

MONITORAMENTO DA INTEGRIDADE DO USO DA FORÇA E O ÍNDICE DE COMPLIANCE DA ATIVIDADE POLICIAL (ICAP)



RELATÓRIO FINAL DA COOPERAÇÃO TÉCNICA ENTRE O UNODC E O ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL no contexto do Programa de Oportunidades e Direitos (POD)

© 2022 UNODC - Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime

Esta publicação pode ser reproduzida no todo ou em parte e de qualquer forma para fins educacionais ou sem fins lucrativos sem permissão especial do detentor dos direitos autorais, desde que seja feita a citação da fonte.

Autor: Eduardo Pazinato

Apoio e Revisão: Tarsila Klein Schorr

Subsídios Informativos: Tenente-Coronel Roberto dos Santos Donato

Apoio Técnico: In Loco Pesquisas e Sphinx Brasil

Projeto Gráfico: Zap Multimídia

Arte da Capa: Tiago Santos



Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)

Escritório de Ligação e Parceria no Brasil

SCS - Quadra 2- Ed. Serra Dourada - Salas 410-418

CEP 70300-902 - Brasília - DF, Brasil

Elena Abbati

Diretora do Escritório de Ligação e Parceria do UNODC no Brasil

Nívio Nascimento

Coordenador da Unidade Estado de Direito

Eduardo Pazinato

Especialista em Segurança e Compliance e Coordenador da Área Anticorrupção e Integridade

Rafael dos Santos Fernandes Sales

Analista de Monitoramento e Avaliação

Tarsila Klein Schorr

UNV Assistente de Segurança e Compliance

Clara Raquel Nascimento Silva

Estagiária de Projetos

O conteúdo desta publicação não reflete necessariamente as opiniões ou políticas do UNODC, Estados Membros ou organizações contributivas, nem implica qualquer endosso. Este documento não foi formalmente editado. As designações utilizadas e a apresentação do material contido nesta publicação não implicam a expressão de qualquer opinião por parte do Secretariado das Nações Unidas no que se refere ao status legal de qualquer país, território, cidade ou zona, ou das suas autoridades, ou relativo à delimitação das suas fronteiras ou limites.

UNODC - Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime, Secretaria da Segurança Pública - Estado do Rio Grande do Sul

Cartilha-relatório final da Cooperação Técnica entre o UNODC e o Estado do Rio Grande do Sul, no contexto do Programa de Oportunidades e Direitos (POD), cofinanciado pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Monitoramento do Uso da Força e o índice de *Compliance* da Atividade Policial (ICAP), Porto Alegre, Rio Grande do Sul, Brasil, 2022.

39 p. : il : PDF

1. Segurança Pública. 2. Polícia. 3. Segurança. 4. Compliance I. UNODC – Escritório das Nações Unidas Sobre Drogas e Crime, Nações Unidas; II. Secretaria da Segurança Pública - Estado do Rio Grande do Sul. III. Título.



Governo do Estado do Rio Grande do Sul

2010 a 2014

Tarso Genro

Governador

Beto Grill

Vice-Governador

Airton Michels

Secretário de Segurança Pública

2015 a 2018

José Ivo Sartori

Governador

José Paulo Cairolí

Vice-Governador

Wantuir Francisco Brasil Jacini

Jorge Luiz Soares

Cezar Augusto Schirmer

Secretários de Segurança Pública

Cesar Faccioli

Maria Helena Sartori

Secretários de Justiça e Direitos Humanos

2019 a 2022

Eduardo Leite

Governador

Ranolfo Vieira Júnior

Vice-Governador e

Secretário de Segurança Pública

Catarina Paladini

Mauro Hauschild

Secretários de Justiça, Sistemas Penal e Socioeducativo

2022

Ranolfo Vieira Júnior

Governador

Vanius Cesar Santarosa

Secretário de Segurança Pública

Mauro Hauschild

Secretário de Justiça, Sistemas Penal e Socioeducativo

Sumário

6 APRESENTAÇÃO

8 O PROGRAMA DE OPORTUNIDADES
E DIREITOS (POD)

10 METODOLOGIA E MONITORAMENTO
DA INTEGRIDADE DO USO DA FORÇA

12 PRINCIPAIS PRODUTOS
E ENTREGAS

22 O ÍNDICE DE *COMPLIANCE* DA
ATIVIDADE POLICIAL (ICAP)

30 ANÁLISE DE DADOS
E RESULTADOS - 2015 A 2022

36 RECOMENDAÇÕES TÉCNICAS

Apresentação

O **Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC)** é o órgão das **Nações Unidas (ONU)** responsável pela prevenção ao crime e justiça criminal e questões relacionadas ao consumo e abuso de drogas. Estabelecido em 1997, o UNODC tem aproximadamente 2.500 funcionários distribuídos entre sua Sede (localizada na cidade de Viena, na Áustria), o escritório em Nova Iorque (na sede da ONU) e escritórios baseados em 91 países e tem, como principal missão, contribuir para o desenvolvimento humano dos países ao promover justiça, segurança, saúde e direitos humanos.

A atuação do UNODC se divide em três eixos. O primeiro consiste na elaboração de leis ou tratados-modelo relacionados ao mandato do UNODC, que podem servir de orientação para os Estados-Membros. O Escritório também se dedica à condução de pesquisa e análise, produzindo estudos técnicos e material informativo. Além disso, disponibiliza assistência técnica aos países com foco em capacitações, na elaboração de políticas públicas ou outras formas de cooperação técnica em consonância com o mandato da instituição, o respeito aos direitos humanos e aos **Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS)**.

Nesses termos, esta cartilha constitui um balanço das diversas atividades e ações desenvolvidas pelo UNODC, em conjunto

com o Estado do Rio Grande do Sul, no âmbito do monitoramento do uso da força da atividade policial junto aos territórios priorizados pelo **Programa de Oportunidades e Direitos (POD)**, cofinanciado pelo **Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID)**, nas cidades de Alvorada, Porto Alegre e Viamão.

Por conta disso, inicialmente, será apresentado o escopo do POD, os territórios priorizados, a metodologia inovadora aportada pelo UNODC com o desenvolvimento do **Índice de Compliance da Atividade Policial (ICAP)**, bem como as etapas de monitoramento e avaliação realizadas desde 2015. Em seguida, serão apresentados os resultados da coleta e análise dos dados e informações criminais e sobre uso da força, bem como as recomendações técnicas do UNODC para o aprimoramento dessa agenda no Estado, a partir das lições e aprendizados dessa experiência e das melhores práticas internacionais sobre integridade do uso da força policial.

O Programa de Oportunidades e Direitos (POD)



O Programa de Oportunidades e Direitos (POD) resulta de um acordo de financiamento formalizado pelo Estado do Rio Grande do Sul (RS) com o BID voltado a potencializar o controle e, sobretudo, a prevenção da vitimização letal e dos crimes violentos nos territórios priorizados pelo Programa, assim como, a aprimorar a inclusão social e produtiva das juventudes dessas localidades, a partir de uma governança territorial integrada multiagencial.

No RS, a exemplo de outros Estados brasileiros, situações de vulnerabilidade social e exposição a violências, como as letais (homicídios, lesões corporais seguidas de

morte, entre outros), concentram-se em territórios onde os serviços públicos, historicamente, inexistem ou são deficitários, constituindo-se em fatores de risco evidentes na (re)produção de violências e crimes. Justamente por isso, o POD visa, ainda, qualificar e ampliar a presença estatal nessas localidades por meio da articulação de políticas, projetos e ações de prevenção das violências e de promoção de direitos, especialmente das juventudes pobres e periféricas.

Para tanto, o POD estrutura-se em quatro componentes: prevenção; segurança cidadã e efetividade policial; qualificação do sistema socioeducativo; e fortalecimen-

to institucional. O Programa tem como meta principal a redução dos índices de criminalidade violenta de jovens de 15 a 24 anos de idade no bairro Umbu-Salomé, em Alvorada; no Cruzeiro, Restinga, Lomba do Pinheiro e Rubem Berta, na capital Porto Alegre, e no Santa Cecília, em Viamão.

Dessa forma, o POD focaliza sua atenção na melhoria das condições de vida das juventudes desses territórios de Alvorada, Porto Alegre e Viamão com a implementação de Centros das Juventudes que oferecem formação técnica e profissional e encaminhamento para o mercado de trabalho; no aumento da efetividade das polícias (Brigada Militar e Polícia Civil), em parceria, quando possível, com as Guardas Municipais, em conformidade com as evidências e melhores práticas internacionais sobre integridade do uso da força; na redução das taxas de reincidência da população jovem em conflito com a lei junto ao sistema penal e socioeducativo; e, ainda, no aprimoramento da articulação e coordenação dos serviços públicos de controle da criminalidade violenta, de prevenção das violências e de promoção dos direitos das comunidades beneficiadas em geral e das juventudes, em particular.



Metodologia e Monitoramento da Integridade do Uso da Força



O UNODC buscou identificar, sistematizar e analisar os mecanismos de controle social interno e externo da estratégia estadual de policiamento de proximidade adotada nessas localidades, com a finalidade de verificar, no limite, o respeito às diretrizes constitucionais e legais, assim como a observância das normas internacionais que regulam o legítimo e diferenciado uso da força nos territórios atendidos pelo Programa.

Em razão de sua natureza complexa, dos múltiplos atores envolvidos (setores público-estatal, privado-empresarial e sociedade civil) e dos desafios de uma governança territorial integrada multiagencial, o UNODC adotou um conjunto de técnicas de pesquisa

aplicada, com destaque para as qualitativas – Entrevistas em Profundidade (EP's) e Grupos Focais, e quantitativas – análise de indicadores criminais fornecidos pela Secretaria Estadual da Segurança Pública do Rio Grande do Sul, acerca do uso abusivo da força, contemplando tanto as mortes de civis decorrentes de intervenção policial quanto de policiais em confronto, assim como dados afetos a eventuais abordagens truculentas e/ou discriminatórias.

Desse modo, o trabalho consultivo desenvolvido pelo UNODC, notadamente desde princípios do ano de 2016, com foco no monitoramento do uso da força junto aos territórios e cidades do POD, levou em consideração as seguintes etapas de monitoramento e avaliação (M&A):

Esse processo pautou-se pelo diálogo multiagencial, pela colaboração interseccional e pelo foco na integridade do uso da força policial.

1
Pactuação entre o UNODC e Estado-membro

2
Visita Técnica junto ao Setor de Análise Criminal e Corregedorias-Generais das Polícias (Militar e Civil)

3
Diálogo Estratégico com Nível Diretivo Estadual

4
Coleta, sistematização e análise de dados e informações criminais e sociodemográficas

5
Devolutiva do Diagnóstico elaborado junto ao Nível Diretivo Estadual

6
Grupos Focais com Lideranças Comunitárias e Juvenis dos Territórios POD/RS (2016/2020)

7
Monitoramento e Avaliação. Produção de relatórios e boletins técnicos e informativos

8
Workshop de Validação com atores do Estado, dos Municípios e da sociedade civil envolvidos

9
Índice de Compliance da Atividade Policial (ICAP)

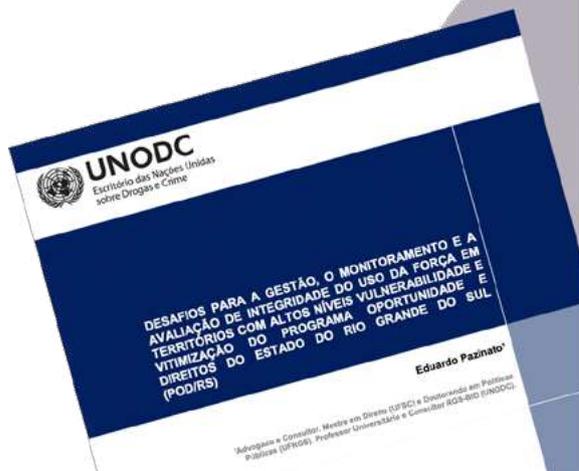
10
Entrevistas em Profundidade (EP's) com policiais da Polícia Militar e da Polícia Civil (2016/2020)

Principais Produtos e Entregas



Entre os principais produtos e entregas do UNODC em conjunto com o Estado no contexto do POD destacam-se:

1) Relatórios Semestrais e Anuais de Acompanhamento e Monitoramento



2) Participação do UNODC nos Cursos de Capacitação e Formação em Policiamento Comunitário e Segurança Cidadã, abordando a temática da integridade do uso da força policial: cerca de 1.300 participantes



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul

3) Participação em eventos e atividades sobre o tema no Brasil e no exterior



Fonte: Fórum Brasileiro de Segurança Pública

“Workshop Internacional sobre Uso da Força, Democracia e Policiamento Comunitário: Experiências Comparadas de Monitoramento do Uso da Força: Brasil e Uruguai” durante o 12º Fórum Brasileiro de Segurança Pública, em 20 de agosto de 2018.

Apresentação sobre “Uso da Força e Accountability: o caso do Índice de Compliance da Atividade Policial (ICAP), desenvolvido pelo UNODC junto ao Estado do Rio Grande do Sul” durante o evento virtual sobre uso da força, procedimentos durante as manifestações, direitos e obrigações dos manifestantes, promovido pelo Ministério da Justiça do Paraguai, em 2 de setembro de 2021.



Eduardo Pazinato



UNODC
Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime

“Uso de la fuerza y rendición de cuentas: el caso del Índice de Cumplimiento de la Actividad Policial (ICAP) en Brasil (RS y PR)”.

Brasília/DF, 27 de agosto de 2021.

UNODC Brasil



Base Móvel Comunitária.
Fonte: Brigada Militar/RS



Visitas de campo a Cias. e Batalhões da Brigada Militar, Delegacias Distritais, órgãos públicos municipais e estaduais e entidades da sociedade civil dos territórios do POD/RS.

4) Organização de workshops temáticos: aproximadamente 1.000 participantes

Workshop “Mecanismos de Gestão, Monitoramento e Avaliação do Policiamento Comunitário em Territórios com Altos Níveis de Crimes Violentos: o desafio de garantir o controle do uso da força”, entre os dias 25 e 26 de agosto de 2016, em Porto Alegre (RS).



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Fonte: Rodrigo Ziebell/SSP



“Seminário Internacional de Práticas Inovadoras de Segurança, Polícia e Justiça”, entre os dias 09 e 11 de maio de 2017, em Porto Alegre (RS).

Workshop Internacional “Gestão, Transparência, Controle Social e Integridade do Uso da Força: Experiências Comparadas para uma Polícia Comunitária em Evolução”, nos dias 26 e 27 de outubro de 2017, em Porto Alegre (RS).



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Fonte: Rodrigo Ziebell/SSP



Workshop Internacional "Inteligência voltada para a Cidadania: Transparência de Dados e Informações no Campo da Segurança Pública", em 29 de novembro de 2018, no auditório da Universidade Ritter dos Reis, na cidade de Porto Alegre (RS).

Conferência Internacional de Análise Criminal, em 18 de março de 2019, em Porto Alegre (RS).



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

Fonte: UNODC Brasil



Webinário "O Papel do Policiamento de Proximidade no Fortalecimento das Relações Comunitárias", em 29 de outubro de 2020, online.

Workshop Internacional "Boas práticas em integridade do uso da força: a experiência do Índice de Compliance da Atividade Policial do Rio Grande do Sul", em 15 de junho de 2022, em Porto Alegre (RS).



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

5) Fortalecimento da estratégia estadual de policiamento de proximidade nos territórios do POD em Alvorada, Porto Alegre e Viamão



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul.

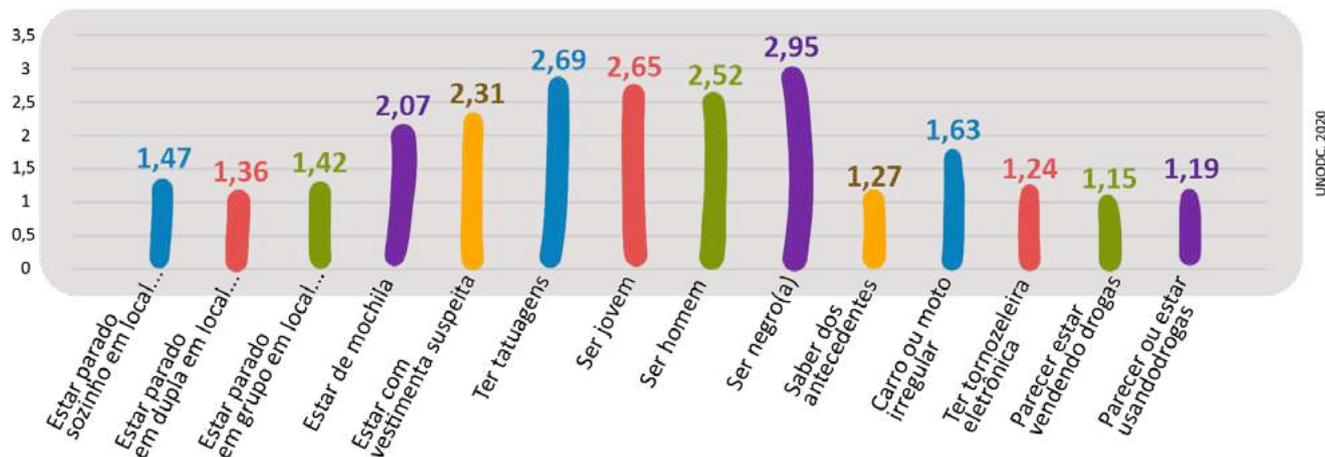
6) Pesquisa Aplicada junto às Forças Policiais atuantes nos territórios do POD (2020) sobre Abordagem Policial e Uso da Força

No ano de 2020, o UNODC realizou uma pesquisa aplicada voltada a mapear as percepções dos policiais – tanto da Brigada Militar (BM) quanto da Polícia Civil (PC), que atuam nos territórios atendidos pelo Programa de Oportunidades e Direitos (POD), no Rio Grande do Sul.

O instrumento *online* (survey) foi enviado pelo Comando Geral da Brigada Militar e pela Chefia da Polícia Civil gaúchas para um universo de 400 policiais, sendo 320 da BM e 80 da PC, que atuam nas circunscrições dos territórios priorizados pelo POD no RS, nas cidades de Alvorada, Porto Alegre e Viamão. Destes, 113 policiais, entre policiais militares e civis, completaram a pesquisa, formada por 30 questões sobre as representações sociais desse segmento profissional acerca do relacionamento mantido antes e depois da execução do Programa com as comunidades beneficiadas, conquistas alcançadas, principais desafios existentes, entre outros.

Entre os vários achados dessa técnica de pesquisa qualitativa, esta publicação destaca os seguintes:

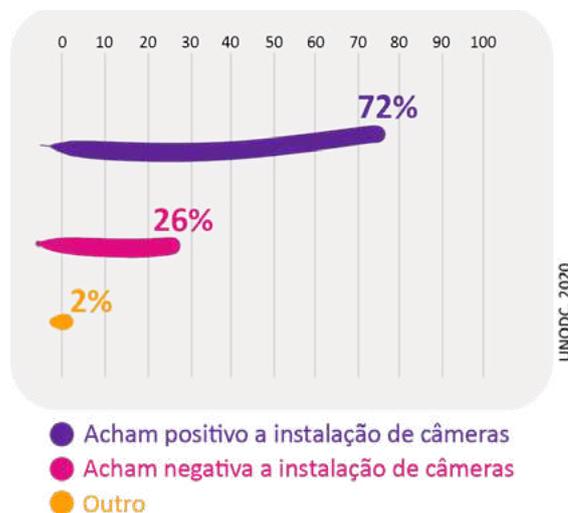
Em resposta à pergunta “Na sua ATUAÇÃO PROFISSIONAL COTIDIANA NOS TERRITÓRIOS DO POD/ BID -RS, o quanto as características abaixo são compreendidas como suspeitas ao ponto de gerar uma abordagem?”, as características mais elencadas foram:



A resposta é, ao mesmo tempo, um indicativo evidente da importância dos processos formativos empreendidos pelo Programa desde 2016 junto às polícias sobre abordagem e policiamento comunitário, direitos humanos e integração comunitária, assim como sinaliza a perpetuação dos desafios, em termos de cultura organizacional, para a efetiva prestação do serviço público de segurança com base na proteção integral dos direitos da população, independente da sua condição social e identitária, como preconizam a Constituição Federal, as leis brasileiras e as melhores práticas internacionais.

Quanto à instalação de câmeras

junto a viaturas ou à farda do(a) policial como mecanismo de segurança pessoal e comunitária, 72% dos(as) respondentes se declararam favoráveis à essa medida.



É certo que o uso de tecnologias aplicadas à segurança pública, como as câmeras de segurança corporais e/ou em viaturas, não se constitui em solução milagrosa para a superação da complexidade dos problemas que estão na base do uso abusivo da força policial no RS, a exemplo de outras unidades federativas do país. No entanto, **pode-se afirmar que esse recurso tem o potencial de contribuir para qualificar a interlocução das polícias com a cidadania e vice-versa**, sobretudo se parte de uma Doutrina Integrada de Uso Legal e Diferenciado da Força, com monitoramento e avaliação (M&A) permanentes (*accountability*), observância da sua interface constitucional em termos do respeito aos direitos e garantias e fundamentais, como questões afetas à privacidade e à proteção de dados.¹

7) Pesquisa Aplicada com Lideranças Comunitárias e Juventudes dos Territórios do POD (em 2016 e 2020)

Como parte das diversas atividades e ações empreendidas pelo UNODC para compreender as *representações sociais* sobre segurança pública e uso da força por parte das polícias gaúchas nos terri-

tórios do Programa, foram realizados grupos focais com lideranças comunitárias e jovens de 15 a 24 anos assistidos pelos Centros das Juventudes (CJ's), tanto em 2016, ano de início das atividades do UNODC junto ao POD, quanto em 2020, término originalmente previsto do processo de M&A do uso da força pelas Nações Unidas junto ao RS. Cada grupo focal contou com 6 a 10 jovens participantes, observando a paridade em termos de gênero e raça/etnia.

Essa técnica de pesquisa qualitativa focaliza sua atenção nas narrativas desses jovens que vivem nos bairros do POD nas cidades de Alvorada (Umbu-Salomé), Porto Alegre (Lomba do Pinheiro, Restinga, Cruzeiro e Rubem Berta) e Viamão (Santa Cecília).

Inicialmente, esse esforço investigativo foi realizado em 2016, quando se procurou estruturar um panorama mais acurado da dinâmica das violências e crimes e das *representações sociais* das juventudes do POD acerca dos serviços públicos, em geral, e dos de segurança pública, em particular, com destaque para o uso da força. Como seguimento, realizou-se também uma série de

(1) Avanços tecnológicos estão facilitando o monitoramento da aplicação da lei, incluindo câmeras corporais e vídeos gravados pelo público através de dispositivos móveis, por exemplo. Esses avanços também implicam desafios, especialmente em relação à privacidade e à proteção de dados. É por isso que tanto esses desafios quanto os seus benefícios devem ser considerados cuidadosamente e a legislação que regulamenta o uso de tais dispositivos precisa estar alinhada às normas e diretrizes internacionais de direitos humanos, conforme preconiza o “Manual sobre o Uso da Força e Armas de Fogo por Agentes da Segurança Pública, série Manuais sobre Justiça Criminal, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2021”, na p. 144.

grupos focais, mantendo-se o escopo metodológico dos primeiros grupos focais, em 2020, em uma perspectiva comparada.

Para tanto, foram feitos contatos com os CJs do POD. Diferentemente da pesquisa aplicada de 2016, os 6 GFs de 2020 restaram realizados virtualmente, e não presencialmente, em função do contexto sanitário da pandemia do COVID-19. Dessa forma, os(as) jovens selecionados(as) pelos CJs participaram através do uso de computadores e tablets, disponibilizados pela rede de organizações da sociedade civil parceiras, e puderam optar por utilizarem o espaço e a conexão de Internet do CJ ou acessarem aos grupos focais em plataforma online disponibilizada pelo UNODC.

Entre os 49 jovens participantes (27 meninas e 22 meninos), a maioria declarou-se solteira (com exceção de três jovens), sem filhos (com exceção de duas jovens) e vivendo com familiares como mães, pais, avós, tias, etc. (com exceção de quatro jovens que viviam sozinhos-as ou com companheiros-as). Todos estavam cursando ou já tinham concluído a formação em um ou mais cursos profissionalizantes oferecidos pelos CJs no âmbito do POD – a maioria estudava e/ou trabalhava (alguns como Jovem Aprendiz) e faziam os cursos do CJ no contraturno

da escola/faculdade, como pretendia originalmente o Programa.

Entre os achados dos grupos focais, e em face da natureza simplificada desta publicação, merecem destaque as seguintes narrativas que denotam os desafios ainda existentes nesses territórios do Programa, à luz das percepções das juventudes locais, relativamente à abordagem policial violenta por parte das polícias, não raro baseada em critérios diversos à melhor técnica policial e às balizas normativas nacionais e internacionais que regulam a matéria, como raça/etnia, vestimenta e traços próprios da cultura periférica (vide resposta dos policiais entrevistados sobre o entendimento de “atitude suspeita”, a qual demanda um maior aprofundamento tanto dos mecanismos de controle social da atividade policial, como as câmeras corporais e/ou em viaturas, quanto de formação e capacitação continuadas sobre uso da força.)



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul

“

Na verdade, tudo começa na forma como a gente começa a se vestir... eu gosto de me vestir de tal jeito, mas no olhar deles a gente é malandro [...] Porque no olhar dele é um suspeito, mais ou menos, o padrão que as pessoas se vestem... uma vez eu fui pego, eu estava com uma camiseta, com uma calça larga e com fone de ouvido, ouvindo Racionais... quando vê... ele pergunta o que eu estava ouvindo... eu respondi... ele perguntou se eu tinha passagem, eu disse que não, mas ele disse que pela tua cara, pelo que tu escuta... daqui a pouco tu vai cair... (GF, 2016).

”

UNODC, 2016-2020

“

Não me sinto seguro, ando expiado, tenho medo profundo de ser confundido com quem faz o corre e acontecer uma fatalidade... muita gente que é negro e tem cabelinho baixinho já foi confundido como criminoso (GF, 2020).

”

Para fazer frente a esses desafios, o UNODC recomendou e acompanhou uma série de medidas adotadas pelo Estado, nos marcos do Programa de Oportunidades e Direitos (POD), as quais buscaram aproximar e aprimorar o relacionamento entre as polícias e as comunidades beneficiadas pelo Pro-

grama de que são exemplos: **a realização de cursos de formação integrando forças policiais, perícia criminal e Guardas Municipais com as comunidades; protótipo de estratégias integradas de policiamento comunitário junto aos CJ's; diálogos com os comandos locais e territoriais das po-**

lícias acerca da relevância do POD para o fortalecimento dos vínculos comunitários com as polícias; aperfeiçoamento dos mecanismos de gestão do conhecimento e da informação criminal em geral e do uso da força, em particular – primeiro com a criação do Observatório Estadual da Segurança Pública do Rio Grande do Sul, em 2017, que contou com o apoio técnico do UNODC e, mais recentemente, com o advento do RS Seguro, programa integrado e estruturante da segurança pública gaúcha baseado em evidências.

8) Apoio técnico para a criação do Observatório Estadual da Segurança Pública RS

Apoio técnico para a construção de metodologias voltadas à criação de uma.



Fonte: Governo do Estado do Rio Grande do Sul

O Índice de Compliance da Atividade Policial (ICAP)



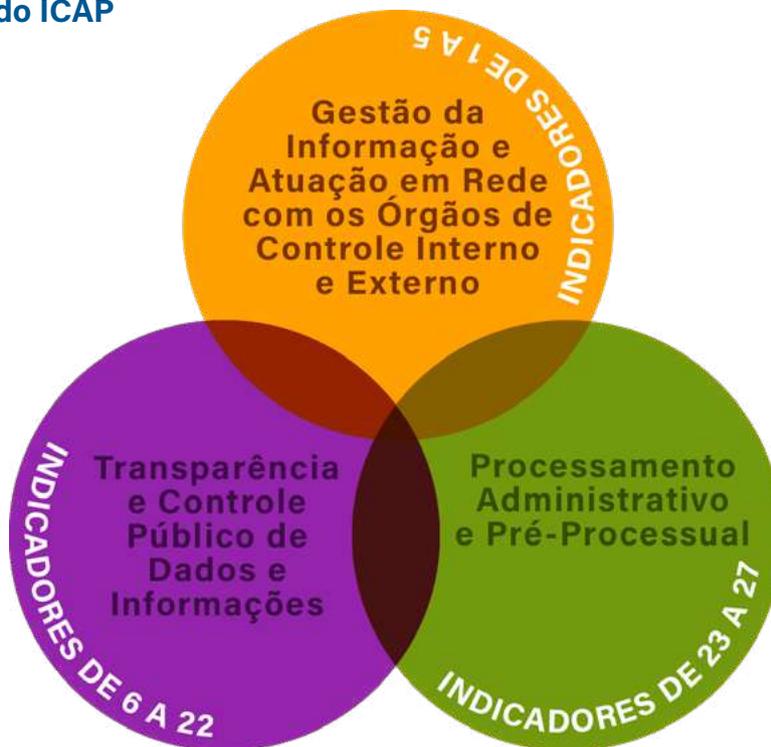
O processo de acompanhamento do uso da força policial nos territórios do POD potencializou o desenvolvimento do inédito **Índice de Compliance da Atividade Policial (ICAP)**, elaborado pelo UNODC em parceria com o então Observatório Estadual da Segurança Pública RS baseado nos parâmetros internacionais das Nações Unidas (do UNODC) para a integridade do uso da força.

A literatura especializada e as pesquisas aplicadas – nacionais e internacionais, existentes sobre o assunto apontam que quanto maior a legitimidade das instituições policiais, de segurança e justiça, na observância, na prática, dos princípios de legalidade, necessidade, proporcionalidade,

moderação e conveniência, maior a adesão à Constituição e às leis (Estado de Direito). **A relação não-violenta entre as forças policiais e as comunidades, especialmente entre aquelas e as juventudes, de territórios com elevada exposição a vulnerabilidade e violência contribui para a recuperação da confiança social no Estado e nas forças policiais, colaborando, no limite, para a detecção e prevenção ao crime e para a redução da sensação de insegurança e medo.**

Por isso, o ICAP foi concebido, inicialmente, por 27 indicadores, agrupados em 3 dimensões:

As 3 dimensões do ICAP



O ICAP tem como propósito oferecer um rol exemplificativo de indicadores de monitoramento e avaliação do uso da força policial nos territórios do POD.

Trata-se de um conjunto de parâmetros para qualificar e aprimorar a integridade do uso da força tanto dos policiais quanto da cidadania, com aspectos relacionados à letalidade policial, a exemplo das mortes de civis decorrentes de intervenção policial e de policiais em confron-

to, bem como do uso abusivo da força, por exemplo, na abordagem policial.

Por essas razões, o ICAP deve ser customizado às necessidades locais e às peculiaridades institucionais das polícias, assim como à disponibilidade dos indicadores sobre uso da força e à sua transparência e controle público.

Os 27 indicadores do ICAP

Os 27 indicadores que constituem o ICAP preservam as dimensões de faixa etária, gênero e étnico-racial como variáveis transversais.

1. Existência de órgão interno da Secretaria da Segurança Pública ou órgão-afim responsável pela produção, sistematização e análise das estatísticas criminais, incluindo dados e informações sobre uso da força;
2. Fluxo sistemático de dados e informações sobre uso da força das Ouvidorias (de DDHH e Segurança Pública) para as Corregedorias-Gerais das Polícias;
3. Fluxo sistemático de dados e informações sobre uso da força das Corregedorias-Gerais das Polícias para o órgão gestor de dados e estatísticas criminais;
4. Transparência e acesso público de dados e informações sobre o uso da força no sítio oficial da Secretaria da Segurança Pública ou órgão-afim;
5. Existência de instâncias de diálogo e interação da polícia com as juventudes (espaços comunitários, junto à rede escolar, entre outros);
6. Existência de mortes de civis decorrentes de intervenção policial;
7. Existência de mortes de policiais em confronto (em serviço);
8. Existência de mortes de policiais em confronto (de folga);
9. Existência de discriminações praticadas por policiais contra civis durante abordagem policial;
10. Existência de agressões praticadas por civis contra policiais (em serviço);
11. Existência de lesões corporais praticadas por policiais contra civis durante abordagem policial;
12. Existência de lesões corporais praticadas contra policiais (em serviço);
13. Inquéritos abertos por mortes de civis decorrentes de intervenção policial;
14. Inquéritos abertos por morte de policiais em confronto (em serviço);
15. Inquéritos abertos para investigar a morte de policiais (de folga);

16. Inquéritos abertos por uso abusivo não-letal da força contra civis;
17. Inquéritos abertos de agressões praticadas por civis contra policiais (em serviço);
18. Inquéritos concluídos por mortes de civis decorrentes de intervenção policial;
19. Inquéritos concluídos por morte de policiais em confronto (em serviço);
20. Inquéritos concluídos por morte de policiais (de folga);
21. Inquéritos concluídos por discriminações praticadas por policiais contra civis durante abordagem policial;
22. Inquéritos concluídos de agressões praticadas por civis contra policiais (em serviço);
23. Implantação da metodologia de policiamento de proximidade (ou comunitário) nos territórios priorizados pelo Programa;
24. Avaliação qualitativa periódica da abordagem policial junto a jovens de 15 a 24 anos atendidos nos territórios do Programa;

25. Processamento e apuração de denúncias contra violações de direitos encaminhadas pelas Ouvidorias (de DDHH e Segurança Pública) para as Corregedorias-Gerais das Polícias;
26. Processamento e apuração de denúncias contra violações de direitos encaminhadas pelo Ministério Público para as Corregedorias-Gerais das Polícias;
27. Processamento e apuração de denúncias contra violações de direitos encaminhadas pela Defensoria Pública para as Corregedorias-Gerais das Polícias.

O ICAP estabeleceu uma pontuação em 3 níveis para mensuração do grau de maturidade da sua implementação, sinalizando os avanços conquistados e desafios ainda existentes.

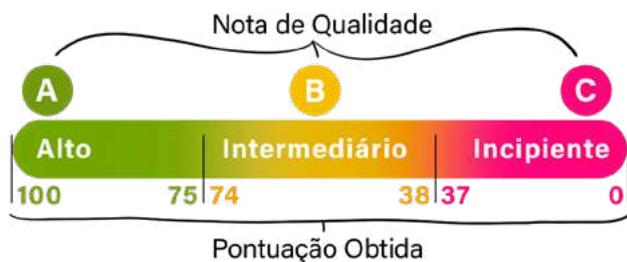
A Mensuração e as Parametrizações do ICAP

O ICAP no RS contou com o apoio técnico de *software* para coleta e análise quanti e qualitativa de dados e informações sobre o uso da força, disponibilizado pelo UNODC, podendo ser incorporado aos parâmetros e tecnologias de comunicação e informação (TIC's) já utilizadas pelo Estado.

A geração automática de relatório técnico e gerencial permite, a partir dessa coleta e sistematização, a qualificação e o aperfeiçoamento das políticas públicas a partir da tomada de decisão baseada em evidências.

Cada um dos 27 indicadores tem igual peso na formação do ICAP (peso 1). Os indicadores de natureza processual admitem uma gradação na avaliação de 4 pontos, com extremos variando de “Inexistente” a “Alto”. Os indicadores relacionados a fatos objetivos, por sua vez, assumem caráter dicotômico “Sim” ou “Não”.

A partir da pontuação obtida no ICAP e em cada uma de suas dimensões, é definida uma escala de 3 (três) notas de qualidade, que atestam diferentes níveis de cumprimento das normas e melhores práticas nacionais e internacionais quanto à integridade do uso da força: A (alto), B (intermediário) e C (incipiente).



Por essas razões, o ICAP deve ser customizado às necessidades locais e às peculiaridades institucionais das polícias, assim como à disponibilidade dos indicadores sobre uso da força e à sua transparência e controle público.

O ICAP RS

O processo de customização dos indicadores do ICAP no Estado do Rio Grande do Sul contou com a participação ativa da Secretaria Estadual da Segurança Pública e com as forças policiais gaúchas, especialmente da Brigada Militar, instituição mais diretamente afeta à interface cotidiana com a população na dinâmica de policiamento ostensivo.

Dessa forma, restaram consolidados os seguintes indicadores constitutivos do ICAP no Estado do Rio Grande do Sul, preservando as variáveis transversais de faixa etária, gênero e raça/etnia.

1. Existência de órgão interno da Secretaria da Segurança Pública ou órgão-afim responsável pela produção, sistematização e análise das estatísticas criminais, incluindo dados e informações sobre uso da força;

2. Fluxo sistemático de dados e informações sobre uso da força das Corregedorias-Gerais das Polícias para o órgão gestor de dados e estatísticas criminais;

3. Transparência e acesso público de dados e informações sobre o uso da força no sítio oficial da Secretaria da Segurança Pública ou órgão-afim;

4. Existência de instâncias de diálogo e interação da polícia com as juventudes (espaços comunitários, junto à rede escolar, entre outros);

5. Número de mortes de civis decorrentes de intervenção policial pela PM (em serviço);

6. Número de mortes de civis decorrentes de intervenção policial pela PC (em serviço);

7. Número de policiais mortos em confronto pela PM (em serviço);

8. Número de policiais mortos em confronto pela PC (em serviço);

9. Número de policiais mortos pela PM (em folga);

10. Número de policiais mortos pela PC (em folga);

11. Processamento e apuração de denúncias contra violações de direitos encaminhadas pelas Ouvidorias (de DDHH e Segurança Pública) para as Corregedorias-Gerais das Polícias;

12. Processamento e apuração de denúncias contra violações de direitos encaminhadas pelo Ministério Público para as Corregedorias-Gerais das Polícias;

13. Processamento e apuração de denúncias contra violações de direitos encaminhadas pela Defensoria Pública para as Corregedorias-Gerais das Polícias.

Foram observados avanços no período pelo UNODC relativamente aos esforços institucionais adotados pelo RS para aprimorar a qualidade dos dados e informações criminais em geral e do uso da força, em particular, como se perceberá na próxima seção, bem como resultados positivos alcançados em relação ao ICAP consolidado.

Inobstante, restam ainda desafios significativos em termos da transparência e do acesso público dos indicadores sobre uso da força (indicador 3) e do fluxo de processamento e apuração pelas Corregedorias Policiais – tanto da Brigada Militar quanto da

Polícia Civil, de denúncias de violações de direitos por parte das forças policiais oriundas das Ouvidorias Estaduais (indicador 11) e dos órgãos do sistema de justiça (Defensoria e Ministério Públicos – indicadores 12 e 13).

Desse modo, o trabalho de M&A da integridade da atividade policial nos territórios priorizados pelo POD no Estado nas cidades de Alvorada (Umbu-Salomé), Porto Alegre (Lomba do Pinheiro, Restinga, Cruzeiro e Rubem Berta) e Viamão (Santa Cecília) identifica uma evolução importante do ICAP desde o início do projeto em 2016 até o presente momento.

O POD contribuiu, portanto, não apenas para potencializar o controle e a redução dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI's) e Crimes Violentos Patrimoniais (CVP's) nas localidades focalizadas, como também dinamizou a agenda da integridade do uso da força no RS, ao aprimorar a qualidade dos dados e informações sobre o tema a partir do ICAP, fixando parâmetros mais claros para o enfrentamento dos desafios ainda persistentes em termos de formação e cultura policial, policiamento de proximidade e comunitário, integração das polícias com as comunidades e criação de melhores fluxos e processamento entre as Corre-

gedorias Policiais e as Ouvidorias e entre aquelas e o sistema de justiça (Defensoria e Ministério Públicos) e uso da força.

O Estado avançou de um patamar incipiente para um intermediário de maturação do ICAP no período e, observando as recomendações técnicas do UNODC constantes na última seção desta publicação, possui as condições técnicas e organizacionais necessárias para avançar rumo a um patamar ainda mais elevado de integridade do uso da força com base em evidências e nas melhores práticas nacionais e internacionais sobre o tema.

**Gestão da
Informação e
Atuação em Rede
com os Órgãos de
Controle Interno
e Externo**

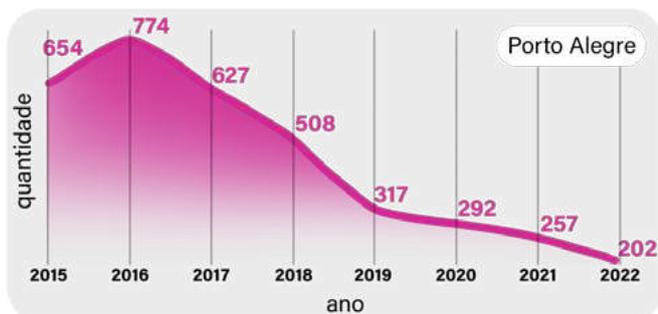
**Transparência
e Controle
Público de
Dados e
Informações**

**Processamento
Administrativo
e Pré-Processual**

Resultados do POD/RS (2015-2022) – Vitimização Letal, Crimes Violentos e Uso da Força²

A sistematização dos indicadores criminais a seguir reflete alguns dos resultados quantitativos do POD e do trabalho colaborativo desenvolvido pelo UNODC no período, sobretudo com a Brigada Militar.

Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) | Porto Alegre



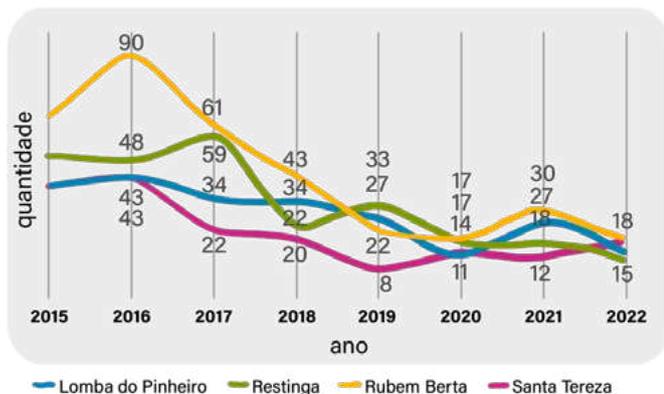
Fonte: Brigada Militar do RS - Consultas Integradas. Dados de 2022, até 07 Out.

Pelos dados apresentados, observando o período do ano de 2015 a 2022, no município de Porto Alegre, percebe-se que houve uma **redução de 79,3% nos índices dos Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI)**, tendo como pico o ano de 2016.

Igualmente, tendo em vista os casos ocorridos no ano de 2022 serem do período de janeiro até o dia 07 de outubro de 2022, também foi analisado o quantitativo ocorrido entre os anos de 2015 a 2021 (em sete anos) em que se constatou uma **redução de 60,7% nos CVLI's**.

(2) O território da Cruzeiro em Porto Alegre é aqui nominado como Santa Tereza, nomenclatura atinente à Lei de Bairros da Capital.

CVLI | Bairros POD Porto Alegre



Fonte: Brigada Militar do RS – Consultas Integradas. Dados de 2022, até 07 Out.

Considerando os CVLI's focalizados nos territórios do POD em Porto Alegre, durante o período do ano de 2015 a 2022, percebe-se que, no bairro Lomba do Pinheiro, houve uma **redução de 62,5%**; já no bairro Restinga, constatou-se uma **redução de 74%**; ainda, no bairro Rubem Berta, averiguou-se uma **redução de 70,8%**; por fim, no bairro Santa Tereza, apurou-se uma **redução de 53,8%**.

Além disso, em virtude dos casos ocorridos no ano de 2022 serem do período de janeiro até o dia 07 de outubro de 2022, também foi analisado o quantitativo ocorrido entre os anos de 2015 a 2021 (em sete anos), no qual se percebeu, no bairro Lomba do Pinheiro, uma **redução de 32,5%**; já no

bairro Restinga, constatou-se uma **redução de 64%**; ainda, no bairro Rubem Berta, averiguou-se uma **redução de 53,8%**; por fim, no bairro Santa Tereza, apurou-se uma **redução de 69,2%**.

Roubos* | Bairros POD Porto Alegre



Fonte: Brigada Militar do RS – Consultas Integradas. Dados de 2022, até 07 Out.

(* Roubos a Estabelecimento Comercial, Financeiro e de Ensino; Roubos a Transporte Público; Roubos a Transporte Público; Roubos de Veículo

Examinando os crimes de roubos como *proxy* de Crime Violento Patrimonial (CVP) e um dos resultados esperados pelo POD, durante o período do ano de 2015 a 2022, em Porto Alegre, percebe-se que, no bairro Lomba do Pinheiro, houve uma **redução de 37,6%**; já no bairro Restinga, constatou-se uma **redução de 46,7%**; ainda, no bairro Rubem Berta, averiguou-se uma **re-**

dução de 53,4%; por fim, no bairro Santa Tereza, apurou-se uma **redução de 64,3%**.

Considerando o período de 2015 a 2021, identifica-se que, no bairro Lomba do Pinheiro, houve uma **redução de 8,9%**; já no bairro Restinga, constatou-se uma **redução de 18,5%**; ainda, no bairro Rubem Berta, averiguou-se uma **redução de 11,1%**; por fim, no bairro Santa Tereza, apurou-se uma **redução de 20,3%**.

Cabe salientar que o bairro Rubem Berta alcançou um destaque devido ao alto número de casos, ou seja, comparado à soma dos eventos ocorridos nos demais bairros, constatou-se que, no período de 2015 a 2022, o bairro Rubem Berta atingiu uma média anual de 42,9% de casos. Contudo, ao se observar o período de 2015 a 2021, o bairro alcança a média anual de 42,3% dos fatos ocorridos.

Igualmente, as ocorrências de roubos somadas nos bairros Santa Tereza, Lomba do Pinheiro e Restinga, suas ocorrências se juntos somadas, atingiram a média anual de 57,1%, no período de 2015 a 2022 (em oito anos), e no período de 2015 a 2021 (em sete anos) alcançaram a média anual de 57,8% dos episódios de roubos.

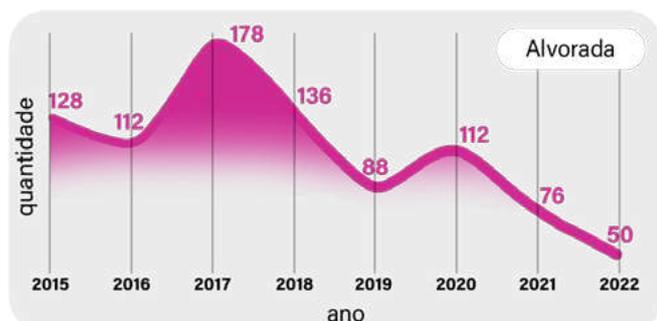
Mortes de Civis Decorrentes de Intervenção Policial | Bairros POD Porto Alegre



Fonte: Brigada Militar do RS – Consultas Integradas. Dados de 2022, até 07 Out.

Em termos das mortes de civis decorrentes de intervenção policial, principal indicador do ICAP, verificou-se que, nos territórios do POD em Porto Alegre, entre 2015 e 2022, até setembro, houve 12 casos, 7, em se considerando 2015 a 2021, o que pode indicar um aumento do indicador ao longo do corrente ano. Nesse particular, o bairro de Santa Tereza obteve um destaque perante os demais, atingindo 58,3% dos casos no período de 2015 a 2022 e 57,1% no período de 2015 a 2021.

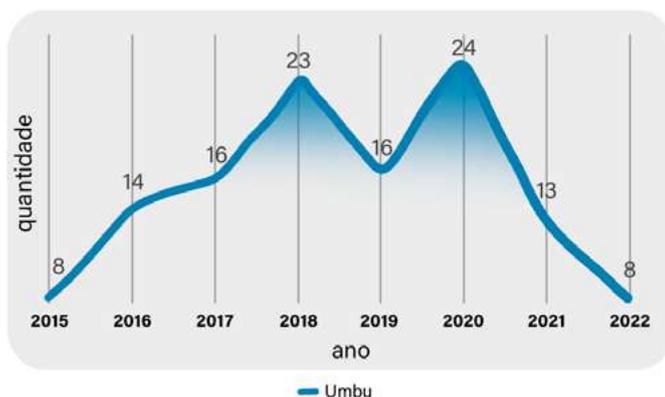
Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) | Alvorada



Fonte: Brigada Militar do RS – Consultas Integradas. Dados de 2022, até 07 Out.

Pelos dados apresentados, entre 2015 e 2022, no município de **Alvorada**, percebe-se que houve uma **redução de 60,9% dos CVLI's**, tendo como pico o ano de 2017. Considerando os anos de 2015 a 2021, constatou-se uma **redução de 40,6% nos números dos crimes violentos letais intencionais (CVLI)**.

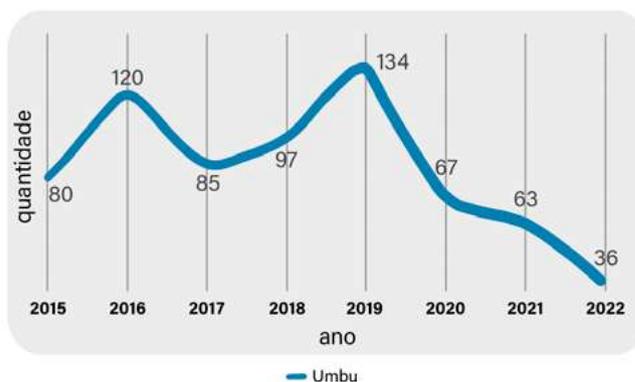
CVLI | Bairros POD Alvorada



Fonte: Brigada Militar do RS – Consultas Integradas. Dados de 2022, até 07 Out.

No período de 2015 a 2021, apesar da tendência temporal de queda, houve um aumento de 62,5%. Como a base de dados é pequena, não se pode ignorar a necessidade de se agregar à análise quantitativa em questão aspectos de natureza qualitativa a fim de compor o quadro de referências mais amplo da problemática e das soluções integradas para o controle e a redução dos CVLI's na cidade de Alvorada.

Roubos* | Bairros POD Alvorada

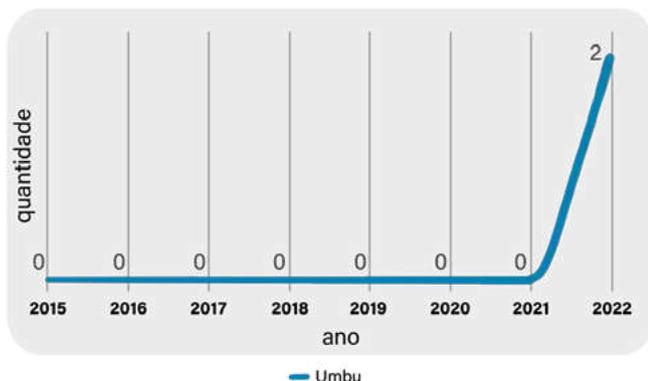


Fonte: Brigada Militar do RS – Consultas Integradas. Dados de 2022, até 07 Out.

(* Roubos a Estabelecimento Comercial, Financeiro e de Ensino; Roubos a Transporte Público; Roubos a Transporte Público; Roubos de Veículo)

Entre os anos de 2015 a 2021, houve uma **redução de 21,3% dos roubos no território de Umbu-Salomé** preconizado pelo POD, na cidade.

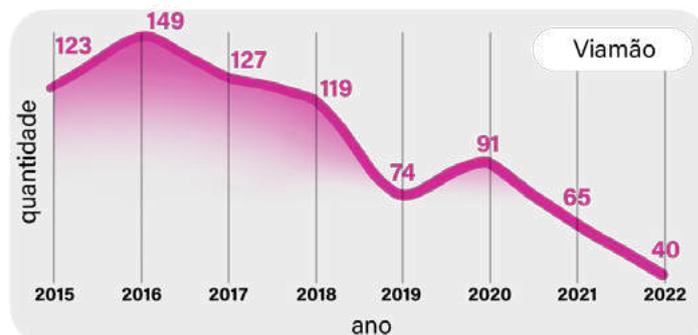
Mortes de Civis Decorrentes de Intervenção Policial | Bairros POD Alvorada



Fonte: Brigada Militar do RS – Consultas Integradas. Dados de 2022, até 07 Out.

As estatísticas oficiais dão conta que no período de implementação do Programa no território do POD focalizado em Alvorada entre 2015 a 2021, **não houve nenhum caso de morte decorrente de intervenção policial**. No entanto, em 2022, ocorreram 2 casos a indicar a necessidade do aporte de uma leitura mais aprofundada desse fenômeno em 2022, também em virtude, felizmente, do pequeno universo de casos.

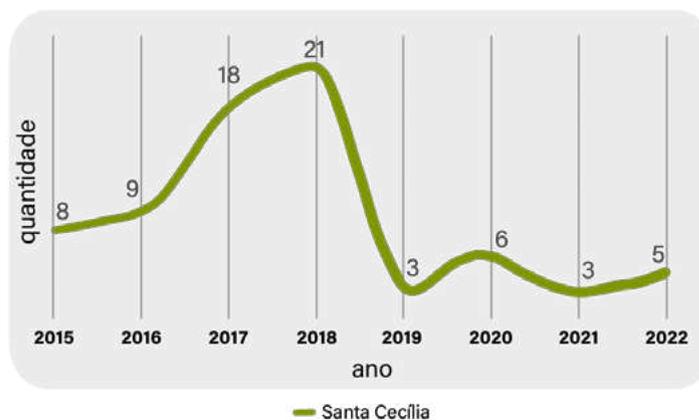
Crimes Violentos Letais Intencionais (CVLI) | Viamão



Fonte: Brigada Militar do RS – Consultas Integradas. Dados de 2022, até 07 Out.

Entre os anos de 2015 a 2021, constatou-se uma **redução de 47,2% nos CVLI's** em Viamão.

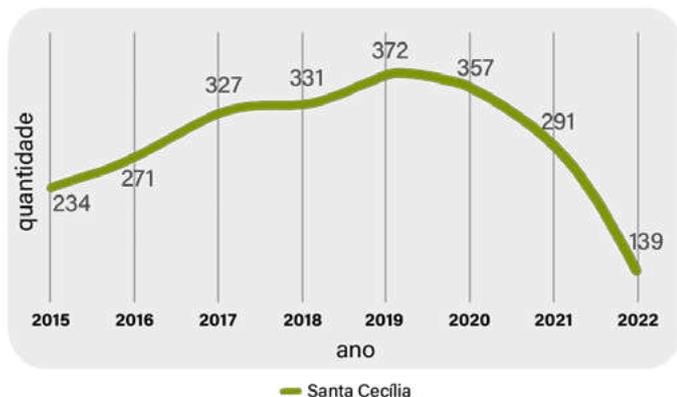
CVLI | Bairros POD Viamão



Fonte: Brigada Militar do RS – Consultas Integradas. Dados de 2022, até 07 Out.

No mesmo período, no bairro priorizado pelo POD na cidade, houve uma redução de 62,5%.

Roubos* | Bairros POD Viamão



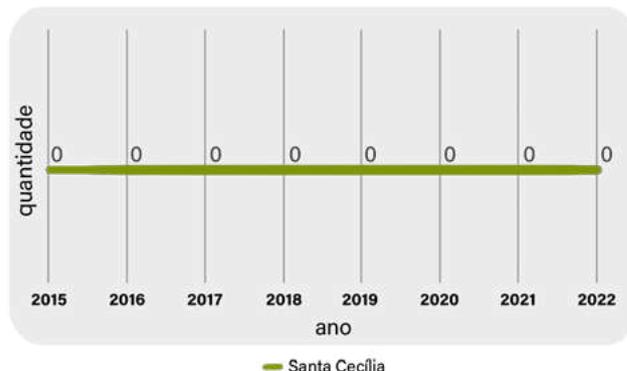
Fonte: Brigada Militar do RS – Consultas Integradas. Dados de 2022, até 07 Out.

(*) Roubo a Estabelecimento Comercial, Financeiro e de Ensino; Roubo a Transporte Público; Roubo a Transporte Público; Roubo de Veículo

Em termos dos roubos, principal indicador de crime violento, a sistematização dos dados oficiais, entre os anos de 2015 e 2021, aponta um aumento de 24,4%, a indicar a necessidade do fortalecimento da investigação criminal desses delitos, uma maior presença policial e eventualmente o aporte de tecnologias de controle social na localidade, como câmeras de videomonitoramento, orientadas por essas evidências. Registre-se, ainda, a tendência de redução

desse indicador desde 2020 no território do POD de Viamão, conforme se depreende dos dados oficiais.

Mortes de Civis Decorrentes de Intervenção Policial | Bairros POD Viamão



Fonte: Brigada Militar do RS – Consultas Integradas. Dados de 2022, até 07 Out.

Os dados oficiais não apresentam **nenhum caso de morte de civis no período**, o que pode sugerir tanto a necessidade de **qualificação e aprimoramento** do dado quanto um **elevado nível de controle** da letalidade policial na localidade.

Recomendações Técnicas



Com o objetivo de contribuir com o aprimoramento dos resultados positivos já alcançados pelo POD no Estado, relativamente ao componente da efetividade policial, o UNODC apresenta a seguir um conjunto de recomendações técnicas dos processos e procedimentos de governança da integridade da atividade policial a partir do ICAP e das diversas ações empreendidas pela organização, em conjunto com o Estado, no período.

- Incorporar o ICAP entre os indicadores estratégicos de monitoramento e avaliação da política estadual da segurança pública;
- Dar transparência e acesso público aos indicadores do uso da força no contexto da divulgação mensal dos indicadores criminais por parte da Secretaria Estadual da Segurança Pública;
- Fortalecer a estratégia de policiamento comunitário nos territórios do Programa e junto aos Centros da Juventude, em linha com o programa de segurança pública estruturante RS Seguro;
- Fortalecer a capacidade institucional de gestão do conhecimento e da informação das Corregedorias das Polícias;

- Implementar um sistema integrado de informação entre as Ouvidorias, a Defensoria e o Ministério Público e as Corregedorias Policiais;
- Qualificar a abordagem policial nos territórios do POD a partir da incorporação de inovações tecnológicas, nos marcos de uma Doutrina Estadual de Integridade do Uso da Força e do necessário fortalecimento do policiamento de proximidade (ou comunitário), afigura-se uma medida central, observando as normas e diretrizes internacionais de direitos humanos, nos termos preconizados pelo “Manual sobre o Uso da Força e Armas de Fogo por Agentes da Segurança Pública, série Manuais sobre Justiça Criminal, Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime, Porto Alegre, Rio Grande do Sul, 2021”, em sua p. 144.

O M&A do ICAP e do conjunto de atividades e ações voltadas ao aprimoramento da integridade da atividade policial desenvolvidos pelo UNODC com o Estado do RS nos territórios do Programa demonstram um nível avançado de controle das mortes de civis decorrentes de intervenção policial e de policiais em confronto. No entanto, permanecem os desafios no aprimoramento do relacionamento das polícias com as comunidades em geral e

com as juventudes, em particular, nos territórios gaúchos que concentram historicamente um elevado nível de exposição a violências e vulnerabilidades, devendo recair aí os esforços político-institucionais mais amplos do Estado e das polícias gaúchas, na perspectiva de que a segurança como bem coletivo reclama a garantia de um conjunto de outros direitos fundamentais e sociais, entre eles o da segurança humana de viver em um território sem medo, sem violência e com dignidade.



PROGRAMA DE OPORTUNIDADES E DIREITOS

SECRETARIA DE JUSTIÇA E SISTEMAS PENAL E SOCIOEDUCATIVO
Governo do Estado do Rio Grande do Sul
Av Borges de Medeiros, 1.501 - 11º andar
Porto Alegre - RS
CEP 90119-900
Fone: (51)3288-7396
E-mail: comunicacao-pod@sjcdh.rs.gov.br
Site: <https://pod.rs.gov.br/>



ESCRITÓRIO DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE DROGAS E CRIME (UNODC)

Escritório de Ligação e Parceria no Brasil

SCS - Quadra 2- Ed. Serra Dourada - Salas 410-418

Brasília - DF, Brasil

CEP 70300-902

Email: unodc-brazil@un.org

Website: <https://www.unodc.org/lpo-brazil>



