

Quantidade de policiais por número de habitantes

Por Sergio Carrera de A. Melo Neto¹

Defining patrol staffing allocation and deployment requirements is a complex endeavor which requires consideration of an extensive series of factors and a sizable body of reliable, current data (IACP, 2003).

A reportagem do Portal G1/DF, intitulada “Regiões do DF com mais mortes têm menos policiais, aponta levantamento.” (MOREIRA, 2013), reacendeu uma antiga discussão e questionamento quanto ao descrito na matéria: de que o número de policiais considerado ideal pela Organização das Nações Unidas (ONU) é de 1 policial para cada 250 pessoas, segundo o especialista em segurança pública e comentarista da Rede Globo, entrevistado pelo jornalista.

Esse é um paradigma que há anos muitos acadêmicos, policiais e gestores da área de segurança pública no Brasil, e em vários países (basta fazer uma pesquisa na internet), têm utilizado para justificar ou se defender, como resposta a gestão de pessoal e ao emprego operacional/administrativo dos efetivos policiais. Por vezes, tem tratado como elemento fundamental para o aumento/redução dos índices de criminalidade em determinadas áreas (ou associações feitas em relação à “sensação de segurança”). Entretanto, essa relação policial/habitantes (*ratio*) merece ser um pouco melhor discutida, assim como se investigar junto a ONU o(s) documento(s) de referência para tal assertiva. A fim de se apurar tais questionamentos, buscou-se fazer uma breve pesquisa e uma comparação com dados de estudos realizados nos Estados Unidos da América (EUA), em particular, para melhor compreender a veracidade do tema, que por vezes pode nortear, erroneamente, políticas de segurança pública e políticas públicas de segurança, caso existam.²

De acordo com o *Uniform Crime Reporting (UCR) Program* do *Federal Bureau of Investigation*– FBI, a proporção (*ratio*) de policiais por população nos Estados Unidos no ano de 2011 foi de 2,4 para cada 1000 habitantes. Praticamente todas as instituições policiais dos EUA subsidiam com dados e informações referentes ao registro de crimes o *Uniform Crime Reporting (UCR) Program* do FBI, como uma base nacional, tendo recebido uma contribuição de 14633 diferentes agências policiais em 2011. “Cidades” com menos de 10 mil habitantes registraram uma média de 3,5 policiais para cada grupo de mil habitantes, enquanto “condados” com menos de 10 mil habitantes, um *ratio* de 2,7 (FBI, 2011).

O mesmo relatório define que o *ratio*, “contabilizando os civis” que trabalham nas instituições policiais, é de 3,4 policiais para cada 1000 habitantes nos EUA. Consideram-se membros de uma agência policial americana os *sworn officer* (policiais de carreira – *Law Enforcement Officer*) e os funcionários civis (atendentes, despachantes de rádio, estenógrafos, carcereiros, agentes penitenciários e mecânicos, desde que sejam empregados de tempo integral da agência). Em 2011, o número de *sworn officers* representou 69,7 por cento de todo pessoal das agências de segurança pública dos EUA, as *law enforcement agencies* (FBI, 2011).

¹ CV Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/3722157200194858>. E-mail: missoesdepaz@gmail.com.

² Não tem o presente o objetivo de analisar o conteúdo ou dados oficiais descritos na matéria.

Em 2011, de acordo com o FBI, as “cidades” americanas tiveram uma média de 2,2 policiais/mil habitantes, nacionalmente, enquanto que as cidades das regiões nordeste e sul (2,6); Midwest (2,1) e Oeste (1,6) (FBI, 2011b), ressaltando que os dados são relativos ao efetivo policial por cidades (contabilizando os funcionários civis) e não seu emprego por regiões internas (bairros, vilarejos e áreas, por exemplo), que varia de acordo com cada política de gestão administrativa e operacional dos órgãos policiais.

No estado americano da Flórida, o Departamento Estadual de *Law Enforcement (Florida Department of Law Enforcement - FDLE)*, em seu Relatório de Perfil de Justiça Criminal (ano 2010), descreve os *ratios* das diversas instituições policiais estaduais:

Ano ref. 2009:

Sheriff's Offices	1.70 officer per 1,000 population (Law Enforcement Only)
Police Departments:	2.47 officers per 1,000 population (does not include schools and ports)
Law Enforcement	2.28 officers per 1,000 population (includes Sheriff's, Police Departments, State LE and Schools and Ports)

Ano ref. 2010:

Sheriff's Offices	1.70 officer per 1,000 population (Law Enforcement Only)
Police Departments:	2.40 officers per 1,000 population (does not include schools and ports)
Law Enforcement	2.23 officers per 1,000 population (includes Sheriff's, Police Departments, State LE and Schools and Ports)

Fonte: FDLE, 2010.

No estado americano de Michigan, também com base no UCRP, a cidade de Detroit tinha, em 2011, 4 policiais para cada 1000 moradores, enquanto Grand Rapids tinha 1,6 e Lansing com 1,9 *sworn officer* para cada 1000 habitantes (HARRIS, 2011). Todavia, no mesmo estado, a cidade de Flint com 1,2 policiais/mil habitantes liderava a lista nacional americana como a cidade mais violenta do país, enquanto que algumas das outras sequer entravam na lista de cidades violentas, como Sterling Heights, com *ratio* de 1,24 policiais para mil moradores, praticamente a mesma proporção.

Police officers, per ratio

Explainer: Flint's police ratio is 1.2 police officers per 1,000 residents. Here's a look at the ratios for Michigan cities more than 100,000 people.



City	Population	No. of police officers	Police Officer ratio per 1,000 residents
Flint	102,434	124	1.21
Ann Arbor	113,934	122	1.1
Detroit	713,777	2,890	4.0
Grand Rapids	188,040	310	1.6
Lansing	114,297	215	1.9
Saginaw	57,523	99	1.7
Sterling Heights	129,699	161	1.24
Warren	134,056	194	1.4

SOURCE: 2010 U.S. Census and Michigan Commission on Law Enforcement Standards

DAN JACALONE | THE FLINT JOURNAL

Fonte: The Flint Journal.

Então o que justificaria, no caso de cidades do estado de Michigan, tamanha discrepância entre instituições policiais com *ratio* muito semelhantes, mas com índices criminais tão distintos? Para tal questionamento, alguns estudiosos desenvolveram pesquisas e análise da gestão do emprego de efetivo policial, tendo neste caso específico utilizado o *ratio* como indicador fundamental.

Segundo Peter Bellmio (*apud* HARRIS, 2011), a quantidade de chamadas/atendimentos policiais seria uma variável primordial para se estabelecer o *ratio* de policiais de determinado departamento (e/ou área), a fim de que a polícia atue proativamente, em vez de simplesmente responder as chamadas de emergência (190):

Peter Bellmio, a Annapolis, Md., consultant, who has analyzed police staffing levels for police departments in Seattle and Los Angeles, said departments need to have enough officers to handle the volume of calls and be responsive to minor calls by setting up appointments with residents. That can help a department become proactive, rather than simply reacting to calls, Bellmio said. (HARRIS, 2011)

A Associação Internacional dos Chefes de Polícia (*International Association of Chiefs of Police* - IACP) se posicionou em relação à correlação entre quantidade de policiais e população (*position on police to population ratios*) e o porquê das agências policiais não dever utilizar apenas esse indicador como base para tomadas de decisão quanto ao emprego de efetivo, “*Ratios, such as officers-per-thousand population, are totally inappropriate as a basis for staffing decisions.*” (IACP, 2003).

WILSON & WEISS afirmam que:

Analogamente, no Brasil, não se registram critérios plenamente definidos e aceitos por todos para a fixação de efetivo policial militar. Nos Estados os critérios são os mais variados, sendo o número de policiais militares determinado de forma aleatória, sem metodologia ou teoria que sustente a aplicação (p. 45, 2012).

Em contrapartida, um estudo realizado por Conforto (*apud* WILSON & WEISS, 2012), com base no sistema americano de cálculo de efetivo policial, afirma que tanto em áreas urbanas como em rurais existe uma necessidade de 1,5 a 2,5 policiais para cada mil habitantes, conforme descrito:

Ao descrever o sistema Norte-americano de cálculo de efetivo, Conforto (1998) explica que tal sistema é originário de profunda análise estatística e científica por técnicos americanos, que chegaram a um consenso de que o efetivo necessário para o sistema policial local, varia de 1,5 (um e meio) a 2,5 (dois e meio) policiais para cada 1000 (mil) habitantes, tanto na área urbana como na área rural. A execução se diferencia nas duas áreas, pela maior ou menor mobilidade e pelo poder das comunicações. Estes mesmos critérios são aplicáveis à nossa realidade. Na variação de 1,5 a 2,5 policiais para cada 1000 habitantes

estão inseridos os fatores criminológicos, que variam de local para local, e que aumentam ou diminuem o índice de criminalidade, aumentando ou diminuindo em consequência o efetivo policial (Conforto *apud* WILSON & WEISS, p. 446, 2012).

Considerando a influência internacional da ONU em recomendar e propor a seus Estados-membros medidas diversas a serem adotadas, a retórica criada e aceita como oficial por acadêmicos, imprensa e até membros de governos, de que as Nações Unidas estabelecem a relação de 1 policial para 250 habitantes foi questionada por WILSON & WEISS (2012) junto ao Centro de Informação das Nações Unidas em 2007, visto a inexistência de quaisquer documentos, como descrevem:

Porém, onde a ONU definiu tal parâmetro e qual o critério adotado? Em recente pesquisa sobre o assunto, ficou cristalina e incontestável a resposta a este paradigma, através do Centro de Informação das Nações Unidas que assim se pronunciou: “o dado com o número de policiais por habitante não é das Nações Unidas e, portanto, não sabemos responder as suas questões”. (CENTRO DE INFORMAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS, 2007). Portanto, como base de cálculo para efetivo policial, não existe qualquer parâmetro (WILSON & WEISS, p. 45, 2012).

Assim, em 2007, o Centro de Informação das Nações Unidas oficialmente respondeu ao questionamento de WILSON & WEISS, negando tal recomendação por parte da ONU. Passados vários anos, e com a contínua afirmação da referida “recomendação por parte da ONU”, foi buscado pelo autor (10 out.2013), o Departamento de Segurança da ONU (*United Nations Department of Safety and Security – UNDSS*) no Brasil sobre o *ratio* supostamente estabelecido pelas Nações Unidas, tendo como resposta de um funcionário, o “total desconhecimento”³.

Depois de reiteradas tentativas de se encontrar algum documento da ONU que pudesse respaldar tal recomendação, foi então indicado o Relatório do Secretário Geral das Nações Unidas, por ocasião do 20º Congresso de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal, realizado na cidade de Salvador-BA, em abril de 2010 (UN, 2010), onde no ponto 48 do Relatório se afirma, após pesquisa (*survey*) realizada entre vários países, que existe uma média mundial de 300 policiais para cada 100 mil habitantes no ano de 2006. Trata-se de uma constatação, de uma conclusão com base em dados fornecidos e preenchidos por Estados-membros da ONU para a referida pesquisa, e não uma “recomendação”. A *survey* afirma ainda que existe uma variação “significativa” do número de policiais entre os países participantes da pesquisa, concluindo que existe um número mínimo de policiais para cada 100 mil habitantes que são necessários em todos os países, conforme texto original abaixo:

48. An analysis of data collected through the United Nations Survey indicates a median of approximately 300 police officers per 100,000 inhabitants worldwide for 2006. Nevertheless, Survey responses show that rates of police officers per population vary significantly among

³Fonte preservada.

countries. Results imply that there is a minimum number of police officers per 100,000 inhabitants that is necessary in any country. Only four countries worldwide, for example, show police personnel values lower than 100 officers per 100,000 inhabitants. Relatively high median rates of police personnel (around 400) were observed in countries in West Asia, as well as in Eastern and Southern Europe. The median rate of police personnel per population at the global level remained quite stable over the period 2002-2006, after an increase between 1995 and 2002 (UN, 2010).

Como nenhum documento fora encontrado, considerando que o Relatório acima apenas emite conclusões lógicas de dados fornecidos – não se tratando de recomendação, a fim de dirimir quaisquer dúvidas em encontrar algum documento com a referida recomendação, o autor entrou em contato direto com o Centro de Informação das Nações Unidas (UNIC RIO, 2013), em 12 de outubro de 2013, assim como feito por WILSON & WEISS em 2007, obtendo a seguinte resposta:

Prezado Sergio,
Muito obrigado pelo contato e pela checagem da informação. Desde já me coloco à disposição para quaisquer novas dúvidas que surgirem. As Nações Unidas **não possuem nenhuma recomendação** sobre o número de policiais por número de habitantes. Isto porque os contextos e níveis de violência variam de acordo com a comunidade, cidade, município, estado, país e/ou região. A recomendação é que cada contexto seja analisado conforme suas características (UNIC, 2013).

Fica-se, portanto, clara a inexistência de qualquer recomendação sobre o número de policiais por número de habitantes por parte da ONU, conforme resposta oficial do UNIC RIO, a qual pode ser confirmada por qualquer membro da mídia, consultores, especialistas e governos junto ao aludido órgão.

Em relação ao emprego de efetivos policiais em determinadas regiões/áreas (bairros, cidades, etc.) por parte das instituições, o “numero de policiais por habitantes” pode ser um indicador para o processo de tomada de decisões para a alocação de recursos humanos, mas não deveria ser o único. Os gestores devem incluir outros indicadores e variáveis para a adequada distribuição de efetivo, considerando, inclusive, perspectivas históricas de cada localidade e tendências e mudanças de tipos criminais e evolução/modernização do *modus operandi* delituoso.

Os serviços e funções exigidas das agências de segurança pública, as polícias, requerem conhecimentos específicos diversos, como conhecimento de aspectos demográficos, sociais, econômicos e políticos, índices criminais, com bons programas de análise criminal (e pessoal qualificado), jurisdição de competência, taxas de emprego/desemprego, nível educacional, sistema judicial eficiente, renda per capita, políticas públicas na área, doutrina institucional e governamental, investimento em programas de integração entre sociedade e polícia e investimento em treinamento e equipamento policial, como bem destaca VALLA (p.58, 1999): “é fundamental perceber que não se diminui a criminalidade apenas tornando maior a polícia. A polícia necessita não é de um pessoal numeroso, mas de um pessoal melhor selecionado, melhor formado e melhor equipado.”. Um exemplo simples que está diretamente ligado ao indicador de

aumento de efetivo é o aumento de registros de ocorrências, o que eleva naturalmente o número de casos reportados pela polícia, que subsidia dados oficiais do governo sobre segurança pública.

Estudos, a favor e contra a utilização do *ratio* na atividade policial vêm sendo desenvolvidos e tanto os órgãos policiais quanto os acadêmicos devem avaliar os benefícios que podem ser tirados, observado cada caso em particular. Recomendações de instituições nacionais e internacionais, como a ONU, devem ser bem vistas e acolhidas em benefício coletivo, desde que verídicas e com a devida prova científica, sem “achismos”. Ao se constatar que inexistem, segundo o Centro de Informações das Nações Unidas, recomendações da Organização referente ao tema⁴, como amplamente divulgado pela imprensa e especialistas, verifica-se que “somos” reativos não apenas na práxis, mas também na teoria. Como visto, duas cidades podem ter o mesmo *ratio* de policiais por habitantes, mas cenários completamente diferentes de criminalidade. Alguns dos fatores citados, por certo, contribuem para que a cidade de Flint/Michigan, com *ratio* de 1,2, seja a mais violenta dos Estados Unidos, enquanto outras, no mesmo estado, e com *ratio* semelhante, sejam locais tranquilos e com baixos índices de violência. Por conseguinte, a mesma lógica pode e deve ser aplicada em cidades brasileiras, como no caso do Distrito Federal.

Ademais, uma maior compreensão da complexidade que é a atividade policial deve ser melhor estudada não apenas pelos policiais em si, com a contínua busca por conhecimento e melhorias diversas em oferecer a comunidade um serviço de qualidade e confiança-mútua, mas que sejam transmitidas com responsabilidade por aqueles que têm o dever de não apenas divulgar informações à população, com notícias e acontecimentos relevantes, mas que tem o dever de fazê-lo a cautela necessária em respeito aos profissionais e aos cidadãos.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

FEDERAL BUREAU OF INVESTIGATIONS (FBI). **Uniformed Crimes Reports: crime in the United States 2011.** Criminal Justice Information Services Division. Disponível em: <<http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2011/crime-in-the-u.s.-2011/police-employee-data>>. 12 out.2013.

_____. (FBI, 2011b). **Full-time Law Enforcement Officers by Region and Geographic Division by Population Group: Number and Rate per 1,000 Inhabitants, 2011/**Table 71. Disponível em: <<http://www.fbi.gov/about-us/cjis/ucr/crime-in-the-u.s/2011/crime-in-the-u.s.-2011/tables/table-71>>. 12 out.2013.

⁴ Nota: Muito importante seria se a ONU tivesse, pois seria mais um elemento científico de auxílio para o *ratio* em foco. Em respeito às inúmeras publicações que contem e se referem a “recomendação da ONU para a relação da quantidade de policiais para número de habitantes”, a busca para encontrar algum documento que possa ter originado a afirmação, continuará sendo desenvolvida pelo autor, mesmo com confirmação oficial de sua inexistência, via mensagem pessoal, pelo Centro de Informações das Nações Unidas/RJ.

FLORIDA DEPARTMENT OF LAW ENFORCEMENT (FDLE). **Criminal Justice Profile Report 2010**: Ratios of Full Time Officers Statewide – 2010. Disponível em: <<http://www.fdle.state.fl.us/Content/getdoc/be775ef3-00a3-4197-966a-92bb9a401419/Statewide-Ratios.aspx>>. 12 out 2013

HARRIS, Davis. **Flint's police officer per resident ratio low compared to other Michigan cities despite rampant crime.** (HARRIS, 2011a). Disponível em: <http://www.mlive.com/news/flint/index.ssf/2011/07/flints_police_officer_per_resi.html>. 12 out.2013.

_____. **Flint ranks as nation's most violent, FBI statistics show.** (HARRIS, 2011b). Disponível em: <http://www.mlive.com/news/flint/index.ssf/2011/05/fbi_statistics_show_flint_is_m.html>.

INTERNATIONAL ASSOCIATION OF CHIEFS OF POLICE (IACP). **Research Center Directorate: Perspectives.** 2003. Disponível em: <

MOREIRA, Ricardo. **Regiões do DF com mais mortes têm menos policiais, aponta levantamento.** G1 DF. 09 out.2013.
Disponível em <<http://g1.globo.com/distrito-federal/noticia/2013/10/regioes-do-df-com-mais-mortes-tem-menos-policiais-aponta-levantamento.html>>. 12 out.2013.

VALLA, Wilson Odirley. **Doutrina de Emprego de Polícia Militar e Bombeiro Militar.** 1. ed. Curitiba: Optagraf, 1999.

WILSON, Jeremy & WEISS, M. Alexander. **A performance-based approach to police staffing and allocation.** ISBN 978-1-932582-60-4. Michigan, Michigan State University, 2012. Disponível em: <http://a-capp.msu.edu/sites/default/files/files/041218461_Performance_Based_Approach_Police_Staffing_FINAL100112.pdf> 12 out.2013.

UNITED NATIONS. **Twelfth United Nations Congress on Crime Prevention and Criminal Justice.** State of Crime and Criminal Justice Worldwide. Report of the Secretary-General. A/CONF.213/3. 1 February 2010. Salvador, Brazil, 12-19 April 2010. Disponível em: <http://www.unodc.org/documents/commissions/CCPCJ_session19/ACONF213_3eV1050608.pdf>. 12 out.2013.

_____. Centro de Informação das Nações Unidas para o Brasil (UNIC) Rio [mensagem pessoal]. Mensagem recebida e-mail do autor. 12 outubro 2013.