resistência seguida de morte até janeiro de 2013. A nomenclatura foi alterada pela resolução SSP-005 de 07/01/2013.

De qualquer maneira é o registro oficial e fornece uma ampla gama de informações que colaboram na produção de diagnósticos para a compreensão do fenômeno da violência, neste caso, das mortes intencionais. A atenção desta análise será dedicada principalmente ao universo de autoria conhecida, isto é, aquelas em que no momento do registro da ocorrência se conhecia o autor. A definição de autoria conhecida ou desconhecida também consta do BO, e para este estudo considerar-se-á a classificação constante do BO, mesmo quando neste, ao ser analisado, não constassem dados sobre o autor.

Nos casos dos homicídios dolosos, em 2012 e 2013 nota-se um aumento proporcional dos boletins que registram autoria conhecida em relação aos estudos da década de 90 (Lima, 2000). Isso indica uma alteração no perfil dos homicídios na cidade de São Paulo além de apontar que houve uma queda muito superior nas ocorrências de homicídios dolosos de autoria desconhecida. Em termos absolutos, também há redução nos homicídios de autoria conhecida.

Tabela 2: Homicídios registrados na cidade de São Paulo segundo autoria⁹

	1995	2012	2013
Autoria Desconhecida	91%	81%	76%
Autoria Conhecida	9%	19%	24%
Total Absoluto	4277	1220	557

Fonte: SSP/SP.

O conjunto de programas, políticas e ações apresentados no primeiro capítulo tiveram efeito importante na queda dos homicídios na cidade de São Paulo e de acordo com os dados apresentados na tabela dois, impactaram, sobretudo, os homicídios de autoria desconhecida. Ainda que estes continuem a representar o maior volume, se observa uma mudança no perfil das ocorrências. Os dados acima não consideram as 424 ocorrências de morte em decorrência de intervenção policial o que tornaria o percentual de mortes cuja autoria é conhecida ainda mais significativo. Isso porque, os casos classificados como morte em decorrência de intervenção policial partem do princípio que o próprio Estado reconhece que foi um agente estatal quem provocou a morte. Neste sentido, compreender a participação da polícia nas mortes na cidade ganha maior relevância, já que são mortes cometidas por agentes de segurança pública e podem refletir o resultado de sua atuação.

⁹ Os dados de 2013 compreendem apenas o período entre janeiro e junho.

Mortes Decorrentes de Intervenção Policial

Desde o início da divulgação das estatísticas trimestrais pela Secretaria de Segurança Pública de São Paulo em 1995, as informações quantitativas acerca das pessoas mortas em confronto com as polícias civil e militar são divulgadas de maneira separada. O acesso desagregado desta informação é fundamental para que se possa estabelecer mecanismo de controle externo da atividade policial possibilitando o acompanhamento de tendências e flutuações nestas duas modalidades. Importante ressaltar que estes dados não são computados para efeito do cálculo da taxa de homicídio no estado, o que requer um controle ainda maior para que não haja distorção nas estatísticas. No ano de 2000, com a publicação da resolução nº 516/00 SSP-SP, os dados sobre confronto com as polícias passaram a ser disponibilizados também desagregados para cada uma das regiões de grande comando das polícias, permitindo identificar a região geográfica do estado onde estas ocorrências aconteciam.

No entanto, o que se observa desde o início da divulgação desta informação são alterações no entendimento sobre o que deveria ser computado como mortes decorrentes de intervenção policial¹⁰. O problema destas mudanças é que tanto pode ocasionar diferenças na taxa de homicídios do estado como pode acarretar uma interpretação equivocada sobre a atuação da polícia. Por exemplo, se as mortes cometidas por policiais fora de serviço são enquadradas como homicídio doloso, produz aumento da taxa de homicídio, ao passo que se forem enquadradas como morte decorrente de intervenção policial aumenta a taxa de letalidade da polícia.

Antes de iniciar a apresentação e análise dos dados em si é importante contextualizar o ano de 2012 no que diz respeito aos homicídios na cidade de São Paulo. Este foi um ano em que se registrou uma alta nas taxas de homicídios decorrida principalmente das mortes na capital no segundo semestre. Em junho e julho de 2012 os jornais paulistas¹¹ noticiaram que a execução de seis policiais ocorrida em junho teria sido ordenada por integrantes da facção criminosa denominada Primeiro Comando da Capital (PCC). No segundo semestre diversos assassinatos múltiplos, mais conhecidos como chacinas, e mortes de policiais em sua maioria fora de serviço, foram noticiadas o que levantou a suspeita de um possível confronto entre policiais e criminosos. Para se poder fazer tal afirmação é necessário que a Polícia Civil investigue e esclareça estes homicídios. Certo é que o número de policiais mortos em 2012 cresceu 44 por cento em relação à 2011, ano que registrou o menor número de policiais mortos na década (ISDP 2013).

Na medida em que os dados permitirem, a análise será feita de maneira desagregada pelos semestres de forma que o contexto apresentado acima possa ser considerado. Como já citado, o foco deste capítulo será nos casos de autoria conhecida, no qual estão compreendidas ocorrências de homicídios dolosos e mortes decorrentes de intervenção policial e mais especificamente nas mortes cometidas por policiais.

¹⁰ Mortes decorrentes de intervenção policial já foram denominadas mortes em confronto com a polícia e resistência seguida de morte.

¹¹ Exemplo de notícia pode ser encontrado em: <http://acervo.estadao.com.br/pagina/#!/20120626-43351-spo-31-cid-c3-not/busca/policial>.

Mortes Intencionais de Autoria Conhecida

O conjunto de dados que será objeto de análise deste capítulo está descrito na tabela três. O universo de autoria conhecida totaliza 757 ocorrências e é composto por parte dos homicídios dolosos (49 por cento) e mortes decorrentes de intervenção policial (51 por cento). Importante notar que um volume significativo, pouco mais de 1/3 do total das mortes intencionais, possui autoria conhecida permitindo, na maioria das vezes, além da caracterização do autor, levantamento de outras informações que auxiliam na compreensão das causas e motivações de determinada ocorrência.

Tabela 3: Distribuição das mortes intencionais segundo natureza e autoria

Natureza	Autoria	2012	2013	Total
Homicídios dolosos (ocorrências)	Desconhecida	64,2%	66,8%	65%
	Conhecida	5,4%	21,6%	17,2%
Mortes decorrentes de intervenção policial	Conhecida	20,4%	11,6%	17,8%
Total		1532	630	2162

Fonte: SSP/SP.

Ao se tomar como universo os casos de autoria conhecida é possível observar uma alteração significativa quanto à classificação das naturezas das ocorrências. Em 2012, as mortes decorrentes de intervenção policial representaram 57 por cento do total das ocorrências de autoria conhecida enquanto que em 2013 elas caíram para apenas 35 por cento. Isso demonstra claramente uma mudança de padrão¹² que tanto pode estar associada à alteração da atuação da polícia¹³ como à variação na classificação realizada no momento do registro do BO.

No caso da segunda alternativa, esta não seria a primeira vez em que se modifica o entendimento sobre o que classificar em cada natureza. Tomando-se em conta os dados divulgados pela Corregedoria da Polícia Militar do estado de São Paulo, é possível observar uma alteração na classificação das ocorrências a partir de setembro de 2008, momento em que se deixou de registrar ocorrências no item 'Pessoas mortas por policiais militares de folga'.¹⁴ No entanto, por meio dos dados levantados para este estudo, mais precisamente da análise dos BOs de mortes em decorrência de intervenção policial em 2012, identificou-se um volume de casos¹⁵ com estas características.

¹² O problema da mudança na classificação já foi apontado na seção anterior.

¹³ O primeiro semestre de 2013 registrou uma forte queda nas mortes decorrentes de intervenção policial em números absolutos.

¹⁴ A resolução 516 de dezembro de 2000 estabeleceu os parâmetros de classificação e divulgação das mortes em confronto com as polícias.

¹⁵ Do total de BOs de mortes decorrentes de intervenção policial (312), 25 por cento deles se referiam a casos de policiais fora de serviço.

Importante destacar que são duas fontes de informação distintas, BO e Corregedoria, e, portanto pode haver diferença entre elas. De qualquer maneira, o entendimento sobre a classificação de uma ocorrência deveria ser padronizado pelo menos no que tange a geração de estatísticas.

O estudo 'Homicídios na cidade de São Paulo: diagnóstico das ocorrências registradas entre janeiro de 2012 e junho de 2013'¹⁶ publicado pelo Instituto Sou da Paz em dezembro de 2013 apresenta as principais diferenças das características e das vítimas dos homicídios dolosos segundo a autoria. No caso das vítimas cuja autoria é conhecida, 27,3 por cento são mulheres contra 7,1 por cento quando a autoria é desconhecida, e as duas principais características apresentadas nos BOs são discussão e conflito entre casais. Já nos casos de autoria desconhecida, metade dos BOs analisados não possui qualquer informação a respeito da causa e 22,2 por cento dos casos apresentou características de indícios de execução. O instrumento utilizado nos dois casos também difere. Nos casos de autoria conhecida, a arma branca é o principal instrumento (38,9 por cento) seguido de arma de fogo (38,1 por cento). Nos casos de autoria desconhecida mais de 2/3 são cometidos com arma de fogo (Bento e Rechenberg 2013).

Na análise dos BOs de autoria conhecida de homicídios dolosos foi possível identificar o envolvimento de policiais como autores e a diferença entre os anos de 2012 e 2013 é bastante significativa. Enquanto em 2012 apenas em dez casos, policiais foram identificados como autores (4,4 por cento do total), apenas no primeiro semestre de 2013 foram 38 casos, representando 28,1 por cento do total de casos de autoria conhecida do período. Vale ressaltar que 79 por cento destes policiais estavam de folga. Esta alteração no padrão é muito relevante e leva a uma importante discussão sobre a qualidade dos dados produzidos e possíveis interpretações realizadas. O fato de haver muitas mortes cometidas por policiais classificadas como homicídio doloso em 2013 impacta para cima a taxa de homicídio do ano de 2013, já que para o cálculo da taxa são apenas consideradas as ocorrências de homicídios. Ao mesmo tempo, a grande comemoração feita no primeiro semestre de 2013 quanto à redução de mortes decorrentes de intervenção policial não se revela totalmente fidedigna, já que nas mesmas condições de classificação das diversas ocorrências, a queda teria sido menor. Não é desprezível, porém, o fato de que mesmo considerando condições iguais, houve redução de 25 por cento nas mortes decorrentes de intervenção policial no primeiro semestre de 2013 em comparação ao mesmo período de 2012.

Ao se considerar neste universo também os casos de mortes decorrentes de intervenção policial, nota-se uma expressiva participação de policiais como autores de mortes intencionais na cidade de São Paulo. Do total de casos de autoria conhecida, policiais foram responsáveis por 58,8 por cento das mortes em 2012 e por 53,1 por cento no primeiro semestre de 2013. Quando analisado o conjunto de todas as mortes intencionais ocorridas na cidade de São Paulo, vimos que a polícia respondeu em 2012 por 21 por cento delas, ou seja, uma em cada cinco mortes na cidade foi cometida por um policial. No primeiro semestre de 2013, observa-se uma participação menor, 17,6 por cento. Apesar da redução observada em 2013, estes dados revelam um volume absolutamente inaceitável e conseqüentemente, torna-se fundamental compreender em que situações estas mortes estão acontecendo.

¹⁶ OA íntegra do estudo pode ser obtida em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/conhecimento_homicidios_sp_em_2012_web_isbn.pdf.

Envolvimento de Policiais nas Mortes Intencionais de Autoria Conhecida

Buscando entender as dinâmicas envolvidas nas mortes cometidas por policiais na cidade de São Paulo, procurou-se identificar as características das ocorrências descritas no BOs para que fosse possível apresentar novas informações sistematizadas para o debate. De acordo com as dinâmicas descritas nos BOs, as ocorrências foram agrupadas em diferentes categorias de maneira a criar parâmetros para a análise. As mortes cometidas por policiais foram agrupadas em quatro categorias:

- Morte decorrente de intervenção policial – nesta categoria contabilizaram-se os casos de agentes de segurança pública em serviço.
- Resultado de ação policial – casos nos quais o policial estava de folga viu uma ocorrência criminal e interviu na ação.
- Reação à tentativa de crime – situações nas quais o policial estava de folga foi vítima de um crime como roubo ou tentativa de homicídio e reagiu.
- Outros – nesta categoria estão enquadrados casos como discussão, reação à tentativa de crime quando o policial estava em serviço, porém descaracterizado e aqueles que apresentaram indícios de execução.

Dos dados apresentados na tabela quatro podemos depreender algumas conclusões. A primeira é que a polícia que atua na cidade de São Paulo utiliza o mais alto grau de uso da força, isto é, o uso da arma de fogo gerando mortes. Em 2012, 71,1 por cento das mortes cometidas por policiais possuía esta característica, ocorrendo durante a atividade policial. Como exercício analítico, poder-se-ia assumir que as ocorrências registradas como mortes decorrentes de intervenção policial no primeiro semestre de 2013 foram, em sua totalidade, ocasionadas durante a atividade policial, o que resultaria em um percentual de 65,8 por cento das mortes intencionais neste período.¹⁷ Não é escopo deste artigo, analisar se a força letal está sendo utilizada de maneira correta, até em função da fonte utilizada para a coleta dos dados. Porém, avaliando a perspectiva do trabalho policial, o resultado de sua ação gera uma em cada sete mortes intencionais na cidade, efeito que certamente merece atenção.

¹⁷ No primeiro semestre de 2013, 73 ocorrências foram classificadas como mortes decorrentes de intervenção policial.

Tabela 4 – Distribuição das mortes intencionais cometidas por policias segundo característica

	2012		2013	
	HD	MDIP	HD	MDIP
Mortes decorrentes de intervenção policial		71,1%		N/D
Resultado de ação policial	1,6%	6,8%	13,5%	N/D
Reação à tentativa de crime	0,6%	18,0%	19,8%	N/D
Outros	0,9%	0,9%	0,9%	N/D
TOTAL		322		111

Fonte: SSP/SP

A segunda conclusão é a consequência gerada pela reação à tentativa de crime. As mortes provocadas por estas reações geram quase 20 por cento das mortes ocasionadas por policiais. Muito se ouve a respeito de que se um criminoso descobre que está lidando com um policial ele irá matá-lo. É preciso, porém, investigar este fenômeno com maior profundidade. O assassinato decorre pelo simples fato da pessoa ser um policial ou decorre da reação que certamente um policial terá em uma situação de crime? Para poder responder a esta pergunta será necessário investigar em maior detalhe as dinâmicas envolvidas na vitimização policial considerando diversos tipos de crime objeto de outro estudo. As ocorrências classificadas como ‘resultado de ação policial’, embora em menor número, também preocupam. Ao agir desta maneira o policial coloca em risco a sua vida e de terceiros. Além disso, viola todos os procedimentos de uso da força e não conta com o suporte institucional que possui quando está em serviço.

A terceira observação a ser feita decorre da classificação realizada nos diferentes casos. É possível constatar que há uma diferença na classificação feita para as ocorrências de resultado de ação policial e reação à tentativa de crime. Quando uma morte com estas características foi cometida em 2012, elas foram classificadas prioritariamente como sendo mortes decorrentes de atividade policial, embora deveriam ter sido classificadas como homicídio doloso. Já em 2013, observou-se um grande volume de ações com estas características¹⁸ classificadas como homicídio doloso. Infelizmente não se teve acesso aos BOs de mortes decorridas de intervenção policial do primeiro semestre de 2013 para verificar a alteração na classificação. Porém, é possível fazer esta inferência devido ao grande debate público que se formou em torno da letalidade policial no segundo semestre de 2012. Após a mudança na cúpula da Segurança Pública no estado em novembro de 2012, houve a edição de uma resolução determinando que o socorro em caso de homicídios, latrocínios e mortes decorrentes de intervenção policial deveria ser feito apenas pelo serviço de saúde especializado e

¹⁸ Esta afirmação é feita com base na leitura dos BOs.

não mais por policiais. Além disso, a mesma resolução estabeleceu que ocorrências desta natureza deveriam ser denominadas 'mortes decorrentes de intervenção policial' e não mais 'resistência seguida de morte' como era usualmente classificado. Esta resolução parece ter gerado alterações nas classificações que precisarão ser acompanhadas no longo prazo para garantir a sua manutenção.

Conclusões

Como foi descrito ao longo deste artigo, em uma década o estado de São Paulo conseguiu não apenas reverter uma tendência de aumento nos homicídios como promoveu uma queda duradoura na taxa observada no estado. Ainda hoje, não é possível compreender por completo quais políticas e programas contribuíram em que medida, mas é aceitável afirmar que melhorias nas instituições policiais tiveram um papel importante para o resultado. Além disso, fica claro que para alcançar um resultado efetivo é necessário um amplo leque de políticas que possam atuar sobre os diversos problemas identificados. Afinal de contas, nunca é demais repetir que a violência é um fenômeno complexo.

No entanto, a taxa do estado continua muito superior à média mundial e se encontra ainda mais distante das taxas apresentadas pelo conjunto dos países desenvolvidos. Neste sentido, além da revisão das principais políticas que levaram o estado ao patamar atual, este artigo buscou expor uma nova perspectiva para a compreensão das mortes intencionais ocorridas na cidade de São Paulo, local que concentra 31,6 por cento das mortes intencionais do estado, de maneira a contribuir para a elaboração de políticas públicas mais assertivas.

A análise se focou nas mortes intencionais de autoria conhecida ocorridas na cidade de São Paulo. Em especial foi discutida a participação de policiais como autores, em parte significativa destas mortes. Outro ponto tratado ao longo do artigo foi a qualidade dos dados produzidos especialmente no que tange à classificação das ocorrências de acordo com suas características.

A alta participação de policiais nas mortes intencionais aponta para os grandes desafios ainda presentes nas instituições policiais paulistas, apesar de todos os avanços observados na década de 2000. O paradigma do que é ser policial precisa ser alterado e está intimamente associado à cultura institucional das polícias, especialmente a Polícia Militar (Neme 1999). Há uma expectativa tanto nas polícias como na sociedade de que um policial precisa intervir utilizando altos níveis de força em qualquer situação criminal, vinte e quatro horas por dia, mesmo quando não está em serviço.

Acontece que um policial em serviço deve seguir procedimentos e atua dentro de uma estrutura que o permite agir nas situações difíceis, seja porque possui treinamento e está com equipamentos adequados seja porque está conectado a um sistema de comunicação que o permite solicitar suporte, o que aumenta a segurança da ação, a dele e a de outros. Por exemplo, nos programas de policiamento existentes na Polícia Militar do Estado de São Paulo (PMESP), as equipes operacionais sempre atuam em no mínimo dois policiais. Isso amplia as condições de uma intervenção bem sucedida, uma vez que sempre haverá cobertura. Além disso, o uso da força letal sempre deve ser o último recurso do policial.

Embora este seja o discurso da PMESP, e há de se reconhecer que esforços têm sido empreendidos neste sentido, os dados demonstram que esta realidade ainda está muito longe de ser verdade. Não é possível em uma sociedade democrática, e em especial em uma cidade com o nível de desenvolvimento que se observa em São Paulo, que a polícia seja responsável por uma em cada sete mortes intencionais que acontecem na cidade.

Outra questão que merece atenção é a atuação do policial em folga. Quando um policial fora de serviço decide agir por conta própria ele coloca em risco tanto a sua vida como a de outros. Este tipo de atitude tem causado um número grande de mortes na cidade de São Paulo, inclusive uma alta taxa de vitimização policial.¹⁹ Infelizmente, atos de 'heroísmo' são comemorados tanto na Instituição como fora dela. Há de se debater se o policial fora de serviço deveria andar armado.

O segundo pilar identificado como prioritário a partir das análises feitas neste artigo é a produção de informação de qualidade. O estado de São Paulo foi pioneiro na divulgação de estatísticas criminais e este esforço deve ser comemorado. No entanto, este estudo demonstrou que ainda há muito que fazer no que diz respeito à produção da informação. Alterações na interpretação e classificação de ocorrências criminais quando da geração de dados estatísticos podem induzir análises equivocadas dos fenômenos levando a concepção de políticas públicas ineficazes e ainda prejudicar a qualidade do indicador e provocar desconfiança.

O BO atualmente funciona como fonte de informação para pelo menos duas finalidades distintas. Ele é a fonte inicial para a investigação do próprio crime. Ademais, ele também é utilizado para geração de dados estatísticos. Portanto, o rol, tipo e qualidade de informações que deveriam constar é muito superior àquela observada atualmente. Em ambos os casos se faz necessário um grande investimento na qualificação de pessoal e de sistema para a captura dos dados.

Também é preciso que sejam estabelecidos de parâmetros mínimos que devem ser obedecidos por todos os policiais civis do estado de São Paulo, já que a confecção do BO é de responsabilidade desta instituição além de padronizar a classificação das diferentes ocorrências criminais. Obviamente as ações essenciais para um novo salto na redução das mortes intencionais na cidade e no estado vão muito além das aqui elencadas. Mas estes já seriam seguramente bons primeiros passos.

¹⁹ Embora os dados de vitimização policial não estejam disponíveis, informações divulgadas na imprensa permitem concluir que a reação do policial a crimes também está entre as principais causas morte.

Referências bibliográficas

Benites, A 2012 DHPP solucionou só 29,5% dos crimes que investigou em 2012, em SP, 12 de janeiro. Disponível em: <http://www1.folha.uol.com.br/cotidiano/1213895-dhpp-solucionou-so-295-dos-crimes-que-investigou-em-2012-em-sp.shtml>.

Bento, F, Rechenberg, L 2013 *Homicídios na cidade de São Paulo: diagnóstico das ocorrências registradas entre janeiro de 2012 e junho de 2013* São Paulo, Brasil: ISDP. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/conhecimento_homicidios_sp_em_2012_web_isbn.pdf. Último acesso: 27 de janeiro de 2014.

Bittner, E 2003 *Aspectos do trabalho policial*. Tradução: Ana Luísa Amêndola Pinheiro – São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo.

Cerqueira, D R C 2010 Causas e Consequências do Crime no Brasil. Tese não publicada (doutorado), Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Cullen, F T, Agnew, R 2011 *Criminological theory: past to present*. 4.aed. New York, NY: Oxford University Press.

Hartung, G C 2009 Ensaio sem Demografia e Criminalidade. Tese não publicada (doutorado), Fundação Getulio Vargas.

Instituto Sou da Paz 2013 *Sou da Paz analisa*, São Paulo, Brasil: ISDP. Disponível em: http://www.soudapaz.org/upload/pdf/sdp_analisa_4otri2012_1.pdf. Último acesso: 27 de janeiro de 2014.

Lima, R S 2000 Conflitos Sociais e Criminalidade Urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo. Dissertação não publicada (mestrado), Universidade de São Paulo.

Manso, B P 2012 Crescimento e queda dos homicídios em SP entre 1960 e 2010 – uma análise dos mecanismos da escolha homicida e das carreiras no crime. Tese não publicada (doutorado), Universidade de São Paulo.

Neme, C 1999 A Instituição Policial na Ordem Democrática: o caso da Polícia Militar do Estado de São Paulo. Dissertação não publicada (mestrado), Universidade de São Paulo.

SENASP 2013 *Coleção pensando a segurança pública – volume 2*. Brasília, Brasil: SENASP.

OUTRAS PUBLICAÇÕES DO INSTITUTO IGARAPÉ

ARTIGO ESTRATÉGICO 7

Changes in the Neighborhood: Reviewing Citizen Security Cooperation in Latin America

Robert Muggah e Ilona Szabó

(Março de 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 6

Prevenindo a violência na América Latina por meio de novas tecnologias

Robert Muggah e Gustavo Diniz

(Janeiro de 2014)

ARTIGO ESTRATÉGICO 5

Protegendo as Fronteiras: o Brasil e sua estratégia "América do Sul como prioridade" contra o crime organizado transnacional

Robert Muggah e Gustavo Diniz

(Outubro de 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 4

To Save Succeeding Generations: UN Security Council Reform and the Protection of Civilians

Conor Foley

(Agosto 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 3

Momento Oportuno: Revisão da Capacidade Brasileira para Desdobrar Especialistas Civis em Missões Internacionais

Eduarda Passarelli Hamann

(Janeiro 2013)

ARTIGO ESTRATÉGICO 2

A Fine Balance: mapping cyber (in)security in Latin America

Gustavo Diniz and Robert Muggah

(Junho 2012)

ARTIGO ESTRATÉGICO 1

Mecanismos Nacionais de Recrutamento, Preparo e Emprego de Especialistas Civis em Missões Internacionais

Eduarda Passarelli Hamann

(Maio 2012)



O Instituto Igarapé é um think-tank dedicado à integração das agendas de segurança e desenvolvimento. Seu objetivo é propor soluções alternativas a desafios sociais complexos, através de pesquisas, formação de políticas públicas e articulação. O Instituto Igarapé atualmente trabalha com três macro temas: política sobre drogas nacional e global, segurança cidadã e cooperação internacional. Com sede no Rio de Janeiro, o Instituto também conta com representação em Brasília e São Paulo e com parcerias e projetos no Brasil, Colômbia, Haiti, México, Guatemala, África, Estados Unidos e Europa Ocidental.

Esta edição especial foi preparada no âmbito do projeto “Diálogos de Segurança Cidadã”, coordenado pelo Instituto Igarapé em parceria com a Fundación Ideas para la Paz (Colômbia), o Instituto para la Seguridad y la Democracia (México) e o African Policing and Civilian Oversight Forum (África do Sul), o projeto conta com o apoio do International Development Research Centre (IDRC) e do Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID).

Agradecemos, em especial, o apoio do International Development Research Centre (IDRC), que tornou possível esta publicação.



IDRC | CRDI

International Development Research Centre
Centre de recherches pour le développement international

Canada

Instituto Igarapé

Rua Conde de Irajá, 370 – 3º andar, Botafogo, Rio
de Janeiro – RJ – Brasil - 22271-020
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114

facebook.com/institutoigarape

twitter.com/institutoigarape

www.igarape.org.br

Layout: Raphael Durão - Storm Design