

AS LIMITAÇÕES DA CONTABILIDADE OFICIAL DE CRIMES NO BRASIL

o papel das instituições de pesquisa e estatística

EDUARDO CERQUEIRA BATITUCCI

Resumo: O artigo objetiva examinar as limitações dos sistemas de produção de dados e informações oficiais em Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil, sugerindo-se que a participação dos institutos de pesquisa é fundamental para a construção de qualidade nas informações produzidas.

Palavras-chave: Segurança pública. Produção de informações. Institutos de pesquisa.

Abstract: This article reviews the limitations of the official information in Criminal Justice in Brazil and suggests that the research institutes have an important role in the accreditation of the information produced.

Key words: Criminal justice. Information production. Research institutes.

Um primeiro grande problema relativo à contabilidade de comportamentos ilegais na sociedade, percebidos por meio de estatísticas oficiais de criminalidade, produzidas a partir de registros administrativos, tais como Boletins de Ocorrência ou Declarações de Óbito, refere-se à abrangência das estatísticas oficiais e aos problemas de subnotificação. É evidente que, como refletem as informações que chegam ao conhecimento do Estado, as estatísticas oficiais em segurança pública implicam variados graus de subnotificação, em virtude das ocorrências ou fatos que não chegam ao conhecimento da polícia ou do Estado. Coelho (1978, p. 153) chamava a atenção para o fato de que “as estatísticas oficiais refletem a propensão diferenciada das diversas camadas sociais em registrar queixas relativas a certos crimes, ou em comunicar ocorrências criminosas”, o que levaria a problemas de subnotificação, seja devido a uma sensação de irrelevância ou ineficácia da medida – por exemplo, quando estas ocorrências referem-se a crimes não violentos (como furto de pequenos valores) –, seja em virtude da sensibilidade cultural ou simbólica associada a determinadas ocorrências, tais como aquelas relativas a crimes ocorridos no ambiente familiar ou que envolvam conhecidos, crimes de natureza sexual e outras modalidades criminosas deste tipo. Nesses casos, as estatísticas policiais são reconhecidamente falhas para a mensuração global do movimento criminal de uma dada sociedade e devem ser complementadas por outro tipo de dados, tais como pesquisas de vitimização.

Problema semelhante pode ser inferido quando se analisa a influência de fatores operacionais, políticos ou conjunturais no registro ou na possibilidade de registrar ocorrências determinadas, tais como a influência de cruzadas morais (COELHO, 1978; PAIXÃO, 1986) contra certos tipos de crimes ou contravenções (tal como acontece em campanhas contra o tráfico de drogas, a prostituição, o jogo do bicho ou a exploração de caça-níqueis), e na aplicação sistemática de práticas específicas de ação policial ou de fiscalização de posturas (*blitz* de trânsito, confisco de mercadorias de ambulantes, uso regular e disseminado de bafômetros).

Um outro grande problema referente às tendências criminais captadas por contagem de registros administrativos, tais como boletins ou registros de ocorrência, atestados de óbito, depoimentos ou registros de outra natureza, é o fato de que estas informações refletem, além da percepção dos atores que coletam ou processam tais dados, os percursos institucionais a eles associados, seja na coleta, agregação, consistência e processamento, seja na produção de estatísticas ou relatórios (COELHO, 1978, p. 153; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 40; PAIXÃO, 1986). A consequência disso é que estes registros tenderão a refletir os valores, atitudes e crenças destes atores e de suas instituições. Nas palavras de Biderman e Reiss (apud MOSHER; MIETHE; PHILLIPS, 2002, p. 171):

qualquer conjunto de estatísticas criminais, incluindo aquelas oriundas de pesquisas de survey, envolve o processamento institucional e avaliativo de denúncias ou depoimentos das pessoas. Conceitos, definições, modelos quantitativos e teorias devem, então, serem ajustados ao fato de que os dados não são um universo objetivamente observável de "atos criminais", mas, ao contrário, esses mesmos eventos definidos, capturados e processados segundo algum mecanismo institucional.

Concepções legais ou operativas do Direito, por exemplo, são excepcionalmente significativas neste caso, pois orientam a forma pela qual a "atividade criminosa" será lida ou processada institucionalmente, especialmente pelas organizações policiais. His-

toricamente no Brasil, por exemplo, já está bastante documentado, em pesquisa e na bibliografia, o uso generalizado e discricionário pela Polícia de tipificações e classificações sociais, adequadas *a posteriori* a provisões legais, disponibilizadas para a construção organizacional da ocorrência, queixa, anotação ou inquérito dentro de uma ordem institucional específica. Essa metodologia de trabalho operacional, "o inquérito de trás para frente", nas palavras de Paixão (1982, p. 75), representa economia de recursos logísticos e reforço de traços culturais, institucionais e simbólicos, uma vez que permite, legítima e reforça o exercício do conhecimento profissional do policial, por meio da valorização da informação "da rua", do tirocínio individual na habilidade investigatória. Assim,

comunicada uma ocorrência e existindo uma vítima, a investigação busca não tanto a apuração do crime, mas a identificação, na "clientela marginal" da organização, de possíveis autores do crime. Para isso não são necessárias categorias legais; antes, são usadas tipificações, isto é, teorias de senso comum policial que categorizam e avaliam objetos, indivíduos ou comportamentos, que articulam atos (modalidades de ação criminosa) a comportamentos e atitudes típicos de atores. Tipificações surgem tanto da experiência subjetiva do policial quanto de seu treinamento prático adquirido na carreira (PAIXÃO, 1982, p. 75).

Por um lado, essa cultura organizacional permitiria ao policial colocar-se como intermediário nas demandas dos cidadãos, não só como representante privilegiado do Estado, mas fundamentalmente também como especialista, pois seu reconhecimento público o credencia como interlocutor qualificado, muitas vezes de forma independente da classe social do demandante. Por outro lado, essa característica acaba implicando o uso individualizante do conhecimento profissional, evidente através da profusão de referências às unidades especializadas e ao reconhecimento organizacional de sua prevalência temática ou operacional. Os efeitos perversos seriam evidentes, traduzindo-se na ausência de coesão e integração organizacionais, com funestas consequências para o processamento universal das demandas da sociedade:

o paradoxo da discrição (ou a tensão entre burocracia e profissionalismo, estrutura formal e atividades práticas, controle e autonomia) aproxima a análise da organização policial [...] do contrário do paradigma convencional que vê, na implementação de um modelo racional, a lógica da atividade organizacional, definindo organizações (policiais) como sistemas debilmente integrados, onde elementos organizacionais são apenas frouxamente ligados uns aos outros e atividades e regras são frequentemente violadas (PAIXÃO, 1982, p. 67).

Da mesma forma, estas tipificações, tendo em vista que constituem referências fundamentais para a atuação do policial, poderiam produzir discriminações sistemáticas, calcadas em estereótipos sobre regularidades associadas a características socioeconômicas adscritas à natureza do infrator ou criminoso e, então, à penalização sistêmica de grupos sociais específicos que, de alguma forma, combinem com estes estereótipos (COELHO, 1978, p. 153-154).

Além disso, tal como observado por Lima (2004, p. 2), os fenômenos criminais tenderão a ser reinterpretados a partir de lógicas que privilegiam o rol de conhecimentos jurídicos e/ou policiais e o éthos representado por estas corporações profissionais, que acabariam por “retroalimentar práticas fragmentadas da ação do estado”, por meio da repulsão ou desqualificação automática de outras lógicas, ou conjunto de conhecimentos. Neste sentido, o segredo passaria a ser o instrumento ritualístico de reforço e proteção destas lógicas, através da negação à opinião pública do conhecimento dos mecanismos de funcionamento do sistema de justiça criminal (LIMA, 2004, p. 6; LIMA, 2006, p. 39-42), e a “opacidade” das informações seria a consequência da incapacidade de transformar a informação em subsídio para a construção e o funcionamento de políticas públicas. Assim, a questão central passaria a ser a necessidade de “traduzir o princípio moral da transparência em proposições de desenho institucional” (CEPIK apud LIMA, 2004, p. 11).

Essas dimensões podem reforçar o modelo excludente do espaço público brasileiro, por meio da sobreposição de diferentes “sistemas de verdade” na promoção e execução da Justiça (KANT DE LIMA, 2001, p. 114) que competem entre si, anulando-se:

de um lado, o modelo igualitário constitucional, que determina prerrogativas e salvaguardas legais ao processo penal, tal como a presunção da inocência; e, de outro, a aplicação hierarquizada destas prerrogativas, pelos atores do sistema de justiça criminal. Assim, a organização policial funcionaria como uma ligação entre “o sistema judicial elitista e hierarquizado e o sistema político igualitário” (KANT DE LIMA, 1995, p. 7-8), encurralada entre critérios excludentes na aplicação desigual da Lei:

ao aplicar desigualmente a Lei, a Polícia evita, por um lado, que os “criminosos em potencial” beneficiem-se dos dispositivos constitucionais igualitários. Por outro lado, quando as pessoas envolvidas pertencem às classes médias ou altas, a Polícia, ao aplicar a Lei e atuar de maneira compatível com os dispositivos constitucionais igualitários, restabelece a fê dos não-marginais nos princípios democráticos do sistema político brasileiro. De fato, as práticas policiais tornam possível o funcionamento do sistema político, a despeito de suas contradições legais internas (KANT DE LIMA, 1995, p. 8).

Assim, tal como afirma Michel Misse, (1995, p. 3), faz-se necessário o desvelamento das concepções culturais que alimentam e subsidiam estas práticas:

é preciso que se aprofundem os estudos a partir de algumas hipóteses que relacionem “cidadania regulada” e “criminalização”, tomando como eixo a idéia de que a seletividade do aparato policial e judicial não pode ser separada, como um “corpo estranho”, da sociedade e do estado no Brasil. A diferença, por exemplo, entre as demandas sociais de punibilidade, a processualística penal e as práticas efetivas dos agentes apontam para conteúdos contraditórios assimilados num mesmo sujeito (social e individual). [...] Como no Brasil, os próprios cidadãos percebem que não vivem numa sociedade culturalmente igualitária, eles próprios reforçam, numa hierarquização prática de suas escolhas racionais de punibilidade, a punição prioritária aos crimes que afrontam diretamente seus corpos e sua segurança-de-rotina, mais que quaisquer outros.

Essa digressão sobre a questão a partir da ótica das organizações policiais não exclui, evidentemente,

outros atores ou tipos de relatórios. Em um artigo sobre a atividade dos promotores de uma grande área metropolitana americana, Lisa Frohmann (1997, p. 531) afirma que, através da definição de características estereotipadas de determinada vizinhança a vítimas, advogados e jurados, os promotores de justiça americanos construíam diferentes grupos classificatórios, por meio de imagens estereotipadas de variáveis, como raça, classe social e sexo, e padrões normativos sobre as características morais destas pessoas e lugares, reproduzindo, assim, ideologias nas suas atividades legais.

De outra forma, David Johnson (1998, p. 247), comparando as estruturas, a cultura, o éthos e a organização do trabalho de promotores de países como o Japão com os promotores americanos, afirma que “a maneira japonesa de organizar o trabalho da promotoria permite aos promotores gerenciar de forma efetiva [...] a necessidade de individualização em cada caso e o imperativo genérico da igualdade perante a Lei”, aumentando o senso de “ordem” no sistema, questão que se coloca como dicotômica para os promotores e o sistema de justiça criminal americano. Durante pesquisa sobre o fluxo dos processos de homicídios no sistema de justiça criminal de Minas Gerais, Batitucci, Cruz e Silva (2006) perceberam, em uma série de oportunidades, a assunção, por parte de juízes, promotores e policiais, de valores extralegais para a construção de uma decisão ou ação específica em um processo de homicídio, tal como no exemplo a seguir:

(Juiz, em sentença de pronúncia) O que se vê dos depoimentos é que a vítima, mulher homossexual, “sapatão”, conhecida como “Rodrigo”, era amasiada com fulana, que trabalhava para sustentá-la. [...] Fulano, ou “Tietá” esclarece, ainda, que no dia do fato estava comemorando seu noivado com uma pessoa por nome de “Moniqui”, Cleuza e Lorrain, também conhecido por “Rime”. Reunião de “bichas” e “lésbicas” comemorando um inusitado noivado.¹

Estas dimensões já haviam sido apontadas por Adorno (1991, p. 150-151), ao ressaltar a disjunção entre a produção de Justiça através da manipulação técnico-jurídica do crime, segundo os critérios ra-

cionais e eficientes do Código Penal e do Código de Processo Penal, e o processo de criação judiciária do Direito e da Justiça, em que fica evidente a dimensão *política* das práticas jurídicas, com a criação e promoção de “verdades” morais.

Estas características também se pronunciam em sistemas que transitam de um campo para outro, como no caso do Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, que contém dados de mortalidade e morbidade e, no que se refere às *causas externas*, associa efeitos de lesões físicas a definições legais ou processuais sobre um determinado fato ou evento (MINAYO, 1994). Esta característica leva, freqüentemente, a incorreções de categorização e/ou preenchimento ocasionadas, por exemplo, por menções à natureza das lesões provocadas na vítima, em vez de se referirem ao tipo de violência ou acidente que ocasionou a lesão específica (MELLO JORGE et al., 1997, p. 6), ou a indefinições de caráter legal e organizacional associadas à tramitação do evento pelo sistema de justiça criminal (ZALUAR, 1996; MESQUITA, 1998).

Numa outra dimensão do mesmo problema, questões relacionadas à metodologia de coleta, processamento ou interpretação de informações podem, também, inserir graves ruídos na composição de tendências de análise, como no caso das diferenças entre dados produzidos pelas polícias ou captados por *surveys* de vitimização. Assim,

as contradições entre as tendências estatísticas baseadas no UCR (Uniform Crime Reports) e no NCVS (National Crime Victimization Survey) são explicadas em grande parte pelas diferenças entre os métodos e sua cobertura de análise, pelas regras para se contar os incidentes criminais e até pelo critério populacional utilizado para se computar as taxas de criminalidade. Infelizmente, as limitações que cercam estas medidas da atividade criminosa torna difícil a construção de uma forte confiança tanto num como noutro indicador (MOSCHER; MIETHE; PHILLIPS, 2002, p. 174).

Isso é evidenciado por problemas de agregação, metodologia de análise estatística ou referência na análise dos dados, como mostra, por exemplo, o ar-

tigo de Huff-Corzine et al. (1986), que procura entender a prevalência de altas taxas de homicídio nos estados do sul dos Estados Unidos. Segundo os autores, o uso de metodologias estatísticas específicas traz novas evidências sobre os dados tradicionais de taxas de homicídios, ajudando a lançar mão sobre as hipóteses explicativas, em nível agregado, das taxas. Outro exemplo do impacto de metodologias estatísticas no resultado substantivo de análises em taxas macroestruturais de criminalidade é oferecido por Land et al. (1990) que, analisando a literatura que procura explicar as variações nas taxas estruturais de homicídio nos Estados Unidos, apontam que muitas das variações e inconsistências encontradas podem ser resultado de uso de metodologias ou artefatos de análise estatística específica.

No caso brasileiro, há ainda o uso diferenciado de metodologias entre as organizações policiais das Unidades da Federação e, mesmo dentro de um Estado, existem diferentes concepções legais sobre o que deve ser medido, em virtude do fato de que ainda não caminhamos na direção do amadurecimento de um instrumento de coleta único, tal como o UCR americano.² Assim, categorizações como homicídios dolosos e culposos são comuns nas estatísticas oficiais do Estado de São Paulo, mas totalmente ausentes naquelas referentes a Minas Gerais; da mesma forma que a categoria “auto de resistência” é utilizada para mensurar as pessoas mortas em confronto com a polícia no Rio de Janeiro, enquanto em Minas Gerais nem mesmo existe uma categoria oficial para este tipo de ocorrência no sistema de coleta de dados. Estas limitações ficam evidentes nas iniciativas mais recentes do Ministério da Justiça para construção de um Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (LIMA, 2004) e no *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública* (2007).

Logo, em virtude de todas estas imperfeições e de sua contaminação cultural, as estatísticas oficiais no Brasil poderiam ainda ser lidas como a evidenciação institucional do jogo de produção de verdades e hierarquias na justiça criminal e na sociedade brasileira:

ao contrário de – comparativamente numa situação ideal – (as fontes de dados) serem espúrias por serem

socialmente contaminadas, são valiosíssimas, exatamente por serem socialmente contaminadas. Elas estão inteiramente contaminadas pelo nosso objeto, e não apenas no que diz respeito aos dispositivos de controle, mas também no que diz respeito aos sujeitos típicos da nossa criminalidade mais perseguida, não da criminalidade ideal do Direito positivo, mas da criminalidade tal como se constitui e é constituída pela reação moral e pela sua negatividade pressuposta, que aquela repõe como principal objeto da demanda da ordem em nossa sociedade (MISSE, 1995, p. 22).

Grandes *surveys* de vitimização, tais como o *National Crime Victimization Survey* americano, representariam um grande avanço na capacidade de conhecimento da sociedade ocidental sobre o fenômeno da criminalidade. Segundo Cantor e Lynch (2000, p. 87-92), *surveys* de vitimização oferecem uma série de vantagens e possibilidades diante das estatísticas policiais tradicionais, pois

oferecem um grande aumento, em comparação com as estatísticas policiais tradicionais, na informação disponível sobre o volume da criminalidade, [...] informação mais detalhada sobre os eventos criminais propriamente ditos (informações sobre vítimas, ofensores, a natureza da ação criminosa e o contexto social no qual ela ocorreu), [...] informação baseada em eventos criminais específicos e não em agregados regionalizados por algum critério qualquer, [...] maior capacidade de estimar o volume e as mudanças e tendências da criminalidade, [...] novas formas de se classificar a atividade criminosa e de entender a sua dinâmica, [...] maior legitimidade aos dados criminais, em virtude do ganho em cientificidade e autonomia das agências policiais e, finalmente, uma maior capacidade aos consumidores das estatísticas e dados criminais de apreciar de forma adequada a complexidade do problema criminal e tratar os indicadores sociais através deles produzidos com a devida cautela.

Outro desenvolvimento que pode ser creditado aos avanços trazidos por pesquisas de vitimização refere-se aos desenvolvimentos teóricos na criminologia que se tornaram possíveis a partir da disponibilização de dados sistemáticos altamente desagregados

relativos a vítimas, contexto das ocorrências e suas conseqüências. Entre os principais desenvolvimentos, citam-se as vertentes teóricas da abordagem das atividades rotineiras, vitimização repetida e teorias sobre as conseqüências da vitimização, tais como informações empíricas sobre a ocorrência de danos de natureza psicológica, tais como a síndrome de *stress* pós-traumático. Outro campo de estudo que recebeu grande incentivo é aquele sobre os custos da criminalidade e sua etiologia econômica, além de estudos que enfatizam a resposta das vítimas aos eventos criminosos, tais como os que perscrutam a legitimidade da organização policial e do Estado para resolver as demandas produzidas pelos crimes.

Outra possibilidade de crítica às metodologias tradicionais de contabilidade criminal encontra-se nos estudos de fluxo do processamento de crimes no sistema de justiça criminal. São várias as vantagens para o estudo de fluxos no processamento dos crimes entre os atores do sistema de justiça criminal. Misse e Vargas (2006, p. 2) apontam que a reconstituição do fluxo e a identificação de tendências nas taxas de processamento permitem uma análise do processo de incriminação, da sua capacidade de esclarecer, processar e punir crimes e autores, e de produção de estatísticas criminais.

Assim, as principais vantagens de estudos longitudinais situar-se-iam na possibilidade de conhecer, do ponto de vista institucional, os tempos e a dinâmica do processo de incriminação, seus gargalos e problemas, resolutividade, eficácia e sua integração ou disjunção institucional e entender, do ponto de vista substantivo, o percurso de indivíduos dentro do sistema por meio de suas características criminológicas, socioeconômicas, de gênero, culturais ou étnicas e, então, refletir sobre os processos de enviesamento no processamento de crimes inseridos a partir de estereótipos ou perspectivas culturais e operacionais dos atores do sistema de justiça criminal.

Misse e Vargas (2007) trazem uma revisão da bibliografia brasileira disponível sobre a questão e apontam que, se são recentes, os trabalhos sobre o fluxo no Brasil vêm consolidando esta importante área de estudos, respondendo à demanda por efetividade nas políticas de justiça criminal da sociedade brasileira.

Neste sentido, as principais dificuldades para a realização de estudos dessa natureza no Brasil estariam associadas à inexistência de uma estrutura responsiva na inter-relação entre os diversos atores, seus sistemas de informação e os documentos que transitam de um para outro. Em alguns Estados brasileiros (casos típicos de Rio de Janeiro e São Paulo), foi possível a construção de fluxos longitudinais em virtude da existência, em arquivos, de documentos como o “Boletim Individual”, que acompanhava, obrigatoriamente, o processo em toda sua duração. Entretanto, mesmo nesses casos, o preenchimento assistemático causa graves problemas aos levantamentos longitudinais. Assim, a solução apresentada pelos pesquisadores brasileiros no enfrentamento deste problema teria partido de duas estratégias básicas:

Bases relativamente pequenas, de caráter localizado (geralmente referentes a um município ou comarca) construídas pela garimpagem do pesquisador, assentadas em informações produzidas pelos órgãos da justiça criminal, (ou, de outro lado, o uso de) grandes bases de dados pré-construídos pelas organizações, constituindo as estatísticas oficiais por elas disponibilizadas organizadas em diferentes perspectivas: abordagem longitudinal – do registro da ocorrência até a execução da sentença, [...] abordagem transversal – utilizando estatísticas obtidas nas diferentes organizações e [...] abordagem longitudinal retrospectiva, no qual os dados são levantados do final para o início do processo (MISSE; VARGAS, 2007, p. 7).

No percurso da identificação do fluxo nos processos de homicídio com sentença transitada em julgado em três comarcas de Minas Gerais, Batitucci, Cruz e Silva (2006), procurando levantar o fluxo do final para o início, identificaram uma enorme dificuldade relacionada aos sistemas de gerenciamento de informação do Judiciário que não trazem dados substantivos sobre o crime cometido, a vítima e, mesmo, o autor, estando fundamentalmente voltados para o gerenciamento da produção institucional específica dos procedimentos operativos da própria organização. Na seleção dos processos para a amostra, foi impossível determinar quais processos eram de homicídio e quais eram de outros crimes violentos contra a pessoa. Os documentos le-

gais que perpassam os vários atores (para Minas Gerais, a “Guia de Execução”, que apresenta informações sobre todas as fases do processo) raramente estavam preenchidos ou mesmo apensados ao corpo dos processos, sendo inexistente na maioria dos casos, e, quando presentes, a informação por eles disponibilizada em muitas vezes discordava das próprias datas observadas no corpo do processo.

SISTEMA NACIONAL DE INFORMAÇÕES

Em trabalho realizado pela Fundação João Pinheiro em 1987, por encomenda do Ministério da Justiça, procurou-se delimitar as características ideais para um Sistema Nacional de Estatísticas Oficiais de Criminalidade. Naquela época a equipe técnica responsável pela iniciativa identificava que a ausência de um sistema nacional de indicadores criminais era extremamente danosa para a produção de conhecimento na área:

ora, como não dispomos de um sistema nacional de estatísticas oficiais de criminalidade, não podemos responder, empiricamente, às indagações mais simples e elementares acerca do impacto real (distinto do socialmente percebido) do crime na vida cotidiana das populações e, portanto, os modos mais eficientes de minimizá-los. Estamos nos referindo a questões como (por exemplo) se retratariam as percepções coletivas um aumento real de criminalidade e qual seriam as suas características; como se distribui a atividade criminosa; quais as probabilidades de vitimização de grupos específicos; qual o perfil de autores de crimes; qual o grau de certeza da punição e quais as condições de incapacitação de carreiras criminosas oferecidas pelos sistemas penitenciários (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 6).

O trabalho ressaltava a importância de sistemas de indicadores para promoção do conhecimento e gestão de políticas públicas, apontando, a partir da crítica das informações existentes tanto no Brasil e em Minas Gerais como nos sistemas estatísticos nacionais de outros países (como no caso do UCR americano), a necessidade e a conveniência de “uma concepção que privilegie o fluxo de pessoas e papéis (informa-

ções e registros) entre segmentos mais do que (informações sobre) a produção decisória de cada segmento do sistema de justiça criminal” (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 108). Assim dever-se-ia: privilegiar igualmente todos os segmentos organizacionais do sistema (das polícias ao sistema prisional, passando pelo Judiciário e Ministério Público); perceber a “cooperação” entre burocracias públicas de registro, apreensão, processamento e punição de atos criminosos; e atentar para a natureza do fenômeno criminoso e da resposta da autoridade pública a sua ocorrência (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 109). Nesse sentido, tal sistema deveria propiciar a quantificação das ocorrências criminosas, prisões, recursos e efetivos disponíveis às organizações do sistema; movimento jurisdicional e do judiciário; e informações detalhadas sobre os estabelecimentos prisionais (FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 110-115). Por fim, o documento fazia referências à necessidade de se refletir sobre o arranjo organizacional a ser construído para o funcionamento e manutenção do sistema.

Tendo se passado mais de vinte anos da realização deste trabalho, pouco se avançou na construção de um sistema nacional de estatísticas e na elaboração de um arcabouço institucional que o sustente. A despeito da existência, hoje, de dois sistemas nacionais de dados dedicados (Infoseg – pessoas procuradas e com ficha policial; e Infopen – sistema nacional de informações penitenciárias), da presença de um marco regulatório nacional³ que orienta a construção de um sistema nacional de estatísticas no Ministério da Justiça, vinculado ao Susp – Sistema Único de Segurança Pública, da construção de instrumentos de coleta que procuram se adequar à diversidade de concepções e categorias de registro existentes no país e da vinculação da disponibilidade de liberação de recursos à obrigatoriedade de preenchimento e envio das informações, o resultado obtido até o momento, apesar do imenso avanço institucional que o esforço evidencia, é ainda bastante precário, tal como aponta Lima (2004; 2006). A maioria das informações disponíveis refere-se apenas aos anos de 2004 e 2005 e, mesmo assim, com uma série de deficiências na abrangência dos dados e em sua confiabilidade.

Publicação do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2007, p. 90-92), procurando sistematizar estas informações, evidencia, analisando as diferenças regionais extremamente significativas encontradas nas estatísticas, que

sem negar a existência, de fato, de diferenciais estaduais expressivos de violência extrema, é preciso reconhecer que a qualidade e a cobertura dos registros de mortalidade pelos Estados podem ser um componente importante para se explicar tal amplitude. [...] Somente com avaliações críticas sobre as fontes de dados, com a exploração de suas potencialidades e demonstração das limitações, é que se poderá alcançar o padrão que hoje gozam algumas estatísticas sociais e econômicas do país.

Assim, a análise conclui, primeiramente, que os dados existentes podem não ser suficientemente robustos para serem tomados como evidência empírica do que acontece. Por outro lado, mesmo diante desta problemática, as informações disponíveis apontam que variáveis de natureza socioeconômica e demográfica possuem associação com a questão da violência e também há evidências de que variáveis relacionadas ao funcionamento das organizações do sistema, especialmente para as polícias, têm força analítica e precisam ser mais bem estudadas e analisadas (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2007, p. 92), havendo, portanto, necessidade da consolidação de uma agenda nacional para monitoramento e avaliação das políticas de segurança pública e das instituições policiais. O mesmo texto também aponta que

a heterogeneidade de classificações, a inexistência de um marco legal nacional sobre critérios de preenchimento e coordenação de dados, bem como a fragilidade de grande parte das análises disponíveis realça a urgência que o debate sobre a produção, uso e acesso às estatísticas públicas sobre criminalidade deve assumir na definição de uma agenda comum às várias esferas de poder e governo no Brasil. [...] (Assim dever-se-ia) explicitar a necessidade de se investir na construção de um efetivo sistema nacional de indicadores com regras compatíveis para todas as unidades da federação e com obrigatoriedade da

transparência e compartilhamento dos dados, sejam eles oriundos de registros policiais ou de pesquisas de vitimização (FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA, 2007, p. 98).

Como exemplo das precariedades colocadas, apesar da heterogeneidade verificada em nível nacional, será analisada, neste artigo, a questão das estatísticas oficiais de criminalidade e de justiça criminal em Minas Gerais.

A despeito de o Estado não possuir uma legislação que obrigue as organizações policiais ou a Secretaria de Estado responsável a divulgar a contabilidade oficial de crimes,⁴ Minas Gerais inovou ao sistematizar e disponibilizar à população, ainda em 1997, as estatísticas policiais registradas pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), por meio de convênio entre a Fundação João Pinheiro, a UFMG, a PMMG e a Fapemig – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais. O trabalho produzido, aliado a desenvolvimentos internos às organizações policiais e ao sistema de justiça criminal em Minas Gerais reforçou a cultura, especialmente na PMMG, do planejamento operacional baseado em informações estatísticas, o que propiciou o desenvolvimento de uma série de estratégias operacionais e políticas públicas de segurança pública, tais como o georreferenciamento de ocorrências e o uso intensivo de análise de crime pela organização policial, além da criação do Igesp, ferramenta de gestão da segurança pública baseada no modelo do COMPSTAT, da Polícia de Nova York (CRUZ; BATITUCCI, 2006).

A partir de 2004 foi celebrado convênio entre a Secretaria de Estado de Defesa Social – Seds e a Fundação João Pinheiro para a criação dos *Boletins e Anuários de Informações Criminais*, sistematização e divulgação das estatísticas policiais de Minas Gerais, através de publicações voltadas ao público leigo, produzidas em linguagem de fácil assimilação, mas sem abrir mão da consistência e da qualidade da informação disponibilizada.⁵ Também a partir de 2004 foi financiada uma pesquisa de vitimização na RMBH, realizada pela UFMG em 2006, mas que permanece, até o momento, não divulgada pelo governo do Estado. Além dessas iniciativas, ressalta-se a implantação

do Sids – Sistema Integrado de Defesa Social. Conforme apontam Cruz e Batitucci (2006), o Sids foi estruturado a partir de dois centros: o Ciad – Centro Integrado de Atendimento e Despacho, responsável pelo atendimento ao cidadão através da integração, em um mesmo espaço físico, de todos os telefones de emergência (Polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiros e Disque-Denúncia) e da racionalização do atendimento à chamada ou demanda da comunidade, por meio do despacho unificado de viaturas policiais; e do Cinds – Centro de Informações em Defesa Social, cuja função é processar os dados de forma integrada, transformando-se no espaço organizacional responsável pelo desenvolvimento e implementação das informações subsidiárias à prevenção da criminalidade, investigação policial e execução penal.

Com a implantação do Marco Referencial de Gestão Prisional pela Seds, procurou-se a construção de indicadores que tanto subsidiassem a política prisional como informassem ao cidadão os seus resultados.

Essas e outras ações exemplificam o esforço institucional extremamente favorável que Minas Gerais vivenciou nos últimos anos para a consolidação de instrumentos de controle social das políticas de segurança, por exemplo, através do amadurecimento qualitativo da contabilidade oficial de crimes. Entretanto, muitas limitações ainda permanecem evidentes.

Em primeiro lugar, a implantação de muitas das políticas voltadas à publicização de informações criminais e ao arcabouço institucional que as sustenta permanecem incipientes (o Cinds, por exemplo, ainda não foi totalmente implantado e não é capaz de cumprir, plenamente, as atividades que para as quais foi criado). Em segundo lugar, ainda há muita resistência cultural e institucional à construção de um sistema estadual de estatísticas criminais (as informações produzidas pela Polícia Civil carecem de confiabilidade, abrangência e sistematização e, portanto, não são divulgadas pelo governo do Estado, a não ser os dados sobre homicídios). Em terceiro lugar, as informações do Infopen estadual ainda carecem de abrangência e confiabilidade e sua divulgação não é sistemática. E, finalmente, não existem quaisquer informações sistematizadas pelo Judiciário e pelo Ministério Público disponíveis, em bases regulares, à população e aos especialistas.

Portanto, em virtude dos enormes avanços percebidos nos últimos anos, a capacidade institucional do Estado de Minas Gerais na contabilização dos eventos de segurança pública e justiça criminal tem amadurecido, mas ainda necessita de um maior investimento tanto sistêmico como pontual.

Não há dúvida de que, ao lado das informações disponibilizadas pelo Estado de São Paulo (disponíveis no *site* da Secretaria de Segurança Pública e sistematizadas em banco de dados da Fundação Seade) e pelo Estado do Rio de Janeiro (disponibilizadas pelo Instituto de Segurança Pública – ISP), aquelas disponibilizadas em Minas Gerais constituem o “núcleo duro” do que há de mais avançado no país, neste campo. É evidente, entretanto, que mesmo no que se refere a estes três exemplos e, principalmente na construção de um sistema nacional, temos ainda, muito que avançar. Como ressalta Adorno (1993, p. 8), o problema básico reside na

articulação entre democracia, burocracias públicas de controle social e as formas legais das quais resultam tanto a criminalização de classes de comportamento, quanto a garantia de liberdades civis e a limitação efetiva do arbítrio do poder político e de suas agências.

O PAPEL DAS INSTITUIÇÕES DE PESQUISA E ESTATÍSTICA

As limitações até aqui apresentadas indicam a necessidade da institucionalização da participação de instituições de pesquisa na análise de dados e informações em segurança pública e justiça criminal no Brasil. Especialmente porque é só através da pesquisa sistemática que se poderá amadurecer institucionalmente o aparato de gestão de informações dos sistemas públicos de contabilidade oficial de crimes. A excepcional contribuição das pesquisas de vitimização para a evolução do conhecimento criminológico, tal como afirmam Cantor e Lynch (2000), é evidência disso.

No caso das estatísticas públicas ou oficiais, derivadas do entorno das atividades policiais, tal como percebidas pelos boletins de ocorrência, as infor-

mações podem ser interessantes para o dimensionamento espaço-temporal e incidência de determinado tipo de demanda, produzida através da denúncia de crimes ou atividades criminosas. Este tipo de informação permite mapeamento e georreferenciamento das ocorrências policiais (considerando-se, evidentemente, as questões apontadas anteriormente), o que poderá gerar impacto sensível no planejamento operacional das próprias organizações policiais. Este tipo de informação também oferece a possibilidade de acompanhamento no tempo, isto é, através da construção de médias ou tendências que permitam algum grau de previsibilidade sobre o comportamento das taxas, como, por exemplo, aquelas fruto da análise de Huff-Corzine et al. (1986) e Land et al. (1990). Evidentemente, como têm base local, estas estatísticas permitem, ainda, a confecção de estudos bastante específicos, situacionais (ruas, bairros ou regiões da cidade), o que permitirá razoável confiabilidade e alto grau de comparabilidade tanto em nível local (cidades) como regional, estadual ou mesmo federal, se os dados forem coletados da mesma forma. Além disso, algum grau de informação pode ser conseguido sobre a vítima de um determinado tipo de crime, apesar desta informação não ser valorizada pelas organizações policiais (PAIXÃO, 1982), uma vez que, na maioria dos casos, é esta mesma vítima, parente, conhecido ou vizinho que demanda o registro da ocorrência.

Registros administrativos policiais constituem importante fonte de informações, também, sobre as próprias organizações policiais que os produzem, dado que revelam uma série de questões institucionais e culturais, conforme já colocado anteriormente. Boletins de Ocorrência, entretanto, não são uma boa

fonte de informações sobre agentes, pois estão (pelo menos no Brasil) voltados para a ocorrência do crime e não para as características dos criminosos, que são coletadas muito mais a partir da percepção ou impressões da vítima ou “antecipadas” pelos policiais, tal como já colocado. Para estes, por outro lado, têm-se todas as possibilidades abertas por estatísticas produzidas pela justiça e pelos órgãos de organização ou gestão penitenciária.

Apesar dos sistemas do Judiciário brasileiro, via de regra, não terem sido construídos para análises criminológicas (LIMA, 2006), as bases de dados e os documentos da Justiça (especialmente o processo judicial) podem ser uma importante fonte de informações para vítimas, contexto das ocorrências de crimes e, especialmente, para criminosos. Infelizmente, não existem iniciativas sistemáticas para a realização de censos prisionais nacionais ou regionais e as informações do Departamento Penitenciário Nacional (Depen – MJ) são bastante assistemáticas (FIGUEIREDO, 2007) e trazem uma série de inconsistências.

Nesse sentido, uma segunda e importantíssima função, que pode também ser operacionalizada através das instituições de pesquisa no Brasil, refere-se à *certificação de qualidade* das informações produzidas pelas burocracias públicas, na direção de dotar os sistemas de gestão de informação em segurança pública e justiça criminal de robustez institucional e previsibilidade operacional. É somente através da despersonalização e do rompimento do insulamento institucional dos sistemas de produção de informações que caminharemos na direção da construção de um sistema nacional que nos permita acesso irrestrito e de qualidade às informações em segurança pública.

Notas

1. Processo n. 024-90-6907852.
2. Ver, a este respeito, Fundação João Pinheiro (1987) e Paixão (1986).
3. Disponível em: <www.mj.gov.br/senasp/mapa/meto.htm>.
4. O Estado de São Paulo possui legislação desta natureza, que obriga a Secretaria de Segurança Pública a divulgar o mo-

vimento da criminalidade trimestralmente no Diário Oficial, a Lei n. 9.155/1995.

5. Os Anuários e Boletins de Informações Criminais vêm sendo produzidos continuamente, desde 2004, com regularidade trimestral, cobrindo informações disponíveis desde 2002. Até o momento já foram publicados 12 números, disponíveis na página da Fundação João Pinheiro e da Seds.

Referências Bibliográficas

- ADORNO, S. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. *Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais*, BIB, n. 35, 1993.
- _____. Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, Coimbra, n. 33, 1991.
- BATTUCCI, E.C.; CRUZ, M.V.G. da.; SILVA, B.I. da. *Fluxo do crime de homicídio no sistema de justiça criminal de Minas Gerais*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 30., *Artigo* apresentado no Seminário Temático 1, 24 a 28 de out. 2006. Caxambu, MG, 2006. Disponível em: <www.anpocs.org.br>.
- BLOCK, R. Measuring victimization: effects of methodology, sampling and fielding. In: FRATE, A.A.; ZVEKIC, U.; VAN DIJK, J.J.M. (Ed.). *Understanding Crime: experiences of crime control*. Roma, Unicri, 1993.
- CANTOR, D.; LYNCH, J.P. Self-report surveys as measures of crime and criminal victimization. In: DUFFEE, D. (Ed.). *Criminal Justice 2000*. Washington, D.C.: National Institute of Justice, 2000. v. 4. p. 85-138.
- CHILTON, R.; JARVIS, J. Victims and offenders in two crime statistics programs. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 15, n. 2, 1999.
- COELHO, E.C. A criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. *Revista de Administração Pública*, Rio de Janeiro, v. 12, n. 2, p. 139-161, 1978.
- CRUZ, M.V.G. da.; BATTUCCI, E.C. Novos meios de articulação institucional na segurança pública: estudo de caso em Belo Horizonte – MG. In: SLAKMON, C.; MACHADO, M.R.; BOTTINI, P.C. *Novas direções na governança da Justiça e Segurança Pública*. Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006.
- FIGUEIREDO, A.M. de. *A atividade finalística da administração prisional e a gestão da informação*. (Monografia) – Administração Pública da Fundação João Pinheiro, Belo Horizonte, 2007.
- FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2007.
- FROHMANN, L. Convictability and Discordant Locales: reproducing race, class and gender ideologies in prosecutorial decision-making. *Law and Society Review*, v. 31, n. 3, p. 531-555, 1997.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Indicadores sociais de criminalidade*. Belo Horizonte, 1987.
- HUFF-CORZINE, L.; CORZINE, J.; MOORE, D.C. Southern exposure: deciphering the south's influence on homicide rates. *Social Forces*, v. 64, n. 4, p. 906-924, June 1986.
- JOHNSON, D.T. The organization of prosecution and the possibility of Order. *Law and Society Review*, v. 32, n. 2, p. 247-308, 1998.
- KANT de LIMA, R. Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In: GOMES, L.G.; BARBOSA, L.; DRUMMOND, J.A. (Org.). *O Brasil não é para principiantes*. Rio de Janeiro: FGV, 2001.
- _____. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- LAND, K.C.; McCALL, P.L.; COHEN, L.E. Structural covariates of homicide rates: are there any invariances across time and social space? *American Journal of Sociology*, v. 95, n. 4, p. 922-963, January 1990.
- LIMA, R.S. de. *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. Tese (Doutorado) – USP, São Paulo, 2006.
- _____. *Conhecimento, segredo e opacidade: a disputa entre elos articuladores de ações estatais de pacificação social*. In: REUNIÃO ANUAL DA ANPOCS, 28., Caxambu, MG, 2004.
- MELLO JORGE, M.H.P.; GAWRYSZEWSKI, V.P.; LATORRE, M.R.D. Análise dos dados de mortalidade. *Revista de Saúde Pública*, v. 31, ago. 1997. Suplemento.
- MESQUITA, M. Violência, segurança e justiça: a construção da impunidade. *Revista de Administração Pública*, v. 32, n. 2, mar./abr. 1998.
- MINAYO, M.C. de S. A violência social sob a perspectiva da Saúde Pública. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 10, n. 1, 1994. Suplemento.
- MISSE, M. *Crime e violência no Brasil Contemporâneo*. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2006. cap. 4. p. 53-88.
- _____. *Cidadania e criminalização no Brasil: o problema da contabilidade oficial de crimes*. 1995. Mimeografado.
- MISSE, M.; VARGAS, J. *A produção decisória do Sistema de Justiça Criminal no Rio de Janeiro, ontem e hoje: um estudo preliminar*. In: ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS, 31., Caxambu, MG, 2007. *Artigo* apresentado no ST07, 2007. Disponível em: <www.anpocs.org.br>.
- _____. *O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1997-2001: comparação e análise*. In: CONGRESSO BRASILEIRO DE SOCIOLOGIA, 13., 2006, Recife, PE. *Artigo* apresentado no GT30, 2006. Disponível em: <www.sbsociologia.com.br>.
- MOSHER, C.J.; MIETHE, T.D.; PHILLIPS, D.M. *The Mismeasurement of Crime*. Thousand Oaks, Sage Publications, 2002.
- PAIXÃO, A.L. Crime, controle social e construção da democracia. In: O'DONNELL, G.; REIS, F.W. (Org.). *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo: Vértice-Revista dos Tribunais, 1988.

_____. *Políticas públicas de controle do crime e estatísticas oficiais de criminalidade*. In: SEMINÁRIO SOCIEDADE, VIOLÊNCIA E POLÍCIA. Recife, PE, Fundação Joaquim Nabuco, 1986.

_____. A organização policial numa área metropolitana. *Dados, Revista de Ciências Sociais*, São Paulo, v. 25, n. 1, 1982.

VARGAS, J. Familiares ou desconhecidos: a relação entre os protagonistas do estupro no fluxo do Sistema de Justiça Criminal. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 14, n. 40, jun. 1999.

ZALUAR, A. Qualidade dos dados: políticas públicas eficazes e democracia. In: CONFERÊNCIA NACIONAL DE ESTATÍSTICA, 4., Rio de Janeiro, 1996. v. 3. (Textos para Discussão).

EDUARDO CERQUEIRA BATITUCCI

*Mestre em Sociologia, Pesquisador e Coordenador do Núcleo de Estudos em
Segurança Pública da Fundação João Pinheiro.*
(eduardo.batitucci@fjp.mg.gov.br)

Artigo recebido em 29 de agosto de 2008.

Aprovado em 14 de outubro de 2008.

Como citar o artigo:

BATITUCCI, E.C. As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, v. 21, n. 1, p. 7-18, jan./jun. 2007. Disponível em: <<http://www.seade.gov.br>>; <<http://www.scielo.br>>.