



DIRETORIA DE ESTUDOS SOCIAIS



**UCAM / UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

FORUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

**1º Encontro:
CONCEITUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL
CRIME E RELATO I: AS BASES DE DADOS POLICIAIS**

Organização:

Daniel Cerqueira (IPEA)

Julita Lemgruber (CeseC/UCAM)

Leonarda Musameci (CeseC/UCAM)

JULHO DE 2000

FÓRUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

1º Encontro:

CONCEITUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL

CRIME E RELATO I: AS BASES DE DADOS POLICIAIS

ARTIGOS

INTRODUÇÃO

Daniel Cerqueira (IPEA)

SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL NO BRASIL: DILEMAS E PARADÓXOS

Roberto Kant de Lima (UFF)

SISTEMA E FUNÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Antônio C. Carbalho Branco (CESeC / UCAM)

O SISTEMA PENITENCIÁRIO BRASILEIRO

Julita Lengruber (CESeC / UCAM)

MEDINDO A CRIMINALIDADE: UM PANORAMA DOS PRINCIPAIS MÉTODOS E PROJETOS EXISTENTES

Tulio Kahn (ILANUD)

FONTES DE DADOS PRINCIPAIS EM ESTUDOS CRIMINOLÓGICOS: LIMITES E POTENCIAIS

Cláudio Beato (CRISP / UFMG)

REGISTROS CRIMINAIS DA POLÍCIA NO RIO DE JANEIRO: PROBLEMAS DE CONFIABILIDADE E VALIDADE

Ignacio Cano (ISER)

REGISTROS DE OCORRÊNCIA DA PCERJ COMO FONTE DE INFORMAÇÕES CRIMINAIS

Jaqueline Muniz (CESeC/UCAM)

***Fórum de Debates: “Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil:
Uma Discussão sobre a Base de Dados e Questões Metodológicas”***

Daniel Cerqueira

A violência é uma das questões que mais tem preocupado a sociedade brasileira e algumas de suas mais importantes lideranças políticas e econômicas nos últimos anos. Isso se explica pelos seus efeitos deletérios sobre qualidade de vida da população assim como sobre o desenvolvimento sócio-econômico do país. Convergentes com essa crescente preocupação, uma ampla gama de instituições governamentais e não-governamentais vêm se debruçando sobre o tema, no sentido de entender melhor sua natureza, suas causas, suas conseqüências e melhores formas de alocação de recursos sociais e nos aparatos de segurança pública dos estados.

Diversos esforços vêm sendo realizados por parte dessas instituições para ampliar a capacidade de interpretação do fenômenos relacionados à violência e criminalidade no país. De fato, ao longo da última década, diversas pesquisas foram conduzidas levantando dados sobre vitimização, atendimento hospitalar, óbitos, registros policiais e penitenciários, entre outros. No seu conjunto, essas pesquisas fornecem dados que permitem a investigação de um espectro relativamente amplo sobre a questão da violência e da criminalidade no país.

Embora o volume de informações e pesquisas tenha se ampliado bastante nos últimos anos, é possível encontrar enormes lacunas. Mais especificamente no que diz respeito aos trabalhos no campo da economia. Conforme notou Carneiro¹, “tais pesquisas praticamente não existem no Brasil”. Em boa medida, isso se explica não apenas pela escassez de dados, mas também pelo fato de que essas bases de dados se encontram dispersas, levando a que os pesquisadores tenham maior dificuldade de trocar informações e experiências na utilização dessas bases.

¹ Ver Carneiro, Leandro In “Violent Crime in Latin America Cities: Rio de Janeiro and São Paulo. Research Report. World Bank. January 2000.

Procuramos com o presente projeto exatamente preencher essa importante lacuna que existe no Brasil no que tange à pesquisa aplicada no tema de criminalidade e segurança pública, em torno da formação de uma rede de pesquisa e de base de dados, além de criar uma agenda de pesquisas que possa servir de amparo à formulação de políticas de segurança pública no Brasil.

Dentre alguns objetivos específicos, visamos:

- ✓ Apresentar e discutir as características das principais bases de dados existentes sobre violência e criminalidade no Brasil, seus problemas metodológicos, lacunas existentes e sugestões para implementar melhorias nos sistemas de informações;
- ✓ Iniciar uma construção de uma rede entre instituições e pesquisadores e interessados no tema, de forma a permitir uma maior troca de informações sobre as bases de dados disponíveis;
- ✓ Disponibilizar aos pesquisadores o estado das artes acerca das pesquisas e bases de dados sobre violência e criminalidade no Brasil;

METODOLOGIA E ATIVIDADES

O Fórum de Debates em Violência, Criminalidade e Segurança Pública, será constituído por um ciclo de 6 encontros, normalmente na última sexta-feira do mês, no auditório do IPEA/RJ no 10º andar. Genericamente, se procurará em cada um desses encontros analisar as grandes questões pertinentes processo da violência e criminalidade, bem como o tratamento à questão dado pelos poderes públicos constituídos. Para cada uma dessas questões se procurará analisar e relacionar os elementos fundamentais; como tais questões poderiam ser respondidas; quais são os dados disponíveis que permitiriam uma virtual resposta; suas limitações e problemas metodológicos. Essa estrutura permitirá não apenas que se investigue com grande profundidade as questões referentes os temas elencados mas que se gere, sobretudo, uma agenda de pesquisas aplicadas para o Brasil.

O Diagrama 1 ilustra o conjunto de temas que serão alvo dos debates, bem como a dinâmica dos encontros. Basicamente, o que se procura entender são as especificidades subjacentes às atividades relacionadas à criminalidade e segurança pública no Brasil. Abaixo, seguem as principais linhas de discussão para cada encontro

Encontros 1 e 2

- ✓ CONCEITUAÇÃO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL
- ✓ CRIME E RELATO I: AS BASES DE DADOS POLICIAIS
- ✓ CRIME E RELATO II: BASE DE DADOS DA SAÚDE E PESQUISAS DE VITIMIZAÇÃO

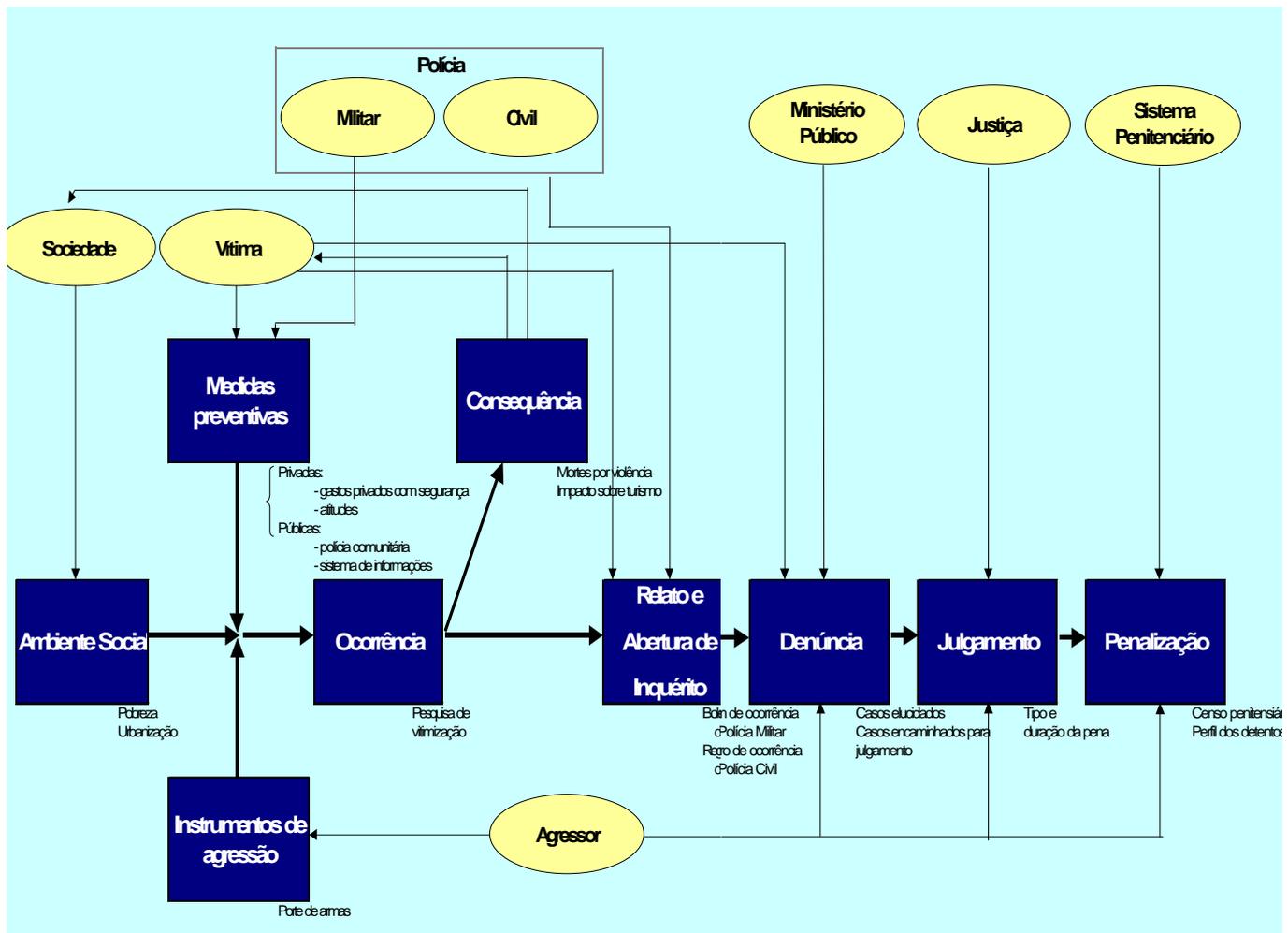
Iniciaremos o nosso debate pautando a ocorrência da criminalidade propriamente dita, à luz o das bases de dados existentes, diga-se bases de dados criminais, de saúde e provenientes das pesquisas domiciliares de vitimização. Muitas questões poderiam aí ser formuladas como as referentes ao ambiente em que ocorrem os fatos – que englobam relações interpessoais, institucionais e de cunho mais estrutural –, sobre o qual poder-se-ia inferir acerca das dinâmicas criminais e diferentes motivações que levariam à criminalidade. Contudo, nosso maior propósito, mais do que discorrer sobre tais questões, consiste em avaliar o processo de geração de dados criminais no Brasil, suas deficiências e sugestões metodológicas que virtualmente possam significar um aprimoramento na qualidade de tais dados.

Encontro 3

- ✓ AVERIGUAÇÃO E INQUÉRITO POLICIAL
- ✓ DENÚNCIA E ABERTURA DE PROCESSO / MINISTÉRIO PÚBLICO

Dentre os crimes e delitos ocorridos numa determinada localidade, parte deles são relatados ao estado por meio dos registros de ocorrências, da polícia civil. A partir daí pode-se dar início ao processo de inquérito que poderá ser arquivado ou resultará no indiciamento de um suposto culpado ao Ministério Público. Nessa

DIAGRAMA 1 – ATORES, AMBIENTE E O FLUXO DAS INFORMAÇÕES NO SISTEMA DE SEGURANÇA E JUSTIÇA NO BRASIL



última possibilidade, o próprio Ministério Público instaura um processo a fim de que tenha elementos para denunciar ou não a pessoa acusada ao judiciário.

O 3º Encontro discutirá e analisará as questões relativas a todo esse fluxo de atividades que envolvem a polícia e o ministério público, sendo desenvolvidos em dois blocos. Se procurará levantar as questões mais fundamentais a serem respondidas concernentes a esse processo, quais as bases de dados existentes, os estudos aplicados feitos no Brasil, questões metodológicas e sugestões para desenvolver os estudos em relação a esses tópicos, especificamente, já que neles estão as maiores lacunas no estado das artes das pesquisas em violência e criminalidade no Brasil.

Encontro 4

- ✓ JULGAMENTO E PENALIZAÇÃO / SISTEMA JUDICIÁRIO
- ✓ EXECUÇÃO DAS PENAS E REINserÇÃO / SISTEMA PENITENCIÁRIO

No que tange às questões relativas ao setor judiciário e penalização, dois grandes blocos de discussão serão levantados. Primeiro existe um conjunto de questões acerca do processo no âmbito do setor judiciário, no que diz respeito à justiça criminal, tempo de processo e tipos de erros envolvidos nas penalizações – de levar um inocente à cadeia ou de deixar solto alguém que tenha cometido um crime. Por outro lado, há uma grande discussão acerca da questão das penalizações, suas eficácias, penas alternativas, pena de morte, o papel das leis “mais duras” no sentido de coibir a violência e criminalidade, bem como os custos subjacentes a cada tipo de penalização.

Encontro 5

- ✓ CONSEQÜÊNCIAS E CUSTOS DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE
- ✓ ATITUDES E PREVENÇÃO

O objetivo desse seminário, por um lado, é discutir e analisar quais são as naturezas dos custos da violência e criminalidade no Brasil, a forma de medição e os problemas

metodológicos correlatos. Por outro lado, se analisará os aspectos que decorrem do ambiente de violência, que dizem respeito às perspectivas dos cidadãos e dos criminosos

Dentre os sub-temas que serão objeto de discussão, em referência ao primeiro tema, teremos os custos diretos com o sistema de saúde, o custo com a perda de capital humano, o custo com o sistema penitenciário e o custo com o sistema jurídico. Outro ponto ainda diz respeito aos custos econômicos diretos provenientes da destruição de riqueza, além dos custos indiretos decorrentes da desmobilização ou desvio de investimentos na economia.

Na última seção, se procurará discutir os métodos e instrumentos utilizados no sentido de discutir o comportamento, valoração, perspectivas e atitudes da sociedade em relação à questão da violência e criminalidade. Nesse bloco de discussão, ainda, procurar-se-á motivar uma discussão acerca dos métodos, formas e possibilidades de se compreender a questão da tecnologia do crime, bem como a motivação e o perfil do criminoso.

Encontro 6

- ✓ CONSTRUINDO UMA AGENDA DE PESQUISAS E DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A ÁREA DA SEGURANÇA
- ✓ DEBATE COM CONSULTORES INTERNACIONAIS

Se buscará com esse último encontro sintetizar as idéias debatidas ao longo do Fórum, as dificuldades encontradas e as soluções alternativas. A partir dessa síntese procuraremos absorver um pouco do conhecimento dos consultores internacionais, no que diz respeito às suas experiências na construção de melhores sistemas informacionais relativos à criminalidade e às dificuldades e virtuais soluções, de acordo com as várias experiências internacionais.

O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL NO BRASIL: DILEMAS E PARADOXOS

ROBERTO KANT DE LIMA

Pesquisador de Produtividade do CNPq, Professor Titular de Antropologia, coordenador do Núcleo Fluminense de Estudos e Pesquisas (NUFEP) e do curso de *Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública*, da Universidade Federal Fluminense, em Niterói

e-mail: kant@web4u.com.br

A questão da justiça criminal e da segurança pública, no Brasil, tem ocupado cada vez mais espaço na mídia. Paralelamente, os seminários que congregam cientistas sociais começam a reunir informações provindas de investigações realizadas sobre o tema, estabelecendo-o como questão legítima de estudo. É verdade que ainda são incipientes os esforços visando agrupar estudiosos e pesquisadores em programas de ensino e pesquisa que tenham por objetivo reproduzir academicamente este campo do conhecimento.

Isto não tem sido assim em todos os países do ocidente. Em especial, os países de tradição anglo-americana têm substantivas tradições de estudo, pesquisa e divulgação de conhecimento sobre a ordem pública e as formas de sua legitimação, manutenção e reprodução. Até mesmo países de tradição germânica e latina, como a Alemanha e a França, tem reconhecido este campo do conhecimento como legítimo, capaz de subsidiar de forma eficaz a formulação e implementação de políticas públicas para o setor.

Por que, então, o Brasil – e seus pares latino-americanos – apresenta tanta dificuldade em debruçar-se cientificamente sobre essa questão? Sem querer generalizar para o resto da América Latina, na qual poderemos encontrar variações significativas ainda desconhecidas para a maioria de nós, acredito que é possível lançar algumas luzes sobre o caso brasileiro, se levarmos em conta as características já conhecidas de nossa cultura e sociedade.

Nos últimos vinte anos vários cientistas sociais, em especial antropólogos, têm insistido na presença de princípios paradoxais e características ambíguas na sociedade brasileira, marcada por uma espécie de dupla personalidade: pregamos explicitamente a igualdade entre todos os indivíduos que compõe a sociedade, de onde decorre que os naturais desentendimentos entre eles, causados por seus interesses, em princípio divergentes, deverão ser administrados através de negociações entre partes formalmente iguais, embora substantivamente distintas. Quer dizer, negros, brancos e índios, mulheres, homens e homossexuais, pobres, remediados e ricos, etc., serão considerados formalmente iguais no que toca à negociação de seus direitos e deveres em público. Este processo de negociação permanente é considerado capaz de emprestar à sociedade uma dinâmica democrática e um formato flexível, como em um paralelepípedo, em que os diferentes estratos sociais se encontram em permanente mobilidade e cada indivíduo/elemento tem sua própria trajetória, uma vez que a base e o topo têm a mesma superfície. Para que a ordem pública se mantenha, então, é necessário haver consenso sobre as regras que vão gerir a administração desses conflitos, cuja legitimidade advém de sua explicitude e universalidade, referidas necessariamente a um determinado contexto, o que lhes empresta univocidade - significado único - e literalidade: isto é, em um determinado local, as regras de convivência em público são facilmente identificáveis e valem para todos da mesma maneira. A principal estratégia de controle social é a prevenção dos conflitos pelo controle disciplinar dos indivíduos, que devem ser capazes de internalizar valores apropriados à convivência social em público, embora com respeito a seus modos de vida particulares.

Esta visão democrática, igualitária e individualista da sociedade, entretanto, convive em nossa sociedade com uma outra, que permanece implícita - mas claramente detectável à observação - onde a sociedade, à maneira de uma pirâmide, é constituída de segmentos desiguais e complementares. Aqui as diferenças que produzem inevitáveis conflitos de interesses são reduzidas a sua significação inicial dada por uma relação fixa com contextos mais amplos do todo social. As diferenças não exprimem igualdade formal, mas desigualdade formal, própria da lógica da complementaridade, onde cada um tem o seu lugar previamente

definido na estrutura social. A estratégia de controle social, aqui, é repressiva, visando manter o **statu quo ante** a qualquer preço, sob pena de desmoronar-se toda a estrutura social.

Diferentemente de uma sociedade aristocrática, entretanto, onde os eixos que organizam a desigualdade política, econômica, jurídica e social se encontram claramente demarcados, aqui, porque somos explicitamente uma República, onde tais desigualdades não podem ser juridicamente marcadas, tais eixos, embora claramente presentes na estrutura do mercado a que todos estamos, hoje, submetidos, não poderiam e não deveriam produzir desigualdade de tratamento político-jurídico aos segmentos da sociedade e aos indivíduos que os compõe.

À falta dessa definição estruturada em torno de eixos explícitos de legitimação da desigualdade, cabe a todos nós mas, principalmente, às instituições encarregadas de administrar conflitos no espaço público, em cada caso, aplicar particularizadamente as regras disponíveis - sempre gerais, nunca locais - de acordo com o status de cada um, sob pena de estar cometendo injustiça irreparável ao não se conformar com a desigualdade social implicitamente reconhecida.

Desigualdade esta inconcebível juridicamente em uma República, mas cuja existência, nesse contexto de ambigüidade em que nossa sociedade se move, goza de confortável invisibilidade. Para dar alguns exemplos, a legislação processual penal admite tratamento diferenciado a pessoas que são acusadas de cometer infrações, não em função das infrações, mas em função da “qualidade” dessas pessoas, consagrando, inclusive, a presença de instrução superior como um desses elementos de distinção. A presença de métodos oficialmente sigilosos de produção da verdade, como é o caso do inquérito policial, próprios de sociedades de desiguais, que querem circunscrever os efeitos da explicitação dos conflitos aos limites de uma estrutura que se representa como fixa e imutável, confirmam esta naturalização da desigualdade própria de nossa consciência cultural: as pessoas são consideradas naturalmente desiguais.

Ora, mas é claro que isto tudo não está na lei sem que esteja na sociedade. Nosso Código de Processo Penal, nunca discutido ampla e democraticamente pelos cidadãos que a ele submetem sua liberdade, apenas expressa a cultura presente em nosso cotidiano, responsável pela naturalização do que se convencionou chamar de práticas autoritárias – categoria apropriada para definir o abuso de poder em sociedades igualitárias – mas que os antropólogos preferem denominar de hierárquicas, justamente porque não se constituem em abuso, mas em cumprimento de preceitos estruturais de desigualdade.

Estas características emprestam ao denominado *espaço público* – ou esfera pública – no Brasil, certas peculiaridades, percebidas pelos operadores do sistema de justiça e segurança pública como características de nossa sociedade, que impõe a seu comportamento cotidiano a constante e inevitável negociação da aplicação particularizada das regras na esfera pública. Assim, aqueles que estão explicitamente inseridos como interlocutores no espaço público, vêm como legítima a sua apropriação particularizada e individual, não universal e coletiva. Surge daí o desprestígio da obediência literal à lei e a sua aplicação coletiva e universal – igualmente a todos - por parte de autoridades e da população, por esta prática se identificar com uma injustiça: sobrepor um sistema explicitamente igualitário a um sistema implicitamente hierárquico. Em troca, vivemos o prestígio da autoridade interpretativa, sempre fluida e contextual, seja do síndico, seja do guarda de trânsito, do delegado, do promotor ou do juiz. É como se a um paralelepípedo desenhado em linhas cheias se sobrepusesse uma pirâmide tracejada.

A consequência perversa deste sistema é que, ao invés de enfatizar mecanismos de construção da ordem, enfatiza sistemas de manutenção da ordem, através de estratégias repressivas, em geral a cargo dos organismos policiais, vistas como necessárias à administração deste paradoxo. Estas estratégias ora são militares - fundadas nas técnicas de destruição do inimigo, a origem mais evidente da explicitação do conflito, visto como perigosamente desagregador – ora são jurídicas, voltadas para a punição das infrações. Nenhuma delas, é claro, é adequada à construção e manutenção de uma ordem pública democrática, que deve ser baseada na negociação pública dos interesses divergentes de partes iguais.

O SISTEMA JUDICIÁRIO CRIMINAL BRASILEIRO: CARACTERÍSTICAS GERAIS

O sistema brasileiro se apresenta como um mosaico de "sistemas de verdade", tanto em suas disposições constitucionais, como em suas disposições judiciárias e policiais. Mais ainda, por não reconhecer, explicitamente, que tais sistemas existem, o sistema judicial criminal permite que estas diferentes lógicas sejam usadas alternativa e alternadamente, embora as verdades por elas produzidas se desqualifiquem umas às outras, o que redundava em verdadeira "dissonância cognitiva", tanto para os operadores do sistema como para a população em geral.

Estas diferentes disposições podem coexistir porque, por um artifício da chamada "dogmática jurídica", as normas jurídicas encontram-se hierarquizadas e se anulam automática e reciprocamente quando entram em contradição, observando-se, para resolver os conflitos entre elas, a rígida hierarquia em que, teoricamente, se encontram dispostas. Esta doutrina, portanto, como todo conhecimento dogmático, não deixa espaço para que se explicitem as diferentes tradições e a sua história, que imprimem significados distintos a procedimentos semelhantes.

No topo desta hierarquia de normas temos os *princípios constitucionais*. Estes, aparentemente, são assemelhados àqueles do **due process of law** dos EUA: asseguram a presunção da inocência, o direito à defesa - chamado de *princípio do contraditório* - conferindo, entretanto, um outro direito, chamado de *ampla defesa*, pelo qual os acusados podem e devem usar todos os recursos possíveis em sua defesa. Ora, este sistema traz em si algumas contradições: a primeira é que *não* é um **due process of law** - expressão erroneamente traduzida em português de forma demasiado livre e apressada como "devido processo legal" - pois esta instituição jurídico-política dos EUA é uma *opção* do acusado, a quem é *devido*, pelo Estado, um determinado procedimento judicial, em condições estipuladas pela quinta e sexta emenda constitucionais. Estas incluem, entre outros, o direito a um **speedy trial** - um julgamento rápido, o que não existe em nosso sistema de julgamentos obrigatórios e de temporalidade própria; outra característica é a de que, não havendo **exclusionary rules** - regras de exclusão das evidências levadas a juízo, nem uma hierarquia de provas - que separe, ao final do julgamento, os fatos

provados daqueles que não o foram - tudo, literalmente, pode ser alegado em defesa - ou em acusação - no processo, o que produz uma parafernália de elementos tanto mais ampla quanto mais abundantes forem os recursos do acusado e dos acusadores; finalmente, ao assegurar constitucionalmente o direito de o acusado não se auto-incriminar (direito ao silêncio), não se criminaliza, como no direito anglo-americano, a mentira dita pelo réu em sua defesa, o que implica não haver, no Brasil, a possibilidade de condenação por **perjury**, somente por falso testemunho(²).

A seguir, temos o *Código de Processo Penal*, que regula três formas de produção da verdade: a policial, a judicial e a do Tribunal do Júri. Tais formas encontram-se, no Código, hierarquizadas explicitamente: no inquérito policial o procedimento da polícia judiciária, oficialmente, é "administrativo", não judicial e, por isso, inquisitorial, não se regendo pelo princípio do contraditório; o procedimento judicial aplica-se à maioria dos crimes, e inicia-se, *obrigatoriamente*, quando há indícios suficientes de que um delito foi cometido e que sua autoria é presumida, com a *denúncia* da promotoria dando oportunidade à defesa, pois se regula pelo princípio do contraditório até a sentença do juiz que exprime seu convencimento justificado pelo exame do conteúdo dos autos; e, finalmente, o julgamento pelo Tribunal do Júri é um procedimento que se aplica apenas aos crimes intencionais contra a vida humana e se inicia por uma sentença judicial proferida por um juiz (pronúncia), após a realização da produção de informações, indícios e provas, durante o inquérito policial e a instrução judicial, comum a todos os processos judiciais criminais e também regida pelo contraditório e pela ampla defesa, em um processo que exige a presença do réu e que termina pelo veredito dos jurados.

Em sua Exposição de Motivos, o Código de Processo Penal também explica que o objetivo do processo judicial criminal é a descoberta da "verdade real", ou material, por oposição à "verdade formal" do processo civil, quer dizer, aquela que é levada ao juiz, por iniciativa das partes. Por isso, os juízes podem e devem tomar a iniciativa de trazer aos autos tudo o que pensarem interessar ao processo, *ex-officio*, para formar o seu "livre convencimento"

² Recentes acontecimentos envolvendo o comparecimento de um ex-presidente do Banco Central do Brasil a uma Comissão parlamentar de Inquérito (CPI) do Legislativo demonstraram claramente essa contradição, habilmente explorada pelo advogado da "testemunha", já meio réu no procedimento legislativo, e futuro acusado em processo judicial, no qual terá, legal, legítima e alternativamente, o direito de dizer a verdade, de mentir ou de permanecer calado, enquanto réu.

examinando a "prova dos autos", quer dizer, todos os elementos que se encontram registrados, por escrito, nos volumes que formam os processos judiciais e os inquéritos policiais. Como já disse, não há, no direito brasileiro, uma hierarquia explícita e obrigatória de provas, podendo ser examinados todos os elementos que constarem do processo, inclusive os resultantes não só da iniciativa do juiz, como das partes, no exercício do direito constitucional de acusação e ampla defesa, na busca da verdade **beyond any doubt**.

Há outros procedimentos, instituídos pela lei 9099/95, que criou os Juizados Especiais Criminais, vinculados à diferente natureza das infrações, quando a pena prevista é de, no máximo, um ano, para contravenções ou crimes de pequeno potencial ofensivo. Nestes casos, uma vez feita a ocorrência na polícia, as partes comparecem perante um conciliador, que tenta promover um entendimento. Se este não é possível, verifica-se uma transação penal, que aplica penas alternativas aos eventuais culpados, como prestação de serviços comunitários, pagamento de cestas básicas para entidades assistenciais, etc. Entretanto, como a vítima é quem define o potencial ofensivo do crime, há sempre a possibilidade de renúncia da parte ofendida, o que extingue o procedimento penal.

O INQUÉRITO POLICIAL:

Na expressão exemplar de um delegado de polícia, o inquérito policial é "um procedimento do Estado contra tudo e contra todos para apurar a verdade dos fatos". Assim, o inquérito policial é um procedimento no qual quem detem a iniciativa é um Estado imaginário, todo poderoso, onipresente e onisciente, sempre em sua busca incansável da verdade, representado pela autoridade policial, que, embora sendo um funcionário do Executivo, tem uma delegação do judiciário e a ele está subordinado quando da realização de investigações.

O procedimento judiciário policial, portanto, pode ser inquisitorial, conduzido em segredo, sem contraditório, porque ainda não há acusação. Entretanto, embora não seja legalmente permitida a negociação da culpa, ou da verdade, neste nível - como, aliás, em nenhum nível do processo criminal, que está em busca da "verdade real", como se viu - é lógico que a polícia *barganha*, negocia, oficiosa e/ou ilegalmente, em troca de algum tipo de vantagem,

tanto o que investiga, como o que os escrivães policiais escrevem nos "autos" do inquérito policial, o que se denomina, mesmo, por uma categoria específica: a "armação do processo".

Tais procedimentos, sempre ameaçados de ilegalidade, são sempre analisados ou como distorções, ou como desvios de comportamento, atribuídos a funcionários inescrupulosos. Entretanto, embora isto possa ser em alguns casos verdade, observei durante a pesquisa de campo certas regularidades que apontam para a consistência de tais procedimentos com um verdadeiro sistema de produção de verdade, de eficácia comprovada. Assim, a regulação da tortura de acordo com a gravidade da denúncia ou queixa e conforme a posição social dos envolvidos; a permissão da participação dos advogados nos inquéritos também de acordo com as diferentes posições que estes especialistas ocupam nos quadros profissionais; o registro - ou não - das ocorrências levadas ao conhecimento da polícia; a qualificação e tipificação - ou não - das infrações e crimes registrados e a abertura de *investigações preliminares*, que levam, ou não, ao arquivamento ou prosseguimento do inquérito policial; tudo isso de acordo com interesses manifestamente particularistas são, sem dúvida, algumas dessas práticas institucionalizadas (Kant de Lima , 1995).

Ora, muito depois de ter tido contato com tais práticas durante o trabalho de campo, pesquisas arquivísticas complementares, orientadas por colegas especialistas em história do processo, mostraram que os procedimentos observados eram muito semelhantes aos da "inquirição-devassa" do direito português ou da "inquisitio" do direito canônico: um procedimento sigiloso, que preliminarmente investiga, sem acusar, visando obter informações sobre perturbações da ordem denunciadas pública ou anonimamente; depois, averiguados os fatos, chama-se o suposto responsável para interrogá-lo, perguntando-lhe sobre o que já se sabe sobre ele, objetivando levá-lo a confessar; se o crime é leve e o acusado confessa, é repreendido, apenas; se o acusado não confessa, ou se o crime é grave, o acusado é "indiciado" e o processo é encaminhado à justiça criminal.

Estes procedimentos se justificavam em sociedades onde a desigualdade substantiva entre as partes era explícita: não se desejava manchar a reputação de homens de honra que podiam ser injustamente acusados, nem se desejava expor os despossuídos à ira dos poderosos

por eles maldosamente denunciados: o Estado, então, *compensava* essa desigualdade, assumindo a iniciativa da descoberta da verdade (Mendes de Almeida Jr., 1920) . Aqui, é evidente a produção de um *ethos* de suspeição sistemática motivado pelo desejo de evitar ou abafar a explicitação de conflitos, ou de punir aqueles que neles se envolvem, prejudicando a harmonia de uma sociedade de desiguais complementares, onde cada um tem o seu lugar.

O PROCESSO JUDICIAL:

Já vimos que o processo judicial se inicia pela *denúncia* do promotor - uma acusação pública que gera defesa - seguindo-se o interrogatório do acusado, agora réu. Neste interrogatório defesa e acusação não participam, ou participam apenas como assistentes. É um procedimento que se auto-justifica como sendo em defesa do réu, nitidamente inquisitorial, em que o juiz adverte, obrigatoriamente, o acusado, de que "seu silêncio poderá resultar em prejuízo de sua própria defesa", teoria e prática que parecem colocar-se, como já disse, nitidamente, em contradição com a presunção da inocência identificada ao silêncio do réu e ao *direito de não incriminar-se* do dispositivo constitucional³.

Em compensação, se o silêncio pode vir em prejuízo da própria defesa – como diz o brocardo, *quem cala, consente* - o réu pode mentir livremente, pois apenas as pessoas verdadeiramente arrependidas confessam a verdade. O crime de "falso testemunho", diferentemente do crime de **perjury**, só pode ser alegado contra as testemunhas⁴.

A seguir, "reperguntam-se" todas as testemunhas que já depuseram na polícia, com a assistência oficial e legal da defesa e da acusação. Tal assistência, obviamente, varia de acordo

³ O direito de não incriminar-se substituiu na tradição anglo-americana **the right to stay mute**, que era o direito de nada declarar diante das acusações formuladas publicamente e assim escapar a qualquer tipo de avaliação judicial, embora sujeitasse quem dele se servia à "la peine forte et dure", que terminava por, eventualmente, matá-lo. Para evitar isso, quando o acusado se calava diante das acusações, convencionou-se que seu representante, por ele, declarava-se **not guilty**, o que dava prosseguimento ao processo. O silêncio, assim, formalmente, significa o oposto do que em nossa tradição, onde "quem cala, consente".

⁴ Note-se também que a auto-acusação, quer dizer, a negociação da culpa pela admissão falsa de crime menor com o intuito de safar-se de crime maior, tradicionalmente punida pelo direito eclesiástico (Boschi, 1987), também é punida pelo Código Penal, o que contrasta tanto com a **police bargain**, quanto com a **plea bargain** do sistema judicial criminal dos EUA.

com as posses do acusado e se reflete no comparecimento qualificado - ou na ausência dele - das testemunhas do processo. Por várias circunstâncias (mudanças de residência e/ou de status social e civil, dificuldade de locomoção, doenças, mortes, etc.) são, em geral, as pessoas de melhor condição econômica ou, pelo menos, os réus soltos, que conseguem trazer, de novo, as mesmas testemunhas, assim como outras novas, para depor.

Embora se diga que este processo não é conduzido pelo juiz, mas pelo Ministério Público, não caracterizando, assim, um *inquérito judicial* propriamente dito, a ênfase no papel do juiz é manifesta, seja na iniciativa a ele atribuída de buscar a *verdade real*, crível além de qualquer dúvida, seja na condução exclusiva do interrogatório do réu, seja na tomada do depoimento das testemunhas, porque o juiz sempre interpreta as respostas dos ouvidos e interrogados, pois a ele são ditas todas as falas do processo para que, dite-as ou mande transcrevê-las para registro nos autos, pelo escrivão.

Durante o processo judicial, o réu pode permanecer preso ou em liberdade. Nos EUA, a fiança é a forma de soltar os réus e, como lá a ideologia é igualitária, aponta-se, por isso, forte discriminação econômica, pois os mais pobres tem sua defesa prejudicada, não só em função de seu pior estado psicológico, como também por não poderem produzir provas para sua defesa. Já no Brasil se as fianças não são caras, essa desigualdade se inscreve nos autos do inquérito policial - em que se registram as investigações contra os mais pobres, feitas sem advogado ou contra os mais ricos, *armadas* por eles com o consentimento da polícia. Esses depoimentos e confissões, registrados por escrito, estão *entranhados* nos autos pela não interrupção da numeração seqüencial de suas páginas, podendo servir ao convencimento do juiz (Kant de Lima, 1995).

Além disso, como já disse, importantes dispositivos legais de diferenciação de tratamento dos acusados, no Brasil, são a "prisão especial", que assegura condições privilegiadas na prisão, concedidas a certas categorias de pessoas- como, por exemplo, aquelas portadoras de instrução superior - , que vão desde a permanência em separado dos chamados "presos comuns", em acomodações especialmente destinadas a isto, até a "prisão domiciliar", cumprida na residência do acusado; e a "competência por prerrogativa de função", que retira certos acusados

do âmbito do julgamento preconizado para os cidadãos “comuns”, pelo juiz singular ou pelo júri, enviando-os para julgamento por seus supostos “pares”, situados em órgãos judiciais colegiados de instâncias superiores, como os Tribunais de Justiça e os Tribunais Superiores de terceira instância, ou o Supremo Tribunal Federal, mesmo no caso de terem cometido infrações comuns sem relação com suas atividades profissionais, como se o privilégio não fosse da função, mas da pessoa.

Finalmente, o juiz decide de acordo com seu "livre convencimento", fundado no conteúdo dos autos, os quais, como apontei, *trazem entranhados os registros do inquérito policial, com os depoimentos e confissões obtidas na polícia sem a presença oficial da defesa.* À oralidade, literalidade e explicitude de critérios de produção de fatos válidos dos procedimentos judiciais dos EUA, os procedimentos brasileiros apontam para o privilegiamento da escrita, da interpretação e da implicitude. O juiz - não mais o Estado, como no inquérito policial - é visto como um agente extremamente esclarecido, quase clarividente, capaz de formular um julgamento racional, imparcial e neutro, que *descubra* não só a "verdade real" dos fatos, mas as *verdadeiras intenções* dos agentes. É interessante notar que nesse contexto de formulação de “certezas jurídicas”, como aponta Malatesta, tenta-se minimizar aquilo que poderia assegurar ao juiz e ao público o absoluto acerto de sua "sentença": a confissão.

Nos casos dos crimes intencionais contra a vida humana, no entanto, o juiz singular não dá a palavra final. Nestes casos, ele formula uma sentença que "pronuncia" ou "impronuncia" o réu. Quando a sentença pronuncia o acusado, seu nome é inscrito no "rol dos culpados", registro do qual só sairá se absolvido no processo. Inicia-se, então o julgamento pelo Tribunal do Júri.

O JULGAMENTO PELO TRIBUNAL DO JÚRI:

Embora a maioria da literatura especializada procure estabelecer equivalências entre este nosso procedimento judicial e aquele da tradição anglo-americana, tais semelhanças são extremamente superficiais. Para começar, o nosso julgamento não é uma opção do acusado, como o do **trial by jury**, que é aplicado apenas aos que se declararem inocentes. A seguir, porque aqui ele é a culminância de vários procedimentos em que o acusado foi progressiva e

sistematicamente indiciado na polícia e sucessivamente denunciado e indiciado no processo judicial, decidindo-se, finalmente, "pronunciá-lo" e inscrever seu nome no "rol dos culpados". A presunção oficiosa, portanto, é de culpa, não de inocência. Note-se, também, que o **due process of law** é um procedimento constitucional universalmente disponível aos cidadãos, para ser aplicado de acordo com leis locais, que devem ser a todos os do lugar igualmente aplicadas. A universalidade depende, portanto, da definição do universo e do espaço público, coletivo, sempre limitado, ao qual se aplica em todos casos em que é devido pelo Estado. Em nosso caso, esta é uma instituição judiciária que se aplica obrigatoriamente, mas apenas a certos crimes, quando se faz a aplicação particularizada de uma lei geral - feita pelo legislativo federal - a casos específicos.

No **trial⁵ by jury** o juiz é o árbitro das regras de admissão de evidência que se apresentam, todas, durante o julgamento. Aqui, como já mencionei, o juiz é que está obrigado a procurar, por sua iniciativa a "verdade real" e se encontra obrigado, pelos critérios da "ampla defesa", à aceitabilidade de todas as evidências e indícios trazidos pelas partes ao processo, sob pena de provocar suas reações, passíveis de prejudicar a sua validade. O juiz lê os autos e os relata para os jurados, que dificilmente tem contato com seu conteúdo de outra forma: seu conhecimento sobre os fatos, enquanto operadores judiciais, portanto, é de segunda ou terceira mão. Também diferem os procedimentos na tomada de depoimentos: nos EUA são feitas **questions** durante a **examination** e **cross-examination** do acusado - que consentiu em depor - e das testemunhas, que não podem ser "interrogadas" - quer dizer, não podem ser perguntadas pelo que se supõe que elas sabem, ou deviam saber - nem podem ter suas respostas induzidas; aqui, ao contrário, há um interrogatório obrigatório do réu, baseado no que foi apurado durante o inquérito policial e a instrução judicial e não há regras para a tomada de depoimento de testemunhas.

Os árbitros, lá, são doze pessoas cuidadosamente selecionados de comum acordo entre defesa e acusação, apenas para aquele julgamento, dentre listas amplas de todos os eleitores ou de todos os residentes. Aqui, são sorteados de uma lista preparada anualmente, de antemão, pelo juiz, composta de pessoas de sua confiança ou a ele

indicadas por pessoas ou instituições fidedignas, da qual se sorteiam vinte e um por mes e, destes, sete para cada julgamento. Defesa e acusação tem direito a três recusas, sem justificação, cada.

O julgamento, aqui, verifica-se, em geral, em uma sala especialmente preparada, diante de uma platéia, que se senta de frente para o juiz, sobre cuja cabeça está, tradicionalmente, um crucifixo católico, representando a humanização da justiça. O promotor localiza-se ao lado do juiz, de frente para a platéia, e um escrivão senta-se do outro lado do juiz. Sentados em duas filas, junto a uma das paredes laterais, ficam os jurados, geralmente vestidos com uma espécie de pequena beca, à maneira dos outros serventuários da justiça. Junto à parede oposta, de frente para os jurados, senta-se o advogado, muitas vezes acima do réu, ficando este acomodado, também diante dos jurados, no chamado "banco dos réus". Não é raro que promotor e jurados ocupam o mesmo lado da sala, à direita do juiz. como no I Tribunal do Júri do Rio de Janeiro

Embora possa apresentar variantes, dependendo das orientações particulares de cada Juiz Presidente do Tribunal do Júri e da época em que o espaço do Tribunal foi construído, esta disposição inquisitorial do espaço contrasta fortemente com disposição **adversarial** do **trial by jury**, onde o acusado e sua defesa sentam-se lado a lado à acusação, de frente para o juiz e de costas para a platéia, tendo a um de seus lados os jurados, sentados na **jury box**. Caracteriza-se, assim, espacialmente, a igualdade ideológica entre as partes, considerando-se a promotoria como uma parte igual às outras, o que reforça a presunção ideológica de inocência, só passível de alteração por uma **reasonable doubt** (dúvida razoável), reconhecida pelos jurados.

No Brasil, o julgamento se inicia, após o sorteio e o compromisso dos jurados, por novo interrogatório do acusado. Após este procedimento, podem-se ouvir novas testemunhas, o que dificilmente ocorre, a não ser em julgamentos muito especiais. Dificilmente se ouvem, outra vez, as antigas - a não ser que tenham sido convencidas a mudar de opinião, pois há uma crença generalizada de que elas tendem a "atrapalhar" a argumentação de advogados e promotores, "confundindo" os jurados.

⁵ Para uma discussão sobre as diferenças entre *exame* e *inquérito* ver Foucault (1974,1977)

A parte mais importante do julgamento, portanto, é um debate, em que acusação e defesa se defrontam, durante duas horas, cada uma, com a possibilidade de prorrogação por mais uma hora, cada. Nesta verdadeira *disputatio* escolástica, os advogados e os promotores defendem "teses" opostas, que não podem encontrar-se jamais, sob pena de declarar-se "inepta" a defesa. Quer dizer, mesmo quando acusação e defesa concordam com a culpa ou com a inocência do acusado, têm que acusá-lo e defendê-lo em público, apresentando-se suas teses em oposição. A verdade, assim, não é construída a partir de um consenso, mas aparecerá com o resultado de um duelo, em que vencerá o mais forte, ou o "escolhido por Deus", como rezava a antiga tradição do sistema de "provas legais".

Os advogados também não costumam se ater aos autos, pois não ficam registros escritos de suas falas, diferentemente do procedimento dos EUA. Também podem mentir, pois estão sustentando a versão de um acusado que tem direito de continuar a mentir em causa própria durante seu novo interrogatório. Por isso, o conteúdo dos autos, embora lido em suas principais partes pelo juiz, em seu *relatório*, é posteriormente manipulado livremente tanto pela acusação quanto pela defesa.

Após este verdadeiro espetáculo quasi-teatral, sem que lhes tenham sido esclarecidos oficialmente quais os fatos efetivamente provados do processo, nem as suas implicações legais, como é obrigatório nos EUA, os jurados se recolhem a uma sala secreta, sem a presença do réu, na companhia do juiz, de um serventuário da justiça - que os acompanhou todo o tempo do julgamento para que não se comunicassem entre si nem com o público - de representantes da defesa e da acusação - o que difere da reunião secreta para discussão do processo e negociação do **verdict** dos doze jurados nos EUA, à qual ninguém pode assistir. Aí, novamente *proibidos de discutir entre si*, votam, secretamente, de acordo com sua consciência, colocando cédulas marcadas com *sim* ou *não* em uma urna em resposta a uma série de perguntas extremamente técnicas, que incluem o exame de agravantes e atenuantes, formuladas pelo juiz, com a anuência da acusação e da defesa (a quesitação), diferentemente do **guilty/not guilty** da arbitragem dos EUA.

Mais uma vez, o ritual da produção da verdade se revela distinto. Diferentemente da incomunicabilidade dos jurados dos EUA, que podem ser segregados para não se comunicarem com os outros segmentos da sociedade, mas que devem formar sua opinião, sua verdade coletiva, em conjunto, pelo consenso, muitas vezes de unanimidade obrigatória, a ser obtida entre doze pessoas, aqui a justificativa para a incomunicabilidade dos jurados entre si é a de que as pessoas, sozinhas, decidem melhor do que em conjunto, pois em conjunto podem influenciar-se uns aos outros, o que sempre degradará a qualidade de uma decisão coletiva, formulada por pessoas de antemão selecionadas pelo juiz como aptas para o exercício desta nobre função. Por isso, a votação é secreta e o número de jurados é ímpar. Esta argumentação é tirada das teorias sobre a psicologia das multidões, que tendiam a ver o júri como um tipo desses aglomerados incontroláveis. Nos EUA, a origem da decisão é um grupo que deve resolver suas diferenças pública e internamente, para exprimir-se coletivamente sobre uma verdade que a todos, universalmente, agrega; aqui, o grupo é um conjunto de indivíduos selecionados, que devem manter suas diferenças substantivas para exprimir-se em particular, de acordo, unicamente, com sua consciência individual e inspirados pelos valores cristãos.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Vê-se, assim, que o sistema de justiça criminal no Brasil, tanto em sua formulação constitucional recente como em suas formulações processuais tradicionais, combina uma série de princípios distintos para a produção da verdade jurídica que visa a administração dos conflitos criminalizados na sociedade. Os paradoxos provocados por essa combinação dificultam a compreensão totalizada do sistema, que se apresenta fragmentado institucionalmente e segmentado hierarquicamente. Ao invés de discutir essa lógica paradoxal, os agentes institucionais primam por acusar-se mutuamente, emprestando às outras partes a responsabilidade ou culpa pelo mau funcionamento do sistema ou, mesmo, à má atuação pontual de alguns de seus agentes. Esses ruídos, produzidos entre as diferentes partes do sistema, que agem de acordo com lógicas distintas, afetam profundamente sua credibilidade e, portanto, sua eficácia institucional, criando um clima de desconfiança na sociedade como um todo. Além do mais, o sistema expressa claramente um viés que tende à naturalização da desigualdade entre os diferentes segmentos que o compõe, transferida para o tratamento que presta a seus usuários, o

que acarreta nestes uma previsibilidade adversa quanto às possíveis soluções na administração institucional de seus conflitos, seja em que situação social se encontrem. Esta previsibilidade negativa certamente está na raiz da busca de outras soluções para tais conflitos, que redundam em crescente violência no cotidiano de nossa vida em sociedade.

Referências Bibliográficas

Kant de Lima, Roberto –

1995 – A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. RJ, Editora Forense, 2ª edição.

1997 – Polícia e exclusão na cultura judiciária. Tempo Social, revista de Sociologia da USP, vol 9, n° 1, maio, p. 169-184.

1999 - Polícia, justiça e sociedade no Brasil: uma abordagem comparativa dos modelos de administração de conflitos no espaço público, Revista de Sociologia e Política, Curitiba, n. 13, nov., p. 22-38

No prelo - Violência e Justiça: uma visão antropológica das formas de administração de conflitos no Brasil e nos EUA. Mosaico, Revista de Ciências Sociais, Departamento de Ciências Sociais, Centro de Estudos Gerais, Universidade Federal do Espírito Santo. Ano 3. Número 1. Volume 1

Mendes de Almeida Júnior, João –

1920 – O Processo Criminal Brasileiro. RJ, Typographia Baptista de Souza, 3ª edição aumentada, 2 vols.

SISTEMA E FUNÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Antonio Carlos Carballo Blanco

UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES

PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA

Centro de Estudos de Segurança e Cidadania

1. Introdução

Tradicionalmente o Estado brasileiro, sob os princípios que nortearam a política desenvolvimentista, priorizou seus esforços concentrando as iniciativas governamentais na dimensão econômica, relegando a segundo plano as interfaces e reflexos derivados, com significativa repercussão no ambiente social. A partir deste legado, foram reafirmadas metas e valores de natureza empresarial que se opunham as expectativas e demandas fundamentais da sociedade (saúde, educação, saneamento, habitação, geração de trabalho e renda etc). No âmbito da segurança pública a questão sofreu considerações, tratamento e intervenção sustentada pela ideologia da segurança nacional em detrimento de uma concepção mais próxima da realidade do cidadão.

Em linhas gerais, os indicadores de desenvolvimento da sociedade brasileira, ao longo dos últimos 50 (cinquenta) anos, demonstram, no âmbito da perspectiva do conflito, algumas condicionantes, desequilíbrios e desigualdades sócio-econômicas, que concorrem, direta ou indiretamente, para o agravamento do atual quadro de fragmentação social, geralmente “protagonizado” pelas taxas e índices de criminalidade e violência. O fluxo migratório para as grandes cidades associado a ocupação desordenada do solo urbano, o desemprego associado a situação de distribuição de renda, o apelo ao consumo aliado as péssimas condições de infraestrutura, equipamentos urbanos e serviços públicos vivenciada pelas comunidades populares que vivem em favelas, as demandas por cidadania associadas ao modelo institucional de distribuição de justiça e prestação jurisdicional são algumas das condicionantes que contribuem para o agravamento da segurança pública e comprometem a estabilidade das instituições democráticas.

O Rio de Janeiro de hoje, a exemplo do que ocorre em outras capitais do país, apresenta como principal indicador das condicionantes da sociabilidade, o crescimento acentuado dos sintomas de fragmentação social e de perda de identidade cultural, contribuindo assim, sobremaneira, para agravar os problemas de desintegração social entre os diversos segmentos e classes.

2. A Segurança Pública na Constituição da República

Sob a égide do Estado Democrático de Direito a República Federativa do Brasil apresenta como fundamentos a soberania, a cidadania, a dignidade da pessoa humana, os valores sociais do trabalho e da livre iniciativa e o pluralismo político (CR, Art. 1.º e incisos). Nesse contexto constituem objetivos fundamentais da República construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais e promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação (CR, Art.3º e incisos).

Com o advento da Constituição de 1988, no âmbito da segurança pública, houve uma completa reforma na concepção ideológica e doutrinária da segurança pública. Reconhecida, nos termos do Art. 144, como sendo um poder-dever do Estado a nova concepção não se limita exclusivamente as intervenções contingenciais de manutenção da ordem pública contra manifestações e atos de desordem regulados pelo interesse do Estado-Nação. Amplia o conceito destacando o esforço de preservação permanente da ordem pública sob a ótica das atitudes e dos valores do cidadão e da sociedade como um todo, consubstanciados pelos fundamentos e objetivos fundamentais da República Federativa, consoante o Estado Democrático de Direito. Além de “dever do Estado”, como se prescreve no art. 144 da Constituição, a segurança pública também é responsabilidade de todos, pois além de, numa Democracia, o modelo de Estado estar condicionado a vontade do povo é certo dizer que provisão de ordem está diretamente relacionada com as atitudes e valores do cidadão, quer isoladamente ou em coletividade.

3. Ordem e Segurança Pública

Convém aqui destacar algumas considerações preliminares sobre a relação entre ordem e segurança pública. O conceito de ordem pública nos remete a um universo de relações sociais constituídas a partir do ordenamento político e jurídico do Estado, bem como das demandas e expectativas da sociedade. A noção de ordem pública refere-se aos modelos legais e legítimos de organização ramificadas no tecido social, através de processos interativos, individuais ou coletivos, permanentes ou ocasionais, todos centrados em normas e padrões de conduta ética orientados para o convívio social pacífico e harmonioso. Já a segurança pública constitui por excelência uma atividade revestida de dinâmicas próprias e orientada como função na perspectiva da garantia da ordem. Nas palavras de Diogo de Figueiredo Neto “*A segurança existe para evitar o comprometimento da ordem*” .

4. Organização da Segurança Pública na Constituição da República

Para o exercício da segurança pública o Estado, através de órgãos específicos, realiza funções, organizadas e sistematizadas conforme prescrito no Capítulo III da Constituição:

Capítulo III

DA SEGURANÇA PÚBLICA

Art. 144. A segurança pública, dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, é exercida para a preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, através dos seguintes órgãos:

- I – polícia federal;
- II – polícia rodoviária federal;
- III – polícia ferroviária federal;
- IV – polícias civis;
- V – polícias militares e corpos de bombeiros militares.

§ 1.º A polícia federal, instituída por lei como órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se a:

I – apurar infrações penais contra a ordem política e social ou em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei;

II – prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, o contrabando e o descaminho, sem prejuízo da ação fazendária e de outros órgãos públicos nas respectivas áreas de competência;

III – exercer as funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras;

IV – exercer, com exclusividade, as funções de polícia judiciária da União.

§ 2.º A polícia rodoviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das rodovias federais.

§ 3.º A polícia ferroviária federal, órgão permanente, estruturado em carreira, destina-se, na forma da lei, ao patrulhamento ostensivo das ferrovias federais.

§ 4.º Às polícias civis, dirigidas por delegados de polícia de carreira, incumbem, ressalvada a competência da União, as funções de polícia judiciária e a apuração das infrações penais, exceto as militares.

§ 5.º Às polícias militares cabem a polícia ostensiva e a preservação da ordem pública; aos corpos de bombeiros militares, além das atribuições definidas em lei, incumbe a execução de atividades de defesa civil.

§ 6.º As polícias militares e corpos de bombeiros militares, forças auxiliares e reserva do Exército, subordinam-se, juntamente com as polícias civis, aos Governadores dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios.

§ 7.º A lei disciplinará a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, de maneira a garantir a eficiência de suas atividades.

§ 8.º Os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens, serviços e instalações, conforme dispuser a lei.

4. Funções da Segurança Pública

Nesse contexto, no âmbito da segurança pública e da competência do poder público estadual, verifica-se a existência de dois níveis funcionais policiais bipartidos:

1.º a polícia administrativa da ordem pública é a que realiza a prevenção e a repressão imediata, atuando individual ou coletivamente.

2.º a polícia judiciária é a que apura as infrações pessoais e auxilia o Poder Judiciário, realizando a repressão mediata, atuando individualmente.

A atuação do Estado, no exercício de seu poder de polícia (o poder de polícia congrega três atributos fundamentais: discricionariedade, auto-executoriedade e coercibilidade), se desenvolve em quatro fases: ordem de polícia, consentimento de polícia, fiscalização de polícia e sanção de polícia.

Admitidas as exceções expressas no texto constitucional depreende-se a seguinte consideração no âmbito das competências funcionais dos órgãos referidos:

Regra geral, o modelo do sistema de segurança pública adotado pela República Federativa do Brasil obedece à lógica das funções bipartidas, ou seja, cada polícia cumpre

parte das funções previstas para o ciclo completo de atividades policiais (POLÍCIA ADMINISTRATIVA + POLÍCIA INVESTIGATIVA + POLÍCIA TÉCNICA).

A polícia federal, na área específica do tráfico ilícito de entorpecentes, contrabando e descaminho, bem como no exercício das funções de polícia marítima, aérea e de fronteiras atua preventivamente, promovendo, na eventual ruptura da ordem pública, a sua imediata restauração, inclusive, se for o caso, atuando repressivamente. Além disso atua de forma mediata e repressiva (após a ocorrência de infração penal contra a ordem política e social ou aquelas perpetradas em detrimento de bens, serviços e interesses da União ou de suas entidades autárquicas e empresas públicas, assim como outras infrações cuja prática tenha repercussão interestadual ou internacional e exija repressão uniforme, segundo se dispuser em lei), bem como exerce as funções de polícia judiciária da União.

As polícias rodoviária e ferroviária estadual atuam, mediante a ação de patrulhamento na fiscalização das rodovias e ferrovias federais, respectivamente.

As polícias civis, ressalvada a competência da polícia federal, atuam de forma mediata e repressiva (após a ocorrência de infração penal, exceto as militares), bem como exerce as funções de polícia judiciária.

As polícias militares realizam o trabalho de polícia ostensiva e a preservação da ordem pública, exercendo, em sua plenitude o desenvolvimento das fases do poder de polícia do Estado. As polícias militares atuam preventivamente, promovendo, na eventual ruptura da ordem pública, a sua imediata restauração, inclusive, se for o caso, atuando repressivamente.

Os corpos de bombeiros atuam no limite inopinado da intervenção sempre que provocado, sob as mais diversas situações intempestivas, especialmente em operações de combate a incêndios e defesa civil.

De acordo com a Constituição da República (parágrafo 8º do Art. 144), “ os Municípios poderão constituir guardas municipais destinadas à proteção de seus bens,

serviços e instalações, conforme dispuser a lei”. Depreende-se, portanto, que muito embora não haja condições explícitas para o exercício direto do Poder de Polícia por parte do agente da guarda municipal, mediante ação fiscalizadora, a autoridade municipal competente, detentora do Poder de Polícia, pode, através da sua guarda municipal, que estará sempre respaldada nas exigências legais que autorizam o seu funcionamento, exercer atividades de proteção patrimonial, serviços e instalações. Nesse sentido a função primordial da guarda municipal é a vigilância. Em primeira instância, o agente da guarda atua, através da sua presença ostensiva, como interlocutor das demandas e expectativas sociais junto ao governo e também, num segundo momento, como defensor do patrimônio municipal, zelando pelo bom funcionamento dos serviços e das instalações urbanas, bem como pelo cumprimento do código de posturas. Em terceira instância, na hipótese de flagrante delito, o guarda municipal, amparado pelo Código de Processo Legal, atua como agente da lei .

5. Desafios e Perspectivas

O atual modelo do sistema da segurança pública no Brasil, com funções policiais bipartidas, nos inspira alguns desafios, dentre os quais destaca-se o de se elaborar políticas de segurança pública capazes de apresentar resultados significativos.

Nesse sentido, aproveitando os ensinamentos do ilustre Dr. Professor Luiz Eduardo Soares, verifica-se que só há Política de Segurança se houver diagnóstico tecnicamente orientado sobre a criminalidade e a violência e só há diagnóstico se houver dados consistentes sobre as diferentes dinâmicas criminais e violenta que afetam o cotidiano dos cidadãos.

Sem conhecimento adequado sobre as particularidades das dinâmicas criminais, não pode haver um diagnóstico acurado capaz de mapear as demandas dos cidadãos, de identificar prioridades, de orientar a alocação eficiente e eficaz dos recursos de segurança pública, de instruir a definição de metas adequadas e realistas que produzam os resultados desejados.

Sem diagnóstico não pode haver uma política global, nem políticas setoriais de segurança que efetivamente enfrentem os reais problemas vividos de forma diferenciada pelos cidadãos.

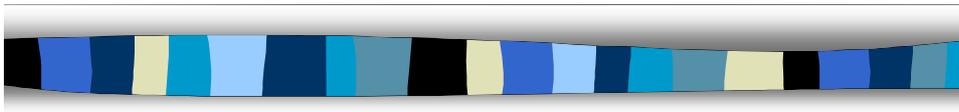
Sem uma política, isto é, sem planejamento racional, não pode haver avaliação e correções tópicas ou globais. Sem planejamento não se pode aprender com os erros. O mais importante não é acertar sempre, o que seria impossível. O importante é dispor de uma estrutura organizacional e gerencial que nos permita aprender com os erros.

Assim como não se deve falar em violência em geral ou em criminalidade em geral, pois a criminalidade é diversificada e atua segundo lógicas e dinâmicas distintas, tampouco se deve falar em uma política de segurança, em termos genéricos.

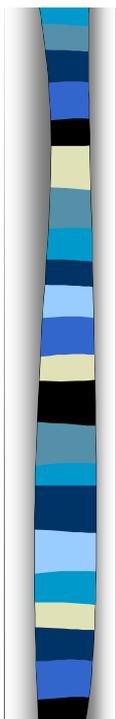
As perspectivas sinalizam a possibilidade de, a partir da definição de padrões de modelagem, tecnicamente orientados para a coleta, o tratamento e a análise dos dados e informações de interesse estatístico se possa produzir conhecimentos consistentes e qualificados (indicadores de violência, criminalidade e desordem) capazes de efetivamente orientar a formulação de políticas de segurança pública, bem políticas públicas de segurança.

APRESENTAÇÃO DO ANTÔNIO CARBALLO

SISTEMA E FUNÇÕES DE SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

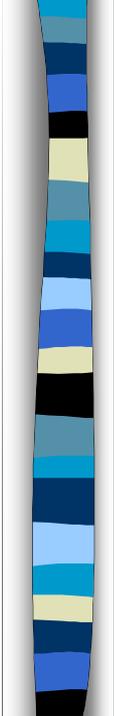


CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA



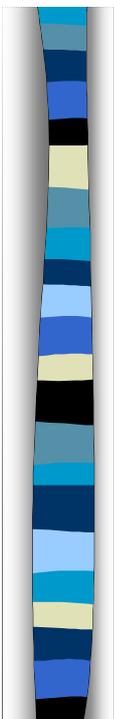
Algumas condicionantes:

- Fluxo migratório para as grandes cidades;
- Ocupação desordenada do solo urbano;
- Desemprego;
- Distribuição de renda;
- Infra-estrutura e equipamentos urbanos;
- Serviços públicos;
- Cidadania; e
- Prestação jurisdicional.



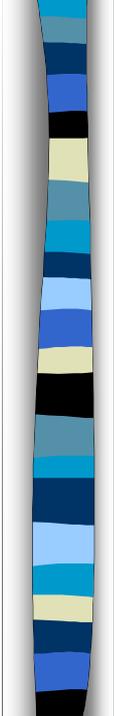
Constituição da República: fundamentos do Estado Democrático de Direitos.

- Soberania;
- Cidadania;
- Dignidade da pessoa;
- Valores sociais do trabalho e da livre iniciativa; e
- Pluralismo político.



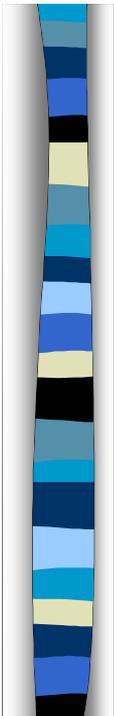
Constituição da República: objetivos fundamentais da República.

- Construir uma sociedade livre, justa e solidária;
- Garantir o desenvolvimento nacional
- Erradicar a pobreza;
- Reduzir as desigualdades sociais e regionais; e
- Promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade etc.



ORDEM PÚBLICA

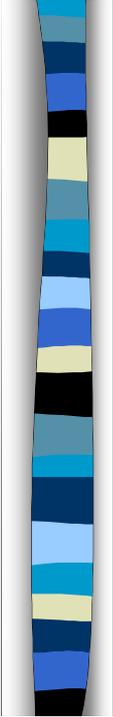
- Relações sociais;
- Ordenamento político e jurídico do Estado;
- Demandas e expectativas da sociedade; e
- Modelos legais e legítimos de organização.



SEGURANÇA PÚBLICA

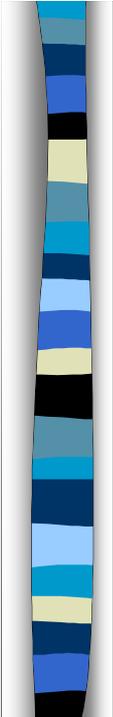
- Atividade dinâmica;
- Função; e
- Garantia da Ordem Pública.

“A segurança existe para evitar o comprometimento da ordem”



Órgãos da segurança pública:

- Polícia Federal;
- Polícia Rodoviária Federal;
- Polícia Ferroviária Federal;
- Polícias Civis;
- Polícias Militares;
- Corpos de Bombeiros Militares; e
- “Guardas Municipais”.



Funções da segurança pública:

- A polícia administrativa da ordem pública é a que realiza a prevenção e a repressão imediata, atuando individualmente ou coletivamente; e
- A polícia judiciária é a que apura as infrações penais e auxilia o Poder Judiciário, realizando a repressão mediata, atuando individualmente.

O Sistema Penitenciário Brasileiro

Julita Lemgruber⁶

Este trabalho pretende traçar um breve perfil do Sistema Penitenciário Brasileiro e levantar alguns problemas relativos à falta de dados nesta área. Procura-se, também, fazer uma exposição sumária da legislação pertinente e apontar caminhos de pesquisa e análise que precisam ser explorados. Sabe-se muito pouco sobre o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal neste país. As informações são precárias e limitadas. As prisões e os presos são também muito desconhecidos. A limitadíssima bibliografia disponível sobre prisões no Brasil é o maior indicador da falta de interesse de pesquisadores sobre o assunto. Sem informações qualitativas e dados estatísticos confiáveis, o sistema penitenciário brasileiro tem poucas ou nenhuma chance de mudança.

1. A situação dos dados

Nos últimos tempos, com o acentuado e rápido crescimento dos índices de criminalidade, principalmente daqueles relativos à criminalidade violenta, inúmeros pesquisadores, de norte a sul do país, se vêm dedicando ao tema. No entanto, pesquisadores e especialistas continuam se defrontando com uma gravíssima limitação: a escassez e a precariedade de dados estatísticos que permitam análises conseqüentes sobre o funcionamento do Sistema de Justiça Criminal.

Na área do Sistema Penitenciário, o cenário é ainda mais grave. O último Censo Penitenciário Nacional, divulgado pelo Ministério da Justiça, data de 1997, embora informações posteriores a 1997 possam ser obtidas. Em 1993, o Ministério da Justiça começou, regularmente, a divulgar dados sobre o Sistema Penitenciário Nacional, sem que fosse realizado um trabalho criterioso de coleta das informações. Elaboravam-se formulários, enviavam-se para os estados e aguardavam-se as respostas. As orientações para o

⁶ Socióloga e diretora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Candido Mendes

preenchimento dos formulários eram limitadas e pouco elucidativas. Em 1995 e 1997 procurou-se realizar um trabalho de maior envergadura e tentaram-se convênios com o IBGE para a realização dos Censos. Consideraram-se altos os custos e, mais uma vez, optou-se por um trabalho quase artesanal. De qualquer forma, houve maior cuidado em relação aos censos de 1995 e 1997 e formulários mais abrangentes foram elaborados, assim como listaram-se orientações detalhadas para seu preenchimento. Apesar das recomendações de alguns membros do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, órgão do Ministério da Justiça, a coleta de dados nos diferentes estados não foi acompanhada por profissionais do Ministério, ficando longe de preencher os critérios estabelecidos. Embora alguns estados dispusessem de uma quantidade razoável de dados informatizados, a situação geral era de absoluta penúria na coleta de informações e tudo devia ser completamente feito e refeito, a cada ano. A situação hoje não é muito diferente.

No Estado do Rio de Janeiro, realizou-se um Censo Penitenciário em 1988, resultado de uma parceria entre o Governo do Estado do Rio de Janeiro e o IBGE e estabeleceu-se um banco de dados bastante confiável. Nos dois anos seguintes foi contratada uma firma particular para continuar alimentando o banco de dados. Em 1991 abandonou-se o processo, considerado muito oneroso, voltando-se à coleta eventual e assistemática.

Hoje o Sistema Penitenciário de alguns estados dispõe de razoável quantidade de dados informatizados, mas ainda estamos muito longe de afirmar que os números do Ministério da Justiça sobre presos e prisões brasileiras possam ser utilizados sem restrições.

2. A relação entre o perfil do preso e o perfil do criminoso

Sabe-se que populações prisionais, em qualquer país, são o resultado final de um processo que implica em perdas nas várias etapas de funcionamento do Sistema de Justiça Criminal e, desta forma, não se pode, a partir do perfil dos presos, traçar características de criminosos nesta ou naquela sociedade.

Muito discutidas são as chamadas “taxas negras”, ou “cifras negras” do crime, que se referem àquela quantidade de crimes cometidos que não chegam ao conhecimento da polícia. Mais desafiadoras, para os estudiosos da violência e da criminalidade, são as “taxas de atrito” no Sistema de Justiça Criminal. Define-se por “taxa de atrito” as perdas que ocorrem nas várias etapas do Sistema de Justiça Criminal, tomando-se como indicador da quantidade de crimes cometidos as pesquisas de vitimização.

Não se conhece a dimensão da taxa de atrito em nosso país, mas, na Grã-Bretanha, por exemplo, os números são impressionantes. Naquele país, de acordo com informações do Home Office, de cada 100 crimes cometidos, 50 crimes, em média, chegam ao conhecimento da polícia. Entre esses 50 crimes, a polícia consegue reunir informações que lhes permite investigar 30. A partir daí, 7 suspeitos são encontrados. No final de todo este processo, 3 acusados são condenados e entre 1 e 1,5 pena de prisão é imposta. Vale ressaltar que estes números referem-se ao conjunto dos crimes cometidos, havendo resultados diferenciados quando se trata, por exemplo, de homicídio. Neste caso, a taxa de esclarecimento dos crimes (*clearance rate*) chega a 80%.

Com relação aos Estados Unidos, dados do Bureau of Justice Statistics, do Uniform Crime Reports e de resultados de pesquisas de vitimização, revelam que 3.900.000 crimes violentos cometidos naquele país, no ano de 1994, resultaram em 117.000 penas de prisão. Ou seja, apenas 3% dos crimes violentos, aí incluídos homicídios, estupro, roubo e lesões corporais graves chegaram a ser penalizados com uma pena de prisão.

Pela falta de pesquisas regulares de vitimização e pela insuficiente informatização do Sistema de Justiça Criminal, como um todo, é praticamente impossível determinar a dimensão da taxa de atrito em nosso país, mas pesquisas nos estados do Rio de Janeiro e São Paulo já demonstraram que o nível de esclarecimento de crimes é baixíssimo, a começar pelo próprio homicídio. No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, apenas 8% dos homicídios cometidos chegam a se transformar em processos devidamente instruídos, encaminhados ao judiciário. Em relação ao conjunto de crimes, é praticamente impossível determinar as perdas que acontecem ao longo da investigação daqueles que chegam ao conhecimento da polícia, mas

sabemos que, também no Rio de Janeiro, cerca de 80% das vítimas de roubos não prestam queixa à polícia.

Tudo isto posto, algumas conclusões são evidentes:

1. Não é possível imaginar que se possa traçar um perfil do criminoso a partir dos homens e mulheres presos, no Brasil ou em qualquer outro país;
2. As taxas de atrito no Sistema de Justiça Criminal demonstram a incapacidade de o mesmo funcionar como inibidor eficaz da criminalidade em qualquer parte do mundo;
3. Levando-se em conta os elevados graus de subnotificação da maior parte dos crimes, e a histórica e crônica incompetência do poder de investigação de nossa polícia, é lícito imaginar que as perdas, ao longo das diversas etapas do Sistema de Justiça Criminal brasileiro, sejam muitíssimo superiores àquelas que se conhecem em outros países;
4. Finalmente, quanto mais perdas, ao longo dessas diversas etapas, mais elevados os níveis de impunidade.

3. Sanções, regimes, e o desconhecimento de sua dimensão

De acordo com o Código Penal Brasileiro, há três tipos de sanções: a privação da liberdade, a restrição de direitos e as multas (Art. 32). As restrições de direitos, usualmente conhecidas como penas alternativas, são: a prestação pecuniária; a perda de bens e valores; a prestação de serviços à comunidade; a interdição temporária de direitos; e a limitação de fim de semana (Art. 43). As restrições de direitos são sentenças autônomas e substituem as penas de prisão quando a pena de prisão aplicada não for superior a quatro anos e o crime cometido não implicar em violência; o infrator não for reincidente em crime doloso; a conduta social e a personalidade do condenado, assim como as circunstâncias do crime, indicarem que uma substituição é suficiente (Art. 44).

A legislação penal brasileira prevê, também, a suspensão condicional da pena, usualmente conhecida como *sursis*. Neste caso, o cumprimento de penas inferiores a dois anos pode ficar suspenso por dois a seis anos, levando-se em conta uma série de circunstâncias, descritas no Art. 696 do Código Penal.

Em 1995 foi introduzido um novo diploma legal, a Lei 9.099, criando os Juizados Especiais Cíveis e Criminais. No último caso, a legislação prevê que devam ser julgados por esses Juizados Especiais infrações penais de “menor potencial ofensivo”, descritos como “contravenções penais e crimes a que a lei comine pena máxima não superior a um ano” (Art. 61). Nos Juizados Especiais tem lugar a chamada “transação penal” que dá lugar à “suspensão condicional do processo”, nos casos em que o infrator aceite submeter-se ao que foi “transacionado”. Desta “transação penal”, basicamente um acordo entre acusado e vítima, com a participação de um “conciliador” indicado pelo juiz, pode resultar a obrigatoriedade da prestação de serviços à comunidade, por exemplo, e da indenização à vítima. A vantagem da Lei 9099 está na rapidez dos procedimentos, baseados na “oralidade” e no fato de o acusado, cumpridas as exigências, ter o processo suspenso, não resultando em imputação de culpabilidade.

A coleta de informações, nos diferentes estados brasileiros, é absolutamente insuficiente para se determinar, com um mínimo de exatidão, os percentuais verificados na área da aplicação de penas. Apenas com um Judiciário absolutamente informatizado, em todo o país, será possível estabelecer números confiáveis. Na verdade, não se conhecem, do total de homens e mulheres encaminhados a uma decisão judicial, os percentuais de condenados a penas de prisão, de beneficiados com suspensão condicional da pena ou do processo, nem mesmo daqueles que cumpriram obrigações resultantes das “transações penais”. Não se sabe quantos, entre os que foram submetidos ao processo de um Juizado Especial Criminal, passaram a prestar serviços à comunidade ou aceitaram a imposição de alguma das outras formas de restrições de direitos. Pior ainda: na área do Ministério Público a ignorância em relação a percentuais de denunciados é quase absoluta.

A legislação brasileira determina diferentes regimes de cumprimento das penas: regime fechado, semi-aberto e aberto. Nos dois últimos, admite-se a possibilidade de o preso trabalhar fora dos muros e visitar a família regularmente. O regime inicial de cumprimento de uma pena é determinado pelo número de anos de condenação e pelo fato de o condenado ser reincidente ou não, mas, ao longo de sua pena, o preso pode ser beneficiado com a mudança de um regime para outro, considerando-se, para tanto, o tempo de pena já cumprido e a situação disciplinar. A progressão de regime, ou seja, a mudança de um regime mais severo e restritivo para outro que permite maior contato com o mundo externo, configura o que se convencionou chamar de regime progressivo de cumprimento de pena, encontrado na maior parte dos países.

De acordo com a legislação, o regime fechado deve ser cumprido em Penitenciárias, o regime semi-aberto em Colônias agrícolas ou industriais e o regime aberto em Casas de Albergado. Os inimputáveis, ou doentes mentais, (Art. 26 do Código Penal) devem ser abrigados em Hospitais de Custódia e Tratamento Psiquiátrico e , de maneira geral, os presos provisórios, aguardando julgamento, devem ficar em Cadeias Públicas. A escassez de estabelecimentos prisionais no país e, até mesmo, a inexistência, em alguns estados, de algumas modalidades de estabelecimentos, provoca uma série de ilegalidades: presos provisórios ao lado de condenados; doentes mentais abrigados em estabelecimentos prisionais comuns e, o que é pior, presos condenados em regime aberto e semi-aberto cumprindo penas em delegacias policiais. É urgente que se proceda a um levantamento criterioso da quantidade de homens e mulheres cumprindo pena irregularmente, em estabelecimentos inadequados ao tipo de condenação que lhes foi imposta, para que se possa planejar novas unidades a serem construídas.

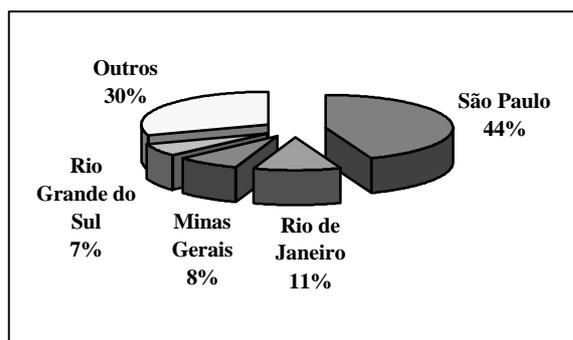
Por último, vale insistir que a criação de vagas no Sistema Penitenciário Brasileiro é tarefa inadiável mas, como veremos a seguir, esta é apenas uma medida emergencial, para aliviar tensões e os problemas advindos da superpopulação.

4. Panorama do Sistema Penitenciário Brasileiro

Traçar um panorama do Sistema Penitenciário Brasileiro só é possível a partir de informações do Ministério da Justiça e, como já foi mencionado no início deste trabalho, essas informações são precárias e devem ser consideradas com cautela. De qualquer forma, enquanto não se realizarem censos penitenciários de acordo com os padrões de instituições como o IBGE, só nos resta utilizar os referidos dados.

De acordo com informações do Ministério da Justiça, relativas ao ano de 1999, o Brasil teria 197.788 presos. O estado de São Paulo contribui com 44% desses presos e, junto com o Rio de Janeiro, somam 55% dos presos no país. Seguem-se Minas Gerais e Rio Grande do Sul, ficando os restantes estados brasileiros com 30% dos presos (Gráfico 1).

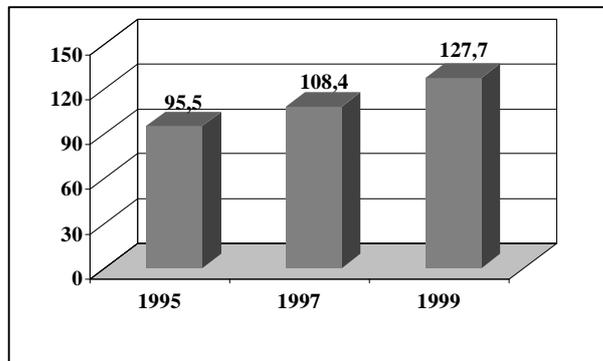
Gráfico 1 – Distribuição percentual dos presos no Brasil (1999)



Fonte: Ministério da Justiça

As taxas de presos por 100.000 habitantes revelam que, nos últimos anos, o país vem progressivamente encarcerando maiores parcelas de sua população (Gráfico 2). Em 1995, tínhamos uma taxa de 95,5 presos por 100.000 habitantes. Em 1997, esta taxa cresceu para 108,4 e, em 1999, atingiu 127,7. A atual média nacional, 127,7 presos por 100.000 habitantes aproxima-se das taxas de países da Europa Ocidental e de alguns países da América Latina.

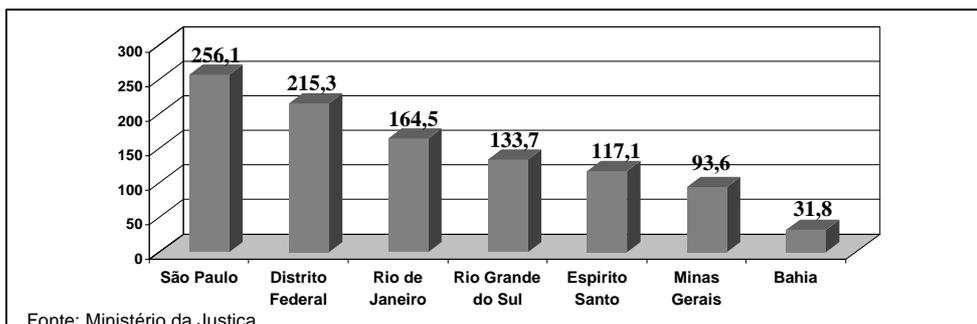
Gráfico 2 – Presos por 100 mil habitantes no Brasil



Fonte: Ministério da Justiça

Ainda em relação às taxas de presos por 100.000 habitantes, os números revelam que alguns estados são muito mais encarceradores do que outros (Gráficos 3 e Tabela 1). Entre os estados brasileiros, São Paulo ocupa, novamente, o primeiro lugar com 256 presos por 100.000 habitantes, seguido do Distrito Federal (215), do Rio de Janeiro (164) e do Rio Grande do Sul (133).

Gráfico 3 – Presos por 100 mil habitantes no Brasil, em diferentes estados (1999)



Fonte: Ministério da Justiça

Tabela 1 – Presos por 100 mil habitantes nos estados brasileiros (1999)

Estados	Presos/100 mil Habitantes	Estados	Presos/100 mil Habitantes
Acre	184	Paraíba	96,7
Alagoas	30,3	Paraná	49,7
Amapá	189	Pernambuco	111,2
Amazonas	59,4	Piauí	40,7
Bahia	31,8	Rio de Janeiro	164,5
Ceará	85,5	Rio Grande do Norte	45,6
Distrito Federal	215,3	Rio Grande do Sul	133,7
Espírito Santo	117,1	Rondônia	190,6
Goiás	51,6	Roraima	160,2
Maranhão	42,9	Santa Catarina	94,1
Mato Grosso do Sul	166,8	São Paulo	256,1
Minas Gerais	93,6	Sergipe	95,3
Pará	58,3	Tocantins	86,1

Fonte: Ministério da Justiça

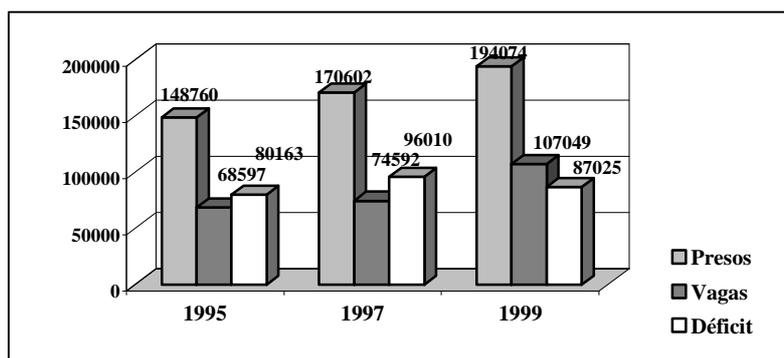
Sabe-se que é metodologicamente incorreto comparar taxas de criminalidade com taxas de encarceramento, sem que se estabeleça algumas variáveis de controle, mas um exame simples e muito superficial das taxas de criminalidade dos estados brasileiros não parece demonstrar relação entre estas e as taxas de encarceramento. São Paulo, por exemplo, que prende muitas vezes mais do que o Rio de Janeiro, tem índices de criminalidade muito semelhantes aos fluminenses, principalmente considerando-se dados de algumas regiões metropolitanas. Esta é uma área que demanda pesquisa séria e urgente.

Acompanhando uma tendência mundial, a população de mulheres presas vem crescendo em ritmo proporcionalmente maior do que a população de homens presos. Em 1993, 3% dos presos brasileiros eram do sexo feminino. Em 1999 este número havia crescido para 4,7%. Muitas são as análises realizadas em outros países para explicar esse crescimento,

mas ainda não se conseguiu diagnósticos definitivos, sendo este, também, um tema que merece ser pesquisado.

Dos 197.788 presos, 32% são provisórios e 68% condenados. Em comparação com países da América Latina, que chegam a ter 70 a 90% de presos provisórios, a situação do Brasil não é das mais graves. No entanto, a questão é dramática se atentarmos para o fato de que, entre os presos condenados, milhares encontram-se cumprindo penas em delegacias ou cadeias públicas, em absoluto desrespeito à legislação. Só no estado de São Paulo, 12.000 condenados estão fora do sistema penitenciário. De maneira geral, 70% dos presos brasileiros encontram-se nos sistemas penitenciários estaduais e 30% encontram-se fora dos mesmos, sendo difícil determinar com exatidão, quantos, dentre os últimos, já estão condenados.

Gráfico 4 – Número de presos, vagas e o déficit no Brasil

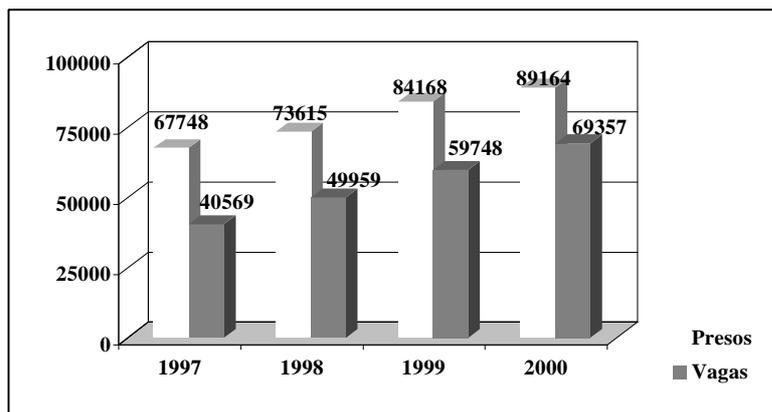


Fonte: Ministério da Justiça

A despeito da construção de inúmeros estabelecimentos prisionais e da criação de quase 40.000 vagas no sistema penitenciário brasileiro(Gráfico 4), entre os anos de 1995 e 1999, segundo informações do Ministério da Justiça em abril de 2000 o déficit de vagas era de 62.993. Ora, com uma taxa de presos por 100.000 habitantes crescendo ano a ano, é evidente que a construção de vagas precisaria estar acontecendo num ritmo muito mais acelerado para fazer frente à demanda. A situação do Rio de Janeiro e São Paulo são dramáticas. Em dez anos, o estado do Rio de Janeiro praticamente dobrou o número de vagas no sistema penitenciário, passando de 8.500 para 16.000 e, ainda assim, hoje existem 6.000 presos em

delegacias fluminenses. Em São Paulo, criaram-se quase 30.000 vagas em apenas quatro anos (Gráfico 5) e, atualmente, cerca de 34.000 presos encontram-se, ainda, fora do sistema penitenciário estadual.

Gráfico 5 – Número de presos, vagas e o déficit em São Paulo



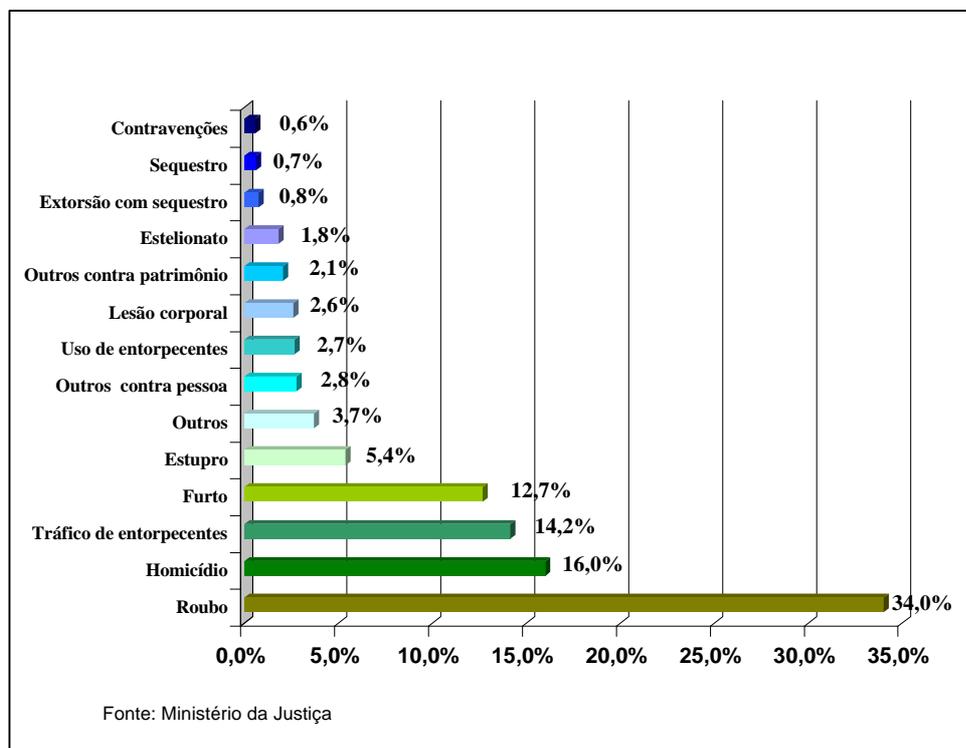
Fonte: Secretaria de Administração Penitenciária/SP

Quanto ao regime de condenação, 85% dos presos cumprem pena em regime fechado, 10% em regime semi-aberto e 2% em regime aberto. 3% dos presos estão cumprindo uma medida de segurança, aplicada aos inimputáveis e sem duração determinada. O inimputável depende de avaliações periódicas que determinam a necessidade da continuação do encarceramento, o que é outro tema que ainda não foi suficientemente pesquisado e estudado neste país. A aceitação do preso pela família e a avaliação realizada por profissionais diversos (médicos psiquiatras, psicólogos e assistentes sociais) vai determinar a possibilidade de este tipo de preso voltar ao convívio social.

Na maior parte dos estados brasileiros não há locais adequados para os inimputáveis, nem estabelecimentos diferenciados para o cumprimento de pena em diferentes regimes. E, como já mencionado, milhares de condenados em regime semi-aberto e aberto, os quais, em princípio, poderiam trabalhar fora dos muros e visitar suas famílias regularmente, são mantidos em xadrezes de delegacias, sem a possibilidade de gozar dos benefícios que a legislação do país lhes garante.

Quanto ao perfil dos presos, no que se refere aos crimes cometidos, os últimos dados do Ministério da Justiça são de 1997 (Gráfico 6) e indicam as seguintes concentrações:

Gráfico 6 – Distribuição de presos por crimes cometidos (Brasil, 1997)

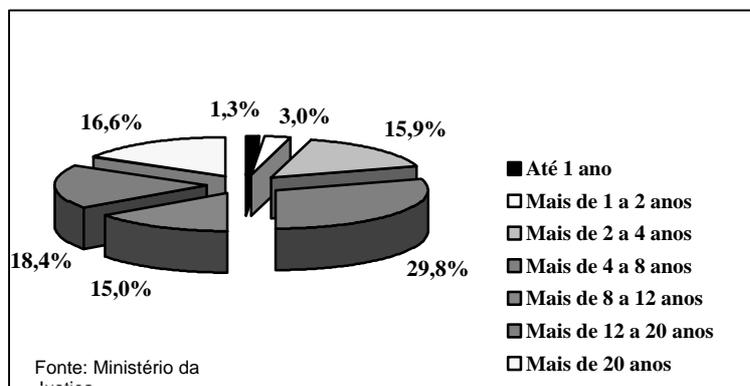


Sabe-se que alguns estados apresentam um quadro substancialmente distinto, no que se refere ao perfil dos presos quanto aos crimes cometidos. No Rio de Janeiro, por exemplo, 53% dos presos respondem por tráfico de entorpecentes e apenas 10% por roubo, números muito diferentes dos indicados no gráfico acima. O crime de extorsão mediante seqüestro, que não chega a 1% no cenário nacional, atinge a marca de 5,6% do Rio de Janeiro. Enquanto 12,7% dos presos brasileiros estão condenados por furto, este índice é de 2,9% entre os presos do sistema penitenciário fluminense. Enfim, uma análise minuciosa do perfil dos presos, quanto aos crimes cometidos, não pode prescindir de comparações entre os diversos estados e regiões do país.

Quanto à extensão das penas, como demonstra o Gráfico 7, há maior incidência na faixa que vai de mais de quatro a oito anos de condenação, seguida daquela de 12 a 20 anos.

Com a falta de informações adequadas neste particular, acrescida da falta de cruzamentos com os crimes cometidos, é difícil realizar uma análise mais criteriosa do significado desses números. No entanto, vale ressaltar que, somados os percentuais relativos a penas de até um ano, penas de mais de um a dois anos e penas de mais de dois a quatro anos, chega-se a 20,2%. Ou seja, 20,2% dos presos no Brasil poderiam, em princípio, estar cumprindo penas alternativas. Como não se tem informações cruzadas, indicando, por exemplo, quais dentre estes 20,2% são reincidentes em crimes dolosos, o que impediria a substituição de uma pena de prisão por uma pena alternativa, fica difícil estabelecer conclusões definitivas.

Gráfico 7 – Distribuição de presos por expansão das penas (Brasil, 1997)



Outras questões, importantes para a análise do sistema penitenciário brasileiro, como as taxas de reincidência, o perfil dos presos quanto à cor, ou os custos do preso, são por demais precárias para que se possa extrair qualquer avaliação, mesmo que preliminar. Quanto ao primeiro tema, as taxas de reincidência, números absolutamente contraditórios vêm-se sucedendo nos últimos anos, nas informações do Ministério da Justiça. Taxas que variam de 30 a 80% já foram divulgadas num intervalo de cinco anos, o que leva a supor a inconsistência da informação. Quanto ao perfil dos presos, no que se refere ao item cor, basta a própria experiência, daqueles que conhecem as prisões do país, para se perceber que os números do Ministério da Justiça devam estar francamente equivocados quando se informa que 48% dos presos do país são brancos. Por último, variadas fórmulas para se calcular o custo do preso resultam em cifras inconfiáveis, compreendendo diferenças espantosas, mesmo

considerando-se que estados como o Piauí e São Paulo, por exemplo, possam reunir um conjunto de custos bastante diverso.

5. Temas para análise e reflexões finais

Inúmeros temas, já referidos ao longo deste trabalho, merecem investigação e análise. Na área do sistema penitenciário há muito para ser estudado, mas algumas prioridades devem ser estabelecidas. Em primeiro lugar, é preciso que o Ministério da Justiça se disponha a realizar Censos Penitenciários anuais, até que se informatizem os sistemas penitenciários estaduais, de tal forma que se possam alimentar, regularmente, bancos de dados constituídos a partir dos censos.

Pesquisas de vitimização anuais também devem ser realizadas, para que se possa começar a avaliar a dimensão das taxas negras e das taxas de atrito, o que exigirá, paralelamente, a informatização das polícias, principalmente da polícia civil, do Ministério Público e do Judiciário.

Vale a pena enumerar temas que estão a merecer a atenção de pesquisadores interessados na questão da violência, da criminalidade, e do sistema de justiça criminal, como um todo:

- Taxas negras ou cifras negras
- Taxas de atrito
- Taxas de esclarecimento de crimes
- Relação entre taxas de criminalidade e taxas de encarceramento
- Estudos sobre o custo dos presos e das penas alternativas
- Estudos sobre reincidência
- Investigação sobre as causas do crescimento desigual das taxas de encarceramento masculina e feminina

APRESENTAÇÃO DA JULITA LEMGRUBER



Universidade Candido Mendes - UCAM
Centro de Estudos de Segurança e Cidadania - CESC

FORUM DE DEBATES VIOLÊNCIA

“Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma
Discussão sobre a Base de Dados e Questões Metodológicas”

SISTEMA PENITENCIÁRIO

Julita Lemgruber

Encontro 1 – Conceituação, Crime e Relato
30/06/2000 (sexta feira)
IPEA RJ – Auditório 10º andar



Universidade Candido Mendes - UCAM
Centro de Estudos de Segurança e Cidadania - CESC

Taxa de atrito Grã-Betanha

(Relação entre crimes cometidos e crimes punidos)

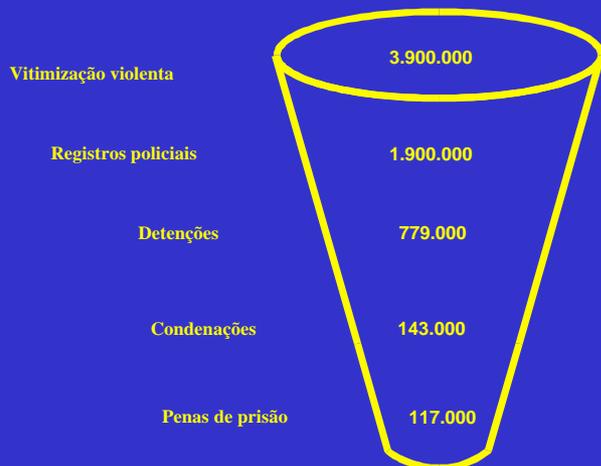
De cada 100 crimes cometidos:

- 50 chegam ao conhecimento da polícia
- 30 são investigados
- 07 suspeitos são encontrados
- 03 acusados são condenados
- 1,5 acusado é condenado a uma pena de prisão

Fonte: Home Office



O funil da Justiça Criminal nos EUA



Fonte: Bureau of Justice Statistics, Criminal Victimization in the U.S., 1994; "Felony Sentences in State Courts, 1994"; Uniform Crime Reports, 1994



Código Penal Brasileiro

Tipos de sanções:

1. Privação da liberdade
2. Restrição de direitos *
3. Multas

* As restrições de direitos podem ser:

- a. Prestação pecuniária
- b. Perda de bens e valores
- c. Prestação de serviços à comunidade
- d. Interdição temporária de direitos
- e. Limitação de fim de semana



Em que casos se aplicam a restrição de direitos?

As restrições de direitos são sentenças autônomas e substituem as penas de prisão quando:

1. A pena de prisão aplicada não for superior a quatro anos e o crime cometido não implicar em violência;
2. O infrator não for reincidente em crime doloso;
3. A conduta social e a personalidade do condenado, assim como as circunstâncias do crime, indicarem que a substituição é suficiente.



Regimes de cumprimento de pena

- Regime fechado
- Regime semi-aberto
- Regime aberto

Obs. 1 :De acordo com o tamanho da pena e a primariedade do infrator, determina-se o regime do início de cumprimento da pena.

Obs. 2: Ao longo do cumprimento da pena, o preso pode passar de um regime para outro.

Obs. 3: Nos regimes semi-aberto e aberto admite-se a possibilidade de o preso trabalhar fora dos muros e visitar a família regularmente.



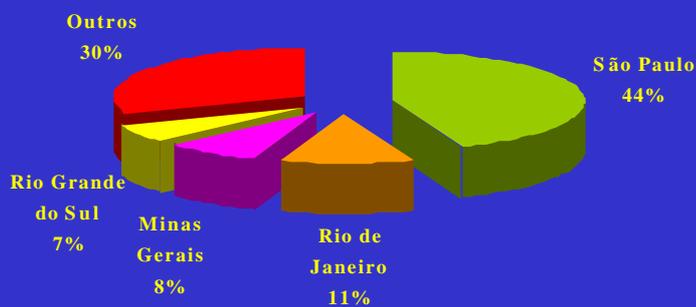
Tipos de estabelecimentos penais

- Penitenciária
- Colônia Agrícola ou Industrial
- Casa do Albergado
- Hospital de Custódia e Tratamento Psiquiátrico
- Cadeia Pública



PRESOS NO BRASIL - 1999

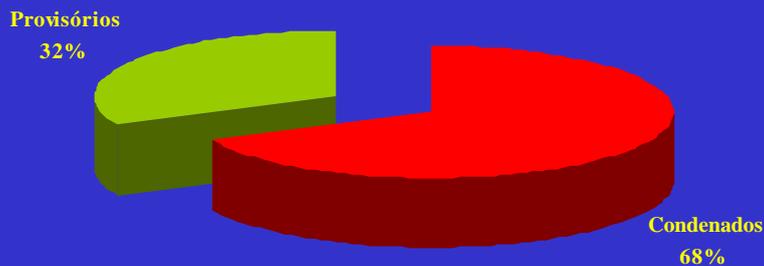
Número Total de Presos : 197.788





PRESOS NO BRASIL - 1999

Condenados / Provisórios

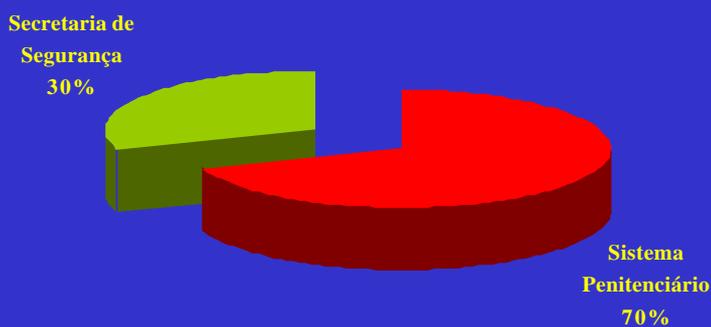


Fonte: Ministério da Justiça



PRESOS NO BRASIL - 1999

Tipo de Lotação



Fonte: Ministério da Justiça



PRESOS NO BRASIL



Obs.: Entre 1995 e 1999 criaram-se 38.452 vagas no Brasil.
Segundo o Ministério da Justiça, em abril de 2000, o déficit era de 62.993.

Fonte: Ministério da Justiça



PRESOS NO BRASIL - 1999

Regimes de Condenação

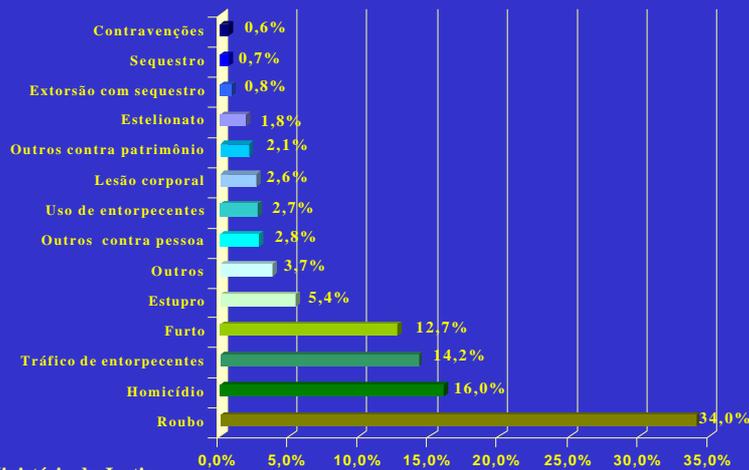


Fonte: Ministério da Justiça



PRESOS NO BRASIL - 1997

Distribuição por Crimes Cometidos

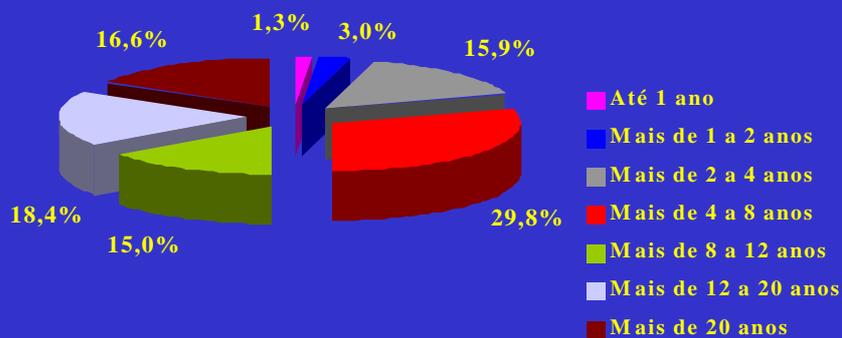


Fonte: Ministério da Justiça



PRESOS NO BRASIL - 1997

Distribuição por Extensão das Penas



Fonte: Ministério da Justiça



Temas que exigem investigação

- Taxas negras ou cifras negras
- Taxas de atrito no Sistema de Justiça Criminal
- Taxas de esclarecimento de crimes
- Relação entre taxas de criminalidade e taxas de encarceramento
- Custo dos presos e das penas alternativas
- Reincidência criminal e penitenciária
- Crescimento da criminalidade feminina

**Medindo a Criminalidade:
Um Panorama dos Principais Métodos e Projetos Existentes**

Tulio Kahn

Paper preparado para o seminário do IPEA sobre indicadores criminais

TEMA: Indicadores de acompanhamento da ação policial

Rio de Janeiro / junho de 2000

Rascunho. Favor não citar sem a autorização do autor.

<i>As várias formas de medir o crime</i>	60
<i>Utilizando o número de Crimes Registrados nas Polícias</i>	61
<i>Boletins de Ocorrência e Chamadas Telefônicas</i>	66
<i>Construção e Uso de Indicadores Compostos</i>	68
<i>Medindo a Criminalidade através das pesquisas de vitimização</i>	70
<i>As pesquisas de Vitimização conduzidas pelas Nações Unidas</i>	72
<i>Medindo a Criminalidade através dos Self Reported Crimes</i>	74
<i>Analisando a eficácia de projetos de redução de criminalidade ou violência</i>	76
<i>Anexo X Pesquisa Crime Trends (Tendências do Crime)</i>	79
<i>Anexo X Definição dos Crimes na Pesquisa Crime Trends</i>	83
<i>Anexo X - Exemplo de Dados obtidos por chamadas telefônicas - Polícia Militar</i>	87
<i>Anexo X - Ocorrências Oficiais publicadas pela SSP-SP trimestralmente no Diário Oficial - Complementada por Indicadores de Criminalidade (Fonte: Conjuntura Criminal - http://sites.uol.com.br/concrim)</i>	87

As várias formas de medir o crime

Tomando um crime qualquer como exemplo e dissecando-o em seus diversos aspectos podemos imaginar, idealmente, que ele tem ou pode ter, dependendo do tipo e gravidade do ato, os seguintes elementos: autor(es), vítima(s), instrumento(s), bens ou valores subtraídos, testemunha(s), registro formal da ocorrência - flagrante, por telefone ou pessoalmente (na polícia, no hospital, no Instituto Médico Legal), divulgação do crime no jornal e outros meios de comunicação, inquéritos e processos, registros Prisionais, entre outros elementos identificáveis.

Em tese, cada um destes elementos pode ser utilizado para a medição do crime. Pode-se por exemplo perguntar aos autores dos crimes sobre os atos cometidos (self-reported crimes), às vítimas sobre os crimes sofridos (vitimização), às testemunhas sobre os crimes presenciados, quantificar os valores envolvidos ou os custos hospitalares, contar os tipos de instrumentos apreendidos pela polícia, calcular o número de vezes que determinado fenômeno é noticiado nos meios de comunicação, contabilizar os boletins de ocorrência, inquéritos policiais e processos judiciais. Pode-se realizar também censos penitenciários para obter informações a respeito dos criminosos ou consultar especialistas na polícia e outros órgãos sobre, por exemplo, a eficácia de certo método de combate ao crime. Não menos importante é perscrutar as opiniões e sentimentos das pessoas sobre criminalidade, mesmo que não tenham se envolvido com nenhuma forma de crime, através de pesquisas de opinião pública.

As possibilidades são inúmeras e, com efeito, a criminologia tem usado em todo o mundo estes e outros métodos no intuito de compreender melhor o fenômeno criminal. No Brasil a pesquisa criminológica é bastante limitada, ainda que tenham surgido diversos exemplos recentes de pesquisas que se utilizaram de um ou vários destes elementos.

É conveniente assinalar que estas várias formas de medir a criminalidade elencadas acima não são excludentes, mas complementares. E também que, como todo método, nenhum é melhor ou pior que o outro a priori: sua utilidade ou não depende daquilo que se está procurando conhecer. O ideal é utilizar várias metodologias e fontes de informação, que se

complementem e chequem-se mutuamente. É preciso ter consciência, finalmente, de que todas as formas de medição são precárias e que nenhuma delas dá conta da "realidade" do crime. Do ponto de vista epistemológico, podemos afirmar que a totalidade dos crimes é incognoscível, por mais que todos os melhores métodos e instrumentos criminológicos sejam empregados.

Uma vez que nosso objetivo aqui é limitado, trataremos de destacar os meios para que se possa implementar, de maneira relativamente rápida e econômica, um banco de dados em escala nacional⁷ sobre criminalidade.

Utilizando o número de Crimes Registrados nas Polícias

Embora a violência e a criminalidade estejam entre as maiores preocupações da população, o Brasil carece de uma contabilidade nacional de crimes que seja abrangente e confiável. Com exceção do Censo Penitenciário Nacional (que na verdade não é um censo, mas um questionário preenchido pelos diretores das unidades prisionais e que toma o estabelecimento - e não o preso - como unidade de análise.), o Ministério da Justiça não realiza diretamente nenhum levantamento nacional que possa ser utilizado para planejar uma política nacional de segurança pública.

Para se ter uma idéia da precariedade, quando se quer saber sobre homicídios é preciso recorrer as estatísticas do Ministério da Saúde, que não utiliza como fonte as ocorrências policiais mas os registros de óbito.

Além da dificuldade natural para a obtenção de dados nacionais num estado federativo e com fortes desigualdade regionais, uma dificuldade adicional para a constituição de uma base de dados sobre o crime advém do fato de que a maior parte dos registros criminais existentes no país são elaborados tendo em vista a consulta individual de casos, para efeitos judiciais e

⁷ Uma vez que é muito difícil e custoso obter dados sobre todas as cidades com mais de 10.000 habitantes, como se faz, por exemplo, nos EUA, deve-se priorizar a obtenção de dados sobre os maiores centros urbanos do país, onde o crime é mais intenso. Quantos e quais seriam estes centros fica a cargo do governo decidir. Quando

administrativos. São poucos os registros feitos com a preocupação de medir a criminalidade para fins gerenciais, como saber se ela está aumentando ou diminuindo e em que velocidade, em que locais, se as estratégias de combate ao crime são eficientes e quais são as mais eficazes.

Quem analisa os crimes tomados individualmente - como é o caso, na maior parte das vezes, de policiais, investigadores, promotores e juízes - nem sempre se dá conta da impressionante regularidade com que os crimes se reproduzem, tanto em termos de quantidade como de modalidade. É justamente esta regularidade que permite à criminologia abordar o fenômeno criminal de uma maneira empírica e "científica". A mensuração é útil para revelar estes padrões : que tipo de crime ocorre em que tipo de lugar, com que características, cometidos por quem e contra quem. Sem identificar estes padrões e regularidades, não é possível elaborar estratégias para combater o crime.

Uma tarefa inicial deveria ser a extração do maior número de informações possível das bases nacionais já informatizadas, e que se encontram no Ministério da Justiça, como o INFOSEG ou outros sistemas de registros individuais de casos. Se se trata de uma base de dados informatizada e constituída de registros individualizados (não importa se são pessoas, processos ou outra unidade de análise), com campos fixos e em formato numérico ou alfanumérico, é tecnicamente possível extrair destes bancos uma base integral, aproveitável para tratamento estatístico. Não se deve descuidar da "crítica" dos dados, observando como a base foi preenchida e com quais critérios. Mas uma vez que as informações já estão lá, bastando extraí-las, trata-se de uma opção rápida e barata para a obtenção de dados.

Desenvolver um sistema nacional de estatística criminal que seja abrangente e confiável é uma tarefa custosa e demorada. Uma vez que este trabalho está voltado à busca de soluções de curto prazo para o problema, outro caminho promissor a seguir é construir um sistema que utilize o que os estados já produzem atualmente, assim como já é feito com o "censo" prisional nacional e nos mesmos moldes que as Nações Unidas fazem para obter dados

falamos em banco de dados nacional, neste sentido, estamos usando o conceito sem uma definição precisa. Na maior parte dos casos, as informações e pesquisas provirão de algumas poucas grandes cidades.

criminais dos diversos países. Com exceção das pesquisas de vitimização (ICVS), o sistema de dados criminais da ONU, que penso deve ser tomando como exemplo a ser seguido pelo Ministério da Justiça, não se propõe a produzir os dados, mas antes coletar, sistematizar e divulgar o material existente nos países, com base em registros oficiais. No tópico abaixo, descrevemos a pesquisa "Tendência do Crime", desenvolvida pelas Nações Unidas, com mais detalhe.

A Pesquisa sobre Tendências do Crime e Operações da Justiça Criminal (UNITED NATIONS SURVEY OF CRIME TRENDS AND OPERATIONS OF CRIMINAL JUSTICE SYSTEMS), é coordenada pela Divisão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal da ONU, em Viena, e encontra-se já em sua sexta edição. A origem da pesquisa remonta aos anos 80, quando o Conselho Econômico e Social, em sua resolução 1984/85 de 25 de maio de 1984, requisitou a Secretaria Geral a manutenção e o desenvolvimento de um banco de dados das Nações Unidas sobre crime e dados correlatos: especificamente, um banco de dados com informações sobre tendências do crime, sistema de operação da justiça criminal e estratégias de prevenção ao crime.

O objetivo maior da pesquisa é coletar dados sobre a incidência dos crimes registrados e sobre as operações do sistema de justiça criminal, com a intenção de aperfeiçoar a disseminação destas informações globalmente. Para este fim, a pesquisa procura fornecer uma visão geral das tendências e inter-correlações entre as várias partes do sistema de justiça criminal, para promover um processo decisório que seja bem informado, no momento de gerenciar o sistema criminal.

A fonte principal da pesquisa são as estatísticas oficiais de criminalidade e da justiça e o questionário segue uma seqüência que reproduz os diferentes estágios que o criminoso segue conforme passa pelo sistema criminal. Na maioria dos casos, os dados requisitados seguem um calendário anual. A data de 31 de dezembro é adotada como marco para a comparação da situação ano a ano. Em cada questionário existe a identificação do responsável pelo

preenchimento, bem como todas as anotações relevantes sobre os dados, tais como conceitos, formas pelas quais foram obtidos, etc.

Os dados requisitados aos governos na pesquisa dividem-se em 15 tipos de informação, que vão dos recursos destinados a justiça aos condenados nas prisões, passando pelo número de crimes registrados, número de juízes e tribunais, duração média das sentenças, e outros, como pode ser verificado na listagem abaixo:

- Recursos de Justiça Criminal (Criminal Justice Resources)
- Pessoal Policial (Police Personnel)
- Número de Crimes Registrados (Number of Reported Crimes)
- Crime nas Maiores Cidades (Crime in the Largest Cities)
- Número de Pessoas com Contatos Formais com o Sistema de Justiça Criminal (Number of People with Formal Contact with the Criminal Justice System)
- Idade / Sexo dos Suspeitos (Age/Gender of Suspects)
- Promotores e Condenações (Prosecutors and Prosecutions)
- Condenações por Idade / Sexo (Prosecutions by Age/Gender)
- Juízes e Varas Criminais (Judges and the Criminal Courts)
- Número de Pessoas Condenadas (Number of People Convicted of Crimes)
- Prisioneiros e Sentenças (Prisoners and Prison Sentences)
- Duração Média das Sentenças (Average Sentence Lengths)
- Pessoal Prisional (Prison Personnel)
- Admissões Prisionais para Todos os Crimes (Prison Admissions for All Crimes)
- Admissões Prisionais por Idade / Sexo (Prison Admissions by Age/Gender)
- População e dados de Nível de Desenvolvimento (Population and UNDP Development Level Data)

Cada uma destas categorias é posteriormente detalhada numa série de ítems. A parte de crimes registrados, por exemplo, é subdividida em 116 diferentes variáveis, listadas no anexo.

No que diz respeito especificamente as estatísticas criminais, a pesquisa Crime Trends procurou definir os crimes de maneira genérica, de modo a que fossem aplicáveis à maioria dos códigos legais existentes nos países. A título exemplificativo, incluímos no anexo a definição dos crimes investigados.

Os resultados obtidos nas pesquisas já deram origem a uma série de documentos e publicações, produzidos, entre outros organismos, pelo European Institute for Crime Prevention and Control, pelo Australian Institute of Criminology (AIC), pela Asia and Far East Institute for the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders (UNAFEI) bem como pelo ILANUD da Costa Rica e do Brasil . Análises selecionadas dos dados tem sido publicadas pelo Statistical Office of the Secretariat, bem como no UNCJIN Crime and Justice Letter, sob o título "Trends: The Global View of Crime and Justice" (edição especial, 1991).

Para montar seu próprio sistema de informações criminais nacional da forma mais rápida e econômica, o Ministério da Justiça deveria adotar um procedimento semelhante, ainda que a opção implique numa ausência de controle sobre a produção e sobre a qualidade dos resultados obtidos. A cada ano seria remetido a todos os estados um questionário - devidamente acompanhado de um manual de instruções e de definições - para que os responsáveis no executivo e judiciário completassem. Ao governo federal caberia somente a coordenação do projeto, a definição dos indicadores de interesse, bem como a posterior análise e publicação dos mesmos, de forma que estivessem acessíveis a sociedade.

Uma outra opção mais rápida e barata que deve ser levada em conta, tanto para esta pesquisa de tendências criminais como para o censo penitenciário, é a utilização de formulários eletrônicos no site do Ministério da Justiça, preenchidos através da internet. Trata-se afinal de pesquisas a serem respondidas por especialistas do executivo e do judiciário, nos estados, e não de pesquisas de opinião. O trabalho inicial seria identificar nos estados quais as pessoas que detêm estas informações chaves, atualmente dispersas, e solicitar oficialmente a

colaboração. Várias pessoas e órgãos poderiam ser consultados simultaneamente a respeito das mesmas informações, como uma forma de checar os dados. O acesso ao formulário somente seria possível para os portadores de senha, identificando o responsável pelo preenchimento, de forma a garantir a fidedignidade das informações. Inseridos desta forma, os dados são automaticamente inseridos num banco de dados e podem estar instantaneamente disponíveis ao público.

Seria bastante conveniente que tanto os indicadores como a metodologia seguissem o mais próximo possível o modelo de pesquisa elaborado pela ONU, pois assim tornar-se-ia possível comparar a situação nacional e dos estados com cerca de 78 países em todo o mundo. É possível se beneficiar também de toda a discussão teórica e metodológica já travada no âmbito internacional sobre esta pesquisa.

Boletins de Ocorrência e Chamadas Telefônicas

As estatísticas criminais oficiais são quase sempre calculadas tendo por base os boletins de ocorrência preenchidos na polícia civil. Como existe a preocupação em classificar a conduta anti-jurídica para efeitos judiciais, o preenchimento da ocorrência procura ser o mais correto possível, pelo menos no que diz respeito ao crime cometido. A necessidade da individualização da pena faz também com que se dê alguma atenção as informações sobre o autor e a vítima, ao menos no que diz respeito a dados básicos como sexo, idade, endereço e filiação. Por isso os B.Os são vistos como fonte confiável para estatísticas criminais, pelo menos em suas informações essenciais.

Qualquer um que já tenha ido a uma delegacia de polícia, por outro lado, sabe com quão pouco cuidado os policiais preenchem os boletins quando se tratam de questões irrelevantes para o inquérito policial. Pensado antes como peça inquisitorial e investigativa do que como instrumento de análise criminológica, os boletins de ocorrência deixam de perguntar aspectos relevantes sobre o crime, são preenchidos com displicência nos quesitos considerados não

cruciais para fins judiciais e inexistem uma padronização de respostas ou instruções sobre como preencher corretamente a peça.

Caberia talvez ao Ministério da Justiça e especialmente a Secretaria Nacional de Segurança Pública preparar um novo modelo de Boletim de Ocorrência, de abrangência nacional, mais detalhado do que o modelo atual, com respostas o mais possível padronizadas e acompanhado de um manual que ensinasse o correto preenchimento em caso de dúvidas. Um programa de banco de dados simples, que rodasse em sistema operacional DOS, instalado nos distritos policiais agilizaria sobremaneira o processo.

Agora bem, além dos boletins de ocorrência preenchidos pela Polícia Civil, existem dados produzidos pelos sistemas de atendimento telefônico mantidos pela Polícia Militar que são quase sempre negligenciados nas análises criminais. Uma vez que a finalidade deste sistema é o despacho de viaturas para a resolução da ocorrência, a categorização dos crimes feita pela PM não segue necessariamente a classificação presente no Código Penal, mas é uma boa aproximação dela. Deixando um pouco de lado o significado de ocorrências como "desinteligência", é importante frisar que os chamados telefônicos feitos ao 190 podem fornecer estimativas importantes para crimes comumente pouco notificados nos distritos policiais.

Sabe-se que os dados oficiais baseados nos boletins de ocorrência apresentam uma subnotificação da ordem de 2/3, maior ou menor segundo o tipo de crime, e que isto ocorre por que muitas vítimas não se dão ao trabalho de ir à delegacia relatar o crime. Muitas destas ocorrências, no entanto, são registradas por telefone, como agressões, depredações, maus tratos, etc, pelas vítimas ou por testemunhas do ato. Além disso, as centrais de atendimento da PM são informatizadas, catalogam um grande número de condutas anti-jurídicas e trazem informações adicionais a respeito do tratamento dado ao problema.

Pelo menos para os grandes centros urbanos do país, seria fácil e útil obter as planilhas com os totais semestrais ou anuais dos atendimentos feitos por telefone pela Polícia Militar,

mesmo que a classificações não sejam comparáveis com o que se obtém com os boletins de ocorrência.

Construção e Uso de Indicadores Compostos

O surgimento dos indicadores sociais esteve intimamente relacionado com o processo de expansão das atividades do setor público: com a crescente complexidade das funções assumidas pelo Estado, precisou-se aperfeiçoar o fluxo de informações necessárias para a tomada de decisões práticas.

Através da criação de Índices - inúmeros no meio econômico, tais como os de custo de vida, BOVESPA, de desemprego, etc - os agentes procuram reduzir a margem de incerteza que gira ao redor de qualquer decisão, prevendo a evolução futura dos fatos e avaliando a eficiência das medidas postas em prática para contornar os fenômenos mensurados pelos indicadores.

Também no âmbito da segurança pública é preciso forjar um instrumento de trabalho para avaliar o fenômeno da criminalidade e as políticas elaboradas para combatê-lo. A discussão sobre segurança até aqui tem sido levada a cabo quase sempre de maneira impressionística: conforme a evidência que se utilize - número de homicídios, roubos, etc - pode-se tanto afirmar que a criminalidade está aumentando quanto o seu contrário.

Além disso, como não existe nenhuma medida válida para mensurar a criminalidade, não há como verificar o nexos entre fatos que se acreditam relacionados ou como premiar ou punir os responsáveis pelas áreas de policiamento segundo sua eficácia no combate ao crime. Estas questões só poderão ser respondidas objetivamente quando dispusermos de indicadores que situem aos agentes vinculados às questões da segurança pública sobre a evolução do crime, tal qual faz o BOVESPA em relação aos aumentos e quedas na bolsa de valores. Outra vantagem evidente para a sociedade com a construção de índices de criminalidade é que com eles já não mais se poderá manipular politicamente os dados - contra ou a favor das políticas de segurança - como quase sempre se tem feito.

Existem diversos índices e taxas que podem ser estimados apenas com a soma ou divisão simples de outras grandezas. Cite-se a título de exemplificação, os indicadores que calculo trimestralmente para o Boletim Conjuntura Criminal (<http://sites.uol.com.br/concrim>), que podem ser encontrados em anexo:

- ❑ Total de Crimes - somatório simples do total absoluto de crimes no Estado, naquele período. Não confundir com o total de boletins de ocorrência pois nem toda ocorrência policial trata de crimes. Este é também o indicador utilizado pelo FBI anualmente no seu Crime Report.
- ❑ Índice de Garantia de Aprisionamento - dá a probabilidade de que alguém que tenha cometido um crime seja preso. Calcula-se dividindo o total de crimes em determinado período pelo número de prisões efetuadas naquele período.
- ❑ Índice de Criminalidade - somatório das taxas por 100 mil habitantes de homicídios dolosos, lesão corporal dolosa, roubo e furto, multiplicados cada um pela pena média atribuída pelo código penal, dividido pelo número de indicadores do índice.
- ❑ Os três indicadores de letalidade policial propostos por Paul Chevigny.

Outros exemplos de indicadores compostos ou taxas podem ser encontrados no anuário estatístico do SEADE (Crimes Violentos) ou no paper recente sobre indicadores de criminalidade violenta propostos pela comissão especial de Indicadores de Criminalidade no Rio de Janeiro: indicador de crimes letais intencionais, de crimes não letais contra a pessoa e de crimes violentos contra o patrimônio.

Existe uma grande variedade de formas pelas quais os indicadores podem ser construídos, cada qual com suas vantagens e desvantagens e não é este o momento de avaliar o mérito de cada um. Aqui também, é importante que tanto o governo quanto a sociedade lancem mão de vários deles. O principal é que a "matéria-prima", que são os dados brutos sobre criminalidade, seja coletada e disponibilizada a todos. A construção e análise de indicadores,

contudo, não precisa necessariamente ser tarefa governamental pois os institutos de pesquisa e as organizações da sociedade podem se incumbir disso, se tiverem amplo acesso aos dados, apresentados de modo o mais detalhado possível. O governo deve se concentrar prioritariamente na produção, coleta e divulgação dos dados brutos de criminalidade.

Medindo a Criminalidade através das pesquisas de vitimização

As pesquisas de vitimização surgiram nos Estados Unidos na década de 60 como uma tentativa de estimar a quantidade de crimes sofridos pela população e não comunicados aos órgãos governamentais. Atualmente, em diversos países do mundo, os governos ou institutos independentes realizam a intervalos variáveis de tempo as chamadas “pesquisas de vitimização” com amostras da população, perguntando a certo número de cidadãos se foram vítimas de algum tipo de crime nos últimos meses ou anos.

Aparentemente, seria mais simples e econômico consultar as estatísticas oficiais para conhecer a quantidade de crimes a que está sujeita a sociedade, bem como se esta quantidade vem diminuindo ou aumentando no tempo. Acontece que, por uma série de motivos, os dados oficiais nem sempre refletem com fidedignidade a situação real da criminalidade na sociedade. As estatísticas oficiais estariam corretas se todos os cidadãos vitimizados relatassem os crimes de que foram vítimas às autoridades, mas a experiência em diversos países, desenvolvidos ou não, revela que este raramente é o caso.

É difícil conhecer com precisão a quantidade de crimes que ocorrem na sociedade. O que os governos tem em seus registros policiais são apenas uma estimativa dos crimes ocorridos, estimativa esta que se sabe, de antemão, ser subestimada. As pesquisas de vitimização são também estimativas e subestimam igualmente a quantidade de crimes que ocorrem na sociedade.

É preciso deixar claro que as pesquisas de vitimização não foram pensadas como substitutas dos levantamentos oficiais, mas como complemento destes. Trata-se apenas de um método diferente de abordar o mesmo problema. É importante proceder periódica e sistematicamente a ambos os levantamentos, inclusive para atestar a “eficiência” governamental na área policial. Na Inglaterra - através da unidade de pesquisa e planejamento do Home Office - e nos Estados Unidos - através do escritório de estatísticas criminais do Departamento de Justiça - as pesquisas de vitimização converteram-se em instrumentos regulares de coleta de dados criminais.⁸

A propensão por parte das vítimas em relatar o crime sofrido varia com uma série de fatores e circunstâncias, relacionadas às percepções da vítima, ao sistema policial ou ao tipo do crime e do bem envolvido. A experiência internacional na área revela que, entre outros fatores, dependendo da percepção social da eficiência do sistema policial; da percepção social da confiabilidade do sistema policial; da seriedade ou do montante envolvido no crime; do crime implicar ou não numa situação socialmente vexatória para a vítima (estupro, agressões domésticas, “conto do vigário”, etc.); do grau de relacionamento da vítima com o agressor; do bem estar ou não segurado contra roubo; da experiência pretérita da vítima com a polícia; da existência de formas alternativas para a resolução do incidente - menor será o incentivo para o indivíduo comparecer perante as autoridades policiais para reportar o crime de que foi vítima.

Assim, é ilusório imaginar que as estatísticas de criminalidade oficiais sejam um retrato fiel do fenômeno da criminalidade. Antes, em certo sentido, as estatísticas oficiais são também espécies de “amostras”, que podem ser mais ou menos fiéis, dependendo do tipo de crime.

⁸ Refiro-me ao “British Crime Survey”, feito na Inglaterra pelo Home Office Research and Planning Unit e ao “National Crime Survey”, feito nos EUA pelo United States Department of Justice, Bureau of Justice Statistics. Estas e outras dezenas de pesquisas de vitimização podem ser obtidas pela internet, no site <http://icpsr.umich.edu>

As “pesquisas de vitimização” são ministradas precisamente para estimar qual o diferencial existente entre as estatísticas oficiais e a criminalidade existente e, novamente aqui, quanto maior o peso das variáveis elencadas acima, maior este diferencial.

Elas também não refletirão com exatidão o fenômeno da criminalidade, constituindo-se apenas numa melhor aproximação deste último, porque nem todos os entrevistados lembrarão, terão a disponibilidade ou a confiança necessária para relatar a um desconhecido fatos desagradáveis ocorridos no passado.

As pesquisas de Vitimização conduzidas pelas Nações Unidas

Desde 1989 o UNICRI (United Nations International Crime and Justice Research Institute) vem realizando pesquisas de vitimização comparativas que já envolvem mais de 50 países. O Projeto é conhecido como Pesquisa Internacional de Vitimização do UNICRI (International Crime Victimization Survey) e no Brasil é conduzido com a colaboração do Ilanud.

As pesquisas têm procurado investigar países de todos os continentes, tanto desenvolvidos como subdesenvolvidos. Trata-se de um dos maiores projetos de criminologia comparada já feitos: somente em 1996/97, junto com a pesquisa do ILANUD/Datafolha⁹ em São Paulo, o UNICRI conduziu pesquisas de vitimização em outros 35 países, perguntando a pessoas com 16 anos ou mais sobre os crimes cometidos contra elas, opiniões e atitudes sobre notificação dos crimes à polícia, medo do crime, estratégias de prevenção e atitudes com relação à punição dos criminosos.

Esta série de pesquisas procura suprir a deficiência de dados sobre o crime comparáveis em âmbito internacional. Cada país, comparando sua própria situação com a dos demais países - desenvolvidos e subdesenvolvidos - pode ter uma noção da especificidade do crime em cada

⁹ A Pesquisa de Vitimização DataFolha / ILANUD foi elaborada por Mauro Francisco Paulino e Alessandro Janoni Hernandez e contou com a consultoria dos sociólogos Tulio Kahn - do ILANUD - e Renato Sérgio de Lima, da Fundação SEADE.

região, e em que os diversos países se sobressaem positiva ou negativamente. Os países também podem aprender com a experiência uns dos outros sobre como lidar com o problema da criminalidade.

Em todo o mundo, as pesquisas de vitimização têm se revelado um valioso instrumento para o desenvolvimento de políticas sociais orientadas em direção à prevenção do crime dentro de um contexto de equidade social e de respeito aos direitos humanos. O projeto ICVS ergue-se sobre a experiência adquirida pelas Nações Unidas através dos surveys de vitimização internacional realizados em 1989, 1992, 1996 e 1998, com a participação de mais de 60 países ao redor do mundo, incluindo o Brasil (Rio de Janeiro e São Paulo).

As pesquisas de vitimização conduzidas pela ONU procuram obter informações sobre a experiência das pessoas com respeito ao crime, riscos de vitimização, propensão a registrar queixa policial, atitudes com relação à polícia e a punição dos criminosos, estratégias de prevenção ao crime, bem como avaliação dos serviços prestados pelas forças policiais. Objetivo adicional, mas não menos importante, das pesquisas internacionais de vitimização é o de estabelecer dados internacionais comparáveis e confiáveis sobre o crime, prevenção ao crime e aplicação da lei.

Atualmente, encontra-se em estágio preparatório uma grande pesquisa para o ano 2000, envolvendo a maior parte dos países latino-americanos.

Tanto quanto possível, o governo brasileiro deveria esforçar-se para tomar parte nos projetos conduzidos pelas Nações Unidas, Banco Mundial, e outras entidades internacionais, que conduzem pesquisas homogêneas do ponto de vista metodológico, permitindo a comparação da situação brasileira com a de outros países. Este grande acervo de dados permite que se façam comparações do tipo MSS (Most Similar System) e MDS (Most Different System), que constituem um excelente método para colocar hipóteses em teste.

Somente participando destas pesquisas é possível perceber as nossas peculiaridades do ponto de vista criminal e porque países tão diferentes do Brasil apresentam pontos de semelhança conosco, enquanto outros mais iguais são tão distintos quando se comparam os fenômenos criminais.

Medindo a Criminalidade através dos Self Reported Crimes

Ao lado as estatísticas oficiais e das pesquisas de vitimização, os "self reported crimes" (violações auto-assumidas) representam uma alternativa de mensuração de crimes. Neste tipo de pesquisa, pergunta-se aos entrevistados (de estudantes a criminosos presos) se eles cometeram certos crimes e contravenções nos últimos anos ou meses. Através destas pesquisas é possível calcular a *prevalência* de certas ofensas - a proporção de respondentes que cometeram uma ofensa em particular ao menos uma vez no período analisado - bem como a *incidência* de ofensas - o número médio de ofensas por pessoa, no estudo.(Barkan, 1997).

O primeiro estudo do gênero foi realizado no Texas, em 1946, com cerca de 2300 adolescentes, com ou sem passagens pela polícia. Nos Estados Unidos esta modalidade de pesquisa é realizada sistematicamente desde os anos 70, permitindo às autoridades monitorar o envolvimento dos jovens com o mundo do crime e das contravenções. Entre os projetos de maior envergadura cite-se o National Youth Survey, realizado desde 1976, o projeto Monitoring the Future, os PRIDE surveys e o National Household Survey on Drug Abuse. O instituto Gallup de opinião pública também conduz pesquisas específicas sobre uso de drogas e álcool na população.

Os estudantes de segundo grau costumam ser o alvo predileto destas pesquisas, feitas em colaboração com escolas e professores. Uma amostra de estudantes recebe um formulário para auto-preenchimento, bem como instruções e um envelope para inserir numa urna. Para que a pesquisa seja confiável, é preciso assegurar todas as garantias de anonimato. Além dos estudantes, costumam responder aos formulários jovens cumprindo pena nas instituições para delinquentes juvenis. Entre as conclusões mais relevantes destes estudos está a de que os grupos de estudantes comuns e jovens infratores não são tão diferentes como se poderia

imaginar. Os estudantes cometem quase tantos pequenos crimes quanto os infratores, sem que sejam penalizados pelas infrações cometidas.

Em qualquer tipo de pesquisa de opinião, algumas pessoas inventam atos que não cometeram enquanto outras omitem atos cometidos. Ainda assim, assume-se que em geral os resultados das pesquisas de crimes auto assumidos refletem a realidade, desde que se tomem certos cuidados: insistência na seriedade das respostas, no anonimato, ausência de professores ou outros supervisores no momento da aplicação do formulário, explicação dos objetivos da pesquisa por um membro da equipe, inserção de pergunta falsa no formulário para flagrar mentirosos, checagem de consistência interna das respostas, etc. Estudos que foram feitos com o auxílio de um detetor de mentiras sugeriram também a fidedignidade das respostas. Os registros policiais e as pesquisas de vitimização também podem ser usados para aferir a veracidade das respostas.

Percebe-se facilmente que esta modalidade de pesquisa tem utilidade somente para a investigação de certo tipo de crime, especialmente os de menor gravidade, como as contravenções, uma vez que poucos em sã consciência confessariam a participação num crime de maior gravidade numa pesquisa deste tipo. Mas bons resultados foram obtidos com crimes mais graves e em pesquisas com prisioneiros. Entre os atos delituosos pesquisados estão: falsificação de documentos, violações de tráfego, furto de pequenos objetos ou valores, compra de artigos furtados, brigas de turma, destruição de telefones públicos, porte ilegal de armas, vandalização de automóveis e uso de drogas, entre outros.

Estes pequenos delitos do cotidiano são mais comuns do que correntemente se imagina entre os jovens, assim como o suborno de guardas de trânsito, trocas de preços de mercadorias no supermercado e sonegação de renda o são entre os adultos que consideraríamos como "cidadãos de bem". Para o caso dos pequenos crimes e contravenções, não é incorreto afirmar que "inocente é o culpado que não foi pego em flagrante".

A pesquisa de violações auto-assumidas nos oferece uma estimativa da propensão aos crimes de menor gravidade entre os futuros adultos, bem como dados sobre o perfil dos infratores. Os

dados de perfil (sexo, cor, idade, etc.) são considerados pelos criminólogos como mais fidedignos do que os registros policiais, uma vez que freqüentemente os registros oficiais refletem os preconceitos dos órgãos policiais com relação a certos grupos, como negros, moradores de rua, moradores da periferia e do sexo masculino. As infrações cometidas por mulheres, brancas e dos bairros abastados, por outro lado, tendem a ser, no outro extremo, subestimadas.

Um bom exemplo de questões que podem ser respondidas através desta metodologia nos é fornecido pelo Projeto Monitorando o Futuro (Monitoring the Future), pesquisa que o Ilanud vem replicando parcialmente com estudantes de escolas públicas e particulares de São Paulo. A pesquisa Monitoring the Future procura levantar quantas vezes, nos últimos 12 meses, o aluno "Discutiu ou teve uma briga com algum dos seus pais ? / Agrediu um professor ou bedel ? Envolveu-se numa briga séria na escola ou no trabalho ? / Tomou parte numa briga na qual um grupo de amigos seus lutou contra outro grupo ? / Agrediu alguém de forma forte o bastante para que esta pessoa precisasse de curativos ou ir ver o médico ? / Usou uma faca ou revólver ou alguma outra coisa para obter algo de uma pessoa ? / Pegou alguma coisa que não pertencia a você, no valor de menos de 50 reais ? Pegou alguma coisa que não pertencia a você, no valor acima de 50 reais ? Pegou alguma coisa de uma loja, sem pagar ? /".

A pesquisa aplicada em São Paulo com cerca de 1000 alunos indicou a viabilidade deste tipo de estudo, uma vez que foram poucos os alunos que se recusaram a responder as questões ou que aparentemente inventaram atos que não cometeram. Resultados semelhantes - ao menos quanto a aplicabilidade da pesquisa - foram obtidos pela socióloga Beatriz Coltrin, em estudo similar feito pela Faculdade de Medicina da USP.

Analizando a eficácia de projetos de redução de criminalidade ou violência

Para encerrar este paper, gostaria de tecer alguns comentários sobre o método comparativo em criminologia. Como nas ciências humanas não é possível fazermos uso de laboratórios, é preciso simular experimentos na realidade afim de testar hipóteses sobre a eficácia das

intervenções propostas. Existem vários desenhos possíveis para a realização de pesquisas comparativas – most similar system, most different systems, experimentos temporários alternando grupos de teste e controle, etc – mas o tipo de "desenho" de pesquisa mais utilizado para o teste de hipótese é o que a literatura chama de projeto "antes-depois-com-grupo-de-controle".

Como o próprio nome sugere, neste tipo de projeto é preciso mensurar as características que se pretende modificar antes de intervir na realidade e, feita a intervenção, medir novamente esta característica após certo tempo. Mais do que isso, para ter certeza de que não estamos diante de relações espúrias, é preciso medir também, nos dois períodos, um outro grupo, que não tenha sofrido esta intervenção. Este chamado "grupo de controle" deve ser, na medida do possível, o mais parecido com o grupo teste. Idealmente, a única diferença entre os dois grupos deve ser o próprio experimento que está sendo realizado.

Uma vez previstas estas etapas e cuidados na pesquisa, pode-se utilizar qualquer dos métodos de mensuração aqui apresentados para tentar aferir a eficácia da intervenção proposta. Exemplos de propostas que podem ser investigadas: policiamento comunitário, blitzes policiais na periferia, policiamento escolar, comparação de reincidência entre presos em regime fechado e presos cumprindo penas alternativas e qualquer outro tipo de política criminal.

Como o Ministério da Justiça e outras agências governamentais tem investido e pretendem investir ainda mais em projetos ligados à área da segurança pública, seria bastante conveniente que se procurassem avaliar a eficácia destes projetos, de modo a investir melhor os recursos públicos e corrigir eventuais erros identificados nos projetos. O início da avaliação deve preceder a implementação do projeto, de modo a garantir resultados mais confiáveis. Todos os projetos financiados com fundos públicos deveriam prever alguma forma de avaliação que pudesse informar sobre a propriedade do investimento, ao menos no que diz respeito aos projetos que tenham características mensuráveis, como os que pretendem afetar os índices de criminalidade.

É preciso repensar, tendo em vista esta série de tarefas, qual o orçamento e a estrutura organizacional que o governo federal deve ter para a consecução destes objetivos. Talvez seja o caso de constituir, como o fizeram vários países, um departamento especial dedicado ao tema, atendendo as demandas de vários setores dentro e fora do Ministério da Justiça. Não se trata de montar uma equipe imensa e permanente mas antes poucos e bons profissionais que saibam avaliar o que é necessário e quem tem condições de fazê-lo. As pesquisas e estudos devem ser encomendados ao setor privado e aos institutos de pesquisa, sempre, através de concorrência pública.

Qualquer que seja a organização e o orçamento destinados ao setor, uma coisa parece certa: ela terá que ser infinitamente maior do que o que tem sido até agora. Inflação, desemprego e criminalidade estão entre as maiores preocupações da população brasileira. A atenção que os governos dedicam aos dois primeiros temas, em termos de recursos e pesquisa, tem sido até aqui muito maior do que ao terceiro, talvez porque estes sejam objeto de estudo de economistas enquanto aquele vem sendo tratado maioritariamente por profissionais do meio jurídico, onde não existe tradição de pesquisa empírica. A mentalidade ainda reinante na área é a de que a criminalidade é um problema da falta ou da inadequação do sistema jurídico e de que basta a reforma dos códigos para debelar o problema. É por isso, entre outros motivos, que chegamos ao ponto em que chegamos.

Anexo X - Pesquisa Crime Trends (Tendências do Crime)

Variáveis contidas na categoria Número de Crimes Registrados

A. VARIABLE LABELS

Name Position Label

IDNUMBER	1	NUMERICAL COUNTRY CODE (UNIQUE TO FIFTH SURVEY)	
CON_NAME	2	COUNTRY NAME	
COUNTRY	6	ALPHABETIC COUNTRY CODE (FOR MATCHING WITH FOURTH SURVEY)	
GTPOL90	7	GRAND TOTAL OF RECORDED CRIMES 1990	
GTPOL91	8	GRAND TOTAL OF RECORDED CRIMES 1991	
GTPOL92	9	GRAND TOTAL OF RECORDED CRIMES 1992	
GTPOL93	10	GRAND TOTAL OF RECORDED CRIMES 1993	
GTPOL94	11	GRAND TOTAL OF RECORDED CRIMES 1994	
HOMPOL90	12	TOTAL RECORDED HOMICIDES 1990	
HOMPOL91	13	TOTAL RECORDED HOMICIDES 1991	
HOMPOL92	14	TOTAL RECORDED HOMICIDES 1992	
HOMPOL93	15	TOTAL RECORDED HOMICIDES 1993	
HOMPOL94	16	TOTAL RECORDED HOMICIDES 1994	
CIHPOL90	17	TOTAL RECORDED COMMITTED INTENTIONAL HOMICIDES	1990
CIHPOL91	18	TOTAL RECORDED COMMITTED INTENTIONAL HOMICIDES	1991
CIHPOL92	19	TOTAL RECORDED COMMITTED INTENTIONAL HOMICIDES	1992
CIHPOL93	20	TOTAL RECORDED COMMITTED INTENTIONAL HOMICIDES	1993
CIHPOL94	21	TOTAL RECORDED COMMITTED INTENTIONAL HOMICIDES	1994
AIHPOL90	22	TOTAL RECORDED ATTEMPTED INTENTIONAL HOMICIDES	1990
AIHPOL91	23	TOTAL RECORDED ATTEMPTED INTENTIONAL HOMICIDES	1991
AIHPOL92	24	TOTAL RECORDED ATTEMPTED INTENTIONAL HOMICIDES	1992
AIHPOL93	25	TOTAL RECORDED ATTEMPTED INTENTIONAL HOMICIDE	1993
AIHPOL94	26	TOTAL RECORDED ATTEMPTED INTENTIONAL HOMICIDES	1994
IHPOL90	27	TOTAL RECORDED INTENTIONAL HOMICIDES	1990
IHPOL91	28	TOTAL RECORDED INTENTIONAL HOMICIDES	1991
IHPOL92	29	TOTAL RECORDED INTENTIONAL HOMICIDES	1992

IHMPOL93 30 TOTAL RECORDED INTENTIONAL HOMICIDES 1993
IHMPOL94 31 TOTAL RECORDED INTENTIONAL HOMICIDES 1994
NIHPOL90 32 TOTAL RECORDED NON-INTENTIONAL HOMICIDES 1990
NIHPOL91 33 TOTAL RECORDED NON-INTENTIONAL HOMICIDES 1991
NIHPOL92 34 TOTAL RECORDED NON-INTENTIONAL HOMICIDES 1992
NIHPOL93 35 TOTAL RECORDED NON-INTENTIONAL HOMICIDES 1993
NIHPOL94 36 TOTAL RECORDED NON-INTENTIONAL HOMICIDES 1994
MASPOL90 37 TOTAL RECORDED MAJOR ASSAULTS 1990
MASPOL91 38 TOTAL RECORDED MAJOR ASSAULTS 1991
MASPOL92 39 TOTAL RECORDED MAJOR ASSAULTS 1992
MASPOL93 40 TOTAL RECORDED MAJOR ASSAULTS 1993
MASPOL94 41 TOTAL RECORDED MAJOR ASSAULTS 1994
TASPOL90 42 TOTAL RECORDED ASSAULTS 1990
TASPOL91 43 TOTAL RECORDED ASSAULTS 1991
TASPOL92 44 TOTAL RECORDED ASSAULTS 1992
TASPOL93 45 TOTAL RECORDED ASSAULTS 1993
TASPOL94 46 TOTAL RECORDED ASSAULTS 1994
RAPPOL90 47 TOTAL RECORDED RAPES 1990
RAPPOL91 48 TOTAL RECORDED RAPES 1991
RAPPOL92 49 TOTAL RECORDED RAPES 1992
RAPPOL93 50 TOTAL RECORDED RAPES 1993
RAPPOL94 51 TOTAL RECORDED RAPES 1994
ROBPOL90 52 TOTAL RECORDED ROBBERIES 1990
ROBPOL91 53 TOTAL RECORDED ROBBERIES 1991
ROBPOL92 54 TOTAL RECORDED ROBBERIES 1992
ROBPOL93 55 TOTAL RECORDED ROBBERIES 1993
ROBPOL94 56 TOTAL RECORDED ROBBERIES 1994
MTFPOL90 57 TOTAL RECORDED MAJOR THEFTS 1990
MTFPOL91 58 TOTAL RECORDED MAJOR THEFTS 1991
MTFPOL92 59 TOTAL RECORDED MAJOR THEFTS 1992
MTFPOL93 60 TOTAL RECORDED MAJOR THEFTS 1993
MTFPOL94 61 TOTAL RECORDED MAJOR THEFTS 1994
TFTPOL90 62 TOTAL RECORDED THEFTS 1990
TFTPOL91 63 TOTAL RECORDED THEFTS 1991
TFTPOL92 64 TOTAL RECORDED THEFTS 1992
TFTPOL93 65 TOTAL RECORDED THEFTS 1993
TFTPOL94 66 TOTAL RECORDED THEFTS 1994

BURPOL90 67 TOTAL RECORDED BURGLARIES 1990
BURPOL91 68 TOTAL RECORDED BURGLARIES 1991
BURPOL92 69 TOTAL RECORDED BURGLARIES 1992
BURPOL93 70 TOTAL RECORDED BURGLARIES 1993
BURPOL94 71 TOTAL RECORDED BURGLARIES 1994
FRDPOL90 72 TOTAL RECORDED FRAUDS 1990
FRDPOL91 73 TOTAL RECORDED FRAUDS 1991
FRDPOL92 74 TOTAL RECORDED FRAUDS 1992
FRDPOL93 75 TOTAL RECORDED FRAUDS 1993
FRDPOL94 76 TOTAL RECORDED FRAUDS 1994
EMBPOL90 77 TOTAL RECORDED EMBEZZLEMENTS 1990
EMBPOL91 78 TOTAL RECORDED EMBEZZLEMENTS 1991
EMBPOL92 79 TOTAL RECORDED EMBEZZLEMENTS 1992
EMBPOL93 80 TOTAL RECORDED EMBEZZLEMENTS 1993
EMBPOL94 81 TOTAL RECORDED EMBEZZLEMENTS 1994
TRFPOL90 82 TOTAL RECORDED ILLICIT DRUG TRAFFIC CRIMES 1990
TRFPOL91 83 TOTAL RECORDED ILLICIT DRUG TRAFFIC CRIMES 1991
TRFPOL92 84 TOTAL RECORDED ILLICIT DRUG TRAFFIC CRIMES 1992
TRFPOL93 85 TOTAL RECORDED ILLICIT DRUG TRAFFIC CRIMES 1993
TRFPOL94 86 TOTAL RECORDED ILLICIT DRUG TRAFFIC CRIMES 1994
POSPOL90 87 TOTAL RECORDED DRUG POSSESSION CRIMES 1990
POSPOL91 88 TOTAL RECORDED DRUG POSSESSION CRIMES 1991
POSPOL92 89 TOTAL RECORDED DRUG POSSESSION CRIMES 1992
POSPOL93 90 TOTAL RECORDED DRUG POSSESSION CRIMES 1993
POSPOL94 91 TOTAL RECORDED DRUG POSSESSION CRIMES 1994
DRGPOL90 92 TOTAL RECORDED DRUG OFFENSES 1990
DRGPOL91 93 TOTAL RECORDED DRUG OFFENSES 1991
DRGPOL92 94 TOTAL RECORDED DRUG OFFENSES 1992
DRGPOL93 95 TOTAL RECORDED DRUG OFFENSES 1993
DRGPOL94 96 TOTAL RECORDED DRUG OFFENSES 1994
BRIPOL90 97 TOTAL RECORDED BRIBERY CRIMES 1990
BRIPOL91 98 TOTAL RECORDED BRIBERY CRIMES 1991
BRIPOL92 99 TOTAL RECORDED BRIBERY CRIMES 1992
BRIPOL93 100 TOTAL RECORDED BRIBERY CRIMES 1993
BRIPOL94 101 TOTAL RECORDED BRIBERY CRIMES 1994
OTHPOL90 102 TOTAL RECORDED OTHER CRIMES 1990
OTHPOL91 103 TOTAL RECORDED OTHER CRIMES 1991

OTHPOL92	104	TOTAL RECORDED OTHER CRIMES 1992
OTHPOL93	105	TOTAL RECORDED OTHER CRIMES 1993
OTHPOL94	106	TOTAL RECORDED OTHER CRIMES 1994
HOMATTMP	107	FIGURE FOR HOMICIDE INCLUDES ATTEMPTS
CONPOP90	108	TOTAL POPULATION OF COUNTRY 1990
CONPOP91	109	TOTAL POPULATION OF COUNTRY 1991
CONPOP92	110	TOTAL POPULATION OF COUNTRY 1992
CONPOP93	111	TOTAL POPULATION OF COUNTRY 1993
CONPOP94	112	TOTAL POPULATION OF COUNTRY 1994
UNDPINAG	113	UNDP INCOME AGGREGATES
UNDPHUDV	114	UNDP HUMAN DEVELOPMENT AGGREGATES
UNDPDEVP	115	UNDP MAJOR WORLD AGGREGATES
UNDPREGN	116	UNDP REGIONAL AGGREGATES

Anexo X Definição dos Crimes na Pesquisa Crime Trends

Intentional homicide refers to death deliberately inflicted on a person by another person, including infanticide. Please indicate whether certain categories of attempted homicide are charged for prosecuted as "aggravated assault".

Non-intentional homicide refers to death not deliberately inflicted on a person by another person. This includes the crime of manslaughter, but excludes traffic accidents that result in the death of persons.

Assault refers to physical attack against the body of another person, including battery but excluding indecent assault. Some criminal or penal codes distinguish between aggravated and simple assault depending on the degree of resulting injury. Please provide the major criterion for this distinction if it applies in your country.

Rape refers to sexual intercourse without valid consent. Please indicate whether statutory rape is included in the figures provided. If your country distinguishes between sexual assault and actual penetration, please provide relevant information.

Theft refers to the removal of property without the property owner's consent. Theft excludes burglary and housebreaking. It includes the theft of a motor vehicle. Shoplifting and other minor offences, e.g. pilfering and petty theft, may or may not be included as thefts. Please provide relevant information if a distinction is made in your country.

Robbery refers to the theft of property from a person, overcoming resistance by force or threat of force.

Burglary refers to unlawful entry into someone else's premises with an intention to commit crime.

Fraud refers to the acquisition of the property of another by deception. Please indicate whether the fraudulent obtaining of financial property is included in the figures provided.

Embezzlement refers to the wrongful appropriation of property of another which is already in one's possession.

Drug-related crimes refer to intentional acts that may involve the cultivation, production, manufacture, extraction, preparation, offering for sale, distribution, purchase, sale, delivery on any terms whatsoever, brokerage, dispatch, dispatch in transit, transport, importation and exportation of drugs and psychotropic substances. Where applicable, countries may wish to refer to the provisions of the Single Convention on Narcotic Drugs of 1961 and other regulations adopted in pursuance of the provisions of the Convention on Psychotropic Substances of 1971² and/or the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988.³ As simple possession and illicit traffic are treated differently in different legal codes, separate statistics on possession and traffic are requested.

Bribery and corruption refers to requesting and/or acceptance of a material or personal benefit, or promise thereof, in connection with the performance of a public function for an action that may or may not be a violation of law and/or promising as well as giving material or personal benefit to a public officer in exchange for a requested favour.

Other refers to serious types of crime that are completely different from those listed above, and that are regarded as serious and frequent enough to require a separate category in the criminal statistics of your country (e.g. arson, kidnaping, conspiracy or membership of a criminal association). Please insert such crimes under question 11 and provide a definition, with an explanation or description in the space immediately below on this page or on an additional page. Should there be different types of crimes included under this item throughout all parts of the questionnaire, please provide an explanation.

Crimes recorded by the police refer to the number of penal code offences or their equivalent, i.e. various special law offences, but excluding minor road traffic and other petty offences, brought to the attention of the police or other law enforcement agencies and recorded by one of those agencies.

Police or law enforcement sector refers to public agencies whose principal functions are the prevention, detection and investigation of crime and the apprehension of alleged offenders. If the police are part of the national security force in your country, please try to limit as far as possible replies to the civil police proper as distinct from national guards or local militia. If there are many local forces, please provide data on them if possible. If some personnel of this sector fulfil prosecution functions, please note accordingly in the space below table 27a.

Prosecutor refers to a government official whose duty is to initiate and maintain criminal proceedings on behalf of the state against persons accused of committing a criminal offence. Countries differ in whether a prosecutor is a member of a separate agency, or a member of the police or judiciary. Please indicate the title of the agency in your country under which the prosecutor functions. If more than one criminal justice system operates in your country, for example federal/provincial systems or civilian/martial systems, please provide separate information about prosecutorial functions in each system.

Persons prosecuted refers to alleged offenders prosecuted against by means of an official charge, initiated by the public prosecutor or the law enforcement agency responsible for prosecution.

Persons convicted refers to persons found guilty by any legal body duly authorized to do so under national law, whether the conviction was later upheld or not. If persons are convicted by any agency other than the courts, please state which agency, and provide statistical details in the space following tables 14 and 15. In those tables "Grand total" number of convicted includes serious special law offences but excludes minor road traffic and other petty offences.

Judges and magistrates refers to both full and part-time officials authorized to hear civil, criminal and other cases, including appeal courts, and make dispositions in a court of law. Please include also associate judges and magistrates, who may be authorized as above, within this category. Lay judges and magistrates refer to persons performing the same functions as the professional officials but who do not consider themselves, and are not normally considered by others, as career members of the judiciary.

Prisons refer to all public and privately-financed institutions where persons are deprived of their liberty. These institutions could include, but are not limited to, penal, correctional, or psychiatric facilities.

Admissions to prisons refer to the number of such events throughout the year and not the number of people admitted on a particular day of the year.

If the categories given in the paragraphs above are not fully compatible with your national legal code, please try to adjust data as far as possible. Alternatively, indicate what kinds of crime your statistics include which might be comparable to the categories suggested, or how the parallel crime is defined in your country and describe this below the table or on the facing page.

Anexo X - Exemplo de Dados obtidos por chamadas telefônicas - Polícia Militar

códigos	Área da Capital - setembro de 1998												
	Grupos de Ocorrências		Cond. do ap	frangente	resolvido pela cond.	Outr rp/em	chq	dispensa ssu	total	nada + hav. end. Inexis	sub total	resolv p/ cancel p/ c sub total	
a01	homicídio	383	4	0	1	1	2	0	20	3	0	0	
a03	homicídio tent.	163	15	0	0	2	0	0	53	0	4	2	
a04	aborte	3	0	0	0	0	0	0	3	0	1	0	
a05	agressão / corporal	956	6	68	2	4	2	4	932	68	34	4	
a07	periculação de vida	4	0	1	0	0	0	0	3	0	5	0	
a08	abandono de incapaz	4	0	3	0	2	0	0	4	0	0	0	
a09	omissão de socorro	1	0	1	0	0	0	0	5	0	1	0	
a10	ameaça	118	2	47	0	6	0	3	324	14	74	3	
a11	sequest / carc. Privado	3	0	3	0	0	0	0	6	0	13	0	
a12	violação domicílio	12	0	67	0	0	0	0	306	4	4	1	
a13	maus tratos	15	0	8	0	1	0	0	44	3	1	0	
a14	racismo	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	1	
a99	outr. Contra pessoa	9	0	8	0	1	0	0	30	0	10	0	
	total do grupo												
b01	furto	887	58	86	1	3	2	4	442	5	5015	89	
b03	furto tent.	172	35	56	0	1	0	0	415	4	51	1	
b04	roubo	3128	194	126	8	26	20	7	1209	29	4679	119	
b05	roubo tent.	238	30	28	0	2	5	0	275	3	78	3	
b06	extorsão	4	0	0	0	0	0	0	3	0	2	0	
b07	dano / invasão prop.	18	0	26	0	0	0	1	81	8	5	2	
b08	dano / deprecação	157	4	108	2	19	2	3	462	8	59	1	
b09	apropriação indébita	5	0	6	0	0	0	0	2	0	26	0	
b10	estelionato / fraude	85	14	5	0	3	3	0	24	0	21	1	
b11	receptação	61	20	0	0	1	6	0	1	0	0	0	
b12	latrocínio	11	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	
b13	extorsão med. Sequestro	7	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	
b14	alarme disparado	2	0	28	0	2	0	2	116	0	130	3	
b15	alarme disparado p/ acider	3	0	167	0	1	0	0	156	0	6	0	
b16	auto localizado	3298	63	107	0	23	20	0	210	7	121	3	
b99	outr. Contra patrimônio	37	1	13	0	1	2	0	33	0	13	1	
	total do grupo	8113	420	756	11	82	61	17	0	3429	64	10206	223

Anexo X - Ocorrências Oficiais publicadas pela SSP-SP trimestralmente no Diário Oficial - Complementada por Indicadores de Criminalidade (Fonte: Conjuntura Criminal - <http://sites.uol.com.br/concrim>)

Estado	3 Trim. 1995	4 Trim. 1995	1 Trim. 1996	2 Trim. 1996	3 Trim. 1996	4 Trim. 1996	1 Trim. 1997	2 Trim. 1997	3 Trim. 1997	4 Trim. 1997	1 Trim. 1998
Contra Pessoa	106258	98491	83142	88445	89889	99762	99380	103264	108200	118307	118196
Contra Patrimônio	154761	162341	161934	171604	170881	169913	169975	184982	192873	198796	211011
Contra Costumes	3701	4151	3726	3968	3560	3768	3829	3542	3767	3877	4195
Entorpecentes	4254	4004	4511	4495	4430	4740	5629	4603	5340	5586	6048
Outros Delitos	54138	35589	40445	36584	39824	38804	51386	48062	53752	52861	48598
Total	323112	304576	293758	304496	308564	316887	329799	344453	363932	379427	380448
Total B. O	401087	391322	383679	396402	405552	418047	429322	450981	483103	501616	512857
Total I.P.I	107681	86966	56391	60232	59132	60387	57513	63180	66804	67511	70798
Relação B. O / I.P.I	3.72477039	4.49971253	6.803904878	6.58125249	6.858418454	6.922797953	7.464781875	7.138034188	7.231647806	7.43013731	7.24394757
Civis mortos por pol.civis	16	8	13	12	11	11	7	7	3	1	13
Civis feridos por pol.civis	26	13	12	15	13	8	14	11	7	5	4
Policiais civis mortos	5	6	3	5	5	4	3	1	6	1	4
Policiais civis feridos	27	9	18	16	13	12	11	16	27	14	12
Prisões efetuadas	23017	19908	18802	18588	18821	18484	19684	19703	22574	23931	25527
Armas apreendidas	7146	6539	6495	7483	7937	7451	7394	7207	7748	8820	8675
Índice de Garantia de Aprisionamento	0,07123536	0,065363	0,064005065	0,06104514	0,06099545	0,058329941	0,059684838	0,057200837	0,062028071	0,06307142	0,0657831
Civis mortos por pol.militares	122	82	49	55	66	69	83	26	60	74	97
Civis feridos por pol.militares	67	72	78	55	69	85	74	67	63	71	49
Policiais militares mortos	4	6	6	6	10	7	6	3	6	11	12
Policiais militares feridos	201	200	240	143	170	177	191	206	154	163	213
Relação Mortos Pol. X Mortos Civ.	30.5	13.6666667	5.444444444	9.16666667	8.6	9.857142857	13.83333333	7.12	10	6.72727273	8.08333333
Relação Feridos Civ. X Mortos Civ.	1.82089552	1.13888889	0.628205128	1	0.956521739	0.811764706	1.121621622	0.537313433	0.952280952	1.04225352	1.37959184
Proporção de Mortos sobre Hom.dol	6.38575152	4.27135678	2.736886391	3.00693909	3.65659774	#DIV/0!	3.861154446	1.863600317	2.802690583	3.10160428	4.11495754
Homicídio doloso	2302	2388	2704	2594	2518	2564	2522	2676	2805	2805	3062
Homicídio culposo	1128	1490	1390	1580	1807	1482	1548	1642	1613	1182	1182
Tentativa de homicídio	1496	1826	2253	2246	2263	2197	2142	2170	2471	2588	2588
Lesão corporal	57687	58340	51538	53364	53478	60844	62682	63695	71645	67704	67704
Latrocínio	101	121	135	141	143	102	113	109	126	117	117
Estupro	1153	1134	1128	945	979	1017	956	987	1010	1091	1091
Extorsão mediante sequestro	6	4	4	3	4	4	5	2	6	1	3
Tráfico de entorpecentes	1911	1518	1902	1725	1801	2273	1908	2221	2112	2453	2453
Roubo	25559	25943	28885	31983	31476	32773	38679	40635	40752	43490	43490
Roubo de Veículo	9472	9712	11540	12281	12376	10934	13589	14921	14299	15284	15284
Furto	69218	69472	71345	74040	70876	73300	77186	79871	85201	89664	89664
Furto de Veículo	19787	20334	22853	32204	23966	19455	21231	22229	22012	23396	23396
População do Estado	33427929	33560819	33675974	33808864	33941754	34207535	34340426	34473317	34932345	35007481	35007481
hom.dol. Por 100 mil	8.99	7.12	8.03	7.87	7.41	7.50	7.34	7.76	8.03	8.03	8.75
Lesão corporal por 100 mil	172.57	173.83	153.04	157.84	157.56	0.00	177.87	182.53	184.77	205.10	193.40
roubo por 100 mil	76.46	77.30	85.77	94.60	92.74	0.00	95.81	112.63	117.87	116.66	124.23
furto por 100 mil	207.07	207.00	211.86	219.00	208.82	0.00	214.28	224.77	231.69	243.90	256.13
Índice de Criminalidade	1021.63	1031.43	1092.05	1161.96	1132.58	0.00	1178.23	1310.90	1369.45	1389.96	1458.20
Crimes Violentos	30611.00	31412.00	35105.00	37909.00	37377.00	0.00	38653.00	44412.00	46577.00	47164.00	50348.00
taxa de cresc. do I.C.	0.95904061	5.87713067	6.401324992	-2.5281995	-100	11.25979494	4.009342889	1.94418014	4.90938126	1.38394913	

Fontes de Dados Policiais em Estudos Criminológicos: Limites e Potenciais

Cláudio C. Beato F.

beato@dedalus.lcc.ufmg.br



Centro Estudos de Criminalidade e Segurança Pública

Departamento de Sociologia e Antropologia

UFMG

A correspondência entre percepções sociais de medo e taxas reais de criminalidade tornou-se hoje uma questão central para a elaboração racional de problemas de violência urbana, bem como para a formulação de políticas públicas conseqüentes. A ausência de sistemas de indicadores sociais de criminalidade que mensurem adequadamente esta correspondência tem levado agências e formuladores de política a manterem uma agenda de trabalho pautada mais pela mídia, do que pela identificação de padrões e tendências verificadas através da análise minuciosa de dados. Casos rumorosos destacados pela imprensa tornam-se elementos catalisadores de programas e políticas que, em virtude desta vinculação aos eventos dramáticos destacados, assumem deliberadamente os riscos da ineficácia que marcam ações de caráter exclusivamente reativas. O cotidiano da criminalidade violenta nos grandes centros urbanos raramente assume as cores e feições tão ao sabor dos ávidos consumidores das pequenas e grandes misérias urbanas. Por outro lado, o cotidiano oculto da violência vivida por largas parcelas das populações urbanas raramente encontra ressonância nas manchetes e imagens deste espetáculo.

Neste contexto, a forma adequada de mensurar fenômenos de criminalidade e violência adquire uma saliência crucial tanto para o analista como para formuladores de políticas. Como identificar tendências e padrões que permitam avaliar adequadamente a relação entre percepções sociais de medo e taxas reais de criminalidade, a incidência em diferentes grupos sociais, o perfil de

agressores e vítimas, a distribuição ecológica de delitos, o relacionamento agressor e vítima ou as chances de punibilidade pela justiça criminal?

Fatores de ordem epistemológica e organizacional conspiram contra a montagem de sistemas de indicadores sociais de criminalidade (Beato, 2000).

(a) Em primeiro lugar, existe a crença, oriunda numa concepção epistemológica ortodoxa segundo a qual existiria algo parecido com o número real de crimes. Trata-se de perspectiva que confunde a descrição de algo e as inúmeras formas como isto é feito, com o que está sendo descrito, ignorando o sem número de estudos em sociologia da ciência que demonstram o caráter construtivista de uma realidade empírica. (Bloor, 1979. Knorr-Cetina, 1981 e 1999). Métodos, abordagens estatísticas, indicadores, conceitos e modelos são o resultado de determinações de natureza social para a sua elaboração (Schartzman, 1996). Por outro lado, e mais grave no caso de indicadores criminológicos, negligencia-se o processo político da construção das categorias penais. Muitas teorias criminológicas, ao adotarem as definições de crime baseadas em normas legais, terminam por desconhecer o processo político de construção dessas normas (Lemert, 1954. Becker, 1877).

(2) Além disso, alguns estudos e digressões etnometodológicas a respeito dos dados oficiais (Kitsuse e Cicourel, 1963) levaram ao paroxismo a posição sociologizante na construção dos modelos, categorias e indicadores. (Hindess, 1973), como se não houvesse nenhum constrangimento de ordem empírica e cognitiva na elaboração e imputação das categorias legais. Em sua versão mais ideologizada na criminologia crítica, os homicídios, latrocínios e estupros seriam o resultado de conflitos de natureza político e ideológica (Taylor et alii, 1980). O resultado prático dessa ordem de obstáculos é uma postura, bastante comum no Brasil, em que a crítica aos dados, especialmente oficiais, precede qualquer utilização deles, por mais rudimentar que seja.

(3) De uma perspectiva organizacional, obstáculo importante surge em virtude de descolamento entre as atividades práticas das organizações encarregadas de produção de dados, dos sistemas de informações (FJP, 1988). Como não vêem utilidade nenhuma na produção de estatísticas e indicadores, os operadores das organizações do sistema de justiça criminal tendem a negligenciar a produção dessas informações.

(4) Finalmente, uma última ordem de fatores tem a ver com problemas de ordem tecnológica no processamento das informações pelas polícias. São raras as secretarias de segurança no Brasil que dispõem de departamentos de estatística e coleta de dados, bem como da tecnologia necessária para tal. O próprio governo federal, que contabiliza bem dados referentes à economia, saúde ou educação, não dispõe de nenhuma estrutura para esta tarefa.

Em busca da “cifra negra”

Neste contexto os *surveys* de vitimização tem sido crescentemente sugeridos como importantes instrumentos para fornecer informações complementares às estatísticas criminais produzidas pelas organizações do sistema de justiça criminal, especialmente os delitos não comunicados aos agentes do sistema. O objetivo das pesquisas amostrais de vitimização é obter informações detalhadas da frequência e natureza de crimes como estupro e violência sexual, assaltos, agressões, arrombamentos, furtos e roubo de carro, tenham sido eles comunicados à polícia ou não. A pesquisa buscará obter informações sobre (a) as vítimas; (b) os agressores e do relacionamento com as vítimas, e (c) sobre os delitos e as circunstâncias em que ele ocorreu (hora e local de ocorrência, uso de armas, conseqüências econômicas etc). Além disso, buscar-se-á informações suplementares da experiência das vítimas com o sistema de justiça criminal, sobre medidas tomadas para auto-defesa e da possível utilização de drogas por parte dos agressores.

No Brasil, esta cifra de pessoas que não registram queixa na polícia é bastante significativa e similar a de outros países como os EUA e a Inglaterra. Segundo suplemento de vitimização incluída na pesquisa PNAD de 1988, 67,5% das vítimas de furto e roubo e 60,8% das vítimas de agressão não recorreram à polícia pelos mais diversos motivos. No caso de agressões, 20% julgou que não era necessário, 19,4% porque não queriam envolver a polícia, 17,5% resolveram sozinhos e 14,7% porque não acreditavam na polícia. A proporção dos que não acreditavam na polícia como motivo para não recorrer a ela é maior quando se trata de roubos e furtos (27,7%).

Os dados a respeito de roubos parecem sugerir que o envolvimento da polícia foi ponderado como algo que envolve um *custo* - tanto do objeto subtraído como o resultante envolvimento da própria polícia-e uma *necessidade*, que pode ser traduzido como o grau em que conflitos podem ser resolvidos no âmbito social mais próximo, além da *freqüência* com que ocorre o delito. No caso das agressões, a falta de provas não é decisiva para se recorrer ou não à polícia, e o motivo bastante óbvio é que o autor era conhecido em 40% dos casos. Conforme vemos, muito do que é tomado como indicador de ineficiência do trabalho policial é resultado de uma certa ambigüidade em relação ao universo das organizações do sistema de justiça criminal: as pessoas não recorrem à polícia apenas por temor ou descrença, mas por se recusarem a admitir a interferência do estado em sua vida privada (Paixão e Beato, 1997).

A dinâmica organizacional das agências oficiais na mensuração de crimes

À par do problema da “cifra negra”, as dificuldades em tomar as estatísticas policiais referem-se também ao domínio de eventos com que cada polícia lida. O policiamento ostensivo orienta-se basicamente pelo universo mais difuso da ordem social tal como concebida no universo do senso comum, ao passo que as atividades de polícia judiciária preocupam-se com a natureza jurídica dos eventos a serem definidos de acordo com o código penal

“As discrepâncias observadas nos números indicam que a PM e a PC medem coisas diferentes - supostamente ocorrências e inquéritos. Como vimos, as primeiras representam uma resposta do aparelho policial à decisão do cidadão de comunicar um evento definido como criminoso, e os segundos resultam de decisão policial de processar a informação como instância de dolo cometido. Nesse caso, haveria condições de comparabilidade das duas estatísticas, que responderiam a produtos finais de segmentos diferentes do processo social de implementação da lei.” (FJP, 1987)

No Brasil, cada organização do sistema de justiça criminal produz informações a respeito dos delitos ou de delinquentes. Tal qual em outros países, os sistemas de classificação adotados por cada organização diferem a respeito do domínio de eventos que eles pretendem capturar, na unidade contábil na qual as estatísticas são baseadas, nas variações no tempo em que estas estatísticas são produzidas e nas fontes de descrição e erros na produção das informações (Reiss, 1993: 43-50). O caso brasileiro destaca-se ainda pelas enormes dificuldades em relação a continuidade, regularidade ou até mesmo a existência deste tipo de informações. Quando produzidas, e nos curtos períodos em que se encontram à disposição de usuários, apresentam-se mais ou menos como estão expostas no quadro a seguir.

QUADRO 1-MODELO DE INFORMAÇÕES SOBRE FLUXOS E TAXAS DE PRODUÇÃO DA JUSTIÇA CRIMINAL

SEGMENTO ORGANIZACIONAL	PAPÉIS	PESSOAS
Polícia Militar	Ocorrências	Prisões
Polícia Civil	Inquéritos	Indiciados/Implicados
Ministério Público	Denúncias	Denunciados/Acusados
Justiça	Processos	Condenados
Censo Penitenciário		Populações Prisionais

Fonte: Indicadores Sociais de Criminalidade. Belo Horizonte; Fundação João Pinheiro, Centro de Estudos Políticos e Sociais, 1987.

No que diz respeito às etapas iniciais de processamento de crimes e criminosos, há três sistemas de classificação de crimes violentos: os dados produzidos pelas Polícias Militares Estaduais e Polícias Cíveis e, em relação aos homicídios, pelo Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde. Em estados como Rio de Janeiro e São Paulo, dados das polícias estaduais são agregados pela polícia civil que se encarrega das ocorrências da polícia militar. Mesmo ao tomarmos apenas os delitos de homicídio que, pela sua própria natureza nos levaria a supor um menor grau de sub-notificação, observamos diferenças resultantes das distintas tarefas cumpridas por cada uma das organizações policiais.

O quadro a seguir ilustra esta discrepância em relação aos eventos cobertos por cada organização no que diz respeito aos homicídios.

Tabela 1: Homicídios registrados em Belo Horizonte 1991-1999

Ano	Polícia Militar	Polícia Civil	Sistema de Informações sobre Mortalidade
1991	231	312	308
1992	196	286	280
1993	197	293	274
1994	218	295	261
1995	235	321	373
1996	259	323	396
1997	271	326	436
1998	368	433	
1999	428	505	

Fonte: PM, PC e SIM.

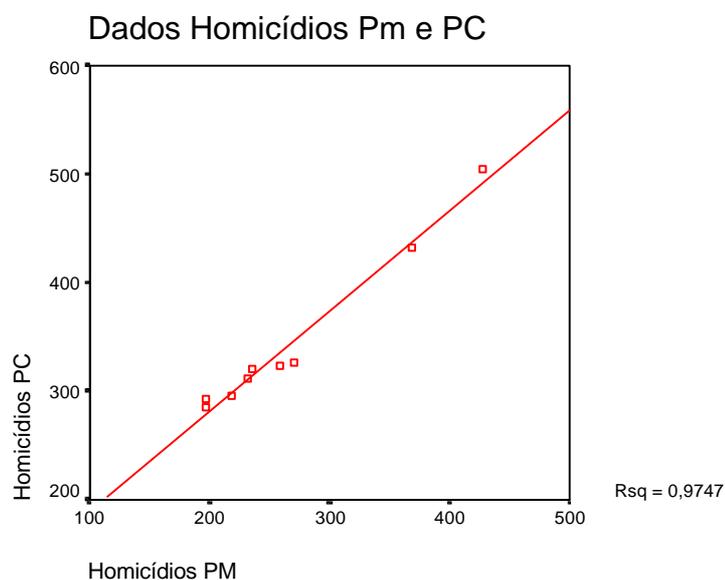
Conforme vemos, as diferenças entre estas fontes podem chegar a quase 50% dos homicídios registrados. Em 1991, por exemplo, a PMMG havia contabilizado 231 homicídios, a Polícia Civil 312, e o SIM 308. As discrepâncias são bastante expressivas, e já foram observadas outras vezes (FJP, 1987; Catão, 1985). O Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde registra as ocorrências resultantes dos registros de óbitos preenchidos por profissionais da área médica. A Polícia Militar limita-se a registrar as ocorrências verificadas no local para, no momento seguinte encaminha-la à Polícia Civil através de algum documento de ocorrência (BOs). A Polícia Civil tomará estas ocorrências, bem como outros casos que se tornam homicídios posteriormente, para efetuar investigações no sentido de classifica-los juridicamente tendo como referência o Código Penal, o que irá gerar outro tipo de documento de ocorrência. Assim, uma classificação de homicídio ou tentativa de homicídio na Polícia Militar, poderá ser qualificada mais adiante como homicídio doloso, homicídio culposo, latrocínio ou lesão corporal seguido de morte conforme inquérito conduzido pela Polícia Civil. Já nos registros de óbitos, documento gerado por atestados de óbito conferidos por médicos, a causa de morte pode ser uma “perfuração por objeto contundente” (Oliveira *et ali*, 2000), classificado nas Estatísticas de Mortalidade no Capítulo

relativo a causas externas, como homicídio até o ano de 1995, ou como morte resultante de agressões mais recentemente. As diferenças observadas, portanto, resultam das próprias diferenças nas funções de cada organização.

Qual a validade de dados policiais sobre homicídios?

Números tão discrepantes poderiam comprometer as bases de dados utilizadas para mensurar um tipo de delito que, em tese, não haveria porque serem tão distintos. Afinal, homicídios são delitos em que esperaríamos um número pequeno de subnotificações, dado que a possibilidade de ocultação da materialidade do crime é menor. Contudo, não é assim que ocorre, restando-nos então avaliar a congruência entre as diferentes fontes de dados, de tal forma a verificar a possibilidade de, não obstante as diferenças, haver um certo padrão de diferenças entre as bases de dados.

GRÁFICO 1: Regressão homicídios PM e PC em MG



Fonte: PM e PC de Minas Gerais

Conforme vemos, no caso de homicídios, pode-se perfeitamente prever os números contabilizados por uma das organizações policiais pelos números da outra. Embora distintas em magnitude, as informações são congruentes o suficiente a ponto de podermos contar com um alto grau de previsibilidade de uma fonte de informação a partir da outra.

Mudanças sistêmicas da violência e classificação de crimes

As fragilidades mais aparentes nas informações acerca dos homicídios, entretanto, encontram-se no fato de agregarmos sob uma mesma classificação eventos bastante diversos entre si. Dado que existem problemas sérios de sub-registros em relação aos crimes contra o patrimônio, alguns estudiosos tendem a adotar a taxa de homicídio como indicador de criminalidade em uma cidade, região, país, ou até mesmo como comparação entre países. Isto termina por conduzir a dois tipos de equívocos bastante freqüentes na pesquisa criminológica. (a) O primeiro refere-se à tendência de sistemas de classificação categorizarem sob uma mesma rubrica eventos distintos entre si. A dinâmica de evolução mais recente da criminalidade em nosso país tem encarregado de mostra-nos como os sistemas de classificação adotados por algumas polícias são inadequados para lidar com esses eventos. (b) O segundo refere-se ao fato de que, ao tomarmos o homicídio como termo de comparação, estamos estudando um tipo de delito que possui características e padrões de comportamento bastante particulares, que se distinguem dos delitos contra o patrimônio Beato e Reis, (1999).

Pesquisadores preferem tomar os homicídios porque acreditam que esta é uma modalidade de crime em que o sub-registro e problemas legais de classificação são menores. No entanto, podemos ter a mesma taxa agregada de homicídios em duas cidades e, no entanto, suas distribuições serem completamente diferentes (Lynch, 1995). No ano de 1996, a região metropolitana do Rio de Janeiro, segundo o SIM – Sistema de Informações de Mortalidade, obteve uma taxa de homicídio de 59,35 homicídios por cem mil habitantes. A região metropolitana de São Paulo também teve um taxa parecida de 55,58. No entanto, as similaridades entre as taxas ocultam importantes diferenças. No Rio de Janeiro, a taxa de morte por homicídios entre os jovens entre 15 e 29 anos é 34% maior do que as taxas no mesmo grupo de idade em São Paulo. Além disso, as mortes por armas de fogo representaram 87% das mortes por homicídios no Rio de Janeiro, ao passo que em São Paulo elas representaram 47% (Battittuci, 1998).

Estes números nos indicam que, embora as taxas sejam parecidas, do ponto de vista de sua composição elas são bastante diferentes. Embora a categoria utilizada seja a mesma, e possivelmente o tratamento dado pela polícia a estas ocorrências tenha sido padronizado, tratam-se de acontecimentos de natureza diversa.

O sistema de informações da polícia não está apto a lidar com a diversidade oculta sob estes números. Um sistema de informações compreensivo deveria classificar adequadamente os diferentes tipos de conflitos interpessoais, avaliar motivação e o relacionamento entre agente e vítima e, em alguns casos, manter um arquivo de agressores reincidentes. Tradicionalmente a maioria dos homicídios ocorre entre pessoas conhecidas, em ambientes domésticos e em locais próximos às suas residências.

Nos últimos anos temos assistido à emergência de uma nova variedade de violência sistêmica derivada dos homicídios relacionados ao comércio ilegal de drogas (Beato et alii, 2000). Segundo a Delegacia de Homicídios da cidade de Belo Horizonte, 55% dos 433 homicídios ocorridos em 1998 envolveram o uso ou a venda de drogas. Como consequência, homicídios têm uma probabilidade maior de ocorrer em territórios específicos das regiões urbanas em virtude de disputa por pontos de venda.

Certamente ocorrem padrões distintos de comportamento relativos a outros tipos de delitos. Muitos crimes contra o patrimônio ocorridos nos entornos dessas regiões parecem também se associar ao uso de drogas. Muitos usuários esgotam rapidamente seus recursos legais para consumo de drogas, recorrendo a diversas modalidades de delitos tais como assalto a transeuntes, a ônibus, postos de combustíveis ou casas lotéricas, para levantarem recursos. Isso pode ocorrer várias vezes em uma semana, ou até mesmo várias vezes ao dia. Outros, entretanto, parecem surgir em resultado da atuação de variáveis ambientais e ecológicas que agem no sentido de formar um contexto de oportunidades favoráveis à ação criminosa (Beato e Reis, 1999).

Isto nos conduz a duas questões cruciais para a organização de dados policiais. Como incorporar esta dimensão espacial decorrente da organização territorial do tráfico de drogas? O uso de geoprocessamento de crimes tem sido uma das estratégias bem sucedidas neste sentido que examinaremos mais detidamente adiante. A segunda questão refere-se à possibilidade de utilização de bancos de dados relacionais que capturem não apenas incidentes isolados, mas sejam capazes de estabelecer conexões entre eles. Muitos homicídios cometidos contra pessoas da família, ou decorrentes de conflitos entre vizinhos, tem antecedentes na forma de rixas, ameaças e lesões corporais nos quais se envolveu a polícia, mas cuja memória o sistema de informações da organização não está apto a recuperar.

Obstáculos organizacionais à construção de sistemas de avaliação

O Plano Nacional de Segurança, recentemente anunciado pelo presidente Fernando Henrique Cardoso, condiciona a concessão de recursos à apresentação de resultados positivos em relação à criminalidade e violência. Contudo, existe uma questão que antecede as bem intencionadas, mas ingênuas pretensões presidenciais: quantos estados brasileiros estão aptos à demonstração destes resultados? Apenas algumas polícias estaduais contam com um Centro de Operações informatizado e dotado de modernos bancos de dados. Secretarias estaduais de segurança pública raramente contam com centros e diretorias de estatística com pessoal qualificado ao manejo destas informações, além do fato de que equipamentos são frequentemente inadequados e inexistentes. Muitas vezes, sequer têm a capacidade de centralizar as estatísticas de todos as polícias e órgãos da justiça.

Muito mais raro ainda são aquelas que dispõem de tecnologia de informação e mapeamento de eventos, e que utilizam-nos para o planejamento de operações. Como toda questão tecnológica, isto envolve o treinamento e formação de um grupo de pessoas para este tipo de tarefa, em moldes que ainda são estranhos à prática cotidiana de muitas organizações de nosso sistema de justiça

criminal. Tudo isto afeta a qualidade da coleta dos dados realizada nos estados tornando-os precários e pouco sistematizada, com divulgação errática e tornando difícil a construção de séries históricas, além de inviabilizar as comparações inter e intra-regionais, ou internacionais (FJP, 1987. IBGE, 1985. Pacheco, 1985). Algumas condições afetam negativamente essa qualidade que tem a ver com características de natureza organizacional referentes à:

- (a) Tecnologias de processamento de dados. Raramente temos organizações policiais com computadores integrados em rede, e submetidos a mecanismos eletrônicos de coleta de dados. Ainda usa-se muito papel no preenchimento das ocorrências, sendo o computador uma máquina absolutamente estranha ao cotidiano dos quartéis e delegacias.
- (b) Qualificação de pessoal alocado nas atividades de coleta e registro de informações. Uma parte das deficiências que ocorrem neste campo origina-se no fato de que nossas organizações policiais qualificam seus recursos humanos para diversas atividades que pouco tem a ver com ações policiais propriamente ditas. Assim, policiais fazem cursos de administração ou delegados são treinados para a atividade exclusivamente judiciária de categorização legal de eventos, sem nenhuma preocupação com o estudo sistemático e análise do fenômeno da criminalidade. Por outro lado, muitas dessas tarefas poderiam perfeitamente ser desempenhada por civis contratados e especialistas.
- (c) Homogeneidade de informações interestaduais e dinâmicas de crime. As informações coletadas pelas polícias militares geraram indutivamente sistemas de classificações a partir das experiências e da capacidade de cada uma delas. Isto compromete as possibilidades de comparação na medida que temos categorias diferentes sendo usadas em cada estado. Assim, o Rio de Janeiro possui 07 categorias distintas para o roubo, ao passo que Minas Gerais utiliza 31 categorias e São

Paulo apenas 05¹⁰. Do ponto de vista das polícias civis, a homogeneidade das informações criminais é dada pela própria conceituação jurídica do código penal. A solução adotada por alguns estados de adotar os dados conforme classificação penal é insatisfatória. A padronização destas diferentes formas de classificação deve levar em conta padrões de criminalidade e não apenas classificações jurídicas.

- (d) A centralidade desta atividade no conjunto das práticas organizacionais. Fenômeno curioso ocorre em algumas organizações policiais que mantêm sistemas extremamente caros e bem aparelhados de bancos de dados e estatística criminal e que, no entanto, não os utilizam para fins operacionais até mesmo pela falta de pessoal qualificado para a tarefa.
- (e) Compatibilidade de dados entre diferentes unidades administrativas. Cada órgão da administração pública divide a cidade de uma maneira, o que torna difícil a compatibilização de dados entre eles. Experiências interessantes têm sido adotadas no Rio e São Paulo, através da criação de Áreas de Segurança Integradas.

Outras condições referem-se à utilidade deste tipo de informações para o trabalho de ponta das organizações policiais e judiciárias, que se traduzem numa:

- (a) Disjunção percebida pelos profissionais entre a informação e sua prática cotidiana. As estatísticas não são utilizadas para fins operacionais, porque organizações policiais ainda são dominadas por um estilo de gerenciamento pouco profissional em que as informações ainda estão nas cabeças de detetives que as guardam como garantia

¹⁰ A PMERJ classifica os roubos em 219: Roubo; 220: Roubo em autocarga; 221: roubo em auto; 222: Roubo em coletivo; 223: Roubo em est. comercial; 224: Roubo em est. financeiro; 225: Roubo em est. ens.; 226: Roubo em resid.

A Secretaria de Segurança de São Paulo, através do Coordenadoria de Análise e Planejamento, é quem encarrega-se da divulgação das estatísticas no estado. Para tal, toma a classificação legal como parâmetro. Na classe 9000, a PMMG possui trinta e uma classificações para o crime de roubo. (assalto a residência, banco, casa lotérica, joalheria, prédio, farmácia, padaria, mercearia, prédio comercial, igreja, museu, galeria de arte, sítio, depósitos, garagens, veículos automotores, passageiros ônibus, táxi, caminhão de gás, de bebida, de cigarros, de cargas, transeuntes, bicicletas, transporte de valores, posto de gasolina etc.)

jurisdicional. Policiais “práticos” ainda são referências no planejamento de operações de policiamento ostensivo. Isto conduz a uma situação em que a intuição e o impressionismo prevalecem sobre a análise cuidadosa de dados, que são relegados apenas para a confecção de relatórios e prestação de contas das atividades. Como resultado, temos a imprevisibilidade, ineficiência e a pouca transparência de algumas organizações policiais.

- (b) Por outro lado, quando há iniciativas na direção de coleta de dados, isto pode resultar em excesso de informações solicitadas no preenchimento de boletins de coleta de dados. Consequentemente os policiais tendem a encará-las como mero expediente burocrático. A consequência é uma montanha de dados que, embora estejam muitas vezes disponíveis eletronicamente, não se constituem em informações estruturadas.

Finalmente, uma terceira ordem de fatores de natureza organizacional tem a ver com decisões discricionárias de policiais e vítimas em reportar delitos. Sabemos através dos *surveys* de vitimização que muitas pessoas preferem não reportar delitos por uma série de razões que nada tem ver com o sistema de justiça criminal. Além disso, é fato largamente estudado na literatura das organizações policiais o imenso espectro de atividades policiais sujeitas a mecanismos discricionários de decisão acerca de quando se deve ou não acionar as leis. Essas decisões dos policiais para a manutenção da ordem determinam em larga medida os próprios limites da implementação da lei (Goldstein, 1998). A visibilidade dessas decisões é freqüentemente baixa, e raramente sujeita a mecanismos de supervisão por parte de superiores.

O uso de informações compreensivas para avaliação de probabilidades de vitimização

As diferenças de coleta de dados nas polícias terminam por traduzir diferenças nas informações à disposição dos usuários. Assim, dados dos centros de operação das polícias militares são importantes para a indicação de locais, dias, horas e datas dos incidentes criminais. Como muitos desses centros funcionam

através de telefonemas que traduzem percepções do público acerca de problemas de desordem, eles terminam por fornecer indicações acerca de problemas de ordem pública. As polícias civis, por sua vez, não se preocupam em coletar este tipo de informação de forma sistemática, preocupando-se mais com aspecto de ordem jurídica. No entanto, dada a natureza de suas atividades, têm melhores informações sobre delitos, vítimas e ofensores, termos de motivações, relacionamentos, características dos delitos e etc.

Nenhuma destas informações isoladamente são suficientes para responder indagações a respeito das chances de vitimização de diferentes tipos de crimes. Esta resposta significaria compreender a natureza dos crimes violentos e das condições de sua ocorrência. Qual a cadeia de eventos e o peso de cada fator para que um determinado resultado ocorra? Estatisticamente isto significa apreender as probabilidades condicionais associadas a um lugar ou situação particular tal como a de ser vítima de um latrocínio, por exemplo:

“A cadeia de probabilidades condicionais para um latrocínio incluiria as chances de ser abordado num dado lugar e situação por um assaltante e das chances deste assaltante estar armado com uma arma de fogo. Dado a tentativa de assalto, qual a probabilidade de que ele atirará e, se atirar, que alguém sairá ferido. Além disso, dado o ferimento, qual a chance dele constituir-se numa ameaça à vida e, constituindo uma ameaça à vida, que ele resultará em morte” (Reiss, 1993:416)

O entendimento dessas cadeias de eventos implica no levantamento de bases de dados e informações não imediatamente disponíveis às organizações policiais. Qual a taxa de risco associada à possibilidade de um motorista de táxi vir a ser vítima de assalto ou de homicídio? No caso de Belo Horizonte, ocorreram em 1999 uma média de 1,24 assaltos por dia em um universo de 92.672 corridas/dia. O risco da atividade ocupacional, portanto, é de que haja um assalto

para cada 74.735 corridas¹¹. O risco de morte por corridas efetuadas é de 01 para cada 27.801.600 corridas no ano. O mesmo ocorre em relação aos roubos à mão armada de transeuntes centro da cidade. O denominador deve ser a população flutuante ou a população residente? Em Belo Horizonte, se tomarmos a população residente no centro da cidade, a taxa de assaltos a transeuntes em 1997 foi de 758 por cem mil habitantes, o que equivale a quase dez vezes a taxa média da cidade. Se tomarmos a taxa em relação à população flutuante, este número decresce para quase dez vezes a taxa de BH, chegando a 8 por cem mil.

A capacidade de ligar dados de diferentes fontes para a análise de problemas específicos de criminalidade e violência de tal forma a delinear probabilidades condicionais é uma limitação importante nas bases de dados policiais. Uma possibilidade de como se fazer isto é o que veremos adiante.

Incorporando dimensões espaço-temporais: o uso de Geoarquivos

Tradicionalmente a criminologia tem estado atenta às dimensões temporais da criminalidade. Quais os determinantes das tendências verificadas ao longo do tempo tem sido a questão crucial para muitas perspectivas explicativas e de atuação sobre o fenômeno. Contudo, a tendência recente na organização de dados policiais tem sido a de incorporar a dimensão espacial tanto para a explicação como para o planejamento de ações e estratégias de controle. A criação de unidades de análise de crimes tem se constituído num dos principais suportes para o desenvolvimento de policiamento comunitário e de solução de problemas. Sistemas de informação tem servido para a detecção de padrões e regularidades de maneira a dar suporte a atividades de policiamento, bem como para prestar contas à comunidade sobre problemas relativos a segurança (Buslik e Maltz, 1998). Para o analista, a incorporação de dimensões espaciais na análise adiciona um novo e importante elemento de explicação do fenômeno.

A construção de geoarquivos consiste na montagem de bases georeferenciadas de informação de diversas fontes administrativas, da justiça

¹¹ Dados do Comando de Policiamento da Capital da PMMG.

criminal e de dados censitários. A base espacial torna-se o denominador comum de todas estas bases de informação oriundas de diferentes fontes, com distintas unidades de contagem, tornando possível a construção de uma base de dados que agregue os mais diversos tipos de informação. O “*Early Warning System Project*” da Polícia de Chicago é uma das ilustrações paradigmáticas no desenvolvimento desses sistemas. O sistema é alimentado por: (a) fontes não policiais, tais como órgãos da administração pública que cuidam de parques, escolas, trânsito, habitações e prédios, igreja e etc; (b) fontes policiais referentes às bases de dados sobre quadrilhas e gangues, serviço de inteligência, arquivos de homicídios, mapas de diversos tipos de crimes, dados de outros órgãos de justiça criminal e etc; (c) grupos comunitários produzindo informações resultantes de encontros formais e informais com a comunidade, informações recebidas de outras agências e associações de programas de prevenção. Todas estas informações são processadas pelo sistema que as encaminha a uma unidade de análise, encarregada da identificação de “hot spots”. Esta informação é disseminada posteriormente para os encarregados do policiamento, de unidades especiais da polícia e aos órgãos da administração municipal envolvidos, além da comunidade, associações e organizações da sociedade civil. Trata-se de uma estrutura que visa integrar uma grande gama de informações em um sistema único que congregue a polícia com agências públicas e civis (Rewers, 1995).

O projeto MAPA, de Belo Horizonte é uma das iniciativas pioneiras neste sentido no Brasil. Trata-se de projeto estabelecido em parceria da Universidade Federal de Minas Gerais com o Comando de Policiamento da Capital, em Belo Horizonte. O projeto consiste na utilização intensiva de informações oriundas das ocorrências registradas pela PMMG para efeitos de planejamento operacional, e para o desenvolvimento de programas e projetos de controle da criminalidade. Para a organização da base de dados que compõe o geoarquivo, foram utilizados os dados do Centro de Operações Policiais Militares (COPOM) relativos à cidade de Belo Horizonte. Trata-se do primeiro sistema de gerenciamento de chamadas

telefônicas utilizadas por uma organização policial na América Latina ¹². Ele é inicialmente alimentado pelo telefone 190. Os dados de geoprocessamento foram produzidos pela PRODABEL, órgão da Prefeitura de Belo Horizonte com uma base de dados geográfica com mais de cinco milhões de objetos cadastrados. Para efeitos do projeto, foram utilizados inicialmente os dados referente aos quarteirões, eixos de ruas, bairros, favelas, áreas verdes, áreas das companhias de policiamento e batalhões, além de informações georeferenciadas sobre alvos de delitos tais como bancos, supermercados, mercearias, padarias, casas lotéricas etc. Além disso, utilizamos os dados do censo de 1991 e da contagem de 1996 forma utilizados para informações sócio-econômicas e demográficas relativas aos setores censitários, e disponíveis em formato eletrônico para elaboração de mapas temáticos.

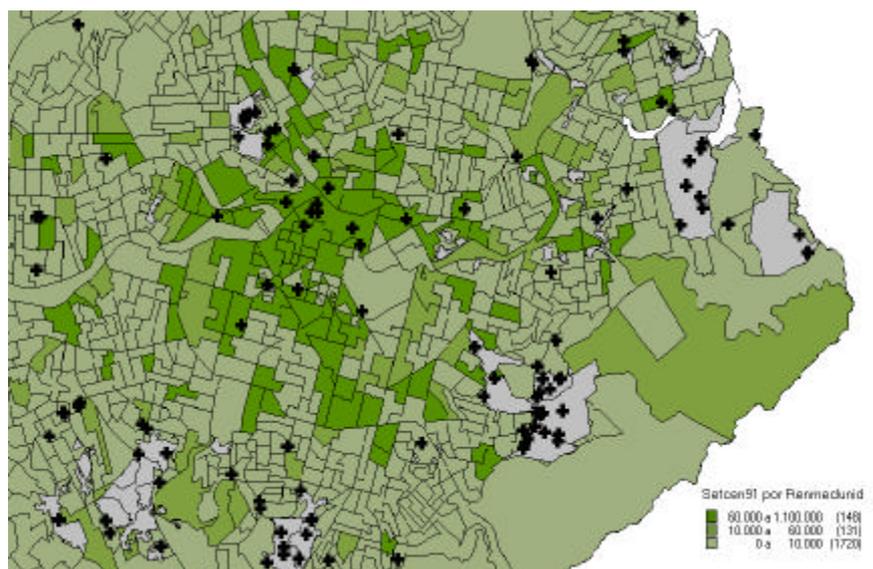
Esquemáticamente, a montagem de um geoarquivo é representada a seguir:



¹² Isto representou algumas inconveniências, especialmente no que diz respeito ao formato dos arquivos utilizados, que tiveram que ser sanadas posteriormente pela equipe de pesquisadores.

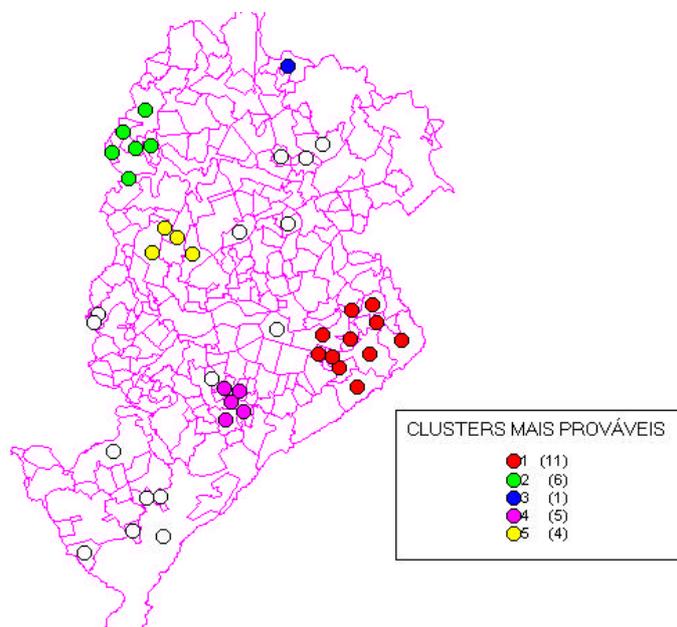
Informações oriundas de diferentes fontes tornam possível a montagem e superposição de mapas temáticos de diferentes fontes tais como o mapa adiante, com informações a respeito da renda média de setores censitários superposto a mapas de homicídio na cidade de Belo Horizonte.

MAPA 1: Homicídios por Distribuição de Renda em setores censitários de Belo Horizonte



O resultado mais visível da montagem de geoarquivos será abrir a possibilidade de análise específica para problemas locais. Para tal, um conjunto de técnicas e métodos tem se desenvolvido para a identificação de “hot spots”, ou áreas com alta incidência de criminalidade que tem servido de bases para o planejamento conjunto entre diversas agências públicas (Taxman, e McEwen, 1998

MAPA 2: Clusters de Assalto a Ônibus em Belo Horizonte (1998 e 1999)



Um dos problemas inerentes à criação de unidades deste tipo é particularmente agudo no Brasil. A ausência de um enfoque específico voltado para a análise de crimes que cumpra as funções acima mencionadas é decorrente da fragmentação organizacional no trato das informações por parte das organizações policiais. Estatísticas são produzidas por departamentos e unidades que nada tem a ver com o planejamento operacional das organizações policiais. Análises mais compreensivas da criminalidade urbana são descartadas em favor da confecção de relatórios insípidos e de nenhuma serventia.

Por outro lado, a tradição de estudos criminológicos de natureza quantitativa ainda é bastante incipiente no Brasil. Não temos nenhum centro de formação em criminologia, ou uma formação especializada neste tema. Conseqüentemente, abundam estudos de pouco rigor e pouco vinculados às mais sólidas tradições teóricas de estudos em criminologia, o que termina por dificultar a acumulação de conhecimento na área.

BIBLIOGRAFIA

- Beato, Cláudio C. 2000. Informação e Desempenho Policial. Paper apresentado no seminário “Polícia e Sociedade Democrática”, no Ilanud. São Paulo, fevereiro.
- Beato, Cláudio C. e Reis, Ilka A.: 1999. “Desigualdade, Desenvolvimento socioeconômico e Crime” 25 de Fevereiro de 2000, no seminário sobre Desigualdade e Pobreza no Brasil, realizado pelo IPEA, nos dias 12, 13 e 14 de agosto de 1999.
- Becker, Howard (1977). Caps. 3,4,5,6 de *Uma Teoria da Ação Coletiva*. Ed. Zahar. São Paulo. págs. 53-121.
- Bloor, D. 1976. *Knowledge and Social Imagery*. London: Routledge and Kegan Paul.
- Buslik, Marc e Maltz, Michael. 1998. “ Power to the people: mapping and information sharing in the Chacao Police Department”, in Weisburd, David e McEwen, Tom (orgs.) *Crime Mapping and Crime Prevention*. Crime Prevention Studies. Criminal Justice Press, Monsey, New York.
- Kitsuse, J.I. e Cicourel, A. V., 1963. “A Note on the Uses of Official Statistics”. *In Social Problems*, 11, p.131-139.
- Knorr-Cetina, K. . 1999. *Epistemic Cultures*. Harvard University Press.
- FJP. 1988. *Indicadores, Sociais de Criminalidade*. Trabalho elaborado de acordo com o convênio SG nº 033/86 e o Termo de Renovação SG-003/87, celebrados entre a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Ministério da Justiça - Programa Ruas em Paz.
- Goldstein, Joseph. 1998. “Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-visibility Decisions in the Administration of Justice”. In Cole, George F. e gertz, Marc G. *The Criminal Justice System: Politics and Policies*. West/Wadsworth Publishing Company. Pp. 85-103.

- Hindess, Barry, (1973). *The Use of Official Statistics in Sociology*. The MacMillan Press Ltd.
- IBGE, Rio de Janeiro. Pesquisa de vitimização: dificuldades e alternativas. Rio de Janeiro, 1985. Mimeo. Lemert, Edwin M. (1954). “Estructura Social, Control Social y Desviacion”. In Clinard, Marshall B., *Anomia y Conducta Desviada*. Paidós. Buenos Aires. págs. 64-101.
- Oliveira, Ana Sofia S.; Bordini, Eliana; Lima, Renato S. s/d. “Aça e Informação na Segurança Pública. Mimeo.
- Paixão A L., e Beato, Cláudio C. 1997. “Crimes, Vítimas e Policiais”. *In Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, n.9 (1), maio de 1997:233-248.
- Pacheco, Lúcia Maria M.; Cruz, Olga Lopes da; Catão, Yolanda S. D. Construção de indicadores de criminalidade. Rio de Janeiro, IBGE. Mimeo. Reiss, Albert J., Jr, e Roth, Jeffrey A., eds. 1993. *Understanding and Preventing Violence*. Panel on the Understanding and Control of Violent Behavior, Committee on Law and Justice, Commission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council, Washington DC: National Academy Press.
- Rewers, Sgt. Ronal F. e Green, Lynn ^a 1995. “ The Chicago Area Four GeoArchive: Na Information Foundation for Community Policing”. In Block, Carolyn Rebecca; Dabdoub Margaret; Fregly, Suzanne. 1995 *Crime Analysis through Computer Mapping*. Police Executive Research Forum.
- Schwartzman, S. 1996. “Legitimidade e Traduções em Estatísticas Públicas”. Paper apresentado na reunião conjunta de Estudos Sociais da Ciência e Associação Européia para o Estudo da Ciência, Bielefeld, Alemanha, 10-13 outubro, sessão sobre “A sociologia das Estatísticas Públicas”, organizada pelo comitê de pesquisa sobre sociologia e da ciência da tecnologia da ISA.
- Taxman, Faye S. e McEwen, Tom. 1998. “ Using Geographical Tools with Interagency Work Groups to Develop and Implement Crime Control Strategies”. In Weisburd, David e McEwen, Tom (orgs.) *Crime Mapping*

and Crime Prevention. Crime Prevention Studies. Criminal Justice Press,
Monsey, New York.

Taylor, Walton e Young. 1980. *Criminologia Crítica*. Ed. Graal. . págs. 221-249.

Registros Criminais da Polícia no Rio de Janeiro:

problemas de confiabilidade e validade

Ignacio Cano (ISER)

No Rio de Janeiro, a Polícia Militar registra suas ocorrências em Boletins de Ocorrências. Muitas delas não constituem crime e, em consequência, não são repassadas à Polícia Civil. A Polícia Civil recebe os encaminhamentos da Polícia Militar, nos casos em que houve crime, e também diretamente as denúncias dos cidadãos que se apresentam na delegacia. O documento básico de registro da Polícia Civil é o Registro de Ocorrência (R.O.). Ele contém basicamente crimes e contravenções, com algumas exceções como a remoção de cadáveres que, mesmo em ausência de crime, deve ser autorizada pela autoridade policial. Em suma, os registros da Polícia Militar incluem crimes e ocorrências diversas, mas não abrangem o conjunto total dos crimes e, portanto, não podem ser usados como base de um sistema de informação criminal. Servem, mais do que nada, como informação relevante para o desempenho da própria corporação. Por sua vez, a Polícia Civil praticamente só registra crimes, mas deixa de registrar uma ampla gama de incidentes que perturbam a segurança pública sem chegar a constituírem crime.

Em consequência, o único sistema regular de informação possível sobre segurança pública é o registro de crimes feito a partir dos R.O.s da Polícia Civil. A Assessoria de Estatística e Planejamento (ASPLAN) da Secretaria da Polícia Civil recebe uma cópia de todos os Registros de Ocorrência elaborados no estado, codifica e processa a informação, elaborando planilhas mensais de vítimas e registros criminais a partir de 1991.

Estas planilhas eram elaboradas tradicionalmente para cada delegacia e para as seguintes áreas: capital, estado e interior. Desde agosto de 1999, a Secretaria calcula os resultados para cada uma das novas 36 Áreas Integradas de Segurança Pública.

A contabilidade de cada tipo de crime está baseada no título ou títulos dos Registros de Ocorrência. É comum um R.O. possuir mais de um título. Um máximo de três títulos é processado para cada R.O. As possíveis categorias usadas nos títulos dos R.O.s, centradas numa conceição jurídica e não gerencial da segurança pública, são mais de 300. Existem algumas categorias residuais, tais como “Outros Crimes”, “Outras Contravenções”, “Outros Fatos a Apurar”, “Outras Ocorrências Administrativas”. Existem ainda outras categorias residuais menores, para tipos diferentes de crime, como

“Outros Crimes contra a Pessoa”, “Outros Crimes contra os Costumes”, “Outros Crimes contra o Patrimônio”, “Outros Crimes contra a Administração”, etc. Em geral, os totais das categorias residuais de crimes e contravenções são pequenos e não implicam um questionamento grave do sistema classificatório¹³. A tendência nos últimos anos foi de acrescentar nas planilhas novas categorias mais específicas para crimes ou ocorrências que anteriormente ficavam incluídos nas categorias residuais.

Podemos enumerar alguns dos elementos que questionam a confiabilidade e validade destes registros criminais da seguinte forma:

1. Unidade de registro. Quando as planilhas foram começadas em 1991, contabilizava-se preferencialmente o número de ocorrências de cada crime e não o número de vítimas. Dessa forma, era impossível saber o número de vítimas para cada crime. Isto foi sendo substituído aos poucos, mas ainda hoje algumas categorias são computadas por número de ocorrências. Em alguns casos, como o do roubo, é problemática a contabilidade das vítimas. Imaginemos, por exemplo, um roubo a ônibus. No entanto, categorias como "roubo com morte" e "encontro de ossada" deveriam ser registradas na medida do possível pelo número de vítimas.

2. Criação de novas e supressão de antigas categorias na planilha de dados. Isto não quer dizer necessariamente que novas categorias sejam usadas nos R.O.s, mas que elas passaram a ser contabilizadas na planilha estatística de forma separada em vez de ser agregadas nas categorias residuais (outros). Especificamente, 1993, 1998 e 1999 são três momentos em que muitas categorias foram introduzidas na planilha. Em 1999 foram incorporadas, entre outras: lesão corporal por projétil de arma de fogo, lesão corporal com morte, maus tratos, crime contra criança ou adolescente, disparo de arma de fogo, remoção de cadáver. 'Auto de Resistência', que tinha sido incluído em 1998 apenas como número de ocorrências, passa a ser contabilizado também como número de vítimas em 1999. A aparição de novas e mais precisas categorias é, em princípio, uma boa notícia porque permite um monitoramento mais preciso da evolução criminal. No entanto, o problema surge em razão da inexistência de uma definição clara, pelo menos para o público externo, de qual é a definição da nova categoria e quais são os critérios para diferenciá-la das antigas. Este é o caso de "lesão corporal com Projétil de Arma de Fogo" e "lesão com morte". Parece que ambas referem-se a crimes dolosos, mas não é óbvio se

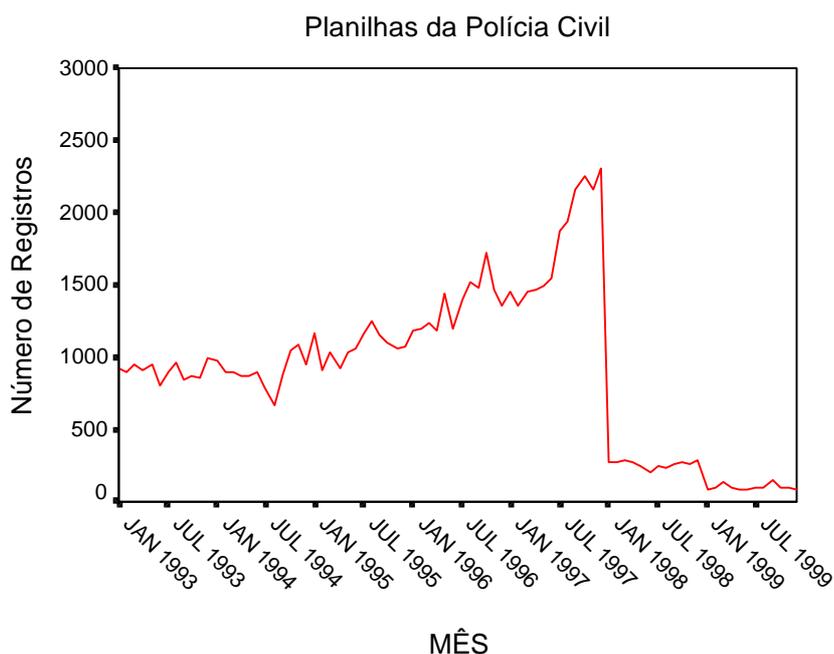
¹³ As categorias residuais administrativas chegam a atingir cifras consideráveis, mas isto é irrelevante para o

podem ou não incluir casos culposos. Não está claro se a primeira pode acabar em morte ou não e, caso positivo, qual a diferença de ambas as categorias com o homicídio. Pareceria evidente que a criação de "lesão corporal com PAF" deveria implicar que as restantes "lesões dolosas" deveriam ser cometidas por outros meios, mas uma pesquisa de 1999 sobre R.O.s intitulados como "lesão dolosa" encontrou, de fato, vários casos de arma de fogo.

A criação de novas categorias específicas compromete a análise longitudinal das categorias residuais, que passam a conter um número menor de subcategorias e portanto de registros. A título de exemplo, podemos acompanhar o número de "Outros Crimes" no estado do Rio entre 1993 e 1999. Observa-se uma forte tendência ao aumento desde 1994 em diante, truncada em janeiro de 1998 com a criação das novas categorias e de novo, ainda que com menor intensidade, em janeiro de 1999 pela mesma razão.

GRÁFICO 1

Número de "Outros Crimes" por Mês no estado do Rio de Janeiro



Mais problemática que a aparição de novas categorias é o desaparecimento de outras antigas, o que impede a continuação da série temporal. Em 1998 suprimiu-se a categoria "roubo em veículo" deixando apenas "roubo de veículo", enquanto que tanto "furto em veículo" quanto "furto de veículo" continuaram existindo. Qualquer eliminação

de uma categoria deveria ser pensada com muito cuidado e precedida, em todo caso, de uma conversão dos dados do passado para as novas categorias correspondentes, de forma a restaurar a continuidade da série.

3. Duplicidade de Registros. Não é raro que um fato seja registrado por mais de uma delegacia. Por exemplo, uma ocorrência pode ser denunciada numa delegacia de área e ao mesmo tempo a delegacia especializada também elabora um R.O. A única forma de evitar esta duplicidade é proceder a uma crítica rigorosa dos dados, procurando detectar repetições por lugar, hora, nome da vítima, etc. A equipe de policiais que coleta os R.O.s, os processa e os digita efetua um certo nível de crítica que, aparentemente, não é exaustivo nem constante. Conversas informais mostraram que, paradoxalmente, a computarização do processo de contabilidade desembocou num menor tempo disponível para a crítica, sendo que os agentes devem limitar-se muitas vezes a digitar o que estiver registrado no documento.

4. Escassez de dados registrados no R.O. e, ainda mais, de dados codificados, processados e digitados. O modelo de R.O. vigente durante meados dos anos 90 contém pouca informação e, particularmente, pouca informação codificada de forma a facilitar o seu processamento. Assim, é difícil tentar realizar um perfil das vítimas, dos suspeitos ou das características dos crimes mais freqüentes, com vistas a sua utilização no planejamento. Em conseqüência, a maior parte dos dados relevantes ficam confinados ao relato escrito dos fatos, que é discricionário e depende de cada delegado ou de cada escrivão. O novo modelo de R.O. introduzido em 1996 é ainda mais sucinto, com menos campos codificados e mais dependente do relato.

No que se refere à informação processada e digitada, de forma a permitir a sua análise agregada, ela inclui poucas informações além do título do R.O., o número do R.O., a delegacia, a hora e o lugar. Este conjunto reduzido de dados inviabiliza qualquer tentativa analítica mais profunda.

Este cenário teve como conseqüência que todas as pesquisas criminológicas ou de segurança pública mais aprofundadas, bem como qualquer análise criminal da própria policia com fins avaliativos ou de planejamento, tenha de ser feito lendo uma amostra de R.O.s, um a um.

Obviamente, a informatização dos registros, como a implementada nas Delegacias Legais, deve comportar uma melhora espetacular neste sentido. Com efeito, o R.O. da Delegacia Legal é muito mais detalhado e oferece um conjunto de informações muito maior. Por outro lado, o preenchimento eletrônico impede que certos campos obrigatórios sejam deixados em branco, pois caso contrário o programa não permite continuar, o que supõe uma grande melhora na confiabilidade da informação. Contudo, são poucas as Delegacias Legais em funcionamento completo, e não parece muito próximo o dia em que todos os registros estejam informatizados. Enquanto isso, o novo R.O. convive com o antigo, ainda amplamente majoritário, e os registros criminais devem depender deste último.

5. Preenchimento deficiente dos documentos. Os R.O. são preenchidos à máquina de escrever por agentes que muitas vezes deixam em branco numerosos campos relevantes, especialmente os relativos ao perfil da vítima e do suspeito. É comum também que o relato omita detalhes essenciais ou que apresente a informação de forma ambígua. Tudo isto é resultado de um descaso tradicional dos policiais para com os documentos e com o registro de informações em geral. Os R.O.s são considerados pelos agentes como um requisito burocrático que pauta o seu trabalho de forma indireta, mais do que como uma ferramenta operativa cuja informação pode ajudar posteriormente a resolver o caso. Esta visão é ainda mais forte no caso dos registros criminais agregados, percebidos como uma informação de interesse administrativo e político mais do que operativo para, por exemplo, mapear a criminalidade e planejar o trabalho policial. Uma tradição de falta de transparência dos dados, de utilização esporádica muitas vezes com finalidade política, de dificuldade de acesso dos policiais inclusive à informação que eles mesmos produzem (não raro os policiais de uma delegacia devem mandar um ofício pedindo para a central os registros agregados da sua própria delegacia), não tem colaborado para convencer os policiais de que a informação produzida é deles, e não apenas da Secretaria, e que pode ser útil no seu trabalho. Na medida em que eles passem a usar a informação como uma ferramenta importante, melhorará a qualidade da produção da mesma. Uma parte destes problemas ficaria drasticamente reduzida com a informatização dos registros, que permite o acesso 'on-line' dos policiais aos dados da sua área e de outras áreas.

6. Falta de padronização no uso das categorias. Não existe uma definição precisa de cada categoria e das circunstâncias em que uma ou outra categoria deve ser aplicada. A fundamentação do sistema de categorias é basicamente jurídica, mas não exclusivamente. Por exemplo, as mortes de suspeitos em confronto com a polícia são com frequência definidas como "autos de resistência", mesmo que legalmente sejam

simplesmente homicídios dolosos. No entanto, como a polícia acredita preferencialmente na versão dos seus agentes e mantém que não houve nenhum comportamento irregular, opta por criar esta categoria autônoma para separá-la dos homicídios. Para definir um homicídio, ou possível homicídio, existem, entre outras, as seguintes categorias: homicídio doloso, latrocínio (roubo com morte), encontro de cadáver, encontro de ossada, morte suspeita, morte sem assistência médica, auto de resistência, infanticídio e latrocínio. Não existe qualquer critério geral que separe uma morte suspeita de um encontro de cadáver, nem de um homicídio doloso. Tudo fica a critério do delegado ou da pessoa que o substitui na elaboração do R.O.. Dentro da cultura jurídica imperante, a idéia é que a formação penal do delegado é suficiente para determinar a categoria. Todavia, sendo um documento oficial, o título do R.O. não pode ser alterado posteriormente, mesmo que se determine que outra categoria teria sido mais adequada. Obviamente, a formação jurídica dos delegados não garante a homogeneidade nas categorizações, especialmente se lembrarmos que várias das categorias usadas não possuem sustentação no código penal. Este cenário compromete as comparações entre áreas ou delegacias diferentes, e abre espaço para que alguns funcionários possam simplesmente recategorizar as ocorrências, — digamos considerar que cadáveres que aparecem com dois disparos são mortes suspeitas em vez de homicídios —, com o intuito de mostrar melhoras aparentes da situação ou abafar crises.

7. Dificuldades na elaboração de taxas. A área de responsabilidade de uma delegacia tradicionalmente não coincidia com a do batalhão vizinho nem com nenhuma unidade administrativa de outros órgãos do estado. Dessa forma, não era possível obter a população que residia em cada área. Sem esse denominador, ficava inviabilizado o cálculo de taxas de incidência ou de risco de vitimização. A partir de agosto de 1999, a Secretaria começou a elaborar as planilhas de dados para cada uma das 36 Áreas Integradas de Segurança Pública, que coincidiam com unidades administrativas municipais cuja população é conhecida. Assim, desde essa data, já é possível calcular taxas para cada uma dessas áreas, mas a série é ainda muito limitada pois não foi feito um esforço para converter os dados passados para essa nova malha territorial. Por outro lado, os dados por Áreas Integradas não incluem os registros das delegacias especializadas, já que estes últimos não estão decompostos espacialmente. Vale a pena sugerir para o futuro esta decomposição geográfica das ocorrências das delegacias especializadas segundo o lugar onde aconteceu o crime, para melhorar as taxas e evitar a subestimação correspondente.

Outro elemento fundamental é que as taxas não são taxas propriamente ditas, visto que contam no numerador com crimes segundo o lugar de ocorrência e, no denominador, com a população segundo o lugar de residência. Em outras palavras, as taxas só seriam não enviesadas caso se cumprisse o suposto de que todos os crimes acontecidos numa certa área atingissem apenas vítimas residentes nessa área e que ninguém fosse vitimado fora da área da sua residência. Este suposto não é sustentável em áreas de alta população flutuante, como o Centro da cidade, nem em áreas turísticas, como a Zona Sul.

Para o futuro, seria muito interessante se as planilhas tabulassem os dados de duas formas diferentes: segundo o local de ocorrência e segundo o local de residência da vítima. Isto permitiria um cálculo mais preciso das taxas e um melhor mapeamento do crime.

8. Falta de transparência. Historicamente, o fornecimento dos dados criminais aos pesquisadores ou a outras pessoas interessadas era individualizado, mediante a apresentação de um ofício. Isto implicava uma certa demora e um controle da Secretaria sobre quem teria ou não acesso aos registros. Quando o momento político era complicado ou as relações políticas do demandante com o governo eram difíceis, a informação podia demorar ou simplesmente não ser liberada. Existe ainda uma tradição de secretismo aplicada a dados cujo conhecimento público não entranha perigo algum para a segurança pública nem para a intimidade das pessoas. Tirando a identidade de vítimas e de suspeitos, não há razão que justifique o sigilo referido aos crimes, o seu número e a sua distribuição espacial e temporal. Porém, persiste muitas vezes a idéia de que na dúvida é melhor não divulgar, o que só contribui a uma desconfiança permanente da opinião pública em relação aos números revelados oficialmente. É peremptório que se faça uma diferenciação clara entre os aspectos que são sigilosos e os que não o são, e que estes últimos sejam colocados a disposição de todos, pesquisadores e opinião pública em geral. O governo atual do Rio de Janeiro publica mensalmente no Diário Oficial um conjunto de crimes e indicadores, o que é já um primeiro passo importante. No entanto, a publicação em diário oficial cumpre o requisito formal de publicidade mas constitui um meio pouco adequado para uma difusão ampla. É difícil acompanhar estes dados periodicamente e saber em que dia aparecerão publicados. O fim deste processo deve ser a publicidade via internet da planilha completa de dados, tal como o Ministério da Saúde faz.

9. O subregistro ou subnotificação. Esse é um problema universal, já que em todos os países o número de crimes contabilizados pela polícia é inferior ao realmente

acontecido. Existem vários fatores que incidem sobre o grau de subregistro, entre eles a confiança ou desconfiança inspirada pela polícia e a percepção de eficiência ou ineficiência da mesma. Normalmente, é inversamente proporcional à gravidade do crime, isto é, quanto mais grave é o crime, menor o subregistro. Crimes como o homicídio, onde existe um cadáver, ou aqueles onde o valor roubado ou furtado é grande, tendem a ter um subregistro pequeno. Tipicamente, o roubo e furto de veículos é o único crime que não sofre de subnotificação significativa, pois a denúncia é necessária para obter o ressarcimento do seguro e, mesmo quando o carro não está assegurado, o dono prefere dar queixa para evitar pagar as multas futuras do carro e para não ser responsabilizado caso o seu carro venha a ser utilizado num crime. Inclusive, existe uma forte suspeita de supernotificação, pois há casos documentados em que o dono do carro simula um roubo para receber o dinheiro do seguro.

Pesquisas de vitimização no Rio de Janeiro (ISER, projeto ATIVA 1998) mostram que em apenas 26% dos roubos e 17% dos furtos as vítimas recorreram à polícia. Como outras pesquisas mostram que nem todo mundo que recorre a polícia acaba apresentando queixa, o grau de subnotificação é ainda superior aos números apresentados acima.

10. Falta de fontes alternativas para contrastar os registros da polícia. Por causa do subregistro e dos outros problemas, é fundamental contar com fontes alternativas para comparar os dados da polícia.

Na maior parte dos crimes, a única outra fonte possível são as pesquisas de vitimização, que permitem não apenas estimar a incidência real do fenômeno, mas também a magnitude e o perfil da subnotificação. Infelizmente, o IBGE não realizou nenhuma outra pesquisa nesse sentido após a PNAD de 1988, e desde aquele momento só existem algumas pesquisas eventuais efetuadas por instituições privadas em alguns estados, insuficientes para estabelecer qualquer série temporal. O Plano Nacional de Segurança Pública proposto recentemente pelo governo contém o compromisso de levar a cabo pelo menos uma pesquisa de vitimização anual, compromisso que deve ser cobrado pelos pesquisadores e pela sociedade em geral.

No caso de roubos e furtos de carros, os dados das seguradoras são importantes para comprovar tendências, se bem que as cifras absolutas não devem coincidir pois nem todos os carros estão assegurados.

No caso dos homicídios existem duas outras fontes além do R.O.: o Instituto Médico Legal e o Ministério da Saúde, que elabora a sua estatística baseada nas Certidões de Óbito. No Rio de Janeiro, só recentemente as autoridades se preocuparam de tentar agregar os dados de todos os IML do estado. Os dados do Ministério da Saúde são geralmente de uma confiabilidade superior aos da polícia, pela própria natureza da sua produção e por estarem submetidos a uma crítica mais detalhada. Contudo, eles também apresentam problemas, como a existência de uma categoria de mortes violentas de intencionalidade desconhecida, que incluiria homicídios, suicídios e mortes acidentais. Para chegar a uma estimativa mais precisa é necessário submeter esta categoria a uma estimativa que reclassifique uma parte dela como homicídio. Além disso, a dificuldade maior para utilizar estes dados como indicadores de segurança pública é a demora na sua difusão, justamente devido ao tempo dedicado à crítica dos dados. De qualquer forma, é muito importante que, mesmo com um certo atraso, estes registros sejam comparados com os da polícia para testar a validade destes últimos.

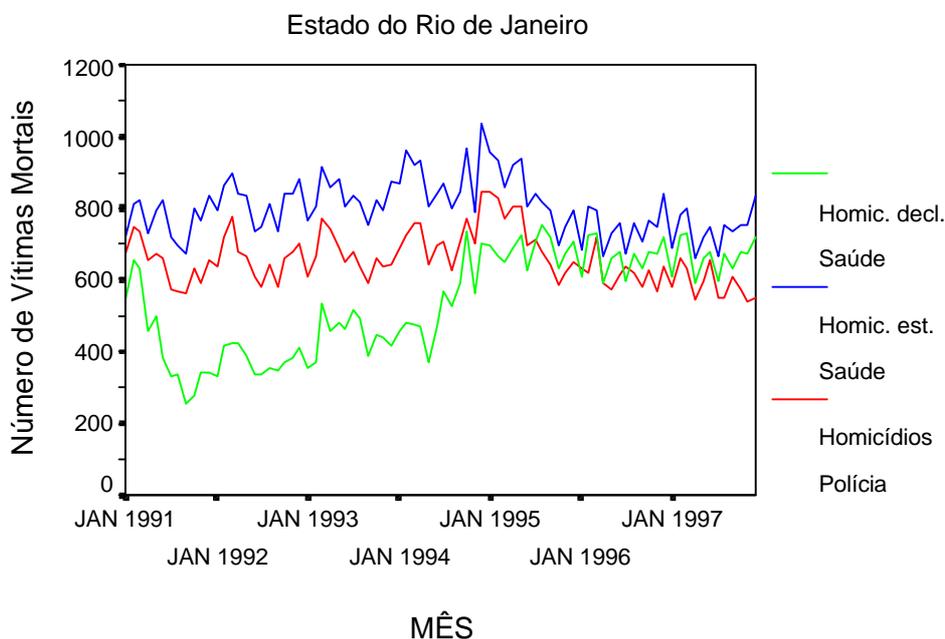
Uma pesquisa em curso de publicação realizada pelo autor e por Nilton Santos no ISER comparou o registro mensal de homicídios segundo as duas fontes principais: as certidões de óbito e os R.O.s. Em primeiro lugar, os dados do Ministério da Saúde foram submetidos a uma estimativa recomendada internacionalmente (Lozano, 1997)¹⁴ para tentar recuperar os casos classificados como de intencionalidade desconhecida. O resultado, apresentado no gráfico seguinte, mostra que após a estimativa, os dados de ambas as fontes correlacionam entre si temporalmente de forma notável (coeficiente de correlação de Pearson=0,84), o que reforça a validade e confiabilidade dos dois registros.

¹⁴ Lozano, Rafael La Carga de la Enfermedad y las lesiones por violencia contra las mujeres: el caso de la ciudad de México. Fundación Mexicana para la Salud. Centro de Economía y Salud. México.

A metodologia consiste resumidamente em considerar como intencionais todas as mortes por arma de fogo e por arma branca, e também 50% das mortes violentas de intencionalidade desconhecida por outros meios.

GRÁFICO 2

Homicídios declarados e estimados segundo Min.Saúde e Polícia, por Mês



Fonte: SIM, Ministério da Saúde; Secret. Polícia Civil (ISER)

Em segundo lugar, visto que tanto a polícia como o Ministério de Saúde operam com um conjunto de categorias que podem conter uma certa proporção de homicídios, foi realizada uma correlação canônica entre os dois conjuntos de variáveis: as categorias da polícia e as da saúde. A correlação canônica calcula uma combinação linear de cada grupo de variáveis, tal que a correlação entre essas duas combinações lineares seja o mais alta possível. Os coeficientes de cada uma das categorias nesta equação podem ser um indicador de em que medida cada categoria estaria incluindo homicídios.

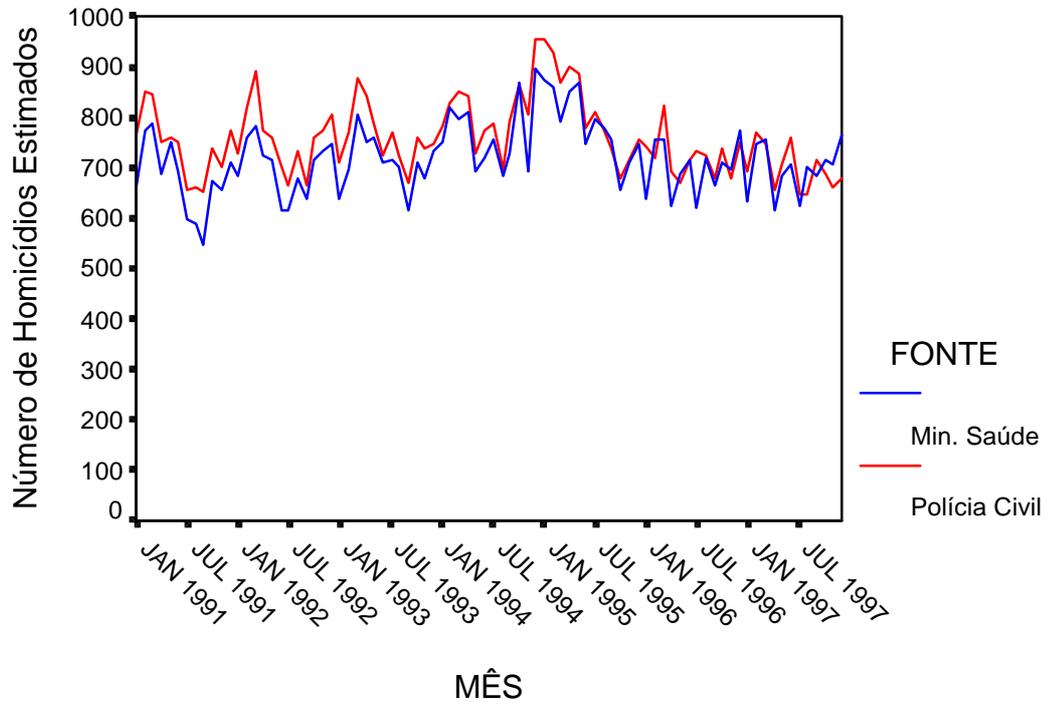
A análise estimou que aproximadamente 3% das "lesões dolosas" corresponderiam a homicídios, enquanto que todas as mortes de intencionalidade desconhecida por arma de fogo e 10% das mortes de intencionalidade desconhecida por outros meios equivaleriam também a homicídios. Corrigindo as duas estimativas, percebe-se que elas ficam extraordinariamente próximas uma da outra, enquanto que o coeficiente de correlação entre ambas sobe ainda um pouco (0,854).

No entanto, apenas um estudo sobre uma amostra de casos individuais classificados pelas duas fontes poderia lançar uma luz definitiva sobre as estimativas.

GRÁFICO 3

Estimativas Corregidas de Homicídio por mês segundo a Fonte

Estado do Rio de Janeiro



Registros de Ocorrência da PCERJ como fonte de informações criminais

Jacqueline Muniz

Centro de Estudos de Segurança e Cidadania - UCAM

jajamuniz@candidomendes.br

30 de Junho de 2000

O objetivo deste artigo é apresentar algumas observações sobre os distintos aspectos qualitativos que conformam a natureza e a forma de produção das informações contempladas nos Registros de Ocorrência da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro – PCERJ, com vias a instruir o debate acerca da qualidade dos dados policiais e as oportunidades de sua utilização. As ponderações aqui realizadas resultam, por um lado, da análise de 1873 casos de vitimização de policiais ocorridos na cidade do Rio de Janeiro e notificados pela PCERJ, durante o período de 1993 a 1996.¹⁵ Por outro, refletem as observações extraídas dos trabalhos de campo efetuados em algumas unidades policiais distritais da capital e da região metropolitana nos últimos cinco anos.¹⁶

Historicamente as notificações policiais têm sido utilizadas tanto pelas agências governamentais quanto pelos centros de pesquisa, como uma das principais fontes de estudos sobre o comportamento das incidências criminais e violentas nos centros urbanos brasileiros. A freqüente utilização dos registros de ocorrência policiais (ROs) tem propiciado as mais diversas avaliações sobre os alcances e limites das informações contidas nestes documentos. Contudo, quase

¹⁵ A pesquisa sobre a "vitimização de policiais no Rio de Janeiro" foi realizada no ISER, sob a coordenação de Jacqueline Muniz e Barbara Musumeci Soares, e contou com recursos da Unesco e do Ministério da Justiça. Ela contemplou o período que se estende desde o ano de 1993 ao 1º semestre de 1996, abrangendo a Polícia Militar, a Polícia Civil, a Guarda Municipal, o Corpo de Bombeiros e os Agentes penitenciários. Ver: MUNIZ, Jacqueline e SOARES, Barbara Musumeci. *Mapeamento da vitimização de policiais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. ISER, 1998.

¹⁶ O trabalho de campo realizado nas Delegacias de Atendimento a Mulher (DEAMs) e as atividades de monitoramento do programa de policiamento comunitário em Copacabana, possibilitaram um contato diário com os policiais e o acompanhamento das principais rotinas dos batalhões e delegacias. A respeito dos resultados destes estudos, ver: SOARES, Luiz Eduardo *et alli*. *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Relume & Dumará, 1996. MUSUMECI, Leonarda *et alli*. *Segurança Pública e Cidadania. A experiência de Policiamento Comunitário em Copacabana (1994-1995)*. Rio de Janeiro. ISER, 1996. MUNIZ, Jacqueline. *Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser. Cultura e Cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. IUPERJ, 1999.

sempre estas análises priorizam a realização de testes consistência e confiabilidade daqueles dados que se encontram disponíveis e possibilitam um tratamento quantitativo. E isto de tal maneira, que certas variáveis qualitativas e históricas que ajudam a compreender porque certas informações são produzidas e outras não foram preenchidas ou deixaram de ser coletadas são, via de regra, negligenciadas ou pouco consideradas. Refiro-me, por exemplo, à própria razão de ser do RO dentro fluxo de trabalho da organização policial civil, ao processo cotidiano de sua construção e as alterações nele ocorridas na última década. Uma vez que estes elementos têm um papel decisivo não só no que se refere às formas e possibilidades de utilização interna e externa das informações policiais, como também na elaboração de propostas viáveis de melhoria das bases de dados policiais, considero oportuno tecer algumas observações sobre eles ainda que breves e modestas.

1. O que é um Registro de Ocorrência.

O Registro de Ocorrência (RO) é um documento legal elaborado pela Polícia Civil ou “Polícia do Depois”¹⁷ que representa a primeira notificação oficial de uma queixa-crime para a maior parte dos casos que são encaminhados a uma unidade de polícia judiciária (UPJ).¹⁸ Considerando as especificidades das funções de polícia investigativa e de polícia judiciária delegadas à PCERJ, pode-se dizer que o RO expressa o atendimento preliminar oferecido ao público e agentes institucionais que, por diversas motivações, acionam os serviços policiais civis. Trata-se, portanto, de um instrumento artesanal e, em certa medida, versátil, no qual é registrado não só aqueles fatos interpretados

¹⁷ O sistema policial brasileiro possui uma estrutura singular em relação aos outros modelos existentes. Ele é composto de duas organizações policiais estaduais que possuem missões, doutrinas, mandatos e atribuições formalmente distintos e complementares. Trata-se de organizações que ainda funcionam como "sistemas fechados" e realizam, cada uma delas, uma parte do que é conhecido como "ciclo completo de polícia". Conforme definido pelo art. 144 da constituição de 1998, cabem às Polícias Militares - "forças reservas e auxiliares do exército" - a exclusividade do exercício de "polícia ostensiva e a preservação da ordem pública". Já às Polícias Cíveis - "dirigidas por delegados de polícia de carreira" - cabem "as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares". As mencionadas atribuições são, no jargão policial, traduzidas da seguinte forma: enquanto a PM é a polícia que atua **antes e durante** a ocorrência de um fato típico, a Polícia Civil é aquela que intervém **depois** que o referido fato típico foi consumado.

¹⁸ A Polícia Civil pode tomar ciência formal de um fato "tipificado" como criminoso de várias maneiras. Os modos mais frequentes são os seguintes: a) encaminhamento do fato pela PM ou por outra agência pública com funções fiscalizadoras, b) comunicação efetuada pela própria vítima ou pelo seu representante legal; c) comunicação feita por uma testemunha do episódio notificado; d) solicitação realizada pelo Ministério Público; e) envio de expediente por outra UPJ e f) através de notícias divulgadas pelos meios de comunicação.

juridicamente como crimes e contravenções, como também os atos administrativos efetuados por uma unidade policial distrital e/ou especializada. Por conta disso, o RO consiste na principal ferramenta que aciona boa parte das rotinas executivas, investigativas e cartorárias desenvolvidas em uma delegacia. Dentro da linha de produção do trabalho policial civil (que, de uma forma simplificada, começa no balcão de atendimento, passa pela confecção de depoimentos, levantamento de provas, averiguações, diligências solicitadas, incursões nas ruas e termina com o envio de inquéritos ao Ministério Público), o Registro de Ocorrência destaca-se como uma forma de comunicação legal que procura atender, minimamente, a propósitos operacionais diferentes, porém complementares:

- ⇒ Orientar o trabalho da Polícia Investigativa, através da coleta de informações iniciais que contribua tanto para a elucidação futura do delito notificado, quanto para a constituição de uma memória investigativa.
- ⇒ Subsidiar o trabalho da Polícia Judiciária no que se refere aos procedimentos cartorários previstos no Código de Processo Penal.
- ⇒ Registrar bens apreendidos e outros procedimentos administrativos internos.
- ⇒ Solicitar e registrar o empenho dos serviços periciais da Polícia Técnica-científica

A condição de uma "ficha de entrada" mecânica que no processo de trabalho policial, serve para a produção e registro de informações com finalidades distintas e nem sempre convergentes, empresta ao desenho do RO características muito particulares. Os formulários adotados, procuram, por um lado, responderem à necessidade operacional de se coletar informações diversificadas e, até mesmo, detalhadas de certos aspectos da ocorrência notificada. Por outro lado, buscam atender à necessidade de síntese imposta pelas limitações práticas de um documento inicial que é preenchido no balcão de atendimento, em tempo real, e com uma máquina de escrever.¹⁹

¹⁹ Na rotina policial civil, essa dupla exigência tem, em parte, sido resolvida com a inclusão, no formulário padrão, de folhas anexas intituladas "Registros de Atendimento" (RAs). Nos RAs são incluídos, conforme o tipo de fato notificado, o detalhamento das informações já coletadas, a descrição de outros dados que não possuem campos pré-definidos no formulário como, por exemplo, as referências aos "Termos

Sendo uma primeira "entrevista com o crime", ou melhor, o primeiro expediente de notificação de um fato delituoso, o RO quase sempre antecede às atividades policiais de verificação, qualificação e fundamentação das informações obtidas inicialmente. Sob este ponto de vista, os Registros de Ocorrência apresentam-se como uma narrativa mais abrangente, porém provisória de um episódio comunicado à Polícia Civil. Em parte por esta razão, o RO não chega a ser uma "peça de cartório" mais comprometida com a produção de uma "verdade" que possa ser aceita pela justiça. Afinal, a sua natureza preliminar faz com que as informações e lacunas nele contidas possam ser alteradas e/ou complementadas com o andamento dos trabalhos investigatórios e cartorários. Nesse sentido, os dados levantados nos ROs refletem, antes de tudo, um certo momento do ciclo da atividade da policial civil. E isso fica mais evidente naqueles casos em que a queixa noticiada aparece "tipificada" como um delito propriamente dito. Nesse particular, o RO pode ser identificado como a primeira etapa formal no itinerário pelo interior do sistema de justiça criminal. Isto significa dizer que as informações que ele contém deverão ser checadas, ampliadas, modificadas e, até mesmo, invalidadas e suprimidas ao longo de todo um percurso, que pode ou não culminar em um inquérito policial. Assim, como um expediente de comunicação oficial de um crime, o RO está, por excelência, articulado à gramática do Código Penal e do Código de Processo Penal. Ele deve, então, procurar atender a certos constrangimentos legais (como indicar a provável autoria, o *modus operandis* e o tipo de crime cometido, por exemplo), os quais, por sua vez, ofertam uma moldura para a linguagem e narrativa dos escreventes policiais. Na prática, isso significa que os eventos e incidentes não previstos pela legislação penal poderão ser desconsiderados ou reinterpretados, de acordo com os esforços de adequação à lógica jurídica/policial.²⁰

Circunstanciados" confeccionados para os pequenos delitos contemplados pela lei 9099, e algumas informações suplementares sobre as "autorias presumidas" que constam nesses protocolos. Os RAs ainda não são digitados pela PCERJ, e estima-se que eles correspondam à metade do volume mensal de ROs, os quais variam em torno de 45 mil documentos.

²⁰ Tudo indica que parece ser uma regra informal na rotina policial, procurar traduzir os eventos em fatos criminosos levando em consideração a gravidade da pena e a possibilidade de evidências materiais, as quais supostamente teriam uma maior produtividade para o sistema criminal. No cálculo pragmático policial, isto significa qualificar o que pode render mais "tempo de cadeia", "tipificando o que é principal e possui materialidade". Assim, diante de uma ocorrência com vários episódios difusos associados, procura-se, de forma seletiva e econômica, priorizar e classificar aqueles eventos que melhor ajustam-se aos tipos penais importantes e mais valorizados pela cultura policial.

A esta altura parece oportuno enfatizar que o RO e, por conseguinte, as informações contidas em sua narrativa refletem uma forma particular de recorte e enquadramento dos eventos criminosos à luz das realidades formal e informal do trabalho policial civil. Suas informações resultam, portanto, da “síntese” de matrizes e intenções discursivas diversas provenientes não somente do mundo formal da legislação penal, mas também do "meio policial" e do universo social dos envolvidos.

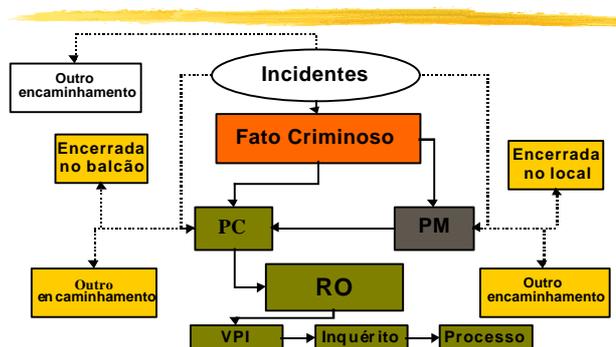
Grosso modo, pode-se afirmar que a descrição dos eventos expostos no RO reflete a conciliação de, pelo menos, três ordens de discurso. Tem-se aquele relato que procura reproduzir o ponto de vista do lesado, quando se trata de uma queixa realizada diretamente no balcão da delegacia, ou do seu representante, quando o mesmo está impossibilitado de realizar a queixa (por ser menor de idade, por estar fisicamente impedido como resultado da violência sofrida, etc.).²¹ Misturado à narrativa das vítimas e representantes observa-se, em alguns casos, o relato feito por um comunicante policial cuja interpretação dos fatos exprime tanto uma leitura orientada pela lógica policial, quanto uma expectativa de que a realidade possa ser enquadrada na estrutura do RO. E, por fim, tem-se a tradução do escrevente que introduz um segundo filtro na narrativa, elaborada pelos queixosos e comunicantes. O policial civil encarregado de confeccionar o RO transforma, então, a versão viva dos eventos em informações compatíveis com os campos previstos no formulário e com a lógica-em-uso do seu preenchimento. Ele recorta os relatos distribuindo os personagens envolvidos pelas distintas seções do documento e recompõe, com o seu vocabulário próprio, o cenário e a "mecânica dos fatos" experimentados pelas vítimas e perpetradores.

Nota-se, pois, que as informações objetivas disponíveis, e mesmo ausência de certos dados previstos nos ROs, ora relativos aos envolvidos, ora referentes às

²¹ Excetuando as ocorrências com flagrantes, as que desde o início apresentam uma "autoria presumida" e aquelas que resultaram na morte da vítima, as informações relativas aos envolvidos são extraídas, quase que exclusivamente, do relato da própria vítima mediado pelas traduções realizadas pelo PM comunicante e pelo escrevente da delegacia.

circunstâncias, motivações e instrumentos utilizados, se originam de sucessivos filtros estabelecidos ao longo do processo de reconstrução discursiva dos eventos que foram notificados. Em outras palavras, resultam de interpretações e reinterpretações que procuram adequar os episódios vividos aos expedientes retóricos do universo jurídico-policial. A Confecção ou não de um RO envolve, portanto, avaliações e escolhas dos diversos atores e agências que participam de um determinado incidente criminal ou não, desde os envolvidos até os policiais. De um modo geral, pode-se observar vários níveis de tomada de decisão:

Fluxo de decisões, um exemplo



Observe que um certo "incidente" ocorrido, algo, por exemplo, como um conflito no trânsito, um tumulto de rua, um furto ou uma agressão entre vizinhos, pode, de acordo com os cálculos efetuados pelas "partes" envolvidas, mobilizar os serviços policiais militares e/ou civis, ou seguir um outro percurso informal construído pelos próprios interessados.²² No caso de se optar por acionar uma ou outra Polícia, novas alternativas de trajetos são inauguradas para a condução do referido incidente, agora transformado em um "caso de polícia". Se uma guarnição da PM "assume a ocorrência" primeiro, algumas possibilidades mostram-se disponíveis conforme a evolução do episódio em tela. No uso de seu poder discricionário, os PMs podem interpretar o incidente como: 1) uma "ocorrência frustrada", pois, com a chegada da radiopatrulha, os envolvidos resolveram desistir de uma interferência externa, desfazendo ou mascarando o conflito; 2) um evento

²² Vale salientar que aqueles casos criminosos ou não que tiveram um encaminhamento informal dado pelos participantes se desfazem no ato mesmo de sua resolução, ingressando no universo pouco tangível das chamadas "cifras negras" policiais.

passível de ser por eles "encerrado no local"; 3) um problema que deve ser encaminhado a uma outra agência pública quando se trata, por exemplo, de uma "ocorrência assistencial" como um "menor abandonado", um "alienado mental" causando tumulto ou um "encaminhamento de parturiente" que necessita de socorro médico; e 4) um fato criminoso que requer a intervenção imediata da Polícia Civil.²³ Um outro caminho aberto para os litigantes é dirigir-se diretamente a uma delegacia de polícia civil. Lá, o episódio também será interpretado de várias formas e, com isso, terá distintas opções de condução mais ou menos formal, sempre de acordo com o grau de relevância e interesse que ele possa adquirir para os personagens, sobretudo para os policiais civis. Assim, o evento que chega a uma UPJ poderá: 1) ser resolvido informalmente no balcão de atendimento²⁴; 2) ser encaminhado a uma outra agência naquelas situações que fogem a competência administrativa da polícia judiciária; e 3) receber um tratamento oficial através da elaboração de um RO. Face ao exposto, pode-se rapidamente constatar que em razão dos múltiplos níveis decisórios envolvidos na dinâmica cotidiana da administração dos crimes, contravenções, litígios e desordens, apenas uma parte desses problemas experimentados pelos cidadãos ingressam no universo das ocorrências policiais notificadas. Cabe também salientar, que esse universo torna-se ainda mais seletivo quando novos passos policiais são dados no interior do sistema de justiça criminal. De um determinado conjunto de ROs, somente uma certa parcela deles que, segundo a lógica policial mostra-se rentável ou apresente fatores substantivos de resolução que conduzam a

²³ Cabe salientar que em todas as opções aqui apresentadas, os policiais militares poderão dar um tratamento formal através do registro do tipo de atendimento oferecido, preenchendo um Boletim de Ocorrência (BO), no qual constarão, além dos dados relativos ao episódio notificado à PM, informações de controle operacional tais como o "número da viatura empenhada", o "tempo de empenho", o "registro do comandante da guarnição", etc. É claro que outras opções informais, não necessariamente ilegais e ilegítimas, podem ser construídas no processo de negociação com os envolvidos na ocorrência.

²⁴ Não é incomum que eventos criminosos que chegam aos plantões das nossas delegacias (principalmente os chamados "pequenos delitos" que envolvem conflitos entre parentes, afins e conhecidos), não tenham uma repercussão formal, mesmo quando notificados e comunicados pela PM. No acompanhamento da rotina policial civil pôde-se constatar que se alguns casos são mediados informalmente no atendimento, outros são desqualificados pelos policiais que, considerando suas políticas e prioridades internas, persuadem os envolvidos a não registrarem a queixa. Para uma discussão sobre a lógica-em-uso nas delegacias de polícia ver: OLIVEIRA, Luciano. *Sua Excelência o Comissário*. Recife. PIMES/UFPE, 1984. KANT DE LIMA, Roberto. *A Polícia da Cidade do Rio de Janeiro. Seus Dilemas e Paradoxos*. Rio de Janeiro. Editora Forense, 1995. MUNIZ, Jacqueline. "Os Direitos dos outros e outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAMs/RJ" in SOARES, Luiz Eduardo et alii. *Violência e Política no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. Relume & Dumará, 1996.

indicação da autoria, convertem-se em inquéritos policiais.²⁵ E, desses, uma fração ainda menor transforma-se em processos criminais com a oferta de denúncia pelo Ministério Público; os quais, por sua vez, resultarão em um universo bem mais restrito de sentenças de condenação.

2. O preenchimento do RO.

Apesar de sua extrema importância como o principal documento que alimenta a base de dados criminais da Polícia Civil, o RO ainda apresenta vários tipos de deficiência, que vão desde a sua elaboração até o processamento e consolidação das informações nele contidas. Na década de 90, o desenho do formulário do RO sofreu pelo menos três mudanças que não resolveram satisfatoriamente os problemas antigos, e ainda produziram graves discontinuidades na forma de entrada dos dados. As alterações efetuadas na estrutura dos campos e a eliminação de alguns quesitos no curso dessas mudanças tornaram o modelo atual incompatível com os formulários anteriores, reduzindo ainda mais o conjunto de informações disponíveis. Esse modelo, ainda hoje utilizado na maior parte das delegacias, data de 1996, e reproduz o lay out utilizado na década de 80. Sua estrutura é sintética e basicamente composta de campos abertos sem codificação. Alguns itens padronizados foram suprimidos tais como a “natureza da prisão”, a “recorrência de vitimização”, a “motivação do homicídio” e o “tipo de local” de furtos, roubos e lesão corporal dolosa.²⁶ Além disso, os campos codificados relativos ao cadastro dos dados pessoais dos envolvidos (comunicante, vítima, suspeito e testemunha) foram convertidos em campos abertos.²⁷

É interessante observar, que as mudanças efetuadas no lay out do RO não

²⁵ Em boa parte dos casos notificados, tem sido um expediente corrente nas delegacias, "abrir uma VPI" (verificação de procedência de informações) antes da formalização do inquérito policial.

²⁶ O item "natureza da prisão" admitia como resposta as opções "flagrante", "temporária", "preventiva", "condenação anterior" e "outras". No se que reporta à "recorrência da vitimização", o formulário indagava se o queixoso "já foi vítima em outra ocorrência?" e "qual tipo de ocorrência". No campo sobre a provável "motivação do homicídio" tinha-se as seguintes alternativas: "grupo de extermínio", "confronto policial", "disputa de quadrilhas", "interindividuais", "latrocínio", "indefinido" e "outros". E por fim, o item "tipo de local", utilizado para os casos de furto, roubo e lesão corporal dolosa, apresentava as opções "via pública", "residência", "bares e similares", "clubes e estádios", "instituições públicas" e "outros".

²⁷ Algumas variáveis de identificação como "estado civil", "instrução", "sexo", "etnia" e "profissão" possuíam campos próprios no formulário anterior e, excetuando o último o item, todos os demais apresentavam opções de respostas padronizadas.

refletiram a preocupação policial com o melhor aproveitamento daquelas informações que, se não forem obtidas enquanto ainda estão vivas na memória dos envolvidos, tendem a se perder num momento posterior, comprometendo o próprio trabalho de investigação.²⁸ Da mesma forma, elas não expressaram a necessidade técnica de melhoria na forma de coleta da informação. Tudo parece indicar que as mudanças adotadas procuraram atender, quase que exclusivamente, aos imperativos práticos e econômicos derivados de um preenchimento artesanal feito manualmente ou com uma máquina de escrever.

A pouca atenção institucional concedida à produção de informações criminais qualificadas que possam ser aproveitadas dentro do próprio fluxo interno do trabalho policial civil, remete a elementos culturais extraídos do mundo da "tiragem".²⁹ Observa-se principalmente entre os "tiras" que se definem como "operacionais", uma explícita desvalorização dos expedientes institucionais de produção de informações. O preenchimento dos ROs, a elaboração de relatórios, a confecção de arquivos e cadastros atualizados, o desenvolvimento de análises criminais, etc., são, salvo raras exceções, qualificados, de forma pejorativa, como meras atribuições "burocráticas" supostamente dissociadas do "verdadeiro trabalho de polícia" que consistiria em vencer a "guerra contra o crime", perseguindo e prendendo "bandidos". Esse tipo de mentalidade encontra-se de tal modo enraizada dentro da organização, que aqueles policiais que se dedicam, nos plantões, à produção dos ROs, são percebidos pelos demais como "funcionários" ou "papeleiros" que desenvolvem essas tarefas ora porque não possuem vocação para o trabalho policial, ora porque estão desprestigiados ou sendo "punidos" pelos seus superiores. Alguns "policiais operacionais" chegam mesmo a dizer, freqüentemente em um tom irônico, que esses trabalhos "só servem para produzir

²⁸ Inúmeros estudos internacionais sobre polícia desmitificam o trabalho de investigação policial, chamando atenção para o fato de que as chances de elucidação de um determinado crime aumentam significativamente quando se realiza um bom levantamento das informações preliminares obtidas próximo à ocorrência do crime, isto é, apuradas no primeiro atendimento dado ao episódio delituoso. Para uma discussão sobre este tema, ver: BAYLEY, David H. *What works in policing*. New York/Oxford. Oxford University Press, 1998. HOOVER, Larry T. *Police Program Evaluation*. Washington DC. PERF, 1998. HOOVER, Larry T. *Quantifying Quality in Policing*. Washington DC. PERF, 1996.

²⁹ O termo "tiragem" é usualmente empregado, dentro do meio policial, para referir-se aos policiais civis da ponta da linha, responsáveis por tocar a rotina das delegacias. Nesse universo, são incluídos os "tiras", isto é, os inspetores, detetives, escreventes, carcereiros, escrivães, etc., que compõem a maioria do efetivo da Polícia Civil.

estatísticas para a chefia e para o governador". De fato, pode-se dizer que, ainda hoje, tal afirmação constitui uma espécie de "meia verdade". Afinal, a PCERJ tem aproveitado internamente muito pouco o acervo de informações que ela mesma produz, a despeito de sua qualidade e limitação. A gestão dos recursos policiais civis e, por sua vez, o planejamento das ações desenvolvidas, têm sido feitos orientados tão somente pela "experiência", "intuição" e "boa vontade" dos administradores de polícia. Uma perspectiva gerencial profissional, calcada na elaboração de diagnósticos técnicos capazes de iluminar objetivos, metas e ações realistas, é ainda uma novidade para a cultura institucional em vigor.

Mas isso, evidentemente, não ocorre de maneira casual ou fortuita. Não se pode deixar de ressaltar que a informação, sua produção e controle constituem um dos bens mais preciosos de qualquer organização de larga escala. No caso das polícias, em particular a polícia judiciária, isso é ainda mais significativo pois as informações criminais instrumentalizam, de forma objetiva, o poder de polícia cujo exercício afeta diretamente a liberdade e a integridade dos cidadãos delinquentes ou não. Sem pretender corroborar uma teoria conspiratória dos fatos sociais, pode-se afirmar que a desvalorização e a precariedade do sistema de informações policiais têm efetivamente fragilizado a organização policial civil em seus aspectos institucionais mais básicos, comprometendo a sua credibilidade pública e, por conseguinte, a sua eficácia, eficiência e efetividade como instituição. No dia a dia das delegacias observa-se, guardadas as devidas exceções, que a ausência de um sistema racional e integrado de produção e controle de informações possibilita uma ampliação excessiva do poder informal dos policiais de ponta que, na prática, mostra-se infinitamente superior àquele que a corporação deve e necessita exercer sobre eles. Fazendo uso da linguagem do senso comum, pode-se dizer que, em virtude da precariedade organizacional da PCERJ, a maior parte das informações policiais produzidas, sobretudo os dados qualitativos estratégicos para elucidação de crimes, constitui um patrimônio informal, pessoal, intransferível e ambulante dos policiais. Este acervo está "na cabeça do tira" e, por isso mesmo, não conforma uma memória institucional passível de ser irrigada para toda a organização. Dito de outra maneira, parte expressiva das informações de interesse institucional foge ao acesso e controle da PCERJ, convertendo-se em uma propriedade quase que exclusiva dos seus

membros.³⁰ Note-se que essa situação abre espaço para todo tipo de externalidades. Ela favorece o uso perverso do excesso de informalidade na condução de questões tão delicadas quanto as criminais. Se por um lado, a utilização individualizada, desregrada e informal das informações criminais propiciam negociações bem intencionadas e à luz das exigências legais. Por outro, ela também possibilita, pela falta de alternativas formais conseqüentes, toda sorte de barganhas clandestinas e ilegais que alimentam o tráfico de influências e os núcleos de corrupção.

Em parte por conta da baixa valorização institucional concedida às atividades de inteligência policial, e nelas estão incluídas a produção e sistematização de informações, o RO tem sido, com freqüência, preenchido de forma assistemática e inconsistente, ou utilizado para atender exclusivamente às exigências protocolares comuns a qualquer documento oficial, em detrimento das informações substanciais do fato registrado. Em muitos casos, as informações previstas são negligenciadas ou encontram-se fora dos campos apropriados. Chama atenção o fato de que, em um universo de 1.873 documentos que analisamos para a pesquisa sobre vitimização de policiais, nenhum deles tenha sido preenchido segundo as convenções estabelecidas pelo próprio desenho do formulário. A maior parte dos campos pré-definidos encontra-se vazia e as informações costumam ser apresentadas de forma caótica no campo-texto destinado à “descrição do fato” ou à “mecânica do evento”.³¹ Uma vez que a forma de apresentação dos dados é fragmentada e obscura, nem sempre o

³⁰ Penso que não é exagero afirmar que esse é um dos problemas mais críticos vividos hoje pela Polícia Civil. Dele originam-se muitos outros como, por exemplo, a debilidade da cadeia de comando e controle, a fragilidade dos instrumentos de supervisão e correição, o elevado grau de reatividade da organização no que concerne a produção de resultados legais, legítimos, tecnicamente adequados e satisfatórios, etc. Há muito tempo a organização policial civil tem pago um preço elevado por ter se tornado refém de sua própria desestruturação e do corporativismo de mão única de alguns de seus membros. É de conhecimento de todos que circulam pelo meio policial, que quando um delegado ou um policial da tiragem muda de unidade policial, eles levam consigo não apenas o computador, telefone, ar refrigerado, arquivos, mesas e cadeiras que adquiriram com recursos próprios. Eles levam também, em suas memórias, todo o conhecimento que produziram durante sua permanência na referida unidade policial, inviabilizando, mesmo que à contra-gosto, a continuidade produtiva das atividades de investigação. O "Programa Delegacia Legal", desenvolvido em 1999 como parte de uma nova política de segurança pública para o Estado do Rio, tinha como propósito principal reestruturar a Polícia Civil, através do enfrentamento desses e outros problemas estruturais que afetam a corporação.

³¹ Conforme será visto mais adiante, esse campo-texto, dedicado ao histórico da ocorrência e onde constam outras informações que não foram preenchidas em seus próprios campos, consta no desenho do banco de dados mas não tem sido alimentado pelos digitadores da ASPLAN - Assessoria de Planejamento da PCERJ.

pesquisador e, até mesmo, o investigador podem distinguir com clareza as informações que os envolvidos sabem e “podem declarar” ao escrevente, das informações que eles desconhecem, mesmo tendo participado do fato registrado. Também não é fácil perceber se as lacunas presentes no documento refletem perguntas que deixaram de ser formuladas pelo escrevente, ou se elas reportam-se a aspectos que permaneceram desconhecidos da polícia até o momento da confecção do RO.

Um outro grave problema relacionado ao preenchimento dos Registros de Ocorrência é a precariedade da redação que compromete a compreensão dos fatos narrados e a integridade da cena relatada. Isso é ainda mais crítico nos campos abertos que são os mais importantes do documento. Normalmente os ROs apresentam um texto desorganizado, descontínuo, sem pontuação e, nos casos mais graves, sem sentido.³²

Como se pode ver, vários fatores contribuem para obscurecer as informações contidas nos ROs : o já mencionado desinteresse institucional pela produção dos dados policiais; o desconhecimento das ferramentas elementares da língua portuguesa e das técnicas básicas de redação (tanto um como outro fator, provavelmente associado à falta de qualificação dos escreventes e à desmotivação profissional); o fato dessa atividade não ter sido ainda completamente informatizada (o documento, escrito à máquina, não pode ser rasurado e incorpora, por isso, todas as retificações, comprometendo a fluência da descrição), etc.

Um dos efeitos mais problemáticos do preenchimento irregular do RO é a impossibilidade de analisar, de forma consistente, os indicadores sociais relativos às vítimas e seus supostos agressores. O quadro a seguir evidencia que as notificações raramente trazem informações diretas sobre o "estado civil", a "idade", a "instrução" e a "etnia" dos atores envolvidos, sendo necessário extraí-las de outras informações conexas e dispersas pelos campos descritivos.

³² No que se refere as estratégias adotadas para a recuperação das informações dos ROs analisados na pesquisa de vitimização de policiais, ver: MUNIZ, Jacqueline e SOARES, Barbara Musumeci. *Mapeamento da vitimização de policiais no Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro. ISER, 1998.

ITENS	PREENCHIMENTO DO RO 1873 DOCUMENTOS (INFORMAÇÃO DISPONÍVEL)		BASE DE DADOS DA PESQUISA 1965 FORMULÁRIOS PROCESSADOS (INFORMAÇÃO RECUPERADA)	
	VÍTIMA	SUSPEITO/AUTO R	VÍTIMA	SUSPEITO/AUTO R
Estado Civil	Parcialmente	Raramente	33%	27%
Idade	Parcialmente	Raramente	35%	29%
Instrução	Raramente	Nunca	5%	8%
Etnia	Parcialmente	Raramente	33%	30%

Fonte: MUNIZ, Jacqueline e SOARES, Barbara Musumeci. Mapeamento da Vitimização de Policiais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro. Iser, 1998.

É claro, que muitas dessas informações poderão não estar imediatamente disponíveis e precisas durante o preenchimento de um documento preliminar como o Registro de Ocorrência. De fato, sua disponibilidade e precisão podem variar conforme a natureza da ocorrência notificada e o tipo de envolvido. Como uma regra geral, pode-se presumir que o RO contenha informações mais precisas sobre as vítimas, comunicantes e testemunhas do que sobre os suspeitos que devem ser melhor identificados com o desenrolar das investigações. Nos casos de furtos e dos crimes letais sem comunicantes e testemunhas citados, por exemplo, poucas informações pessoais podem ser levantadas inicialmente sobre os prováveis autores. Contudo, observa-se a mesma precariedade naqueles casos em que a autoria é presumida ou que foram acompanhados de flagrante, evidenciando a despreocupação com a qualidade do preenchimento e, por sua vez, com a construção e manutenção de um cadastro consistente e atualizado de envolvidos. Isso fica mais explícito na grave ausência de informações sobre a "etnia" da vítima e do suposto agressor, já que esse indicador pode ser facilmente apontado por qualquer observador, ao contrário das outras variáveis mencionadas que dependem da informação de terceiros ou das próprias vítimas e suspeitos.

3. O processamento dos ROs.

Somente a partir de 1997, a PCERJ passou a dispor de um banco de dados alimentado pela digitação dos Registros de Ocorrência produzidos pelas delegacias distritais e especializadas em todo o Estado. Antes dessa data, as unidades policiais elaboravam manualmente, com base nos ROs e anotações dos Livros Tombos, os seus resumos mensais, e os enviavam para as superintendências metropolitanas e regionais ou, em alguns casos, diretamente para a ASPLAN que construíam com eles, também artesanalmente, planilhas mensais e anuais das principais incidências criminais referentes à Capital, à Baixada Fluminense, ao Interior e Estado do Rio de Janeiro. Nesse percurso, a perda de informações existentes nas fontes originais era considerável, uma vez que só se aproveitavam os quantitativos relativos aos “tipos de ocorrência”, o “sexo” e a “indicação de maioridade” (apenas das vítimas), e algumas “ações positivas” da polícia tais como “veículos recuperados”, “prisões efetuadas”, “apreensões”, etc. Considerando as restrições impostas pela utilização de uma fonte secundária, cuja entrada dos dados encontra-se pré-definida pelo formato do documento, essas planilhas totalizadoras, apesar de úteis, têm-se mostrado bastante limitadas quanto às oportunidades de cruzamento e análise substantivas das poucas variáveis contempladas, seja para fins de gestão da própria polícia civil, seja para as atividades de pesquisa.³³

É importante destacar que o atual banco de dados da PCERJ (um salto qualitativo importante se considerarmos a precariedade do processo de produção de informações), resulta do esforço voluntário de alguns policiais que, durante os últimos anos, têm-se dedicado à produção das estatísticas policiais. Ele foi construído em linguagem DBASE, e sua estrutura possui apenas 94 campos disponíveis, incluindo uma primeira parte dedicada aos "dados principais" do RO e uma segunda relativa ao cadastro dos "dados dos envolvidos". Contudo, até o

³³ A consolidação das incidências criminais através dessas planilhas totalizadoras mensais e anuais, ainda continuam a ser confeccionadas pela ASPLAN após a criação do atual banco de dados. Só que agora elas passaram a ser elaboradas em formato Excel. No entanto, cabe salientar que somente em abril 1999, por determinação da Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania da Secretaria de Segurança Pública, os resumos anuais relativos ao período de 1991 a 1997 foram recuperados e digitados. As demais planilhas disponíveis no acervo da ASPLAN referentes ao intervalo de 1984 a 1990, existem apenas em formato impresso e encontram-se em um estado frágil de conservação, merecendo o mesmo esforço de recuperação, sobretudo os somatórios que apresentam os tipos criminais desagregados por unidade distrital para o período anterior a 1997.

presente, somente 33 campos são efetivamente utilizados pelos digitadores.³⁴ Itens importantes e previstos no banco de dados tais como “batalhão da área do fato”, “termo de aditamento”, “data do aditamento”, “tipo de procedimento”, “número do inquérito”, “controle de correição”, “descrição do fato”, “observação sobre o envolvido”, “vulgo do envolvido” e “número da foto” não têm sido alimentados, o que certamente inviabiliza a utilização dessas informações pela própria polícia, já que a sua consulta só poderá ser feita retornando aos 45 mil ROs produzidos em média a cada mês, no Estado do Rio. Note-se que desses 33 campos que são alimentados no banco de dados, apenas 12 podem ser efetivamente aproveitados para análises criminais. São eles:

1. Número da delegacia que registrou o fato	7. 1ª Hora do fato
2. Ano do registro	8. 2ª Hora do fato
3. Títulos do RO (tipos criminais, tipos administrativos, etc.)	9. Correlação do envolvido com o título ³⁵
4. Data da comunicação do fato	10. Indicação de maioridade do envolvido
5. Hora da comunicação do fato	11. Sexo do envolvido
6. Data do fato	12. <i>Cor do envolvido</i>

É importante salientar que os campos abertos (“logradouro”, “bairro” e “município”) destinados tanto à localização do fato ocorrido quanto ao endereço residencial e profissional dos envolvidos, apesar de alimentados, não são criticados e corrigidos, comprometendo a sua utilização nas análises criminais espaciais, as quais têm-se mostrado extremamente úteis para o emprego racional dos recursos policiais e para a formulação de estratégias preventivas de

³⁴ Esse subaproveitamento deriva da escassez de recursos humanos e materiais e, também, das limitações oriundas da escala de trabalho adotada na central de processamento. Uma vez que a digitação dos ROs é feita por policiais civis deslocados das atividades-fim, utiliza-se na ASPLAN a contraproducente escala empregada para a tiragem, que consiste em 24 horas de trabalho corrido e 72 horas de folga. Para digitar integralmente uma média mensal de 95 mil páginas seria necessário não só ampliar e modernizar a bancada de computadores disponíveis (hoje, têm-se apenas 16 máquinas modelo 386 e 486); como também a utilização de digitadores profissionais.

³⁵ Os “envolvidos” nas ocorrências são distribuídos pelas seguintes categorias previstas no banco de dados: “comunicante”, “vítima”, “desaparecido”, “autor/vítima”, “suspeito”, “autor”, “preso”, “adolescente infrator”, “socorrista”, “testemunha” e “representante legal”. Note-se que muitas dessas categorias não são auto-excludentes, sugerindo a possibilidade de ambigüidades e duplicidades na digitação de certos tipos de ocorrências.

policciamento.³⁶ A esse problema somam-se outros que têm contribuído para limitar ainda mais a capacidade do atual banco de dados de armazenar, sistematizar e disponibilizar certas variáveis indispensáveis ao trabalho policial inteligente. Informações relativas ao “instrumento do crime”, “tipo de local”, “tipo de relação entre vítima e agressor”, “tipo de material apreendido”, “tipo de exame solicitado” e “dia da semana”, que se encontram dispersas pelos campos abertos do RO, não têm sido recuperadas na etapa de digitação. O subaproveitamento de informações também ocorre em relação aos dados relativos ao cadastro dos envolvidos. Por conta da escassez de pessoal, os digitadores são orientados a aproveitar somente as informações sobre o sexo, cor e idade quando estas aparecem nos espaços a elas destinados no formulário.

Não se pode deixar de comentar que a configuração técnica do banco de dados da ASPLAN impõe limitações, em muitos casos intransponíveis. Esta é uma base de dados não relacional, e a possibilidade de sua compatibilização com outros sistemas operacionais mais atuais, robustos e interativos é bastante reduzida. Nela não constam "caixas de pendência" que permitam a correção e a atualização de dados preliminares ou imprecisos, através, por exemplo, da incorporação de outras fontes de informação da PCERJ como aquelas produzidas pelo Instituto Médico Legal (IML).³⁷ Em verdade, pode-se dizer que esse banco de dados não constitui uma "base de dados policiais" estrito senso, uma vez que ele possui uma estrutura voltada tão somente para a digitação dos Registros de Ocorrência, deixando de fora outros dados administrativos e operacionais produzidos pela Polícia Civil.

Um aspecto fundamental do processamento dos ROs, diz respeito à forma de entrada dos dados relativos aos "títulos das ocorrências". O sistema classificatório

³⁶ Sobre o emprego de metodologias e ferramentas de análise espacial de crimes ver: BEATO FILHO, Cláudio C. *Ação e Estratégia das Organizações Policiais*. Belo Horizonte. UFMG, mimeo, 1999. LaVIGNE, Nancy and WARTELL, Julie. *Crime Mapping. Case Studies. Successes in the Field*, Vol. 1 and 2. Washington, D.C. PERF, 1998. ECK, John E. and WEISBURD, David. *Crime and Place in Crime Prevention Studies Volume 4*. Washington. Criminal Justice Press/ PERF, 1995.

³⁷ O IML produz uma planilha mensal relativa às necrópsias realizadas em suas instalações. Nessa planilha, os dados estão desagregados segundo a unidade que realizou o exame e a "causa mortis" identificada. O universo classificatório das "causas mortis" está dividido em dois conjuntos de categorias. O primeiro conjunto é associado aos "homicídios dolosos" e admite as opções "PAF" (projétil de arma de fogo), "arma branca", "agressão", "asfixia" e "outras" causas mortis. Já o segundo conjunto contempla os casos acidentais, imprecisos e naturais, cujas categorias são: "atropelamento", "queda", "colisão", "asfixias", "ação térmica", "energias", "à esclarecer", "doenças", "aborto", "morte fetal" e "outras" causas mortis.

dos “títulos das ocorrências”, através do qual os tipos criminais são contabilizados, é aberto e híbrido, possuindo em torno de 500 itens de codificação válidos. Esses “títulos”, via de regra, expressam o esforço de convergência entre os saberes práticos policiais, as particularidades do caso a ser registrado, os conhecimentos especializados do direito penal e a forma artesanal de confecção do RO. Conforme pode ser visto logo abaixo, os títulos dos ROs combinam conjuntos de variáveis distintas tais como os tipos penais individualizados, grupos de crimes do Código Penal, circunstâncias do crime, categorias policiais operacionais, local do fato, instrumento do crime, bens subtraídos e apreendidos, rotinas administrativas, etc. Trata-se, portanto, de um universo de codificação heterogêneo e descontínuo, que apresenta um baixo índice de padronização e conjuga recortes gerais e particulares na composição de um determinado “título” da ocorrência.

“Títulos de Ocorrência”, exemplos I

- “Homicídio doloso”
- “Homicídio por PAF”
- “Homicídio culposo por atropelamento”
- “Morte suspeita”
- “Encontro de cadáver”
- “Encontro de ossada”
- “Morte sem assis. Médica”
- “Morte súbita”
- “Lesão corporal seguida de morte”
- “Lesão corporal por PAF”
- “Lesão corporal dolosa”
- “Lesão corporal (agressão a soco e pontapés)”
- “Lesão (colisão em ponto fixo)”
- “Roubo”
- “Roubo a instituição financeira”
- “Roubo a transeunte”
- “Roubo a turista”
- “Roubo de arma de fogo”
- “Roubo de carga”
- “Roubo de veículo com carga”
- “Roubo de doc. de veículo”
- “Roubo de veículo”
- “Roubo de veículo (moto)”
- “Roubo no interior de coletivo”
- “Roubo no interior de taxi”
- “Roubo no interior de residência”

“Títulos de Ocorrência”, exemplos II

- “Sepultamento de membro”
 - “Alimentos”
 - “Ação civil pública”
 - “Sinais de perigo”
 - “Remoção de cadáver”
 - “Exumação de cadáver”
 - “Fuga de pessoa presa”
 - “Economia popular”
 - “Estatuto da criança e do adolescente”
 - “Estatuto do índio”
 - “Código florestal”
 - “Comissão parlamentar de inquérito”
 - “Motim de presos”
 - “Liberdade de manifestação”
 - “Crime contra a adm.. Do trabalho”
 - “Uso indevido de farda oficial”
 - “Arremesso perigoso”
 - “Recuperação de veículo roubado”
 - “Crime contra a saúde pública”
 - “Auto de resistência”
 - “Cumprimento de mandado”
 - “Extravio de documento”
-

Note-se que muitos dos títulos aqui exemplificados não são auto-excludentes. Este é o caso, por exemplo, das categorias "lesão corporal por PAF" e "lesão corporal seguida de morte" ou das categorias "morte suspeita", "homicídio doloso" e "homicídio por PAF". A alta variação na composição dos "títulos" no ato do preenchimento tem sido contornada na etapa de digitação dos ROs pela ASPLAN, principalmente através da adequação ao sistema classificatório das extensas definições construídas pelos escreventes. Contudo, este esforço não é capaz de eliminar completamente as ambigüidades, imprecisões e duplicidades resultantes da ausência de uniformidade e padronização dos títulos.

Se desde 1991, a compilação dos dados criminais começou a discriminar a quantidade vítimas em cada RO, a partir de 1998, procurou-se também distinguir o tipo e a quantidade de delitos ou "títulos" em cada ocorrência notificada. Na prática, isso significou que o recém-criado banco de dados passou a admitir a alimentação de, no máximo, três principais eventos criminais associados a um único RO. Tal alteração procurou atender a, pelo menos, duas possibilidades lógicas e reais de combinação entre envolvidos e delitos: por um lado, um único delito pode estar associado a uma ou mais vítimas; e, por outro, uma mesma vítima pode estar vinculada a um ou mais delitos distintos. Note-se que esse nível de desagregação em um banco de dados tecnicamente limitado, permite que um mesmo delito e uma única vítima tenham múltiplas entradas e que, dessa forma, possam ser contabilizados mais de uma vez. Isso acaba por produzir vítimas e delitos virtuais, em alguns casos, já que uma das condições lógicas do banco de dados é a correspondência direta entre títulos e vítimas. Observe as seguintes situações:

Situações possíveis	Forma de entrada no banco de dados
Em uma determinada ocorrência, uma única pessoa foi vítima de três formas distintas de violência: estupro, lesão corporal e cárcere privado.	3 delitos = 3 títulos = 3 vítimas (?)
Em uma certa ocorrência, três pessoas foram vítimas de um assalto na rua.	1 delito = 3 títulos (?) = 3 vítimas

Note-se que o problema da múltipla entrada é ainda mais crítico naquelas séries de títulos do sistema classificatório que apresentam um maior nível de desagregação. Este é o caso dos crimes contra o patrimônio. Dentro da estrutura do banco de dados, uma única ocorrência de roubo pode levar à codificação de até três títulos:

Um único assalto, no qual foram subtraídos um veículo, a sua documentação e a carga, converte-se em três títulos:

“Roubo de veículo” + “Roubo de doc. Veículo” + “Roubo de carga”

ou

Um único assalto dentro de uma residência, no qual foi levada a arma do proprietário, converte-se em dois títulos:

“Roubo no interior de residência” + “Roubo de arma de fogo”

Como se pode constatar, as possibilidades acima mencionadas induzem à superestimação de certos grupos de títulos, comprometendo, por exemplo, o somatório confiável do total de roubos notificados no Estado do Rio. Esse problema tem-se tornado crônico em parte por que o controle de qualidade do banco de dados não costuma ser feito de maneira sistemática e contínua, de forma a identificar os possíveis erros e disparidades ocorridos durante o processamento das informações.

4. Horizonte de melhorias.

Apesar dos problemas discutidos anteriormente, o Registro de Ocorrência apresenta algumas vantagens para a sua utilização como uma fonte importante de informação criminal. Trata-se de uma fonte mais acessível à pesquisa e, por isso mesmo, menos custosa. Geralmente, o formulário do RO é preenchido em três vias, sendo uma delas anexada ao inquérito policial quando instaurado, e as outras duas arquivadas na Delegacia de origem e no acervo da PCERJ. A sua localização, consulta e reprodução são facilitadas pelo fato de que algumas cópias permanecem nas dependências da PCERJ. Cabe também mencionar que, desde julho de 1999, o processamento de todos os ROs produzidos no Estado passou a ser diário, e centralizado na ASPLAN, possibilitando, pela primeira vez, que os resumos mensais dos dados criminais pudessem estar consolidados e disponíveis a partir quinto dia útil do mês subsequente.³⁸

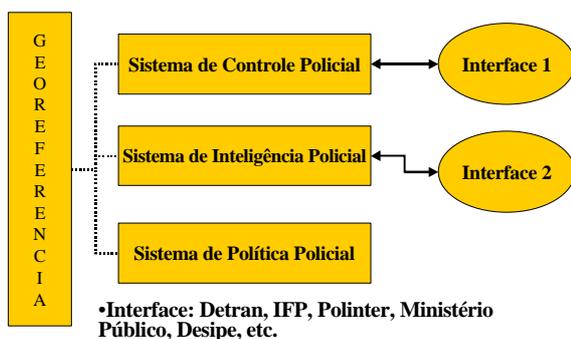
Um outro ponto importante é que as ocorrências policiais notificadas constituem um universo mais abrangente e diversificado das incidências criminais. Não é demais ressaltar que o volume de ROs está mais próximo da “quantidade real” dos eventos criminais, conformando um conjunto mais amplo de casos muitos dos quais tendem a ser arquivados, desqualificados ou eliminados pela dinâmica policial-judicial. Somam-se a essas considerações, as melhorias introduzidas pelo “Programa Delegacia Legal” no que se refere à otimização e informatização de todas as rotinas policiais civis; à criação de um banco de dados policial relacional e centralizado; e à capacitação continuada dos policiais no uso das novas ferramentas de trabalho. Com o processo de informatização das delegacias de polícia, a maior parte dos problemas relacionados à confecção e aproveitamento das informações será, com o tempo, satisfatoriamente resolvida.³⁹

³⁸ A Subsecretaria de Pesquisa e Cidadania viabilizou, acatando a sugestão vinda dos próprios policiais, a formalização de um convênio com a Empresa de Correios e Telégrafos, para que esta, através do seu sistema de malotes, passasse a coletar diariamente os ROs em todas as delegacias do Estado e os remetesse à Central de Processamento. Também por determinação da referida Subsecretaria, a partir de agosto de 1999, um resumo mensal contendo os principais tipos criminais desagregados pelas 34 Áreas Integradas de Segurança Pública (AISPs) passou a ser publicado no Diário Oficial do mês posterior.

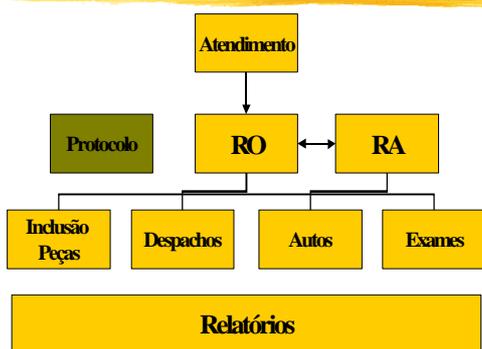
³⁹ Até o presente apenas 5% das delegacias existentes no estado foi transformada em Delegacia Legal. Entretanto, a central de dados que interligará todas as unidades policiais ao sistema encontra-se em funcionamento desde abril de 1999.

Merecem aqui destaque a construção do banco de dados policiais e as potencialidades abertas pelo aplicativo do RO eletrônico.

Banco de dados policiais



Estrutura do Aplicativo

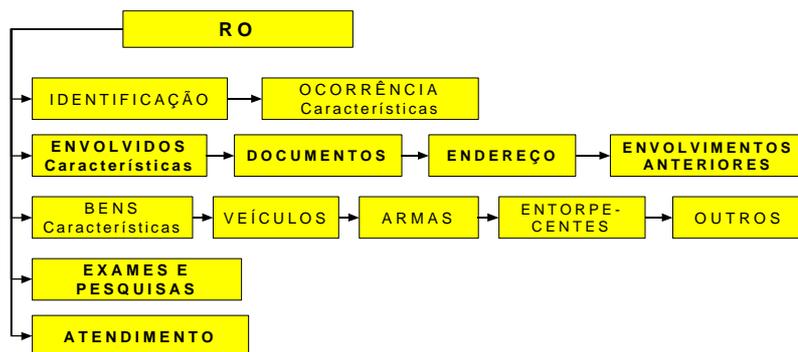


O “Banco de Dados Policiais” consiste em uma poderosa central relacional de dados, na qual estarão consolidadas as informações pertinentes de todas as UPJs do Estado. Esse sistema foi concebido para possibilitar, no futuro, a integração de outras bases de dados provenientes do DETRAN, Instituto Felix Pacheco, Polinter, Ministério Público, Desipe, etc. Através dessa ferramenta, os policiais das Delegacias Legais podem administrar as rotinas policiais, realizar consultas aos cadastros, produzir relatórios, etc. A Central de dados está dividida da seguinte forma:

- ⇒ **O Sistema de Controle Operacional (SCO)** administra todas as rotinas operacionais da delegacia, desde as atividades administrativas até as ações propriamente policiais;
- ⇒ **O Sistema de Inteligência Policial (SPP)** possibilita a preparação de relatórios gerenciais e estatísticos, que além de viabilizar análises criminais, também permite o monitoramento de indicadores de desempenho de cada policial. Serve, portanto, como um importante instrumento que subsidia a tomada de decisões para a elaboração de políticas policiais pontuais;
- ⇒ **O Georeferenciamento (GEO)** constitui a interface com um software georeferencial para monitorar as incidências criminais no contexto temporal geográfico.
- ⇒ **As Interfaces Ativas 1 e 2** permitem o intercâmbio com outras bases de dados de interesse para a segurança pública.

O aplicativo do RO eletrônico faz parte do Sistema de Controle Operacional, e conforme se pode inferir do fluxograma acima, ele controla todo o processo de produção de informações criminais ou não, que começa no atendimento efetuado no balcão e se estende até a elaboração do inquérito a ser encaminhado ao Ministério Público. Com a informatização das rotinas e procedimentos de produção de informações, tornou-se possível construir informações tecnicamente mais confiáveis e com um nível maior de desagregação. O Referido software possui as seguintes caixas específicas, que possibilitam um melhor detalhamento dos dados:

CAIXAS DE ENTRADA DAS INFORMAÇÕES DO RO



A informatização de todo o processo de produção das informações policiais permitiu, fundamentalmente, a inclusão na estrutura do RO de um conjunto de variáveis importantes com campos tabelados, que jamais haviam sido contempladas de forma sistemática e regular pelo processo artesanal de construção de dados. Por fim, cabe notar que esses novos itens possibilitarão a realização de análises mais ricas das dinâmicas criminais, incluindo aí inúmeros testes sobre o comportamento dos indicadores de criminalidade que antes eram feitos de uma forma bastante restritiva. Segue abaixo, uma relação com os principais itens incluídos.

Principais variáveis incluídas no RO

- Atendimento
 - Natureza da demanda
 - Informações cadastrais
 - Lei 9099
 - Informações sobre os termos circunstanciados
 - Origem da ocorrência
 - Tipo de ocorrência
 - Tipo de Local
 - Modus operandi
 - Instrumento do crime
 - Motivo presumido
 - Informações sobre a res furtiva
- Sobre os envolvidos:
 - Tipo de envolvimento
 - Envolvimentos anteriores
 - Idade identificada
 - Idade declarada
 - Outros dados pessoais detalhados
 - Relação vítima/autor
 - Relação com as ocorrências
 - Uso de substância tóxica
 - Tipo de substância utilizada
 - Descrição física detalhada dos suspeitos

DIRETORIA DE ESTUDOS SOCIAIS



**UCAM / UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

FORUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

2º Encontro:

**Crime e Relato II: Base de Dados da Saúde e
Pesquisas de Vitimização**

Organização:

Daniel Cerqueira (IPEA)

Julita Lemgruber (CESeC/UCAM)

Leonarda Musumeci (CESeC/UCAM)

AGOSTO DE 2000

FÓRUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

2º Encontro:

CRIME E RELATO II: BASE DE DADOS DA SAÚDE E PESQUISAS DE VITIMIZAÇÃO

ARTIGOS

- INTRODUÇÃO
- UMA *DATA-BASE* INTEGRADO SOBRE A VIOLÊNCIA NO BRASIL. Idéias Para um Pré-projeto Inter-Institucional de Pesquisa
Gláucio Ary Dillon Soares
- PESQUISAS DE VITIMIZAÇÃO
Yolanda Catão
- BASE DE DADOS DE SAÚDE. INFORMAÇÕES SOBRE A VIOLÊNCIA
Jacques Levin
- ACIDENTES E VIOLÊNCIAS NO BRASIL: BREVE ANÁLISE DE SUAS FONTES DE DADOS
M. Helena P. de Mello Jorge

UM DATA BASE INTEGRADO SOBRE A VIOLÊNCIA NO BRASIL

Idéias para um Pré-Projeto Inter-institucional de Pesquisa

GLÁUCIO ARY DILLON SOARES
Professor Titular , Universidade da Flórida
Professor Visitante, IUPERJ

1 - Introdução

Se compararmos o número de homicídios no Distrito Federal, cuja ordem de grandeza é de centenas, com o número de detentos cumprindo pena máxima por homicídio, cuja ordem de grandeza é de dezenas, veremos, de imediato, a disparidade entre os dois números. Há muito mais homicídios *cada ano* do que o total *acumulado* de homicidas que foram identificados, indiciados, presos, julgados, condenados e estão cumprindo pena. O Distrito Federal não é uma exceção: os números, em escala nacional, apontam na mesma direção: uma percentagem muito elevada dos homicidas escapa pelos ralos da sociedade e não cumpre pena. No Rio de Janeiro, a situação é catastrófica: segundo Luiz Eduardo Soares, apenas 8% tem condições de iniciar o inquérito policial.

Na mídia e na sociedade, abundam os palpites e faltam os dados. Daí podemos concluir que

- Evidentemente, é do interesse da sociedade civil, assim como dos sistemas policial e judicial, melhorar essas percentagens. A tarefa começa com a sua determinação, com a maior exatidão *possível*. De quanto estamos falando, exatamente? Cinquenta por cento, 70%?
- Ela continua, sempre com a maior exatidão *possível*, com a localização dos *momentos* em que ocorre esta evasão. Dados relativos a outras unidades da federação sugerem que, na área de várias jurisdições policiais, a percentagem de homicídios nos que o(s) autor(es) não é sequer identificado supera 80!
- Partimos do suposto de que o conhecimento sobre a identidade do(s) autor(es) existe na sociedade - começando pelo óbvio - o autor ou autores,

mas também de que *terceiras* pessoas têm este conhecimento. Não obstante, este conhecimento não chega às autoridades.

Para saber como incrementar este fluxo de conhecimentos, necessitamos pesquisar o que os entrava. Se torna necessária uma pesquisa, que incluiria um survey e a integração de várias bases de dados, sobre as relações entre a sociedade, incluindo suas múltiplas subdivisões (demográficas, por sexo, idade, ocupação, , educação, condição social, área de residência etc), e os sistemas policial, judicial e carcerário. Entretanto, durante a obtenção de fundos para esta pesquisa e a sua realização, podemos colher subsídios através da *análise secundária* de dados, particularmente dos da PNAD de 1988. As perguntas deixadas sem resposta pela PNAD serão acrescentadas ao questionário do survey de vitimização que também incluirá perguntas constantes da PNAD, permitindo acompanhar as *mudanças* entre 1988 e agora e as *comparações* com outras unidades da federação onde este procedimento foi usado.

2 - O Data-base

Um sério problema com análise do crime, em geral, e do homicídio, em particular, é o fato de que diversos "pedaços" de informações se encontram em *data-bases* diferentes, não integrados.

- As informações sobre a vítima e o crime são inporadas a um, inclusive as escritas na hora, o BO, *Boletim de Ocorrência*¹. O BO inclui duas seções não codificadas, o *Histórico* e o *Modus Operandi* que, muitas vezes não são preenchidos e raramente são bem preenchidos. A primeira autoridade a chegar ao local preenche o BO. A melhoria do preenchimento do atual BO já seria um grande passo; se combinada com a melhoria do BO, os benefícios seriam muito maiores;
- As informações do IML constam de outro data-base, mas incluem algumas informações do BO, sendo coligidas centralmente pelo SIM, mas permanecendo na dependência da qualidade dos dados enviados pelas Secretarias de Saúde dos governos estaduais que, por sua vez, dependem parcialmente das suas fontes

¹ A nomenclatura varia entre os estados. Alguns estados adotam RO.

municipais. No Estado do Rio de Janeiro, a partir de 1990, os “registros de orência” passaram a incluir informação relativa à vítima;

- As derentes do inquérito policial que, sem bem feito, é uma importante fonte sobre os possíveis motivos, sobre as relações entre vítima e criminoso, constam de outra base de dados. Não estão informatizadas: são calhamaços de papel. Porém, em alguns estados os inquéritos com informações detalhadas cobrem percentagem muito pequena das orências, inclusive das sérias, como homicídios;
- As informações sobre os policiais, detetives e os delegados associados com o inquérito – inclusive algumas elementares como idade, gênero, raça, classe social, treinamento, que são variáveis que, fora do Brasil, demonstram interagir com variáveis semelhantes da vítima e do acusado, com consequência para as averiguações, não estão disponíveis²;
- As informações constantes do processo judicial estão em uma quarta fonte que também não estão informatizadas;
- As informações sobre promotor³, advogado e defensor público, o juiz⁴ e, onde apropriado, o júri, se encontram em locais também diferentes. Pesquisas realizadas em sua grande maioria fora do Brasil demonstraram que essas variáveis interagem com variáveis semelhantes da vítima e do acusado, com consequência para a probabilidade de condenação e a severidade da pena.

É, claro, onde as fontes estão separadas, sem formar parte de um *data-base* integrado, é impossível cruzar as informações que constam em cada um destes *data-base* fragmentados com as que constam em todos os demais, é impossível colocá-las na mesma equação.

Somente as informações do SIM estão

² A polícia pode indiciar ou não o suspeito. Para saber se há vieses nesse nível (como delegados brancos indiciando mais suspeitos negros do que brancos pelo mesmo crime, com as mesmas evidências), necessitamos das informações sobre o suspeito, o crime, o delegado, detetives e policiais, e o inquérito, no mesmo database.

³ É o Ministério Público que denuncia ou não o suspeito. Para saber se há vieses nesse nível (como promotores brancos denunciando mais suspeitos negros do que brancos pelo mesmo crime, com as mesmas evidências), necessitamos das informações sobre o suspeito, o crime, o promotor, e o inquérito, no mesmo database.

⁴ É o juiz quem decide da inocência ou culpa na maioria dos crimes, assim como a severidade das penas.

1. Organizadas a nível nacional e
2. Pré-codificadas e disponíveis em formato conversível (dbf)

As variáveis de tipo “background” do SIM tem pouca utilidade. Dados sobre a côr da vítima só começaram a ser digitadas em 1998 e a percentagem das respostas em branco é muito alta. Leva tempo até treinar todas as pessoas que preenchem o questionário no preenchimento de um novo ítem. Mesmo com treinamento e pressão para que esse ítem seja bem preenchido serão alguns anos até que essa variável tenha utilidade estatística.

Para que informações constantes do inquérito policial e do processo judicial possam ser usadas rotinaria e rriqueiramente em pesquisas criminológicas, elas precisam ser informatizadas. Não se trata de escanear os calhamaços embora houvesse vantagens nisso, mas de criar um Sumário Informatizado para os mesmos. A proposta para a criação desse sumário requer que um grupo de pesquisa examine uma razoável amostra aleatória dos inquéritos policiais e dos processos judiciais, construindo um sumário das informações úteis que possam ser codificadas e informatizadas. As categorias não devem ser construídas *a priori*, mas apenas após a listagem das informações contidas em cada ítem. Idealmente, cada um desses documentos deveria ser integrado às informações contidas no BO e no atestado de óbito.

Com isso ganharíamos a possibilidade de analisar conjuntamente dados relevantes ora separados, de calcular as taxas de atrito e perda com os seus determinantes a cada passo do longo processo⁵ que vai do crime até a prisão e, idealmente, depois da prisão.

Hoje, para conhecer as relações entre informações contidas em data-base separados se requer pesquisa específica. Devido às dificuldades de obtenção dos dados, elas se concentram nos dados do SIM e são, portanto, pesquisas de vitimização e somente de vitimização.

⁵ Um dos primeiros passos é a identificação de suspeitos. Hipotetizo que o *local do crime* tenha influência sobre a probabilidade de identificação, com os crimes feitos na rua com mais alta percentagem de autores não identificados; é possível que, a partir daí, classe, raça e gênero sejam variáveis associadas com a taxa de atrito, com mais baixa percentagem de mulheres, brancos e pessoas de classe alta e média sendo indiciados e denunciados.

Assim, o conhecimento criminológico teria muito a ganhar com a integração do conhecimento contido em locais diferentes, em formatos diferentes. Nossa proposta é a de integração dessas bases de dados, o que requerirá a construção de um formulário/sumário informatizável de cada uma delas. É inelutável que haja erros e omissões e é esperado que o primeiro formulário/sumário de cada data base seja provisório, com a duração proposta de 3 anos, tempo que considero suficiente para que os estudiosos comecem a usá-los, apontando suas deficiências. Essas críticas e sugestões serão integradas nos formulários/sumários permanentes.

3 – As Informações Necessárias

Portanto, se quisermos estudar o crime, em geral, e o homicídio, em particular, a tarefa mais imediata é a construção de um *data-base integrado*, que deve incluir dados sobre, pelo menos:

- Laudo cadavérico e atestado de óbito do IML
- Informações sobre a assistência e o atendimento hospitalar
- Registro da orôncia
- Inquérito policial
- Informações sobre o delegado
- Informações sobre os policiais
- Informações sobre os detetives-investigadores
- Processo judicial
- Informações sobre o juiz

- Informações sobre o júri
- Informações sobre o(s) promotor(es)
- Informações sobre o(s) advogado(s) de defesa ou defensores públicos
- Informações sobre a vítima, inclusive sua comunidade de origem e de residência
- Informações sobre o(s) indiciado(s), inclusive sua comunidade de origem e de residência
- Informações sobre a vida pregressa de todos os circunstantes
- Informações sobre a base populacional para computar taxas específicas por idade E gênero E estado civil E etc.

4 – Variáveis Externas

Existe, também, a necessidade de inporar informações *externas* ao *data-base*, cuja relevância tem sido salientada pelas pesquisas criminológicas. Uma estratégia comum consiste em comparar as características das vítimas, indiciados e condenados, com as características de toda a população do estado, município, bairro ou da subdivisão respectiva (como idade, sexo, indicadores de condição social, local de nascimento etc). A comparação seria feita com informações do Censo e das PNADs. Com isto poderemos

ver quais as características da população que aumentam a probabilidade de que as pessoas matem ou sejam mortas. A relação entre os dados do registro policial e os hospitalares permitirá avaliar a adequação destas fontes de informação. Poderemos, também, usar dados *comparativos*, para saber como anda o Brasil, um estado ou município, tendo em vista os parâmetros dos países nos que as questões relativas a crimes violentos tenham sido abordadas de maneira julgada satisfatória. Se quisermos calcular taxas específicas no que se refere a algumas variáveis associadas com a vitimização, como a idade, o gênero e o estado civil, também teremos que rerer aos dados de censos, PNADs e levantamentos locais. Minha experiência ensina que as taxas específicas a valores de tres ou mais variáveis requerem tabulações especiais sobre a base populacional.



Caso as informações derivadas do Ministério da Saúde, das polícias e do Judiciário estivessem parcialmente ou totalmente informatizadas, seria mais fácil *integrá-las em um data-base único* se os programas usados forem compatíveis. Como não estão, será necessário programar a integração. Essa informação é necessária porque várias polícias e outras unidades de administração estadual usam programas proprietários que não se comunicam com outros, ou que requerem esforços de um programador profissional para que possam ser usados em pacotes estatísticos.

Somente após essa longa inversão, as informações poderão ser tabuladas e analisadas com 2, 3 e mais variáveis. Por exemplo: será possível cruzar qualquer dos dados disponíveis sobre a vítima com qualquer dos dados disponíveis sobre o homicida e as circunstâncias. As possibilidades analíticas são muito amplas e promissoras. Para compreender isto, pensemos em cada *data-base* como um conjunto de informações. É uma simples questão de análise combinatória. Como cada *data-base* contém muitas variáveis com possível relevância, as possibilidades analíticas são imensas. Só não é possível usar o dado inexistente. Este *database* nos permitirá usar informações de todas estas fontes, antes separadas.

PESQUISAS DE VITIMIZAÇÃO

YOLANDA CATÃO

Consultora do IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística.

I. Introdução

Desde a década de 70, quando a Organização das Nações Unidas recomendou que os governos elaborassem informes sobre caminhos e métodos efetivos para o controle da criminalidade, vem sendo discutida, em vários países, a melhor forma de produzir estatísticas criminais relevantes e confiáveis, que sirvam de base para a formulação de estratégias de prevenção do crime. Reconhecendo a importância da questão, a Assembléia Geral e os Congressos das Nações Unidas para a Prevenção do Crime e Tratamento do Delinqüente, têm aprovado inúmeras resoluções, visando padronizar a coleta de dados e estimular os países membros a desenvolverem seus sistemas de informação.

Com a intensificação da violência e o crescimento da criminalidade, principalmente nos grandes centros urbanos, a necessidade de dados estatísticos fidedignos que orientassem a formulação de estratégias preventivas e subsidiassem a elaboração de políticas públicas, adquiriu caráter ainda mais urgente.

Acatando as recomendações da ONU, diversos países aprimoraram suas fontes de informação de modo a desenvolver estatísticas relevantes e de credibilidade sobre o fenômeno do crime e da violência. Durante décadas, as estatísticas criminais existentes que norteavam pesquisas e orientavam os estudos e teorias criminológicas, provinham dos registros oficiais: das polícias (crimes identificados e registrados), da justiça (acusado/indiciado) e do sistema penal (condenado e preso). Nessa fonte, o foco central é o infrator, ou seja, o “cliente” do sistema jurídico-penal. A grande crítica que se faz a essas estatísticas oficiais deriva do fato de que elas apresentam um quadro distorcido da violência e da criminalidade. Elas refletem mais a administração da justiça e a ação seletiva dos órgãos oficiais de controle social.

Na linha de evolução dos estudos criminológicos e do direito penal, desponta nova preocupação, qual seja, o reconhecimento dos direitos e interesses das vítimas de crimes.

Surge, assim, novo campo de investigação, tendo como objeto, desta vez, as vítimas de crimes e não mais o infrator. As pesquisas de vitimização constituem um importante instrumento para estimar a prevalência da vitimização pelos chamados crimes tradicionais.

Os surveys de vitimização, difundidos cada vez mais, são pesquisas domiciliares, feitas com base em amostra representativa da população, sendo o entrevistado, a vítima, ou outra pessoa do domicílio, dependendo da metodologia que se adote. Permitem conhecer o perfil das vítimas; as circunstâncias em que ocorreram o crime; a propensão das vítimas em denunciar ou não a ocorrência delituosa; delinear grupos de risco; e identificar atitudes da população em relação aos agentes encarregados da administração da justiça (policiais, promotores, juízes).

É preciso deixar claro, entretanto, que os surveys de vitimização não substituem os registros oficiais. Eles são complementares e constituem uma alternativa às estatísticas produzidas pelos sistemas policial, judiciário e penitenciário.

II. Subnotificação

Um dos problemas mais recorrentes na literatura criminológica diz respeito à mensuração da criminalidade. Com os estudos quantitativos e seu objetivo de conhecer a incidência criminal e os tipos de crimes perpetrados, ganha importância o conceito de cifra negra ou delinqüência oculta: número de crimes que não chegam ao conhecimento dos órgãos de administração da justiça criminal, não sendo, portanto, registrados. Citado como um dos “fantasmas da criminologia tradicional”, ele é mais freqüentemente utilizado, como crítica ao uso das estatísticas oficiais, por estas não retratarem a criminalidade realmente praticada. O subregistro das estatísticas oficiais varia conforme o tipo de crime. A decisão de não comunicar o fato delituoso à polícia também está relacionada com a opinião que a vítima/comunicante tem sobre a polícia e sua capacidade para resolução de conflitos. Além do mais, os sistemas policial e judiciário tendem a fazer uma seleção de certos tipos de delito e tratar distintamente determinadas modalidades de crimes, ocorrendo uma filtragem dos comportamentos desviantes e contribuindo para o subregistro da criminalidade.

A pesquisa de vitimização surge como uma tentativa de se obter, através da vítima, estimativas sobre a criminalidade praticada e não notificada à polícia. Um delito não

comunicado à polícia pode ser relatado, no domicílio, ao entrevistador bem treinado. Por outro lado, a subnotificação também não é pequena nas pesquisas de vitimização. A subnotificação, neste caso, ocorre quando a vítima deixa de relatar um crime do qual foi vítima, seja porque não deu maior importância ao ocorrido, seja porque o crime foi uma ofensa sexual e ela não se sente à vontade de falar sobre o assunto com o entrevistador. O respondente pode, ainda, não entender determinada ocorrência como delituosa, como por exemplo, lesão corporal decorrente de briga entre jovens conhecidos. A violência doméstica, seja contra a mulher seja contra a criança, por envolver com grande frequência, familiares, é muito comumente ocultada e não relatada, principalmente nas camadas médias mais altas. O entrevistado tende, também, a se lembrar apenas dos fatos mais recentes e aqueles de maior gravidade, omitindo os de pequena monta.

Alguns países complementam os dados oficiais com as estimativas da pesquisa de vitimização, para analisar a incidência e distribuição do crime, permitindo um conhecimento mais objetivo do comportamento delituoso, assim identificado e tipificado, pela sociedade.

III. Breve Panorama das Pesquisas de Vitimização

III. 1. National Crime Victimization Survey (NCVS)

As primeiras pesquisas de vitimização foram desenvolvidas, na década de 60, nos Estados Unidos, promovidas pela President's Commission on Law Enforcement and Administration of Justice. O primeiro survey, basicamente um piloto, visava testar a nova metodologia, a coleta de informações sobre as vítimas de crime em unidades domiciliares. Na realidade, o primeiro survey nacional foi realizado em 1966, aplicado em 10000 domicílios. Mas só na década de 70, iniciam-se as séries anuais de pesquisas de vitimização que vêm sendo aplicadas até hoje.

O National Crime Victimization Survey (NCVS), cuja amostra tem como base os endereços residenciais, levanta dados sobre vitimização pessoal e no domicílio. As séries NCVS têm como objetivos primordiais: 1º) obter informações detalhadas sobre as vítimas e conseqüências do crime; 2º) estimar a frequência e tipos de crime não relatados à polícia; 3º)

fornecer medidas uniformes de tipos selecionados de crimes; 4º) permitir comparações no tempo e entre áreas geográficas.

O Bureau of Justice Statistics do Departamento de Justiça dos Estados Unidos desenvolve surveys nacionais de vitimização, desde 1973. Cada ano, dados são obtidos com base em amostra nacional representativa de, aproximadamente, 50000 domicílios, compreendendo cerca de 100000 pessoas, obtendo informações sobre características e conseqüências da vitimização criminal nos EUA. O survey permite estimar a probabilidade de vitimização por vários tipos de crime, para a população como um todo, assim como para segmentos da população (mulheres, idosos, grupos raciais, etc.) As informações permitem avaliar o impacto do crime e conhecer as características do agressor.

Todas as pessoas nos EUA, com 12 anos ou mais, são entrevistadas nos domicílios selecionados pela amostra. Cada entrevistado responde a uma série de questões para determinar se foi vítima no período compreendido entre os seis meses precedentes ao primeiro dia do mês da entrevista. As perguntas abrangem, basicamente, os seguintes tipos de crimes, incluindo as tentativas: estupro, roubo, furto, agressão física, arrombamento de residência, furto de veículo a motor.

A pesquisa caracteriza os crimes como pessoais ou de propriedade. Crimes pessoais cobrem estupro, ataque sexual, roubo, agressão física simples e agravada e furto. Os crimes de propriedade cobrem arrombamento, roubo, roubo de veículo a motor e vandalismo. Os dados incluem: gravidade do crime; danos ou perdas; hora e local da ocorrência; despesas médicas ocorridas; número, idade, raça e gênero. Indaga também se houve uso de armas ou drogas (álcool inclusive) e a relação do ofensor(es) com a vítima: desconhecido, conhecimento casual, parente, etc. Informações demográficas básicas, tais como idade, gênero, etnia, educação, emprego e renda familiar também são coletadas para possibilitar análise do crime por várias subpopulações.

Os dados da NCVS são organizados por um conjunto de trimestres, sendo que seis trimestres completam um arquivo anual. Em 1992, houve uma modificação substantiva no desenho da metodologia da pesquisa, objetivando melhorar a qualidade das respostas dadas e para minimizar o efeito “recall”.

Nos EUA, há grande quantidade de trabalhos sobre vitimização comparando dados da NCVS com aqueles compilados pelo Uniform Crime Reports (UCR) do FBI, como por exemplo, *Criminal Victimization 1998: Changes 1997 – 98 with trends 1993 – 98*. Outro exemplo, é *Crime and Justice in the United States and England and Wales* que compara, de 1981 a 1996, dados oriundos tanto de pesquisas de vitimização quanto dos registros policiais.

Há outros tipos de pesquisa de vitimização em curso nos EUA. O Bureau of Justice Statistics (BJS) e o Office of Community Oriented Policing Services (COPS) desenvolveram um software, para que as próprias localidades possam conduzir surveys domiciliares, por telefone, coletando dados sobre atitudes em relação à polícia e outras questões relacionadas. Em 1998, utilizando o Random Digit Dialing (RDD) para contatar os domicílios, estes dois órgãos realizaram um survey de vitimização (Criminal Victimization and Perceptions of Community Safety in 12 Cities), em 12 cidades americanas, com perguntas sobre atitudes em relação à vizinhança, sua cidade e polícia local. Entretanto, ao contrário da NCVS, os dados desta pesquisa não são representativos nacionalmente.

Como exemplos de dados decorrentes da Pesquisa Nacional de Vitimização Criminal e sua contribuição para um panorama da vitimização criminal, pode-se relacionar alguns resultados da pesquisa de 1998 (Bureau of Justice Statistics).

Foram cometidos 31.3 milhões de crimes contra habitantes de 12 anos ou mais.

- 73% (22.9 milhões) eram crimes contra a propriedade.
- 26% (8.1 milhões) eram crimes violentos.
- 1% eram roubos.

Para cada 1000 habitantes com 12 anos ou mais, ocorreram:

- 2 estupros ou agressões sexuais.
- 3 agressões físicas com sérias lesões.
- 4 roubos.

Jovens, negros e homens eram mais vulneráveis a crimes violentos:

- 1 em cada 12 pessoas com idade de 12 a 15 anos para 1 em cada 357 com 65 anos ou mais.
- 1 em cada 24 negros para 1 em cada 28 brancos.
- 1 em cada 23 homens para 1 em cada 33 mulheres.

III. 2. Pesquisa Internacional de Vitimização

Promovida pelas Nações Unidas, a primeira pesquisa internacional sobre tendências do crime e os sistemas de justiça criminal (United Nations World Survey on Crime Trends and Criminal Justice Systems), foi feita em 1978. Desde então, já foram implementadas seis pesquisas padronizadas sobre o crime.

Entretanto, a primeira pesquisa internacional de vitimização só acontece onze anos depois. O United Nations International Crime and Justice Research Institute (UNICRI) realizou até agora três surveys de vitimização: em 1989, 1992 e 1996. O objetivo principal é obter informações comparativas confiáveis sobre o risco de vitimização, o contexto do crime e atitudes e opiniões frente à polícia. Através de sua implementação, procura-se sensibilizar pesquisadores, administradores da justiça criminal e responsáveis pelas tomadas de decisão nesta área, para a importância deste instrumento, seu significado, potencial e limites. Por outro lado, chama a atenção para a necessidade de se atender às necessidades da vítimas, seja através de ressarcimento do dano, assistência psicológica, criação de centros de atendimento ou outras.

As experiências com surveys de vitimização, em escala nacional, propiciaram a organização das pesquisas internacionais com metodologia padronizada: a abordagem e o questionário são os mesmos em todos os países assim como a metodologia utilizada para seleção da amostra. Participaram 15 países em 1989 e, em 1992, mais 13 países considerados em desenvolvimento foram incluídos. Na terceira pesquisa, em 1996, cerca de 35 países participaram, sendo que o Brasil esteve presente nas duas últimas.

Em 1989, a pesquisa foi realizada por telefone, em países considerados industrializados, usando o sistema CATI (Computer Assisted Telephone Interviewing). Em 1992, nos países em desenvolvimento foram utilizadas amostras domiciliares (“face to face”). A amostra do survey variou de 1000 (Suíça) a 5274 (Alemanha), mas, em geral, a média foi de 2000 pessoas entrevistadas. A probabilidade de um erro amostral pode ser mais alto devido ao tamanho pequeno da amostra. Por outro lado, os custos de uma pesquisa de vitimização são muito elevados; uma amostra maior aumentaria bastante o custo do projeto. Para que a amostra não fosse muito diferente entre os países, recomendava-se que o tamanho ficasse entre 1500 e 2000 domicílios. Os principais parâmetros eram área residencial, gênero e idade. No domicílio, o

critério de seleção do entrevistado foi a pessoa de 16 anos ou mais, que tinha o aniversário mais próximo.

Deve-se ressaltar que a pesquisa internacional que segue os padrões do UNICRI, por ser comparativa e padronizada, tem o inconveniente de adotar definições genéricas para os delitos para abranger o maior número possível de países, de ter reduzida amostra e questionário cujo conteúdo nem sempre corresponde a interesses nacionais.

Países Participantes da Pesquisa Internacional de Vitimização em 1996

Europa Ocidental	América do Norte	Países em Transição	África	Ásia	América Latina
Áustria	Canadá	Albânia	África do Sul	China	Argentina
Grã-Bretanha	Estados Unidos	Rep. Checa	Tanzânia	Índia	Bolívia
Finlândia		Iugoslávia	Uganda	Indonésia	Brasil
França		Macedônia	Zimbábue	Filipinas	Costa Rica
Países Baixos		Geórgia			
Irlanda do Norte		Hungria			
Escócia		Kirguistão			
Suécia		Latvia			
Suíça		Mongólia			
		Polônia			
		Romênia			
		Rússia			

Fonte: UNICRI/ILANUD

Evidentemente, na análise comparativa dos dados resultantes da pesquisa internacional, há que se levar em conta as especificidades de cada cidade e país. As cidades escolhidas diferem no que se refere a uma série de indicadores, tais como, entre outros, o tamanho da população, a taxa de crescimento, o desenvolvimento urbano, etc. Críticas têm sido feitas, também, ao fato de, muitas vezes, serem apresentados como relativos a todo o país, resultados de pesquisas locais. Um dos problemas que também têm afetado a comparação, deve-se ao fato de que 25% dos países que responderam ao primeiro survey, não responderam ao segundo e 30% que responderam ao segundo não responderam ao primeiro. Não obstante, é interessante que se tenha pesquisas internacionais padronizadas com informações comparáveis em escala internacional.

III.3. Surveys na Grã-Bretanha

A Grã-Bretanha realiza pesquisas de vitimização a cada dois anos, abrangendo cerca de 10000 domicílios. Conduzida pelo Home Office Research and Planning Unit, o principal objetivo é estimar quantas pessoas foram vítimas de certos tipos de crime durante um ano, descrevendo as circunstâncias sob as quais se tornaram vítimas e as conseqüências do crime para a vítima. Outro objetivo inclui a obtenção de informações sobre o medo do crime e o contato com a polícia. Os entrevistados são submetidos a uma bateria de perguntas para saber se o morador ou seu domicílio foram vítimas de crimes relevantes durante o período de referência de um ano. Eles respondem a questões bem detalhadas sobre os incidentes relatados. Informações básicas descritivas sobre os entrevistados e seus domicílios são coletadas para permitir análise sobre o tipo de pessoa que se torna ou não, vítima. Também coletam informação sobre questões relacionadas com a experiência como vítima, como medo do crime, uso de drogas, contato com a polícia e estilo de vida. O universo contempla pessoas de 16 anos ou mais, vivendo em domicílios que constam do catálogo de endereços do correio, com uma amostra probabilística por estágios.

III. 4. Brasil

1. No Brasil, já foram realizadas oito pesquisas de vitimização propriamente ditas, ou pesquisas com perguntas sobre vitimização. O questionário suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD/IBGE), em 1988, teve como tema Participação Político-Social. Um dos sub-temas abordados pelo questionário foi justiça e vitimização. Não foi, portanto, um survey de vitimização propriamente dito, mas incluiu perguntas relacionadas com este tema. As variáveis utilizadas foram roubo ou furto, agressão física, relacionamento com a vítima e recurso à polícia. O período de referência adotado foi um ano, de outubro de 1987 a setembro de 1988. Foram investigados 81 628 domicílios, em todas as regiões metropolitanas do Brasil, selecionados através de amostra probabilística, obtida em três estágios de seleção: municípios, setores censitários e domicílios. Um dos problemas desta pesquisa é que foi incluída na mesma pergunta, a informação se a pessoa foi vítima de furto ou roubo, englobando na mesma categoria um delito que envolve violência e outro sem violência e que expressam experiências, motivações e contextos diversos.

2. O Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente (ILANUD) realizou três pesquisas de vitimização no Brasil: em 1992 e 1996, na cidade do Rio de Janeiro e, em 1997, na cidade de São Paulo, sendo que esta última, em conjunto com o Datafolha. Estas pesquisas foram realizadas a partir das experiências desenvolvidas pelo United Nations International Crime and Justice Research Institute (UNICRI), utilizando sua metodologia padronizada. No Rio de Janeiro, a amostra selecionada foi de 1000 pessoas e, em São Paulo foram entrevistados 2469 paulistanos, de idade igual ou superior a 16 anos. Os dados da pesquisa internacional de 1996 ainda não foram publicados. O questionário levanta dados referentes ao perfil dos entrevistados, vitimização e notificação à polícia, avaliação da polícia e percepção do risco em relação ao próprio bairro. O período adotado pelo UNICRI é de cinco anos.

3. O ISER realizou duas pesquisas de vitimização. *Atitudes e Normas Culturais frente à Violência em cidades da América Latina e Espanha*, sob a coordenação da Pan-American Health Organization (PAHO) fêz parte de um survey realizado em oito cidades, em 1996. No Rio de Janeiro, uma das cidades escolhidas, foram entrevistadas 1126 pessoas. O período de referência foram os doze meses anteriores à entrevista. Os dados referem-se a vitimização, recurso à polícia, violência doméstica e valores frente à violência.

A outra pesquisa, *Lei, Justiça e Cidadania*, foi realizada em conjunto com o Centro de Pesquisa e Documentação da Fundação Getúlio Vargas, em oito municípios da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, em 1996. Teve como objeto de investigação as formas de vitimização sofridas pelos moradores de dezesseis anos ou acima, nos doze meses anteriores à data da pesquisa. A amostra foi estratificada por nível socio-econômico, com base nos setores censitários. Foi feito um levantamento para identificar as pessoas vitimadas, o que possibilitou a comparação das características e comportamento dos dois grupos: vitimados e não vitimados. Foram entrevistadas 1578 pessoas e levantados dados de vitimização e características das vítimas/agressores, recurso à polícia e acesso à justiça.

4. Em 1999, como parte do projeto *Determinantes do Crime em Cidades da América Latina*, o Departamento de Ciência Política da Universidade de São Paulo (DCP/USP) desenvolveu uma pesquisa de vitimização, promovida pelo Banco Mundial (BIRD), na Região Metropolitana de São Paulo. O survey contou com 1000 entrevistas, tendo como base o

questionário padrão do projeto. Foram considerados apenas os eventos ocorridos seis meses anteriores à entrevista. A investigação levantou dados sobre vitimização, recurso à polícia e características das vítimas e agressores.

Pesquisas de Vitimização no Brasil

Pesquisas	Ano	Região	Período Referência	População Alvo
PNAD	1988	Brasil	1 ano	81628 domic.
ILANUD	1992	RJ - munic.	5 anos	1000 entrev.
	1996			
	1997	SP - munic.		2469 entrev.
ISER/PAHO	1996	RJ - munic.	1 ano	1126 entrev.
ISER/FGV	1996	RJ - RM	1 ano	1578 entrev.
SEADE	1998	SP - RM e munic. > 50000 hab.	1 ano	14000 domic.
USP	1999	SP - RM	6 meses	1000 entrev.

5. A Fundação SEADE, através da *Pesquisa de Condições de Vida*, implementada em 1998, levantou dados de vitimização em 14000 domicílios, localizados na Região Metropolitana de São Paulo e em todos os municípios do interior com mais de 50000 habitantes. O período de referência foi de um ano anterior à data da entrevista. Ainda este ano, deverá realizar outra pesquisa, com questionário anexo à Pesquisa de Emprego e Desemprego (PED), contendo perguntas sobre vitimização. Serão 3300 domicílios por mês, ao longo de seis meses, totalizando, ao final, 19800 domicílios na Grande São Paulo.

Pesquisas de Vitimização

Distribuição de pessoas vítimas de roubo ou furto, nos doze últimos meses

Vítima de roubo ou furto	Estado de São Paulo		São Paulo - RM	
	PNAD 88	PCV 98	PNAD 88	PCV 98
Total de pessoas	100,0	100,0	100,0	100,0
Foi vítima	4,6	5,9	5,7	6,6
Não foi vítima	95,4	94,1	94,3	93,4

Fonte: IBGE, Suplemento Participação Político-Social, PNAD 1988.

Fundação Seade, Pesquisa de Condições de Vida - PCV 1998

Distribuição de pessoas vítimas de agressão física nos doze últimos meses

Vítima de agressão física	Estado de São Paulo		São Paulo - RM	
	PNAD 88	PCV 98	PNAD 88	PCV 98
Total de pessoas	100,0	100,0	100,0	100,0
Foi vítima	0,9	1,6	1,1	1,7
Não foi vítima	99,1	98,4	98,9	98,3

Fonte: IBGE, Suplemento Participação Político-Social, PNAD 1988.
Fundação Seade, Pesquisa de Condições de Vida - PCV 1998

Distribuição de pessoas vítimas de roubo ou furto, nos doze últimos meses

Vítima de roubo ou furto que recorreram à polícia	Estado de São Paulo		São Paulo - RM	
	PNAD 88	PCV 98	PNAD 88	PCV 98
Total de pessoas	100,0	100,0	100,0	100,0
Recorreu à polícia	39,8	45,5	38,0	43,1
Não recorreu à polícia	60,2	54,5	62,0	56,9

Fonte: IBGE, Suplemento Participação Político-Social, PNAD 1988.
Fundação Seade, Pesquisa de Condições de Vida - PCV 1998

Pessoas vítimas de roubo ou furto que não recorreram à polícia

Motivos pelos quais não recorreu à polícia	PNAD 88	ISER / FGV 96	
	Furto e Roubo	Furto	Roubo
Não acredita ou tem medo da polícia	27,8	30,5	42,4
Não era importante	22,1	22,5	18
Recorreu à terceiros ou resolveu sozinho	7,4	11,2	6,3
Falta de provas	23,1	21,4	13,3
Medo de represália	3,8	2,7	5,1
Outros	15,7	10,7	14,9
NS /NR	-	1,1	**
Total	100,0	100,0	100,0

Fonte: IBGE, Suplemento Participação Político-Social, PNAD 1988
Fundação SEADE, Pesquisa de Condições de Vida - PCV 1988

É quase impossível comparar os dados das pesquisas de vitimização realizadas no Brasil. Nem sempre as variáveis selecionadas são as mesmas e há diferenças metodológicas

quanto ao desenho da amostra, ao período de referência e à população alvo. No entanto, apresentamos acima alguns dados comparativos, com base nos resultados do suplemento da PNAD 1988 e daqueles resultantes da PCV 1998. Outra comparação possível foi entre os dados da pesquisa do ISER/FGV 1996 e PNAD 1988. Podemos observar que, em dez anos, o aumento da vitimização por roubo ou furto foi pequeno, tanto quanto na região metropolitana quanto no estado de São Paulo; a diferença foi um pouco maior para o estado como um todo do que para a região metropolitana. Com relação à agressão física, a diferença não atinge 1%. Quanto ao recurso à polícia, o aumento situou-se em torno dos 5%, na região metropolitana e no estado. Os dados relativos aos motivos pelos quais as pessoas não recorreram à polícia, mostra bem como é importante separar as duas variáveis furto e roubo. Conforme o motivo, a taxa tende a pesar mais para um ou outro tipo de crime, tornando-se difícil uma análise mais afirmativa.

III. 5. América Latina

Atualmente, inúmeros países realizam pesquisas de vitimização (alguns, de forma contínua, como os EUA e Inglaterra), dirigidas por órgãos governamentais ou por instituições de pesquisa.

Na América Latina, está em curso um movimento para realizar uma pesquisa comparativa envolvendo a maior parte dos países deste continente. Este movimento está sendo coordenado pelo Ministério da Justiça argentino, com o apoio do UNICRI. Vários países latinoamericanos têm desenvolvido pesquisas de vitimização embora com intervalos variados. A Argentina criou um Instituto Latino Americano de pesquisas de vitimização e desenvolveu, em setembro de 1996, um survey para ser respondido por maiores de 15 anos, na cidade de Buenos Aires. Nas zonas Norte e Oeste de Buenos Aires, o survey foi aplicado em janeiro de 1997. O Uruguai realizou uma pesquisa, em dezembro de 1999, com uma amostra representativa da população maior de 18 anos residente em duas regiões do país. No total, foram entrevistadas 912 pessoas na capital e 290 distribuídas por diferentes centros urbanos. No Paraguai, foi feita, em 1996, uma pesquisa de vitimização em Assunção, coordenada pelo Ministério Público, abrangendo 650 residências. Na Bolívia, já foram realizadas cinco pesquisas de vitimização, sendo que, em 1996, a metodologia implementada foi aquela proposta pelo UNICRI. Na Colômbia e Chile também foram realizadas pesquisas de vitimização, sendo que no Chile, elas vêm sendo efetuadas desde 1995.

IV. Conclusão

A importância da pesquisa de vitimização está, principalmente, na possibilidade que tem este instrumento de fornecer extensa gama de informações relacionadas com o crime, fundamentais para o desenvolvimento de políticas públicas nesta área e para a administração da justiça, tais como:

- 1) detalhes das circunstâncias do crime;
- 2) relação entre a vítima e o agressor;
- 3) características do infrator;
- 4) identificação dos grupos de risco, levando em consideração estilos de vida, diferencial de exposição (local de moradia, trabalho, etc.);
- 5) propensão das vítimas em comunicar ou não à polícia a ocorrência criminal;
- 6) motivos pelos quais não comunicou à polícia o fato;
- 7) opinião sobre a polícia e a administração da justiça.

Deve-se, entretanto, ressaltar que a pesquisa de vitimização mede muito mais a percepção da vítima, tal como expressa aos entrevistadores, enquanto reconstrói o fato vivenciado, do que a experiência realmente vivida no momento do crime. Este fato não diminui sua importância e contribuição para melhor conhecimento da violência e criminalidade na sociedade. As diferentes experiências com as pesquisas de vitimização e as questões metodológicas próprias a cada uma, devem ser analisadas com atenção quando se pensar em elaborar um projeto tendo em mente este tipo de survey comicial.

O Brasil não pode continuar sem participar, de forma continuada, das pesquisas desenvolvidas pelas Nações Unidas. Às vésperas do novo milênio, não é possível que o Brasil continue relegando a segundo plano, um dos problemas que mais aflige a população, incluído na agenda pública, só recentemente, pela pressão da opinião pública. Fontes inadequadas e estatísticas pouco confiáveis refletem o pouco caso das autoridades e governantes responsáveis, com uma base de informações fundamentais para estratégias operacionais e planejamento de políticas públicas.

A realização de uma pesquisa de vitimização, em escala nacional, deve ser agendada para futuro próximo e deve ser contínua para que se possa estabelecer padrões e tendências ao longo do tempo. As pesquisas locais realizadas no país, assim como os surveys nacionais implementados em outros países, constituem um conjunto de experiências bastante rico que permitem partir para este projeto que consta do Compromisso nº 15, ítem 124 do Plano Nacional de Segurança Pública (realizar anualmente uma pesquisa de vitimização).

BASES DE DADOS DE SAÚDE INFORMAÇÕES SOBRE A VIOLÊNCIA

JACQUES LEVIN

Coordenação Geral de Informações e Tecnologia - MS/SE/Datasus

Um dos setores da sociedade onde imediatamente se reflete a violência é o dos serviços de atenção à saúde – prontos-socorros, hospitais e ambulatórios, onde é feito o atendimento às vítimas. Há a necessidade de ter-se recursos suficientes e instalações adequadas tanto para o atendimento imediato como para o de mais longo prazo.

O aumento da violência tem provocado que a saúde pública tenha passado a adotar uma visão epidemiológica sobre o tema, já que não trata-se mais de questões individuais ou esparsas, mas sim afetando a saúde da população como um todo.

Dentro do setor saúde, não há um sistema de informações dedicado especificamente à questão da violência. No entanto, dada a abrangência dos sistemas existentes, é possível obter-se, com relativa facilidade, um conjunto significativo de informações nesta área.

Apresentaremos neste trabalho as fontes de informação existentes, os meios de acesso e indicativos de como trabalhar com elas.

Mortalidade

O Sistema de Informações sobre Mortalidade – SIM – é o mais antigo sistema de informações de saúde no Brasil, tendo sido implantado nacionalmente na década de 70. No entanto, os dados estão disponíveis apenas a partir de 1979, pois, para os anos anteriores, a cobertura nacional era limitada.

O estado dos padrões de mortalidade é, mundialmente, um padrão para análise da situação de saúde de populações. É uma das áreas de saúde mais exaustivamente estudada e, de certa maneira, padronizada.

A origem da informação é a Declaração de Óbito – DO, preenchida pelo médico assistente, de preferência, ou outro médico com condições de comprovar o falecimento. Em caso de localidades sem médico, a DO pode ser firmada por testemunhas.

A DO contém, basicamente, a identificação do falecido (nome, filiação, nascimento, idade etc.), dados ocupacionais, sobre a assistência médica e as causas do óbito. Além disto, para menores de 1 ano ou óbitos fetais, são coletadas algumas informações sobre a situação da mãe e da gravidez. Para causas externas, são coletadas algumas informações adicionais que melhor caracterizem a causa, como local do óbito, tipo de acidente etc.

As causas de óbito são informadas segundo padrão preconizado pela Organização Mundial de Saúde – OMS, sendo as causas informadas como ____ (decorrente de) ____ (decorrente de) ____ (decorrente de) _____. Além disto, devem ser informadas outros estados mórbidos do falecido, não obrigatoriamente relacionadas com o óbito.

Com a declaração, é possível à família do falecido providenciar o enterro e a emissão da Certidão de Óbito em cartório. As DO são então coletadas pelas Secretarias Municipais e/ou Estaduais de Saúde.

É feita, então, a *Seleção da Causa Básica*, ou seja, a partir do informado pelo médico como sendo as causas de óbito é aplicado um conjunto de regras, também padronizadas pela OMS, estabelecendo a causa que efetivamente provocou o óbito. Por exemplo, os portadores de HIV ou diabéticos não morrem diretamente por estas causas, mas por outras infecções (no caso de HIV) ou outros problemas cardiovasculares (no caso de diabetes). Da mesma maneira, uma pessoa que tenha sofrido um acidente ou foi vítima de violência pode ter como causa de óbito uma hemorragia decorrente do traumatismo provocado pelo acidente ou agressão. A seleção da Causa Básica determina, então, qual o agravo que deve ser utilizado na classificação do óbito, codificado segundo a Classificação Internacional de Doenças e de Problemas Relacionados a Saúde – CID (tradicionalmente conhecida como Classificação Internacional de Doenças). De 1979 a 1995, utilizou-se a 9^a Revisão (CID-9) e a partir de 1996, adotou-se a 10^a Revisão (CID-10).

Cabe aqui um parêntese, para vermos como a CID classifica os acidentes e violências. Já há várias revisões, elas podem ser classificadas segundo dois eixos:

1. Pela natureza da lesão, ou seja, pelo tipo e local do traumatismo, efeitos de acidentes e intoxicações etc. Corresponde ao capítulo XIX da CID-10 ou ao 17 da CID-9. Tem maior interesse clínico, pois indica a situação do paciente.
2. Pela causa da lesão, ou seja, pelo tipo de acidente, de (auto-)agressão, agente causador de intoxicação, etc. Corresponde ao Capítulo XX da CID-10 ou à Classificação Suplementar “E” da CID-9.

Durante o processo de seleção da causa básica, é sempre codificada a causa da lesão, e não sua natureza. Para isto, muitas vezes são necessárias pesquisas adicionais por parte dos codificadores, por não estar devidamente especificado na Declaração de Óbito.

Codificadas as DO, estas são adicionadas às bases de dados municipais, sendo regularmente transmitidas para as bases estaduais e finalmente para a base de nível federal, sendo então disponibilizadas pela Internet e CD-ROM.

As bases nacionais de Mortalidade são facilmente acessíveis, contendo todos os dados individualizados (mas não identificados). Isto permite efetuar análises bastante diversificadas, cruzando-se as variáveis coletadas (em torno de 40).

Como restrições no uso dos dados de Mortalidade, podemos citar:

- Falhas na cobertura: em diversos estados, principalmente no Norte/Nordeste, há um grande número de óbitos não registrados, por questões de acesso a cartórios, inexigibilidade da DO pelos cemitérios (ditos clandestinos) e inexistência de assistência médica, principalmente em áreas rurais ou isoladas. Há, também, dificuldades por parte das Secretarias de Saúde em coletar as DO existentes. Nacionalmente, estima-se, comparando com projeções demográficas do IBGE, que a cobertura do sistema esteja em torno de 83,4%, distribuídos como o apresentado na tabela 1.

- Falhas no preenchimento: é muito grande o percentual de causas mal definidas. Enquanto que em países europeus e norte-americanos este percentual é de menos de 3%, no Brasil tem-se este número muito elevado, como podemos ver na tabela 1. As principais razões para esta situação são, em primeiro lugar, a falta de recursos médicos em muitos locais, a ocorrência de grande número de óbitos sem assistência médica e, finalmente, o mal preenchimento por parte dos médicos das causas de óbito.

Tabela 1 – Cobertura do SIM e percentual de óbitos mal definidos segundo região

Região	Subregistro (%)	Óbitos mal definidos (%)
Norte	40,2	24,2
Nordeste	45,1	32,4
Sudeste	-3,3	9,2
Sul	-3,7	8,9
Centro-Oeste	12,7	10,8
Brasil	16,6	15,1

Fonte: MS/OPAS – IDB-98 Indicadores e Dados Básicos de Saúde

Nota: o valor negativo de subregistro indica que são coletados mais óbitos que os estimados pelo IBGE.

- Demora na liberação dos dados: para o fechamento dos dados em nível nacional, é necessário o recebimento dos dados de todos os estados. É comum, então, o nível nacional ficar dependente de apenas alguns estados. Em nível estadual, o atraso é menor e, em muitos municípios, praticamente não há. Mesmo assim, tem-se reduzido bastante o atraso. Atualmente, os dados de um ano são divulgados um ano e meio após. No momento (julho de 2000), estão sendo fechados os dados de 1998. Esta defasagem pode ser considerada normal, dentro de padrões internacionais.

Considerando-se apenas as causas externas, algumas considerações adicionais devem ser feitas:

- No momento do preenchimento do óbito, nem sempre é possível determinar se o óbito, principalmente no caso de violências, pode ser atribuído a uma agressão

(homicídio), seja por falta de dados, seja por omissão do atestante. O número de óbitos por causas externas de intenção indeterminada é bastante significativo, necessitando estudos específicos para a redistribuição dos mesmos. Observe-se, na Tabela 2, o número expressivo de óbitos sem determinação da intenção, em torno de 10% de todos os óbitos por causas externas.

Tabela 2 – Número de óbitos por causas externas – Estado do Rio de Janeiro, 1998

Diagnóstico	1996	1997	Total
Acidentes de transporte	3.795	3.569	7.364
Quedas	883	902	1.785
Afogamento e submersões acidentais	565	502	1.067
Exposição à fumaça, ao fogo e às chamas	129	96	225
Envenenamento, intoxicações por ou exposição a substâncias nocivas	11	15	26
Lesões autoprovocadas voluntariamente	379	381	760
Agressões	8.030	7.953	15.983
Eventos(fatos) cuja intenção é indeterminada	1.762	1.692	3.454
Intervenções legais e operações de guerra	4	1	5
Todas as outras causas externas	1.650	1.288	2.938
Total	17.208	16.399	33.607

Fonte: MS/SE/DATASUS – Sistema de Informações sobre Mortalidade

- Não existem estimativas do nível de subregistro dos óbitos por causas externas. Como nas demais causas, o subregistro tende a ser baixo nas áreas urbanas e de maior desenvolvimento e alto nas áreas rurais e mais carentes.

Estas considerações não impedem, no entanto, o estudo das informações sobre mortalidade, devendo ser ponderadas ao utilizar-se os dados.

Como produto das análises, podemos ter a frequência e distribuição dos óbitos por causas externas, cálculo de coeficientes, anos de vida perdidos etc. Uma das grandes vantagens de estudar a mortalidade é a comparabilidade internacional, já que estes dados são amplamente divulgados e estudados.

Assistência hospitalar

Já desde a década de 80, a partir do sistema para pagamento das contas hospitalares do extinto INAMPS, é possível ter uma ampla visão da morbidade hospitalar nos serviços públicos, seu perfil e seus custos.

Com a criação do SUS, a partir da Constituição de 1988, e com a incorporação do INAMPS ao Ministério da Saúde, ampliou-se consideravelmente a cobertura e abrangência as informações hospitalares, principalmente por passar a captar os dados das unidades públicas estaduais, municipais e universitárias.

As informações são geradas na unidade hospitalar, onde é completado o preenchimento da AIH – Autorização de Internação Hospitalar. Mensalmente, o conjunto de AIH é transmitido para a Secretaria Municipal ou Estadual de Saúde, de acordo com o nível de gestão do município. Daí é transmitido para o nível federal, onde é feita a valorização das contas, calculando-se o pagamento a ser efetuado aos prestadores, tanto privados como públicos. Os dados pré e pós faturamento são consolidados e colocados disponíveis pela Internet e CD-ROM.

As principais informações coletadas nas internações hospitalares são: data de internação e de alta, especialidade, procedimento realizado, diagnóstico principal e secundário, unidade hospitalar, motivo da alta, idade e sexo. O nome e endereço do paciente são coletados, mas tornados disponíveis apenas sob solicitação do poder judiciário, de serviços de auditoria e por parte dos gestores do SUS.

Comparando-se os dados de pesquisas do IBGE (Pesquisa sobre a Assistência Médico-Sanitária – AMS), temos que as internações efetuadas pelo SUS, em torno de 12.000.000 por ano, representam de 70 a 80% do total de internações do País, variando de acordo com a região e o motivo da demanda. Esta sendo implantada, em paralelo à AIH, a CIH – Comunicação sobre a Internação Hospitalar, destinada a obter as informações sobre as hospitalizações não cobertas pelo SUS. A CIH é bastante mais simples que a AIH, não tendo sido, até o momento, estabelecida a rotina de disponibilização dos dados.

Pesquisas realizadas pela Fundação Oswaldo Cruz – FIOCRUZ e pelo Instituto de Saúde Pública da Universidade Federal da Bahia, entre outros, têm comprovado, de maneira geral, a fidedignidade dos dados com a realidade. A existência de fraudes e/ou mal preenchimento das informações não compromete a qualidade dos dados, pois os desvios podem ser estatisticamente tratados.

No caso específico de acidentes e violências, pode-se afirmar, com segurança, que a cobertura é muito maior que o padrão nacional para as demais causas, pois é fato reconhecido que, em caso de urgências traumáticas, as unidades públicas são procuradas primeiramente, havendo a transferência para unidades privadas, no caso do paciente estar coberto por plano de saúde, somente após a saída de estado crítico.

No entanto, até 1997, a análise das informações hospitalares provocadas por causas externas era prejudicada pela codificação do diagnóstico, também efetuadas pela Classificação Internacional de Doenças – CID. Devido à possibilidade de dupla classificação nas causas externas, uma internação decorrente por um acidente de trânsito que provocou uma fratura da perna, por exemplo, poderia ser classificada tanto como acidente de trânsito como fratura da perna. Por este motivo, não tínhamos como saber nem o total de acidentes de trânsito nem o total de fraturas. Note-se que, pelo fato dos dados serem gerados a partir dos prontuários médicos, a informação sobre a natureza da lesão é mais facilmente disponibilizada e de maior interesse clínico. No sistema de mortalidade, como a codificação é feita por técnicos especializados, é sempre utilizada a causa da lesão e não sua natureza.

Procurou-se corrigir esta situação quando adotou-se a 10^a Revisão da CID, a partir de janeiro de 1998, conforme portaria 1.311, de 12/09/1997. Esta portaria instituiu duas medidas adicionais que passariam a fornecer informações fundamentais para as causas externas:

- a. como diagnóstico principal, tornou-se obrigatória a utilização do capítulo XIX – Lesões, envenenamento e algumas outras conseqüências de causas externas e, como diagnóstico secundário, do capítulo XX – Causas externas de morbidade e de mortalidade; e

- foram criados novos códigos para o caráter da internação, além de eletiva ou urgência/emergência, caracterizando a situação de acidente de trabalho, de trânsito ou outros tipos de lesões e envenenamentos.

Por problemas operacionais, para os primeiros meses de 1998 aceitou-se a não codificação dos diagnósticos, por não terem sido disponibilizados as publicações da CID-10 para as unidades hospitalares em tempo hábil.

Originalmente, pela portaria, todas as lesões e envenenamentos deveriam ter o diagnóstico principal codificado pelo capítulo XIX e o secundário pelo XX. No entanto, detectou-se uma série de situações em que isto não era possível, passando-se a aceitar diagnóstico principal pelo capítulo XX e, em algumas situações (principalmente no caso de seqüelas), o não uso do capítulo XX como diagnóstico secundário. Há muitas casos em que o diagnóstico principal é de outro capítulo (sistema nervoso, por exemplo) e o secundário dos capítulos XIX ou XX. São situações não previstas originalmente, não tendo-se tomado, ainda, alguma medida corretiva.

Isto provocou que, ao analisar as causas externas, devemos continuar trabalhando tanto com o diagnóstico principal como com o secundário, o que é um inconveniente mas não um complicador. As tabelas 3A e 3B, a seguir, mostram, para o estado do Rio de Janeiro, em 1998, o número de internações em que pelo menos um dos diagnósticos era dos capítulos XIX ou XX. Observe-se a grande concentração em traumatismos e acidentes de transporte. Note-se ainda que os eventos de intenção indeterminada representam um número significativo em relação ao número de agressões, ou seja, em muitas violências, não foi registrado se foi agressão, acidente ou autoagressão.

Tabela 3A – Número de Internações com diagnóstico pelo Capítulo XIX – Lesões e Envenenamentos – Estado do Rio de Janeiro, 1998

Diagnóstico	Principal	Secundário	Total	Percentual
Traumatismos	33.852	1.854	35.706	85,97
Penetração de corpos estranhos	101	12	113	0,27
Queimaduras	1.489	57	1.546	3,72
Geladuras	9	1	10	0,02
Intoxicações e efeitos tóxicos	1.323	145	1.468	3,53
Outros efeitos de causas externas	155	24	179	0,43
Complicações de cuidados médicos	1.091	431	1.522	3,66
Seqüelas	731	257	988	2,38
Total	38.751	2.781	41.532	100,00

Fonte: MS/SE/DATASUS – Sistema de Informações Hospitalares do SUS

Tabela 3B – Número de Internações com diagnóstico pelo Capítulo XX – Causas Externas – Estado do Rio de Janeiro, 1998

Diagnóstico	Principal	Secundário	Total	Percentual
Acidentes de transporte	1.635	16.092	17.727	40,65
Outros acidentes	1.428	18.876	20.304	46,56
Lesões autoprovocadas intencionalmente	97	493	590	1,35
Agressões	179	2.196	2.375	5,45
Eventos de intenção indeterminada	195	862	1.057	2,42
Intervenções legais e operações de guerra	1	4	5	0,01
Complicações da assistência médica e cirúrgica	379	817	1.196	2,74
Seqüelas	40	145	185	0,42
Fatores suplementares	69	104	173	0,40
Total	4.023	39.589	43.612	100,00

Fonte: MS/SE/DATASUS – Sistema de Informações Hospitalares do SUS

Uma questão que é normalmente colocada é se os dados, por serem gerados para faturamento das contas hospitalares, não têm um viés que distorce a análise. No entanto, o faturamento é feito, primordialmente, pelos procedimentos realizados, não pelo

diagnóstico. Desta maneira, a análise sendo efetuada com esta variável sofre menor influência da característica de faturamento.

Como produto das análises, podemos ter a frequência e distribuição das internações por causas externas, cálculo de coeficientes, estudo de custos, estudo de demanda sobre os serviços de saúde e outros. Deve-se observar que, ao contrário da mortalidade, esta área não atingiu, ainda, uma padronização internacional, sendo bem menos estudada academicamente, o que diminui o grau de comparabilidade internacional.

Assistência ambulatorial

As informações sobre a assistência ambulatorial prestada pelo SUS é de origem mais recente, tendo-se informações consolidadas em nível nacional a partir de julho/1994.

Dado o volume de atendimentos realizados (1 bilhão e meio por ano, aproximadamente), as informações são coletadas agregadamente: número de atendimentos realizados por período, unidade, tipo de procedimento realizado, atividade profissional e grupo de atendimento. Deste número, em 1998 aproximadamente 43% corresponderam a atos não-médicos (imunizações, atos de agentes comunitários etc.), 25% a consultas e procedimentos médicos, 8% a procedimentos odontológicos, 18% a exames e 6% a procedimentos terapêuticos. O custo da maior parte destes procedimentos é muito baixo, provocando que, caso a coleta fosse individualizada, haveria um grande ônus tanto em termos de custo como de tempo de atendimento.

Para procedimentos de alto custo ou complexidade, como terapia renal substitutiva (hemodiálise), quimioterapia etc., existe a rotina, conhecida como APAC, de coleta das informações em nível individual e identificada, para permitir maior controle de sua utilização. Paulatinamente serão incorporados novos procedimentos a esta rotina.

Com isto, são poucas as possibilidades de uso destas informações no estudo das violências, no momento.

Cartão Nacional de Saúde

O Cartão Nacional de Saúde está sendo implantado como projeto piloto em 44 municípios, numa população total de 12.000.000 de habitantes, aproximadamente, em curto prazo.

Uma das principais vantagens deste instrumento será a possibilidade de individualização dos atendimentos, com captação de maior volume de informações a um baixo custo, suprimindo, principalmente, as deficiências de informações sobre assistência ambulatorial.

Além disto, dada a identificação unívoca do paciente, poder-se-á fazer o acompanhamento dos atendimentos realizados, tanto ambulatoriais como hospitalares. Atualmente, por exemplo, não é possível saber quantas das internações são, na realidade, reinternações, seja por seqüelas, seguimento, recidivas, transferências ou outros motivos, o que será resolvido quando da possibilidade de ligar os eventos através da identificação do paciente.

Acesso às informações

Uma das características marcantes do setor saúde em relação às suas informações é a multiplicidade de visões sobre os dados. Assim, um grupo de dados sobre as internações hospitalares pode ser visto por uma óptica de gestão da unidade assistencial, de controle e avaliação dos serviços, de planejamento de ações, de economia em saúde, de epidemiologia etc., em diferentes níveis de agregação espacial.

Por este motivo, o Ministério da Saúde, além de divulgar os principais indicadores de saúde, tem como política liberar também o máximo possível de informações individualizadas, sem, é óbvio, identificar o cidadão. Com isto, o investigador pode analisar os dados segundo seu próprio interesse, não ficando limitado a um conjunto estanque de informações.

Os principais meios de disseminação de informações de saúde são:

- **IDB – Indicadores e Dados Básicos:** disponibilizados em *folders* e pela Internet (<http://www.datasus.gov.br/cgi/idb98/matriz.htm>), contém um conjunto de 80 indicadores demográficos, socio-econômicos, de mortalidade, de morbidade e fatores

de risco, de recursos e de cobertura de serviços, provenientes de diversas fontes – Ministério da Saúde, IBGE, IPEA, MPAS – detalhados em nível Brasil, regiões, estados e regiões metropolitanas. Estas informações são atualizadas anualmente.

- **Perfis de Saúde**, sendo implantado, poderá ser acessado pela Internet fornecendo um conjunto variado de indicadores em nível municipal, metropolitano, microrregional e estadual, construídos dinamicamente e atualizados continuamente.
- **Anuários, boletins, cadernos e outras publicações**, publicadas regularmente pelo Ministério da Saúde e entidades vinculadas, referentes a assuntos específicos.
- **Bases de Dados** de Mortalidade, Nascidos Vivos, Internações Hospitalares, Produção Ambulatorial e Procedimentos de Alto Custo/Complexidade, distribuídos gratuitamente pelo Ministério da Saúde, com o maior detalhamento possível, pela Internet (<http://msbbs.datasus.gov.br>), pelo MS-BBS – Bulletin Board System do Ministério da Saúde ou por CD-ROM.
- **Software de tabulação (TabWin)**, que permite tabular os dados das bases de dados citadas com grande facilidade e flexibilidade, distribuído também pela Internet (<http://www.datasus.gov.br/tabwin/tabwin.htm>), pelo MS-BBS ou por CD-ROM.
- **Tabulações pela Internet (TabNet)**, que fazem tabulações como no TabWin, porém diretamente pela Internet (<http://www.datasus.gov.br/tabnet/tabnet.htm>) sobre as bases de dados citadas, porém mais agregadamente.
- **Apurações especiais**, solicitadas quando os instrumentos citados não satisfizerem à necessidade.

Portanto, há uma grande variedade de meios de acesso às informações de saúde, com suficiente flexibilidade para satisfazer à maior parte das necessidades apresentadas, tendo-se trabalhado continuamente no aperfeiçoamento das ferramentas e das bases de dados.

Conclusões

Como foi visto, as bases de dados de informações de saúde contém uma gama variada de dados de grande utilidade para o estudo de acidentes e violências. Temos:

- facilidade de acesso, principalmente pela Internet ou por CD-ROM;
- informações detalhadas;
- softwares adequados para análise dos dados;
- grande abrangência e cobertura; e
- permitem múltiplas visões, de acordo com o interesse.

Assim, é possível a obtenção de diversos indicadores que permitirão analisar e comparar a situação de saúde nesta área.

Certamente, ainda há deficiências de informação em algumas áreas, principalmente no atendimento ambulatorial. Iniciativas, como o Cartão Nacional de Saúde, têm sido tomadas, tanto por parte do Ministério da Saúde como pelos gestores estaduais e municipais, no sentido de, cada vez mais, ampliar a abrangência, a cobertura e o detalhamento das informações coletadas, permitindo melhores condições de análise da situação de saúde, levando a tomada de ações eficazes na solução de problemas existentes.

ACIDENTES E VIOLÊNCIAS NO BRASIL: BREVE ANÁLISE DE SUAS FONTES DE DADOS*

M. HELENA P. DE MELLO JORGE

1. Preliminares

A violência e seu incremento, no Brasil, constituem-se em problema importante, causado por fatores vários, devendo, em razão disso, ser enfrentado, também multisetorialmente.

Do ponto de vista da saúde, embora se possa afirmar que esse setor não entra na gênese da violência, verifica-se ser exatamente sobre ele que vai recair o maior ônus das conseqüências desta. A violência que lesa e a violência que mata o fazem em números elevados e crescentes e representam indicadores negativos para o setor saúde: elevam os níveis da mortalidade, principalmente em idades jovens, roubam anos à vida produtiva de seus habitantes e oneram, em valores absolutamente não desprezíveis, os gastos com tratamentos hospitalares. Acresce, ainda, que, em muitos casos, embora não tirem a vida, são responsáveis por seqüelas, às vezes, irreversíveis, deixadas em sua população.

Em razão disso, é necessário conhecê-la, estudá-la e entendê-la para verificar quem é vulnerável, em que grau e por que motivos, pois somente a partir deste cenário será possível montar ações e programas, bem como ter metas, visando à reversão do quadro que ela, hoje, delinea no Brasil.

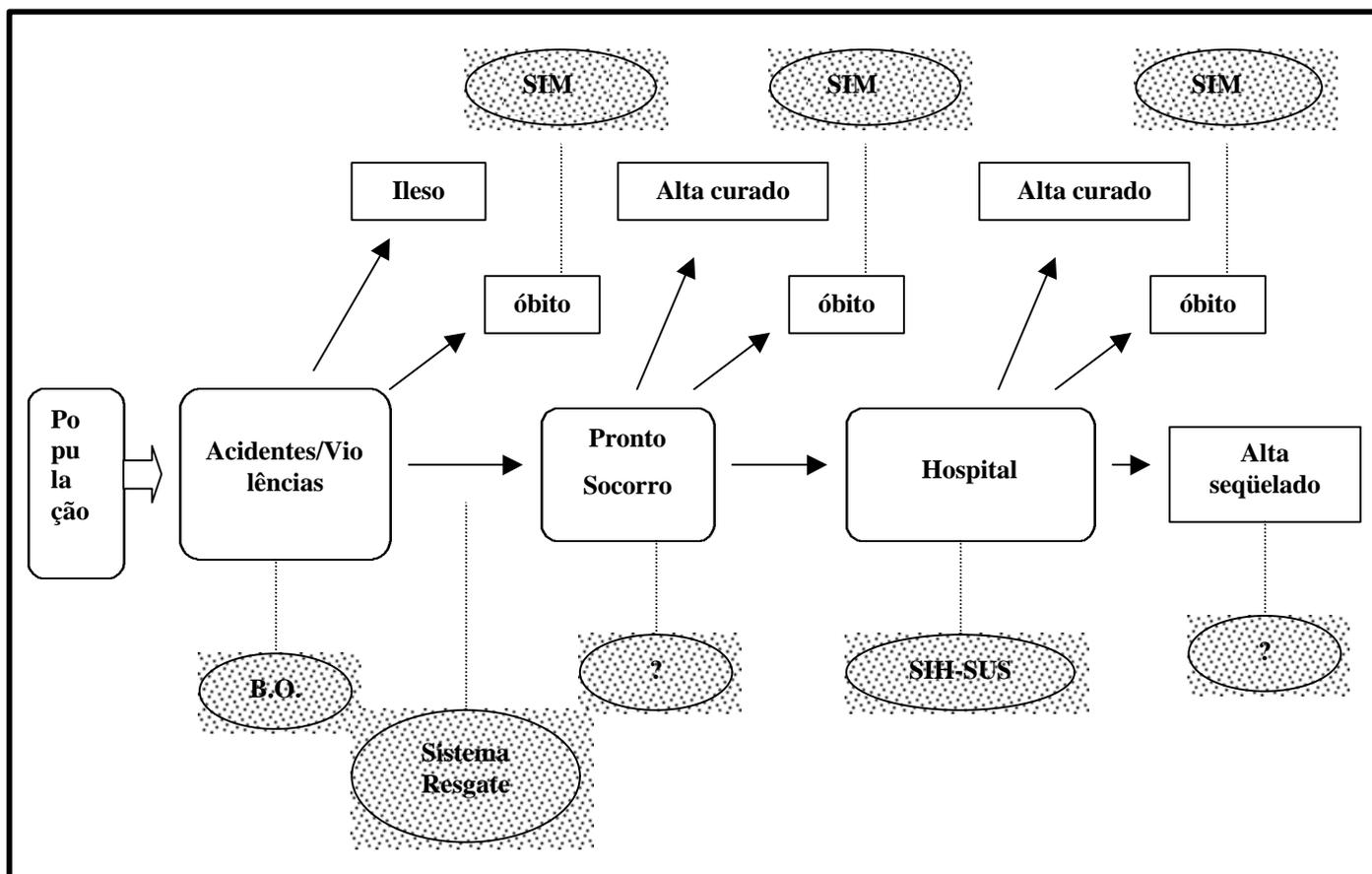
2. Fontes

O impacto da violência no setor saúde pode ser estudado por meio de várias fontes, nenhuma delas, entretanto, absolutamente completa e correta. Elas não se somam e não se interligam. Alguns dos seus efeitos não chegam sequer a ser conhecidos, ou porque as fontes não existem ou porque não estão sistematizadas ou ainda porque a própria população deixa de comunicar o fato às autoridades competentes.

* Preparado para apresentação no Forum de Debates Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: uma discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. IPEA, Rio de Janeiro, julho de 2000.

Na figura 1 é possível ver, de uma população exposta a acidentes e violências, as possíveis condições das vítimas e as fontes de dados por meio das quais seu estudo pode ser feito.

Figura 1. População exposta a acidentes , possíveis condições das vítimas e fontes de dados.



Fonte: Mello Jorge e col., 1997.

Nota: (BO = Boletim de Ocorrência; SIM = Sistema de Informação de Mortalidade; SIH-SUS = Sistema de Informações Hospitalares).

2.1. Boletim de Ocorrência Policial (BO) e assemelhados

Corresponde a instrumento usado nas Delegacias de Polícia; é complementado por outros registros feitos em diferentes níveis de governo (exemplo, Boletim do Departamento Nacional de Estradas de Rodagem), ou pela Polícia Militar.

Não existe padronização desses documentos sendo que as informações coletadas, também, não são homogêneas. O fluxo seguido pela informação é variável e não há nenhum sistema organizado nacionalmente.

Vários estudos têm mostrado haver sub-registro de eventos, nesta fonte, principalmente de acidentes (e, dentre estes, em geral, os mais leves como destaca ANDRADE, 1998) e de casos de violência doméstica que, em geral, não são levados ao conhecimento das autoridades policiais, como salientam vários autores. É possível, também haver sub-enumeração em relação a possíveis suicídios e/ou tentativas quando, muitas vezes, há investigações a serem feitas.

O número de feridos e o número de mortos não coincide com os levantamentos de outras fontes, pois seus valores referem-se somente aos indivíduos que se encontravam nessa condição no momento e local do evento.

Outro problema é que os dados, na maioria das vezes, são gerados com conotação jurídico/penal. Exemplo disso é o número de homicídios em São Paulo (O Estado de São Paulo, 24 de julho de 2000): levantado pelos órgãos de estatística do Município (Programa de Aprimoramento das Informações de Mortalidade - PROAIM) esse número é maior do que o advindo da Secretaria da Segurança Pública (via Delegacias de Polícia), onde esse total vai corresponder ao número de homicídios mais o número de latrocínios, mais o número de lesões corporais e estupro seguidos de morte, e assim sucessivamente, visto que, cada um deles se constitui em entidade jurídica específica.

2.2. Dados hospitalares

O sistema nacional que abrange estes dados refere-se às internações realizadas em hospitais próprios e conveniados com o Sistema Único de Saúde, o qual, segundo estimativas, corresponde a cerca de 70 a 80% do total da assistência hospitalar do país (TRAVASSOS e LEBRÃO, 1998).

O Sistema de Informações Hospitalares (SIH/SUS), padronizado em nível nacional, é gerido pelo Ministério da Saúde e dá conta de que cerca de 6% das internações ocorridas nesses hospitais são decorrentes de causas externas. Não abrange

dados de Pronto-Socorro e Serviços de Emergência, mas refere, em boa medida, a situação relativa à morbidade por lesões e envenenamentos no país.

Os dados relativos às causas dizem respeito ao diagnóstico principal de cada paciente atendido, no caso de acidentes e violências, à natureza das lesões apresentadas, ou seja o motivo pelo qual cada paciente foi internado: traumatismo de crânio, fratura, politraumatismo, queimaduras, etc.

A partir de 1998 (em decorrência de determinação do Ministério da Saúde, 1997) estão sendo codificados, também, os tipos de causas externas que provocaram as lesões que ocasionaram a internação. Este fato representou um ganho do ponto de vista da informação e, por via de consequência, da saúde pública, na medida em que não se previnem os traumatismos, os ferimentos, mas sim as causas que os geraram, ou seja, os acidentes, as quedas, os espancamentos, as tentativas de suicídios ou homicídios.

O sistema deixa de ser focado em maior detalhe, visto ser objeto de outra apresentação neste Seminário.

2.3. Dados de óbitos (SIM/MS)

Todas as mortes ocorridas no Brasil são conhecidas por meio da “Declaração de óbito (DO)”; do ponto de vista de sua informação, constituem o Sistema de Informação de Mortalidade – SIM/MS – gerido pelo Centro Nacional de Epidemiologia (CENEPI) do Ministério da Saúde. Esse Sistema foi implantado em 1975/76 e, especificamente para óbitos por causas externas, segundo determinação legal (Código de Processo Penal, art. 162) têm sua informação inicial gerada por Declaração de Óbito preenchida no Instituto Médico Legal, com base na necropsia da pessoa falecida e em laudo policial.

O Sistema abrange todas as áreas do país e dispõe de dados a partir de 1977 até o presente havendo, para o Brasil, defasagem de cerca de dois anos entre a ocorrência da morte e a liberação dos dados para os usuários (em julho de 2000, estão sendo disponibilizados os dados referentes a 1998).

O Sistema se mostra ainda deficiente, em quantidade e em qualidade, para certas áreas menos desenvolvidas e mais distantes dos grandes centros, visto que em alguns locais a cobertura não é completa e existem óbitos dos quais se desconhece a causa (Ministério da Saúde - RIPSA - 1999). Estima-se, entretanto, que, relativamente às causas externas, a sub-enumeração de mortes seja pequena, bem como, melhor, a sua qualidade, em decorrência de envolvimento, desses eventos, com a polícia e com a justiça (LAURENTI e MELLO JORGE, 1996).

Dessa forma, com documento básico - DO e fluxo de informação padronizados, pode-se afirmar que o sistema é universal e abrangente, permitindo, seus dados, uma boa visão dos acidentes e violências que levam à morte. É importante esclarecer que somente em cerca de 10% do total de mortes por acidentes e violências, não é possível conhecê-la detalhadamente (são casos em que se sabe que a morte foi decorrente de acidente ou violência, mas a informação não foi suficiente para detalhar sequer, se intencional ou acidental). Outro aspecto precisa ser lembrado é o de que, no SIM/MS, estão computadas as mortes conseqüentes a causas externas, qualquer que seja o intervalo decorrido entre o evento lesivo e a morte. Desde que, a juízo do médico, passa ser estabelecido um nexo de causalidade entre o evento e a morte, este é considerado como a causa básica do óbito. Este fato é importante porque diz respeito, assim, não apenas aos óbitos ocorridos no momento do acidente/violência, mas mesmo às mortes que se verificam tardiamente (inclusive, as decorrentes de seqüelas, segundo definição internacional).

◆ Os dados do SIM/MS e estão disponíveis em:

1º) Papel: Anuários de Mortalidade de 1997 a 1995

Mortalidade Brasil, biênio 1996/97 (no prelo)

2º) Meio magnético

- CD-ROM 1979 a 1996
- CD-ROM 1997 e 1998 (em elaboração)
- Internet 1979 a 1997.

- ◆ O que permite o SIM/MS

1º) Séries temporais: 1977 ao presente.

Para 1977 e 1978, em algumas Unidades da Federação (UF), os dados referem-se somente às Capitais, razão pela qual sugere-se usar a informação de 1979 em diante.

2º) Séries geográficas: Brasil, Regiões, UF e Municípios.

Os dados podem ser obtidos segundo local de residência. Para conhecer o local de ocorrência é preciso cautela, na medida em que a variável 26 da DO refere-se ao local de ocorrência da morte e não ao local de ocorrência do evento.

3º) Dados sócio-demográficos

Correspondem aos itens de identificação (Campo II da DO) (Figura 2)

Figura 2. Declaração de óbito - Campo II - identificação.

II Identificação	7 Tipo de Óbito <input type="checkbox"/> 1 - Fetal <input type="checkbox"/> 2 - Não Fetal	8 Óbito Data _____ Hora _____	9 RIC _____	10 Naturalidade _____
	11 Nome do falecido _____			
	12 Nome do pai _____		13 Nome da mãe _____	
	14 Data de nascimento ____/____/____	15 Idade Anos completos _____ Menores de 1 ano Meses _____ Dias _____ Horas _____ Minutos _____ <input type="checkbox"/> Ignorado	16 Sexo <input type="checkbox"/> M - Masc. <input type="checkbox"/> F - Fem. <input type="checkbox"/> 1 - Ignorado	17 Raça/cor <input type="checkbox"/> 1 - Branco <input type="checkbox"/> 2 - Preta <input type="checkbox"/> 3 - Amarela <input type="checkbox"/> 4 - Parda <input type="checkbox"/> 5 - Indígena
	18 Estado Civil <input type="checkbox"/> 1 - Solteiro <input type="checkbox"/> 2 - Casado <input type="checkbox"/> 3 - Viúvo <input type="checkbox"/> 4 - Separado judicialmente <input type="checkbox"/> 5 - União consensual <input type="checkbox"/> 9 - Ignorado	19 Escolaridade (Em anos de estudos concluídos) <input type="checkbox"/> 1 - Nenhuma <input type="checkbox"/> 2 - De 1 a 3 <input type="checkbox"/> 3 - De 4 a 7 <input type="checkbox"/> 4 - De 8 a 11 <input type="checkbox"/> 5 - 12 e mais <input type="checkbox"/> 9 - Ignorado		20 Ocupação habitual e ramo de atividade (se aposentado, colocar a ocupação habitual anterior) _____ Código _____

Para o conhecimento de algumas variáveis, tipo sexo e idade, o nível de preenchimento é, praticamente, igual a 100%. Para outras, como por exemplo, "ocupação habitual e ramo de atividade", deixa um pouco a desejar (MELLO JORGE e GOTLIEB, 2000; ARRUDA, 1997; OLIVEIRA e PEREIRA, 1997

4º) Causa básica de morte

O conceito de causa utilizado na DO é o relativo à causa básica, assim entendida com o “tipo de causa externa que deu origem à lesão que levou à morte”. Trata-se de definição internacional, dada pela Organização Mundial de Saúde (OMS, 1995). Segundo regras internacionais, essa causa é extraída da descrição das causas de morte feita pelo médico que preencheu o documento (variável 49), combinada, nas mortes decorrentes de causas externas, com as informações das variáveis 56 a 60 da DO (Figura 3).

Os dados disponíveis para o Brasil foram codificados sob a vigência de diferentes revisões da Classificação Internacional de Doenças, Lesões e Causas de Morte - CID - mas a compatibilização entre essas classificações é perfeitamente possível de ser feita. A Classificação Internacional de Doenças, em sua 10ª Revisão, em vigor no Brasil desde 1996 (para dados de mortalidade) apresenta as causas externas em seu Capítulo XX, sendo que as mesmas podem ser agrupadas para efeitos didáticos, em acidentes de

transporte, demais acidentes, lesões auto-infligidas (suicídios) e agressões e intervenções legais (homicídios) (Anexo 1).

Figura 3. Declaração de óbito - Campos relativos às causas.

VI Condições e causas do óbito

ÓBITOS EM MULHERES
 43 A morte ocorreu durante a gravidez, parto ou aborto? 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado
 44 A morte ocorreu durante o puerpério? 1 - Sim até 42 dias 2 - Sim de 43 dias a 1 ano 3 - Não 9 - Ignorado

ASSISTÊNCIA MÉDICA
 45 Recebeu assist. médica durante a doença que ocasionou a morte? 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado

DIAGNÓSTICO CONFIRMADO POR:
 46 Exame complementar? 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado
 47 Cirurgia? 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado
 48 Necrópsia? 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado

49 CAUSAS DA MORTE ANOTE SOMENTE UM DIAGNÓSTICO POR LINHA

PARTE I
 Doença ou estado mórbido que causou diretamente a morte.

CAUSAS ANTECEDENTES
 Estados morbidos, se existirem, que produziram a causa acima registrada, mencionando-se em último lugar a causa básica.

a Devido ou como consequência de: _____
 b Devido ou como consequência de: _____
 c Devido ou como consequência de: _____
 d _____

PARTE II
 Outras condições significativas que contribuíram para a morte, e que não entraram, porém, na cadeia acima.

Tempo aproximado entre o início da doença e a morte: _____
 CID: _____

VIII Causas externas

PROVÁVEIS CIRCUNSTÂNCIAS DE MORTE NÃO NATURAL (Informações de caráter estritamente epidemiológico)

56 Tipo 1 - Acidente 2 - Suicídio 3 - Homicídio 4 - Outros 9 - Ignorado
 57 Acidente do trabalho 1 - Sim 2 - Não 9 - Ignorado
 58 Fonte de informação 1 - Boletim de Ocorrência 2 - Hospital 3 - Família 4 - Outros 9 - Ignorada

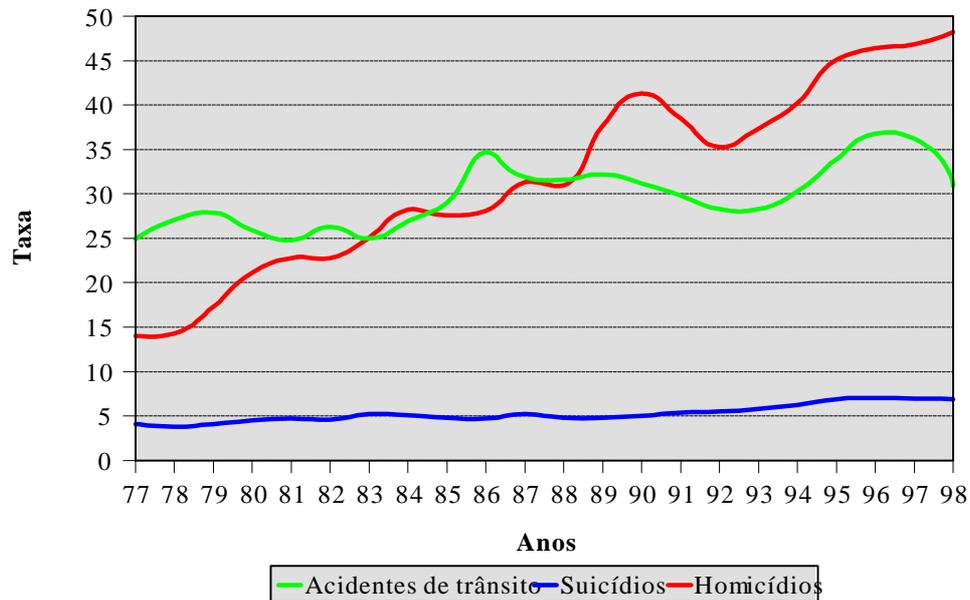
59 Descrição sumária do evento, incluindo o tipo de local de ocorrência

SE A OCORRÊNCIA FOR EM VIA PÚBLICA, ANOTAR O ENDEREÇO

60 Logradouro (Rua, praça, avenida etc.) _____ Código: _____

A análise dessas variáveis tem possibilitado conhecer as estimativas do risco de morrer por causas externas e seus tipos. No Brasil, em fins da década de 70, verifica-se um predomínio das taxas de mortalidade por causas acidentais, principalmente acidentes de trânsito, que, entretanto, em meados dos anos 80 são ultrapassadas pelos óbitos decorrentes de homicídios (Figura 4). Especificamente quanto a estas causas, nota-se que suas taxas, no país, entre 1979 e 1998 tiveram um aumento apreciável que se torna ainda maior se se consideram somente os valores relativos ao sexo masculino.

Figura 4. Taxas* de mortalidade por causas externas segundo tipos, sexo masculino, Brasil, 1977/98.



* Taxas por 100.000 habitantes.

2.4. Outras fontes

◆ Comunicação de Acidente de Trabalho - CAT

A CAT é o instrumento usado nacionalmente para a notificação de acidente do trabalho ao Instituto Nacional de Seguridade Social, para fins de concessão de benefícios. Esse documento representa a principal fonte de informação para o estudo da morbimortalidade ocupacional.

O sistema de informação dela decorrente, entretanto, não é completo, visto que exclui os trabalhadores autônomos, os empregados domésticos e os vinculados a outros

sistemas previdenciários, bem como os que trabalham sem carteira assinada. Esse fato dificulta o estabelecimento do perfil epidemiológico da população trabalhadora no país, razão pela qual algumas propostas estão sendo feitas no sentido, tanto de uma maior abrangência quanto da melhoria dos dados coletados (LAURENTI e MELLO JORGE, 1999).

◆ Sistema Nacional de Informações Tóxico-farmacológicas - SINITOX

Foi instituído pelo Ministério da Saúde em 1980 e originou-se da necessidade de se criar um sistema abrangente, de alcance nacional, capaz de fornecer dados precisos sobre os efeitos de medicamentos e demais agentes tóxicos no país.

Em 1997, estava formado por uma rede de 31 Centros de Controle de Intoxicações, em 16 estados brasileiros. Embora em 1995 tivessem sido registrados, no Brasil, 50.264 casos de intoxicação humana (MS, SINITOX, 1999), o Sistema padece, ainda, de importante sub-notificação, causada, fundamentalmente, pela não obrigatoriedade do registro, pela inexistência de uniformidade em relação aos dados coletados, bem como pelo, ainda, pequeno número de centros existentes no país.

◆ Sistema de Resgate

A inexistência de diretrizes nacionais para o atendimento de emergência, particularmente o pré-hospitalar, levou alguns estados a criarem seus próprios serviços, independentemente de uma linha mestra de planejamento, instalação e operacionalização.

Dessa forma, sem qualquer padronização, criaram-se onde esses serviços existem, formas diferentes de coletar informações. Não há nenhum sistema de informação que congregue esses dados e mesmo os boletins são preenchidos de modo, às vezes, inadequado e incompleto. A título de exemplo, o Sistema de Resgate de São Paulo, relativamente às ocorrências de 1998, assim as distribui (tabela 1).

Tabela 1. Atendimento do Sistema de Resgate segundo tipo, São Paulo, 1998.

Tipo	%
Acid. Trânsito com vítima	27,37
Acid. Trânsito com vítima presa nas ferragens	1,65
Atropelamento	10,32
Acidente pessoal	2,87
Parturiente	3,61
Demente	0,21
Caso Clínico	27,03
Queda	20,35
Tentativa Suicídio	1,39
Aborto	0,26
Lesão Corporal (agressão)	4,93
Estupro	0,01
Total	100,0

2.5. Os atendimentos de emergência e as seqüelas: os dois extremos de uma estatística não conhecida.

Os atendimentos em serviços de emergência (Pronto Socorro) não estão também incluídos em nenhum sistema de informação de base epidemiológica, fato que, evidentemente, sub-dimensiona o estudo de lesões decorrentes de acidentes e violências. ANDRADE, 1996, ao estudar acidentes de transporte terrestre em Londrina, PR, mostrou que, das vítimas conhecidas por diferentes fontes de informação, 92% foram atendidas em Pronto Socorro e, destas, somente 11,8% foram internadas (87,4% tiveram alta no próprio Serviço e 0,8% faleceram nessa Instituição).

Por outro lado, acompanhando as vítimas internadas, pode-se constatar que, segundo o tipo de saída elas podem estar enquadradas nas que esta especifique se o paciente está curado ou apresenta algum tipo de seqüela. Aliás, muitas vezes, nem o próprio prontuário hospitalar registra o fato o que dificulta não só dimensionar o problema, como classificar essas seqüelas segundo uma série de aspectos importantes até do ponto de vista social (FARIAS, 1995).

3. Considerações finais

A alocação que se faz, atualmente, dos acidentes e violências como problema de Saúde Pública, é incontestável. O objetivo de suas políticas públicas deve ser, assim, o de

ações voltadas para a reversão desse quadro, visando à redução da morbi-mortalidade por essas causas. É claro que, devido ao fato de que nessa problemática estão envolvidos diferentes setores, órgãos e segmentos sociais, sua resolução vai implicar, também, o concurso de outras áreas, além da sociedade em geral.

Entretanto, o panorama epidemiológico, relativo ao comportamento de cada tipo de causas externa e cada tipo de vítima, precisa ser estabelecido e, nesse contexto, é necessário que as bases de dados existentes, e/ou que venham a existir, dêem conta de produzir as informações de que se necessitam.

Os sistemas de informação devem ser ágeis e atualizados, além de precisarem estar estruturados de forma integrada, objetivando a vigilância completa desses eventos

BIBLIOGRAFIA

ANDRADE, S.M. Acidentes de transporte terrestre: Uma análise dos eventos e das vítimas, São Paulo, 1998. [Tese de Doutorado apresentada à Faculdade de Saúde Pública da USP].

ARRUDA, D.M.C. Grandes Sistemas Nacionais de Informação em Saúde: revisão e discussão da situação atual. Informe Epidemiológico do SUS, 4: 7-46, 1997.

FARIAS, G.M. Deficiências, incapacidades e desvantagens decorrentes de causas externas: análise dos pacientes internados no IOT-HC FMUSP, 1991. São Paulo, 1995 [Tese de Doutorado – Escola de Enfermagem da USP].

LAURENTI, R. e MELLO JORGE, M.H. Indicadores de mortalidade por acidentes de Trabalho. S.Paulo, 1999 (Trabalho realizado por solicitação do Ministério do Trabalho e Emprego).

LAURENTI, R. e MELLO JORGE, M.H. O Atestado de Óbito. S. Paulo, Centro Brasileiro de Classificação de Doenças, 1996.

MELLO JORGE, M.H. e col. Acidentes e violência no Brasil: II- Análise da mortalidade. Revista de Saúde Pública, 31(Suplemento), São Paulo, 1997.

MELLO JORGE, M.H. e GOTLIEB, S.L.D. As condições de saúde no Brasil: retrospecto de 1979 a 1995. Rio de Janeiro, Ed. FIOCRUZ, 2000.

MINISTÉRIO DA SAÚDE – RIPSA – Rede Interagencial de Informação para a Saúde, 1999 (Internet).

MINISTÉRIO DA SAÚDE, SINITOX. Estatística anual de casos de intoxicação e envenenamento. Brasil, 1998. Brasília, 1999.

OLIVEIRA, H. e PEREIRA, I.P.A. Estatísticas de Mortalidade e Nascidos Vivos: considerações sobre principais problemas. Informe Epidemiológico do SUS, 3: 15-19, 1997.

ORGANIZAÇÃO MUNDIAL DE SAÚDE. Classificação Estatística Internacional de Doenças e Problemas Relacionados à Saúde – 10ª Revisão. São Paulo. Centro da OMS para a Classificação de Doenças em Português, 1995.

TRAVASSOS, C. e LEBRÃO, M.L. Morbidade hospitalar nos jovens. IN CNPD. Jovens acontecendo na trilha das Políticas Públicas. Brasília, 1998.

DIRETORIA DE ESTUDOS SOCIAIS



**UCAM / UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

FORUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

3º Encontro:

**Averiguação e Inquérito Policial; Denúncia e
Abertura de Processo no Ministério Público**

Organização:

Daniel Cerqueira (IPEA)

Julita Lemgruber (CESeC/UCAM)

Leonarda Musumeci (CESeC/UCAM)

AGOSTO DE 2000

FÓRUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

2º Encontro:

AVERIGUAÇÃO E INQUÉRITO POLICIAL; DENÚNCIA E ABERTURA DE PROCESSO NO MINISTÉRIO PÚBLICO

ARTIGOS

- INTRODUÇÃO

- Sistemas de Informações Criminais: construindo uma metodologia de integração de dados e de análise do fluxo da justiça criminal do Estado de São Paulo

Renato Sérgio de Lima

- Averiguação e Inquérito Policial, Denúncia e Abertura de Processo no Ministério Público

Jésus Trindade Barreto Junior

- O Inquérito Policial

Guaracy Mingardi

- Ministério Público – Atribuições e Sistemas de Informações

Marcos José da Hora Faria

SISTEMAS DE INFORMAÇÕES CRIMINAIS: CONSTRUINDO UMA METODOLOGIA DE INTEGRAÇÃO DE DADOS E DE ANÁLISE DO FLUXO DA JUSTIÇA CRIMINAL DO ESTADO DE SÃO PAULO¹.

RENATO SÉRGIO DE LIMA

Mestre em Sociologia pela Universidade de São Paulo; Analista de Projetos da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade. Foi Gerente de Unificação de Informações e Estatísticas da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça (gestões José Carlos Dias e José Gregori).

A centralidade do crime e da violência na vida cotidiana de grande parcela da população do país impõe desafios consideráveis ao planejamento de políticas públicas de Segurança. Contudo, cabe destacar que o crescimento da criminalidade observado, a partir das estatísticas oficiais, pode estar refletindo uma série de outros fenômenos que não o efetivo aumento no cometimento de crimes desta natureza. Vale lembrar que, como fontes de informação, dados estatísticos, em sua maioria produzidos pelo Estado, implicam necessariamente a contextualização dos resultados obtidos. Logo de início é importante ressaltar um ponto-chave na produção sobre o tema no Brasil. Vários estudos e documentos já enfatizaram a inexistência, no país, de sistemas integrados de informações criminais. Ainda hoje, não existe uma tradição de produção sistemática de dados sobre criminalidade e sobre o sistema de justiça criminal, o que em muito dificulta os diagnósticos propostos (Fundação João Pinheiro, 1988; Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo/Seade, 1999).

No caso específico de São Paulo, há uma série de órgãos produtores de informações² e um número considerável de dados à disposição. Contudo, essas informações ou são geradas com finalidades outras que não o acompanhamento estatístico, ou são produzidas na lógica interna de cada uma das várias instâncias de governo e, portanto, não são comparáveis entre si, dificultando a realização de análises adequadas sobre o contexto urbano do crime e da violência e sobre o funcionamento das agências que compõem o sistema de justiça criminal. Já há alguns anos, a Fundação Seade vem reunindo dados e referências sobre a produção de estatísticas e estudos na

1 - Este texto tem por base projeto em execução na Diretoria Adjunta de Produção de Dados, da Fundação Seade, sob supervisão de Luiz Henrique Proença Soares. Os slides apresentados são resultado de processamento especial feito por Lilian Liye Konishi e assessoria de Ana Lucia Pastore Schztmeyer.

² . Dados sobre crimes ou mortes violentas são produzidos/disponibilizados pela Secretaria de Segurança Pública, pela Fundação Seade, pelo Ministério da Saúde, pelo IBGE, pelo Proaim da Prefeitura Municipal de São Paulo e, eventualmente, por universidades e instituições de ensino e pesquisa.

área de Segurança Pública, sistema de justiça criminal, criminalidade e violência, procurando capacitar-se para o desenvolvimento de metodologias de tratamento integrado dessas informações. E é um pouco a partir desta experiência que pretendo discutir o uso e a integração de informações criminais neste Fórum, não no sentido de esgotar todo o estoque de dados existentes ou de fornecer um diagnóstico completo sobre os temas, mas sim no de oferecer um roteiro dos principais desafios que os fenômenos analisados impõem.

Em termos metodológicos, como já foi discutido no primeiro encontro deste Fórum, no que diz respeito ao acompanhamento e à avaliação da tendência da criminalidade, em geral utilizam-se informações sobre ocorrências policiais registradas, as quais, a bem da verdade, carecem de fidedignidade, pois seus registros não refletem a totalidade dos fenômenos, deixando de fora uma parcela não mensurada da realidade. Esta corresponderia às chamadas "cifras ocultas", que podem ser explicadas pelo fato de somente uma parcela das vítimas denunciar, aos distritos policiais³, as ofensas criminais sofridas, pela intervenção de critérios burocráticos de avaliação e desempenho administrativo, pelas "negociações" que ocorrem entre vítimas, agressores e autoridades, bem como pelo provável impacto da implementação de políticas determinadas de segurança pública. Assim sendo, mudanças no comportamento das pessoas em relação à postura diante destes fenômenos poderiam refletir no movimento dos dados oficiais⁴. Entretanto, a despeito de todos os problemas indicados, as séries estatísticas oficiais indicam a tendência da criminalidade, sobretudo quando cobrem um período relativamente longo e, mesmo não correspondendo ao total de crimes cometidos, conseguem detectar a evolução e os movimentos dos crimes durante determinado período (Adorno, 1994; Coelho, 1987; Paixão, 1983; Feiguin & Lima, 1995).

³. É nos distritos policiais, unidade administrativa e operacional da Polícia Civil do Estado de São Paulo, que um crime é oficialmente relatado ao Estado e transforma-se num procedimento administrativo legal (Boletim de Ocorrência). Somente após essa fase é que o Estado toma conhecimento oficial da existência de um crime e, dependendo da avaliação da autoridade policial, pode iniciar uma investigação sobre suas causas e autores. Sabe-se que, muitas vezes, um crime chega ao conhecimento de autoridades policiais, mas não é oficialmente relatado, tendo sua mediação e resolução encaminhadas através de outros mecanismos que não o Sistema de Justiça Criminal.

⁴. Para solucionar este problema adota-se, usualmente, pesquisas de opinião que investigam a incidência criminal junto à população. A aplicação de instrumentos do tipo das Pesquisas de Vitimização pode, quando articulada com as estatísticas oficiais, permitir uma análise mais refinada da realidade, mas também é influenciada por uma série de limitações metodológicas destas pesquisas. Entre elas, uma principal mas não única limitação destaca que o questionamento de determinada amostra da população sobre crimes e

O problema é que, devido às particularidades da forma de organização do sistema de justiça criminal brasileiro, pouca informação pode ser extraída além das estatísticas sobre o movimento da criminalidade. Poucos são os estudos que avaliam o funcionamento do sistema de justiça criminal de forma integrada e numa perspectiva de fluxo, ou seja, analisando quem é absorvido pelo sistema, quais os crimes cometidos e qual o tratamento dispensado. Esta perspectiva foi inaugurada no Brasil pelo Prof. Antonio Luís Paixão, que era ligado à UFMG e a Fundação João Pinheiro, e teve desdobramentos em alguns outros trabalhos acadêmicos (Sérgio Adorno, do NEV/USP; Joana Vargas, da Unicamp; e Heleiéth Safioti, da PUC/SP). Contudo, ao que tudo indica, estes trabalhos não lograram sucesso em influenciar as políticas públicas da área e provocar a integração das informações de todas as instâncias e poderes que lidam com justiça criminal no país. Não existe nenhuma análise que consiga dar uma visão ampla do funcionamento deste sistema e enfrentar esta limitação é um dos objetivos que vêm sendo perseguidos pela Fundação Seade.

Nesta linha, a Fundação Seade obteve autorização do Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo e das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e de Administração Penitenciária, além de ter firmado convênio com o Ministério Público Estadual, para produzir um diagnóstico do “Estado das Artes” das estatísticas produzidas no âmbito destas instituições e verificar a possibilidade de uma análise integrada dos dados disponíveis. Aproveitando uma decisão comercial da empresa de processamento de dados do Estado de São Paulo - Prodesp, tomada na década de 80, que integrou todas as bases de segurança pública e justiça criminal, independentemente de quem era o “cliente”, está sendo possível desenhar um modelo de integração de dados e de análise do fluxo da justiça criminal do estado, desde 1976.

MOSTRAR SLIDE 1

Assim, o trabalho com a Documentação do Sistema de Justiça e Segurança da Fundação Seade, composto pelos dados fornecidos pela Prodesp, deverá gerar uma análise ampla do fluxo da Justiça Criminal para o Estado de São Paulo que, inclusive, poderá servir de piloto para a constituição do Módulo de Estatísticas Criminais do Infoseg - por se tratar das mesmas informações que alimentam o Infoseg e, ainda, do banco de dados dos Cadastros Geral, de Processos e de Inquéritos do Sistema Criminal

violência parte do pressuposto que a pessoa perguntada saiba o que é o crime perguntado e que ela o reconheça como tal (Lima, 1997).

permitem uma série de cruzamentos de dados que podem nos oferecer uma visão do funcionamento da justiça.

Inicialmente, foi possível delinear três recortes analíticos, a partir dos quais deverão surgir novos desdobramentos e recortes. São eles:

1. Fluxo de Justiça propriamente dito, isto é, um estudo das trajetórias dos indivíduos no interior do Sistema Criminal, desde a ocorrência policial até o cumprimento da pena no sistema penitenciário, passando pelo inquérito, processo e execução criminal. Este tipo de análise permite visualizar, em termos estatísticos, as quebras, os afunilamentos e as rupturas que ocorrem no funcionamento do Sistema Criminal. Além disso permite o cruzamento de informações biográficas e processuais, gerando análises sobre o movimento da criminalidade e as respostas institucionais que são dadas aos crimes e aos criminosos. Podem-se cruzar, entre outras, informações sobre sexo, naturalidade, profissão, cor da pele do indivíduo com o tipo de crime cometido, a sentença proferida, a duração da pena, o tipo de estabelecimento em que a pena foi cumprida, os benefícios concedidos. Podem-se ainda cruzar apenas as informações processuais, fornecendo um retrato da atuação da Justiça.
2. Contextualização sócio-econômica e demográfica da criminalidade absorvida pelo Sistema de Justiça. Isto resulta do cruzamento dos dados biográficos daqueles que ingressam no Sistema Criminal com outras bases de dados como por exemplo condições de vida, desemprego, migração, etc.
3. Perfil das instituições. A riqueza de informações que podem ser produzidas nos leva a um quadro do que são as instituições da Justiça e do Sistema Penitenciário no Estado de São Paulo. A eficácia do Sistema de Justiça Criminal pode ser debatida através da análise de dados sobre a estrutura administrativa das instituições, quantidade de processos, número de servidores, tempo de duração dos processos, vagas em penitenciárias, entre outros. Com isso, espera-se acumular informações que possam orientar o planejamento de políticas públicas e estratégias institucionais para a prevenção e mediação dos conflitos de natureza criminal.

Enfim, a riqueza deste tipo de análise é enorme e, como exemplo, os slides apresentados a seguir podem dar uma idéia do potencial de uso dos dados e das vantagens de integração das informações.

DEMAIS SLIDES

MUDANÇAS LEGISLATIVAS

Analisando dados sobre reincidência e sobre fluxo carcerário, observa-se que, se a rotatividade de sentenciados não é grande, a de indivíduos é menor ainda, pois uma mesma pessoa, via de regra, faz mais do que uma passagem pelo sistema ao longo da vida (Alesp e Seade, 1999). Este entrave no fluxo carcerário tem sido ainda mais agravado após a aprovação da Lei dos Crimes Hediondos (Lei nº 8.072/90) - acrescida pelas Leis 8.930/94 e 9.677/98 - que prevê o cumprimento integral da pena em regime fechado, diminuindo a rotatividade de boa parte das vagas nas penitenciárias paulistas. A exigüidade de vagas para o regime semi-aberto e a dificuldade de manter programas em meio aberto inviabilizam a progressão da pena prevista na lei. Dois tipos de distorções resultam dessa situação: ou alguns indivíduos permanecem presos no regime fechado quando deveriam estar no semi-aberto, ou alguns são postos em liberdade sem completar o ciclo da progressão.

Nesta linha, a Secretaria de Administração Penitenciária demonstrou interesse num estudo que, com base nas informações contidas neste projeto, avalie o impacto de determinadas políticas públicas ou propostas legislativas nas várias esferas do sistema de justiça criminal, em especial o novo projeto de Código Penal. A idéia é saber como a legislação proposta ajudaria a desobstruir o sistema de justiça criminal e qual seria o incremento populacional no sistema carcerário paulista, afinal alguns especialistas indicam que esta população carcerária poderia dobrar num curto espaço de tempo (de 80.000 presos para mais de 150.000). Se isto se confirmar, a questão que se coloca é dimensionar os recursos necessários para atender tal demanda e avaliar se a relação custo/benefício justifica esta reforma. Estamos desenhando este estudo e em breve podemos trazer novos subsídios à discussão.

Bem, eu gostaria novamente de agradecer o convite para participar deste Fórum e espero que as discussões realizadas no âmbito do Fórum permitam suscitar iniciativas que procurem integrar informações. Para além do investimento em tecnologia da informação, que tem sido a tônica do Governo Federal no Infoseg, por exemplo, é necessário pensar uma política de informações criminais, que englobe todas as instituições do sistema e que estimule uma discussão sobre a qualidade, a integridade e a correção das informações. Ao meu ver, este modelo proposto pela Fundação Seade atende a esses objetivos, mas muito mais ainda deve ser feito. Muito obrigado!.

BIBLIOGRAFIA

BRASIL. Ministério da Justiça (1995). Censo Penitenciário Nacional. Brasília.

- _____ (2000). Sistema Integrado de Informações em Justiça e Segurança Pública - Infoseg. Brasília.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1987). Indicadores sociais de criminalidade. Belo Horizonte. (Relatório de Pesquisa).
- FUNDAÇÃO SEADE (Vários anos). Anuário estatístico do Estado de São Paulo. São Paulo.
- _____/Universidade de São Paulo. Núcleo de Estudos da Violência (1995). O jovem e a criminalidade urbana em São Paulo. São Paulo. (Relatório de Pesquisa).
- LIMA, Renato Sérgio de. (1997). Acesso à Justiça e reinvenção do espaço público: saídas possíveis de pacificação social. Revista São Paulo em Perspectiva, São Paulo, 11(3): jul-set. pp. 86-91.
- POMPEU, João Cláudio B. (2000). Levantamento de registros de homicídios no Brasil (1979-98). Brasília: Ministério da Justiça. (Relatório da Secretaria Nacional de Segurança Pública).
- SAFFIOTI, Heleieth (1994). Violência de gênero no Brasil atual. Estudos Feministas, 2º semestre, p 443-461. número especial
- SÃO PAULO (Estado). Assembléia Legislativa/ FUNDAÇÃO SEADE (1999). Fórum São Paulo Século XXI: Caderno Segurança. São Paulo.

AVERIGUAÇÃO E INQUÉRITO POLICIAL, DENÚNCIA E ABERTURA DE PROCESSO NO MINISTÉRIO PÚBLICO

JÉBUS TRINDADE DE BARRETO JUNIOR

Exposição no Fórum de Debates “Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre Bases de Dados e Questões Metodológicas”, promovido pelo IPEA – Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas e Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes, no Rio de Janeiro, RJ, dia 25 de agosto de 2000.

Posição no evento: Tema proposto: “Averiguação e Inquérito Policial, Denúncia e Abertura de Processo no Ministério Público” (*sic*). Enfoque do expositor: “Processualidade e interação entre polícia e o Ministério Público” (*sic*).

Expositor: Jébus Trindade Barreto Junior, Delegado de Carreira da Polícia Civil de Minas Gerais, Classe Especial, ex-Secretário Executivo do Conselho de Segurança Pública da Região Sudeste, Assessor Especial do Secretário da Segurança Pública, Chefe da Divisão Psicopedagógica da Academia de Polícia Civil de Minas Gerais, ex-Vice Presidente da Associação dos Delegados de Carreira da Polícia Civil de Minas Gerais, ex-Secretário Geral do Conselho Estadual de Trânsito e professor da Acadepol. Telefones: (31) 379.5027; (31) 379.5023. E:mail: jj.gab@sesp.mg.gov.br

SENHORAS E SENHORES,

MEUS CUMPRIMENTOS AOS DIRIGENTES E PESQUISADORES DO IPEA POR ESTA INICIATIVA QUE, AFINAL, PROJETA ESTA CASA PARA A DESAFIANTE QUESTÃO DA SEGURANÇA PÚBLICA, DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE. CERTAMENTE, A PRODUÇÃO CIENTÍFICA A RESPEITO DA TEMÁTICA RECEBE, COM ESTE NOVO ATOR, UM APORTE DE QUALIDADE INESTIMÁVEL.

EXTERNO MEUS SINCEROS AGRADECIMENTOS PELA OPORTUNIDADE, DEBITANDO A MINHA PRESENÇA NESTE ENCONTRO, EU DIRIA, À IMPRUDENTE INDICAÇÃO DE AMIGOS, COMO OS PROFESSORES CLÁUDIO BEATO, DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS, E JAQUELINE MUNIZ, DO CENTRO DE ESTUDOS DE SEGURANÇA E CIDADANIA DA UNIVERSIDADE CÂNDIDO MENDES, QUE VIRAM UTILIDADE NA PARTICIPAÇÃO DIRETA, AQUI, DE UM PROFISSIONAL DA ÁREA DE SEGURANÇA DO CIDADÃO. POR ISTO MESMO E ANTES DE TUDO, QUERO ENFATIZAR A MINHA CONDIÇÃO DE SIMPLES PROFISSIONAL DO SETOR DE POLÍCIA, ONDE ATUO HÁ QUASE DUAS DÉCADAS E, PORTANTO, CONTAR COM A MAIOR CONDESCENDÊNCIA DESTE PÚBLICO QUALIFICADO POR EXPERIMENTADOS PESQUISADORES E INTELLECTUAIS. ISTO PORQUE, NA VERDADE E QUANDO MUITO, O MÁXIMO QUE ME ATRIBUO É A VIRTUDE DE

UM OBSERVADOR COMUM BASTANTE CRÍTICO MAS, RESSALTO, NÃO PRATICO ESTA QUALIDADE COM OS INSTRUMENTOS SEGUROS DA RAZÃO METÓDICA, COMO O FAZ O CIENTISTA SOCIAL. DESTA FORMA, O QUE TENHO A OFERECER SÃO AS IMPRESSÕES – MERAS IMPRESSÕES - DE ALGUÉM QUE VIVE O COMPLEXO COTIDIANO DA INSERÇÃO DO APARELHO DE POLÍCIA NOS CENÁRIOS DA VIOLÊNCIA E DA CRIMINALIDADE. QUE PRIVEM A MINHA ABORDAGEM, PORTANTO, DOS RIGORES PRÓPRIOS DO OLHAR ACADÊMICO.

Começaria, buscando contextualizar esta fala, destacando a fragmentação do chamado sistema de justiça criminal, cuja idealizada articulação esbarra na ausência de política que estabeleça uma ética e uma técnica solidária entre as instituições públicas responsáveis pelos diversos campos da ação preventiva e repressiva sobre a criminalidade. Esta situação muitas vezes ultrapassa a mera assincronia, estendendo-se para o terreno dos antagonismos, da disputa pela hegemonia no respectivo espaço público. Considero importante destacar este aspecto, sobretudo no que concerne à dita inexistência de uma técnica de articulação, porque é justamente aí que vai se expandir o vazio de uma política estrutural de informações sobre o fenômeno da violência e da criminalidade, o que propiciaria o ajuste sistêmico dos passos de cada ator estatal envolvido e, por extensão, da sociedade civil e centros de pesquisa, cuja participação no processo é essencial.

O TEMA PROPOSTO CONCENTRA-SE NO INSTITUTO DO INQUÉRITO POLICIAL. NÃO OBSTANTE ESTE FÓRUM JÁ VIR CONSOLIDANDO UMA TRAJETÓRIA QUE DEMARCA OS CAMPOS DE AÇÃO DE CADA INTEGRANTE DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL, É OPORTUNO INICIAR PONTUANDO O LUGAR DAS INVESTIGAÇÕES POLICIAIS NO FLUXO PROCEDIMENTAL DA INTERVENÇÃO DO ESTADO SOBRE FATO CRIMINAL. COMO É NOTÓRIO, O CRIME É INVESTIGADO, SALVO POUCAS EXCEÇÕES, PELAS POLÍCIAS CIVIS, NO ÂMBITO DOS ESTADOS FEDERADOS E PELA POLÍCIA FEDERAL, NO ÂMBITO DA UNIÃO. ESTAS ORGANIZAÇÕES REALIZAM AQUELO A QUE O DIREITO DENOMINA POLÍCIA JUDICIÁRIA, ISTO É, FUNDAMENTALMENTE A ATIVIDADE DE EXECUÇÃO DA PESQUISA PRELIMINAR À AÇÃO PENAL EM JUÍZO. PORTANTO, TEMOS QUE NOS ATER AO CARÁTER DUAL DO SISTEMA PERSECUTÓRIO VIGENTE: UMA FASE EXTRA-JUDICIAL, PRATICADA POR ÓRGÃOS DO PODER EXECUTIVO E OUTRA FASE QUE SE DESENVOLVE

NO JUÍZO CRIMINAL, PORTANTO, SOB ÓRGÃO DO PODER JUDICIÁRIO COM A PARTICIPAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO.

NA EXPOSIÇÃO DE MOTIVOS DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL, DE 1941, O ENTÃO MINISTRO DA JUSTIÇA, FRANCISCO CAMPOS, ASSIM SE PRONUNCIOU:

“FOI MANTIDO O INQUÉRITO POLICIAL COMO PROCESSO PRELIMINAR OU PREPARATÓRIO DA AÇÃO PENAL, GUARDADAS AS SUAS CARACTERÍSTICAS ATUAIS. O PONDERADO EXAME DA REALIDADE BRASILEIRA, QUE NÃO É APENAS A DOS CENTROS URBANOS, SENÃO TAMBÉM A DOS REMOTOS DISTRITOS DAS COMARCAS DO INTERIOR, DESACONSELHA O REPÚDIO DO SISTEMA VIGENTE.

O PRECONIZADO *JUÍZO DE INSTRUÇÃO*, QUE IMPORTARIA LIMITAR A FUNÇÃO DA AUTORIDADE POLICIAL A PRENDER CRIMINOSOS, AVERIGUAR A MATERIALIDADE DOS CRIMES E INDICAR TESTEMUNHAS, SÓ É PRATICÁVEL SOB A CONDIÇÃO DE QUE AS DISTÂNCIAS DENTRO DO SEU TERRITÓRIO DE JURISDIÇÃO SEJAM FÁCIL E RAPIDAMENTE SUPERÁVEIS. PARA ATUAR PROFICUAMENTE EM COMARCAS EXTENSAS, E POSTO QUE DEVA SER EXCLUÍDA A HIPÓTESE DE CRIAÇÃO DE JUIZADOS DE INSTRUÇÃO EM CADA SEDE DO DISTRITO, SERIA PRECISO QUE O JUIZ INSTRUTOR POSSUÍSSE O DOM DA UBIQUÍDADE. DE OUTRO MODO, NÃO SE COMPREENDE COMO PODERIA PRESIDIR A TODOS OS PROCESSOS NOS PONTOS DIVERSOS DA SUA ZONA DE JURISDIÇÃO, A GRANDE DISTÂNCIA UNS DOS OUTROS E DA SEDE DA COMARCA, DEMANDANDO, MUITAS VEZES, COM OS MOROSOS MEIOS DE CONDUÇÃO AINDA PRATICADOS NA MAIOR PARTE DO NOSSO *HINTERLAND*, VÁRIOS DIAS DE VIAGEM. SERIA IMPRESCINDÍVEL, NA PRÁTICA, A QUEBRA DO SISTEMA: NAS CAPITAIS E NAS SEDES DE COMARCA EM GERAL, A IMEDIATA INTERVENÇÃO DO JUIZ INSTRUTOR, OU A *INSTRUÇÃO ÚNICA*; NOS DISTRITOS LONGÍNQUOS, A CONTINUAÇÃO DO SISTEMA ATUAL. NÃO CABE, AQUI, DISCUTIR AS PROCLAMADAS VANTAGENS DO JUÍZO DE INSTRUÇÃO. PRELIMINARMENTE, A SUA ADOÇÃO ENTRE NÓS, NA ATUALIDADE, SERIA INCOMPATÍVEL COM O CRITÉRIO DE UNIDADE DA LEI PROCESSUAL. MESMO, PORÉM, ABSTRAÍDA ESSA CONSIDERAÇÃO, HÁ EM FAVOR DO INQUÉRITO POLICIAL, COMO *INSTRUÇÃO PROVISÓRIA* ANTECEDENDO À PROPOSITURA DA

AÇÃO PENAL, UM ARGUMENTO DIFICILMENTE CONTESTÁVEL: É ELE UMA GARANTIA CONTRA APRESSADOS E ERRÔNEOS JUÍZOS, FORMADOS QUANDO AINDA PERSISTE A TREPIDAÇÃO MORAL CAUSADA PELO CRIME OU ANTES QUE SEJA POSSÍVEL UMA EXATA VISÃO DE CONJUNTO DOS FATOS, NAS SUAS CIRCUNSTÂNCIAS OBJETIVAS E SUBJETIVAS. POR MAIS PERSPICAZ E CIRCUNSPERTA, A AUTORIDADE QUE DIRIGE A INVESTIGAÇÃO INICIAL, QUANDO AINDA PERDURA O ALARMA PROVOCADO PELO CRIME, ESTÁ SUJEITA A EQUÍVOCOS OU FALSOS JUÍZOS A *PRIORI*, OU A SUGESTÕES TENDENCIOSAS. NÃO RARO, É PRECISO VOLTAR ATRÁS, REFAZER TUDO, PARA QUE A INVESTIGAÇÃO SE ORIENTE NO RUMO CERTO, ATÉ ENTÃO DESPERCEBIDO. POR QUE, ENTÃO, ABOLIR-SE O INQUÉRITO PRELIMINAR OU INSTRUÇÃO PROVISÓRIA, EXPONDO-SE A JUSTIÇA CRIMINAL AOS AZARES DO *DETETIVISMO*, ÀS MARCHAS E CONTRAMARCHAS DE UMA INSTRUÇÃO IMEDIATA E ÚNICA? PODE SER MAIS EXPEDITO O SISTEMA DE UNIDADE DE INSTRUÇÃO, MAS O NOSSO SISTEMA TRADICIONAL, COM O INQUÉRITO PREPARATÓRIO, ASSEGURA UMA JUSTIÇA MENOS ALEATÓRIA, MAIS PRUDENTE E SERENA.” (GRIFEI)

FUGINDO DELIBERADAMENTE DE CONCEITOS ESTRITAMENTE JURÍDICOS, EU DIRIA QUE O FATO CRIMINAL, ANTES QUE ASSIM SEJA FORMALMENTE CONSIDERADO, É UM DRAMA INDIVIDUAL OU COMUNITÁRIO QUE, TÃO LOGO ACONTECIDO, PROVOCA UMA NOTÍCIA QUE CHEGA, NA MAIOR PARTE DAS VEZES À POLÍCIA OSTENSIVA, NO BRASIL, A POLÍCIA MILITAR. OU, POR OUTRAS VEZES, DIRETAMENTE À POLÍCIA DE INVESTIGAÇÕES, ISTO É, ÀS POLÍCIAS CIVIS OU MESMO, RESIDUALMENTE, À POLÍCIA FEDERAL (DIGO “RESIDUALMENTE” PORQUE AS COMPETÊNCIAS DESTA ÚLTIMA, EMBORA FORMALMENTE SUBMETIDAS À MESMA LÓGICA E PRESCRIÇÕES LEGAIS DA POLÍCIA JUDICIÁRIA, EM GERAL ESCAPAM DA ROTINA DA CHAMADA CRIMINALIDADE COMUM, VIOLENTA OU NÃO, MAS QUE EM QUALQUER HIPÓTESE É AQUELA QUE AFETA MAIS DIRETAMENTE O COTIDIANO DAS PESSOAS E GRUPOS).

Neste caso – o da ocorrência do crime - em que pontualmente fracassou o ideal de prevenção, a polícia ostensiva tem a função de intervir no cenário do conflito, segundo o plano normativo de suas técnicas de ação, visando a minimizar os efeitos do fato, ordenar

racionalmente os dados obtidos no calor da intervenção e, pois submetê-los, por meio de boletim escrito (e, se for o caso, conduzindo pessoas e objetos relacionados) à polícia de investigações. Estamos, aqui, no instante da abordagem estatal imediata, que acontece no ápice das tensões próprias de cada episódio criminal. Ainda neste mesmo plano, devo lembrar que o próprio cidadão também pode recorrer diretamente à Polícia Civil, oferecendo seu relato, sua reclamação, realizando aquilo que o jargão popular chama de queixa. O mesmo se dá com o Ministério Público e o Poder Judiciário, cujas autoridades devem requisitar a providência investigativa, quando o fato inquinado lhes chegar ao conhecimento de algum modo. Em quaisquer das hipóteses, a consequência é a deflagração do procedimento investigativo pela Polícia Civil, isto é, o início do inquérito policial.

O IMPORTANTE É PERCEBERMOS QUE A NOTÍCIA É A IGNIÇÃO DO PROCEDIMENTO INVESTIGATIVO. É UM DOS TEMAS FUNDAMENTAIS NO ENCADEAMENTO EFICAZ DAS AÇÕES DOS ÓRGÃOS PÚBLICOS DO SISTEMA É A QUALIDADE DA NOTÍCIA. ESTE ASSUNTO FOI DISCUTIDO NO ENCONTRO PASSADO E SUPONHO QUE DEVIDAMENTE APROFUNDADO, EMBORA EU NÃO SAIBA SE O ENFOQUE SE APROXIMA DESTA QUE ORA SUSTENTO. DE QUALQUER MODO, ENQUANTO RESULTADO DE UMA PRIMEIRA APROXIMAÇÃO QUE FAZ A POLÍCIA OSTENSIVA SOBRE O FATO CRIMINAL, A NOTÍCIA COMPOSTA POR ELA É O RESULTADO DE UMA SÉRIE DE AÇÕES COMPLEXAS QUE, A DEPENDER DA PRÓPRIA QUALIDADE, INCREMENTARÃO O PASSO SEGUINTE, O PASSO INVESTIGATIVO. DE OUTRO MODO, PODER-SE-IA DIZER QUE QUANTO MAIS ADSTRITA A PADRÕES TÉCNICOS FOR A ABORDAGEM OSTENSIVA, MAIS CHANCES ELA TEM DE APREENDER COM RIGOR OS ELEMENTOS DE INFORMAÇÃO CAPTADOS A CADA ACIONAMENTO QUE RECEBE. DESTA CONSIDERAÇÃO, DECORRE A EXIGÊNCIA DE MODELOS DE ARTICULAÇÃO ENTRE A POLÍCIA OSTENSIVA E A POLÍCIA DE INVESTIGAÇÕES, FATO TRADICIONALMENTE TRATADO NA FRIEZA DE CÂNONES ESSENCIALMENTE JURÍDICO-FORMAIS, GENÉRICOS E, POIS, MUITO POUCO SUJEITOS AOS RIGORES DE PROTOCOLOS TÉCNICOS-CIENTÍFICOS SOLIDÁRIOS ENTRE AS ORGANIZAÇÕES.

AFIRMEI CERTA VEZ QUE

“UMA DAS QUESTÕES QUE SE DESTACAM NA PRÁTICA E QUE ACABA PERCEBIDA NO IMAGINÁRIO POPULAR É A BAIXA QUALIDADE TÉCNICA DO APARELHO POLICIAL E A POUCA VISIBILIDADE DE SEU COMPROMISSO ÉTICO COMO INSTRUMENTO DE AÇÕES PELA SOLUÇÃO PACÍFICA DOS CONFLITOS. ESTAS DEFICIÊNCIAS, EM TERMOS GERAIS, SE REVELAM: PRIMEIRO, PELO ANACRONISMO DOS PARADIGMAS DOUTRINÁRIOS E OPERATIVOS DAS POLÍCIAS; SEGUNDO, PELA ASSIMETRIA DE VALORES E PROCEDIMENTOS QUE CADA QUAL PRÁTICA, OFICIAL E OFICIOSAMENTE. PARTINDO DAÍ, SURGE A DEMANDA PELA MAIOR QUALIFICAÇÃO DAS ESTRUTURAS ORGÂNICAS DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS E DOS SEUS SERVIDORES, DE MODO A QUE SE POSSA PENSAR, COMO POLÍTICA PÚBLICA, NUM SISTEMA HOMOGÊNEO, DO PONTO DE VISTA DA EFICIÊNCIA E EFICÁCIA DAS INSTITUIÇÕES.”

CONTINUEI:

“O ANACRONISMO E A ASSIMETRIA EM DESTAQUE SE REVELAM POR DISTORÇÕES HISTÓRICAS QUE PODERIAM SER ASSIM ENFEIXADAS:

- INEXISTÊNCIA DE UMA DEFINIÇÃO PARADIGMÁTICA DO CICLO COMPLETO DA AÇÃO POLICIAL [POLÍCIA OSTENSIVA E POLÍCIA DE INVESTIGAÇÕES], CONTEMPLANDO-SE AÍ O PAPEL DE OUTROS ATORES PÚBLICOS E PRIVADOS;**
- INEXISTÊNCIA DE PROTOCOLOS DE INTERAÇÃO SISTÊMICA ENTRE AS POLÍCIAS, NAS COMPLEXAS FASES DO CICLO EM QUESTÃO.**

[ESTE É O VAZIO] DE UMA POLÍTICA SISTEMÁTICA PARA A AÇÃO POLICIAL NO PAÍS. COM EFEITO, AINDA QUE A CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988 TENHA SIDO EXPLÍCITA COM O INOVADOR CAPÍTULO SOBRE A SEGURANÇA PÚBLICA, DENTRO DO TÍTULO DA DEFESA DO ESTADO E DAS INSTITUIÇÕES DEMOCRÁTICAS, TUDO FICOU NA ESTRITA DEPENDÊNCIA DA REGULAMENTAÇÃO QUE ELA MESMA PREVIU NO PARÁGRAFO 7º DO ARTIGO 144. EM OUTRAS PALAVRAS, A NAÇÃO FICOU PRIVADA DA NORMA JURÍDICA

INFRACONSTITUCIONAL QUE DEFINIRIA O CARÁTER SISTÊMICO DA AÇÃO POLICIAL, INTEGRANDO FORMALMENTE OS PAPÉIS QUE ELA GENERICAMENTE DISTRIBUIU ÀS POLÍCIAS ESTADUAIS E ÀS FEDERAIS, VALE DIZER, ÀQUELAS QUE TÊM A MISSÃO DO TRABALHO OSTENSIVO E AS QUE TÊM A MISSÃO DO TRABALHO INVESTIGATÓRIO. SERIA DE SE ESPERAR QUE TAL LEI [OU TAIS LEIS] ERIGISSE(M) CONCEITOS ALINHADOS SOBRE OS DOIS GRANDES RAMOS DO FAZER POLICIAL, VALE REPETIR, O OSTENSIVO E O DE INVESTIGAÇÃO, DEFININDO AÍ O MENCIONADO CICLO COMPLETO DA AÇÃO POLICIAL.”

POR ISTO, PROCEDIMENTOS COMO A CHAMADA AVERIGUAÇÃO, EXPRESSAMENTE MENCIONADA NO PROGRAMA DESTE FÓRUM, SÃO RESULTADO DO EMPIRISMO COM QUE SE REALIZAM OS PASSOS DA AÇÃO POLICIAL. NA VERDADE, A AVERIGUAÇÃO É UMA FIGURA ESTRANHA AO ORDENAMENTO FORMAL, ENTRETANTO, PRATICADA COM MUITA FREQUÊNCIA COMO MODO DE SUPERAR A EVENTUAL PRECARIÉDADE DA NOTÍCIA INICIAL, TORNANDO-A MAIS APROPRIADA A UM, DIGAMOS, JUÍZO RACIONAL DE ADMISSIBILIDADE E CONSISTÊNCIA DO FATO DESCRITO. QUERO DIZER COM ISTO QUE, A DEPENDER DA QUALIDADE DO RELATO PRELIMINAR, TEM-SE TAL OBSCURIDADE OU CONTRADIÇÕES INTRÍNSECAS DELE MESMO, QUE UM PRÉVIO EXERCÍCIO DE DEFINIÇÃO DO CENÁRIO CRIMINAL SE IMPÕE, NA JUSTIFICATIVA DE QUE SE DÊ UM MÍNIMO DE SUBSTÂNCIA À INAUGURAÇÃO DO INQUÉRITO POLICIAL, QUE É UM PROCEDIMENTO FORMAL. NESTE SENTIDO, EU PARTICULARMENTE ENTENDO QUE TODA INVESTIGAÇÃO DEVE ESTAR ABRIGADA DESDE LOGO PELA OFICIALIZAÇÃO DO RESPECTIVO INQUÉRITO, JUSTAMENTE PORQUE O INQUÉRITO NÃO É UM INSTRUMENTO ACUSATÓRIO, MAS SIM UM INSTRUMENTO DE DEMONSTRAÇÃO RACIONALMENTE ORDENADA DE UM FATO CONCRETO CUJAS CARACTERÍSTICAS SE AJUSTAM À DESCRIÇÃO LEGAL DE UM COMPORTAMENTO CRIMINAL. ASSIM, A POSSÍVEL INCONSISTÊNCIA DE UMA NOTÍCIA PODE SER DE TAL MONTA QUE INVIABILIZE A DEFLAGRAÇÃO DE PASSOS INVESTIGATIVOS EFICAZES, DE MODO QUE O INQUÉRITO POR ALI SE FINDA, SOB O OLHAR DO MINISTÉRIO PÚBLICO, EM JUÍZO, ONDE PODE AGUARDAR O SURGIMENTO DE NOVOS INDICADORES.

ASSIM, MESMO QUE A NOTÍCIA SEJA GRAVEMENTE OBSCURA, NADA IMPEDE QUE CONSTITUA OBJETO DA INAUGURAÇÃO OFICIAL DO INQUÉRITO SOB O ENUNCIADO GENÉRICO DO FATO RELATADO. NESTA HIPÓTESE, AQUILO A QUE CHAMEI DE JUÍZO DA

CONSISTÊNCIA DO RELATO INICIAL, NO CASO, UM JUÍZO NEGATIVO DA CONSISTÊNCIA, SE FARÁ POR DEMONSTRAÇÃO DENTRO DO PRÓPRIO INSTRUMENTO ESCRITO QUE, NESTE CASO, NÃO PROPICIOU O AVANÇO DA INVESTIGAÇÃO. ASSIM, GARANTE-SE A DEMONSTRAÇÃO QUALITATIVA DOS ESFORÇOS PROFISSIONAIS, DE NATUREZA TÉCNICO-CIENTÍFICA, EM BUSCA DO DESVELAMENTO DO FATO. ESTE ASPECTO É, POIS, PARTICULARMENTE IMPORTANTE, PORQUE O DESCOMPASSO DAS CIFRAS DE CADA ORGANIZAÇÃO SE EXPLICA EXATAMENTE PELA PLURALIDADE DE PROCEDIMENTOS NÃO HOMOLOGADOS FORMALMENTE E A AUSÊNCIA DE UMA POLÍTICA TECNICAMENTE ADEQUADA NA CONSOLIDAÇÃO DOS DADOS. ASSIM, SE O INQUÉRITO FOSSE NECESSARIAMENTE INAUGURADO EM CADA CASO, AINDA QUE DEBAIXO DE NOTÍCIA PRECÁRIA, PODER-SE-IA ALINHAR COERENTEMENTE CADA NOTIFICAÇÃO INICIAL (BOLETINS DE OCORRÊNCIA, “QUEIXAS”, REQUISIÇÕES MINISTERIAIS OU JUDICIAIS, ETC.), ATÉ O FINAL DA AÇÃO INVESTIGATIVA. DAÍ PARA DIANTE, O MESMO ALINHAMENTO PRECISARIA SER OBSERVADO, ATÉ QUE SE ENCERRE COMPLETAMENTE O CICLO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL, ISTO É, ATÉ A DECISÃO FINAL IRRECORRÍVEL DO JUDICIÁRIO.

HÁ UMA TENDÊNCIA SURGIDA EM MINAS GERAIS MAS QUE VEM SE AFIRMANDO NOOUTRAS UNIDADES DA FEDERAÇÃO, QUE BUSCA A SISTEMATIZAÇÃO DO CICLO COMPLETO DA AÇÃO POLICIAL PELO ALINHAMENTO DAS ATIVIDADES DE ENSINO E PESQUISA, INFORMAÇÕES E CONTROLE DE QUALIDADE, CONFORME MOSTRA O ESQUEMA EXIBIDO A SEGUIR:

PROCESSUALIDADE E INFORMAÇÕES NA FASE DA INVESTIGAÇÃO POLICIAL

EXPOSITOR: Jésus Trindade Barreto Júnior

SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA DE MINAS GERAIS

**CAMPOS DE SISTEMATIZAÇÃO DO CICLO COMPLETO DA INVESTIGAÇÃO POLICIAL
OSTENSIVA E INVESTIGATÓRIA**



TAL CONCEPÇÃO BUSCA, NA PRÁTICA, A FUSÃO DAS ESCOLAS DE POLÍCIA, DAS RESPECTIVAS ÁREAS DE INFORMAÇÃO E DOS SEUS ÓRGÃOS DE CONTROLE INTERNO. ACREDITA-SE QUE ESTE MODELO POSSA FORJAR O AJUSTE SISTÊMICO, FUNDADO SOBRETUDO NA COERÊNCIA DO ENSINO E PESQUISA NO ÂMBITO DAS ORGANIZAÇÕES, DA MESMA POLÍTICA DE CAPTAÇÃO, ANÁLISE E DIFUSÃO DE DADOS E, FINALMENTE, PELA SUPERVISÃO SOLIDÁRIA DOS MÉTODOS NORMALIZADOS EM CONJUNTO PELAS ORGANIZAÇÕES. A PREVISÃO, DESTA FORMA, É QUE OS ATOS FINALÍSTICOS SE EXERÇAM SOB O RIGOR DO MÉTODO CIENTÍFICO, DEBAIXO DE UM ARRANJO INSTITUCIONAL QUE PRIVILEGIA A SOLIDARIEDADE ÉTICA E TÉCNICA DAS ORGANIZAÇÕES. NESTE SENTIDO, O CAMPO DAS INFORMAÇÕES POLICIAIS E DE SEGURANÇA PÚBLICA ABARCARIA TODA A MASSA DE DADOS PRODUZIDOS AO LONGO DE TODO O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL, NO SEUS COMPLEXOS PASSOS, VENCENDO O EMPIRISMO, AS IMPROVISAÇÕES, A ASSIMETRIA. ALÉM, É CLARO, DE SE ARTICULAR COM OS CENTROS DE PESQUISA E OUTROS ATORES EMPENHADOS NA CONSTRUÇÃO E EXECUÇÃO DE POLÍTICAS SOCIAIS.

MAS O INQUÉRITO POLICIAL É UMA INSTITUIÇÃO DO DIREITO PROCESSUAL PENAL. PORTANTO, ELE SE AFINA A UMA LÓGICA DE CARÁTER JURISDICISTA. ELE SE DESTINA À PERSECUÇÃO PENAL EM JUÍZO, OU SEJA, ELE TEM POR META A DESCRIÇÃO TÉCNICA DO EVENTO CRIMINAL, VISANDO A DAR SUBSTÂNCIA À DISCUSSÃO DA TESE PUNITIVA CONTRA O OU OS INFRATORES DE CADA CASO. DO PONTO DE VISTA FORMAL, ELE NÃO VINCULA A ACUSAÇÃO MINISTERIAL, A DEFESA E TAMPOUCO A DECISÃO JUDICIAL, UMA VEZ CONSTITUIR-SE EM PEÇA DE CARÁTER INFORMATIVO, PRATICADA SEM O CONTRADITÓRIO. CONTUDO, A DEPENDER DA SUA FORÇA INTERNA, DO PODER DE CONVENCIMENTO DO CONJUNTO DE SEUS ARGUMENTOS, ELE INCREMENTA, QUALIFICA TODAS ESTAS AÇÕES. MAS, PERCEBA-SE, ESTE “PODER” DO INQUÉRITO POLICIAL NÃO DECORRE SENÃO DA SUA INTEGRIDADE COMO PEÇA FRIAMENTE DESCRITIVA QUE, QUANTO MAIS TÉCNICO-CIENTÍFICA FOR, MAIS CREDIBILIDADE GANHA COMO SUPORTE DAQUELAS ATIVIDADES PRATICADAS NO JUÍZO CRIMINAL, OU SEJA, DO EMBATE CONTRADITÓRIO ENTRE TESES DE ACUSAÇÃO E DEFESA. ASSIM, EU OUSARIA SUSTENTAR QUE HÁ DUAS QUALIDADES ESSENCIAIS QUE DISTINGUEM O CAMPO POLICIAL DO CAMPO JUDICIAL: A) UMA QUALIDADE DESCRITIVA, EMINENTEMENTE TÉCNICO-CIENTÍFICA, QUE CORRESPONDE À FASE DO INQUÉRITO E, B) UMA QUALIDADE JURÍDICO-AXIOLÓGICA, EMINENTEMENTE VALORATIVA DAS CIRCUNSTÂNCIAS E CONDUTAS DESCRITAS, QUE CORRESPONDE À FASE DO PROCESSO-CRIME.

POIS BEM, JUSTAMENTE POR SUBMETER-SE À LÓGICA JURISDICISTA, O INQUÉRITO DEIXOU DE EVOLUIR COMO INSTRUMENTO DE PERCEPÇÃO DE OUTRAS VARIÁVEIS DE SIGNIFICAÇÃO PSICOLÓGICA, SOCIAL, POLÍTICA, ANTROPOLÓGICA QUE DETERMINAM A CRIMINALIDADE. ASSIM, DIRIGINDO-SE AO PROCESSO-CRIME, PERDE-SE NAS IMPOSIÇÕES DA EXIGÊNCIA PUNITIVA, DESPREZANDO ASPECTOS QUE INCREMENTARIAM UM CONHECIMENTO DAS QUALIDADES MAIS ÍNTIMAS DE CADA EVENTO CRIMINAL. DE OUTRA FORMA, O CONCERTO DESTAS QUALIDADES ÍNTIMAS PODERIA SERVIR DE INSUMO PARA A PRÓPRIA AÇÃO POLICIAL, ABRINDO ESPAÇOS PARA A CONSTRUÇÃO DINÂMICA DE TÉCNICAS PREVENTIVAS E REPRESSIVAS MAIS AJUSTADAS AOS ASPECTOS PONTUAIS DOS DIVERSOS TIPOS DE CRIMINALIDADE.

NESTE SENTIDO, O INQUÉRITO POLICIAL NÃO SE AFIRMOU COMO UM INSTRUMENTO DE PESQUISA QUE, ALÉM DE SERVIR COMO PEÇA INFORMATIVA PARA A AÇÃO PUNITIVA, PRATICADA NO ÂMBITO DO JUDICIÁRIO, TAMBÉM SERVISSE COMO PEÇA NUCLEAR DE APREENSÃO DAS QUALIDADES INTERNAS DE CADA PRÁTICA DELITUOSA. E, É CLARO, UM INSTRUMENTO PARA SER LIDO NÃO APENAS COMO EXPRESSÃO TÓPICA DE UM COMPORTAMENTO SUBJETIVO – O COMPORTAMENTO DO OU DOS CRIMINOSOS - ADSTRITO EXCLUSIVAMENTE À LÓGICA DO DESVIO INDIVIDUAL. O INQUÉRITO PODE E DEVE SER PERCEBIDO SEGUNDO ESTRATÉGIAS QUE LHE SUBMETAM A UMA LEITURA ESTATÍSTICA, PARA DAÍ PENETRAR-SE NA QUALIDADE DOS DADOS, PARA A PERCEPÇÃO DE CONJUNTURAS E DA PRÓPRIA ESTRUTURA DA DELINQUÊNCIA. ENTENDO QUE ESTA DESTINAÇÃO DO INQUÉRITO NÃO SERVIRIA APENAS AOS INTERESSES ACADÊMICOS E MESMO GOVERNAMENTAIS, MAS SERVIRIA JUSTAMENTE DE FONTE PARA O APERFEIÇOAMENTO DINÂMICO DO APARELHO DE POLÍCIA E DO PRÓPRIO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL COMO UM TODO. EU DIRIA QUE ESTA ORIENTAÇÃO CONDUZIRIA A POLÍCIA A UM NOVO TIPO DE AÇÃO, BASEADA NA COMPREENSÃO CRIMINOLÓGICA DO FENÔMENO QUE ABORDA E INSERINDO-A, ÉTICA E TECNICAMENTE, NA CONDIÇÃO DE EFETIVO PROTAGONISTA DA CIDADANIA.

DENTRO DAQUELA ESTRATÉGIA QUE DESCREVI E CUJO ESQUEMA GRÁFICO EXIBI, O INQUÉRITO POLICIAL PODERIA GERAR MUITO MAIS ELEMENTOS INFORMATIVOS DO QUE O FAZ NO SISTEMA ATUAL, EM QUE APENAS PROVOCA A CHAMADA NOTA DE INDICIAMENTO, ASSENTADA, EM GERAL, NOS GRANDES BANCOS DE DADOS CORPORATIVOS MANTIDOS PELAS POLÍCIAS CIVIS. ESTA NOTA CONSISTE SIMPLEMENTE EM DIZER QUEM É OU QUEM SÃO OS SUJEITOS ATIVOS DO DELITO, COM OS RESPECTIVOS DADOS INDIVIDUALIZADORES (FILIAÇÃO, ENDEREÇO, DOCUMENTAÇÃO PESSOAL E OUTRAS VARIÁVEIS PURAMENTE FORMAIS) E A CORRESPONDENTE ADEQUAÇÃO DO COMPORTAMENTO INQUINADO À DESCRIÇÃO DAS LEIS PENAIS. ORA, O INQUÉRITO, NO SEU NECESSÁRIO APROFUNDAMENTO SOBRE O DRAMA CRIMINAL, COMPÕE UM RELATO QUE TRAZ EXPRESSÕES – DESPREZADAS NO SISTEMA VIGENTE – DE QUALIDADES FUNDAMENTAIS PARA A COMPREENSÃO DO FENÔMENO DA CRIMINALIDADE. AINDA AGORA EU ME REFERI ÀS QUALIDADES ÍNTIMAS DE CADA CASO ABORDADO, JUSTAMENTE AQUELAS DE NATUREZA SOCIAL, POLÍTICA, ANTROPOLÓGICA OU MESMO PSÍQUICA, QUE DE OUTRA FORMA, QUE NOUTRA CULTURA DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL – ESPECIALMENTE NA FASE POLICIAL, ONDE NÃO

PREVALECE A LÓGICA DA DISCUSSÃO CONTRADITÓRIA QUE CARACTERIZA O PROCESSO EM JUÍZO - SERVIRIAM PARA O TRAÇADO DE POLÍTICAS MAIS ADEQUADAS PARA A PRÓPRIA AÇÃO POLICIAL, E DAÍ PARA O PROCESSO JUDICIAL, SENÃO PARA OUTRAS AÇÕES GOVERNAMENTAIS E DA PRÓPRIA SOCIEDADE ORGANIZADA.

O INQUÉRITO SE ESTRUTURA PELA CONJUNÇÃO DE DOIS NÚCLEOS DE AÇÃO: O DA HISTORICIDADE E O DA MATERIALIDADE DO EVENTO CRIMINAL. EM OUTRAS PALAVRAS, O INQUÉRITO BUSCA DESCREVER AS CIRCUNSTÂNCIAS OBJETIVAS E SUBJETIVAS DE CADA CASO, COMO DISSE FRANCISCO CAMPOS NO TRECHO JÁ CITADO AQUI MESMO. PARA FAZÊ-LO, ELE EMPREENDE, OU PELO MENOS DEVERIA EMPREENDER, UMA DENSA ATIVIDADE DE CHECAGEM PERMANENTE ENTRE DECLARAÇÕES E DEPOIMENTOS DAS PESSOAS ENVOLVIDAS - SEJAM VÍTIMAS, TESTEMUNHAS E PROVÁVEIS OU MESMO CONFESSOS AUTORES – E BUSCAR EVIDÊNCIAS MATERIAIS QUE CONFIRMEM A ARGUMENTAÇÃO SUBJETIVA. A META É DEMONSTRAR COERENTEMENTE TODOS OS PASSOS DO ACONTECIMENTO E INDICAR OS RESPONSÁVEIS POR CADA QUAL. DE MODO ESPONTÂNEO, ELE TRABALHA COM O CRITÉRIO ELEMENTAR DA FORMULAÇÃO DE UMA HIPÓTESE – DECORRENTE DA NOTÍCIA – E A BUSCA DA RESPECTIVA COMPROVAÇÃO, O QUE FAZ PELA PRÁTICA DE ATOS COERCITIVOS, BALIZADOS PELOS DIREITOS E GARANTIAS FUNDAMENTAIS INSCRITOS NA CONSTITUIÇÃO E NO ORDENAMENTO INFRA-CONSTITUCIONAL. OS MECANISMOS OBEDECEM FUNDAMENTALMENTE A DISPOSITIVOS DO CÓDIGO DE PROCESSO PENAL. E, TALVEZ AÍ, REPITO, PELA IDEOLOGIA PREDOMINANTEMENTE JURISDICISTA DO PROCEDIMENTO, A ÚNICA NOTA PRODUZIDA É DE CARÁTER CARTORIAL, DESTINADA TÃO SOMENTE A INDICAR O ATO DO CHAMADO INDICIAMENTO, VALE DIZER, O ATO PELO QUAL O PRESIDENTE DAS INVESTIGAÇÕES DIZ AO SISTEMA QUE DETERMINADA PESSOA É A APONTADA COMO AUTORA DO DELITO. NESTA NOTA HÁ DADOS INDIVIDUALIZADORES DE CADA CRIMINOSO E A HIPÓTESE DE INCIDÊNCIA PENAL FORMULADA. NO FUTURO, ADVINDO SENTENÇA CONDENATÓRIA DESTA INDICAÇÃO, O JUDICIÁRIO RETORNA NOVA INFORMAÇÃO, COMUNICANDO TAL CIRCUNSTÂNCIA, COM A LEITURA JURÍDICO-FORMAL, DE CARÁTER DECISÓRIO, SOBRE O CASO. NESTE ÍNTERIM, CASO SOBREVENHAM NOTAS PROCESSUAIS, COMO MANDADOS DE PRISÃO, MANDADOS DE BUSCA, ALVARÁS DE SOLTURA, TUDO É PROCESSADO NOS CHAMADOS ARQUIVOS CRIMINAIS, ADMINISTRADOS, EM GERAL, PELAS POLÍCIAS CIVIS.

NÃO OBSTANTE A COMPOSIÇÃO DESTES DADOS FORMAIS, O INQUÉRITO AINDA É UMA PRÁTICA EMPÍRICA, SUJEITA A MUITAS IDIOSSINCRASIAS. QUESTÕES HISTÓRICAS, SOBRETUDO AS LIGADAS À PRÁTICA DOS REGIMES AUTORITÁRIOS DEIXARAM HÁBITOS MUITO ENRAIZADOS NA ATIVIDADE INVESTIGATIVA, EMBORA PRECISEMOS RECONHECER AVANÇOS MUITO VISÍVEIS.

A QUALIDADE DOS INQUÉRITOS, PORTANTO, FICA MUITO CONDICIONADA À CAPACIDADE PESSOAL DE CERTOS PROFISSIONAIS OU DE CERTOS ESPAÇOS DE MAIOR EXCELÊNCIA DENTRO DAS POLÍCIAS CIVIS.

PORTANTO, QUESTÕES COMO A QUALIDADE DOS INQUÉRITOS E TEMPO DE TRAMITAÇÃO, TAXAS DE INDICIAMENTO, TAXAS DE ESCLARECIMENTO DE CRIMES E TAXAS DE DENÚNCIAS, PERFIS DE CRIMINOSOS SÃO TODOS TEMAS QUE DIZEM RESPEITO AO GERENCIAMENTO ADEQUADO DAS INFORMAÇÕES DENTRO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL. VOLTANDO ÀQUELA HIPÓTESE DE INTERAÇÃO, O CAMPO DAS INFORMAÇÕES POLICIAIS E DE SEGURANÇA PÚBLICA CONSTITUIRIA UM GRANDE LABORATÓRIO DE TRATAMENTO SISTÊMICO DESTES DADOS, ALINHANDO, CONFORME JÁ DITO, TODO O FLUXO E REFLUXO DAS AÇÕES PRATICADAS PELOS DIVERSOS ATORES. PORTANTO, INCIDIRIA NÃO APENAS SOBRE A QUALIDADE DOS INQUÉRITOS, COMO TAMBÉM DOS RELATÓRIOS DE OCORRÊNCIA, DOS PERFIS CRIMINOLÓGICOS DOS DELINQUENTES, DA DENÚNCIA E OUTROS ATOS PROCESSUAIS, INTEGRANDO LOGICAMENTE TODOS OS DADOS, CONFERINDO-LHES HARMONIA E CONSISTÊNCIA.

BEM, COM ISTO ESPERO TER PERCORRIDO ALGUNS DOS TEMAS BUSCADOS PELO FÓRUM E, SE FOR O CASO, ESTAREI À DISPOSIÇÃO PARA O DEBATE.

O INQUÉRITO POLICIAL

Guaracy Mingardi

1ª PARTE - O MODELO FORMAL

O inquérito policial é um documento feito pela Polícia Civil e encaminhado ao Judiciário, que serve como base para um promotor denunciar um indivíduo considerado autor de determinado delito.

Segundo o nosso modelo policial cabe a Polícia Civil conduzir a investigação sobre um crime. O responsável pelo inquérito é o Delegado de Polícia, que deve ser bacharel em direito.

Ao tomar conhecimento de um crime o delegado de polícia deve :

- ◆ Constatar a existência do delito
- ◆ Verificar como foi cometido
- ◆ Descobrir a autoria
- ◆ Obter as provas
- ◆ Enviar ao judiciário as informações
- ◆ Se houver mandado de prisão expedido por um juiz prender o acusado

O inquérito é a forma estabelecida no Título II do Código de Processo Penal, artigos 4 a 16, de encaminhar as informações ao judiciário. O prazo legal para elaboração de um inquérito é de trinta dias. Após este prazo o delegado tem de enviar o inquérito para o judiciário para pedido de prazo. O inquérito bem sucedido termina quando o delegado redige seu relatório final e o mesmo é utilizado pelo Ministério Público para fazer a denúncia do réu. Quando não é possível apontar um culpado o inquérito pode ser arquivado. Normalmente o arquivamento se dá com base numa manifestação do promotor neste sentido, mas o único que pode determinar o arquivamento de um inquérito é o juiz.

O núcleo de um inquérito bem sucedido são as provas coletadas pelo delegado contra o autor do delito. Existem 13 tipos de provas:

1. Coisas apreendidas
2. Informações das vítimas
3. Informações das testemunhas
4. Informações do acusado
5. Acareação
6. Reconhecimento de coisas
7. Reconhecimento de pessoas
8. Documentos
9. Perícias
10. Identificação dactiloscópica
11. Estudo da vida pregressa do acusado
12. Reconstituição
13. Identificação por DNA³

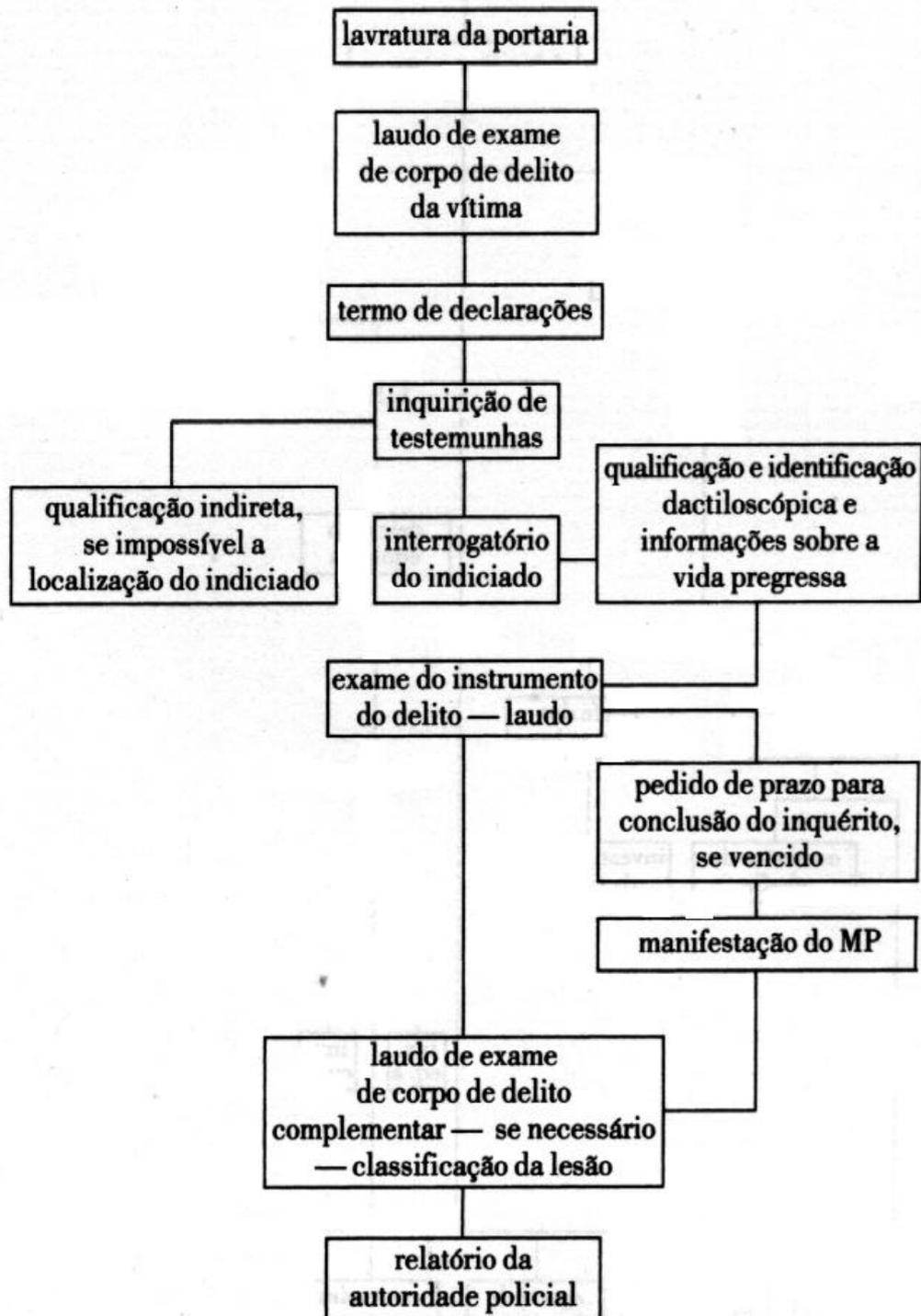
A teoria do inquérito é que a análise destas provas tornaria possível ao delegado formar convicção sobre a autoria do crime. Formada a convicção ele deve então redigir seu relatório e apresentá-lo ao judiciário, que o encaminha ao Ministério Público.

Se o promotor não está convencido da culpa, ou então acha as provas muito frágeis para viabilizar uma condenação, ele tem dois caminhos: encaminhar novamente o inquérito para o delegado responsável, para que sejam realizadas novas diligências, ou então pedir arquivamento ao juiz.

Na página seguinte temos um fluxograma dos trâmites de um inquérito de lesão corporal dolosa.

³ Os textos tradicionais evidentemente não incluem o DNA entre as provas, e também existem dificuldades técnicas que tornam seu uso pouco freqüente no Brasil.

**FLUXO DO INQUÉRITO PARA APURAÇÃO DE
CONDUTA TIPIFICADA NO ART. 129 DO CP (CRIME DE LESÃO CORPORAL),
INICIADO POR PORTARIA DA AUTORIDADE POLICIAL**



Fonte: SALLES JR., Romeu de Almeida. *Ação Penal: ritos de detenção e reclusão*. São Paulo, editora Saraiva, 1986.

2ª PARTE - O INQUÉRITO REAL

Existem apenas duas categorias cuja maioria defende a manutenção do inquérito na sua forma atual : delegados de polícia e advogados criminalistas. O primeiro grupo tem fortes motivos corporativos para isto, afinal é uma questão de manutenção do espaço. Muitos tem medo que qualquer alteração no inquérito abra caminho para sua extinção. Já o segundo grupo apresenta ao público razões das mais nobres para defender o inquérito, porém na prática o principal motivo para esta defesa é que o inquérito policial é muito formal e via de regra mal feito, portanto facilita a defesa dos réus.

Como foi dito anteriormente a Polícia Civil existe para investigar crimes e relatá-los ao judiciário, que dá prosseguimento ao caso. O problema começa aí, na investigação, ou melhor, na falta dela. A maioria dos casos não é investigado. Na cidade de São Paulo, por exemplo, no ano de 1998 foram registradas 618.076 queixas. Apenas 45.890 viraram inquéritos policiais, ou seja, 7,4% do total. O crime que origina proporcionalmente mais inquéritos é o homicídio. Todo homicídio, pelo menos em princípio, provoca a abertura de um inquérito, seja pela delegacia local, seja pelo Departamento de Homicídios⁴. Já o furto de veículos, um dos crimes que mais cresceu nos últimos anos, tem um dos índices mais baixos. De 52.349 veículos furtados, foram instaurados apenas 320 inquéritos nas delegacias locais, ou seja 0,6%. É fato que a delegacia especializada também instaura inquéritos, mas não existem estatísticas a respeito disponíveis ao público, o que por si só é um mau sinal.⁵

Existem inúmeras desculpas para este estado de coisas, que a polícia está desmotivada, que passa o tempo cuidando de presos, etc. , mas um dos motivos mais evidentes é a burocracia que envolve o inquérito policial. Ao instaurar o inquérito o delegado fica preso a ele. Mesmo que não descubra nada ele não pode deixá-lo de lado, tem de continuar trabalhando o inquérito até que o juiz resolva arquivá-lo.

⁴ Uma das armadilhas existentes na análise de dados policiais é ignorar as divisões departamentais. A menos de um ano pesquisadores anunciaram à imprensa que apenas 705 dos homicídios viravam inquérito. Isto ocorreu porque foram ignorados os números do Departamento de homicídios.

⁵ Alguns inquéritos de furto de veículos podem estar mascarados como receptação, pois quando não é possível provar que um indivíduo na posse de um carro furtado foi o ladrão, a praxe é indiciá-lo por receptação dolosa.

Por conta disso existe uma regra não escrita determinando que, a não ser nos casos mais importantes, só se instaura um inquérito quando já se sabe quem é o culpado. Em outras palavras, quanto mais obscuro for o caso, menos a autoridade policial se sentirá tentada a investigá-lo, pelo menos formalmente. Na maioria dos distritos policiais paulistanos as equipes de plantão⁶ se limitam a redigir boletins de ocorrência, virando verdadeiras fábricas de papeis inúteis. Outra atividade exercida pelas equipes de plantão é "tocar" os inquéritos de autoria conhecida.

Já a equipe de chefia, subordinada diretamente ao delegado titular do distrito, trabalha de um ponto de vista no mínimo interessante. Escolhe seus casos a partir de três critérios: importância (classe social das vítimas, por exemplo), casos fáceis de resolver (para melhorar a produção) e casos mais rentáveis. O segundo critério também ocorre em parte dos departamentos especializados. No DENARC (Departamento de Narcóticos) cada equipe tem de realizar pelo menos 4 prisões em flagrante por mês. Muitos resolviam o problema prendendo micro traficantes de crack, abundantes na região próxima ao departamento.⁷ O problema com essa atitude é que o objetivo do departamento não é prender micro-trafficantes, e sim investigar o tráfico médio e grande.

Existem papeis de todo o tipo dentro de um inquérito policial. Os mais comuns são:

Portaria instaurando o inquérito

Cópia do flagrante

Boletim de Ocorrência

Termo de declarações (depoimentos)

Laudos periciais

Pedidos de informações do delegado aos mais diversos órgãos

Juntada de documentos

Antecedentes criminais

⁶ Cada distrito tem cinco equipes, formadas pelo delegado, um ou dois investigadores e um ou dois escrivães

⁷ A poucas quadras do prédio do DENARC situava-se a Cracolândia, região conhecida pela venda e consumo ostensivo de crack. Há alguns meses a atuação ostensiva da polícia no local espantou a maioria dos usuários e micro traficantes.

Pedido de prazo
Despacho do juiz
Relatório de investigações
Pedido de diligências por parte do promotor
Ordem de serviço, do delegado para os investigadores
Fotografias
Apenso de provas materiais (por exemplo balas utilizadas no crime)
Pedidos do delegado ao juiz, como quebra de sigilo bancário ou telefônico

Uma coisa que torna o inquérito difícil de entender é sua organização. Todos estes papéis citados são juntados a medida em que vão chegando, não existe uma ordem lógica. Por exemplo um inquérito pode ter na pag. 50 um pedido de informações. O leitor paciente só vai ser recompensado na página 210, onde tal pedido foi respondido. Muitas vezes o inquérito tomou um rumo completamente diferente no tempo corrido entre a página 50 e a 210, o que torna aquela informação supérflua ou descabida. O modelo burocrático obriga, porém, que esta informação sem qualquer relevância seja acrescentada. Existem inquérito com centenas de volumes, cada um deles com mais de duzentas páginas. Um caso famoso em São Paulo é o inquérito do jogo do bicho iniciado durante o governo Fleury. Atualmente ele vai ser arquivado por falta de provas, apesar de contar com **700 volumes**.

Via de regra o inquérito de um departamento especializado é melhor elaborado do que o feito no distrito. Os departamentos investigam mais e produzem melhores resultados. Os melhores inquéritos geralmente são produzidos pelo Departamento de Homicídios. É uma investigação mais fácil do que em crimes contra o patrimônio (geralmente vítima e homicida se conhecem), os policiais corruptos evitam trabalhar em homicídios (não há de quem tirar dinheiro) e por último o nível de dedicação é maior. Já a investigação em crimes contra o patrimônio praticamente não existe. A regra é que a polícia vai do criminoso para o crime, não o contrário. A maioria dos que cometem crimes contra o patrimônio é profissional, portanto existem grandes chances de ser fichado ou, no mínimo, conhecido da polícia especializada. É o caso dos ladrões especializados em roubo a bancos, cujo número, durante muitos anos, não chegava a duas centenas na capital paulista.

O inquérito de tráfico tem suas peculiaridades. É o único caso em que o número de boletins de ocorrência pode ser inferior ao de inquéritos. Isto ocorre porque o tráfico é crime sem vítima. Já que ninguém vai registrar queixa de tráfico, os casos existentes são sempre resultado de prisões ou apreensões de droga. Tanto os boletins de ocorrência como os inquéritos servem apenas para medir o quanto a polícia trabalhou, não tem qualquer relação com a real ocorrência deste crime. Onde a polícia trabalha mais ou melhor são registrados mais prisões de traficantes.

Outro dado interessante a respeito do inquérito é que as provas produzidas pela polícia, como os depoimentos, tem de ser refeitas no judiciário. Na verdade as testemunhas são frequentemente ouvidas de novo na presença do juiz. Segundo Acosta, "a autoridade policial toma conhecimento, antes da autoridade judiciária, das infrações perseguíveis por ação pública e promove um *inquérito preliminar*". É uma duplicação de esforços que redundando numa grande perda de tempo e dinheiro no serviço público.

3ª PARTE - O QUE FAZER COM O INQUÉRITO

O atual Código de Processo Penal é antigo. Precisa ser reformado com urgência. Uma das mudanças mais necessárias é simplificar o trabalho da polícia investigativa. Para isso existem pelo menos duas propostas circulando no parlamento:

- ◆ Acabar com o inquérito, tese defendida publicamente pelos ouvidores de polícia, que encaminharam a parlamentares projeto de lei neste sentido
- ◆ Simplificar o inquérito, desburocratizando-o. Entre os partidários desta idéia estão alguns policiais civis, promotores e juizes

Na verdade as duas propostas são muito parecidas, porque ambas defendem na prática o fim do inquérito atual. Caso vingue qualquer uma das duas ocorrerá uma grande transformação. No lugar de um monte de papéis diversos e juntados de forma a dificultar a compreensão, juiz e promotor passariam a lidar com uma coisa bem mais enxuta. Toda a informação necessária viria em um relatório constando dos laudos periciais, relatórios de investigação e um resumo do delegado.

BIBLIOGRAFIA

ACOSTA, Walter P. O processo penal. Editora do Autor. Rio de Janeiro.

COBRA, Coriolano N. Manual de investigação policial. Saraiva. São Paulo, 1986.

Código de Processo Penal. Saraiva. São Paulo, 1989.

MINGARDI, Guaracy. Tiras Gansos e Trutas. Scritta. São Paulo, 1992.

SALLES JR., Romeu de Almeida. Ação Penal: ritos de detenção e reclusão. Saraiva. São Paulo, 1986.

TOCHETTO, Domingos. org. Identificação humana. Sagra Luzato. Porto Alegre, 1999

GUARACY MINGARDI 24/08/00

DIRETORIA DE ESTUDOS SOCIAIS



**UCAM / UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

FORUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

4º Encontro:

Julgamento e Penalização/Sistema Judiciário; Sistema
Judiciário; Execução das Penas e Reinserção/Sistema Penitenciário

Organização:

Daniel Cerqueira (IPEA)

Julita Lemgruber (CESeC/UCAM)

Leonarda Musumeci (CESeC/UCAM)

NOVEMBRO DE 2000

FÓRUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

2º Encontro:

JULGAMENTO E PENALIZAÇÃO/SISTEMA JUDICIÁRIO; SISTEMA JUDICIÁRIO; EXECUÇÃO DAS PENAS E REINserÇÃO/SISTEMA PENITENCIÁRIO

ARTIGOS

- INTRODUÇÃO
- Fontes de Dados Judiciais
Sérgio Adorno (NEV/USP) e Wânia Pasinato Izumino (NEV/USP)
- Uma Alternativa Metodológica para o Uso e a Interpretação das Fontes de Informações do Sistema de Justiça Criminal
Joana D. Vargas (Unicamp)
- Uma Abordagem Organizacional da Justiça Criminal na Sociedade Brasileira
Luís Flávio Saporì (Fundação João Pinheiro)
- Problematizando Temas Relativos ao Sistema Penitenciário
Julita Lemgruber (CESeC/UCAM)

FONTES DE DADOS JUDICIAIS *

SÉRGIO ADORNO

Professor Associado – Departamento de Sociologia FFLCH/USP

Coordenador-Adjunto NEV/USP

Secretário Executivo ANPOCS (1997-2000)

WÂNIA PASINATO IZUMINO

Mestre em Sociologia (USP, 1996)

Pesquisadora – NEV/USP

Doutoranda em Sociologia – FFLCH/USP

*Texto preliminar, preparado para exposição no seminário.

Introdução

Desde início da década passada, o Núcleo de Estudos da Violência da USP tem tido, como principal objetivo, em termos de investigação científica, o de compreender a persistência do autoritarismo social na sociedade brasileira contemporânea, a despeito do processo de transição e consolidação democráticas experimentado há quase duas décadas.

Após 21 anos de vigência de regime autoritário (1964-85)¹, a sociedade brasileira retornou à normalidade constitucional e ao governo civil. A reconstrução democrática e o novo regime político acenaram para substantivas mudanças. A nova Constituição, promulgada em 5 de outubro de 1988 consagrou direitos fundamentais da pessoa humana, tornou inalienável o direito à vida ao mesmo tempo em que estabeleceu garantias à integridade física e moral. O racismo e a tortura converteram-se em crimes inafiançáveis e imprescritíveis, entre outros direitos civis, sociais e políticos. Conferiu autonomia ao Ministério Público e consagrou a assistência judiciária aos desprovidos de recursos para constituição de defensoria própria. Em síntese, a nova Constituição procurou munir a sociedade de instrumentos de defesa contra o arbítrio do poder de Estado.

Finalmente, em 1996, o governo brasileiro, em cumprimento ao decidido na Cúpula Mundial da ONU para os Direitos Humanos (Viena, 1994), instituiu um Plano Nacional dos Direitos Humanos, o primeiro na América Latina, o terceiro no mundo. Resultado de um amplo processo de mobilização e de amplas consultas a múltiplos

1

A CARACTERIZAÇÃO DO FENÔMENO SOCIAL ENFOCADO FOI EXTRAÍDA DE: ADORNO, S. *JUSTIÇA FORMAL, JUSTIÇA VIRTUAL, JUSTIÇA REAL: LINCHAMENTOS E GRUPOS DE EXTERMÍNIO EM SÃO PAULO (1980-1989)*. RELATÓRIO DE PESQUISA APRESENTADO AO CNPQ. SÃO PAULO, FEVEREIRO DE 1999.

segmentos da sociedade brasileira - especialmente aqueles representantes de grupos tradicionalmente discriminados, excluídos de direitos e do acesso à Justiça, inclusive ONGs, movimentos sociais e organizações de interesses profissionais -, o Plano colocou os direitos humanos na agenda política dos governos federal e estaduais. Ao fazê-lo, contribuiu para perturbar a tradicional tolerância do cidadão comum para com a sistemática violação de direitos humanos e conseqüentemente para reduzir as resistências à introdução de uma política governamental de defesa desses direitos para o conjunto da sociedade brasileira.

Não obstante esses avanços democráticos², não se logrou ainda a efetiva instauração do Estado de Direito. O poder público, especialmente na esfera estadual, não conquistou o monopólio do "uso legítimo da violência física" (Weber, 1970; Elias, 1993) dentro dos limites da legalidade. Persistiram graves violações de direitos humanos, produto de uma violência endêmica, radicada nas estruturas sociais, enraizada nos costumes, manifesta quer no comportamento de grupos da sociedade civil, quer no dos agentes incumbidos de preservar a ordem pública. O controle legal da violência permaneceu aquém do desejado.

Tudo indica que, no curso do processo de transição e consolidação democráticas, recrudesceram as oportunidades de solução violenta dos conflitos sociais e de tensões nas relações intersubjetivas. A violência adquiriu estatuto de questão pública. Denúncias de abusos cometidos contra populações desprovidas de proteção legal multiplicaram-se. Um apreciável número de situações e acontecimentos acumulou-se no tempo, como sejam os maus tratos e torturas impingidos a suspeitos, presos nas delegacias e distritos policiais bem como no sistema penitenciário; assassinatos e ameaças a trabalhadores e suas lideranças no campo; homicídios, ao que parecem deliberados, de crianças e de adolescentes; violências de toda ordem cometidas contra mulheres e crianças, sobretudo no espaço doméstico; linchamentos e justiçamentos privados; extermínio de minorias étnicas. Ademais, o período experimentou acentuado crescimento da criminalidade violenta, em termos antes desconhecidos.

Os estudos que vimos realizando têm identificado uma série de problemas relacionados à formulação e implementação de políticas de segurança e justiça que afetam a eficiência das agências encarregadas de conter a violência dentro dos marcos da

legalidade democrática. A baixa eficiência dessas agências - especialmente das polícias militar e civis em prevenir crimes e investigar ocorrências, e de todo o segmento judicial (ministério público e tribunais de justiça) em punir agressores -, associada aos tradicionais obstáculos enfrentados pelo cidadão comum no acesso à justiça acabam estimulando a adoção de soluções privadas para conflitos de ordem social (como os linchamentos e as execuções sumárias) bem como contribuindo para a exacerbação do sentimento de medo e insegurança coletivos. À medida em que esse círculo vicioso é mais e mais alimentado, cresce a perda de confiança nessas instituições de justiça e nos agentes responsáveis por sua distribuição e execução.

Por conseguinte, em virtude dos problemas de investigação que vimos enfrentando, freqüentemente recorremos às fontes judiciais (inclusive judiciárias) para levantamento de dados primários. A seguir, descrevem-se as principais experiências do NEV/USP neste domínio.

As Experiências de Pesquisa do NEV/USP com fontes judiciais

1. Crime, Justiça Penal e Desigualdade Jurídica: as mortes que se contam no tribunal do júri

Esta pesquisa teve por objetivo problematizar um dos axiomas fundamentais de nossa modernidade: aquele que estabelece uma correlação ineroxável e necessária entre justiça social e igualdade jurídica. E o fez de uma perspectiva muito particular: a partir do exame de práticas de produção da verdade jurídica³, cujo objeto reside no julgamento de crimes dolosos contra a vida, matéria, no Brasil, de competência do tribunal de júri.

A reflexão teve por base empírica análise de 297 processos penais, instaurados e julgados em um dos tribunais de júri da capital de São Paulo, no período de janeiro de

²Um balanço analítico dos primeiros resultados alcançados com o Plano Nacional dos Direitos Humanos encontra-se em Pinheiro & Mesquita Neto (1997), tema retomado em Adorno (1999).

³ De acordo com Foucault, "cada sociedade tem o seu regime de verdade, sua 'política geral' de verdade; isto é, os tipos de discurso que ela acolhe e faz funcionar como verdadeiros; os mecanismos e as instâncias que permitem distinguir os enunciados verdadeiros dos falsos, as maneiras como se sanciona uns e outros; as técnicas e os procedimentos que são valorizados para obtenção da verdade; o estatuto daqueles que têm o encargo de dizer o que funciona como verdadeiro". (Foucault, 1979: 12). V. também Foucault (1980: 17).

1984 a junho de 1988⁴. Foram coletados dados a respeito do perfil de vítimas e agressores, de testemunhas e do corpo de jurados, bem como dados a respeito da dinâmica dos acontecimentos, desde a detecção do fato passível de confisco punitivo até à proclamação de sentença decisória, em primeira instância. Perfilou-se um percurso que se inicia na esfera da polícia judiciária com a instauração do inquérito, prossegue no Ministério Público com a apresentação da denúncia, culmina em ação penal na fase judiciária - onde ganha relevo o embate, por um lado, entre manipuladores técnicos⁵ e, por outro lado, os demais protagonistas dos acontecimentos, em especial vítimas, agressores e testemunhas - e se encerra com o desfecho processual, que pode resultar em decisão condenatória, absolutória ou de outro tipo (desclassificação para outra modalidade delituosa, extinção da punibilidade etc.).

A pesquisa privilegiou a comparação entre o perfil social dos condenados e o dos absolvidos, com vistas a verificar os móveis extra-legais que intervêm nas decisões judiciárias, o contraste entre a formalidade dos códigos e da organização burocrática e as práticas orientadas pela cultura institucional, o entrecruzamento entre os pequenos acontecimentos que regem a vida cotidiana e os fatos que regem a concentração de poderes no sistema de justiça criminal, bem assim a intersecção entre o funcionamento dos aparelhos de contenção da criminalidade, a construção de trajetórias biográficas e as operações de controle social.

2. Continuidade Autoritária e Construção da Democracia

[PINHEIRO, P.S. ; ADORNO, S. ; CARDIA, N. & OUTROS. *CONTINUIDADE AUTORITÁRIA E CONSTRUÇÃO DA DEMOCRACIA. RELATÓRIO FINAL DE PESQUISA. SÃO PAULO : NEV/USP, 3v., 890p.*]

O principal objetivo desta pesquisa é examinar o papel das violações dos direitos humanos no processo de democratização no Brasil, em especial na implantação da

⁴ Pesquisa realizada no Centro de Estudos de Cultura Contemporânea - CEDEC, com apoio da Fundação Ford. Participaram da investigação as pesquisadoras Ana Lúcia Pastore Schritzmeyer, Maria Ângela Pinheiro Machado e Anamaria Cristina Schindler.

⁵ O termo é empregado em Correa (1983), compreendendo investigador, delegado, perito criminal, promotor público e magistrado.

cidadania e do Estado de Direito para todos, bem como o significado da persistência destas violações na cultura política brasileira.

A PESQUISA PROCUROU RESPONDER A UM PEQUENO ELENCO DE INDAGAÇÕES: COMO É POSSÍVEL E COMO SE DÁ A CONVIVÊNCIA DA SISTEMÁTICA VIOLAÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS COM REGRAS E PROCEDIMENTOS FORMAIS DA DEMOCRACIA? QUAIS SÃO AS CONSEQÜÊNCIAS DESSA CONVIVÊNCIA PARA A CULTURA POLÍTICA, PARA AS RELAÇÕES ENTRE GRUPOS E PARA A ESTRUTURA VIGENTE DAS RELAÇÕES DE PODER? COMO O ESTADO ENCARA SEU PAPEL DE GUARDIÃO DA LEI? QUE AÇÕES, NA SOCIEDADE CIVIL ORGANIZADA, CONCORREM PARA SE TENTAR ROMPER COM ESSES OBSTÁCULOS À PROTEÇÃO DOS DIREITOS HUMANOS E À CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA?

AS RESPOSTAS A TAIS INDAGAÇÕES ENSEJARAM O EXAME DE COLEÇÕES DE DADOS EMPÍRICOS SEGUNDO TRÊS RECORTES ANALÍTICOS:

- (1) ATUAÇÃO DO ESTADO NA APURAÇÃO DAS VIOLAÇÕES: TRATOU-SE DE VERIFICAR EM QUE MEDIDA ESTA ATUAÇÃO FUNCIONA COMO DISSUASOR OU COMO ELEMENTO FACILITADOR NA REPRODUÇÃO DESTAS VIOLAÇÕES; OU, AINDA, EM QUE MEDIDA SE PAUTA POR UMA AMBIGÜIDADE, ORA DISSUADINDO-AS ORA REPRODUZINDO-AS;**
- (2) ASPECTOS DE CULTURA POLÍTICA DE COMUNIDADES QUE VIVENCIARAM VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS, OBSERVANDO-SE COM MAIOR ÊNFASE PERCEPÇÕES COLETIVAS DE JUSTIÇA E DE POLÍCIA, AS RELAÇÕES ENTRE VIOLÊNCIA E REPRODUÇÃO DA ESTRUTURA DE PODER, A PRESENÇA DE UM PROCESSO DE EXCLUSÃO MORAL;**
- (3) ATUAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS (ONGS) E OUTROS GRUPOS ORGANIZADOS DA SOCIEDADE CIVIL COM VISTAS A EXAMINAR SEU PAPEL, DESEMPENHO E ALCANCE NA CONSOLIDAÇÃO DA DEMOCRACIA.**

A EXECUÇÃO DO PROJETO TEMÁTICO E INTEGRADO DE PESQUISA CONSISTIU NA RECONSTRUÇÃO DE MÚLTIPLOS CASOS DE VIOLAÇÕES DE DIREITOS HUMANOS, QUE OCORRERAM EM DIFERENTES MOMENTOS DA DÉCADA DE 1980 ATÉ O ANO DE 1989.

COMPREENDE CASOS DE VIOLAÇÕES DO DIREITO À VIDA QUE TÊM COMO AGENTE, TANTO AUTORIDADES INVESTIDAS DE PODER PÚBLICO QUANTO CIDADÃOS CIVIS. COMPREENDE VIOLAÇÕES COMETIDAS SEJA POR INDIVÍDUOS ISOLADOS, SEJA POR COLETIVOS, ORGANIZADOS OU NÃO. A PESQUISA PRIVILEGIOU A OBSERVAÇÃO DE QUATRO TIPOS DE FENÔMENOS: LINCHAMENTOS; EXECUÇÕES SUMÁRIAS E GRUPOS DE EXTERMÍNIO; VIOLÊNCIA POLICIAL E VIOLÊNCIA RURAL.

A RECONSTRUÇÃO DE CASOS TEVE POR FONTES DE INFORMAÇÃO PRIMÁRIA E SECUNDÁRIA: RELATÓRIOS OFICIAIS, INQUÉRITOS POLICIAIS E PROCESSOS PENAIIS, DOSSIÊS E BOLETINS DE ONGS, RELATO DE DEBATES, NOTÍCIAS VEICULADAS EM JORNAIS E REVISTAS (NACIONAIS E ESTRANGEIROS). A PAR DESSAS FONTES, RECORREU-SE A INFORMAÇÕES EXTRAÍDAS DE ENTREVISTAS REALIZADAS COM DIFERENTES ATORES: MEMBROS DE COMUNIDADES ONDE OCORRERAM AS VIOLAÇÕES, REPRESENTANTES DAS ORGANIZAÇÕES POLICIAIS, DO MINISTÉRIO PÚBLICO, DO PODER JUDICIÁRIO, DAS ORGANIZAÇÕES NÃO-GOVERNAMENTAIS, DOS MOVIMENTOS DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS E DE OUTROS GRUPOS QUE INTERVIERAM OU PARTICIPARAM DOS FENÔMENOS E PROCESSOS OBSERVADOS.

3. Discriminação Racial e Justiça Criminal em São Paulo

[Adorno, S. Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. *Novos Estudos Cebrap*. São Paulo, **43** : 45-63, novembro de 1995. Tb. : Adorno, S. Racial discrimination and Criminal Justice in Sao Paulo. In : Reichmann, ed. *Race in contemporary Brazil. From indifference to equality*. The Pennsylvania State University Press, 1999, pp. 123-137]

Esta pesquisa teve por principais objetivos identificar, caracterizar e explicar as causas do acesso diferencial de brancos e negros à Justiça criminal em São Paulo. Estes objetivos foram alcançados mediante análise da distribuição das sentenças judiciais para crimes de idêntica natureza cometidos por ambas categorias de réus. Partiu-se da hipótese de que a justiça criminal é mais severa para com delinqüentes negros comparativamente aos brancos, hipótese aliás largamente demonstrada pela literatura especializada, especialmente norteamericana. Esta hipótese apontou no sentido da desigualdade de

direitos que, no limite, compromete a consolidação e funcionamento da sociedade democrática no Brasil.

O universo empírico de investigação compreendeu crimes violentos julgados no município de São Paulo, no ano de 1990. Os resultados permitiram a caracterização das ocorrências criminais, do perfil social de vítimas e de agressores bem como o desfecho processual.

Os principais resultados da pesquisa indicaram que brancos e negros cometem crimes violentos em idênticas proporções. No entanto, réus negros tendem a ser mais perseguidos pela vigilância policial, enfrentam maiores obstáculos de acesso à justiça criminal e revelam maiores dificuldades de usufruírem do direito de ampla defesa, assegurado pelas normas constitucionais (1988). Em decorrência, tendem a receber um tratamento penal mais rigoroso, representado pela maior probabilidade de serem punidos comparativamente aos réus brancos. Tudo indica, por conseguinte, que a cor é poderoso instrumento de discriminação na distribuição da justiça. O princípio da equidade de todos perante às leis parece comprometido com o funcionamento viesado do sistema de justiça criminal.

4. O Adolescente na Criminalidade Urbana em São Paulo

[Adorno, S. ; Lima, R.S. de ; Bordini, E. *O adolescente na criminalidade urbana em São Paulo*. Relatório final de pesquisa. Brasília : Ministério da Justiça, Secretaria Nacional de Direitos Humanos, 1999, 77p.]

Esta pesquisa ocupou-se de caracterizar a criminalidade juvenil na cidade de São Paulo. Pretendeu-se responder a algumas indagações que hoje ocupam a preocupação cotidiana do cidadão comum, entre as quais: vem crescendo, nos últimos anos, a participação dos adolescentes no movimento da criminalidade urbana, em especial de suas modalidades violentas? Quem é esse jovem que se envolve com a delinqüência? Qual o seu perfil social? Há alguma correspondência entre esse perfil social e as características que o senso comum atribui a esses jovens? Como o poder

público, no exercício de suas funções constitucionais, tem logrado conter a criminalidade juvenil? É verdade, como muitas vezes se suspeita, que as autoridades públicas - policiais, promotores públicos, magistrados, dirigentes de instituições de custódia e atendimento às crianças e adolescentes - vêm se mostrando pouco rigorosas na vigilância da ordem pública e, por conseguinte, na distribuição e aplicação de sanções?

Os objetivos da investigação consistiram em: primeiro, conhecer a magnitude da delinqüência juvenil e sua evolução recente; segundo, caracterizar o perfil social do jovem infrator; terceiro, avaliar a aplicação das medidas sócio-educativas previstas no Estatuto da Criança e do Adolescente. O universo empírico de investigação compreendeu ocorrências policiais, praticadas por jovens entre 12 e 18 anos incompletos, que ensejaram a abertura de processos nas quatro Varas Especializadas da Justiça da Infância e da Adolescência, do município de São Paulo, nos anos de 1993 a 1996. A investigação teve por base coleta de dados objetivos, extraídos dessa fonte documental oficial, os quais foram submetidos a tratamento quantitativo e estatístico expressos sob a forma de tabelas e gráficos.

5. Justiça Criminal e violência contra a mulher. O papel do Sistema Judiciário na solução dos conflitos de gênero.

[IZUMINO, W.P. JUSTIÇA E VIOLÊNCIA CONTRA A MULHER. O PAPEL DO SISTEMA JUDICIÁRIO NA SOLUÇÃO DOS CONFLITOS DE GÊNERO. SÃO PAULO : ANABLUME ; FAPESP, 1998].

Nesta pesquisa, foram analisados 62 processos de lesões corporais, distribuídos igualmente segundo a decisão judicial (condenação ou absolvição) e 21 de homicídios tentados e consumados. Todos os processos haviam sido julgados e sentenciados em primeira instância, no período de 1984 a 1989 na 1ª Vara Criminal e no Tribunal do Júri localizados no Fórum Regional de Santo Amaro, zona sul de São Paulo.

Para a seleção dos processos, foi adotado o recorte de gênero, segundo o qual todos os casos deveriam envolver vítimas mulheres e agressores homens independente do tipo de relacionamento existente entre eles. Apesar da pesquisa não privilegiar a violência doméstica, houve uma prevalência de casos envolvendo casais unidos legal ou consensualmente. A hipótese inicialmente formulada neste trabalho era de que a violência de gênero não chegava a ser criminalizada porque não era socialmente reconhecida como um crime.

A análise dos processos penais teve como objetivo identificar como se constrói o discurso jurídico a respeito dos conflitos de gênero. A leitura dos processos foi feita sob dois enfoques: sob a ótica daqueles que protagonizaram as agressões – vítimas, agressores e testemunhas – e sob a ótica dos operadores técnicos do direito – delegados, promotores públicos, defensores e juízes. A leitura dos depoimentos e das peças com as principais intervenções dos operadores técnicos do direito conduziu a uma série de questões de ordem metodológica a par das conclusões pertinentes às particularidades do tratamento do conflito de gênero frente ao Judiciário.

A estrutura do sistema de justiça criminal: Justiça Formal, Justiça Virtual e Justiça Real

O DESFECHO PROCESSUAL RESULTA DE UMA COMPLEXA OPERAÇÃO INSTITUCIONAL PARA A QUAL CONCORREM DECISIVAMENTE AS PRÁTICAS DOS OPERADORES DO DIREITO EM SUAS TAREFAS DE APURAÇÃO DA RESPONSABILIDADE PENAL E DE DISTRIBUIÇÃO DE SANÇÕES CONSOANTE CONDIÇÕES PREVIAMENTE DADAS; ISTO É, DETERMINADAS PELA ESTRUTURA E FUNCIONAMENTO DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL. EMBORA O CAMPO DE ATUAÇÃO INSTITUCIONAL ESTEJA DELIMITADO POR CÓDIGOS E FORMALIDADES NORMATIVAS – CUJO CONJUNTO DENOMINAMOS JUSTIÇA FORMAL -, OS OPERADORES TÉCNICOS DO DIREITO TRANSFORMAM-NO, ORA ALARGANDO-O ORA RESTRINGINDO-O, INTRODUZINDO ADAPTAÇÕES E ARRANJOS “LOCAIS” DE SORTE A ACOMODÁ-LO DIANTE DAS PRESSÕES DO MUNDO EXTERNO, PROVENHAM ELAS DAS MUDANÇAS SOCIAIS EM CURSO - ENTRE AS QUAIS, A EMERGÊNCIA E CRESCIMENTO DA CRIMINALIDADE URBANA VIOLENTA E SEU IMPACTO SOBRE O SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL -, OU DE OUTRAS FONTES COMO A CRISE FISCAL, COMO INTERESSES POLÍTICOS EM TORNO DA MANUTENÇÃO DE UM ESTILO

TRADICIONAL E CONVENCIONAL DE EXERCÍCIO DO CONTROLE SOCIAL OU AINDA DE DEMANDAS POR PRESERVAÇÃO DE PRIVILÉGIOS CORPORATIVOS. DESTE MODO, ENTRE O INQUÉRITO IDEAL E REAL BEM COMO ENTRE O PROCESSO PENAL IDEAL E REAL, TRADUZEM OS OPERADORES DO DIREITO UMA JUSTIÇA POTENCIAL EM JUSTIÇA VIRTUAL, MEDIANTE PERMANENTE E CONTÍNUA INTERPRETAÇÃO DAS POSSIBILIDADES REAIS E CONCRETAS DE APLICAÇÃO DOS PRECEITOS LEGAIS.

A JUSTIÇA REAL CONSISTE NO DESFECHO PROCESSUAL. AO CONTRÁRIO, PORTANTO DO QUE SE POSSA IMAGINAR, OS OPERADORES TÉCNICOS E NÃO-TÉCNICOS DO DIREITO NÃO PERFILAM UMA LINHA PREVIAMENTE TRAÇADA, INFLEXÍVEL E INEXORÁVEL, À QUAL PROCURAM SE ATER AO LONGO DO DESENVOLVIMENTO DE SUAS PRÁTICAS JUDICIAIS (E INCLUSIVE JUDICIÁRIAS), EMBORA FORMALMENTE AS ORIENTAÇÕES CONTIDAS NAS LEIS PENAS E NOS CÓDIGOS (CP E CPP) CONSTITUEM UMA ESPÉCIE DE IMPERATIVO CATEGÓRICO NA DISTRIBUIÇÃO DE JUSTIÇA PENAL. SEJA O QUE FOR, A JUSTIÇA REAL RESULTA DE UMA CONJUGAÇÃO DE, PELO MENOS TRÊS FORÇAS DÍSPARES: OS CÓDIGOS E AS FORMALIDADES LEGAIS; A APROPRIAÇÃO SIMBÓLICA DOS RECURSOS DE PODER E DE INTERVENÇÃO PREVISTOS NO CAMPO DAS FORMALIDADES, REALIZADA PELOS OPERADORES TÉCNICOS E NÃO TÉCNICOS DO DIREITO; E A INTERVENÇÃO, QUASE SEMPRE INCOMENSURÁVEL, DE ELEMENTOS EXTRA-LEGAIS OU EXTRA-JURÍDICOS (INTERESSES MATERIAIS EXTERNOS AO PROCESSO, VALORES MORAIS ETC). DISTO DECORRE, DESDE JÁ, UMA DAS GRANDES DIFICULDADES DE TRABALHAR COM FONTES JUDICIAIS.

As fontes de Dados Judiciais

Fontes de Dados:

Livros de Registro de Feitos

Livros de Registro de Sentenças

Acórdãos e Jurisprudência

Processos penais

Sindicâncias e correições judiciárias

A utilização de processos penais como fonte de pesquisa exige que se realize um mapeamento prévio dos processos em andamento ou encerrados na vara criminal ou no Tribunal do Júri no qual esteja se desenvolvendo a pesquisa. As estatísticas produzidas pelas varas criminais e Tribunais do Júri, a respeito do movimento dos processos em andamento, se restringem ‘a quantificação do número de casos, sua situação (em andamento ou concluído) e sua distribuição segundo o crime cometido. Assim, se o recorte metodológico adotado para a pesquisa privilegia informações diferentes daquela que se refira ao tipo de delito praticado, por exemplo, no caso de crimes contra a mulher, torna-se necessário primeiro conhecer o universo de processos existentes para que posteriormente se possa definir a amostra de casos. Esse primeiro mapeamento pode ser feito a partir de duas fontes de registros: o Livro de Registro de Feitos e o Livro de Registro de Sentenças.

1. Livro de Registro de Feitos

Ao dar entrada num cartório, seja de uma vara singular ou do Tribunal do Júri, cada novo inquérito é registrado no Livro de Registro de Feitos. Neste livro vão sendo feitas anotações relevantes a respeito do andamento do processo. A qualidade e a quantidade de informações registradas varia de cartório para cartório. Em geral, as anotações são feitas manualmente, mas podem também ser registradas à máquina ou em arquivos eletrônicos computadorizados.

Os livros são organizados por ano e tem suas folhas numeradas. São ali registrados: número do inquérito policial, número de ordem do processo, data de entrada do inquérito no cartório. Algumas informações sobre a vítima, o réu e o delito: nome da vítima, data do fato, crime (por extenso e número do(s) artigo(s) no Código Penal ou na Lei de Contravenções Penais), nome do réu, filiação, data de nascimento, número do R.G., nacionalidade e naturalidade. Informações a respeito do andamento do processo: denúncia, audiências de julgamento, decisões judiciais (condenação, absolvição, extinção de punibilidade, arquivamento, recursos. Todos esses procedimentos são acompanhados das respectivas datas de encaminhamento). Data da sentença, número do livro e da página em que foi registrada, data de arquivamento do processo, número do pacote em que foi arquivado.

Embora muitas vezes estejam incompletos, estes livros são importantes, por exemplo, quando se pretende recuperar casos a partir do sexo da vítima, ou do réu, ou pelo tipo de crime que tenha sido cometido.

2. Livros de Registros de Sentenças

Contém cópia de todas as sentenças de primeira instância dadas naquela vara criminal ou do Júri. Os Livros de Registro de Sentenças, assim como os Livros de Registro de Feitos, são numerados seqüencialmente, e possuem também numeração nas páginas. Cópia de todas as sentenças são anexadas a esse livro. As sentenças, em geral, seguem um modelo: iniciam com uma descrição do crime que está sendo julgado (nome do réu e da vítima, delito cometido, dia, horário, local e circunstância, presença de elementos qualificadores para o enquadramento penal. Segue-se um breve resumo dos argumentos apresentados pelo representante do Ministério Público e pela Defesa nas alegações finais, os argumentos do juiz acerca dos fatos e do enquadramento penal proposto e a decisão judicial - condenação, absolvição, extinção da punibilidade, etc. – Por fim, nos casos de condenação, apresenta-se o quantum da pena e sua forma de cumprimento. Havendo multa, há uma descrição da forma e do valor que deverá ser pago.

A utilização destes livros como fonte de dados permite tanto uma análise quantitativa quanto uma análise qualitativa. A partir das informações extraídas das sentenças é possível quantificar o número de casos julgados e sua distribuição segundo a decisão judicial, o quantum da pena ou o enquadramento penal. Para uma análise qualitativa, o resumo dos fatos e a argumentação do juiz para embasar sua decisão, mostram-se especialmente interessantes.

Para os processos julgados pelo Tribunal do Júri, além dos Livros de Registro de Feitos há o Livro de Registro de Pronúncia e o Livro de Registro de Sentença. A pronúncia consiste de uma “sentença intermediária”. Encerrada a fase de instrução criminal, quando são ouvidas as testemunhas, o Ministério Público e a Defesa apresentam suas alegações finais pedindo que o réu seja ou não levado a julgamento

pelo Tribunal do Júri. Nesta fase o réu pode ser pronunciado (deverá ser julgado pelo júri popular), impronunciado (quando se considera que não há provas suficientes sobre a materialidade ou autoria do crime para que ele seja julgado pelo júri. Neste caso a processo é arquivado mas pode ser reaberto caso surjam novas evidências sobre o crime) pode haver a desclassificação do delito (o crime é enquadrado em outro artigo do Código Penal e encaminhado para julgamento numa vara singular. Por exemplo, um caso de tentativa de homicídio pode ser desclassificado para lesões corporais e, finalmente, podendo haver a absolvição sumária, quando o crime é motivado pela legítima defesa.

3. Acórdãos

Os livros de registro de feitos e de sentenças permitem conhecer e estudar o movimento e as decisões dos processos em andamento ou julgados em primeira instância. Para conhecer esse movimento em segunda instância, as decisões dadas em caso de recursos, a melhor fonte de informações são os acórdãos. Estes podem ser pesquisados junto com os processos nos quais as cópias são anexadas, ou podem ser pesquisados nas revistas especializadas (*Revista dos Tribunais*, por exemplo). A leitura dos acórdãos anexados aos processos permite que se conheça o desdobramento daquele caso nas instâncias superiores de julgamento. Esse procedimento é interessante quando se considera que as instâncias superiores têm o poder de reformar ou não a sentença dada em primeira instância, ou seja, um caso em que houve condenação pode ser revertido para absolvição, ou vice-versa, ou *quantum* da pena pode ser alterado.

Para os casos julgados em Tribunais do Júri, os recursos podem ser interpostos em dois momentos: os recursos de sentido estrito, quando se recorre à decisão da pronúncia ou impronúncia do réu e os recursos apresentados ‘as decisões do Júri. Uma vez que a decisão do júri é considerada soberana, ou seja, não pode ser reformada nem pela instância superior, os recursos apresentados devem versar sobre a nulidade da decisão, referindo-se a problemas como a construção dos quesitos apresentados ao júri ou sobre o *quantum* da pena.

4. processos penais

OS PROCESSOS PENAIS, INSTAURADOS NA FASE JUDICIAL, COMPREENDEM TODAS AS PEÇAS DOCUMENTAIS, DESDE O BOLETIM DE OCORRÊNCIA ATÉ À SENTENÇA FINAL. ELES PROCURAM ATER-SE ÀS FORMALIDADES LEGAIS E PERFILAR A LINHA DE CONDUTA QUE LHE É DESIGNADO PELO CÓDIGO DO PROCESSO. TRATA-SE DE RICA FONTE DOCUMENTAL, QUE VEM SENDO UTILIZADA POR DISTINTOS PESQUISADORES – CIENTISTAS SOCIAIS (SOCIÓLOGOS, ANTROPÓLOGOS E CIENTISTAS POLÍTICOS), HISTORIADORES, ECONOMISTAS, LINGÜISTAS ETC. DADA AS MÚLTIPLAS PAUTAS DISCURSIVAS QUE CONTÊM.

SEGUNDO CORREA (1983), UMA PIONEIRA NO EMPREGO DESTA FONTE DOCUMENTAL NO BRASIL: “OS PROCESSOS PENAIS COMPULSAM FALAS DE DIFERENTES PROTAGONISTAS, SEJAM ELES JULGADORES OU JULGADOS; ORDENAM, EM CERTA TEMPORALIDADE, UMA COMPLEXA SEQÜÊNCIA DE PROCEDIMENTOS TÉCNICOS E ADMINISTRATIVOS; DISPÕEM EM SÉRIE OS DIVERSOS ELEMENTOS QUE CONCORREM PARA O DESFECHO PROCESSUAL. COMO RESULTADO, TRADUZEM O MODO DE PRODUIR A VERDADE JURÍDICA QUE COMPREENDE TANTO A ATRIBUIÇÃO DE RESPONSABILIDADE PENAL QUANTO A ATRIBUIÇÃO DE IDENTIDADE AOS SUJEITOS QUE SE DEFRONTAM NO EMBATE JUDICIÁRIO. ADEMAIS, EM CIRCUNSTÂNCIAS ESPECÍFICAS, OS PROCESSOS PENAIS EXPRESSAM UM MOMENTO EXTREMO NAS RELAÇÕES INTERPESSOAIS - A SUPRESSÃO FÍSICA DE UMA PESSOA PELA OUTRA - QUE PÕE A NU OS PRESSUPOSTOS DA EXISTÊNCIA SOCIAL, PERMITINDO VISUALIZAR A SOCIEDADE EM SEU FUNCIONAMENTO, O JOGO PELO QUAL NO TORVELINHO DE CONFLITOS E TENSÕES SUBJETIVAS SE MATERIALIZA A AÇÃO DE UNS SOBRE OUTROS EM PONTOS CRÍTICOS DAS ARTICULAÇÕES SOCIAIS, TRANSFORMANDO O DRAMA PESSOAL EM SOCIAL.”

SOB ESSA ÓTICA, O DRAMA PODE SER OBSERVADO EM SEU DUPLO REGISTRO: POR UM LADO, EM SUA TRADUÇÃO JURÍDICA, EM QUE OS ACONTECIMENTOS SÃO ORDENADOS SEGUNDO CÓDIGOS PRÉ-ESTABELECIDOS, NOS TERMOS DE REGRAS FIXAS E FORMAIS; POR OUTRO LADO, EM SUA VERSÃO MORAL, NA QUAL OS ACONTECIMENTOS SÃO RECONSTRUÍDOS A PARTIR DE NORMAS SOCIAIS NÃO ESCRITAS, INFORMAIS, NOS

TERMOS DE QUEM JULGA E DE QUEM PROCESSA. TRATA-SE DE VERSÕES QUE PODEM ESTAR ORA EM CONFLITO, ORA JUSTAPOSTAS, ORA CONVERGENTES. NO CÔMPUTO FINAL, NO MOMENTO EM QUE O RITUAL JUDICIÁRIO PROCLAMA SUA VERDADE, TODAS AS VERSÕES SE REENCONTRAM, COMPODO O DESFECHO PROCESSUAL QUE TANTO PODE RESULTAR EM CONDENAÇÃO QUANTO EM ABSOLVIÇÃO.

ESSA LEITURA MICROSOCIOLÓGICA DOS PROCESSOS PENAIS REQUER, NO ENTANTO, SUA ARTICULAÇÃO COM UMA LEITURA MACROSOCIOLÓGICA DO APARELHO JUDICIÁRIO. É PRECISO PENSAR SIMULTANEAMENTE O DRAMA ENQUANTO EXPRESSÃO TANTO DOS PEQUENOS ACONTECIMENTOS QUE REGEM A VIDA COTIDIANA, QUANTO DOS GRANDES ACONTECIMENTOS QUE REGEM O DIREITO DE PUNIR. ESSA É A PERSPECTIVA QUE POSSIBILITA INSERIR O APARELHO JUDICIÁRIO NO INTERIOR DA ORGANIZAÇÃO SOCIAL DO CRIME, DEFININDO-LHE O LUGAR E FUNCIONALIDADE, BEM COMO SEUS IMPASSES E DILEMAS NO CONTROLE DA CRIMINALIDADE. NISSO TAMBÉM RESIDE O PAPEL DESSE APARELHO NA CONSTRUÇÃO DE UMA ORDEM DEMOCRÁTICA NA MEDIDA EM QUE DEIXA TRANSPARECER A DIREÇÃO QUE ASSUMEM AS INSTÂNCIAS JUDICIÁRIAS NA DEFESA DOS BENS SUPREMOS, MATERIAIS E SIMBÓLICOS, DOS CIDADÃOS QUE COMPÕEM O CORPO SOCIAL, NÃO IMPORTANDO SUAS DIFERENÇAS DE RAÇA, DE CLASSE, DE ETNIA, DE SEXO E DE CULTURA”⁶.

5. SINDICÂNCIAS ADMINISTRATIVAS E CORREIÇÕES JUDICIÁRIAS

HÁ POUCA A DIZER QUANTO A ESTAS FONTES. ELAS CUDAM DO CONTROLE CORPORATIVO INTERNO. PERMITEM IDENTIFICAR PROBLEMAS DE DIVERSAS ORDENS E NATUREZA, COMO SEJAM INADEQUADO CUMPRIMENTO DAS FORMALIDADES LEGAIS, CASOS DE CORRUPÇÃO ADMINISTRATIVA, CASOS DE OMISSÃO NA APLICAÇÃO DAS LEIS, RECONHECIMENTO DE FLAGRANTES CASOS DE INJUSTIÇA TAIS COMO PROCESSOS PARALISADOS SEM QUAISQUER EXPLICAÇÃO PLAUSÍVEL. DE MODO GERAL, É UMA FONTE INACESSÍVEL AO PESQUISADOR EXTERNO AO APARELHO JUDICIÁRIO. EMBORA O NEV/USP JÁ TENHA TENTADO CONSULTA-LA NÃO LOGROU ÊXITO SOB O ARGUMENTO DE QUE SE TRATA DE CONTROLES INTERNOS, QUE ENVOLVEM A IDENTIFICAÇÃO DE

⁶ Trecho extraído de Adorno, S. “Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime”. *Revista Crítica de Ciências Sociais*. Coimbra: CES, 33: 145-56, outubro, 1991.

FUNCIONÁRIOS E QUE, EM VIRTUDE DE SUAS IMPLICAÇÕES LEGAIS, NÃO PODE ESTAR SUJEITA À VISIBILIDADE PÚBLICA.

Comentários a respeito de problemas específicos

Embora conviesse dedicar-se uma análise mais acurada e detida para os problemas inerentes às fontes judiciárias, vamos nos limitar a apontar alguns dos problemas mais flagrantes que comprometem a fidedignidade do emprego das fontes judiciais. Certamente, qualquer esforço para a criação de um sistema oficial de estatísticas criminais (inclusive seu segmento judicial-judiciário) terá que enfrentá-los, quando menos saneá-los.

Um primeiro problema diz respeito ao acesso às informações. As dificuldades são imensas. Quando as barreiras superiores são vencidas, mediante expressa autorização das autoridades judiciárias encarregadas de administrar o aparelho penal, há inúmeras outras instâncias que necessitam ser enfrentadas. Uma delas, por sinal muito poderosa, é o poder de que desfrutam os funcionários dos cartórios. Em regra, não podem negar autorização superior. Porém, caso não lhes interessar que o trabalho seja executado, pelas mais diferentes razões, criam obstáculos intransponíveis que impedem o trabalho regular de coleta de dados. Não disponibilizam espaço, evitam atender às demandas formuladas, informam que hoje ou amanhã não será possível pesquisar pois haverá um evento qualquer e o espaço somente estará disponível dentro de alguns dias, mesmo até semanas. Não é incomum que, para dificultar o trabalho de pesquisa, tragam processos distintos daqueles que lhes foram demandados. Há, por conseguinte, todo um trabalho de « conquista » burocrática da fonte que é necessário considerar no cálculo de saneamento da fonte de informação. A tudo isto, acresce que, via de regra, as autorizações superiores são datadas. Uma vez esgotado o prazo e não tendo sido concluído o trabalho é necessário reiniciar o caminho anterior e aguardar nova autorização que pode demorar semanas. Mas, evidentemente, nem sempre é assim. Enfrentamos também situações constrangedoras como assédio sexual de parte de funcionários, aspecto que comporta, como se sabe, um número infindável de problemas. Essas dificuldades felizmente não constituem regra. Há momentos em que, dependendo dos operadores técnicos e não técnicos do direito, é clara a compreensão dos objetivos pretendidos e o trabalho caminha com tranquilidade.

Um outro problema sério diz respeito à qualidade mesma dos dados registrados. Em inúmeras situações parece haver um esmero até exagerado, no que concerne por exemplo, às formalidades legais e administrativas. Tudo indica que, sobre elas, pesam os mais rigorosos controles. Desvios podem suscitar sindicâncias, comprometendo o futuro e a reputação funcionais. Em outras situações, contudo, as informações são bastante precárias. De modo geral, salvo exceções, os processos não logram ir muito além do que foi apurado nos inquéritos policiais. Se os inquéritos são mal elaborados, carentes de informações básicas que permitam identificar a possível autoria de um crime, os processos não vão muito além vez que os recursos investigativos dos tribunais de justiça são bastante limitados. Assim, as informações relativas ao perfil biográfico-social ou biográfico-jurídico dos tutelados pela justiça devem sempre ser tomados com bastante cautela, especialmente no que concerne à cor (etnia), ocupação, profissionalização, grau de escolaridade. Mas, neste terreno, talvez não haja muito o que fazer, senão treinar funcionários para que evitem erros grosseiros que comprometam inexoravelmente, em especial os processos penais. Ademais, informações sobre provas testemunhais e mesmo periciais devem ser, não raramente, olhadas com alguma suspeição. Não sem motivos, é comum, entre pesquisadores, a descoberta de, ao menos, duas histórias de vida para cada tutelado pela justiça : uma, a história oficial, que se encontra nos autos, recolhida a partir de procedimentos legais e costumeiros ; outra, a história não oficial que diz respeito não necessariamente à identidade verdadeira deste ou daquele réu, porém a traços de sua biografia que não comparecem aos autos, ficam como que ignorados ou silenciados, por exemplo, a existência de família constituída.

Há um outro problema técnico a ser enfrentado com maior firmeza. Trata-se da acentuada fragmentação de todo o sistema de justiça criminal, aspecto já observado em inúmeras pesquisas. Para se ter uma idéia do que isto significa : até o ano de 1982, no estado de São Paulo, era possível realizar uma espécie de *follow-up* do segmento polícia-judiciário. Assim, era possível acompanhar as taxas de resolução de casos, desde o registro da ocorrência até à sentença condenatória em primeira instância. Qual a origem desses dados ? Em cada estado da federação, ora a secretaria de segurança pública, ora a secretaria de justiça recolhiam anualmente informações sobre ocorrências, inquéritos, processos instaurados e sentenças e encaminhavam ao Ministério da Justiça, órgão que, por sua vez, as endereçava à Fundação IBGE. A partir de 1983, por decisão de Ministério da Justiça, esses dados deixaram de ser enviados ao IBGE, de sorte que nada sabemos a

respeito do funcionamento do sistema de justiça em seu conjunto, salvo através de pesquisas empíricas que recolhem dados primários. Em síntese, há quase duas décadas, não podemos : a) avaliar as taxas de resolução de crimes. Não podemos saber se cresceram com o crescimento da criminalidade ou não ? b) avaliar a magnitude da impunidade penal, um dos aspectos mais sensíveis no debate público a respeito do medo e da insegurança dos cidadãos diante do crescimento do crime e da violência.

Um outro problema técnico diz respeito à unidade mínima de observação. Dependendo da agência em foco, a unidade sofre mudança e se torna impossível fazer o *follow up* do sistema. Por exemplo, na esfera da polícia civil, o Boletim de Ocorrência registra o fato criminal, que pode envolver mais de um autor e mais de uma vítima. Na esfera judicial, muitas vezes uma mesma ocorrência, é desmembrada, por razões legais, em distintos processos. Por fim, a sentença refere-se não à ocorrência original, mas ao réu ou réus. Deste modo, há uma dissimetria entre ocorrências, autores e vítimas cuja articulação deve ser estudada com cuidado, se está em causa a possibilidade de criação de um sistema nacional de estatísticas oficiais de criminalidade.

Haveria também que se considerar também problemas mais específicos, relacionados à natureza do crime cometido, Não vamos detalhar este aspecto, mas nunca é demais salientar a existência de claras diferenças quando o crime envolve relações de gênero, envolve crianças e adolescentes, envolve graves violações de direitos humanos, inclusive modalidades coletivas de violação como sejam linchamentos, execuções sumárias, violência institucional (policial) etc.

Por fim, vamos conferir atenção especial a um tema que freqüentemente habita o debate público, sobretudo quando está em causa o aumento ou a ampliação da credibilidade dos cidadãos nas suas instituições de justiça. Referimo-nos ao problema da morosidade processual. Um tema complexo, difícil de ser tratado, mas sobre o qual já temos algumas considerações a fazer.

6. Morosidade Judicial

De início, talvez conviesse chamar a atenção para o seguinte aspecto. O problema da morosidade revela uma complexidade ímpar. Um processo penal não pode conhecer um morosidade tão alongada que contribua para diluir a materialidade das provas, caducar as perícias realizadas e desmobilizar provas testemunhais, tudo convergindo para dissuadir a aplicação da justiça e a distribuição de sanções. Por outro lado, um processo penal não pode andar tão aceleradamente, atropelando de tal modo os ritos e procedimentos legais a ponto de comprometer direitos de defesa inalienáveis, convergindo então para a produção da injustiça. Em suma, o problema é então descobrir um ponto médio que atenda à expectativa de resposta justa, isto é, que respeite prazos mas também que não descuide da morosidade processual.

Um dos objetivos da pesquisa *Continuidade Autoritária e Construção da Democracia* consistiu em avaliar a eficácia das instituições encarregadas da pacificação dos conflitos na sociedade brasileira, destacando-se os papéis da Polícia, do Ministério Público e do Judiciário na apuração das responsabilidades penais nos casos de violações de direitos humanos.

Para realizar essa avaliação utilizaram-se processos penais instaurados para a apuração das responsabilidades em casos de grupos de extermínio, justiceiros, violência policial e linchamentos. A leitura desses processos norteou-se pelas seguintes questões:

- (1) na condução dos inquéritos policiais e dos processos penais os prazos previstos pelo Código de Processo Penal são ou não cumpridos?
- (2) Na condução dos inquéritos policiais e dos processos penais os requisitos legais previstos no Código de Processo Penal são ou não cumpridos?
- (3) Quais são os principais “focos” de tumultos que ocorrem nos inquéritos policiais e processos penais que provocam a morosidade no andamento destes feitos e se refletem sobre seu desfecho.

Estas questões foram formuladas a partir do contato com os processos penais, no qual observou-se que os procedimentos – policiais e judiciais – se estendiam durante longo tempo, sem que fossem verificados acontecimentos específicos que pudessem justificar o retardamento na apuração dos crimes processados.

Quanto aos requisitos legais, grosso modo, pode-se afirmar que todos eles são cumpridos. Em outras palavras, significa dizer que, do ponto de vista técnico, todas as providências previstas no CPP são adotadas: seja quanto a produção de provas orais ou técnicas, quanto à junção de documentos de outra natureza. Nesse aspecto, constatou-se que seria necessário uma análise mais acurada a respeito da qualidade das informações (provas) produzidas e a forma como estas foram utilizadas pelos agentes do direito.

Para a análise a respeito do uso e da distribuição do tempo na justiça, foi necessário desenvolver uma metodologia que permitisse realizar uma contagem, em dias, da atuação de cada um dos agentes do direito – delegados, promotores públicos, defensores, juízes e funcionários dos cartórios – em cada uma das fases do processo – policial, judicial de primeira e de segunda instância, de trâmites burocráticos.

No processo penal todos os procedimentos devem ser registrados por escrito, contendo as datas de solicitação e de realização das providências, além do nome e a função dos agentes que solicitaram e daqueles que atenderam as solicitações. Assim, os processos penais representam uma rica fonte documental, tornando-se relativamente mais fácil identificar qual foi a participação de cada agente e qual foi sua responsabilidade nos atrasos ocorridos no andamento dos processos.

A construção dessa metodologia, que resultou num diagrama que permite acompanhar o fluxo do processo, desenvolveu-se nas seguintes etapas:

(1) realizou-se uma leitura do CPP para identificar os artigos que regulamentam os ritos processuais nos processos de competência dos tribunais do júri, sistematizando as informações descritas, já distribuídas por fase. Esse conjunto de prazos e providências foi considerado como ideal.

(2) Posteriormente, realizou-se uma consulta aos cartórios dos tribunais do júri do município de São Paulo, e alguns localizados em municípios da Grande São Paulo, a respeito dos prazos praticados na condução dos processos penais. Esta etapa mostrou-se necessária na medida em que, cotejadas as informações extraídas do CPP com aquelas observadas nos processos, deparou-se com uma série de providências que eram necessárias para garantir o andamento do processo e assegurar o respeito às

garantias legais necessárias à aplicação da justiça, e que eram realizadas a despeito de não estarem regulamentadas pelo CPP. A este conjunto de prazos chamou-se de Real.

Um bom exemplo para ilustrar essas providências ocorre na fase da Instrução Criminal, mais especificamente na fase em que são ouvidas as testemunhas de acusação e de defesa. O CPP estabelece que, em caso do réu encontrar-se em liberdade, as testemunhas de acusação devem ser ouvidas no prazo de 40 dias (artigo 401 do CPP). No caso do réu encontrar-se preso, esse é reduzido pela metade, devendo as testemunhas serem ouvidas em 20 dias. O artigo não dispõe nada a respeito das testemunhas de defesa e nem sobre o número de audiências que devem ser realizadas nesta etapa.

A pesquisa realizada junto aos cartórios revelou que, na prática, o mesmo artigo era interpretado de diferentes maneiras: para alguns o prazo estabelecido no CPP era comum para a oitiva das testemunhas de acusação e de defesa, para outros o prazo deveria ser duplicado, sendo 40 dias para ouvir as testemunhas de acusação e mais 40 para ouvir as de defesa. Na prática, quando inquiridos a respeito das pautas adotadas nos cartórios para marcar as ocorrências constatou-se que em médias estas ocorriam no intervalo de 60 dias. Além disso, o número de audiências variava de acordo com o número de testemunhas arroladas pelas partes, estando diretamente relacionado à maior ou menor facilidade para a localização destas testemunhas.

A instrução criminal é apenas um exemplo das dificuldades que foram enfrentadas para que se pudesse estabelecer qual a duração mínima necessária para que um crime contra a vida pudesse ser processado e julgado pelo TJ, levando-se em conta o cumprimento de todos os requisitos formais estabelecidos pelo CPP e a observância de todas as garantias legais necessárias à aplicação da justiça.

(3) a partir das informações obtidas no CPP e nas consultas realizadas junto aos cartórios, foi possível construir o diagrama de fluxo dos processos, chegando-se a um *quantum* de tempo que denominados “tempo previsto” ou “morosidade necessária”. Com o diagrama foi possível perceber também que, este não poderia ser único e aplicado indistintamente a todos os processos. Na realidade, a metodologia adotada nos permitiu construir um diagrama para cada processo, respeitando-se: a situação do réu (se está

preso ou em liberdade); o número de réus (que pode ou não implicar em desmembramentos dos autos originais), o número de testemunhas, etc.

A análise comparativa dos processos foi possível devido à pradonização dos pressupostos adotados para a definição dos intervalos de tempo que seriam considerados, por exemplo, para as audiências de oitiva das testemunhas, ou para o interrogatório do(s) réu(s). Todos os pressupostos tiveram como fundamento a consulta realizada aos cartórios e a realidade observada nos processos.

A estrutura básica do diagrama apresenta-se da seguinte forma:

	Tempo Previsto	Tempo Observado	Morosidade
Fase Policial (são descritas todas as providências que devem ser adotadas nesta fase, inclusive as dilações de prazo)	Prazos estabelecidos pelo CPP + prazos	Prazos observados nos processos analisados	Diferença observada entre os prazos previstos e o observado. Quando o prazo observado foi igual ou menor ao prazo previsto essa diferença não foi computada à morosidade
Trâmites burocráticos (São descritos todos os intervalos necessários para que o processo tramite entre os agentes do direito – do delegado para o cartório e vice-versa; da delegacia para o Fórum e vice-versa; do cartório para o MP, o juiz ou o defensor e vice-versa. Estes tramites estão presentes em todo o processo)	verificados nas consultas aos cartórios		
Fase intermediária (trata-se de um recurso metodológico para definir aquela etapa de transição entre a conclusão do IP pelo delegado e o atendimento de solicitações formuladas pelo MP antes do oferecimento da denúncia. De acordo com o CPP esta fase poderia ser englobada pela fase policial. Adotamos uma outra nomenclatura com o objetivo de diferenciar as providencias que foram sendo adotadas pelo delegado, daquelas que foram adotadas por			

solicitação de outro agente)			
1ª fase judicial descrição de todas as providências que devem ser adotadas nesta fase que se encerra com a Sentença de pronúncia)			
2ª fase judicial (descrição de todas as providências que devem ser adotadas nesta fase que se encerra com o julgamento pelo Conselho de Sentença)			
Recursos em 2ª instância (descrição de todas as providências que devem ocorrer até que o recurso seja julgado pelos desembargadores)			

Para concluir, apenas algumas palavras. Não se procurou aqui esgotar todos os problemas que a utilização de fontes judiciais oferecem. Nosso esforço foi o de condensar, o quanto possível, aqueles mais evidentes que possam, de antemão, vir a comprometer o êxito de uma iniciativa na direção da formulação e implementação de um sistema de estatísticas oficiais de criminalidade que possa atender tanto às expectativas dos pesquisadores, mas sobretudo possa orientar a formulação e implementação de políticas públicas de segurança e justiça.

Esperamos haver contribuído um pouco para este debate, sobretudo ao sugerirmos que o êxito de uma empreitada desta natureza depende de uma conjunção de fatores : definição clara de objetivos a serem alcançados, metodologia adequada, enfrentamento igualmente adequado de problemas técnicos e uma boa dose de paciência no jogo de poder necessário para a conquista das autoridades presentemente incumbidas de produzir, disseminar, circular e divulgar estatísticas.

UMA ALTERNATIVA METODOLÓGICA PARA O USO E A INTERPRETAÇÃO DAS FONTES DE INFORMAÇÕES DO SISTEMA DE JUSTIÇA CRIMINAL *

JOANA D. VARGAS
Jvargas@nutecnet.com.br

1. Introdução

Algumas fontes de informações produzidas no Sistema de Justiça Criminal nos permitem conhecer a incidência da criminalidade e da sua repressão. São elas: as estatísticas oficiais, os autos de processos, e as fichas de controle interno das organizações sobre o andamento dado aos processos. (slide 2)

Creio que vocês estão bastante familiarizados com as estatísticas oficiais: suas potencialidades e seus problemas. Apenas gostaria de lembrá-los de que as estatísticas oficiais, assim como os autos ou as fichas de controle de processos devem ser consideradas produtos organizacionais, isto porque todas estas fontes “refletem as condições operacionais, ideológicas e políticas das diferentes organizações que compõem este sistema” (Paixão, 1983, p.19). (slide 3).

Então, um primeiro aspecto que eu gostaria de discutir nesta exposição é a indicação feita por uma importante corrente sociológica de que as estatísticas oficiais, ou, como estamos sugerindo, - todas as fontes de informações produzidas no sistema - devam ser vistas como produtos das atividades práticas e cotidianas dos operadores do sistema de justiça criminal. (slide 4)

Se não parece produtivo, como bem o frisou o prof. Cláudio Beato em sua exposição, levarmos ao extremo o argumento de que latrocínios, homicídios e estupros limitam-se a conflitos de natureza política e ideológica (tente convencer disto as pessoas vítimas desses crimes), também é verdade que o bordão mais conhecido do direito é : “o que não está nos autos não está no mundo”. Assim, iremos nos valer, para o estudo das fontes sobre a criminalidade e a sua repressão, de duas contribuições da sociologia interpretativa. Uma, de caráter mais teórico, que é a sua concepção do crime como o resultado de contingências e decisões cotidianas tomadas nas organizações de controle social, e outra, de natureza metodológica, que é a sua recomendação de transformarmos

* (slide 1)

as fontes de informação do sistema de justiça criminal em tópico de estudo e de investigá-las a partir das atividades rotineiras dos operadores. (slide 5)

Tomando como ponto de partida estas contribuições, vou procurar mostrar, ao longo desta exposição, como é possível construir uma metodologia alternativa de compilação e organização das informações produzidas pelo Sistema de Justiça Criminal que nos torne mais capacitados para interpretarmos os seus resultados.

2. Fluxo do Sistema de Justiça Criminal

A forma mais adequada de investigarmos a incidência de crimes e o processamento dos seus autores é reconstituindo o fluxo de pessoas e papéis que atravessa as diferentes organizações que compõe o sistema de Justiça Criminal - Polícia, Ministério Público, Varas Criminais, Tribunal de Apelação, Departamentos Penitenciários.⁷ (slide 6)

Tal reconstituição permite a um só tempo: quantificar a produção decisória de cada organização, descrever o fluxo dos envolvidos e dos procedimentos, revelar os processos de seleção e filtragem que atua sobre os crimes e criminosos e avaliar o grau de interação existente entre os diferentes subsistemas (Coelho, 1986; Fundação João Pinheiro, 1987) (slide 7)

Como todas as fontes que citamos - estatísticas oficiais, autos de processos e registros de controle interno seguem o desenrolar do processo penal, podemos organizá-las de forma a captar o fluxo de pessoas e papéis, tomando por referência os processos decisórios de cada organização. (slide 8)

O boletim de ocorrência (BO), registro da queixa feita pelo cidadão, e o inquérito policial (IP) são produzidos na polícia. A denúncia, em geral, é da responsabilidade do Ministério Público.⁸ Com ela encerra-se a fase que antecede o processo. Este desenrola-se nas varas criminais, através da atuação da defesa e da acusação, dirigidas por um juiz que profere a sentença de condenação ou de absolvição. Em ambos os casos cabe a apelação do promotor, do querelante, ou da defesa. Se aceita, os autos são julgados por

⁷ O primeiro trabalho a recomendar esse procedimento no Brasil foi um excelente estudo realizado em 1987 pela Fundação João Pinheiro em convênio com o Ministério da Justiça, coordenado pelo prof. A. L. Paixão.

⁸ Ao receber o inquérito, o Ministério Público pode devolvê-lo à autoridade policial, solicitando novas diligências necessárias ao oferecimento da denúncia.

um tribunal de segunda instância. Por seu turno, o conflito e os envolvidos não canalizados em algum desses procedimentos em curso acabam tendo seus registros arquivados.⁹ Este fluxo descreve o processamento dos crimes da competência de juiz singular. Vejamos o mesmo fluxo para os crimes da competência do Júri. (slide 9)

Os crimes da competência de júri são o homicídio doloso, o infanticídio, a participação em suicídio e o aborto, tentados e consumados. Seu processamento se dá em duas fases: a primeira fase, inicia-se com o boletim de ocorrência, seguido do inquérito policial, da denúncia e da instrução criminal. Na instrução, realizada nas varas criminais, as audiências de interrogatório do réu e as oitivas das testemunhas se dão com a participação do promotor e do advogado e são dirigidas por um juiz singular que profere a sentença. Esta inclui quatro alternativas: a pronúncia, a impronúncia, a desclassificação, ou ainda, a absolvição sumária. A segunda fase é realizada em plenário. Inicia-se com o libelo - uma síntese da acusação -, e desenrola-se com a atuação do promotor e do advogado que oralmente apresentam suas teses aos jurados. A sentença é alcançada através da maioria de votos de sete jurados reunidos no Conselho de Sentença, do qual o juiz é o presidente. Aqui, também cabe a apelação, porém apenas uma vez e em certas circunstâncias definidas no CPP.¹⁰

2.1. INFORMAÇÕES QUANTITATIVAS PRODUZIDAS PARA O CONTROLE ORGANIZACIONAL: UMA ALTERNATIVA PARA A CONSTRUÇÃO DO FLUXO

Apresentada a configuração do fluxo, vamos à sua quantificação. A fonte tradicionalmente utilizada pelo analista social e por gestores de políticas públicas para medir a incidência dos crimes e da sua repressão são as estatísticas oficiais. Fora a críticas normalmente endereçadas à esta fonte, acrescenta-se, à época em que iniciei meu trabalho, a situação de precariedade dos dados produzidos nacionalmente que se

⁹ De acordo com o art. 17 do CPP, a autoridade policial não pode mandar arquivar os autos de inquérito. O arquivamento em geral é requerido pelo Ministério Público e endereçado à autoridade judicial, que o determina ou, discordando do pedido, remete os autos ao procurador geral de Justiça (art. 28 do CPP).

¹⁰ O artigo 593 do CPP dispõe sobre as circunstâncias em que cabe a apelação das decisões do tribunal do júri.

caracterizavam pela descontinuidade, incomparabilidade e desarticulação (Fundação João Pinheiro, 1987).

Como então deveria proceder o pesquisador interessado tanto na reconstituição quantitativa do fluxo quanto na sua contextualização a ser feita a partir das atividades práticas dos operadores das organizações que compõem o Sistema de Justiça Criminal ?

Foi com essa preocupação metodológica que iniciei minha pesquisa sobre crimes sexuais na cidade de Campinas em 1993. (slide 10) Não tardei em verificar que as informações oficiais fornecidas pelas organizações tinham por base registros de controle interno e que a partir deles era possível traçar o fluxo de procedimento e pessoas que as atravessa. (slide 11) Trata-se de livros de registros de boletins de ocorrência, de inquéritos e de sentenças; fichários gerais de cartórios criminais e atas de sentenças da vara do júri.

Na pesquisa realizada, o recorte estabelecido foi o da transformação do acontecimento em fato jurídico, que se inicia no momento em que o cidadão faz a queixa e culmina com a sentença. De todos os documentos que compõem os autos, o boletim de ocorrência foi o único documento consultado diretamente nos arquivos da polícia, mais especificamente na Delegacia de Defesa da Mulher desta cidade, pois crimes sexuais desde meados da década de 80 são da competência de delegacias especializadas. O objetivo era iniciar a montagem de um banco de dados quantitativos sobre o fluxo, a partir das informações ali contidas referentes ao fato e aos envolvidos, a um histórico da ocorrência e a algumas anotações sobre o andamento dado ao caso. Ao todo foram levantadas informações de 912 boletins de crimes sexuais de maior incidência em Campinas - estupro, tentativa de estupro, atentado violento ao pudor e sedução -, registrados entre 1988 a 1992 e verificado os seus desdobramentos nos livros de registros de inquéritos e fichas de processos. (slide 12 (BO), 13 (IP) e 14 (Ficha de P)).

Computando através das informações obtidas nesses registros quantos dão entrada no sistema e quantos chegam ao último estágio de processamento, observou-se uma configuração de funil (slide 15).¹¹

¹¹ O efeito de funil é uma característica inerente aos sistemas de justiça criminal modernos. A este respeito ver Greenwood (1982); Coelho (1986) ; CESDIP (1995) e Vargas (2000).

Além das informações sobre os crimes em relação ao estágio do processamento penal, foram definidos outros três conjuntos de informações: aquelas sobre o perfil dos envolvidos (idade, cor, estado civil e profissão); sobre as relações estabelecidas entre os protagonistas; e, finalmente, sobre a ocorrência propriamente dita (16, 17, 18).

2. 2. Informações qualitativas: o contexto de produção dos dados (slide 19)

Uma investigação qualitativa, cujo foco foram as atividades práticas dos operadores que se desenrolam no cotidiano das diferentes organizações do Sistema de Justiça Criminal, possibilitou incorporar na análise como estas atividades se refletem nas configurações que o fluxo assume, segundo as variáveis estudadas.

Em relação a aplicação das disposições definidas nos códigos, que constitui a atividade judiciária por excelência, foi possível observar que, se por um lado estas disposições desempenham um papel fundamental na definição do que deve ser considerado crime e do perfil dos envolvidos, por outro lado, elas nada dizem sobre como estabelecer a correspondência entre o que está estatuído e os casos em questão. Para aplicar a lei os operadores devem lançar mão de um outro tipo de conhecimento, quais sejam, das instruções que eles aprendem em sua socialização profissional sobre como esses crimes são normalmente cometidos (Sudnow, 1965; Cicourel, 1968). São essas instruções que lhes permitem caracterizar, reconhecer e classificar as ocorrências em crimes.¹²

Assim, um aspecto fundamental para quem trabalha com informações sobre o Sistema de Justiça Criminal deve ser ressaltado: De acordo com os códigos e as atividades práticas dos operadores, para cada tipo de delito corresponde uma maneira singular de tratamento dos casos (slide 18).

¹² Um exemplo disto está na caracterização de roubos em firmas feita por um promotor em um diálogo com um estagiário: “Você pode ver que este crimes costumam acontecer no dia do pagamento, geralmente no dia 1º ou no dia 10 e normalmente existe um informante...”. A noção de tipificação, isto é teorias de senso comum adquiridas na socialização profissional é muito utilizada pela sociologia interpretativa, notadamente, Sudnow (1965), Cicourel (1968) e no Brasil, Paixão (1982) para entender como os operadores classificam envolvidos e cenários, como elaboram suas decisões etc.).

Uma singularidade importante dos crimes sexuais é o caráter privado da ação penal. Isto é, cabe a vítima ou a seu representante legal a decisão de acionar o sistema.¹³ (slide 19) As informações coletadas nas anotações dos Bos sobre procedimentos e soluções dadas aos crimes sexuais nos informam que, na maioria dos casos, a não instauração do inquérito se deve à desistência da vítima ou de seu representante legal de acionar o Estado para a solução do litígio, seguidos, em menor expressão, daqueles em que não foi possível identificar o agressor e por último dos casos arquivados por determinação da autoridade judicial. Já na categoria “inquérito instaurado” as ações de natureza privada predominam sobre as públicas.

Assim, a natureza privada da ação penal para os crimes sexuais confere aos queixosos um papel crucial na definição de quais ocorrências e autores darão entrada no sistema. Em boa parte dos casos eles optam por não dar entrada no sistema e é essa opção que nos permite explicar a redução dramática que se observa no fluxo na passagem do BO para o inquérito.¹⁴(slide 20)

Darei, a seguir, outros exemplos que nos permitem observar como as atividades de categorização penal e de decisão atuam no processamento dos crimes sexuais e de seus autores. Utilizando alguns gráficos referentes à cor do suspeito de estupro, procurarei contextualizar a partir destas atividades os resultados obtidos.

No gráfico referente à cor do indiciado por estupro, construído a partir de dados de BO (slide 21), verifica-se que 53% são de cor branca, 28 % de cor parda e 19 % de cor preta. A comparação entre estas porcentagens e a distribuição por cor da população do município de Campinas, recenseada no ano de 1991 mostra que a proporção, sobretudo de suspeitos de cor preta, é significativamente maior do que aquela encontrada na população em geral . Esta indicação nos sugere uma hipótese possível de ser examinada, qual seja: a de que a atribuição da cor preta aos suspeitos confere mais sentido ao relatos do estupro.

¹³ Exceção feita aos casos em que o agressor é o próprio pai ou responsável pela vítima menor de 14 anos e àqueles em que resultam em morte ou lesão grave em que cabe ao promotor a incumbência de promover a ação, independente da vontade dos queixosos.

¹⁴ Segundo Paixão e Beato (1997), as pessoas não recorrem ao sistema não apenas em razão de sua descrença em seu funcionamento, mas sobretudo por não desejarem a interferência do estado em sua vida privada. Assim, como observaram estes autores, muito do que é tomado como indicador de ineficiência do sistema é, na verdade, resultado da decisão dos queixosos.

Vimos que na fase de registro da queixa até a decisão de instauração de inquérito as concepções dos queixosos sobre o que consideram crime e a visão acerca das pessoas a quem atribuem a sua responsabilidade estão bastante presentes. A pesquisa qualitativa confirmou o discurso das policiais sobre não serem raras as queixas falsas apresentadas à polícia. No caso de acusações de estupro, há uma variedade de motivos que podem levar a vítima ou seu representante legal a fazê-las, dentre eles, justificar um aborto, desviar a investigação de um conhecido ou de um parente denunciado por outrem etc.

Mas, uma outra pista do comportamento dos queixosos em relação à classificação de cor dos suspeitos nos é fornecida pelas informações dos registros de crimes sexuais cuja autoria não foi identificada pela polícia. Em se tratando de autor não identificado, é praxe policial solicitar ao responsável pela queixa detalhes sobre as características do agressor, tais como a cor, a idade, o tipo ou o corte do cabelo, a altura, a vestimenta, além de sinais como cicatrizes, tatuagem etc. visando possibilitar a sua identificação.¹⁵ Caberia então investigar a distribuição das classificações referentes à cor para as situações de autoria não identificada nas quais se recorreu à caracterização do suspeito. (slide 22) Isto foi realizado através do cruzamento das variáveis "cor do suspeito", referida na caracterização, e "tipo de crime". O resultado obtido foi o de que, em acusações de estupro, do total dos dados conhecidos, 40% dos autores não identificados e caracterizados pelas vítimas são referidos como sendo de cor branca, 32% de cor parda e 28% de cor preta.¹⁶ Portanto, brancos e pretos, nesta segunda classificação, apresentam diferenças em relação à distribuição de cor para o total dos suspeitos de crime do estupro apresentada anteriormente (53%, 28% e 19%, respectivamente), ficando o suspeito de cor branca sub-representado e o suspeito de cor preta sobre-representado em relação à classificação geral.

¹⁵ O que significa dizer que no ato de registro do BO de autoria desconhecida, policiais e queixosos elaboram uma identificação para o suspeito baseada sobretudo em sua aparência. E aqui também a informação "cor" aparece invariavelmente, conforme revela a leitura dos formulários.

¹⁶ A variável cor do suspeito referida na sua caracterização pela vítima foi criada isolando-se a informação "cor" das outras informações que constam nos registros de BOs sobre as características do suspeito não identificado pela polícia por ocasião da queixa. Trata-se não apenas de suspeito desconhecido da vítima, mas também daquele ainda não identificado pela polícia. A comparação proposta é, portanto, entre a cor desses suspeitos não identificados e a cor de todos os suspeitos, identificados e não identificados, que constam dos registros elaborados pela polícia.

A partir desses dados é possível então sugerir que as vítimas de agressores desconhecidos e ainda não identificados, em interações com as policiais, tendem a apontar bem mais os pardos e os pretos (60%) como os prováveis autores dos crimes do que os brancos (40%). Particularmente nas situações em que o autor não foi identificado pela polícia, as cores preta e parda apresentar-se-iam como classificações imediatamente convincentes porque preenchem a identidade virtual socialmente imputada aos estupradores.

Este exercício de contextualização também pode nos ajudar a interpretar o gráfico sobre a cor do indiciado por estupro na altura do inquérito (slide 23)

Uma primeira leitura deste gráfico indica que a cor do suspeito não é uma variável importante na decisão de instauração do inquérito. Entretanto, pode-se pensar que, na altura do inquérito, a semelhança observada na proporção inquérito instaurado/ inquérito não instaurado para as três classificações de cor esteja encobrindo o fato de que pretos e pardos são mais representados nas situações de autoria desconhecida, conforme sugerimos a pouco. Se fosse possível isolar esses casos, teríamos uma outra configuração que, certamente, não sustentaria essa proposição sobre a não influência da cor no momento da instauração do inquérito.

Por outro lado, alguns inquéritos instaurados referem-se a indivíduos identificados através de investigação e que acabaram sendo presos. Ou seja, casos inicialmente de autoria desconhecida também se podem transformar em inquéritos instaurados, alterando novamente a relação inquérito instaurado/ inquérito não instaurado.

Contextualizando as situações que envolvem autores não identificados, observa-se que a prática da polícia é geralmente a de não proceder à investigação, ou realizá-la a partir da lógica do inverso, ou seja, prende-se primeiro o suspeito para depois estabelecer sua culpa (Paixão, 1982).¹⁷ Na investigação de estupro, em particular, a essa tipificação acrescentam-se outras, dentre elas, a convicção de que estupradores sempre negam a

¹⁷ Já foi dito acerca dos crimes em geral que os policiais tendem a reconhecer facilmente indivíduos de cor preta como criminosos potenciais. Uma possível explicação para isso é a afirmação de que os conhecimentos adquiridos pelo policial no exercício da profissão levam a que ele identifique facilmente indivíduos de cor preta como criminosos. Contudo, parece ser mais pertinente inferir da atitude racista dos

autoria de seus atos. A somatória dessas tipificações, no caso do estupro, resulta na desconsideração da versão do suspeito e acaba constituindo-se em evidência de sua culpabilidade e justificando sua prisão.

Tomando por base uma vasta literatura internacional e nacional que tem diagnosticado a ação discriminatória e hostil da polícia em relação aos negros é possível considerar que indivíduos pretos e pardos são alvos mais constantes de investigação e prisão, e supor que eles estarão sobre-representados naquelas situações de ocorrências de estupro de autoria desconhecida que, após a identificação do suspeito através de investigação, resultam em inquérito instaurado.

Mais uma vez a relação inquérito instaurado/inquérito não instaurado se modifica e toma, provavelmente, uma configuração próxima daquela assumida de início.

Deste modo, uma leitura que coloca os dados em contexto sugere a ação de posturas discriminatórias em relação à cor do suspeito de estupro tanto da parte dos queixosos quanto da parte da polícia.

Vamos agora examinarmos os dados referentes a esta mesma variável na fase de Denúncia. (slide 24) Duas observações devem ser ressaltadas neste gráfico. Primeiro, a baixa proporção de réus de cor branca não denunciados em relação aos denunciados. Segundo, a pequena diferença entre denunciados e não denunciados observada para os réus de cor preta.

Para que se possa melhor avaliar os dados referentes ao réu de cor branca é necessário lembrar que ausência de informação aqui significa sobretudo que o caso ainda não foi concluído em razão do tempo de duração dos inquéritos e dos processos. Nesse sentido, a duração destes parece ser decisiva para a interpretação dos dados.

Na fase da denúncia, o andamento dos processos reflete, inicialmente, o tempo de trabalho gasto pela polícia para reunir no inquérito policial os elementos de convicção

policiais em geral o fato de a polícia ser parte integrante e também participante de uma sociedade em que operam mecanismos de discriminação em relação às pessoas de cor.

sobre o fato e sua autoria e, posteriormente, o tempo que os promotores levam para elaborar esses elementos e proceder à denúncia.

Por determinação do Código do Processo penal (CPP), o inquérito com réu preso em flagrante ou preventivamente deve terminar em dez dias. Já a denúncia, nesta circunstância, deve ser oferecida em cinco dias. Quando o réu encontra-se solto, o prazo para a finalização do inquérito é de 30 dias e o de apresentação da denúncia, de 15 dias. Caso haja dificuldades para a elucidação do caso, o Código prevê a remessa dos autos ao Fórum para que o juiz determine um novo prazo.

Durante a pesquisa, observei a prática cotidiana das policiais e do Ministério Público com relação aos prazos estipulados pelo CPP. Em geral, segue-se o prazo para os réus presos. Com relação aos réus soltos, porém, é comum o seu não cumprimento. Do ponto de vista formal, esta prática, efetivada através dos pedidos de “cota” feitos pelos promotores - ou seja, pela solicitação formal ao juiz de mais tempo para aprofundar as investigações - é justificada pela falta de elementos para a elucidação dos casos. Mas na prática a morosidade ou a agilidade no andamento do processo pode ter outros motivos. Na polícia a agilidade pode ser motivada pela gravidade dos casos ou pela convicção sobre sua autoria etc. A mesma suposição deve ser feita em relação ao andamento dos processos na Promotoria. Parece-me significativo o fato de que os réus brancos sejam, proporcionalmente, os que mais possuem processos em andamento e, conseqüentemente, tenham maiores chances de não serem denunciados. Portanto, a configuração que mostra uma baixa proporção de não denunciados para réus brancos deve ser reinterpretada à luz dos dados sobre o andamento dos processos.

Quanto aos dados referentes aos réus de cor preta, verifica-se que, na relação de proporção entre réu denunciado e não denunciado, eles são os que mais aparecem na categoria não denunciados (46%), seguidos dos réus de cor parda (35%) e de cor branca (25%). Para uma leitura das cifras referentes ao réu de cor preta e também ao réu de cor parda é necessário recorrer aos procedimentos da denúncia.

A denúncia deve conter uma série de elementos que justifique o processo criminal (CPP, art. 41). Trata-se de um relato estruturado que redescreve os fatos e o acusado e lista as testemunhas - todos eles apontados pela polícia. Na prática, o contato entre

Ministério Público e polícia realiza-se apenas através dos autos de inquérito (via papel). Se por um lado, foi possível observar que para os promotores, uma passagem anterior pelo sistema de justiça, registrada na folha de pesquisa de antecedentes feita na polícia, constituiu-se, no momento da denúncia, em forte evidência do crime, sendo um dos principais elementos utilizados por estes operadores para formar e fazer valer sua convicção da autoria do crime, por outro lado, o distanciamento proporcionado pela comunicação escrita permite que se torne evidentes as contradições presentes nos autos de inquérito (Goody,1986), bem como as fragilidades das provas recolhidas. Assim, é quase que automático o arquivamento dos casos ali descritos cuja acusação não se sustenta, seja porque apresenta contradições claras, seja porque os crimes não tiveram a sua autoria esclarecida.

Assim, a pesquisa qualitativa nos permite argumentar que os dados referentes aos réus pardos e, sobretudo, aos réus pretos não denunciados podem estar indicando que parte desses indivíduos não possuíam antecedentes criminais e foram indiciados na polícia sem ter havido, de fato, alguma acusação consistente que pudesse ser sustentada na altura da denúncia.

Com relação aos dados referentes à cor do réu de estupro na da sentença, (slide 26) é possível observar que os réus de cor branca receberam preferencialmente sentenças de absolvição e que nenhum réu de cor preta foi absolvido. Cabe ressaltar também que uma boa parte dos processos de brancos e pardos encontra-se em andamento.

Como os casos são processados em tempos diferentes, a fase da sentença está representada pelo número de casos que alcançaram uma decisão à época da pesquisa. Isto quer dizer que a configuração que os dados assumem hoje deve, provavelmente, se alterar à medida que os processos em andamento vão alcançando uma definição. Note-se que a configuração atual é construída segundo um eixo temporal: são processos que alcançaram a sentença devido à sua antiguidade ou à sua agilidade. Ocorre que os casos passados, que poderiam fornecer o desenho final mais provável do fluxo, fundem-se aos casos mais recentes que por alguma razão alcançaram rapidamente a sentença. Uma forma de desfazer essa fusão é investigar essas razões e procurar os significados que elas possam trazer à leitura dos dados no formato como ele se apresenta no gráfico

Casos que alcançam rapidamente uma sentença podem referir-se a réus presos durante o processo, pois, como vimos, os prazos estabelecidos nos códigos para estes casos costumam ser seguidos. Por outro lado, réus presos preventivamente, durante o processo, ou já tendo cumprido pena tendem mais a obter uma sentença de condenação. Segundo alguns autores (Coelho, 1993; Zaluar, 1995; Adorno, 1995; Saporì, 1996), a natureza da defesa é fundamental na definição da sentença, dado o desempenho diferenciado dos advogados.¹⁸ Argumenta-se que a maior condenação dos réus negros pode ser atribuída, em boa medida, ao fato de a sua defesa ser realizada por defensores públicos. Inversamente, os réus brancos tenderiam mais a constituir advogados particulares.

A meu juízo, este argumento se sustenta em maior ou menor medida, conforme se trata dos crimes comuns ou daqueles da competência do tribunal do júri. No julgamento destes últimos, sobretudo nos casos considerados comuns em que poucas testemunhas são ouvidas, os jurados tomam ciência “dos fatos” por meio das teses defendidas pela acusação e pela defesa, e, deste modo, suas performances parecem ser fundamentais para o resultado da sentença.

Já em crimes de processo comum, a sentença é proferida por um juiz singular, não poucas vezes, o mesmo que realizou o interrogatório do réu e dirigiu a oitiva das testemunhas. É possível supor, portanto que em sua sentença, o juiz singular se baseie nas evidências apresentadas nos autos, inclusive os de inquérito, e que esteja menos submisso à argumentação e estratégias dos acusadores e defensores.

Com relação à interpretação da configuração dos dados de sentença de estupro a partir da cor, restringir-me-ei aos réus de cor preta, cuja situação possui definições mais concretas. É significativo que quase todos os réus pretos tenham tido os seus casos solucionados (há um único caso em andamento). Vimos que se trata de casos classificados rapidamente, provavelmente referentes a réus presos que foram submetidos à defesa pública. (slide 27)

¹⁸ Foi observado que, nesta fase, a morosidade traduz uma estratégia do advogado constituído de buscar beneficiar seu cliente; já a agilidade revela a ação do advogado dativo voltada para a produtividade do sistema (Saporì, 1996).

Tomando o fluxo desde o seu início, sugeri que na altura da queixa, uma acusação envolvendo um réu preto torna mais factual um relato de estupro. Também na fase do inquérito, a cultura policial tende a identificar e prender com maior frequência pretos e pardos como supostos autores desses crimes. No momento da denúncia, porém, alguns casos envolvendo pardos e sobretudo pretos são desacreditados devido à fragilidade das acusações levantadas na polícia e acabam sendo arquivados. Dado o seu caráter cumulativo, as tipificações presentes nos processos advindos da fase da denúncia, caso não sejam desfeitas a partir da atuação do contraditório (da defesa), tornam os pretos e os pardos alvos fáceis de uma sentença condenatória. Assim, hipoteticamente, pode-se imaginar como percurso prevalecente para os casos que envolvem réus pretos: uma acusação da vítima considerada convincente; a prisão do indiciado durante o processo; a primariedade do réu, uma defesa dativa e em um processamento rápido que culmina com uma sentença de condenação.

Assim, há um aspecto fundamental que o desenho do fluxo para a cor do réu nos permite inferir: as implicações desde a fase policial da repetida estigmatização de determinados suspeitos, tornando indiscutível a sua culpabilidade.

3. Conclusão

A preocupação com a coleta, utilização e disseminação de informações sobre a incidência de criminalidade e da sua repressão vem crescendo paralelamente à escalada da violência no Brasil nas três últimas décadas. Procurei mostrar, ao longo desta exposição, as vantagens de se utilizar uma metodologia de pesquisa que possibilite reunir informações sobre crimes e criminosos integradas ao seu contexto de produção. Uma das conseqüências de seu uso é o conhecimento do próprio funcionamento do Sistema de Justiça Criminal e da lógica das organizações que o compõem.

4. BIBLIOGRAFIA

ADORNO, S. (1994). "Cidadania e administração da justiça criminal". In: Anpocs/Ipea, *O Brasil no rastro da crise*, São Paulo, Anpocs/Ipea/Hucitec, pp. 304-327.

_____. (1995). "Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo". *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, Cebrap, n. 43.

- BESSON, J.L.(org.). (1995). *A ilusão das estatísticas*. São Paulo, Editora da Unesp.
- CESDIP - CENTRE DE RECHERCHES SOCIOLOGIQUES SUR LE DROIT ET LES INSTITUTIONS PÉNALES (1995). Arrestations, classements déferements, jugements. Suivi d'une cohorte d'affaires pénales de la police à la justice. Organizado por Aubusson de Cavarlay, B. & Huré, M.S., Paris, mimeo.
- CICOUREL, A.V. (1968). *The social organization of juvenile justice*. New York, John Wiley & Sons, Inc.
- CÓDIGO DO PROCESSO PENAL ANOTADO. (1986). Org. Damásio E. de Jesus, São Paulo, Saraiva.
- CÓDIGO PENAL E SUA INTERPRETAÇÃO JURISPRUDENCIAL. (1987). São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.
- COELHO, E.C. (1986). "A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Iuperj, vol. 29, n. 1, pp. 61-81.
- _____. (1993). "Censo penitenciário do Rio de Janeiro 1988". *Textos de Pesquisa*, Rio de Janeiro, Núcleo de Pesquisa ISER.
- COSTA RIBEIRO, C.A. (1995) *Cor e Criminalidade - Estudo e análise da justiça no Rio de Janeiro (1900-1930)*. Rio de Janeiro: Editora da UFRJ.
- ESPÍRITO SANTO, L. (1991). *Caso de polícia: o senso comum da ordem*. Belo Horizonte, PUC-MG, mimeo.
- FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. (1987). *Indicadores sociais de criminalidade*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro.
- GARFINKEL, H. (1967). *Studies in Ethnometodology*. New Jersey, Prentice Hall.
- GOFFMAN, E. (1982). *Estigma: notas sobre a manipulação da identidade deteriorada*. Rio de Janeiro, Zahar.
- GOODY, J. (1986). *The logic of writing and organization of society*. Cambridge, Cambridge University Press.
- GREENWOOD, P. W. (1982) "The violent offender in the Criminal Justice System" in: Wolfgang, M. & Weiner, N. *Criminal Violence*, California, Sage Publications .
- HAGAN, J.; HEWIT, J.D. & ALVIN, D.F. (1979). "Cerimonial justice: crime and punishment in a loosely coupled sistem". *Social Forces*, vol. 58, n. 2, pp. 506-527.
- KANT DE LIMA, R. (1994). *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. Rio de Janeiro, Polícia Militar do Rio de Janeiro.

MONET, J.C. (1993). "Police et racisme". In: Wieviorka, M. (ed). *Racisme et modernité*, Paris, Éditions de la Découverte, pp. 307-317.

PAIXÃO, A.L. (1982). "A organização policial numa área metropolitana". *Dados - Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, Iuperj, vol. 25, n. 1.

_____. (s/d.) Sociologia do crime e do desvio. Uma revisão da literatura. Departamento de Sociologia e Antropologia UFMG, mimeo.

_____ & BEATO FILHO, C.C. (1995). Mediação e dissuasão de conflitos sociais. Trabalho elaborado para o XIX Encontro da LASA, Washington.

PIRES, A . P. & LANDREVILLE, P. (1985) "Les recherches sur les sentences et le culte de la loi". *L'Année Sociologique*, Paris: Presse Universitaire de France.

PUBLICAÇÕES DO ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS ECONÔMICAS E TERRITORIAIS – Sessão temática "Violência e Criminalidade" – A sociedade – tomo 3, volume 8, IBGE, Rio de Janeiro

SAPORI, L.F. (1996). A defesa pública e a defesa constituída na justiça criminal brasileira. Trabalho apresentado no GT Direitos, Identidades e Ordem Pública, XX Encontro Anual da Anpocs, Caxambu, MG.

SILVA, J.(1997) Representação e ação dos operadores do sistema penal no Rio de Janeiro. *Tempo Social, Revista de Sociologia da USP*, São Paulo 9 (1), maio, pp.95-114.

SMITH, D.E.. (1978). "K is mentally ill. The anatomy of a factual account". *Sociology. The Journal of The British Sociological Association*, 12(1), pp. 23-53.

SOUZA, E., MATEUS, F.& LOPES P. (1993) "Decisões em matéria penal: o caso da violação e o peso das variáveis extra legais" In: *Sociologia - Problemas e Práticas* 14. pp141-157

SUDNOW, D. "Normal Crimes: Sociological features of the Penal Code" In: *Social Problems*, v.12 (Winter, 1965), pp.255-64, 269-70.

VARGAS, J.D. (2000). Crimes sexuais e sistema de justiça. São Paulo, IBCCRIM.

WIEVIORKA, M. (ed). (1993). *Racisme et modernité*. Paris, Édition de la Découverte.

WOOD, C.H. & CARVALHO, J.A.M. de. (1994). "Categorias do censo e classificação subjetiva de cor no Brasil". *Revista Brasileira de Estudos de População*, ABEP, vol. 11, n. 1.

ZALUAR, A. M. (1995). Violence, crime and youth in Brazil. Trabalho apresentado no Congresso Latino-Americano de Sociologia, Washington, mimeo.

UMA ABORDAGEM ORGANIZACIONAL DA JUSTIÇA CRIMINAL NA SOCIEDADE BRASILEIRA

LUÍS FLÁVIO SAPORI

Pesquisador da Fundação João Pinheiro / Professor da PUC - MG

lusapori@fjp.gov.br

A justiça na sociedade moderna é implementada mediante uma estrutura burocrática racional-legal. A justiça burocratizada corresponde ao ápice do processo histórico de racionalização na criação e na aplicação do Direito, como bem o analisou WEBER(1984).

A burocratização da justiça significou a criação de uma complexa estrutura formal para a atividade judicial. Em primeiro lugar cumpre destacar a existência de uma acentuada divisão de trabalho, com a definição de diferentes atividades corporificadas em papéis ocupacionais profissionalizados. No caso específico da justiça criminal, estamos no referindo ao Delegado, ao Promotor, ao Defensor, ao Juiz. Tais papéis ocupacionais estão inseridos em organizações distintas, cada uma delas apresentando um arcabouço estrutural próprio, com a especificação de um sistema de mando e subordinação.

O conjunto destas organizações compõe um *network*, comumente denominado de sistema de segurança pública. Cabe salientar que diversos cientistas sociais brasileiros têm utilizado a expressão sistema de justiça criminal como sinônimo de sistema de segurança pública, o que me parece perfeitamente defensável (CAMPOS COELHO,1986). Não há qualquer relevância ou mesmo qualquer amparo teórico, na perspectiva sociológica, que justifique uma distinção conceitual entre os termos. Entre os cientistas sociais norte-americanos prevalece, inclusive, a expressão *criminal justice system*. (WALKER,1994)

Na sociedade brasileira, compõem o sistema de segurança pública as seguintes organizações :

- Polícia Militar
- Polícia Civil
- Polícia Federal

- Polícia Rodoviária Federal
- Ministério Público
- Defensoria Pública
- Judiciário
- Unidades prisionais

O sistema de justiça criminal tem a incumbência de aplicar os ordenamentos jurídicos, evitando a ocorrência de atos criminosos, reprimindo e investigando quando tais atos ocorrem, processando seus possíveis autores e punindo-os quando a autoria ficou evidenciada. Nos termos de PAIXÃO(1988), a atividade criminosa constitui uma externalidade na vida cotidiana dos indivíduos que compõem um grupo social e as instituições da justiça penal existem para regular os custos correspondentes e cooperar para a implementação de alguma ordem política. Isto supõe que a noção de justiça criminal, ou segurança pública, envolve necessariamente a adoção de mecanismos de controle social. A principal referência aqui são os padrões de conduta legalmente sancionados, de modo que a garantia da segurança pública em boa medida remete-nos ao controle da criminalidade.

A burocratização da justiça significou, por outro lado, a padronização dos procedimentos a serem adotados na obtenção do *output* do sistema. Na justiça criminal todos os passos do processo adjudicatório estão pré-fixados e formalizados. Têm inclusive um caráter normativo, constituindo códigos processuais penais. Tem-se assim uma rotinização da técnica de se fazer justiça. Em termos da teoria organizacional, podemos afirmar que o código de processo penal corresponde à tecnologia judicial formalmente estabelecida ou em outros termos, corresponde ao programa de ação do sistema. Transforma-se uma matéria-prima, que é o fato delituoso, num produto acabado, que é o fato delituoso sentenciado.

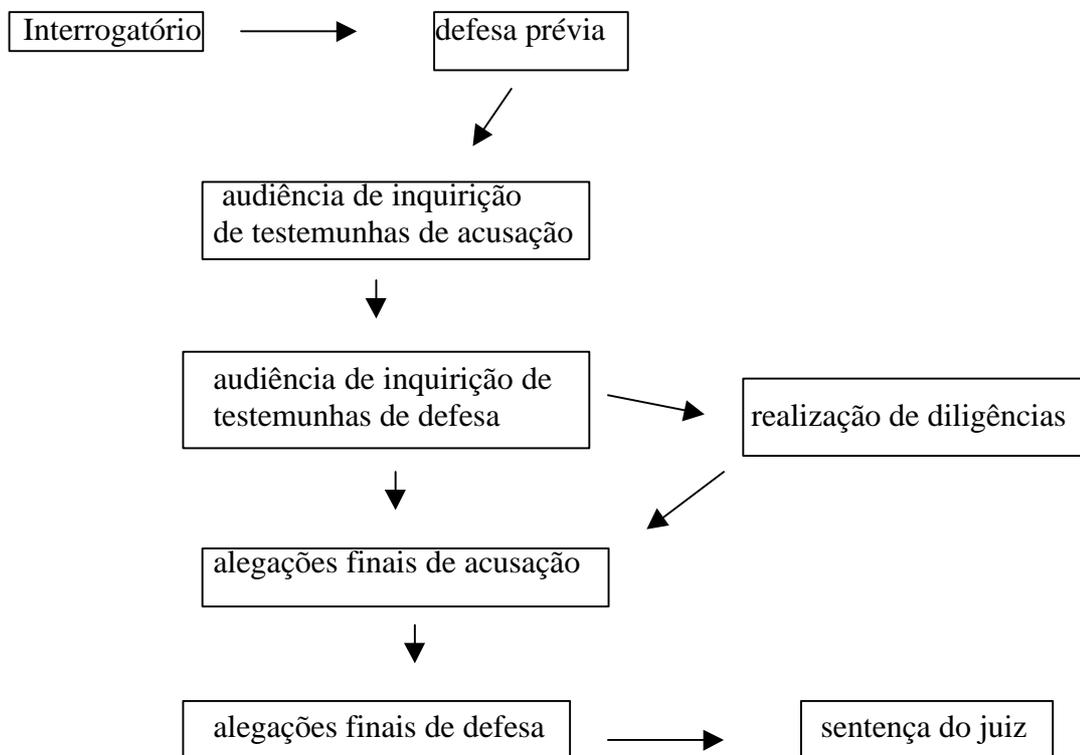
Na sociedade brasileira, o Código de Processo Penal em vigor foi promulgado em 1941. Somente em 1995 algumas alterações importantes foram introduzidas no processo penal, mais particularmente via criação dos juizados especiais criminais. A efetivação da justiça criminal na sociedade brasileira, hoje, segue procedimentos distintos dependendo do tipo de crime, compondo o que os juristas denominam de ritos processuais. Está-se

referindo aqui aos procedimentos básicos que se iniciam com a *denúncia* formalizada pelo promotor de justiça e culminam com a promulgação da *sentença* pelo juiz, definindo a *instrução criminal*. Os ritos processuais são os seguintes¹⁹:

- a) rito ordinário, que é caracterizado pelo alto grau de formalidade e refere-se à maior parte das infrações penais previstas no Código Penal, mais particularmente nos processos de incumbência do juiz singular, especificando-se nos crimes de competência do júri, como é o caso dos homicídios dolosos. (organograma 1);
- b) rito sumário, que envolve maior celeridade do fluxo processual, valorizando-se a oralidade (organograma 2) ;
- c) rito sumaríssimo, que está restrito aos 'crimes de bagatela', de menor poder ofensivo, sendo pautado pela celeridade, pela oralidade e pela valorização dos acordos entre as partes envolvidas, via transação penal (organograma 3).

ORGANOGRAMA 1

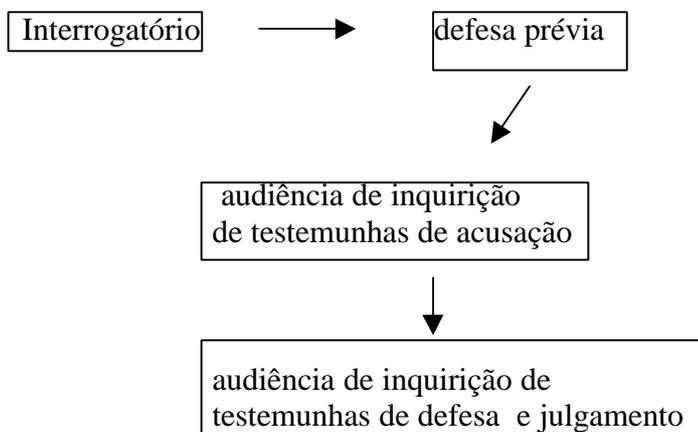
FLUXO ESTABELECIDO PELO RITO ORDINÁRIO – CRIMES DE COMPETÊNCIA DO JUIZ SINGULAR



¹⁹ Não se está considerando aqui o rito processual da justiça da infância e do adolescente, a despeito de sua relevância.

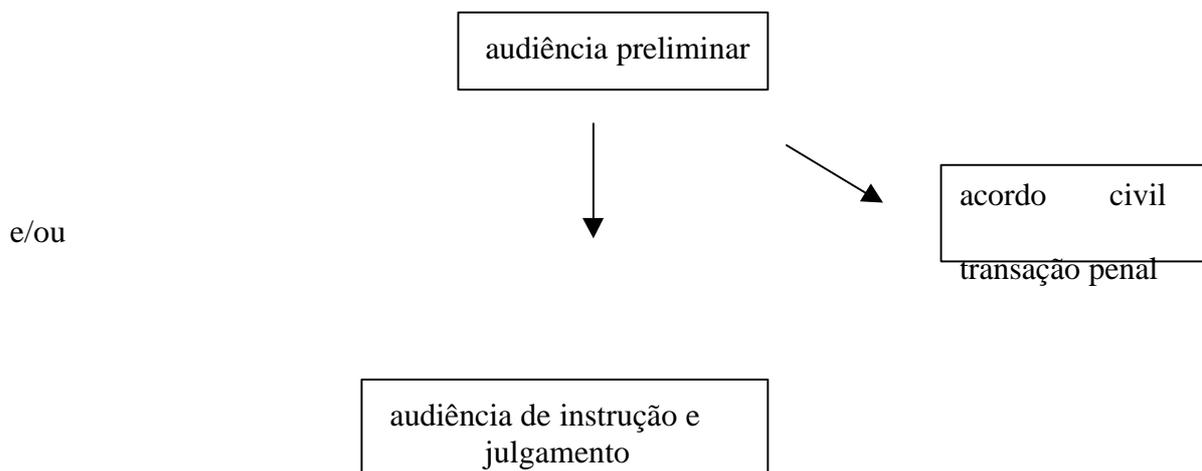
ORGANOGRAMA 2

FLUXO ESTABELECIDO PELO RITO SUMÁRIO



ORGANOGRAMA 3

FLUXO ESTABELECIDO PARA O RITO SUMARÍSSIMO -
JUIZADOS ESPECIAIS CRIMINAIS



A despeito do perfil burocrático, a justiça criminal não pode ser adequadamente compreendida em seu funcionamento rotineiro se tomarmos como referência seu arcabouço formal. A atuação dos atores legais é balizada, em diversas situações, não pelas prescrições normativas do sistema mas sim por programas informais de ação que estão institucionalizados nas varas criminais. E tais informalidades institucionalizadas colidem diretamente com a estrutura formal da justiça criminal, tanto no que se refere ao ritualismo prescrito pelo Código de Processo Penal quanto aos princípios doutrinários que servem de parâmetro à administração da justiça criminal. Este fato será melhor analisado na próxima seção.

A justiça criminal como uma comunidade de interesses

Diariamente promotores, defensores e juízes dedicam-se a dois tipos de atividades nas varas criminais:

- a) participação em audiências;
- b) despacho de processos.

Estudo realizado por SAPORI(1995) evidenciou que a administração cotidiana da justiça criminal é pautada pelo princípio da eficiência. Juízes, promotores e defensores públicos estão imbuídos da perspectiva da agilização do fluxo dos processos penais. Busca-se ser eficiente através da administração da sobrecarga de trabalho que incide sobre as varas criminais. Procura-se manter um certo nível de produtividade na realização da audiências e no despacho de processos de modo a evitar um congestionamento indesejável da justiça criminal.

A despeito das divergências que eventualmente pode gerar, a meta da eficiência constitui um elo de integração entre os atores legais. Ela consolidou-se como uma prioridade nas varas criminais de modo que há um compromisso tácito entre juízes, promotores e defensores públicos no sentido da agilização dos processos penais. O advogado particular, a princípio, não participa desta comunidade de interesse, dado seu vínculo específico com o réu. (SAPORI,1996)

O compromisso básico dos atores legais não é com os fins formalmente atribuídos a seus respectivos papéis ocupacionais ou mesmo com os parâmetros substantivos do processo penal. Tende a prevalecer o apego a valores pragmáticos e prioridades burocráticas, freqüentemente inconsistentes com os objetivos e formalismos legais. As varas criminais tendem a desenvolver vida própria, como ocorre com outros tipos de organizações. Juízes, defensores e promotores tendem a constituir uma comunidade fechada e hostil a atores externos ao sistema e o réu é um meio para o atingimento de fins organizacionais- basicamente a manutenção de taxas elevadas de produção através de arranjos informais (PAIXÃO,1988).

Uma das evidências nesse sentido é a existência de certas normas de conduta, de caráter informal, que regem as relações cotidianas de trabalho entre promotores, juízes e defensores. Há a expectativa, por exemplo, que os colegas de trabalho não se apeguem em demasia aos formalismos da Lei, evitando “picuinhas”, de modo a não colocar obstáculos indesejáveis ao fluxo célere dos processos penais.

Outra evidência a ser considerada diz respeito à institucionalização de uma série de procedimentos práticos que determinam como fazer justiça de modo ágil. Estes procedimentos dizem respeito à adoção de métodos informais para o despacho célere dos processos penais, seja nas denúncias, nas defesas prévias, nas alegações finais e nas sentenças. A adoção deste receituário prático permite-nos qualificar a administração da justiça criminal como expressão de uma *justiça-linha-de-montagem*(SAPORI,1995;146).

A *justiça-linha-de-montagem* caracteriza-se pelo processamento seriado dos crimes e conseqüentemente pelo tratamento padronizado dos processos. Procura-se classificar os processos em categorias que, por sua vez, vão definir padrões de decisão e de ação. Antes de tudo, cada caso não é um caso, mas sim cada caso é parecido com outros casos. Esta racionalidade pode ser identificada nos procedimentos que promotores adotam para elaborar as denúncias, que defensores usam para elaborar defesas prévias, que defensores e promotores usam para elaborar alegações finais e que juízes adotam para elaborar as sentenças(SAPORI,1995;147-152).

A prevalência do processo de categorização é reforçada pelo fato de que os atores legais raramente recorrem a doutrinas jurídicas ou mesmo a jurisprudências para fundamentar suas argumentações, seja nas alegações finais, seja nas sentenças. A pesquisa doutrinária e jurisprudencial exige dedicação mais intensiva ao processo via análise das peculiaridades existentes nos autos. Isto acarretaria um tratamento mais individualizado dos processos penais, o que é ,muito mais uma exceção do que uma regra na administração cotidiana da justiça criminal.

A categorização é um sintoma da racionalidade formal que caracteriza a justiça-linha-de-montagem. Ela agiliza sobremaneira o trabalho dos diversos atores legais, maximizando a produtividade no despacho de processos. Lançando mão da categorização, os atores legais evitam despende um tempo além do desejável na procura de alternativas de ação. A combinação de categorias com programas de ação dota a justiça criminal de um caráter altamente rotinizado.

Estas evidências corroboram a hipótese apresentada por CAMPOS COELHO(1986), no sentido de que a produtividade de juízes e promotores é calibrada pela produção da polícia e não pela sobrecarga do sistema prisional. Em outras palavras, o volume de inquéritos e processos que se acumulam nas varas criminais é que tende a determinar em alguma medida o ritmo de trabalho estabelecido pelos atores legais. E diz respeito ao juiz, ao promotor e ao defensor público. O nível de produtividade na vara criminal tende a ser informalmente acordado entre os atores legais. Quando o ritmo não está consensualmente estabelecido tem-se um foco potencial de conflitos no sistema.

Ao participar diretamente do cotidiano da vara criminal, o defensor acaba por compartilhar com promotores e juízes a responsabilidade pelo encaminhamento do fluxo de trabalho que incide sobre ela diariamente. A maior parte dos processos em andamento na vara criminal envolve a ação articulada desses três atores organizacionais. O processo penal é um conjunto de atos concatenados, com prazos previamente determinados para sua realização, sendo que os atos processuais, que se sucedem no tempo, dependem da prévia realização dos anteriores. Isto acaba por gerar uma dependência entre defensores públicos, promotores e juízes.

A produtividade de cada um deles no despacho diário de processos afeta diretamente a carga de trabalho que vai incidir adiante sobre os demais. Se por um lado juízes e defensores públicos dependem da produtividade de promotores na elaboração de denúncias, por outro lado juízes e promotores dependem da produtividade dos defensores públicos no despacho de defesas prévias e alegações finais e além disso defensores públicos e promotores dependem diretamente do número de audiências que é agendada diariamente pelo juiz. Portanto, a sobrecarga de trabalho que porventura exista na vara criminal acaba se tornando um problema tanto para os juízes quanto para os promotores e defensores públicos.

Lei, Ordem e justiça criminal

Importante destacar que a *justiça-linha-de-montagem* institucionalizou-se como um arranjo informal no sistema e não são assumidas publicamente. Os padrões de conduta que a constituem não estão previstas na estrutura formal da justiça criminal. As técnicas empregadas no despacho de processos não são amparadas pelas normas formais que regulam a atividade adjudicatória e acabam por se opor aos valores que subsidiam o próprio processo penal na sociedade brasileira.

Estou me referindo aqui ao fato de que a prevalência da meta burocrática da máxima produção na administração da justiça criminal opõe-se, em boa medida, aos princípios doutrinários que fundamentam o processo penal. É o caso do princípio do devido processo legal, do princípio do estado de inocência, do princípio do contraditório, do princípio da verdade real. O respeito a eles pode ser compreendido como um objetivo permanente do sistema (MIRABETE, 1991).

O tratamento categorizado dos processos penais, sob este ponto de vista, implica a negação destes princípios, em especial a busca da verdade real dos fatos. A necessidade de manter um certo nível de produtividade culmina na desconsideração das singularidades dos casos criminais e de possíveis aspectos relevantes na definição da inocência ou da culpabilidade do réu.

Esta oposição entre a busca da produtividade e o respeito aos valores substantivos do sistema é reconhecida apenas nos juizados especiais criminais. Estes representam, sob esta perspectiva, a afirmação de uma justiça que não tem como premissa a estrita adesão aos ideais substantivos do processo penal ou mesmo de uma justiça que não está comprometida com o tratamento individualizado dos casos penais. Eles representam a afirmação de uma justiça que adere a uma rotina burocrática baseada em interesses estritamente pragmáticos, entre os quais se destaca a eficiência. Em outras palavras, para se evitar o congestionamento indevido da justiça criminal é necessário maior agilidade na resolução dos processos penais. É esta a racionalidade que fundamenta em boa medida os juizados criminais. É esta a racionalidade que deve permear a atuação de juízes, promotores e defensores públicos. (JESUS,1997)

O estímulo constante à transação como mecanismo de resolução dos casos é o maior indicador nesse sentido. As peculiaridades dos casos, suas especificidades devem ser negligenciadas, priorizando-se a conciliação das partes. E esta já tem seus parâmetros previamente definidos em lei. Os termos dos acordos já estão antecipados. Não há muito espaço e muito menos necessidade para disparidades e exceções. Estas representam uma perda de tempo indesejável. Exceções requerem trabalho, criam incertezas, podem prolongar indevidamente o desfecho do processo. Resta aos juízes, promotores e defensores convencerem as partes interessadas, vítimas e acusados, a se submeterem ao modelo estabelecido. (SAPORI,1998; VIANNA,1999)

Esta oposição entre os ideais substantivos da justiça criminal e o ideal da eficiência pode ser traduzida em outros termos: a oposição entre os ideais da Lei e da Ordem nas sociedades democráticas modernas (SKOLNICK,1966). A consolidação das instituições democráticas culminou na expropriação da prerrogativa dos indivíduos usarem a violência para o alcance de fins particulares. Cabe ao Estado a imposição da ordem pública via monopólio do uso da violência. Por outro lado, a imposição da ordem pública é limitada por constrangimentos legais que regulam a conduta dos oficiais do Estado no processamento dos indivíduos que são acusados de cometimento de ato criminoso. O processo penal, sob este ponto de vista, cristaliza diversos valores que compõem o ideário do respeito aos direitos individuais frente ao arbítrio do Estado. Em suma, nas sociedades democráticas a Lei é usada como instrumento para se alcançar a Ordem.

Deve-se considerar, por sua vez, que a justaposição entre Lei e Ordem não é tão simples como pode parecer a princípio. A lei não é e não foi concebida para ser um instrumento eficaz para a consecução da ordem social. A legalidade, conforme expressa no processo penal, impõe limites rígidos para a atuação das organizações do sistema de segurança pública, restringindo o grau de arbítrio de tais organizações. Conseguir eficiência na manutenção da ordem social pode significar, sob este ponto de vista, violação de valores consubstanciados no arcabouço legal.

O dilema Lei X Ordem, conforme analisado por SKOLNICK, corresponde ao dilema eficiência X princípios doutrinários, vivenciado na administração cotidiana da justiça criminal. Manter a ordem implica processar e julgar os atos delituosos no menor espaço de tempo possível, de modo a desestimular a ação criminosa. Por outro lado, o processo penal procura resguardar o direito de ampla defesa do acusado. Busca-se através da ênfase nos mecanismos formais atenuar o máximo possível o erro humano no julgamento bem como o arbítrio os agentes do Estado. Conforme nos lembra ARNOLD(1938), o julgamento cerimonial não é e nunca pode ser um método eficiente de resolver disputas. Seu caráter é basicamente simbólico.

Em suma, os atores legais processam os crimes pressionados por dois tipos de demandas inconsistentes: devem ser ágeis, produtivos e simultaneamente devem buscar a verdade real dos fatos, respeitando os direitos do acusado e garantindo o estrito cumprimento da lei. Na administração cotidiana da justiça criminal este dilema é resolvido mediante a institucionalização de arranjos informais que não são assumidos perante a sociedade. No plano formal assume-se o compromisso com as demandas substantivas da democracia. No plano informal, assume-se o compromisso com as demandas instrumentais da burocracia.

BIBLIOGRAFIA

ARNOLD, Thurman - The symbols of government
New Haven . Yale University Press 1938

CAMPOS COELHO,Edmundo– A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro:
1942 – 1967 DADOS - Revista de Ciências Sociais vol 29 nº 1 1986

JESUS, Damásio E. de - **Lei dos juizados especiais criminais comentada**

São Paulo Saraiva 4º ed 1997

MIRABETE, Júlio F. - Processo penal

São Paulo . Atlas . 1991

PAIXÃO, Antônio Luiz - Crime, controle social e consolidação da cidadania: as metáforas da cidadania in REIS, F. W., O'DONNELL (org) - A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas São Paulo Vértice 1988

SAPORI, Luis Flavio - Uma abordagem sociológica dos juizados especiais criminais Trabalho apresentado no XXI Congresso da Associação Brasileira de Antropologia - ABA Vitória (ES) - Abril de 1998

SAPORI, Luís Flávio - A administração da justiça criminal numa área metropolitana REVISTA BRASILEIRA DE CIÊNCIAS SOCIAIS nº 29 1995

SAPORI, Luís Flávio - A atuação da defesa pública e da defesa constituída na justiça criminal brasileira: uma abordagem organizacional Trabalho apresentado no XX Encontro Anual da ANPOCS - GT Direitos, Identidades e Ordem Pública Caxambu (MG), Outubro de 1996

SKOLNICK, Jerome - Justice without trial: law enforcement in democratic society

Nova York. John Wiley & sons 1966

VIANNA, Luiz Werneck et al - A judicialização da política e das relações sociais no Brasil Rio de Janeiro Editora Revan 1999

WALKER, S. - Sense and nonsense about crime and drugs: a policy guide

Wadsworth Publishing Company 1994

WEBER, Max - Economia y sociedad

Ciudad de Mexico . Fondo de Cultura Economica. 1984

PROBLEMATIZANDO TEMAS RELATIVOS AO SISTEMA PENITENCIÁRIO

JULITA LEMGRUBER

Diretora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania – CESeC, da Universidade
Candido Mendes - UCAM

1– Introdução

Em “O Sistema Penitenciário Brasileiro”¹, tracei breve panorama sobre a situação do Sistema Penitenciário no país, principalmente abordando questões relativas a/o(s):

- precariedade dos dados nesta área;
- taxas de atrito/cifras negras/taxas de esclarecimento de crimes;
- legislação relativa a sanções e regimes de cumprimento de penas;
- crescimento da população prisional e situação do déficit de vagas;
- perfil do preso no Brasil.

Naquela ocasião, terminava minha análise reportando-me aos temas que, segundo avaliação pessoal, merecem ser devidamente investigados e, mais ainda, temas que podem desdobrar-se, no ano de 2001, em pesquisas realizadas pelo CESeC em parceria com o Ipea. Desta forma, restaram listados os seguintes temas:

- Taxas negras ou cifras negras;
- Taxas de atrito;
- Taxas de esclarecimento de crimes;
- Relação entre taxas de criminalidade e taxas de encarceramento;
- Custo dos presos e das penas alternativas;
- Reincidência criminal e penitenciária
- Causas do crescimento desigual das taxas de encarceramento masculina e feminina.

¹ Julita Lemgruber, *O Sistema Penitenciário Brasileiro*, in Cerqueira e Lemgruber, org., 1º Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil, Ipea, julho de 2000

2. Taxas negras, cifras negras e taxas de atrito

Os três primeiros temas já foram por mim abordados no trabalho acima referido, às páginas 2 e 3, cabendo insistir na necessidade da realização de pesquisas de vitimização periódicas, preferencialmente anuais, para que se possa ter clareza da quantidade de crimes cometidos no país e das perdas que acontecem em cada instância do Sistema de Justiça Criminal. Como foi dito, não existem dados confiáveis para se determinar a extensão da cifra negra, ou taxa negra, no Brasil (diferença entre o número de crimes cometidos e aqueles que chegam ao conhecimento da polícia); a extensão da taxa de atrito (perdas que acontecem em cada instância da Justiça Criminal, a partir do número de crimes cometidos, culminando com o número de infratores que recebem uma punição judicial); ou a taxa de esclarecimento de crimes(quantidade de crimes em relação aos quais a polícia é capaz de prover o judiciário com um acusado/indiciado).

As taxas negras, ou cifras negras, e as taxas de atrito, resultam de análises realizadas, como mencionado, a partir de pesquisas de vitimização. Em trabalho apresentado na 2ª reunião do Fórum de Debates sobre Violência, Yolanda Catão discute os problemas das pesquisas de vitimização², mostrando, por exemplo, que é praticamente impossível a comparação entre os dados das diferentes pesquisas de vitimização realizadas no Brasil. Como lembra a pesquisadora, “nem sempre as variáveis selecionadas são as mesmas e há diferenças metodológicas quanto ao desenho da amostra, ao período de referência e à população alvo”. Das oito pesquisas de vitimização realizadas entre nós, entre os anos de 1988 e 1999, conduzidas por diferentes instituições (IBGE, ILANUD, ISER, SEADE e USP), apenas aquela que se constituiu em questionário suplementar da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios(PNAD/IBGE) cobriu todo o país. Todas as outras levantaram dados unicamente sobre o município ou a região metropolitana de São Paulo e/ou Rio de Janeiro.

² Yolanda Catão, *Pesquisas de vitimização*, in Cerqueira, Lemgruber e Musumeci org., 2º Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil, Ipea, agosto de 2000

Fica claro a necessidade urgente de se começarem a realizar pesquisas de vitimização regulares, obedecendo aos padrões das Nações Unidas, não apenas para que possamos estimar a quantidade de crimes praticada no país, detalhes das circunstâncias dos mesmos, características dos infratores e das vítimas, entre outras tantas variáveis, mas, também, para que comparações internacionais possam ser levadas a efeito. Nunca é demais lembrar que um dos compromissos do Plano Nacional de Segurança Pública, lançado em junho pelo governo federal, é com a feitura de pesquisas de vitimização.

3. Taxas de esclarecimento de crimes

Em relação às taxas de esclarecimento de crimes, bastariam pesquisas realizadas a partir dos registros de ocorrência da polícia civil. Estudo conduzido por Soares³, em 1996, indicou que, no Rio de Janeiro, apenas cerca de 8% dos homicídios chegam a se transformar em processos devidamente instruídos, encaminhados à apreciação do judiciário. Levantamento recente, realizado pelo Ministério Público/RJ, aponta para número aproximado. Segundo Marcos da Hora⁴ apenas 10% dos autores de homicídios cometidos no Estado do Rio de Janeiro são denunciados pelo Ministério Público. Já Guaracy Mingardi⁵, coordenador do Centro de Estudos do Ministério Público de São Paulo, afirma que, naquele estado, as taxas de esclarecimento de homicídios variam entre 20 e 30%, creditando o melhor desempenho da polícia paulista, se comparada à fluminense, ao fato de lá existir uma Delegacia de Homicídios realmente especializada, com policiais que permanecem ali lotados por vários anos. Se levarmos em conta que as taxas médias de esclarecimento de homicídios em países como Inglaterra e Estados Unidos variam entre 60 e 80%, nossos índices são realmente vergonhosos. Por outro lado, como acreditar nos números que surgem aqui e ali? Como estarão as taxas de esclarecimento de

³ Luiz Eduardo Soares, *Violência e Política no Rio de Janeiro*, Relume Dumará/ISER, 1996

⁴ Marcos da Hora, gerente de informática da Procuradoria Geral da Justiça do Estado do Rio de Janeiro, em comunicação pessoal (agosto/2000)

⁵ Também em comunicação pessoal (agosto de 2000)

homicídios em outros estados? Estarão as taxas sugeridas para Rio e São Paulo próximas da realidade?

Se não dispomos de dados confiáveis, e regularmente atualizados, para as taxas de esclarecimento de um crime da gravidade do crime de homicídio, não é difícil imaginar como andam as taxas de esclarecimento relativas ao demais crimes. A demonstração da ineficácia do trabalho de investigação da polícia, percebida por todos e criticada pela população, ficará comprovada quando dispusermos de pesquisas confiáveis e regulares sobre as taxas de esclarecimento de crimes. É mais do que evidente, portanto, que esta é uma linha de pesquisa que merece atenção imediata quando se pretende discutir a melhoria dos serviços disponíveis ao cidadão, na área de segurança pública.

4. Relação entre taxas de criminalidade e taxas de encarceramento

Entre 1995 e 2000 a população prisional no Brasil cresceu 30,4%. No Estado do Rio de Janeiro este crescimento foi de 43,2 %.⁶ Pesquisas de vitimização mostram que também vem crescendo o número de pessoas vitimizadas por diversos tipos de delitos (PNAD 1988 e CPDOC/ISER 1996). Evidentemente, não se deve extrair daí conclusões precipitadas. É sempre possível argumentar que o contingente de presos cresceu justamente porque aumentou o número de crimes, ou que, se não tivesse crescido o número de presos, as taxas de criminalidade seriam ainda mais altas. Faltam, em nosso país, estudos criteriosos capazes de mostrar que tipo de relação existe entre essas duas curvas.

Diversos estudos realizados no Estados Unidos e Inglaterra já procuraram estabelecer relações entre taxas de criminalidade e de encarceramento. Nos Estados Unidos, economistas e cientistas sociais desenvolveram trabalhos procurando demonstrar a tese de que as prisões são “cost-effective”. Esses trabalhos, conhecidos como “prison pays studies” atraem considerável atenção, interesse e apoio de um lado, críticas contundentes de outro.

⁶ Cálculos realizados a partir de dados do Ministério da Justiça e do Departamento do Sistema Penitenciário/RJ

Os estudos mais recentes, conhecidos e prestigiados, que propõem mais encarceramento, são os de Marvell/Moody e Steven Levitt.

Os dois primeiros autores⁷ procuraram detectar o efeito do acentuado crescimento da população prisional norte-americana nos anos 70 e 80 sobre as taxas de criminalidade. Embora defendam que a relação custo-benefício da pena de prisão seja favorável à sua ampla utilização, acabam por admitir que a pena de prisão funciona muito mais em relação aos crimes contra o patrimônio, cometidos sem violência, do que em relação à criminalidade violenta contra a pessoa.

Steven Levitt⁸ trabalhou com a premissa de que os estados que foram obrigados a controlar o tamanho da população prisional, em razão de ações judiciais, tiveram acréscimo no número de crimes. No entanto, também Levitt acaba por admitir que a prisão funciona mais para os crimes “menos custosos socialmente”, os crimes não-violentos.

Sheldon Ekland-Olson⁹ comparando taxas de criminalidade do Texas e da Califórnia por um lado, e Zimrig, Hawkins e Ibser¹⁰ analisando o fantástico incremento da população prisional na Califórnia nos anos 80, chegam a conclusões diversas de seus colegas Marvel/Moody e Levitt e sustentam que as prisões não são “cost-effective”.

Na Inglaterra, Tarling¹¹ desenvolveu minucioso estudo sobre taxas de criminalidade e encarceramento, concluindo que um aumento de 25% nas taxas de encarceramento tem como resultado uma redução de apenas 1% nas taxas de criminalidade. Ou seja, a relação custo-benefício da pena de prisão é extremamente desfavorável.

Nos Estados Unidos, o National Council on Crime and Delinquency vem, há muitos anos, desenvolvendo estudos na mesma área, sempre sustentando não haver relação positiva entre controle da criminalidade e aumento da população prisional.

⁷ Cf. Elliott Currie, *Crime and Punishment in America*, New York, Metropolitan Books, 1996, cap. 2

⁸ Idem

⁹ Idem

¹⁰ Idem

¹¹ Roger Tarling, *Analysing Offending Data, Models and Interpretations*, HMSO, London, 1993, p.154

Por outro lado, diversos estudos da Rand Corporation têm demonstrado a maior eficácia de ações preventivas do que repressivas na diminuição das taxas de crimes e, na verdade, todos os estudos que sustentam serem as prisões “cost-effective” não avaliam o impacto de outras estratégias relacionadas com o controle da criminalidade, diferentes da pena privativa de liberdade. Por fim, para se dizer que a pena de prisão constitui-se em instrumento eficaz de controle social seria necessário comparar seus resultados com os das penas alternativas, por exemplo, quando se fala de taxas de reincidência.

São muitas as indagações a respeito da relação entre taxas de criminalidade e taxas de encarceramento e, definitivamente, não se pode mais discutir este assunto sem que pesquisas bem elaboradas se desenvolvam e apontem novos caminhos.

5. Custo dos presos e custos das penas alternativas

O Censo Penitenciário de 1997 revelou que o custo médio mensal do preso, naquele ano, havia sido de R\$ 497,39. As informações chegadas ao Ministério da Justiça ¹², provenientes dos diferentes estados brasileiros, indicavam números absolutamente díspares, tais como custo de aproximadamente R\$ 20,00 mensais por preso, no estado do Piauí, e de cerca de R\$ 1.200,00 em Brasília. Ora, por mais que os salários no Piauí sejam significativamente mais baixos do que aqueles recebidos pelos funcionários do sistema penitenciário de Brasília, ou que a alimentação ofertada aos presos nos dois lugares seja de qualidade distinta, é difícil imaginar que tais números reflitam a mesma coisa. Poderíamos supor, por exemplo, que no Piauí só foi computado o custo da alimentação e que em Brasília computaram-se outros gastos. Enfim, diferentes estados calcularam e seguem calculando os custos de seus presos de diferentes maneiras, a despeito das orientações recebidas do Ministério da Justiça que recomendavam serem computados gastos com: alimentação, salários de funcionários, material de limpeza e higiene, água, luz, gás, telefone, combustível, medicamentos, manutenção predial e de equipamentos e manutenção de viaturas. Quaisquer outros gastos que pudessem ser reconhecidos a partir dos empenhos realizados também deveriam ser computados. Enfim, recomendava-se que fossem

¹² Vale ressaltar que, como membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, estive diretamente envolvida na coordenação dos Censos de 1995 e 1997.

levantadas todas as parcelas do orçamento empenhadas que apresentassem a rubrica do sistema penitenciário.

Após longas discussões a respeito do assunto com dirigentes de sistemas penitenciários e, a partir de minha própria experiência relativa ao assunto, posso afirmar que continuamos a calcular o custo do preso de forma equivocada. Na verdade, falta ainda adicionar ao rol de gastos os seguintes itens:

- **Todos os gastos com os policiais militares empenhados na guarda externa dos estabelecimentos prisionais e na escolta de presos para apresentação em juízo e para encaminhamento a hospitais.** No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, que não utiliza a polícia militar para escoltas, mas apenas para as guaritas externas dos estabelecimentos prisionais, são empenhados cerca de 300 homens e mulheres nesta tarefa. Faz-se necessário calcular o custo total de cada um destes policiais militares, levando-se em conta salários, alimentação, assistência à saúde, etc.
- **Gastos com a rede de saúde pública nos casos em que presos são deslocados para atendimento fora dos muros.**
- **Repasse do SUS para hospitais penitenciários, nos estados que recebem tal verba.**
- **Gastos com pessoal, equipamento, etc, das Varas de Execuções Penais (VEPs) dos diferentes estados.** A título de ilustração, a VEP do Estado do Rio de Janeiro dispõe de 120 funcionários, entre eles, psicólogos, assistentes sociais, oficiais de justiça, escrivães, escreventes e técnicos judiciários, Além destes, há quatro juizes, 06 promotores públicos e 06 defensores públicos. Vale lembrar que as VEPs são responsáveis pela “execução da sentença” de um condenado e todos os pedidos de benefícios legais passam pelas mesmas. Decisões sobre medidas de

segurança impostas, relativas a homens e mulheres considerados doentes mentais e, por isso, inimputáveis, também estão na alçada das VEPs. Um número pequeno de funcionários, no caso do Rio de Janeiro exatamente 06 assistentes sociais, são responsáveis pelo acompanhamento da prestação de serviços à comunidade, como alternativa à pena de prisão.

- **Gastos com pessoal, equipamento, etc., dos Conselhos Penitenciários.** De acordo com a Lei de Execução Penal, os Conselhos Penitenciários dos estados são os órgãos que apreciam, num primeiro momento, os pedidos de livramento condicional feito pelos presos. Em geral, os conselheiros não recebem salários mas “jetons”, que variam muito de acordo com cada estado. No estado do Rio de Janeiro, o Conselho Penitenciário tem 14 conselheiros titulares e 14 suplentes que comparecem a sessões de 2ª a 5ª feira e recebem, em média, R\$ 2.000,00 mensais em “jetons”. Há também 06 funcionários administrativos à disposição do órgão.
- **Gastos com defensores públicos que atuam nas unidades prisionais.** No Estado do Rio de Janeiro, por exemplo, 24 defensores atuam dentro de estabelecimentos prisionais.
- **Gastos com professores e médicos,** lotados em Secretarias de Estado diferentes daquela responsável pelos sistemas penitenciários, que atuam internamente nos estabelecimentos prisionais.
- **Gastos com os aposentados do sistema penitenciário.**
- **Gastos com compras de material permanente/equipamento.**
- **Gastos com aquisição de viaturas.**
- **Gastos com novas obras.**

Se o custo do preso ainda não é calculado de forma apropriada, muito menos se tem noção clara do custo de um indivíduo condenado a uma pena alternativa,

principalmente a pena de prestação de serviços à comunidade. O Rio Grande do Sul, estado pioneiro na aplicação da prestação de serviços à comunidade como pena alternativa, vem constatando que a estrutura montada para dar suporte/supervisão a este tipo de sanção penal custa, em média, 10% do custo da pena privativa de liberdade.

6. Reincidência penitenciária

Na área dos sistemas penitenciários um dos temas menos investigados é o da reincidência. É comum ouvirmos que a taxa de reincidência no país é de, aproximadamente, 80%. Quando buscamos as referências para que tal número seja utilizado, constatamos que não existem. Ou seja, “supõe-se”, quer pela experiência direta de pessoas que trabalham na área, quer por levantamentos, na verdade muito pouco rigorosos, que o número esteja correto. O Ministério de Justiça afirmou recentemente, ao lançar a “Central de Atendimento de Penas Alternativas” (O Globo, 13/09/00) ser a reincidência penitenciária 80% e a reincidência para aqueles que cumprem penas alternativas 14%. Ora, trabalhos realizados nos anos 80 no Rio de Janeiro e em São Paulo apontaram para números bastante diversos. Em pesquisa por mim coordenada¹³ encontrou-se uma taxa de reincidência penitenciária de 30,7%. Em São Paulo, Adorno e Bordini¹⁴ chegaram a 46,03%. Recente pesquisa realizada pela Coordenação de Saúde do Departamento do Sistema Penitenciário (O Globo 19/09/00) encontrou números inferiores aos da pesquisa que coordenei em 1988: 26% para homens e 21% para mulheres. Tudo isto levado em conta, é difícil acreditar que os números do Ministério da Justiça reflitam a realidade.

Sem dúvida, as dificuldades em se determinar níveis de reincidência penitenciária e, mais ainda, compará-los com os resultados daqueles condenados a penas alternativas, são inúmeras. Primeiramente, há que se definir, com precisão, o que se está medindo. São numerosas as definições operacionais de reincidência e, dependendo da definição que se utilize, os resultados serão necessariamente diversos.

¹³ A pesquisa encontra-se relatada em Julita Lemgruber, *Reincidência e Reincidentes Penitenciários no Sistema Penal do Estado do Rio de Janeiro*, in Revista da Escola do Serviço Penitenciário do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, Ano I, nº 2, Jan/Fev/Mar/1990

Nas pesquisas dos anos 80, a definição empregada foi aquela de Miotto: é reincidente penitenciário “quem tendo cumprido pena ou medida de segurança, veio a ser novamente recolhido a estabelecimento penal para cumprir nova pena ou nova medida de segurança”.¹⁵ O período utilizado para aferição da reincidência também é determinante dos resultados posteriores. É possível acompanhar uma amostra estabelecida e identificada em data anterior, ou registrar, tão somente, percentuais de reincidência em momento determinado, o que se chama de “radiografia instantânea”. Adorno e Bordini utilizaram a primeira estratégia, Lemgruber a última.

Não se pode mais postergar um levantamento criterioso de dados acerca da reincidência penitenciária no Brasil e, da mesma forma, é urgente conhecer os níveis de reincidência daqueles submetidos a penas diferentes da pena de prisão. Especialistas e estudiosos de temas como a violência e a criminalidade precisam contar com dados confiáveis nesta área. E, sobretudo, as alterações legislativas que venham a permitir, no futuro, maior uso das alternativas à pena de prisão devem ser precedidas de pesquisas que esclareçam as vantagens dessas sanções. Além do custo mais baixo para manter um indivíduo submetido a uma pena alternativa, a menor reincidência é vantagem inegável. Assim acontece em outros países, assim pode acontecer no Brasil. Cada vez mais a prisão deve ser reservada para o infrator violento e perigoso que se constitui em ameaça concreta ao convívio social – custos e níveis de reincidência certamente são argumentos poderosos nesta discussão.

7. Crescimento da criminalidade feminina¹⁶

As mulheres constituem, em média, 50% da população na maior parte dos países e, aproximadamente, apenas 5% dos presos. No Brasil, as mulheres são cerca de 50% da população e 4,7% dos presos. Não obstante, em muitos países a população de mulheres presas vem crescendo mais rapidamente do que aquela de homens presos. Em países como os Estados Unidos e a Inglaterra, os números de mulheres presas vem crescendo a uma taxa duas vezes maior do que a dos homens. No Brasil, este

¹⁴ Sergio Adorno e Eliana Bordini, *Reincidência e Reincidentes Penitenciário em São Paulo*, mimeo, 1986

¹⁵ A. B. Miotto, *Curso de Direito Penitenciário*, São Paulo, Saraiva, 1975, pág. 368

¹⁶ Breve resumo de trabalho apresentado no Tenth United Nations Congress on the Prevention of Crime and the Treatment of Offenders, abril de 2000, Viena, intitulado “*Women in the Criminal Justice System*”.

crescimento não tem sido tão acelerado mas, de qualquer forma, mulheres presas constituíam 3,0 % da população prisional no país em 1993 e, em 1999, 4,7%.

O crescimento da criminalidade feminina tem sido o foco de muitos estudos e explicações para o fenômeno variam nos últimos tempos. Atualmente, aceita-se que a maior participação de mulheres em diferentes esferas da vida na sociedade resultem em novas oportunidades, inclusive oportunidades para cometer crimes. Por outro lado, argumenta-se que leis mais severas e um tratamento mais rigoroso por parte do Sistema de Justiça Criminal vêm contribuindo, também, para este crescimento. Frequentemente se afirma que tanto policiais, quanto promotores e juízes têm modificado seu comportamento em relação à mulher criminosa que era vista no passado com mais leniência. Há, ainda, quem diga que as taxas negras são maiores quando se trata de criminalidade feminina, na medida em que esta acontece, com frequência, entre as paredes do lar.

Estudos sobre a população prisional feminina em diversos países mostram que leis rigorosas relacionadas com o tráfico de drogas tiveram um profundo impacto sobre o crescimento do número de mulheres presas, embora as mulheres ocupem posições periféricas no comércio das drogas e, em geral, acabem presas por causa do envolvimento de seus companheiros, maridos ou namorados. Com frequência, também, mulheres são presas transportando drogas de um país para outro (são as chamadas “mulas”) e, em geral, por pequenas quantias.

Nos Estados Unidos, o número de mulheres encarceradas por tráfico de entorpecentes aumentou 888% de 1986 a 1996, em contraste com um aumento de 129% para outros crimes.¹⁷ No Rio de Janeiro, 20% das mulheres presas em 1976 respondiam por tráfico de drogas, em 1997 este número chegava a 47%.¹⁸ Pesquisas nos Estados Unidos têm indicado algumas das razões pelas quais as mulheres, proporcionalmente, vêm sendo condenadas por tráfico em maior quantidade do que os homens. Suspeita-se, sobretudo, que pelo fato de as mulheres ocuparem posições periféricas na organização do tráfico de drogas, raramente elas

¹⁷ Marc Mauer, *Gender and Justice: women, drugs and sentencing policy*, mimeo, 1999

¹⁸ Julita Lemgruber, *Cemitério dos Vivos*, Rio de Janeiro, Forense, 2ª edição, 1998

podem trocar informações com promotores ou policiais, o que lhes permitiria escapar de uma condenação ou receber uma pena mais curta. Quando a polícia é muito corrupta, ou quando oficiosamente troca informação por liberdade, como é o caso do Brasil, as mulheres no negócio de drogas está sempre em posição desfavorável: além de não terem informação que interesse, não dispõem de recursos financeiros para comprar a liberdade.

Procurar investigar as mudanças no perfil da criminalidade feminina ao longo dos últimos anos e as razões que explicam o crescimento diferenciado entre as taxas de encarceramento de homens e mulheres é urgente.

DIRETORIA DE ESTUDOS SOCIAIS



**UCAM / UNIVERSIDADE CANDIDO MENDES
PRÓ-REITORIA DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA**

FORUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

5º Encontro:
Causas e Determinantes e Custos e
Conseqüências da Violência e Criminalidade

Organização:
Daniel Cerqueira (IPEA)
Julita Lemgruber (CESeC/UCAM)
Leonarda Musumeci (CESeC/UCAM)

NOVEMBRO DE 2000

FÓRUM DE DEBATES

Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas

5º Encontro:

CAUSAS E DETERMINANTES E CUSTOS E
CONSEQÜÊNCIAS DA VIOLÊNCIA E CRIMINALIDADE

ARTIGOS

- INTRODUÇÃO
- Determinantes Econômicos da Criminalidade: Notas para uma Discussão
Pablo Fajnzylber (Cedeplar / UFMG)
- Violência Letal, Renda e Desigualdade no Brasil
Ignácio Cano (ISER/UERJ) e Nilton Santos (ISER)
- Os Custos da Violência: Quanto se Gasta ou Deixa de Ganhar por Causa do Crime no Estado de São Paulo
Túlio Kahn (Ilanud)

DETERMINANTES ECONÔMICOS DA CRIMINALIDADE: NOTAS PARA UMA DISCUSSÃO *

PABLO FAJNZYLBER

1- Taxas de Crime: Tendências Internacionais Recentes e Custos Econômicos

Para surpresa de muitos economistas, o desemprego e a inflação, os juros e impostos elevados não mais constituem as preocupações principais da opinião pública. Em pesquisas realizadas em meados dos anos noventa nos Estados Unidos, na Europa e na América Latina, a maioria dos entrevistados aponta o crime e a violência como os problemas mais sérios do seu tempo.¹ Isto não deixa de ser surpreendente quando se considera a grande heterogeneidade existente nas taxas internacionais de crime. Na maior parte dos países europeus, a taxa de homicídios não supera o patamar de 5 por 100.000 habitantes, não alcançando em geral nem a metade da taxa correspondente nos Estados Unidos, e menos do que a quarta parte das taxas de vários países Latino Americanos, mesmo na ausência de conflitos armados – no Brasil e no México há cerca de 25 homicídios por 100.000 habitantes.²

Há, no entanto, sinais de que em todos estes países os problemas relacionados à criminalidade têm se agravado significativamente nas últimas décadas. No mundo industrializado, as taxas de crime têm aumentado de 300 a 400% desde o fim dos anos sessenta, enquanto na América Latina e na Europa Oriental e Ásia Central, as taxas de homicídios têm aumentado em mais de 50% e 100% respectivamente, só a partir dos anos oitenta.³

Mesmo considerando os díspares níveis iniciais nas taxas de criminalidade, os aumentos nessas taxas e as conseqüentes reduções na qualidade de vida e no senso de segurança pessoal e de propriedade explicam a crescente e generalizada preocupação do

* Preparado para seminário no IPEA, Rio de Janeiro, em 6 de novembro de 2000.

¹ Pesquisas citadas em International Centre for the Prevention of Crime (1998), Blumstein (1995) e Londoño e Guerrero (1999).

² Fajnzylber, Lederman e Loayza (1998).

³ International Centre for the Prevention of Crime (1998), Fajnzylber, Lederman e Loayza (1998).

público com o assunto. Mas os custos estritamente econômicos também são consideráveis. Eles alcançam cerca de 5% do PIB nos Estados Unidos e na América Latina: só o valor das vidas perdidas representa mais de 2% do PIB, e os gastos nos sistemas de segurança público e privado situam-se na mesma ordem de grandeza.⁴ E deve-se frisar que estas estimativas não consideram os custos intangíveis do crime, os quais incluem também os seus efeitos perniciosos sobre o investimento, a produtividade, a acumulação de capital humano e social, as taxas de participação da força de trabalho, a redução na qualidade de vida assim como o valor dos bens roubados.⁵ Estes componentes são de mensuração difícil e são muito sensíveis aos supostos adotados em cada caso. Como exemplo, podem-se citar estimativas do Banco Interamericano de Desenvolvimento, segundo as quais os custos totais do crime na região alcançam 168 bilhões de dólares, ou 14,2% do PIB – 10,5% no caso do Brasil.⁶

Os aumentos nas taxas de crime, os elevados custos a elas associados e a crescente importância dada ao assunto em pesquisas de opinião têm levado governos e organizações multilaterais a encarar o problema da criminalidade como um dos mais sérios obstáculos ao desenvolvimento econômico e social. O desafio é o de formular e implementar políticas que permitam prevenir e reduzir o crime e a violência. Para tanto, é de fundamental importância a geração de bases de dados e o desenvolvimento de pesquisas que permitam avançar na compreensão das causas desses fenômenos.

2- A Abordagem Econômica das Causas do Crime

A literatura econômica sobre os determinantes da criminalidade têm se desenvolvido, nas últimas três décadas, a partir das contribuições seminais de Gary Becker (1968) e Isaac Ehrlich (1973).⁷ Na palestra proferida ao receber o prêmio Nobel,

⁴ Mandel et al. (1993), International Centre for the Prevention of Crime (1998), e Londoño e Guerrero (1999).

⁵ Buvinic e Morrison (1999). Apesar de que os bens roubados não são necessariamente perdidos em sua totalidade e sim transferidos das vítimas para os criminais, pode-se argumentar que o seu valor equivale ao custo de oportunidade do tempo gasto pelos segundos na atividade criminal e constitui portanto um custo líquido para a sociedade – Glaeser (1999).

⁶ Londoño e Guerrero (1999).

⁷ Para uma resenha das principais contribuições à literatura econômica sobre crime, ver Fajnzylber, Lederman e Loayza (2000).

Becker (1993) resumiu assim a abordagem econômica: indivíduos racionais se tornam criminais quando os retornos do crime, financeiros ou de outro tipo, superam os retornos do trabalho em atividades legais, levando em consideração a probabilidade de detenção e condenação, assim como a severidade da punição.

Mais precisamente, supõe-se que os criminais potenciais atribuem um valor monetário ao crime, e comparam este valor ao custo monetário envolvido na realização do mesmo. Este custo inclui não apenas o custo de planejamento e execução, mas também o custo de oportunidade, isto é a renda que perderão enquanto estiverem fora do mercado de trabalho legal, assim como o custo que deverão pagar caso forem detidos e condenados (vezes a probabilidade de que isto ocorra) e um custo moral atribuído ao ato de desrespeitar a lei. Mantendo constantes os itens de custo mencionados, conclui-se que o crime só “compensará” se os salários no mercado legal forem suficientemente baixos. A teoria desenvolvida a partir das hipóteses anteriores implica as seguintes previsões:

- a atividade criminal deveria diminuir com aumentos na probabilidade e na severidade do castigo;
- agentes avessos ao risco deveriam ser mais sensíveis a aumentos na probabilidade do que a aumentos na severidade do castigo;
- os criminosos terão uma tendência a reincidir na medida em que a experiência na “indústria” do crime leve a uma redução nos custos de execução dos delitos (“learning by doing”), nos custos morais envolvidos e nos custos de oportunidade (devido ao estigma e à perda de capital humano que ex-criminosos enfrentam no mercado legal);
- como consequência do ponto anterior, o crime deverá diminuir com a “incapacitação” (prisão) de criminais que tenderiam a reincidir caso estivessem “nas ruas”;
- o custo de delinquir deveria aumentar com o aumento das possibilidades de trabalho no mercado legal: maior renda per capita, maiores níveis de educação, maiores salários, e menor desemprego deveriam portanto estar associados a menores taxas de crime;
- mas as variáveis anteriores também estão associadas a um maior número de vítimas potenciais (“alvos”) e portanto a um maior retorno e incidência da atividade criminal, fazendo com que seu efeito líquido seja teoricamente ambíguo;

- no caso da educação essa ambigüidade é reforçada pelo fato de que a mesma também pode aumentar o retorno líquido no mercado ilegal (dando acesso a vítimas mais abastadas e reduzindo os custos de execução dos crimes);
- a desigualdade na distribuição de renda deveria estar associada a maiores taxas de crime na medida em que ela pode ser interpretada como uma “proxy” para a diferença entre o retorno do crime (associado à renda das vítimas potenciais, relativamente mais abastadas) e o custo de oportunidade do crime (associado à renda dos criminosos potenciais, na base da pirâmide salarial);
- as taxas de crime num dado momento do tempo deveriam aumentar com as taxas em momentos anteriores, mesmo que os outros fatores relevantes permaneçam constantes: em outras palavras, existe inércia nas taxas de crime, com o que choques temporários que aumentam a criminalidade num dado período têm efeitos persistentes no futuro (e os efeitos de longo prazo de choques permanentes superam os efeitos de curto prazo);
- a inércia criminal explica-se pela tendência à reincidência acima comentada, pelo fato de que o “gosto” e os “custos” associados ao envolvimento com o crime dependem do envolvimento de “pares” e familiares (haveriam externalidades ao nível microeconômico), e pelo fato de que os recursos envolvidos no combate ao crime só respondem a aumentos nas taxas de crime com uma certa defasagem temporal, o que faz com que choques que aumentam o crime levem a reduções nas probabilidades de captura e condenação (externalidades ao nível macroeconômico).

3- A Literatura Empírica e o Problema de Erro de Medição nas Taxas de Crime

O modelo econômico e as suas previsões têm sido objeto de um grande número de trabalhos empíricos, principalmente nos Estados Unidos. Há, no entanto, vários desafios econométricos a serem vencidos. No caso do teste dos efeitos do aumento na probabilidade de captura e na severidade das sanções, o problema principal é o de causalidade inversa: não apenas os criminosos respondem (segundo a teoria) a maiores dispêndios em efetivos policiais e judiciais, mas estes últimos também reagem, positivamente, a aumentos nas taxas de crime. Assim, é comum encontrar correlações

positivas entre o número de policiais e o de crimes (porque há mais policiais onde há mais crime e não vice versa). O desafio é o de encontrar fontes exógenas – instrumentos, no jargão econométrico – de mudança nas variáveis associadas à polícia e às sanções. Importantes avanços neste sentido têm sido feitos nos trabalhos de Steven Levitt (1996 e 1997), quem utiliza variações no número de presos e policiais derivados, respectivamente, de processos de direitos civis e ciclos eleitorais não associados às taxas de crime. Os resultados sugerem que, pelo menos nos Estados Unidos, o crime responde negativamente, tal como esperado, ao número de policiais nas ruas e ao número de criminosos nas prisões.

Um outro problema recorrente na literatura empírica sobre os determinantes econômicos do crime é o de que a variável dependente, a taxa de crimes por habitante, sofre de “erro de medição”. São bem conhecidos os problemas de sub-denúncia e sub-registro de crimes à e pela polícia, respectivamente. Principalmente quando a confiança da população no sistema policial e judicial é reduzida, sabe-se que um grande número de crimes não é denunciado à polícia; e há também seletividade por parte desta última (em alguns casos associada a simples deficiências administrativas) quanto à escolha das ocorrências devidamente registradas. A incidência da “sub-denúncia” é particularmente elevada no caso de crimes menores, crimes sexuais e violência doméstica. De outro lado, no caso dos crimes que envolvem mortes, nem sempre os óbitos são apropriadamente classificados como homicídios. Quando se trata de comparações internacionais, há ainda erros de medição associados às diferentes definições adotadas em cada país para os vários crimes.

Os problemas acima comentados afetam particularmente as fontes oficiais de dados. A principal alternativa é o uso de estimativas da incidência do crime baseadas em pesquisas de vitimização. Trata-se de pesquisas por amostra de domicílios com perguntas específicas sobre os episódios de vitimização dos entrevistados. Entre as vantagens desta fonte de dados, incluem-se a cobertura de crimes não denunciados à polícia e a inclusão de informações detalhadas sobre as características das vítimas e não vítimas (e seus respectivos domicílios), o que permite estudar fatores de risco pessoais e familiares. Em menor medida estas pesquisas também incluem informações sobre os vitimários e sobre a motivação e o contexto da vitimização. Um meio de complementar essas informações é o uso de pesquisas de populações criminais, as quais permitem conhecer melhor as

características individuais associadas à participação em atividades ilegais: pesquisas com populações em áreas de risco (por exemplo, jovens em áreas de alta criminalidade) e pesquisas de criminais (nos pontos de detenção ou em prisões, com possível estudo de grupos de controle).

Entre as limitações das pesquisas de vitimização contam-se a sua dependência em relação à memória do respondente e, principalmente, o fato de que com a exceção dos Estados Unidos e alguns países Europeus, a cobertura e periodicidade das mesmas são muito limitadas. No Brasil, com a exceção do módulo sobre vitimização incluído na Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD) do IBGE de 1988, as pesquisas de vitimização disponíveis foram realizadas na década de noventa e têm estado limitadas às cidades de Rio de Janeiro e São Paulo.⁸

Entre outras informações, as pesquisas de vitimização permitem avaliar a percentagem de crimes denunciados à polícia. Em primeiro lugar, isto pode ser feito através da tabulação do número de casos de vitimização em que o respondente informa que foi feita a denúncia à polícia. As pesquisas realizadas no Rio de Janeiro e em São Paulo sugerem que nestas cidades menos da metade dos episódios de vitimização são denunciados à polícia – respectivamente 25,3% e 45,8%. Contudo, cabe notar que este problema não se restringe ao Brasil: a título de comparação, as taxas correspondentes para a Cidade do México, Cali e Buenos Aires são de 17%, 23% e 37%.⁹ Uma Segunda forma de estimar a fração dos crimes não denunciados à polícia é a de combinar os dados oficiais com os obtidos em pesquisas de vitimização. Em ambos casos, é de particular importância a compreensão dos fatores que explicam as maiores ou menores taxas de denúncia, tanto para melhorar a interpretação dos dados oficiais e efetuar as correções pertinentes nos mesmos, quanto também com o objetivo de melhorar o sistema de informações da polícia e aumentar a confiança na mesma por parte da população (ver seção 4 abaixo).

Um exemplo de combinação de informações de fontes oficiais com dados de pesquisas de vitimização é o trabalho de Soares (1999), que estima os determinantes das

⁸ Piquet Carneiro (1999).

⁹ Fajnzylber, Lederman e Loayza (2000).

diferenças entre ambas fontes de dados para uma amostra de países desenvolvidos e em desenvolvimento. Soares encontra uma relação negativa e significativa entre o erro de medição e o nível de desenvolvimento e utiliza o modelo estimado para corrigir os dados oficiais, de maneira a aproveitar a maior cobertura e periodicidade destes últimos.

Uma outra forma de lidar com o problema do erro de medição nas taxas de crime é adotada por Levitt (1998a), quem procura estimar o efeito de variações nas taxas de detenção sobre a incidência de crimes nos Estados Unidos. O problema acarretado neste caso pelo mencionado erro de medição é o de que ele introduz uma correlação espúria de sinal negativo entre ambas taxas, já que ele leva a subestimar o numerador da variável explicativa e o denominador da variável dependente. Levitt estima o modelo em primeiras a quartas diferenças: na medida em que a influencia do erro de medição deveria ser decrescente com o cumprimento das diferenças, isto fornece um meio de testar a influencia do viés mencionado. Levitt complementa este exercício com estimativas cruzadas entre taxas de detenção e de crime para diferentes delitos e conclui que a relação negativa entre detenções e crimes não se explica pelo erro de medição e se deve principalmente às mudanças nos incentivos dos criminais (efeitos de “deterrence”) e em menor medida a efeitos de incapacitação (o fato de que há menos criminais nas ruas quando há mais detenções). Este resultado é consistente com os obtidos anteriormente por Ehrlich (1975a e 1981) e por Grogger (1991), que além disso sugerem que os criminais se comportam com aversão ao risco (sendo mais sensíveis à probabilidade de captura do que à severidade das sanções).

Nos seus trabalhos sobre os determinantes internacionais das taxas de crime, Fajnzylber, Lederman e Loayza (1998, 1999 e 2000) utilizam técnicas econométricas que controlam explicitamente pela existência de erro de medição, assim como de outros problemas de endogeneidade que afetam os determinantes econômicos do crime, seja devido a causalidade inversa (não apenas do crime para as variáveis de “deterrence” mas também para as variáveis estritamente econômicas como o nível de renda e a sua distribuição), simultaneidade ou presença de efeitos fixos não observados. Para tanto, os autores exploram a natureza de painel dos dados utilizados: uma seção transversal de

países é observada ao longo de vários períodos, o que também permite testar os mencionados efeitos de inércia criminal.¹⁰

Os dados de crime utilizados por Fajnzylber, Lederman e Loayza cobrem (de forma “não balanceada”) o período 1965-95 e provêm das Nações Unidas (“UN Crime Surveys”) e, para homicídios, também da organização Mundial da Saúde.¹¹ Também com o objetivo de minimizar o erro de medição, são utilizadas somente as informações sobre homicídios e roubos (envolvendo violência), crimes estes que estariam menos sujeitos a sub-denúncia e sub-registro, assim como a diferenças definicionais. Como forma de testar a qualidade dos dados são calculadas as correlações dos mesmos com taxas baseadas em pesquisas de vitimização coordenadas pelas Nações Unidas durante a última década, correlações estas que se mostram significativas, pelo menos no caso de homicídios.¹²

Segundo os resultados obtidos por Fajnzylber, Lederman e Loayza, as variáveis mais robustas na explicação das taxas nacionais de crime são: o nível de atividade econômica (medido pela taxa de crescimento do PIB) com sinal negativo, a desigualdade na distribuição de renda (medida pelo índice de Gini) e a taxa de crime em períodos anteriores, ambas com sinal positivo (o que confirma a existência de inércia criminal). É pertinente notar que variáveis que medem o nível de desenvolvimento (o PIB per capita e a escolaridade média da população, por exemplo) não se mostram robustamente associadas às taxas de crime. Outras variáveis que se mostram relevantes são: a probabilidade de captura e a severidade do sistema judicial (com sinal negativo), a produção e o consumo de drogas no caso de homicídios (sinal positivo), o grau de urbanização no caso de roubos, o grau de polarização na distribuição de renda ou a

¹⁰ É utilizado o método generalizado de momentos e, em particular, o estimador em diferenças de Arellano e Bond (1991) e o estimador sistêmico proposto por Arellano e Bover (1995) e Blundell e Bond (1998). Em ambos casos são utilizados como instrumentos valores defasados das variáveis explicativas, fazendo (e testando) o suposto de exogeneidade fraca das mesmas e de não correlação das variáveis em diferenças com os efeitos fixos.

¹¹ Cabe notar que alguns países ou períodos em que ocorrem “pulos” descontínuos de mais de uma ordem de grandeza nas taxas de crime são eliminados por considerar-se que eles se devem a mudanças nos procedimentos de coleta de dados.

¹² Mesmo nos Estados Unidos, onde o sistema de informações criminais encontra-se mais desenvolvido, a taxa de homicídios é considerada o indicador mais confiável das grandes tendências na incidência do crime. Ver, neste sentido, Donohue (1998) e Fox e Zawits (2000).

ausência de uma classe média significativa (sinal positivo) e o nível de capital social quando medido pelo grau de confiança nos “World Value Surveys”.

A maior parte destes resultados é consistente com pesquisas realizadas sobre os determinantes das taxas de crime em cidades ou estados americanos. Com efeito, o caráter ambíguo do efeito da renda per capita sobre o nível de crime aparece já nos primeiros trabalhos econométricos sobre o assunto: o sinal dessa variável é respectivamente negativo e positivo nos trabalhos de Fleisher (1966) e Ehrlich (1973). Mas ambos autores encontram um efeito positivo para variáveis que medem o grau de desigualdade na distribuição de renda. Quanto à educação, Ehrlich (1975b) mostra que ela se encontra positivamente relacionada às taxas de crime contra a propriedade nos Estados Unidos, enquanto Witte e Tauchen (1994) mostram que o seu efeito é não significativo mas o tempo gasto estudando ou trabalhando têm sim um efeito negativo sobre a participação em atividades criminais. Na sua resenha sobre crime e mercado de trabalho, Freeman (1994) mostra que o nível de atividade econômica, medido com base em taxas de desemprego, aparece com sinal defasado positivo mas sinal contemporâneo negativo em estudos que exploram a dimensão temporal dos dados sobre crime. Mas Grogger (1997) mostra que o tempo gasto por jovens americanos em atividades criminais está associado negativamente aos salários no mercado legal. Case e Katz (1991) mostram a relevância da influência de pares no envolvimento criminal dos jovens e Glaeser e Sacerdote (1999) estudam os fatores que explicam porquê as grandes cidades possuem taxas de crime maiores. Entre estes fatores, cabe notar a importância da maior incidência de famílias uniparentais e das menores probabilidades de captura presentes em grandes centros urbanos. O papel das tendências no mercado de drogas e particularmente da introdução do “crack” têm sido estudados por Grogger e Willis (1998) e Blumstein (1995).

No Brasil, há poucos estudos econométricos realizados sobre os determinantes econômicos das taxas de crime. Mas cabe mencionar os resultados obtidos por Araújo Jr. e Fajnzylber (2000) sobre os determinantes das taxas de crime nas microregiões mineiras. Utilizando dados da Polícia Militar de Minas Gerais e do Ministério da Saúde (para homicídios) os autores mostram que a educação e o nível de renda per capita encontram-se negativamente associados à incidência de crimes contra a pessoa mas positivamente associados a crimes contra a propriedade. Isto é consistente com os resultados de Piquet

Carneiro e Fajnzylber (2000), que, com base em pesquisas de vitimização para o Rio de Janeiro e São Paulo, fornecem evidências de que as camadas mais pobres têm maiores riscos de vitimização violenta mas menores riscos de vitimização economicamente motivada. Araújo Jr. e Fajnzylber também encontram efeitos significativos para a desigualdade de renda medida pelo índice de Theil, com sinal positivo para homicídios e negativo para roubo de veículos, e para variáveis relacionadas à estrutura familiar (taxa de separações, desquites e divórcios) e à percentagem de jovens na população, ambas com sinal positivo para todos os tipos de crime.

Utilizando taxas de crime calculadas por coortes etárias para as cidades de Belo Horizonte, Rio de Janeiro e São Paulo, Andrade e Lisboa (2000) mostram que as mesmas encontram-se sujeitas a inércia criminal e encontram efeitos diferenciados das variáveis econômicas de acordo com a idade das vítimas de homicídio. Como mostra Farrington (1986), apesar de não haver consenso sobre os seus determinantes, é inegável a importância dos efeitos de ciclo de vida na participação em atividades criminais. Nos Estados Unidos, em particular, os ciclos recentes de aumento e declínio nas taxas de crime têm estado associados em grande medida a mudanças nas taxas de crime (e vitimização) nos grupos etários mais jovens.¹³ Isto têm acentuado o interesse pelos determinantes da participação criminal dos jovens. Neste sentido, os trabalhos recentes de Grogger (1997), Levitt (1998b) e Mocan e Rees (1999) sugerem que os jovens são pelo menos tão sensíveis quanto os adultos aos fatores enfatizados pela abordagem econômica do crime, incluindo salários, condições econômicas locais, taxas de detenção e severidade do sistema judicial.

4- Comentários Finais: Pesquisa Futura e em Andamento

Comentando o resultados acima mencionados sobre a robustez da relação entre desigualdade de renda e taxas internacionais de crime, Bourguignon (1998) têm afirmado: “the significance of inequality as a determinant of crime in a cross-section of countries may be due to unobserved factors affecting inequality and crime rather than to

¹³ Blumstein (1995), Blumstein e Rosenfeld (1998), Fox e Zawitz (2000).

some causal relationship between these two variables.” Em particular, poder-se-ia argumentar que não é a desigualdade de renda per se a que afeta o crime mas sim outras características a ela associadas, como a capacidade de proteção privada ou a desigualdade na distribuição dos esforços de segurança pública, ou ainda a desigualdade na distribuição da educação ou mais geralmente da riqueza. Poder-se-ia pensar também que os efeitos sobre o crime decorrem de aspectos específicos da distribuição de renda, como a pobreza relativa de determinados segmentos econômicos ou a importância da classe média (o grau de polarização). Ou ainda, como argumentado por Gaviria (2000), é possível que o relevante não seja o nível de desigualdade ou a sua taxa de variação mas sim a ausência de mobilidade social: “the frustration that comes with knowing that one’s prospects of mobility are very limited and that most opportunities of advancement are irremediably closed.”

Segundo mostram Fajnzylber, Lederman e Loayza (1999), a relação entre desigualdade de renda e crime persiste mesmo quando vários dos aspectos anteriores são levados em consideração. Sem embargo, avanços no entendimento dessa relação deverão ocorrer com base em estudos baseados em dados microeconômicos que permitam construir medidas detalhadas das características da distribuição de renda e do grau de mobilidade social, relacionando estes aspectos à incidência de crimes e às probabilidades individuais de participação criminal e vitimização. No Brasil, dados os conhecidos problemas sociais e a elevada desigualdade de renda, parece-nos que o desenvolvimento desta agenda de pesquisa é prioritária. Em trabalho atualmente em andamento Araújo Jr. e Fajnzylber têm calculado índices de mobilidade social ascendente e descendente para os estados brasileiros e os dados sugerem que esses índices encontram correlacionados às taxas estaduais de homicídios (respectivamente com sinais negativo e positivo). Isto sugere que a hipótese aventada por Gaviria pode ajudar a explicar as tendências do crime no Brasil.

Outras áreas promissoras para o avanço da pesquisa sobre crime e economia no Brasil são as relacionadas com os determinantes dos crimes desagregados por gênero e idade das vítimas (incluindo efeitos de ciclo de vida) e as relacionadas com o estudo dos determinantes do “erro de medição” acima comentado. Neste sentido, é importante comparar dados oficiais com dados de pesquisas de vitimização, assim como comparar as várias estimativas da incidência de homicídios a partir dos dados do Ministério da Saúde

(os determinantes do número de homicídios indevidamente classificados). A melhoria do sistema de geração de informações, com dados periódicos e detalhados sobre a distribuição temporal e espacial da incidência de crimes, com base em denúncias e pesquisas de vitimização, é importante por várias razões. Trata-se não apenas de fornecer matérias primas para um melhor entendimento das causas e fatores de risco, o que é importante para o planejamento estratégico das atividades de combate ao crime, mas também de gerar subsídios para o aumento da eficiência operacional nessas atividades. Finalmente, a transparência no fornecimento ao público de informações estatísticas fidedignas é um ingrediente importante nos esforços para melhorar a confiança no sistema policial e judicial, o que indiretamente também redundará na melhoria nos índices de denúncia e na qualidade das informações geradas pela polícia.

BIBLIOGRAFIA

Andrade, Mônica V. e Marcos Lisboa. 2000. “Desesperança de Vida: Homicídio em Minas Gerais, Rio de Janeiro e São Paulo: 1981 a 1997 .” Mimeo, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.

Araújo Jr., Ari Francisco e Pablo Fajnzylber. “Crime e Economia: um Estudo das Microregiões Mineiras.” *Revista Econômica do Nordeste*, no prelo.

Arellano, M. e S. Bond. 1991. “Some tests of specification for panel data: Monte Carlo evidence and application to employment equations.” *Review of Economic Studies* 58, 277-297.

Arellano, M. e O. Bover. 1995. “Another look at the instrumental-variable estimation of error-components models.” *Journal of Econometrics* 68, 29-52.

Becker, Gary. S. 1968. “Crime e Punishment: An Economic Approach.” *Journal of Political Economy* 76: 169-217. Reprinted in *Chicago Studies in Political Economy*, edited by G.J. Stigler. Chicago and London: The University of Chicago Press, 1988.

Becker, Gary S. 1993. "Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior." *Journal of Political Economy* 101, 385-409.

Blundell, Richard e Stephen Bond. 1998. "Initial Conditions and Moment Restrictions in Dynamic Panel Data Models." *Journal of Econometrics*.

Blumstein, Alfred. 1995. "Youth Violence, Guns, and the Illicit-Drug Industry." *The Journal of Criminal Law and Criminology* 86(1), 10-36.

Blumstein, Alfred e Richard Rosenfeld. 1998. "Explaining Recent Trends in U.S. Homicide Rates." *The Journal of Criminal Law and Criminology* 88(4): 1175-1216.

Bourguignon, Francois. 1998. "Crime as a Social Cost of Poverty and Inequality: A Review Focusing on Developing Countries." Mimeo. Development Economics Research Group, The World Bank, Washington, DC.

Buvinic, Mayra e Andrew Morrison. 1999. "Technical Notes: Violence Prevention." Mimeo. The Inter American Development Bank, Washington, DC.

Case, A.C. e L.F. Katz, 1991. "The Company You Keep: The Effects of Family and Neighborhood on Disadvantaged Youths", *National Bureau of Economic Research Working Paper* 3705. Cambridge, Massachusetts.

Donohue, John J. 1998. "Understanding the Time Path of Crime." *The Journal of Criminal Law and Criminology* 88(4): 1423-51.

Ehrlich, I., 1973. "Participation in Illegitimate Activities: A Theoretical and Empirical Investigation." *Journal of Political Economy* 81, 521-565.

Ehrlich, I., 1975a . "The deterrent effect of capital punishment: A question of life and death." *American Economic Review* 65, 397-417.

Ehrlich, I., 1975b. "On the relation between education and crime." In: F.T. Juster, ed., *Education, Income and Human Behavior*, McGraw-Hill, New York.

Ehrlich, Isaac. 1981. "On the Usefulness of Controlling Individuals: An Economic Analysis of Rehabilitation, Incapacitation and Deterrence." *American Economic Review* 71(3): 307-322.

Fajnzylber, P., D. Lederman e N. Loayza, 1998. "Determinants of crime rates in Latin America and the world." *Viewpoints*. The World Bank, Washington, DC.

Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman, e Norman Loayza. 1999. "Inequality and Violent Crime?" Mimeo. The World Bank, Washington, DC.

Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman, e Norman Loayza. 2000. "Crime and Victimization: an Economic Perspective." *Economia*, no prelo.

Farrington, David P. 1986. "Age and Crime." In Michael Tonry and Norval Morris, eds. *Crime and Justice: An Annual Review of Research, Volume 7*. Chicago: The University of Chicago Press, 189-241.

Fleisher, B.M., 1966. "The Effect of Income on Delinquency", *American Economic Review* 56, 118-137.

Fox, James Alan e Marianne W. Zawitz 2000. *Homicide Trends in the United States*. Washington, DC: Bureau of Justice Statistics.

Freeman, Richard B. 1994. "Crime and the Job Market." *National Bureau of Economic Research Working Paper* 4910. Cambridge, Massachusetts.

Gaviria, A. 2000. "Comment." In Fajnzylber, Pablo, Daniel Lederman, e Norman Loayza. 2000. "Crime and Victimization: an Economic Perspective." *Economia*, no prelo.

Gaviria, A. e C. Pagés. 1999. "Patterns of crime victimization in Latin America." Mimeo. Inter-American Development Bank, Washington, DC.

Glaeser, E. 1999. "An Overview of Crime and Punishment." Mimeo. The World Bank, Washington, DC.

Glaeser, E. e B. Sacerdote. 1999. "Why is There More Crime in Cities?" *Journal of Political Economy* 107, S225-S258.

Grogger, Jeff. 1997. "Market Wages and Youth Crime." *National Bureau of Economic Research Working Paper* 5983. Published in *Journal of Labor Economics* 16(4), 756-791.

Grogger, Jeff. 1991. "Certainty vs. Severity of Punishment." *Economic Inquiry* 29, 297-309.

International Centre for the Prevention of Crime. 1998. *Crime Prevention Digest*. Montreal: ICPC.

Lederman, Daniel, Norman Loayza, e Ana María Menéndez. 1999. "Violent Crime: Does Social Capital Matter?" Mimeo. The World Bank, Washington, DC.

Levitt, S. 1996. "The effect of Prison Population Size on Crime Rates: Evidence from Prison Overcrowding Litigation", *Quarterly Journal of Economics* 111, 319-352.

Levitt, S. 1997. "Using Electoral Cycles In Police Hiring to Estimate the Effect of Police on Crime", *American Economic Review* 87, 270-290.

Levitt, Steven D. 1998a. "Why Do Increased Arrest Rates Appear to Reduce Crime: Deterrence, Incapacitation, or Measurement Error?" *Economic Inquiry* 36, 353-372.

Londoño, J.L. e R. Guerrero. 1999. "Violencia en América Latina: Epidemiología y Costos." Mimeo. The Inter American Development Bank, Washington, DC.

Mandel, M.J., Magnusson, P., Ellis, J.E., DeGeorge, G. e Alexander, K.L. 1993. "The Economics of Crime." *Business Week*, December 13.

Piquet Carneiro, Leandro. 1999. "Determinantes do Crime em Cidades da América Latina: São Paulo e Rio de Janeiro." Mimeo, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo.

Piquet Carneiro, Leandro e Pablo Fajnzylber. 2000. "A Criminalidade nas Regiões Metropolitanas do Rio de Janeiro e São Paulo: Determinantes da Vitimização e Políticas Públicas." Mimeo, Departamento de Ciência Política, Universidade de São Paulo, e Cedeplar, Universidade Federal de Minas Gerais.

Soares, Rodrigo Reis. 1999. "Development, Crime and Punishment: Accounting for the International Differences in Crime Rates." Mimeo. University of Chicago.

Tauchen, H., A.D. Witte, e H. Griesinger. 1994. "Criminal Deterrence: Revisiting the Issue with a Birth Cohort." *The Review of Economics and Statistics* 76, 399-412.

Witte, A.D. e H. Tauchen. 1994. "Work and Crime: An Exploration Using Panel Data." *Public Finance* 49, 155-167.

VIOLÊNCIA LETAL, RENDA E DESIGUALDADE NO BRASIL

IGNACIO CANO (ISER/UERJ)

NILTON SANTOS (ISER)

A hipótese de que a pobreza e a desigualdade aumentam a violência está ancorada basicamente em duas teorias:

a) a conduta de maximização da renda, personificada pelo homo economicus, que optaria pelo crime quando o diferencial de ganho das condutas ilegais sobre as legais fosse superior ao efeito inibidor da probabilidade de captura vezes a pena imposta e aos valores morais contrários a este tipo de opção (Becker, 1968). Assim, a probabilidade de um crime seria inversamente proporcional à renda que a pessoa pode obter desenvolvendo ocupações legais e diretamente proporcional à magnitude do produto do crime. Dessa forma, a desigualdade reforçaria a disposição a cometer crimes nas pessoas pobres de duas formas: a baixa renda própria e a alta renda alheia. Esta teoria refere-se ao crime contra o patrimônio, mas na medida em que deva ser cometido com violência, um aumento deste tipo de crime provocará um aumento dos homicídios. Outra explicação é que a violência costuma ser um componente importante nas relações intra e inter-grupais dos membros de organizações criminosas.

b) a teoria da frustração-agressão (Dollard et al., 1939). A frustração das necessidades e das expectativas levaria aos sujeitos a desabafar através da agressão, que não necessariamente se dirigiria contra as pessoas ou instituições responsáveis pela situação, mas que poderia ser expressada de forma muito mais difusa. Diferentemente do caso anterior, este comportamento não pode ser rotulado de racional.

Ambas as teorias referem-se aos autores dos crimes, não às vítimas. Contudo, essa hipótese é geralmente testada em dados agregados relacionados às vítimas, que não são os mais adequados para este teste e estão sujeitos ao perigo da falácia ecológica. Neste caso, a hipótese poderia ser reformulada da seguinte maneira: as taxas de homicídio dos lugares pobres e desiguais são mais altas do que as dos ricos e socialmente homogêneos?

De fato, as médias de agregados de populações podem corresponder a muitas situações diferentes. Por exemplo, uma renda média alta pode ser acompanhada por alta

desigualdade, o que significa que pode haver pessoas ricas, mas também pobres. As teorias não necessariamente convergem em seus prognósticos. Enquanto a hipótese frustração-agressão se inclinaria mais a prognosticar um aumento da violência paralelo a qualquer aumento na desigualdade, mesmo que a renda média esteja aumentando, o prognóstico do *homo economicus* estaria mais vinculado ao nível absoluto de renda do extrato mais baixo da população. Os elos teóricos entre renda, pobreza e desigualdade não são fáceis de desvendar, particularmente quando são usadas médias de índices agregados. Além disso, as taxas agregadas ecológicas são usadas na suposição de que vítimas e criminosos habitam a mesma área. Quanto menor a área geográfica usada na comparação mais difícil é sustentar essa suposição. Do outro lado, as áreas pequenas tenderão a ser mais homogêneas e as médias serão mais representativas do grupo em comparação às áreas grandes.

Além destas duas grandes linhas teóricas, é possível pensar numa teoria que prognostique que vítimas pobres, que são menos capazes de se proteger (através de grades, guardas ou simplesmente se mudando para lugares mais seguros) serão mais facilmente assassinadas do que vítimas ricas. Todavia, matar uma pessoa de alta renda implica que a família terá mais meios e a sociedade exercerá mais pressão para que o crime não fique impune.

Em qualquer caso, é preciso um grande esforço teórico para reavaliar as teorias existentes e para formular hipóteses mais específicas que possam ser testadas com os dados disponíveis.

Como resultado de todas essas considerações, as comparações de taxas de homicídio de áreas cujas condições socio-econômicas são variáveis são, no melhor dos casos, um teste indireto das hipóteses propostas.

Este trabalho pretende realizar um análise das relações entre a taxa de homicídios, por um lado, e renda e desigualdade, por outro, comparando diferentes níveis geográficos: internacional, nacional, estadual e municipal.

Os registros de homicídio podem ser obtidos de duas fontes principais: a polícia e o sistema de justiça criminal; e o sistema de saúde, através das certidões de óbito. Ambas apresentam sérios problemas de confiabilidade e validade, que tendem a aumentar quando comparados a unidades geográficas mais amplas. Os dados da saúde

deveriam ser mais confiáveis, uma vez que seu processamento é supostamente mais homogêneo, mas não devem ser usados sem cuidadosa atenção ao uso da categoria "mortes de intenção não determinada". Há métodos de estimação para calcular que proporção dessas mortes de intenção indeterminada corresponde a homicídios. Estas estimativas se revelaram bastante eficientes no caso do Rio de Janeiro. A aplicação da correlação canônica para otimizar simultaneamente os dois conjuntos de categorias, as da saúde e as da polícia, mostrou resultados muito próximos da estimativa proposta por Lozano (1997).

No nível internacional, poucos países informam dados criminais e dados da saúde às organizações internacionais. O grau de convergência encontrado nos registros de homicídios do sistema de justiça criminal e nos registros da saúde para cada país é razoavelmente alto, com alguma exceção como Azerbaidjan. No entanto, os problemas de confiabilidade e validade são enormes, provavelmente maiores do que em qualquer outro nível geográfico, o que determina que os resultados sejam tomados com cautela.

Nas análises subseqüentes optou-se pelos dados provenientes do sistema de saúde, visto que o processamento é mais homogêneo e a qualidade dos mesmos, normalmente, superior. Uma comparação das taxas de homicídio entre países, com base em dados da Organização Mundial da Saúde, mostra que renda e desigualdade parecem ter realmente um impacto moderado. Os países mais pobres e mais desiguais tendem a apresentar taxas de homicídio mais altas do que os países mais ricos e mais justos. Isso parece estar de acordo com outra pesquisa baseada em dados criminais internacionais (Fajnzylber *et al.*, 1998).

No nível nacional, a comparação das taxas de homicídio por estado no Brasil também apresenta graves problemas referentes à qualidade dos dados: a) problemas de cobertura, pois alguns municípios não informam de todas as mortes ocorridas; b) mortes não classificadas, das quais se ignora a causa; e c) mortes por causa externa de intencionalidade desconhecida, que podem corresponder a homicídios, suicídios ou acidentes. O grau de cobertura dos dados relativos a mortalidade parece se relacionar com renda e desenvolvimento. De fato, análises dos registros de mortalidade por faixa etária mostram que os dados do Piauí e do Maranhão são inválidos pois sofrem de um alto grau de subregistro. Os efeitos da renda e da desigualdade vão na direção predita, mas não são estatisticamente significativos. Isso talvez se deva ao pequeno

tamanho da amostra, mas a influência, se é que existe, não é muito forte. Ao contrário, a variável que parece ter forte ligação com a taxa de homicídio é a urbanização. Os estados urbanos apresentam taxas muito mais altas do que os estados rurais.

No nível estadual, a comparação das taxas de homicídio das municipalidades no estado do Rio de Janeiro também acarreta problemas metodológicos, pois algumas municipalidades têm população pequena e, em consequência, taxas não confiáveis. Isso foi resolvido calculando as taxas de homicídio por conjuntos de municipalidades pequenas da mesma área, a custo de perder graus de liberdade. Não há efeito aparente da renda média sobre a taxa de homicídio das municipalidades. Há um surpreendente efeito negativo da desigualdade, uma vez que as áreas mais violentas do estado, os arredores da área metropolitana (“Baixada Fluminense”), são áreas de relativa homogeneidade socio-econômica. Uma vez mais, a urbanização é o elemento mais poderoso: as municipalidades com alta proporção de população urbana detêm taxas muito mais altas de homicídio.

O último nível, o municipal, é o que revela um efeito mais forte. Todos os estudos realizados em áreas metropolitanas no Brasil (Brasília, Salvador, Curitiba, Rio de Janeiro e São Paulo) mostraram sistematicamente que o número de homicídios era consideravelmente mais alto nos bairros ou Áreas Metropolitanas mais pobres e mais moderado nas áreas afluentes das cidades. As correlações relatadas entre taxas de homicídio e indicadores sócio-econômicos excedem com frequência 0,40. Não há índices de desigualdade para essas unidades pequenas. O fato de que a relação entre riqueza e violência letal seja mais forte nesse nível local — precisamente aquele em que a hipótese de que criminosos e vítimas vivem na mesma área é mais fraca — poderia ser interpretado como evidência de apoio ao menos clássico dos enfoques teóricos: são também as características da vítima, não apenas as do criminoso, que determinam as taxas de homicídio.

De fato, uma das formas de se proteger contra o perigo é mudar-se das áreas perigosas para bairros diferentes ou mesmo para outras cidades. O movimento migratório mais simples e aparentemente mais protetor seria sair da cidade e ir para o interior, onde

os riscos parecem ser muito menores. No entanto, isso envolve uma mudança radical na maneira de viver, o que faz com que as migrações sejam muito mais prováveis dentro da cidade, ou mesmo entre cidades, do que de uma cidade para o interior. Mudar-se para um bairro “seguro” é muito mais fácil para os indivíduos ricos do que para os pobres. Assim, as áreas urbanas de risco tenderão a concentrar indivíduos que não têm condições de sair delas.

A primeira conclusão dessas análises é que os resultados são diferentes em níveis geográficos diferentes, confirmando a velha sabedoria metodológica que alerta contra a falácia ecológica: as relações entre variáveis podem não ser as mesmas quando medidas em níveis diferentes.

A forte influência da urbanização sobre a violência letal, confirmada tanto no nível interestadual quanto no intermunicipal, se ajusta à tradicional noção sociológica de que o controle social é muito mais poderoso nas áreas rurais do que nos ambientes urbanos. O controle social informal em particular é intenso nas pequenas comunidades onde as pessoas se conhecem e o desvio social é imediatamente detectado e estigmatizado. Por outro lado, o anonimato urbano diminui o controle social e aumenta a impunidade. Essa explicação é mais sólida quando se comparam cidades menores com cidades grandes, mas não pode ser usada tão facilmente para explicar diferenças entre municipalidades em áreas geográficas onde há grande mobilidade (por exemplo, áreas metropolitanas).

A descoberta de que a urbanização parece ser um fator chave junto à confirmação do efeito inequívoco da renda das vítimas sobre as taxas de homicídio *dentro* das cidades ressalta a questão da *pobreza urbana* como elemento determinante da violência. Poderia ser uma combinação de fatores — urbanização rápida sem serviços sociais, pobreza, falta de controle social e anonimato, desigualdade, falta de oportunidades para a juventude etc. — o que provocaria, nas cidades, altos níveis de violência.

A desigualdade urbana está implícita na pobreza urbana, mas não há índices para medi-la com precisão. Além disso, a desigualdade apresenta um problema

particularmente sério em relação a unidade de análise. É possível defender que a pobreza tem um impacto sobre a violência letal que não depende tanto da unidade de análise. Os indivíduos pobres teriam maior chance de cometer ou sofrer homicídio. A principal razão para nos preocuparmos com a unidade de análise, quando usamos a renda média, é a tentativa de procurar uma unidade tão pequena quanto possível, para que a média seja mais representativa do conjunto. Por sua vez, a desigualdade é concebida em relação a outrem e, assim, a unidade de análise se torna crítica. Que tipo de desigualdade terá significado mais forte no comportamento individual? A desigualdade nos bairros, na cidade, no estado ou a desigualdade internacional? É razoável supor que os indivíduos precisam ter uma experiência direta dessa desigualdade numa certa área, a fim de agir de acordo com ela. Por exemplo, um país pode ser muito desigual devido à existência de estados muito pobres e muito ricos, mas é improvável que essas diferenças tenham forte impacto sobre os indivíduos que vivem distanciados uns dos outros, a menos que haja migrações. É também razoável imaginar que habitantes das áreas metropolitanas, que tendem a ter ampla mobilidade dentro delas, sejam afetados pela desigualdade que percebem nessa área metropolitana, não necessariamente pela desigualdade dentro da municipalidade, muito menos do bairro. Assim, pode ser necessário redesenhar os limites geográficos para o cálculo dos índices de desigualdade, de acordo com a percepção dos indivíduos.

A questão da relação entre pobreza e desigualdade, por um lado, e homicídios, por outro, está longe de ser resolvida, o que torna urgente o aprofundamento das pesquisas. Além do mais, os dados agregados disponíveis permitem apenas um teste indireto da hipótese. No entanto, as análises ecológicas até o momento no Brasil mostram uma forte relação entre a pobreza e a violência letal nas cidades. Alguns pesquisadores argumentam que a melhoria relativa dos indicadores sociais ao longo do tempo não foi acompanhada de qualquer decréscimo no número de homicídios, mas essa melhoria foi acompanhada por um processo de urbanização rápida, justamente um dos fatores aparentemente mais importantes por trás da violência.

Em resumo, o homicídio é um fenômeno complexo e é determinado por vários fatores, mas, no atual estado da disciplina, a ligação entre violência letal e pobreza não pode ser negada.

BIBLIOGRAFIA

BECKER, G.S. (1968) “Nobel Lecture: The Economic Way of Looking at Behavior.” Journal of Political Economy, vol. 76, pg. 169-217.

DOLLARD, J.B., DOOB, L., MILLER, N., MOWRER, O. & SEERS, R (1939) Frustration and Aggression. New Haven: Yale University Press

FAJNZYLBER, P. , LEDERMAN, D. & LOAYZA, N. (1998.) “Determinants of Crime Rates in Latin America and the World: an empirical assessment”, World Bank Latin American and Caribbean Studies. Washington, D. C., World Bank.

LOZANO, R. (1997) La Carga de la Enfermedad y as lesiones por violencia contra las mujeres: el caso de la ciudad de México. Fundación Mexicana para la Salud. Centro de Economía y Salud. México.

OS CUSTOS DA VIOLÊNCIA QUANTO SE GASTA OU DEIXA DE GANHAR POR CAUSA DO CRIME NO ESTADO DE SÃO PAULO ¹⁴

TÚLIO KAHN

Tulio Kahn é doutor em ciência política pela Universidade de São Paulo, assessor da Secretaria da Administração Penitenciária e coordenador de pesquisa do Ilanud - Instituto Latino Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e o Tratamento do Delinqüente.

Uma combinação explosiva de modernização e urbanização aceleradas, desigualdade social, padrões de consumo de primeiro mundo, liberdade política e ausência de freios morais e religiosos parecem ser os maiores responsáveis pelo fenômeno da violência crescente na América Latina, ao lado da produção de drogas e da economia estagnada em vários países. O Brasil, ao lado da Colômbia e do México, é um dos casos onde estas variáveis se apresentam de modo mais extremo e portanto onde a violência tem mais crescido nas últimas décadas. Este aumento da violência tem um impacto não desprezível sobre a economia do país. Neste artigo procuramos avaliar os custos da violência tomando como base o estado de São Paulo, onde a questão da criminalidade se apresenta de maneira aguda.

A violência custa caro, tanto para o país como individualmente. Custa caro porque "segurança" é um bem desejado por todos, mas cada vez mais escasso. Para garantir este bem, executamos todos os dias dezenas de atos de precaução e adquirimos outros tantos bens no mercado: seguros de toda espécie, cães de guarda, quinquilharias eletrônicas, travas, grades e cadeados de todo tamanho e função.

A preocupação com a segurança afeta nossas decisões de uma maneira que já é quase imperceptível e autômata para os moradores dos grandes centros urbanos como São Paulo e Rio: sem que o percebamos, deixamos de viajar para determinadas cidades, de morar em certas vizinhanças, de estacionar o carro nesta ou naquela rua, de comprar

¹⁴ Diversas pessoas ajudaram a compilar os dados para este artigo, entre elas, principalmente, Cristina Barbosa, Flávia Piovesan, José Alves dos Reis, Rafael Rabinovici, Renato Sérgio de Lima e Tatiana Bicudo. Nenhum deles tem qualquer responsabilidade pela forma como os dados foram interpretados.

carros conversíveis ou morar em casas. Em função da violência reordenamos parte de nossa vida e de nossos negócios.

Para o poder público, segurança converteu-se também num dos maiores itens orçamentários e em objeto de preocupação prioritária. Pesquisas de opinião pública revelam que, ao lado do desemprego, a questão da violência aparece entre as maiores inquietações da população". Cada ano a população exige mais policiais, mais viaturas e armas, novos presídios, juízes, promotores, rádios comunicadores, computadores.

O Estado vem investindo quantias significativas na área de Segurança Pública desde 1995. O efetivo da Polícia Militar aumentou em 12% desde janeiro de 1995, contando hoje com 82.021 policiais. Os pisos salariais para os soldados de 1º e 2º classes aumentaram em mais de 200% neste período. Por conta destes investimentos, os gastos com o pagamento do efetivo da Polícia Militar passaram de R\$ 47 milhões em abril de 1995 para R\$ 91,7 milhões em fevereiro de 1998, representando um aumento de 95%. A Polícia Civil, por sua vez, nomeou cerca de 5 mil novos policiais entre 95 e 98. Foram adquiridas 4.466 viaturas para aparelhar a polícia estadual, a um custo de R\$ 94,9 milhões. Outros R\$ 18,7 milhões de reais foram utilizados na compra de 14.849 coletes, 22.500 revólveres, 6.000 pistolas, 5.000 cacetetes, além de capacetes, escudos, munição e espingardas. Na área da administração penitenciária foram construídas 21 penitenciárias em regime fechado e 3 em regime semi-aberto, a um custo de R\$ 230 milhões de reais, para retirar os presos condenados mantidos ilegalmente nas delegacias de polícia. Mas, apesar de todos estes investimentos, sem dúvida necessários, a criminalidade está aumentando no estado de São Paulo.

Se pegarmos como período base o 3º trimestre de 1995 e como período de comparação o último trimestre de 1998, veremos que, com exceção do estupro - que está sujeito a bruscas variações em função da baixa notificação - todos os crimes monitorados pelas estatísticas da Secretaria de Segurança Pública aumentaram nos últimos 4 anos. Os ritmos de crescimento variam de crime para crime: o destaque fica por conta dos roubos de carro, que cresceram nada menos do que 123%. Os homicídios culposos (13,8%) e o tráfico de entorpecentes (15,2%), por outro lado, foram os crimes que menos cresceram de 1995 para cá. Todas as taxas de crescimento de crimes são maiores do que a taxa de crescimento populacional no período, que ficou em torno de 5,8%. O Índice de

Criminalidade - medida resumo que indica a média ponderada de 4 crimes selecionados, com base na população - apresentou um aumento de 63% desde 1995.

Tabela 1. Taxas de Criminalidade em São Paulo (Estado)

Variação da Criminalidade - 1995 a 1998, no Estado de São Paulo	3º Trim. 1995	4º Trim. 1998	Variação 1995-1998
Homicídio doloso	2302	2.953	28,28
Homicídio culposo	1128	1.284	13,83
Tentativa de homicídio	1496	2.347	56,89
Lesão corporal	57687	75.081	30,15
Latrocínio	101	148	46,53
Estupro	1153	1079	-6,42
Tráfico de entorpecentes	1911	2.202	15,23
Roubo	25559	52.017	103,52
Roubo de Veículo	9472	21.136	123,14
Furto	69218	98.884	42,86
Furto de Veículo	19787	28.309	43,07
População do Estado	33427929	35367254	5,80
hom.dol. Por 100 mil	6,89	8,38	21,74
Lesão corporal por 100 mil	172,57	213,15	23,51
roubo por 100 mil	76,46	147,67	93,14
furto por 100 mil	207,07	280,73	35,57
Índice de Criminalidade	1021,63	1664,13	62,89

Fontes: Fundação SEADE: População / Secretaria da Segurança Pública: dados de criminalidade

Qual é o preço que a sociedade paga por este crescimento dos índices de criminalidade ? Estes investimentos tem se revelado compensadores para a sociedade ? Haveriam outras formas de investir estes mesmos recursos mais eficazmente ? Foi para responder estas perguntas que se criaram diferentes fórmulas e metodologias para estimar os custos da violência. Não há consenso sobre a melhor fórmula, o que se deve incluir ou deixar de fora dos cálculos, qual o peso de cada fator. Os custos podem ser classificados em preventivos e curativos, diretos e indiretos, perdas materiais e perdas humanas, tangíveis e intangíveis, econômicos e financeiros, custos para a sociedade ou para o cidadão, de curto ou de longo prazo, perdas pelo que se gasta ou pelo que se deixa de ganhar e assim por diante.

A variedade de métodos só não é maior do que a variedade de fontes utilizadas: estatísticas oficiais de criminalidade, pesquisas de vitimização, orçamentos governamentais, tabelas de seguradoras, pesquisas de opinião pública, estimativas feitas por especialistas no setor público e privado e toda uma série de meios formais e informais que possam servir como base para o cálculo.

Antes que alguém comece a levar demasiado a sério os cálculos aqui apresentados, é preciso dizer que por trás da aparente sofisticação metodológica das estimativas dos custos do crime existe uma boa dose de "adivinhação". Trata-se, todavia, de adivinhação bem informada e assume-se aqui ser melhor trabalhar com elas do que com nada. Trata-se de ter alguma estimativa, por precária que seja, para auxiliar no processo decisório na esfera da segurança pública, uma orientação que ajude na hora de optar por alternativas, como investir na repressão ou prevenção do crime.¹⁵

Já existem algumas tentativas de mensuração de custos da violência feitas no Brasil. Um pesquisa feita pelo BID estimou que a violência custa 84 bilhões de dólares ao Brasil ou 10,5% do PIB nacional. O economista Ib Teixeira, da Fundação Getúlio Vargas, calcula em 60 bilhões o valor gasto ou perdido, ou 8% do PIB. Somente no município do Rio de Janeiro, segundo o ISER, a violência custou aos cidadãos cerca de 2 milhões de dólares, ou 5% do PIB municipal de 1995. O problema é que estas estimativas não são comparáveis porque usam metodologias, unidades geográficas e anos diferentes. Nenhuma é necessariamente certa ou errada.

Para esta pesquisa, optamos por dividir os gastos em 3 diferentes categorias: 1) gastos feitos pelo cidadão indiretamente, através de impostos e que são alocados direta ou indiretamente no combate ao crime; 2) gastos feitos diretamente pelos indivíduos ou empresas para a compra do bem "segurança" ou perda de patrimônio direta em função do

¹⁵ Para tomar um exemplo concreto: o governo, através das Secretarias da Administração Penitenciária e do Trabalho, iniciou em 1997 um programa de prestação de serviços à comunidade, para aqueles que foram condenados a cumprir penas alternativas. Nesta modalidade de pena um prestador custa ao estado cerca de 50 reais mensais e trabalha gratuitamente 8 horas semanais. Se estivesse cumprindo pena em regime fechado, custaria R\$ 620 mensais aos cofres públicos.

crime e 3) valores que deixam de ser produzidos ou ganhos pela sociedade em razão do medo da violência / outros custos intangíveis.¹⁶

- 1) gastos feitos pelo cidadão indiretamente através de impostos e que são alocados no combate ao crime

Tabela 2 . Gastos Indiretos com Violência

Item	Valor	Porcent.
Secretaria da Segurança Pública – 1998	3.585.094.695	85,4
Secretaria da Administração Penitenciária – 1998	471.007.971	11,1
Tribunal de Alçada Criminal – 1998	72.874.153	1,7
Internação de crianças e adolescentes infratores - 1988	38.390.760	0,9
Tribunal de Justiça Militar –1998	14.617.586	0,3
Ministério Público - 1998 (somente gastos com salários, na capital)	5.529.600	0,1
Procuradoria Geral do Estado - 1998. (somente gastos em salários, na capital)	3.060.000	0,05
Guarda Civil Metropolitana (somente gastos com salários, na capital)	2.700.000	0,06
Pensões pagas para famílias de policiais, mortos em serviço. (Dados da Resolução 168, publicados no Diário Oficial de 21-5-98)	2.175.800	0,05
Internações hospitalares na rede pública : somente gastos com "homicídios e lesões provocadas intencionalmente por outras pessoas / outras violências" (DATASUS, 1997)	1.310.595	0,03
Total	4.196.761.160	100

Fontes: Diário Oficial / DATASUS / Serviço de Relações Públicas do Comando da Guarda Civil / COSESP

Os gastos dos órgãos diretamente relacionados com o combate da criminalidade, como Secretarias de Segurança Pública e Administração Penitenciária, foram retirados do orçamento estadual de 1998. Do orçamento da Secretaria de Segurança Pública deduzimos apenas os valores relativos ao Corpo de Bombeiros, cujas atividades não dizem respeito ao controle do crime (exceto no caso de incêndios provocados intencionalmente). Para outros órgãos públicos que só dedicam parte de seu orçamento ao problema do crime, cálculos diferentes foram necessários. Assim, por exemplo, o valor das internações dos menores infratores não equivale aos gastos integrais da

¹⁶ A explicação detalhada das fontes e cálculos não cabem no limite deste artigo, mas podem ser obtidas no Ilanud, onde a pesquisa foi desenvolvida.

Secretaria de Assistência e Bem Estar mas é o resultado da multiplicação de 3.485 internos em junho de 1998, ao custo unitário de R 918,00 por mês.

Para estimar os custos no Ministério Público averiguamos que, somente na Capital, existem 256 promotores de Justiça com atribuições criminais e tomamos como salário base, no início de carreira, o valor de 1.800 reais, tanto para promotores quanto para procuradores. O valor é sabidamente subestimado pois não leva em conta os promotores no interior, os gastos administrativos e os acréscimos salariais. O mesmo é válido para a Procuradoria do Estado: somente parte do trabalho do órgão é despendido no trato de questões criminais. Na Capital atuam 105 procuradores na área criminal, além de 65 espalhados pelo interior. Somente foram levados em conta os gastos com salários, minimizando os custos efetivos do Ministério Público e da Procuradoria. Na ausência de informações precisas, ao calcular os custos da violência é preferível pecar por falta do que por excesso.

Na Guarda Municipal de São Paulo, segundo o serviço de relações públicas do Comando da Guarda Civil, trabalham 4.500 policiais, com vencimentos brutos, na categoria base, em torno de 600 reais mensais. O custo aqui é novamente subestimado pois só leva em conta os gastos com salários e no município de São Paulo.

Além dos salários dos operadores do direito - policiais, carcereiros, juízes, promotores e procuradores - é preciso levar em conta o pagamento de seguros e indenizações públicas às vítimas da violência. Desde 1998, as famílias dos policiais que morrem em serviço recebem como indenização, em média, R\$ 50.600 reais. Em 1997 morreram em serviço 40 policiais militares e 3 policiais civis e é sobre esta base que computamos os gastos com seguro apresentados na tabela. Desde junho de 1996, quando este tipo de seguro foi criado, 151 famílias receberam o equivalente a 7 milhões e 200 mil em indenizações da Cosp, Companhia de Seguros do Estado.

O INSS, por sua vez, pagou em São Paulo 449.933 pensões por invalidez e 908.880 pensões por morte em 1996, mas não soubemos avaliar quantos dos mortos por homicídio e inválidos no Estado receberam tais pensões, de modo que optamos por não incluir os gastos do INSS no cômputo. (INSS, 1996). Como a maior parte dos mortos pela violência são jovens, sub-empregados e não raramente desempregados, é possível

que boa parte das famílias não receba indenizações do INSS. Quanto aos gastos ambulatoriais com as vítimas da violência, (93% dos homicídios em São Paulo são cometidos por armas de fogo) finalmente, estimamos que São Paulo representa 46,4% dos gastos nacionais no quesito "internações hospitalares por violência na rede pública", tomando como base a proporção de gastos no Estado com atendimento específico em urgência e emergência. Faltaria acrescentar ainda os gastos em São Paulo da Polícia Federal, para completarmos o quadro, mas não foi possível obter tais informações. O efetivo da polícia federal é pequeno se comparado ao efetivos das polícias estaduais, de modo que o resultado final não está demasiado distante da realidade.

Os gastos neste primeiro grupo de custos, que chamamos de indiretos, são sabidamente subestimados, mas mesmo assim perfazem 4 bilhões e 200 milhões de reais, com o orçamento da Secretaria de Segurança Pública, como era previsível, representando o maior dispêndio proporcional nesta categoria.

2) gastos feitos diretamente pelos indivíduos ou empresas para a compra do bem "segurança" ou perda de patrimônio direta em função do crime

Tabela 3. Gastos e perdas diretas com Violência

Item	Valor	Porcent.
Segurança Privada: 400.000 guardas no Estado (Sesvesp, somente salários)	2.880.000.000	60,6
Veículos furtados	839.772.000	17,6
Seguros: automóveis	495.681.600	10,4
Veículos roubados	340.404.000	7,1
Cargas roubadas (DIVECAR, SETECESP, 1998)	116.472.180	2,4
Perda de patrimônio em arrombamentos residenciais (excluindo o custo dos danos, somente Região Metropolitana de São Paulo)	41.337.021	0,8
Perda direta de bancos com roubos em agências (DEPATRI, 1998)	30.000.000	0,6
Outros roubos e furtos, excluindo veículos, bancos e cargas	10.437.750	0,2
Sepultamento das vítimas de homicídio	2.496.800	0,05
Equipamentos de segurança para carros	692.300	0,01
Total	4.757.293.651	100

Fontes: SESVESP / Secretaria de Segurança Pública / DIVECAR / SETECESP / DEPATRI / Serviço Funerário Municipal / ILANUD

Os valores estimados para este segundo grupo de itens somam 4 bilhões e 757 milhões de reais anuais entre gastos e perdas diretas da população. São quantias em

dinheiro ou bens que mudaram de mãos, no caso dos crimes consumados, passando do setor legal para o ilegal da sociedade. Quantias, nos caso da prevenção, que os indivíduos certamente prefeririam estar investindo em outras coisas, como lazer, ao invés de usá-las para se precaver de perigos em potencial. Deste grupo, o item de maior peso é o investimento em vigilância privada, um dos únicos setores do país para o qual não existe crise. Depois dos gastos em vigilância privada aparecem em importância os gastos relativos a veículos: somados, os custos com roubos, furtos, seguros, equipamentos de proteção de veículos representam no final um rombo considerável no orçamento dos indivíduos.

Poderíamos agregar ainda a este grupo de custos os seguintes itens:

- Custos e honorários advocatícios.
- Perdas com os "crimes de colarinho branco".
- Horas de trabalho perdidos: convalescência física e psicológica, registro de queixa policial; testemunho em processos criminais, etc.
- Quebra de produtividade de funcionários vítimas de violência.
- Tratamento médico e psicológico das vítimas na rede privada.
- Investimento em equipamentos para segurança própria, empresarial ou residencial, como armas, grades, câmeras, alarmes, etc.

Infelizmente, com relação a estes itens, só dispomos de alguns elementos para base de cálculo, de modo que não foram incluídos neste levantamento. Entre estes elementos, valeria mencionar: quanto aos custos advocatícios, o site da OAB na internet divulga uma pesquisa feita em escritórios de advocacia, com os seguintes preços mínimos: na fase do Inquérito Policial - diligências R\$300; acompanhamento R\$500 ; instauração R\$700. Na fase da Ação Penal: defesa R\$1.000; defesa em júri R\$2.000; *habeas corpus* R\$500, etc. Os custos com advogados aparecem geralmente no caso de crimes cometidos entre pessoas que se conhecem, ou nos casos de crimes financeiros ou de "colarinho branco", raramente aparecendo no caso dos crimes de rua, como roubos e assaltos. Note-se também que deixamos de fora - e todos os cálculos de custos da violência o fazem - as perdas para a sociedade com os crimes de "colarinho branco", como corrupção, falências fraudulentas, prevaricação, golpes na praça em geral. Em

geral, as pesquisas sobre custos da violência preocupam-se exclusivamente com os crimes violentos, ou crimes de rua, deixando de lado os crimes não violentos cometidos pela classe média. Um só destes escândalos financeiros, porém, provocados por criminosos de classe média, pode implicar em prejuízos equivalentes a milhares de roubos e furtos, cometidos por ladrões pobres.

Com relação a quebra de produtividade no trabalho das vítimas da violência, segundo a Brasiliano e Associados, o rendimento cai de 20% a 35% nos dias posteriores ao crime. É preciso computar também as horas de trabalho perdidos pela vítima com a convalescência física e psicológica, registro de queixa policial, testemunho em processos criminais e outras atividades envolvidas na fase judicial.

Finalmente, como relação aos investimentos em equipamentos de segurança residencial feitos pela população, sabemos, através de pesquisas de vitimização feitas na capital, que 8% das residências têm arma de fogo em casa; 27% fechaduras especiais para portas; 31% cão de guarda; 32% janelas e portas gradeadas e 36% grades altas. (Ilanud, 1997). Este tipo de investimento se faz uma só vez, sendo difícil calcular o custo em base anual. Especificamente em relação aos automóveis, sabemos que 28% dos carros da capital têm alarme e 23% trava de direção ou câmbio, e que 27% têm algum mecanismo de corte de combustível ou corrente elétrica. (Ilanud, 1997). Uma vez que a frota no Estado era de 7.937.980 veículos em 1997, isto significa que foram comprados para a proteção da frota atual cerca de 2.222.634 alarmes, 2.143.254 corta correntes ou de combustível e 1.825.735 travas. Os valores mencionados na tabela acima com "equipamentos de segurança para carros" foram estimados com base no incremento anual da frota.

- 3) valores que deixam de ser produzidos ou ganhos pela sociedade em razão do medo da violência / outros custos intangíveis

Este último grupo de custos é o mais difícil de ser estimado, seja pela precariedade de dados, seja pela subjetividade de algumas categorias. Em termos relativos, sabe-se que a maior perda é representada pelas mortes prematuras e incapacitações permanentes. As vítimas da violência são em geral jovens enquanto a expectativa de vida no Estado é de

65 anos para os homens e 73 para as mulheres. São milhares de anos de vida potencialmente produtiva, de 11.000 pessoas mortas todos os anos, que deixam de ser aproveitadas. O ISER avalia que tais custos econômicos por morte prematura e incapacidade representam de 83% a 91% dos custos da violência. Este e outros custos não estão sendo computados aqui, pois representam perdas potenciais.

Apenas para dar uma dimensão do quanto se perde com mortes prematuras no Estado, podemos fazer um cálculo aproximado, levando em conta que 93% das vítimas são homens e os seguintes valores:

Tabela 4. Anos de vida perdidos por morte prematura

Faixa Etária	Homens	Mulheres	Anos perdidos Homens	Anos Perdidos Mulheres
46 a 100 (6,9)	708	53	-	-
39 a 45 (8,2)	840	63	16800	1764
36 a 38 (4,4)	458	34	12366	1190
33 a 35 (7,5)	773	58	23190	2204
30 a 32 (11,0)	1131	85	37323	3485
27 a 29 (11,0)	1131	85	40716	3740
24 a 26 (14,3)	1469	110	57291	5170
21 a 23 (14,2)	1452	109	60984	5450
18 a 20 (14,2)	1452	109	65340	5777
16-17 (5,7)	590	44	28230	2464
0 a 15 (2,0)	212	16	10600	928
N = 11.000	10.230	770	352.840	32.172

Fonte: DHPP / SEADE - Porcentagens por sexo e idade baseadas nas 4145 vítimas de homicídios analisados pelo DHPP em 1997 e extrapoladas para as cerca de 11.000 vítimas no Estado. Os limites máximos de cada faixa foram utilizados para calcular a diferença entre a idade da morte e a expectativa de vida para cada sexo.

Apenas para efeito de cálculo, se supusermos que estas pessoas ganhavam pelo menos um salário mínimo mensal (R\$ 1.440 por ano) e que continuariam a ganhar o mesmo pelo resto de suas vidas, chegamos a uma perda por mortes prematuras no valor de R\$ 508.089.600 reais para os homens e de R\$ 46.327.680 reais para as mulheres, totalizando R\$ 554.417.280 reais, somente com as pessoas mortas por homicídio num único ano.

Entre outros custos intangíveis por vezes computados em estudos sobre custos da violência valeria a pena mencionar:

- Turismo nacional e internacional desviado para outros locais menos violentos.
- Oportunidades empresariais perdidas: fábricas e lojas instaladas em outros locais.

- Perda de qualidade de vida: estresse, medo.
- Mudanças de estilo de vida: habitantes da cidade saem menos de casa, consomem menos em bares, cinemas, restaurantes, etc. Alunos que deixam de freqüentar cursos noturnos e empregados de trabalhar em turnos noturnos.

Estes valores são os mais difíceis de estimar pois são quase sempre hipotéticos. Oferecemos aqui apenas alguns indícios e variáveis que deveriam ser levados em conta caso uma pesquisa completa conseguisse estimá-los: em relação ao turismo, o economista Ib Teixeira, da FGV do Rio, calcula que o Brasil deixou de ganhar 20 bilhões de dólares entre 1988 e 1998, ou cerca de 2 bilhões de dólares por ano. Uma vez que se estima que cada 1000 dólares gastos por turistas no país gera de 2 a 3 empregos, o problema do desemprego no Brasil praticamente desapareceria nas regiões turísticas se este fluxo de visitantes fosse canalizado para cá.

Sobre os aspectos subjetivos da violência e seus efeitos comportamentais, desnecessário apontar o quanto nossa rotina é alterada: somente a título de exemplificação, a pesquisa de vitimização do Ilanud levantou que, na Capital, 45% dos habitantes costuma evitar certas ruas, locais ou pessoas por questão de segurança; 49% sentem-se um pouco ou muito inseguros ao andar na vizinhança depois que fica escuro; 35% acha muito provável ou provável ser vítima de tentativa de arrombamento nos próximos 12 meses. Com relação a mudança de hábitos, 52% da população da capital costuma pedir a vizinho ou vigia para olhar a casa quando sai (Ilanud, 1997).

Conclusões

É preciso ficar atento para o fato de que estes gastos também implicam numa redução da criminalidade e que porque eles são feitos um grande número de crimes deixa de ocorrer. Nem todas estas rubricas - especialmente os gastos com polícia - podem ser considerados como "custos", se pensarmos no seu papel preventivo. Se os gastos feitos em segurança ajudam a prevenir crimes que de outro modo ocorreriam, trata-se na verdade de um bom investimento; se não ajudam, ou não tanto quanto deveriam, a questão muda de figura. Assim como no caso dos carros ou cargas roubadas descontamos

os recuperados, um cálculo ideal deveria levar em conta - e subtrair dos gastos - estes crimes prevenidos. O problema é que este cálculo é impossível de ser feito, superestimando de certo modo os custos da violência. Tenha-se em mente também que, na maioria dos casos, dinheiro e bens roubados mudam de mãos, mas não desaparecem simplesmente da economia: o dinheiro gasto em salários de policiais e vigilantes, por exemplo, entra de novo na economia quando estes consomem outros bens.

O PIB nominal do estado de São Paulo foi de 241,58 bilhões de dólares ou de 292, 31 bilhões de reais, em valores de 1997, segundo o SEADE. Os custos da violência aqui levantados, em caráter provisório, atingem a cifra de 8 bilhões e 96 milhões de reais, ou cerca de 3% do PIB estadual. É difícil julgar se esta é uma proporção elevada ou não em comparação com outros estados ou países, mesmo porque não existe comparabilidade metodológica deste estudo com os demais. Mas é sem dúvida um gasto elevado quando comparamos com o que é investido em outros setores: representa, por exemplo, 2,7 vezes o gasto feito com a Secretaria da Saúde e 21,7 vezes o gasto com a Secretaria de Assistência e Desenvolvimento Social em 1998.

Assim como em outros serviços prestados pelo Estado na área da educação e da saúde, também na área da segurança acaba ocorrendo uma espécie de "dupla-tributação" para aqueles que não querem depender somente dos serviços públicos. Tributação dupla porque, apesar de pagar através de impostos o custeio de escolas, hospitais e segurança pública, o cidadão que desejar ensino de boa qualidade, atendimento médico adequado ou melhor segurança, vai ter que pagar caro no mercado por estes produtos. Do mesmo modo como, em função da perda de qualidade, o ensino e a saúde públicos foram privatizados no país, a deterioração na qualidade do serviço de segurança pública está levando à privatização do setor. Escolas, hospitais e policiamento públicos serão, cada vez mais, serviços prestados a quem não pode pagar pelos serviços privados. Esta tendência deve ser ainda mais acelerada na área de segurança pois, diferentemente das demais, freqüentemente são as mesmas pessoas que atuam na segurança público e na privada: como trabalham com base em escalas, os policiais - treinados com recursos públicos - são aproveitados pelas empresas de segurança privada, boa parte das quais, diga-se de passagem, são de propriedade de policiais de altas patentes nas polícias Civil e Militar.

Este custo da violência até agora tem sido "repartido" pelo Estado (cuja fonte são os impostos pagos pela sociedade), pelas vítimas da violência e por aquelas empresas ou indivíduos que pretendem diminuir seus riscos de vitimização. Existem, por outro lado, dois ramos industriais específicos que tem parcela indireta de responsabilidade pelos elevados custos da violência mas que não contribuem de maneira proporcional para custeá-los: estou me referindo especificamente à indústria de armas e de bebidas alcoólicas. Obviamente não é a arma ou a bebida que causam isoladamente a violência, assim como não é o cigarro o único responsável pelo câncer em fumantes. Não há como negar, todavia, o impacto da disponibilidade de armas e do consumo de álcool sobre a criminalidade e seus custos, assim como não se pode mais negligenciar os efeitos indiretos do fumo sobre a incidência de câncer ou problemas cardíacos na população. Pesquisa realizada pelas Nações Unidas em 1995 mostrou que no Brasil as armas de fogo são utilizadas em nada menos que 88% dos homicídios, colocando-nos como o país com maior proporção de homicídios por armas de fogo em todo o mundo. Os homicídios por armas de fogo transformaram-se, em outras palavras, num problema de saúde pública. No Rio de Janeiro, os médicos plantonistas já recebem treinamento dados aos médicos que cuidam de vítimas de guerras, em virtude na quantidade e qualidade dos ferimentos. Nos Estados Unidos, a indústria do fumo reconheceu sua parcela de culpa por uma série de doenças e está entrando em acordo com o governo para pagar parte dos gastos na área de saúde que o Estado tem por causa do cigarro. Como contrapartida, não seriam aceitas ações individuais por danos contra as indústrias ligadas ao fumo. Acordos semelhantes estão sendo estudados em algumas comunidades com relação aos fabricantes de armas. O princípio invocado é o mesmo: o ônus com o tratamento das vítimas da violência não deve caber apenas ao Estado ou as vítimas. Se o álcool e as armas de fogo tem parcela de responsabilidade pela violência e mesmo lucram com ela - como é o caso da indústria armamentícia - eles deveriam arcar de alguma forma com os seus custos.

A título de conclusão deste artigo, gostaria de reafirmar a precariedade dos dados aqui apresentados e de lembrar que a cifra de 3% do PIB é uma estimativa conservadora para o custo da violência em São Paulo, uma vez que deixa de computar diversos itens importantes. E é acima de tudo uma estimativa que não leva em conta um valor incalculável, de uma bem que não tem preço: o valor da vida das vítimas da violência e suas famílias; da dor e do sofrimento humano que a violência representa ♦ Tulio Kahn

BIBLIOGRAFIA:

"A Epidemia da Violência". Conselho Regional de Medicina do Estado de São Paulo, Associação Paulista de Medicina, Sindicatos Médicos do Estado de São Paulo, 1998.

Banco Interamericano de Desarrollo. Análisis de la Magnitud y costos de la violencia em la Ciudad de México. Fundacion Mexicana para la Salud. BID, 1998.

Blanco, Manoel Castaño e Ferro, Belmar Costa. "Segurança do Dinheiro ou da Vida Bancária", São Paulo, Sindicato dos Bancários e Financiários de São Paulo, 1992.

Ib Teixeira. " O Fantástico Custo da Violência no Brasil". In: Conjuntura Econômica, Abril de 1998.

John Walker . "Estimates of the Costs of Crime in Australia in 1996". In, Australian Institute of Criminology - Aug. 1997, nº 72.

Kahn, Tulio. Pesquisas de Vitimização. Revista do Ilanud nº 10. São Paulo, Ilanud, 1998.

Piquet, Leandro (coord.) Magnitude, custos econômicos e políticas de controle da violência no Rio de Janeiro. ISER, Rio de Janeiro, 1998.

Somoggi, Laura. "O Custo Brasil de que Ninguém Fala". In: Revista Exame, Ed. Abril, Maio de 1998.

Ted R. Miller. "Costs Associated with Gunshot Wounds in Canada in 1991". In, Canadian Medical Association - Nov. 1, 1995; 153 (9)

Waller, Irvin, Welsh, Brandon C e Sansfaçon, Daniel. Crime Prevention Digest 1997 - Successes, Benefits and Directions from Seven Countries. Montreal, International Centre for the Prevention of Crime, 1997.