

AGENDA PRIORITÁRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Para governos estaduais



AGENDA PRIORITÁRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Para governos estaduais | Agosto 2022

Este documento foi lançado junto à imprensa e publicado no website do Instituto Sou da Paz no mês de agosto de 2022.

O documento é de uso público, com a devida citação, e foi produzido com o intuito de contribuir para:



A qualificação do **debate público**
nas eleições estaduais



A qualificação das **propostas eleitorais**
e **políticas de segurança pública**
nos futuros governos estaduais.

Como parte do projeto, a equipe do Instituto Sou da Paz se disponibilizou a participar de debates, seminários e reuniões para discussão das propostas aqui apresentadas junto ao público e junto a equipes de candidatos de todos os estados e partidos, **desde que convidada com antecedência e em ambiente propício ao diálogo democrático e respeitoso.**

Sumário

<i>Introdução</i>	04
<i>Modelo Integrado de Controle de Armas</i>	06
<i>Elucidação de homicídios</i>	12
<i>Gestão para Resultados</i>	17
<i>Profissionalização do uso da força e redução da letalidade policial</i>	20
<i>Conclusão</i>	24



Introdução

Garantir uma melhor segurança pública é um dos principais desafios do Brasil e é parte das funções essenciais do Estado. Além do dano inestimável da perda de vidas, a falta de segurança pública preocupa por limitar as oportunidades de desenvolvimento socioeconômico, impõe restrições à mobilidade, às oportunidades de educação e de trabalho, ao acesso à saúde, ao lazer e restringe o turismo, entre outros. Esse peso é distribuído de maneira desigual entre crianças, jovens e idosos, homens e mulheres, pessoas negras, brancas e indígenas - mas todas as pessoas sentem sua presença.

Os governos estaduais são protagonistas nesse tema. Em sua face mais visível, são responsáveis pela gestão das polícias militar, civil e técnico-científica. Mas a segurança vai além disso, está presente na capacidade de gestão da Secretaria de Segurança Pública e na sua articulação com outras Secretarias envolvidas na prevenção, no diagnóstico e na responsabilização penal, como as de Educação, Saúde, Assistência Social e Administração Penitenciária.

Diante desse desafio, temos visto **tendências muito diferentes no país.** Enquanto algumas unidades da federação estão em trajetória de franca queda de crimes violentos,

outras sofrem com seu aumento. Sabemos que diante da pressão social e da urgência desse tema, muitas vezes as gestões estaduais acabam aderindo a iniciativas precipitadas ou populistas em busca de resultados imediatistas, atendendo a apelos pouco fundamentados.

O cenário é desafiador em vários aspectos: redução de receitas fiscais, falta de efetivo, defasagem salarial, técnica e de infraestrutura, entre outros. É mais importante do que nunca não dissipar energia concentrando esforços e recursos em medidas com impactos positivos para a segurança pública no longo prazo.

Diante disso, e mobilizando os mais de 20 anos de experiência do Instituto Sou da Paz no estudo, formulação e comunicação de políticas públicas de segurança, selecionamos **quatro práticas prioritárias indicadas para todos os governos estaduais do Brasil.**

Essas indicações são ações estruturais, ou seja, não têm a pretensão de solucionar todos os problemas de segurança pública. No entanto, **preenchem lacunas profundas e fundamentais para uma atuação profissionalizada e dinâmica, promovendo grandes saltos de qualidade** que permitirão avançar nas demais frentes.

Entre as práticas indicadas, duas vêm se tornando mais comuns no país: **programas de gestão para resultados na segurança pública e programas de gestão do uso da força e redução da letalidade policial.** Esses temas estão sendo gradualmente adotados por mais estados e mostram resultados impressionantes. Apesar disso, muitas vezes, essas questões são reduzidas ao pagamento de bônus financeiros e ao uso de câmeras corporais (body cams). Esses dois elementos são importantes, mas apenas uma parte dos requisitos essenciais (apresentados nas seções seguintes) para que essas práticas sejam completas e extraiam todo seu potencial.

As outras duas práticas indicadas são mais incipientes no Brasil: **o Modelo Integrado de Controle de Armas e o investimento no esclarecimento de homicídios,** iniciativas essenciais para combater a violência em suas formas mais graves.

Ao dar prioridade para as investigações de casos de violência letal, que vitimam de maneira desproporcional os jovens e as pessoas negras, o Estado: i) permite um desfecho para o luto das famílias, ii) não deixa sem resposta o crime mais grave que existe, e iii) poderá entender melhor como esses homicídios acontecem, sendo capaz de preveni-los de forma mais eficiente. Em 2022, o Sou da Paz publicou um documento com [Diretrizes Nacionais de Esclarecimento de Homicídios](#), a partir da experiência de dezenas de profissionais especializados, que indicaram formas práticas de promover melhorias na investigação destes assassinatos.

Ao investir em um controle de armas de fogo mais integrado e eficiente, o Estado também previne e combate outras modalidades de crimes violentos, como latrocínios, roubos, ameaças e o domínio territorial ilegal. Isso se torna ainda mais importante no contexto nacional de ampla facilitação do acesso a armas de fogo por pessoas comuns, em que o arsenal de armas privadas mais do que dobrou desde 2018. As polícias estaduais precisam desenvolver uma estrutura de inteligência para investigar e combater ativa e planejadamente o tráfico e o uso ilegal de armas e de munições. O Sou da Paz participou da primeira [experiência de implantação desse modelo](#) no Brasil e comprovou seu potencial de impacto.

Nas páginas a seguir, **detalhamos essas propostas, explicando porque são prioritárias e quais seriam as mudanças práticas mais importantes** para darmos um salto de qualidade nas **políticas de proteção à vida, de prevenção e de resposta aos crimes que mais atemorizam nossa população** e que freiam nosso desenvolvimento socioeconômico.



Modelo Integrado de Controle de Armas

Por que investir nisso ?

Combater o tráfico e o uso ilegal de armas e munições de forma mais eficaz é um investimento estratégico na redução da violência armada em todas as suas formas.

Trata-se de evitar o acesso ilegal ao instrumento presente em 3 de cada 4 mortes violentas no país (76%) e de prevenir as formas mais graves e traumáticas de outras modalidades criminais não letais, como o domínio territorial, ameaças e roubos.¹

Assim, combater o tráfico de armas e munições e promover a responsabilização do uso ilegal de armas é uma atividade que beneficia toda a população, protegendo vidas e aumentando a sensação de segurança.

Os governos estaduais desempenham papel fundamental nessa atividade. São as polícias estaduais que realizam 90% das apreensões de armas no Brasil, sendo detentoras de informações sobre essas armas e suas dinâmicas de apreensão, assim como são as responsáveis pela sua custódia e pela gestão de seus próprios acervos de armas institucionais.

Por esse motivo, chamamos os governos estaduais a se comprometerem com esse tema e colocarem em prática o Modelo Integrado de Controle de Armas, metodologia desenvolvida pelo Instituto Sou da Paz. Com sua implementação, há uma oportunidade concreta de dar grandes saltos de qualidade nessa temática no curto prazo.

¹ 56% dos roubos e quase 80% dos roubos de veículos no país são cometidos com uso de arma de fogo, segundo a última pesquisa nacional de vitimização. CRISP (2013), "Pesquisa nacional de vitimização – questionário SENASP" (pp. 124; 78).

Como é feito hoje na maioria dos estados?

A maioria das Secretarias de Segurança Pública não têm uma equipe especializada no combate ao tráfico de armas e munições. As duas únicas delegacias especializadas no país, de que temos notícia, estão em funcionamento no Espírito Santo e no Rio de Janeiro. Desta forma, **o combate a esse mercado ilegal não é tratado como prioritário e, sem investigações específicas, acaba acontecendo colateralmente, ou seja, como consequência indireta de outras atividades.** Por exemplo, armas que são apreendidas durante abordagens policiais, durante flagrantes em atendimento a uma ocorrência de roubo, etc.

Essas apreensões de armas no varejo são muito importantes e devem continuar existindo. No entanto, elas não são suficientes para reduzir significativamente esse mercado que envolve dinâmicas locais e de crime organizado, que está em constante transformação e movimenta altas quantias de dinheiro.

Além disso, essas apreensões colaterais são mais perigosas por, no geral, envolverem o encontro entre duas partes com armas carregadas e prontas para o confronto. **Queremos fomentar uma mentalidade de atuação pró-ativa da polícia para investigar e apreender as armas ilegais.** Dessa forma, a polícia conseguirá **planejar operações em que ela estará um passo à frente**, detentora do fator surpresa, **diminuindo muito o risco de confrontos** por encontrar a outra parte sem estar de prontidão para reagir.



Forma



Risco



Impacto

Comparativo entre apreensão colateral e as apreensões ativas e planejadas

Apreensões	
Colateral	Ativa e planejada
Não estruturada	Análise de perfil e rastreamentos
Consequência de abordagens, chamados e etc	Investigações com identificação de responsáveis por tráfico, desvio ou mau uso
Alto risco	Baixo risco
Pontual, no varejo	Duradouro, atacado
Quantidades menores	Desarticulação de rotas e de traficantes de média e grande escala
Alimenta as investigações e previne violência armada	Permite revisão de normas e diretrizes Previne violência armada

Fonte: Elaboração Instituto Sou da Paz

Como poderia ser feito?

O caminho que conduz as polícias às fontes que alimentam esse mercado ilegal e aos elementos processuais para a responsabilização penal depende de um fluxo de profissionais que, atualmente, não cooperam entre si e tentam trabalhar com fragmentos de informações.

O combate ao tráfico de armas depende da **disponibilidade de informações específicas e de um trabalho integrado** que mobilize especialmente os órgãos estaduais de segurança (polícias Militar, Civil e Técnico-Científica), assim como de cooperação com a Polícia Federal e Rodoviária Federal, o Exército Brasileiro e o Judiciário.

Entre 2019 e 2021, desenvolvemos um projeto de cooperação técnica para apoiar a **implementação desse modelo no estado do Espírito Santo, obtendo ótimos resultados no curto prazo e com baixos custos.**²

Nesta iniciativa, ajudamos a organizar e analisar informações de laudos balísticos e de boletins de ocorrência para identificar os tipos de armas mais apreendidas, os padrões de uso e origem, apontando detalhes das dinâmicas criminais no estado. Por exemplo, identificamos que 73% das armas eram de marcas brasileiras e que 30% das armas rastreadas tinham registro legal prévio junto à Polícia Federal. A metodologia de análise de dados foi incorporada pelas polícias locais, auxiliando no planejamento de operações e em investigações.

Esperamos que essa trajetória capixaba possa estimular gestores e operadores de segurança pública de outros estados a aperfeiçoar sua atuação no tema e a ver o controle de armas como um investimento estratégico na segurança pública.

O Modelo Integrado de Controle de Armas pressupõe a integração e otimização de todas as fases de contato da Secretaria de Segurança Pública com a arma de fogo. No entanto, na impossibilidade de agir em todas as frentes simultaneamente, promover melhorias em uma ou duas delas já entrega bons resultados. Abaixo apresentamos as principais recomendações.

A

Produção de dados estratégicos

Objetivo: Coletar dados para produzir informações analíticas e gerenciais.

- **Aprimorar o registro inicial das armas e munições apreendidas**

Coletar todos os dados importantes para combater o mercado ilegal e para ajudar na elucidação da autoria de crimes, como tipo de fabricação, espécie, marca, crimes relacionados à apreensão, etc;

- **Garantir uma perícia técnica célere e com recursos adequados**

A perícia é essencial para acessar informações como o número de série identificador da arma (recuperando números parcialmente suprimidos e identificando adulterações) e outras marcações que permitam o seu rastreamento. Outro exemplo é o uso da comparação balística, especialmente quando auxiliada por softwares, que permite o pareamento entre munições disparadas e armas apreendidas, auxiliando na vinculação entre casos diferentes e na responsabilização de autores;

² Relatório completo sobre o projeto no Espírito Santo disponível em: <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/control-de-armas/as-armas-do-crime/?show=documentos#6323>

B Inteligência policial

Objetivo: Viabilizar investigações e apreensões que desorganizem o tráfico de armas e munições no nível estadual.

● Criar uma delegacia especializada em combate ao tráfico de armas e munições

É importante que cada unidade da federação tenha uma delegacia especializada nesse tema. O combate a esse crime exige conhecimentos técnicos específicos e o estudo de dinâmicas particulares. Ela também é importante para ter um ponto de referência para receber e solicitar informações estratégicas e cooperar com outras instituições. É essencial que a delegacia tenha recursos compatíveis e que sua equipe tenha tempo de se especializar neste tema;

● Realizar a consulta sistemática da propriedade das armas apreendidas em bancos de dados

Contrariando o senso comum, cerca da metade³ das armas apreendidas no Brasil têm numeração de série preservada. Com esse dado, é possível consultar bases de registros para identificar quando, onde e por quem elas foram produzidas, vendidas e compradas. No Brasil, a responsabilidade por esses registros é dividida entre a Polícia Federal e o Exército. Experiências de rastreamento no banco de dados da Polícia Federal (SINARM) já identificaram, por exemplo, o uso de intermediários sem antecedentes criminais (“laranjas”) para compra de armas que eram fornecidas para o mercado ilegal⁴.

● Realizar análises periódicas, ágeis e acessíveis sobre o perfil das armas e munições apreendidas

É importante que as informações sobre cada arma apreendida, análises de perfil geral e de dinâmicas de circulação sejam disponibilizadas de forma ágil e em formato acessível para as equipes gerenciais e de inteligência, podendo orientar decisões sobre alocação de efetivo ou o rumo de investigações, por exemplo.

C Cooperação institucional

Objetivo: Otimizar recursos acionando parcerias e competências complementares.

● Ampliar a cooperação com outras Secretarias Estaduais de Segurança Pública

Há dinâmicas de tráfico e uso ilegal de armas que são interestaduais. É essencial que as diferentes secretarias de segurança troquem informações sobre rotas de tráfico, novos desafios e sobre armas institucionais de órgãos públicos que são apreendidas em situação ilegal.

● Promover maior cooperação com a Polícia Federal e o Exército Brasileiro

O combate ao tráfico internacional de armas e ao crime organizado nacional é de responsabilidade da Polícia Federal. Para isso, é preciso que ela receba informações sobre as armas apreendidas⁵. O Exército, responsável pelo banco de dados que registra todas as armas de militares e de caçadores, atiradores e colecionadores, não concede acesso a esse banco para as polícias estaduais, sendo necessário criar um canal de cooperação para consultar esses registros.

● Promover a troca de experiências e a qualificação profissional

Este é um tema de rápida evolução em termos tecnológicos e de dinâmicas criminais, sendo salutar promover a troca de experiências que acelerem o aprendizado dos(as) profissionais envolvidos no tema.

³Análises feitas nos estados de São Paulo, Goiás e Espírito Santo, disponíveis em: <https://soudapaz.org/o-que-fazemos/conhecer/pesquisas/controle-de-armas/as-armas-do-crime/?show=documentos>.

⁴Por exemplo, a investigação realizada pela delegacia especializada em combate ao tráfico de armas (DESARME) do Espírito Santo em fevereiro de 2022, retratada nesta reportagem: <https://globoplay.globo.com/v/10288972/>.

D**Custódia segura**

Objetivo: Promover uma custódia célere e segura de armas apreendidas e dos arsenais ou acervos de propriedade do estado.

● **Ter locais seguros de guarda das armas e munições**

Há muitos casos em que armas e munições apreendidas ou de propriedade de órgãos públicos são roubadas e furtadas, abastecendo o mercado ilegal. É importante que todo local de guarda de armas e munições tenha boa estrutura de segurança.

● **Ter rastreabilidade da localização de cada arma ao longo do fluxo**

Isso é especialmente sensível para as armas apreendidas, que devem receber um laque identificador. Também deve haver sistema de registro para o acervo e a retirada de armas de propriedade dos órgãos públicos alocadas para uso diário ou esporádico de seus profissionais.

● **Cooperar com o Tribunal de Justiça para agilizar a destruição de armas e munições**

A vasta maioria das armas apreendidas não são de interesse processual ou patrimonial após a realização da perícia. A sua destinação é responsabilidade do Judiciário e já há regulamentação para que sua destinação seja rápida, regular⁶ e priorize a sua destruição. No entanto, em muitos casos os juízes tardam em destiná-las, especialmente nas unidades da federação onde a custódia das armas fica na Polícia Civil, sendo importante estabelecer um canal de cooperação.

⁵Já há determinação legal para que as Secretarias Estaduais de Segurança Pública informem a apreensão de todas as armas à Polícia Federal (Decreto 9.847/2019).

⁶Contribuindo para contribuição do cumprimento da resolução 134 do CNJ de 2011 que determina ao menos dois envios anuais de armas para destruição, evitando acúmulos que encarecem a guarda e aumentam riscos de roubos, furtos e desvios.

O esquema abaixo exemplifica como essas áreas se conectam e dá exemplos de ações concretas para viabilizar esse trabalho.

MODELO INTEGRADO DE CONTROLE DE ARMAS DE FOGO NO ÂMBITO ESTADUAL



Os objetivos são:

- Combater o tráfico de armas e munições
- Elucidar crimes
- Prevenir a violência armada

A transformação do modelo em um plano de trabalho deve partir de um diagnóstico, identificação de prioridades e disponibilidade de recursos



Elucidação de homicídios

Por que investir nisso ?

Durante a última década, em média 55 mil pessoas foram assassinadas⁷ por ano no Brasil. Esse enorme contingente de vítimas é composto, em sua maioria, por homens, jovens e pessoas negras.

Quando uma morte violenta não é elucidada, nós não conseguimos entender quem matou, por qual motivo e com quais meios. Sem essas informações básicas, é **impossível desenvolver políticas públicas de prevenção de mortes violentas** que sejam eficazes e otimizem o uso de recursos públicos.

A ausência destas informações e de um conjunto de provas adequado também **impede a responsabilização do autor** perante a justiça,

mostrando para a sociedade que esse crime é inaceitável, evitando novos crimes de mesma autoria e evitando ciclos de vingança interpessoal. A falta de esclarecimento também **impede que a família e a comunidade da vítima tenham atendidos seus direitos à verdade e à memória**, ou seja, saibam o que aconteceu com familiares e amigos, podendo processar seu luto e refutar versões falaciosas.

Por isso, é essencial que os governos estaduais incluam entre suas prioridades o fortalecimento da capacidade de elucidar⁸ homicídios.

⁷Aqui consideramos homicídios consumados, feminicídios consumados, lesões corporais seguidas de morte e mortes decorrentes de intervenção policial.

⁸Ainda que cotidianamente os conceitos esclarecimento e elucidação de homicídios sejam utilizados quase como sinônimos de um "caso resolvido", é importante retomar a diferença entre estes dois conceitos apresentada em uma nota técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em parceria com a Secretaria Nacional de Segurança Pública (FBSP/MJ, 2017). Os homicídios elucidados são aqueles nos quais a Polícia Civil aponta a materialidade e, principalmente, a autoria dos homicídios por meio de evidências e provas coletadas durante o processo de investigação. Por sua vez, os homicídios esclarecidos são aqueles nos quais a investigação conduzida pela Polícia Civil resulta no oferecimento de uma denúncia criminal pelo Ministério Público, ou seja, envolve duas etapas do processamento de um homicídios no sistema de justiça.

Como é feito hoje na maioria dos estados?

Na maior parte dos estados brasileiros, os investimentos na investigação e elucidação de homicídios ainda estão aquém do necessário para conseguirem efetivamente lidar com o volume elevado de assassinatos.

Existem **grandes cidades onde ainda não há uma delegacia especializada** responsável apenas pelas investigações de homicídios (Departamentos de Homicídios e Proteção à Pessoa). Isso faz com que uma mesma equipe tenha que se dedicar a compreender e investigar dinâmicas de crimes muito diferentes. A investigação de homicídios requer habilidades e conhecimentos específicos, bem como a formação de um conjunto de provas muito robusto, sendo improdutivo dividir essa atenção com outros tipos criminais.

Um dos principais desafios da investigação criminal é a excessiva dependência de provas testemunhais. Isso significa que boa parte dos homicídios é elucidada com base em testemunhas que presenciaram o fato ou pessoas próximas da vítima que indicam suspeitos por conhecer relações prévias de animosidade. O uso de testemunhos é essencial e sempre estará presente, mas

Como poderia ser feito?

Apesar do contexto desafiador, as Polícias Civis têm buscado desenvolver iniciativas para aprimorar os procedimentos de investigação de homicídios. O Instituto Sou da Paz promoveu a **troca de experiências sobre esse tema entre 44 delegados(as) de 12 unidades da federação e elaborou as [Diretrizes Nacionais de Esclarecimento de Homicídios](#)**, documento que contém **recomendações práticas de melhorias para a investigação e processamento desses crimes**.

dependendo desse recurso limita a investigação e a elucidação, deixando de utilizar todo o potencial de produção de provas técnicas que a ciência e a tecnologia já nos permitem.

Essa **dificuldade de produção de provas técnicas** se dá por uma série de fatores, quando não há a preservação de local de crime (responsabilidade, geralmente, de policiais militares), inviabilizando coletas e análises importantes; quando faltam profissionais e equipamentos suficientes nas Polícias Técnico-Científicas para fazer exames em tempo razoável. Também há casos de dificuldade de comunicação ou de falta de conhecimento sobre os exames disponíveis entre equipes da Polícia Civil e Ministério Público.

Todos esses fatores fazem com que, no geral, haja um baixo índice de esclarecimento de assassinatos no Brasil. A **quinta edição do relatório *Onde mora a Impunidade***, publicado pelo Instituto Sou da Paz em 2022 aponta que, se considerada a proporção de casos de homicídio denunciados pelo Ministério Público no mesmo ano do crime ou no ano seguinte, **63% dos homicídios cometidos no país em 2019 ficaram sem resposta**.

Abaixo, apresentamos as principais recomendações com potencial de melhorar a capacidade de investigação de assassinatos em todo o país em três frentes: mudanças organizacionais e especialização; coordenação institucional; e monitoramento de resultados.

Objetivo: Viabilizar a especialização da investigação e a produção de informações de inteligência

● **Criação de departamentos ou unidades especializadas em homicídios**

Todas as unidades da federação devem possuir departamentos de polícia especializados, com estrutura própria e equipes suficientes, assim como delegacias especializadas em quantidade proporcional para atender as regiões com maior concentração de assassinatos.

● **Especialização territorial**

Organização do departamento de homicídios em delegacias, cada qual com equipe completa responsável por uma região, permitindo maior conhecimento sobre as dinâmicas locais, seus participantes e relações.

● **Atribuição sobre a investigação de homicídios tentados e consumados**

Os crimes de homicídios tentados, ainda que não resultem em vítimas fatais, apresentam contextos e motivações próprias dos crimes de homicídios e, como tal, devem ser apurados por delegacias especializadas.

● **Criação de núcleos próprios de Inteligência Policial**

Alocar profissionais para ficarem dedicados ao registro, à análise das dinâmicas criminais e ao conhecimento de área, especialmente em contextos envolvendo crime organizado.

● **Investimento nas perícias**

É necessário um investimento adequado nas Polícias Técnico-Científicas, de modo que estas disponham de recursos para a realização de perícias e a produção de laudos com a agilidade que a investigação de homicídios demanda.

● **Informatização do inquérito policial**

Em contraste com a tramitação em papel, o inquérito policial eletrônico dá agilidade aos processos cartorários (por exemplo, evitando que pedidos de extensão de prazo dependam do envio e da devolução de processos físicos entre a delegacia e o Ministério Público), possibilita pesquisas textuais e facilita a padronização na coleta e organização das informações.

● **Menor rotatividade de servidores(as) nas unidades especializadas**

Desenvolver estratégias de especialização e permanência, como treinamentos, capacitações e incentivos de carreira.

● **Sistematização e normatização dos procedimentos-chave**

Identificação, sistematização e normatização de práticas exitosas, para torná-las procedimentos cotidianos. A normatização pode se dar através de protocolos, resoluções e procedimentos operacionais. Ela ajuda os policiais com orientações sobre o que fazer, além de responsabilizar cada um sobre suas ações individuais.

B Articulação institucional:

Objetivo: Facilitar a coordenação entre policiais militares, guardas civis, investigadores, delegados, peritos, médicos legistas e promotores.

- **Formação continuada em preservação de local para a Polícia Militar, Guarda Civil Municipal e delegacias de área**

A preservação de local deve se iniciar imediatamente após a chegada dos primeiros operadores da segurança pública para evitar qualquer alteração, fundamental para permitir a realização dos exames periciais e dos primeiros esforços investigativos na cena.

- **Difundir as metodologias de perícia criminal aos demais atores**

As principais atividades da perícia criminal precisam ser amplamente conhecidas por todos os atores engajados na investigação de homicídios, de forma que os quesitos dos laudos periciais sejam bem solicitados e aproveitados.

C Monitoramento de resultados:

Objetivo: produção de indicadores de resultado para nortear o avanço contínuo das práticas de investigação e prevenção de homicídios:

- **Produção de indicador(es) de elucidação de homicídios no estado**

As unidades especializadas devem ser parte da elaboração metodológica e da coleta de dados de homicídios cometidos e elucidados. Além de mensurar a elucidação, é importante produzir dados sobre quais os perfis de vítimas e autores, quais as motivações mais frequentes, onde estes homicídios se concentram, quando ocorrem, e quais são as armas utilizadas para informar a prevenção de homicídios por meio de ações em parcerias com outros órgãos.

Infográfico sobre as Diretrizes Nacionais para Esclarecimento de Homicídios

Instituto SoudaPaz

A paz na prática

Diretrizes Nacionais de Esclarecimento de Homicídios

Estas são boas práticas na investigação de homicídios debatidas com profissionais com vasta experiência de atuação nas cidades brasileiras. São iniciativas que apresentam um caminho possível para o aumento da eficácia na investigação e processamento de homicídios e para a redução da violência letal no país.

1 Preservação de local de crime



A formação dos policiais militares e guardas civis municipais deve ser contínua e enfatizar as boas práticas de preservação de local de crime.



As atuações dos operadores da segurança pública em um local de crime de homicídio devem ser orientadas por normativas e protocolos de preservação de local de crime e de coleta de vestígios.



As delegacias de homicídios devem se aproximar dos profissionais no policiamento ostensivo, e demonstrar como as ações de preservação do local são primordiais para uma investigação de homicídio bem-sucedida.



2 Investigação preliminar

Onde a investigação preliminar é feita por equipes de policiais em plantão, é essencial que estas tenham um treinamento especializado e uma estrutura adequada para a realização de locais de homicídios.



1 delegado(a) de polícia



4+ investigadores



1 perito(a) criminal



1 papiloscopista



As delegacias devem acompanhar o tempo médio de chegada das equipes nos locais de homicídio e buscar que seja o menor possível para otimizar as chances de elucidação.



Os operadores da segurança pública presentes em um local de homicídio devem compartilhar entre si suas informações, de forma a potencializar todas as atividades desenvolvidas na cena do crime.



É essencial que as equipes de investigação preliminar possuam os equipamentos e tecnologias necessários para um registro adequado dos elementos presentes no local.

4 O papel das perícias

Estabelecer um fluxo de informações entre a equipe de investigação e os peritos criminais, para facilitar tanto as requisições de laudos periciais e o compartilhamento de resultados preliminares das perícias.



O conhecimento acerca da função e limitações de cada exame pericial permite que os laudos sejam completamente aproveitados pelas equipes da Polícia Civil e do Ministério Público.

Visitas periódicas e capacitações conjuntas entre o corpo de peritos, investigadores, delegados(as) e promotores(as), são excelentes estratégias para estreitar os laços entre os atores.

O perito criminal responsável pelo local do crime deve, sempre que possível, acompanhar a necropsia da vítima, criando espaço para trocas e alinhamentos acerca de eventuais incongruências entre os dois laudos.

O que compõe uma preservação de local de crime bem-sucedida:



1 Identificação do perímetro da cena do crime, assim como das trajetórias das pessoas presentes no momento do crime;



2 Isolamento do local do crime de forma a prevenir a entrada de pessoas não-autorizadas;



3 Registro de informações relevantes, como a presença de outras pessoas no local, identificação de potenciais suspeitos e testemunhas.



4 Articulação com o sistema prisional e demais delegacias especializadas permite o cruzamento de informações e a elucidação de homicídios que tenham suas origens no sistema prisional.

3 Investigação de seguimento



Especialização territorial das equipes de investigação potencializa o maior conhecimento destes agentes sobre as dinâmicas criminais locais.



A criação de núcleos de inteligência, com profissionais focados nas análises das dinâmicas criminais locais e seus atores, potencializa a elucidação de homicídios, principalmente quando estes envolvem disputas entre grupos criminais.

Pesquisas em capitais brasileiras demonstram que os assassinatos têm maior chance de serem elucidados nos primeiros

100 dias

depois do crime, e que após esse período o percentual de elucidação tem forte queda.

Testemunhas



A aproximação respeitosa com uma testemunha é fundamental para estabelecer uma relação de confiança e cooperação com a equipe de investigação.

Os investigadores devem disponibilizar meios de serem contactados por testemunhas e, se necessário, providenciar sua condução à delegacia em veículos descaracterizados para realização da entrevista em um local seguro.



O registro audiovisual potencializa a utilização do testemunho durante o processamento do homicídio, e pode ser inserido diretamente nos inquéritos policiais digitais onde estes são utilizados.



Em relação à(s) família(s) da(s) vítima(s), definir um integrante da equipe como ponto de contato, para que este possa atualizar os familiares do andamento da investigação, e possa coletar novas informações.

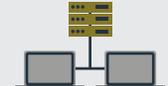
6 Mensuração da elucidação e esclarecimento de homicídios



Adoção de metodologia padronizada para mensuração da taxa de elucidação de homicídios pelas Polícias Civis das 27 unidades da federação.



Criação e fortalecimento de núcleos especializados de estatísticas criminais nas secretarias de segurança, Polícias Civis e Ministérios Públicos para a produção dos dados de elucidação e esclarecimento de homicídios.



Ações para unificar os sistemas e bancos de dados das Polícias Civis, do Ministério Público e do Judiciário são essenciais para facilitar o acompanhamento do processamento dos casos de homicídio e mensurar sua resolução.



Gestão para resultados

Por que investir nisso ?

O tema de gestão para resultados na área de segurança pública tem ganhado espaço no debate público nos últimos 5 anos. No ano de 2016, havia cerca de 8 estados com algum programa desse tipo em funcionamento, à época o Sou da Paz publicou um [relatório com uma análise das melhores práticas](#). Em 2022, já são ao menos 11 estados com programas semelhantes. O Sou da Paz está atualizando esse balanço de aprendizados em relatório a ser lançado em novembro de 2022.

A criação de um programa de gestão para resultados é uma **importante ferramenta de coordenação entre as polícias e de estabelecimento de visão de longo prazo** para as políticas de segurança. Alguns dos benefícios são:

- Realizar diagnóstico e identificar as metas relevantes para o estado, em contraste com a alta possibilidade de dispersar esforços diante de tantas necessidades ou de casos emblemáticos;
- Produção de dados qualificados e promoção da transparência;
- Maior integração entre as diferentes polícias estaduais, promovendo cooperação em torno de metas comuns, otimizando resultados e evitando retrabalho;
- Processo de acompanhamento periódico que viabiliza reação rápida a novas necessidades — por exemplo, em caso de aumento de roubos de celulares motivados por acesso a aplicativos de bancos, uma reunião de acompanhamento com a presença de Secretários(as) de Estado e do(a) governador(a) pode autorizar a redistribuição de efetivo, verificar necessidades relacionadas ao monitoramento de câmeras em vias públicas e dar início a um processo de cooperação junto à Federação Brasileira dos Bancos para aperfeiçoamento da sua segurança digital;
- Identificação de boas práticas entre as áreas e equipes acompanhadas;

- Fortalecimento da cultura de profissionalização da segurança pública, em contraste com culturas ultrapassadas de segurança vista como atividade heroica ou baseada apenas no uso da força;
- Reconhecimento profissional baseado em resultados.

Como é feito hoje na maioria dos estados?

Os programas de gestão para resultados em implementação são bastante diversos e há boas práticas identificadas, mas há também **alguns pontos de atenção que precisam ser evitados:**

- Confusão entre metas de redução criminal e indicadores operacionais;
- Ausência de lideranças executivas nas reuniões de acompanhamento;
- Confusão entre pagamento de bônus por resultado e políticas de recomposição ou aumento salarial que pode levar à erosão do cálculo das metas e aumento imprudente dos valores pagos;
- Abertura de exceções nas fórmulas de cálculo das metas e bônus;
- Definição de valores de bônus insustentáveis no longo prazo.

Como poderia ser feito

O detalhamento dos programas de gestão para resultados devem ser adaptados à realidade, tamanho e estrutura estadual, mas há alguns elementos que são fundamentais para um programa de sucesso:

- **Fundamentar a escolha das metas e foco em redução de crime violentos**

As metas serão o norte da política de gestão para resultados. É importante que elas sejam escolhidas com base em um bom diagnóstico do cenário atual e dos recursos disponíveis, que haja oportunidade de participação social e prioridade para a redução de crimes violentos. A inclusão de indicadores operacionais deve ser cuidadosa e sempre vinculada aos resultados criminais atingidos, fortalecendo práticas baseadas em evidências.

- **Priorização pelo Executivo, com envolvimento periódico do(a) governador(a)**

O envolvimento periódico do Executivo é essencial para manter o programa ativo e entre as prioridades de seu governo.

- **Fortalecer as reuniões de acompanhamento como base para novas decisões**

É importante que o andamento das metas e as informações apresentadas nas reuniões de acompanhamento sejam lastro para as decisões estratégicas na área de segurança, havendo movimentos e mensagens unificadas.

- **Inclusão de elementos de controle**

Todo programa de gestão para resultados precisa incluir elementos de controle que evitem consequências negativas indesejadas, como, por exemplo, o aumento da letalidade policial queda na qualidade dos dados produzidos.

- **Manter periodicidade razoável e regular**

É importante que as reuniões de acompanhamento tenham periodicidade fixa, evitando atrasos e o acúmulo de diferentes períodos de análise ou de ações de reconhecimento profissional. É importante também que o intervalo entre elas não seja muito extenso, fortalecendo a vinculação entre o esforço realizado e a recompensa.

- **Exclusão ou redução drástica de exceções e decisões discricionárias**

Existem centenas de situações peculiares na segurança pública, abrir exceções pode comprometer a eficácia e a credibilidade do programa. O mesmo se aplica para a inclusão de decisões discricionárias de gestores(as) que ficarão sujeitos à momentos de maior pressão por parte das equipes incluídas no programa.

- **Inclusão de modalidades não financeiras de reconhecimento profissional;**

As modalidades não financeiras de reconhecimento, como premiações e cerimônias públicas, são bem avaliadas pelos participantes e viabilizam o reconhecimento independentemente do cenário fiscal.

- **Separar o pagamento de possíveis bônus financeiros de debates salariais**

É essencial que essa separação se mantenha para que o possível bônus financeiro não seja visto como compensação salarial, visão que pode fomentar a pressão para revisão indevida de metas e condicionantes, ou incorporação de valores no soldo ordinário.



Profissionalização do uso da força e redução da letalidade policial

Por que investir nisso ?

A possibilidade de usar a força é o elemento constituinte da polícia em sociedades democráticas. Nesse sentido, não se deve partir do pressuposto de que usar a força é por si só excessivo e fora do mandato policial. Ao contrário, é a possibilidade de usá-la que define o que é polícia. No entanto, no Brasil, há inúmeros problemas de uso excessivo da força que devem ser discutidos, particularmente a letalidade e a vitimização policial.

Em 2021, foram cerca de 17 pessoas mortas por dia por agentes do Estado. Essas mortes, chamadas de “decorrentes de intervenção policial”, somam cerca de 13% das mortes violentas no Brasil⁹, percentual acima do considerado aceitável por todas as métricas discutidas internacionalmente. Essa proporção chega a índices alarmantes de 30% do total de mortes violentas em algumas regiões.

Como é feito hoje na maioria dos estados?

A alta letalidade impacta especialmente a população de adolescentes e jovens até 29 anos (74%), homens (99%), pessoas negras (84%) e moradores de áreas periféricas¹⁰. Entre policiais, as mortes violentas tiveram queda de 12% em 2021, vitimando 190 policiais. Já os casos de suicídio tiveram aumento de 59,7% no mesmo período, vitimando 101 profissionais¹¹ e indicando alto grau de sofrimento individual.

As polícias modernas se caracterizam pelo uso da força apenas quando estritamente necessário e proporcionalmente à ameaça presente. Essa ótica protege não apenas a população, como valoriza também os(as) policiais enquanto profissionais, trabalhadores(as) que não devem se sacrificar ou ser tratados como combatentes indiscriminados.

A preservação da vida de todas as pessoas, garantida de forma equânime, deve ser a missão número um do trabalho policial. Assim, é urgente a adoção de uma política de uso da força formalizada e transparente para diminuir as ocorrências que resultam em morte. Isso é fundamental para evitar, por exemplo, disparos realizados contra pessoas desarmadas ou rendidas, disparos desnecessários em perseguições, pessoas mortas ou gravemente feridas que poderiam ser apenas imobilizadas e excessos na utilização de armas menos letais.

Desde 2020 observamos alguns avanços nas políticas de gestão do uso da força e de redução da letalidade policial em diversas unidades da federação. O trágico episódio do assassinato de George Floyd nos Estados Unidos e a exposição de outros episódios filmados de abusos no uso da força por polícias brasileiras foram parte do estopim.

Duas dessas mudanças demonstraram resultados imediatos e ganharam maior visibilidade junto à imprensa e no debate sobre o futuro da segurança no âmbito estadual. Elas trilharam caminhos muito diferentes, que apresentamos brevemente a seguir.

A primeira dessas mudanças não foi de iniciativa de um governo estadual, trata-se da decisão judicial de junho de 2020, que determinou a inclusão de restrições a operações policiais pelas polícias do Rio de Janeiro resultantes da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 635, conhecida como “ADPF das Favelas”. Esse processo foi impulsionado por uma série de entidades sociais que não encontraram espaço de diálogo efetivo no governo estadual. Entre as restrições estabelecidas, consta a necessidade de fundamentação para ações de incursão durante a pandemia de Covid-19, restrições em perímetros escolares e hospitalares e a proibição de disparos realizados de helicópteros.

⁹Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2022.

¹⁰Idem

¹¹Idem

A segunda mudança foi a decisão do governo estadual de São Paulo de fazer uma gestão mais profissional do uso da força. Essa decisão se deu após uma série de protestos e diálogos com movimentos sociais que tiveram entre seus marcos recentes: uma operação de dispersão que resultou na morte de 9 jovens, no bairro de Paraisópolis em dezembro de 2019, e um caso em que policiais foram filmados agredindo uma pessoa rendida, no bairro do Jaçanã em junho de 2020.

Esse processo de mudança envolveu a implantação de comissões de estudo de ocorrências com mortes, reforço do uso de armamentos menos letais e o início do uso de câmeras corporais instaladas nas fardas de policiais militares. A estratégia de uso de câmeras corporais tem se disseminado rapidamente em diversas unidades da federação, sendo positivo o reconhecimento do problema do uso da força e da vitimização policial, mas é importante que seja implementada junto de outras medidas e estratégias de redução da letalidade policial, para não ser uma medida isolada de controle e produção de provas.

O impacto dessas medidas foi sentido rapidamente. A redução na letalidade policial em São Paulo chegou a 30% no ano seguinte e segue em queda. No Rio de Janeiro, de junho a setembro de 2020 houve uma redução de 72% nas ações letais quando comparado a 2019. No entanto, pouco depois a letalidade policial voltou a subir no Rio de Janeiro, incluindo em 2021 a ação mais letal da história das polícias fluminenses, que resultou na morte de 29 pessoas no Complexo do Jacarezinho.

Essa diferença de trajetória pode nos indicar também o potencial transformador de ações estruturais nas polícias,

em contraste com ações externas às corporações, que são importantes e reformulam entendimentos sociais históricos, mas podem depender de constante *enforcement*.

Em 2022, o Sou da Paz publicou uma [nota técnica sobre essas questões](#), destacando os avanços recentes e a importância de também tratar as questões estruturais envolvidas no uso da força pelas polícias no Brasil. Abaixo, destacamos as ações recomendadas para governos estaduais que demonstram maior potencial de impacto para uma redução da letalidade sustentada e transformadora da relação entre a atividade policial e o uso da força.

Como poderia ser feito

A profissionalização do uso da força pelas polícias brasileiras perpassa uma série de questões estruturais e operacionais. Aqui trazemos brevemente as recomendações que podem ser aplicadas em todas as unidades da federação, tendo como base a realidade nacional e boas práticas observadas.

● **Reforçar a profissionalização da atividade policial**

O reconhecimento dos(as) policiais como trabalhadores(as) profissionais e não como justiceiros(as) deve estar presente desde o treinamento inicial, nos treinamentos de atualização e na comunicação das lideranças estaduais

● **Reforçar o treinamento para uso da força não letal**

A formação e treinamento devem ser contínuos e focados, sobretudo, na proporcionalidade e na conveniência da utilização da força em seus diferentes níveis. O uso da força pelas polícias começa em sua presença uniformizada, passa pela comunicação verbal, pelo uso de táticas de contenção e, apenas a partir daí, prevê o uso da força com armas menos letais e armas letais. É preciso fortalecer o uso dos níveis menos intensos de força.

● **Reforçar protocolos de uso de armas menos letais**

A disponibilização e o uso de armas menos letais, comumente conhecidas como sprays de pimenta, balas de borracha, armas de incapacitação neuromuscular, entre outras, é importante e deve ser incentivada. No entanto, é fundamental que haja treinamento rigoroso para que sejam usadas em casos estritamente necessários e de forma a mitigar seu risco de causar lesões e morte, como infelizmente presenciamos no caso do assassinato de Genivaldo de Jesus, cometido por policiais rodoviários federais, em 2022.

● **Reforço da responsabilidade da cadeia de comando**

Na prática das polícias, há uma cadeia de comando que autoriza o uso de ferramentas e táticas de uso da força em determinadas situações, especialmente em locais densamente povoados ou em meio a multidões. É importante reforçar o treinamento desse comando e também responsabilizá-lo em caso de atuação indevida.

● **Comissões de mitigação de risco e de estudo dos casos de letalidade e de vitimização**

É importante que nenhum caso de vitimização policial ou de morte decorrente de intervenção policial seja banalizado. Todos os casos devem ser estudados e apurados de forma técnica e transparente para além da investigação criminal, identificando o que pode ser aprendido e corrigido para evitar novos casos.

● **Manter e expandir a política de uso de câmeras corporais**

O uso de câmeras corporais tem mostrado bons resultados na redução da letalidade e da vitimização policial. Essa prática merece ser ampliada com os devidos cuidados referentes ao controle do acionamento das câmeras, ao armazenamento e às regras de proteção dos dados e de utilização das imagens e sons captados.

● **Investir na estrutura correicional**

É essencial que as polícias tenham Corregedorias com independência e recursos suficientes para realizar seu trabalho de apuração e responsabilização em casos de abuso. A responsabilização¹³ deve ser célere e exemplar.

● **Sistema de saúde mental para policiais**

A atividade policial é especialmente desgastante para a saúde mental. É essencial que haja sistemas de assistência preventiva e de amparo a policiais que tenham passado por ocorrências com letalidade, com dinâmicas traumáticas ou que requeiram amparo voluntariamente.

● **Regulamentação do uso de redes sociais**

Recentemente temos visto a multiplicação de casos de policiais utilizando seus cargos e os recursos do Estado para sua promoção pessoal ou para monetização em redes sociais e plataformas de vídeos. Nesses canais, as ocorrências mais truculentas costumam ser as de maior sucesso, havendo um forte conflito de interesses que demanda o estabelecimento de diretrizes reguladoras no sentido de preservar tanto a segurança do agente quanto a da população.

¹³Reiteramos também a importância da investigação criminal, cujo fortalecimento para maior eficácia e agilidade é mencionado em item anterior.



Conclusão

A partir do exposto, o Instituto Sou da Paz pretende contribuir com o aprimoramento da segurança pública no país. Considerando o ano de eleição de novos representantes no âmbito estadual, espera-se que a presente Agenda auxilie na estruturação de propostas e na qualificação dos debates dos candidatos e candidatas em prol de uma sociedade mais segura, justa e democrática. O propósito não é esgotar todos os pontos de discussão que o tema suscita, mas abrir o diálogo indicando quatro eixos estruturais como ponto de partida, capazes de provocar mudanças efetivas com resultados a longo prazo para a redução da violência e o maior desenvolvimento socioeconômico do Brasil.



AGENDA PRIORITÁRIA DE SEGURANÇA PÚBLICA

Para governos estaduais

Realização

Instituto Sou da Paz

Diretora-Executiva:

Carolina Ricardo

www.soudapaz.org



Autoria:

Natália Pollachi

Rafael Rocha

Assistência e revisão:

Andressa Rogê

Graziella Andrade

Ingrid Passos

Izabelle Mundim

Nathalie Drumond

Diagramação:

Mayara Gomes