

# JACAREZINHO: SÍMBOLO DE UMA ESTRATÉGIA FRACASSADA

José Vicente da Silva Filho



**INSTITUTO IGARAPÉ**  
a think and do tank

# JACAREZINHO: SÍMBOLO DE UMA ESTRATÉGIA FRACASSADA<sup>1</sup>

José Vicente da Silva Filho<sup>2</sup>

---

*“Onde antes procurávamos por heróis imprudentes, agora esperamos por competência”*

*Egon Bittner*

---

## Operação policial: insistência num modelo falido

*Operação Jacarezinho. Missão: cumprir 21 mandados de prisão. Fatores de sucesso: cumprimento das prisões demandadas; sem mortes ou feridos; preservação da tranquilidade e da segurança dos moradores; funcionamento de instituições e equipamentos públicos como escolas, postos de saúde, transporte público. Consequências não esperadas devem afetar o mínimo das condições mencionadas.*

A suposição acima, de um plano de operações para a ação ocorrida no dia 6 de maio na comunidade do Jacarezinho, deveria ser o fundamento de toda operação que tem o crime como alvo em qualquer comunidade, seja no Jacarezinho ou em Ipanema.

Com apenas 14,28% dos mandados executados e dramáticos efeitos colaterais, a operação foi um fracasso expressivo. Operações policiais podem ser necessárias, mas a sociedade e o governo, que deveria comandar suas polícias, não podem tolerar que ações sejam realizadas a qualquer custo, sejam vidas, interrupção de aulas, atendimento médico ou traumas psicológicos na população. Nesse caso, o custo pode ser sopesado com perguntas simplórias: a

morte de 28 pessoas com passagens pela polícia<sup>3</sup> valem a vida de um policial? Valem a exposição de centenas de pessoas ao perigo do fogo cruzado? Valem a interrupção de serviços públicos como escolas e transportes, atendimento em postos de saúde, vacinação? Valem o impacto duradouro de terror em moradores, principalmente crianças?

E o mais importante: essas operações policiais produzem efeitos de melhorar progressivamente a segurança pública de uma comunidade?

As evidências apenas confirmam o fracasso sistêmico dessa estratégia, ou falta dela. A Universidade Federal Fluminense catalogou<sup>4</sup> 289 operações policiais no Jacarezinho, entre 2007 e 2020, com 186 mortes e 578 prisões,

---

1 Esta nota técnica constitui versão estendida de publicação do mesmo autor no número 88 da revista digital Fonte Segura editada pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (12 a 18 de maio de 2021). As ideias expressas na nota refletem a opinião do autor e não são de responsabilidade do Instituto Igarapé.

2 José Vicente da Silva Filho é coronel reformado e professor do Centro de Altos Estudos de Segurança da Polícia Militar de São Paulo. Foi secretário nacional de segurança pública e consultor do Banco Mundial. É mestre em psicologia social pela USP.

3 Relatório da polícia detalha fichas de 25 dos 27 mortos no Jacarezinho. G1, 10/05/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/10/relatorio-detalha-fichas-de-25-dos-27-mortos-pela-policia-no-jacarezinho.ghtml>.

4 Medindo a eficiência das operações policiais: Avaliação e monitoramento. Relatório de Pesquisa. Grupo de Estudos de Novas Ilegalidades da Universidade Federal Fluminense (UFF). Disponível em: <http://geni.uff.br/2021/04/19/medindo-a-eficiencia-das-operacoes-policiais-avaliacao-e-monitoramento/>, acessado em 15/06/2021.

ou seja, uma morte a cada três prisões.<sup>5</sup> No entanto, os criminosos e as armas de guerra sempre retornam à comunidade, gerando a operação de 6 de maio. Dados da 25ª delegacia policial, que atua na área do Jacarezinho, mostram que ocorreram menos homicídios justamente nos anos com menor número de operações. Daniel Cerqueira e Robson Rodrigues, pesquisadores na área da segurança, estimaram em artigo recente<sup>6</sup> que esse conjunto de operações deve ter custado pelo menos R\$ 106 milhões. O resultado é um escândalo: muito gasto, muitas mortes e resultado praticamente nulo para a segurança da comunidade.

Táticas operacionais que se sucedem sem resultado consistente de pacificação da comunidade mostram que não há estratégia competente de contenção e que as sucessivas gestões de governos estaduais aceitaram a derrota imposta pelos criminosos, que sempre retornam após cada operação. Por que não se dotou uma comunidade relativamente pequena (38 mil habitantes) de recursos policiais de prevenção permanente, a custo muito mais baixo?<sup>7</sup> O que poderia explicar essa situação a não ser a falta de critérios no planejamento estatal para a segurança, prejudicando o controle criminal? Com policiamento menor que áreas “mais nobres”, a solução para áreas mais pobres seria compensar com o uso esporádico de mais força?

## Descumprimento de ordem judicial

O plenário do Supremo Tribunal Federal (STF) referendou a decisão liminar do ministro Luiz Edson Fachin, determinando que as operações policiais só podem ser feitas em situações absolutamente excepcionais nas comunidades do Rio, enquanto perdurar a pandemia, e devem ser justificadas por escrito, além de comunicadas imediatamente ao Ministério Público do Estado.<sup>8</sup>

Existem duas situações excepcionais que justificam ação repressiva de monta, se o trabalho policial cotidiano não tiver capacidade de dar respostas efetivas:

1) Quando é excepcional, pela urgência e gravidade, e demanda ação imediata para evitar o agravamento de consequências como confrontos entre grupos de criminosos, ataques a guarnições policiais, rebelião em presídio, ações criminosas como sequestros e roubos de vulto etc;

2) Quando é excepcional, mas sem resposta imediata, por um problema em evolução ou demanda da Justiça e, portanto, a operação pode ser programada ou planejada, possibilitando estudo detalhado do problema e dos riscos envolvidos, arregimentação de recursos humanos e materiais, preparação de processos administrativos e operacionais para o sucesso da ação, execução no melhor momento para reduzir dificuldades e riscos aos policiais e moradores das proximidades.

Se não exigiu ação imediata para evitar mal maior, se iria repetir os mesmos procedimentos de sempre, a operação não se revestiu da condição de ser “absolutamente excepcional” como decidiu o STF. Em qualquer dessas situações ganham prioridade a proteção de moradores e as atividades

5 Apenas para referência, apesar da diferença de contextos, no primeiro trimestre de 2021 as polícias de São Paulo registraram um morto em confronto para cada 236,9 prisões efetuadas.

6 A Cloroquina da segurança. Jornal O Globo, 16/05/2021. Disponível em: <https://blogs.oglobo.globo.com/opiniao/post/cloroquina-da-seguranca.html>.

7 A população do bairro Jardim das Imbuías, na parte pobre da zona sul de da capital paulista, com seus 250 mil habitantes, não deve diferir muito dos habitantes do Jacarezinho, mas com a melhor distribuição do policiamento da PM assistiu o recuo dos 148 assassinatos registrados em 1998 (80 mortos por 100 mil habitantes) para 5 casos em 2020 (5 mortos por 100 mil).

8 Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635. Disponível em <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=5816502>.

essenciais para a vida comunitária, como o funcionamento de escolas, postos de saúde e o transporte público.

A ação no Jacarezinho foi uma operação programada, ainda que necessária para interromper uma ação criminosa continuada, mas foi desencadeada como se fosse excepcional e urgente, sem sequer avisar previamente o Ministério Público, como determinado pelo STF. Sendo programada poderia ser desencadeada no melhor momento para cumprir o maior número de mandados e reduzir a reação de criminosos à progressão dos policiais. Nessa pressa, a operação teve início às 6 horas do dia 6 de maio, mas só foi comunicada ao Ministério Público às 9 horas,<sup>9</sup> quando já tinham sido mortas 17 pessoas, incluindo um policial civil.

Aparentemente, nem drones foram utilizados — como já ocorrido em outra operação no mesmo local — para guiar as ações policiais, o que talvez pudesse ter evitado a morte do policial logo no início das ações. Ou seja, urgência injustificável, precariedade da inteligência para identificar riscos elevados, descuidos de planejamento para o cumprimento efetivo dos mandados: falhas de comando que poderiam ter interrompido a operação para limitar consequências funestas para a comunidade, além de não impedir irregularidades como a remoção dos mortos antes da perícia.

Uma operação desse tipo deveria ter algum plano formalizado por escrito, com exposição do problema e seus riscos, previsão da articulação de recursos humanos e materiais, regras para as ações (por exemplo, normas sobre não atirar, remoção de feridos, preservação de locais com mortes etc), previsão de cautelas operacionais para proteção comunitária, sistemas de apoio (sistema de comunicação, drone, helicóptero, ambulância, defesa civil, PM etc) mas, pelo visto, de formal a operação tinha só a

designação (Operação Exceptis). Planos formalizados também possibilitam exame crítico após o encerramento dos eventos para aperfeiçoamento operacional e para efeito de prestação de contas às instâncias superiores e, eventualmente, à Justiça.

## Jacarezinho é só uma amostra dos reais problemas da segurança

Poucos problemas são tão graves na segurança de qualquer localidade como a existência de territórios dominados por criminosos que impõem suas normas e exigem seu cumprimento pelo terror, usurpando a função estatal de estabelecer e fiscalizar regras de relacionamento e o exercício de direitos. Quando direitos são severamente comprometidos por deficiências da segurança, cabe ao Estado cuidar das condições para que a normalidade seja restabelecida de forma duradoura, desprezando medidas esporádicas meramente repressivas e sabidamente limitadas.

Levantamento da própria Polícia Civil do Rio de Janeiro aponta a existência de 1.413 comunidades dominadas pelo crime organizado, sendo 828 do Comando Vermelho. As milícias dominariam 278 comunidades, abrangendo mais de 50% da população.<sup>10</sup> Chefes policiais estimam valores disparatados de armas de guerra nas mãos das facções, algo entre 10 mil e 30 mil fuzis. Além do medo das pessoas nas comunidades dominadas por criminosos, são frequentes as cenas de terror com os tiros de disputas armadas entre grupos rivais e das ações policiais que afetam a vida nas comunidades, com gravíssimos efeitos colaterais como perdas de vidas e interrupção de aulas.

Não há nada parecido no Brasil nessa dimensão e isso não é mérito dos criminosos

9 MP afirma que foi avisado sobre operação no Jacarezinho. G1, 06/05/2021. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/06/ministerio-publico-diz-que-foi-avisado-sobre-acao-da-policia-no-jacarezinho-logo-apos-o-inicio-da-operacao.ghtml>.

10 “RJ tem 1,4 mil favelas dominadas pelo tráfico, aponta relatório”. G1, 06/07/2001. Disponível em: <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2020/07/06/rj-tem-14-mil-favelas-dominadas-por-criminosos-aponta-relatorio.ghtml>

cariocas, mas resultado de um problema que cresceu e se fortaleceu ao longo de décadas, localizado no coração do aparato estatal da polícia. Crime não se estrutura em grupos simplesmente porque há mercado para seus produtos ou oportunidades para ganhos em atividades ilegais; esses agrupamentos se formam e se fortalecem com o consentimento de policiais, por deficiências em suas competências de planejar e executar ações de efeito duradouro, por tolerância às manifestações menos violentas de crimes — estão aí os cigarros paraguaios e o jogo do bicho dominando a paisagem — e por corrupção pura e simples de policiais.

Nos estudos internacionais é comum observar a expansão do crime organizado diretamente ligada à dificuldade das instituições policiais de controlar a corrupção policial, que lucra ao apoiar e proteger criminosos. A integridade da instituição policial é elemento crítico de seus alicerces institucionais e deveria ser uma obsessão tão marcante como a preocupação em conter os crimes e atender bem os cidadãos. As polícias — todas — deveriam sinalizar sua absoluta intolerância ao desrespeito à lei, seja por uso abusivo da força, corrupção ou descumprimento das ordens legais.

## A opção tática em detrimento de investigação da polícia civil fluminense

O helicóptero Bell apelidado de Huey, empregado maciçamente na guerra do Vietnã, deixou de ser fabricado em 1976, mas a Polícia Civil do Rio de Janeiro utilizou um reformado e importado como máquina de sua guerra particular nas favelas, com histórico de ataques a tiros, só admissíveis em situações excepcionais de socorro a policiais, já que esse veículo se destina ao uso policial apenas como plataforma de observação

e veículo de transporte.<sup>11</sup> Essa mesma instituição carioca tem um incrível *batalhão* de ações táticas (Coordenadoria de Recursos Especiais – Core), que destoa de sua missão constitucional de investigar crimes. Mas como valorizar a investigação com essa ênfase midiática de polícia fardada e a insuficiente distribuição de efetivos — pouco mais de um terço do total — nas delegacias territoriais onde deveria se realizar o trabalho de polícia investigativa na contenção dos crimes nos bairros e cidades?

A valorização dada às ações táticas e à multiplicidade de delegacias especializadas acabou afetando a competência da Polícia Civil do Rio de Janeiro em cuidar de seus afazeres institucionais e de sua prerrogativa constitucional de investigar crimes para instrumentalizar processos de punição a criminosos. A evidência dessa falta de prioridade e de comprometimento da competência investigatória pode ser medida pelo índice de 11% no esclarecimento de homicídios no Estado, um dos mais baixos do país segundo levantamento do Instituto Sou da Paz com dados obtidos junto ao Ministério Público estaduais e do DF em 2018. Esse índice é de 92% no DF, 67% no Mato Grosso do Sul e 54% em São Paulo.<sup>12</sup> O índice de sucesso no esclarecimento de homicídios — entre os crimes graves, o mais fácil de esclarecer — serve como indicador da limitação da capacidade institucional da Polícia Civil em cuidar da investigação de crimes em geral, principalmente dos que mais ameaçam a sociedade.

O déficit de inteligência e investigação da polícia judiciária carioca certamente influenciou a capacidade de conter a entrada de armas e drogas na cidade e a expansão da influência territorial das facções criminosas e milícias. São dados que contrastam com a festejada redução dos indicadores habituais de crimes. A favela do Jacarezinho, a 100 metros do conjunto de unidades conhecido

11 No dia 8 de maio de 2020 policiais da Core efetuaram 29 disparos de um helicóptero numa operação em São Gonçalo, que acabou matando o adolescente João Pedro, de 14 anos. O helicóptero de uso policial é imprestável como plataforma de tiro pela óbvia condição de imprecisão de tiros devido à constante trepidação da aeronave mesmo em voo parado. As investigações do caso estão paralisadas. Na PM de São Paulo há ordem expressa para não atirar de qualquer veículo em movimento (de duas ou quatro rodas, barcos e aeronaves), justamente devido aos perigos dos tiros imprecisos.

12 Instituto Sou da Paz expõe mapa da impunidade de crimes contra a vida no Brasil em 3ª edição de estudo, Instituto Sou da Paz, 28/09/2020. Disponível em: <http://soudapaz.org/noticias/instituto-sou-da-paz-expoe-mapa-da-impunidade-de-crimes-contra-a-vida-no-brasil-em-3a-edicao-de-pesquisa>.

como Cidade da Polícia, recebeu centenas de operações policiais, mas, mesmo assim, estava dominada por criminosos fortemente armados, o que evidencia a quase inutilidade dessa opção de sucessivas operações de alto risco, substituindo as atividades mais discretas e mais funcionais da investigação e da inteligência, até para orientar operações mais eficazes e de menor risco.<sup>13</sup>

A militarização da Polícia Civil do Rio de Janeiro invade competências da Polícia Militar e mimetiza suas também criticadas estruturas e métodos de combate e ocupação. A Universidade Federal Fluminense fez uma análise de 11.323 operações policiais ocorridas em 15 anos no Estado, e os resultados foram pífios em quase 10 mil, além de mais de 1.200 consideradas desastrosas.<sup>14</sup> Áreas de policiamento com menor número de mortes por policiais têm mostrado resultados mais efetivos de redução da violência, conforme estudo do Ministério Público do Rio de Janeiro. Mesmo assim, o discurso de guerra, de suposta libertação de populações marginalizadas do jugo de traficantes e milicianos e as mortes nas ações policiais continuam, com forte apelo político. Declarações dos chefes policiais logo após a operação são contaminadas por esse discurso político sintonizado com a posição do governador. Sabem que boa parte da população acuada pelo medo aplaude as ações que matam supostos bandidos.

Os governantes — e não só do Rio de Janeiro — deveriam ter coragem de fazer mudanças substantivas e mais competentes em seu aparato policial e não a exibir a coragem de gabinete ao apostar na falácia do confronto, ainda que rendam aplauso fácil de segmentos da população.

## O compromisso policial: efetividade com legalidade e ética

Os policiais, em qualquer democracia decente e eficiente, precisam entender dois fundamentos de seu trabalho, um ético-legal e outro de efetividade. Primeiro que sua profissão, comprometida com a prevenção e repressão das infrações aos instrumentos legais de proteção da sociedade, não pode admitir que seus membros descumpram a lei, mesmo que considerem isso como instrumento de maior efetividade de suas ações; proteger o direito de todos, inclusive de criminosos, deve ser um compromisso central para o profissional de polícia, ressalvadas as exceções de legítima defesa previstas na lei. Não se trata de respeitar e acatar quem atenta contra a sociedade e contra o próprio policial, mas de usar princípios éticos para regular sua conduta pela lei, como representante do Estado. O policial precisa entender que representa o Estado em ação e que o uso da força estatal não deve estar sujeito a uma interpretação de justiça que permite descumprir as leis. A democracia também se caracteriza pelo respeito do policial às leis no seu difícil trabalho junto da população.

As investigações sob escrutínio do Ministério Público irão verificar se houve excessos, inclusive letais, no uso da força, no desfazimento ilegal de cenas de mortes com a remoção policial de 25 das 28 vítimas da ação e se houve condutas extralegais denunciadas nas audiências de custódia dos presos na operação. A polícia não pode se deixar seduzir pelo apoio de parte da população e de políticos oportunistas no uso de uma solução letal para debelar a violência, usando o mesmo ânimo dos criminosos em afrontar a lei. O delegado que dirige as atividades especializadas desprezou explicações técnicas de legítima defesa nas mortes de suspeitos ao declarar no dia seguinte à

<sup>13</sup> Um bom exemplo do uso de inteligência, no caso passada pelo Disque Denúncia, possibilitou a prisão sem tiros de 18 pessoas relacionadas ao braço financeiro de milícias no dia 14 de maio de 2021 numa ação coordenada de 12 delegacias da Polícia Civil.

<sup>14</sup> Estudo mostra que quase 85% das operações policiais no Rio são ineficientes. UOL, 19/04/2021. Disponível em: <https://noticias.uol.com.br/cotidiano/ultimas-noticias/2021/04/19/estudo-mostra-que-quase-85-das-operacoes-policiais-no-rio-sao-ineficientes.htm>.

operação: “Não tem suspeito. É criminoso, bandido, traficante e homicida, porque tentaram matar policiais”.

Desnecessário dizer que ficha criminal não autoriza ação letal da polícia, sem a condição legal de excludente de ilicitude. Muitos policiais e governantes também acreditam nessa falaciosa solução, engendrando políticas e estruturas de combate para suas polícias, exibindo equipamentos de guerra e disposição heroica para a plateia. Não se desconsidera o alto grau de perigo de criminosos fortemente armados escondidos em vielas e usando moradores como escudo; essa condição só acrescenta mais necessidade de competência da inteligência no preparo e execução das ações, além de criar soluções permanentes de prevenção nas comunidades ameaçadas.

Uma segunda questão relevante: operações policiais como estratégias reativas à atividade criminal não têm efeito preventivo consistente para erradicar ou reduzir significativamente a presença e ações de criminosos. Unidades táticas especiais, como Core e Bope e suas dezenas de operações anuais teriam impacto no controle do crime de uma localidade? A resposta é não; invadir, atacar e retirar não exercem a mesma ação de prevenção do policiamento constante e da investigação dos principais problemas criminais pelas delegacias distritais.

O delegado Marcos Vinicius de Almeida Braga, que já chefiou a Polícia Civil do Rio de Janeiro, disse em rede social que participou de dezenas de operações na comunidade do Jacarezinho, mas os problemas voltaram, com mais armas e novos criminosos, porque as condições que favorecem esse retorno não foram tratadas com competência. Esse é o um dos principais desafios de toda polícia: identificar e intervir nas condições que propiciam a repetição dos fenômenos criminais para que eles cessem ou sejam significativamente mitigados. O que se está fazendo é esperar que os problemas retornem para repetir a mesma resposta de sempre, num ciclo vicioso em que a segurança das comunidades não avança.

Os instrumentos policiais excepcionais, como são as estruturas táticas, destinam-se à aplicação em problemas pontuais, mas não afetam o padrão contínuo de segurança de uma comunidade e, como se vê com o vigor das facções do tráfico e da expansão descontrolada das milícias, não afetam a criminalidade mais estruturada. Milhares de armas apreendidas, milhares de criminosos mortos ao longo de décadas praticamente não alteraram o histórico de empoderamento das facções criminosas e do crescente domínio de territórios pelas milícias, sujeitando extensos segmentos da população à precarização de seus direitos. Isso deveria ser suficiente para decretar o fracasso das opções táticas como prioridade do policiamento e se investir nos instrumentos clássicos da chamada polícia territorial (delegacias distritais e batalhões de área).

O século XXI decretou definitivamente que a inteligência produz melhores resultados quando orienta o policiamento por mapas digitais de incidência e desenvolve competência na identificação da logística que dá poder a grupos criminosos. Problemas crônicos como o domínio de territórios por facções e milicianos demandam ações de desarticulação inteligente nos fatores de poder que mantêm sua resiliência: fluxo de drogas, armas e munições, manejo de dinheiro, proteção do sistema social circundante, policiais corruptos aliciados. Lidar apenas com efeitos superficiais tem garantido a sobrevivência e expansão desses agrupamentos e o terror imposto nas comunidades onde se instalam.

Outro fator crítico e pouco lembrado é a grave cooptação de policiais por esses grupamentos criminosos, o que deveria receber um vigoroso programa de contenção, com a identificação de policiais envolvidos para rápida exclusão dos quadros policiais. Um quadro de pessoal exclusivo para as corregedorias poderia instrumentalizar essa operação de reafirmação institucional.

Se a “cloroquina” das soluções táticas policiais não está debelando essa crise profunda e persistente, novos remédios devem ser pensados para o tratamento. Há dois a serem

analisados no laboratório da justiça criminal e cuidadosamente testados: 1) fazer controle de acesso prolongado em comunidades críticas, como Rocinha e Jacarezinho, Complexo da Penha, Vila Cruzeiro, Cidade Alta, Maré, e saturação policial nas áreas ocupadas por milícias em Santa Cruz, Campo Grande, Rio das Pedras, Vargem Grande, Seropédica; 2) engendrar com o Judiciário alguma forma de mandado coletivo de busca e apreensão, com supervisão do Ministério Público e da Defensoria Pública, para uma progressiva vistoria de possíveis esconderijos de armas, munições, drogas e dinheiro de origem criminosa, sabidamente escondidos em casas de moradores.

## A polícia não pertence aos policiais

A polícia constitui o poder de força máxima do Estado e, por isso, deve ser governada com muita contenção, desde a escolha de seus chefes e a definição de políticas e estratégias para o setor, demarcando pontos intoleráveis para o governo como o uso excessivo da força, tratamento desrespeitoso da população, baixa efetividade no controle criminal, uso ineficiente dos recursos policiais, principalmente humanos. Seguidas manifestações de delegados da PCERJ, de que sua instituição não vai permitir que isso aconteça (“que eles, criminosos, atirem para confrontar o Estado”) dão a entender que a instituição se considera independente do governo do Estado. A apresentação à perícia de apenas 26 armas dos mais de 200 policiais participantes na operação,<sup>15</sup> a remoção de 25 dos 28 mortos<sup>16</sup> na ação pelos próprios policiais, a crítica ao “ativismo judiciário” e ao STF como causador do aumento do tráfico

no Estado também mostram a ousadia de autonomia da instituição. Essa autonomia leva a desperdícios como a alocação de efetivos em unidades de baixa prioridade operacional ou, como ocorre no Rio de Janeiro, excessivo emprego de ações táticas e baixíssimo índice de esclarecimentos de crimes pela atividade de investigação. Nesse particular os governadores devem exercer restrita governança sobre seu braço de força que são as polícias, exigir efetividade no controle dos crimes e deixar clara sua intolerância até aos discursos de defesa do uso abusivo da força.<sup>17</sup>

Está por demais evidente no Rio de Janeiro o erro da retirada da Secretaria de Estado de Segurança como braço de governança do governador, para estipular prioridades estratégicas, padrões de ação e coordenação de inteligência e operações entre as corporações policiais. Não se pode imaginar que instituições rivais venham a se entender informalmente para alavancar resultados conjuntos de aprimoramento da segurança pública muito além dos índices tradicionais de criminalidade.<sup>18</sup>

## O risco de agravamento e o empreendimento de solução

Ainda que indicadores criminais habituais estejam relativamente contidos no Rio de Janeiro, há fatores de excepcional gravidade na segurança pública do Estado, como a expansão e domínio de facções do tráfico e das milícias, afetando a vida de milhões de cariocas. O desemprego agudo no Estado, agravado pela pandemia, leva a novos arranjos do crime,

15 Mortes no Jacarezinho: ação com 200 policiais teve apenas 26 armas de agentes apreendidas. Jornal O Globo, 10/05/2021. Disponível em: <https://oglobo.globo.com/rio/mortes-no-jacarezinho-acao-com-200-policiais-teve-apenas-26-armas-de-agentes-apreendidas-1-25010804>.

16 “Registros de ocorrência mostram que 24 corpos de suspeitos foram removidos sem perícia no Jacarezinho. G1. 09/05/2021. Disponível em <https://g1.globo.com/rj/rio-de-janeiro/noticia/2021/05/09/registros-de-ocorrencia-mostram-que-24-corpos-de-suspeitos-foram-removidos-sem-pericia-no-jacarezinho.ghtml>

17 O governador da Bahia exonerou o coronel Jorge Ubirajara Pedreira, que comandava as forças especiais da PM baiana, por ter se manifestado a favor da operação do Jacarezinho no Rio, logo após seu encerramento, numa importante sinalização de intolerância ao uso indevido da força.

18 O valor das secretarias de segurança como fator de governança pode ser verificado na Resolução SSP-40 de 2015 assinada por Alexandre de Moraes, então secretário da Segurança Pública de São Paulo, que estabelece regras rígidas de atuação das polícias Civil e Militar nas situações de mortes em confronto com policiais. Entre outras medidas é obrigatória a preservação do local, a presença no local dos chefes imediatos e chefes das grandes unidades dos policiais envolvidos, bem como de representante da Corregedoria, além de prioridade do atendimento pericial. Em São Paulo também há ordem explícita proibindo policiais de transportarem feridos em qualquer situação de confronto, operação que deverá ser feita por equipes e viaturas apropriadas.

também às voltas com a redução dos ganhos de suas atividades. E há sempre o risco de expansão da ousadia dos bandos armados com ataques esporádicos sobre sistemas públicos, lideranças policiais e políticas, celebridades e até pessoal da imprensa, como já ocorreu no México e Colômbia.

Apesar das táticas bélicas, das operações e dos confrontos, os bandos de criminosos ainda estão fortemente armados e não há evidências de que as polícias estaduais tenham capacidade para reverter a situação em curto e médio prazo. O governo do Estado deveria buscar apoio para solução da crise da segurança que teve uma oportunidade perdida na intervenção ocorrida em 2019. Há soluções a serem observadas — organizacionais, tecnológicas, operacionais — em São Paulo, Santa Catarina, Minas Gerais, Distrito Federal e Pernambuco. Algumas medidas exitosas podem ser transpostas com certa facilidade, como o emprego de câmeras corporais que gravam todo o período de serviço e permitem o acesso das imagens à distância em tempo real; a instalação de bancos integradores de dados; a adoção de procedimentos operacionais padrões; a formação instantânea de mapas de incidência criminal; programas de treinamento e de correição etc. A Polícia Federal deveria ser convocada a participar mais ativamente dos problemas da segurança do Rio, uma vez que há produtos de origem estrangeira que aportam nas comunidades por atividades do crime organizado transnacional, como armas, munições, drogas e contrabandos.

Na hipótese de cerco prolongado e controle de acesso em comunidades, poderia ser conveniente a cooperação com as Forças Armadas para suporte periférico, inteligência e logística.

Há também experiências internacionais de locais com graves conflagrações que poderiam aduzir experiências, como as ocorridas na Colômbia, Chile, Costa Rica. A assessoria internacional da Organização dos Estados Americanos (OEA) e do Escritório das Nações Unidas para Drogas e Crime (UNODC), com vasta experiência em problemas institucionais das estruturas de

combate ao crime organizado, poderia ajudar a modelar mudanças relevantes ao aparato de segurança do Rio de Janeiro.

O Jacarezinho poderia ser um ponto de inflexão na segurança do Rio de Janeiro, como foram a operação Carandiru e a Favela Naval em São Paulo, que tornaram a Polícia Militar paulista referência internacional como força profissional avançada em tecnologia, treinamento e gestão, com resultados exuberantes para mostrar, mais que suas tropas táticas.

## Uma proposta de arquitetura institucional para monitorar as polícias brasileiras

A crise de segurança no Rio de Janeiro não será resolvida com meras posições de governadores — todos eles fizeram anúncios de disposição de “acabar” com o problema — nem com a continuidade dos mesmos padrões de atuação policial. A situação é grave e tende a continuar assim, até pela repetição dos erros de sempre. Mas os problemas mais graves da segurança pública não se limitam ao Rio de Janeiro; há casos de estados com elevada letalidade policial como Amapá, Sergipe e Bahia; outros com dificuldade em controlar sua população prisional; há a aguda crise de investigação de homicídios no Pará; milícias estão se formando na periferia de Belém; e, no Ceará, há extrema dificuldade de conter os assassinatos na região metropolitana de Fortaleza.

Não há instrumentos eficientes de intervenção em âmbito nacional para cuidar de problemas pontuais ou crônicos graves da segurança, além de instrumentos indutores do Sistema Único de Segurança Pública no Ministério da Justiça e da Segurança Pública e das eventuais ações de garantia da lei e da ordem ou do despacho de reforço de efetivos da Força Nacional de Segurança.

O Ministério Público, tanto federal como nas unidades federativas, tem estado muito tímido no exercício de sua competência constitucional (artigo 129, inciso VII da CF) de controle externo das polícias. O Conselho Nacional do Ministério Público deveria estabelecer parâmetros e definir áreas e limites de atuação, bem como as medidas mais apropriadas para as atividades de controle das polícias federais e das unidades federativas. É necessário desenvolver programas de preparo dos procuradores e promotores para que entendam padrões de organização, de aplicação de efetivos, de programas de treinamento, usos de tecnologia, parâmetros de eficácia e eficiência e desvios funcionais inaceitáveis. Alguns desvios comuns nas organizações policiais atentam contra princípios da administração pública (artigo 37 da CF) da legalidade, impessoalidade, eficiência e moralidade; distribuição injusta de efetivos, como ocorre no Rio de Janeiro, promoções em desacordo com a previsão de cargos<sup>19</sup>.

Falta de colaboração entre as polícias estaduais, baixa qualidade de atendimento da população, operações que atentam contra a legalidade, como o desfazimento de locais de ocorrência de crimes são situações que podem requerer medidas saneadoras dos promotores e procuradores. O MP do Rio de Janeiro deveria requisitar informações das condições administrativas e operacionais das polícias civil e militar do Estado, e promover a formulação de correções de desvios que estejam em desacordo com os princípios constitucionais expressos no artigo 37 da Constituição Federal.

Deve-se discutir a conveniência de criar um Conselho Nacional das Polícias, nos moldes do Conselho Nacional da Justiça e do Conselho Nacional do Ministério Público, com poderes para investigar e intervir nas polícias federais e estaduais, afastar dirigentes, determinar aposentadoria proporcional de funcionários ineptos e introduzir reformas essenciais. Nos Estados Unidos, de forte federalismo, a Divisão de Direitos Civis do Departamento de Justiça exerce esse poder e já fez 17 intervenções desde 1994. Na Inglaterra existe mecanismo semelhante com mais de 800 funcionários, além da Comissão de Auditoria do governo, que monitora o desempenho e a correção das ações policiais.

As tentativas de avanço na segurança do Rio de Janeiro com as melhorias feitas por ocasião dos Jogos Pan-americanos em 2007, Jogos Olímpicos em 2016 e na intervenção na segurança pública feita pelo Exército em 2018 simplesmente não trouxeram os resultados esperados, provavelmente porque a direção das tentativas não contou com os especialistas em polícia territorial, típica das unidades federativas. As intervenções feitas pela Polícia Federal ou pelo Exército não levaram em consideração princípios de organização e funcionamento das complexas estruturas e procedimentos das polícias estaduais. Um Conselho Nacional das Polícias poderia potencializar instrumentos de correção dessas instituições para que exerçam seu trabalho com mais eficiência, legalidade e moralidade, emprestando força e complementando o instrumental do Plano Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça.

---

19 No Rio de Janeiro são fixados em lei 78 cargos de coronel da PM para o efetivo total de 60 mil policiais. No entanto, em 2020, com apenas 45 mil efetivos, existiam 132 coronéis, 69,2% acima do previsto, com custos adicionais e sem impacto possível na melhoria da segurança do estado.

# Acesse também

## **Copcast**

Copcast é um aplicativo para celular desenvolvido para melhorar a segurança pública e as relações entre polícia e comunidade.

[igarape.org.br/apps/smart-policing/](http://igarape.org.br/apps/smart-policing/)

## **Valorização policial**

Quais iniciativas podem ser adotadas por instituições de segurança pública para estimular que policiais sejam capazes de proteger a sociedade e também a eles mesmos?

[igarape.org.br/temas/seguranca-cidada/valorizacao-policial/](http://igarape.org.br/temas/seguranca-cidada/valorizacao-policial/)

## **Instituto Igarapé**

Rio de Janeiro - RJ - Brasil  
Tel/Fax: +55 (21) 3496-2114  
[contato@igarape.org.br](mailto:contato@igarape.org.br)  
[facebook.com/institutoigarape](https://facebook.com/institutoigarape)  
[twitter.com/igarape\\_org](https://twitter.com/igarape_org)  
[instagram.com/igarape\\_org/](https://instagram.com/igarape_org/)

[www.igarape.org.br](http://www.igarape.org.br)



**INSTITUTO IGARAPÉ**  
a think and do tank