



**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 Carneiro<sup>1</sup>, “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.

---

<sup>1</sup> 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

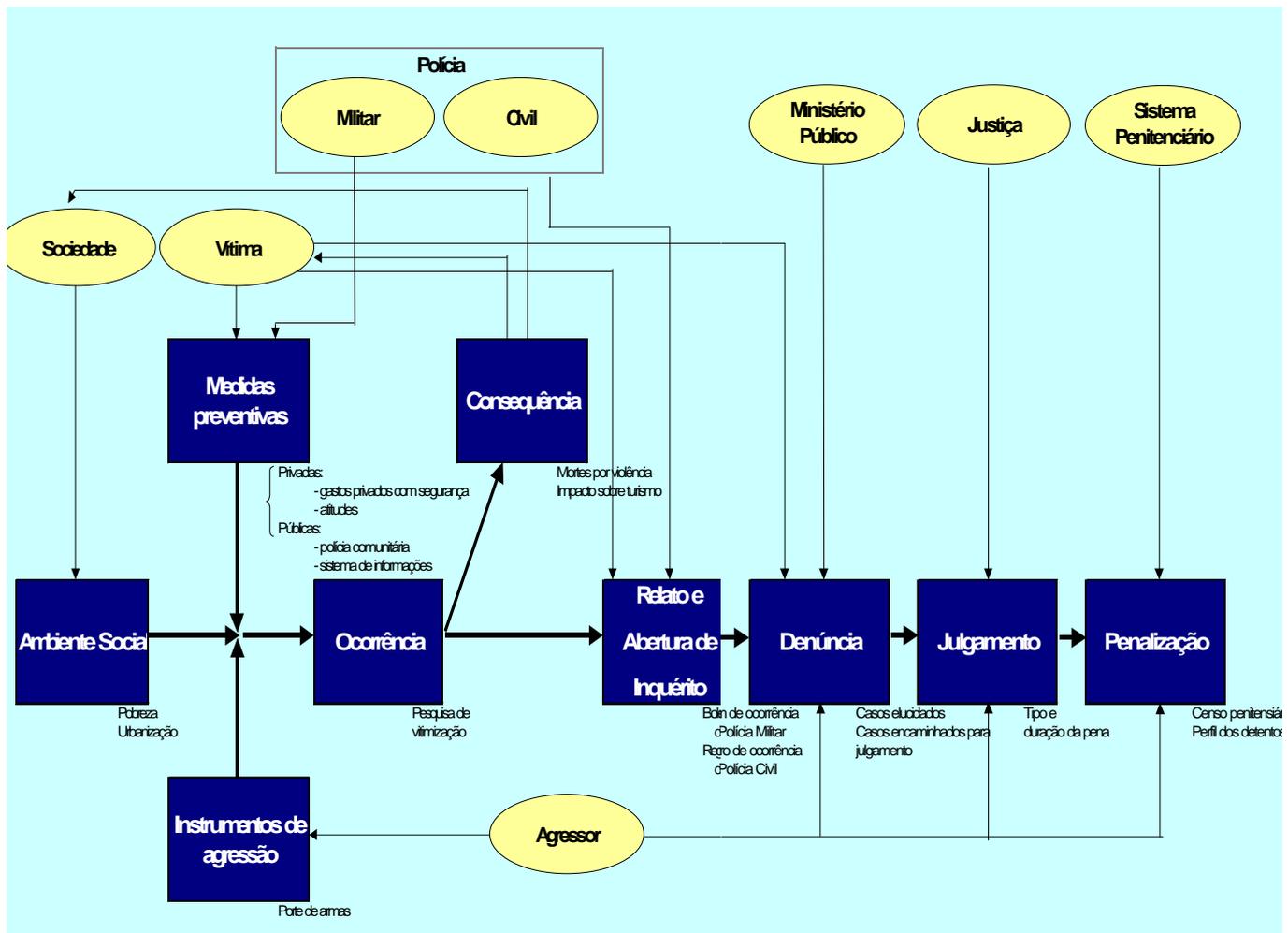
Iniciaremos o nosso debate pautando a ocorrência da criminalidade propriamente dita, à luz o das bases de dados existentes, diga-se bases de dados criminais, de saúde e provenientes das pesquisas domiciliares de vitimização. Muitas questões poderiam aí ser formuladas como as referentes ao ambiente em 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( <sup>2</sup>).

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"

---

<sup>2</sup> 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 constitucional<sup>3</sup>.

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 testemunhas<sup>4</sup>.

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

---

<sup>3</sup> 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".

<sup>4</sup> 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 **trial<sup>5</sup> 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.

---

<sup>5</sup> 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.

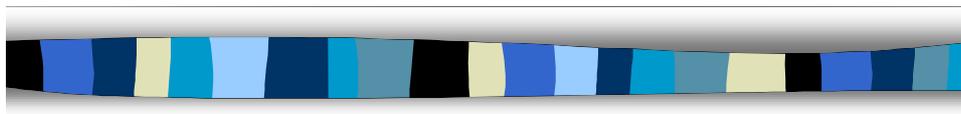
Sem uma política, isto é, sem planejamento racional, não pode haver avaliação e correções tópicas ou globais. Sem planejamento não se pode aprender com os erros. O mais importante não é acertar sempre, o que seria impossível. O importante é dispor de uma estrutura organizacional e gerencial que nos permita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

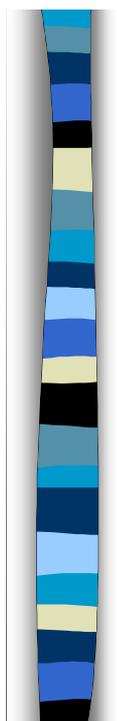
As perspectivas sinalizam a possibilidade de, a partir da definição de padrões de modelagem, tecnicamente orientados para a coleta, o tratamento e a análise dos dados e informações de interesse estatístico se possa produzir conhecimentos consistentes e qualificados (indicadores de violência, criminalidade 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

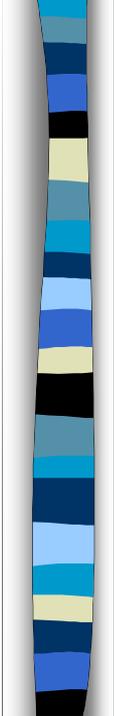


### CONSIDERAÇÕES PRELIMINARES À LUZ DA CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA



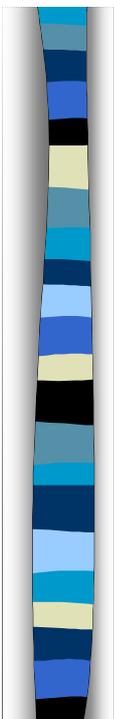
#### **Algumas condicionantes:**

- 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.



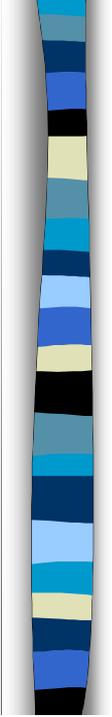
### **Constituição da República: fundamentos do Estado Democrático de Direitos.**

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



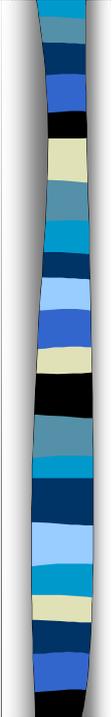
### **Constituição da República: objetivos fundamentais da República.**

- 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

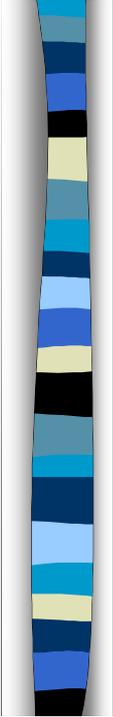
- Relações sociais;
- Ordenamento político e jurídico do Estado;
- Demandas e expectativas da sociedade; e
- Modelos legais e legítimos de organização.



## SEGURANÇA PÚBLICA

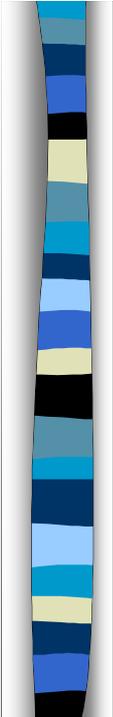
- Atividade dinâmica;
- Função; e
- Garantia da Ordem Pública.

*“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 Lemgruber<sup>6</sup>

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

---

<sup>6</sup> 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.

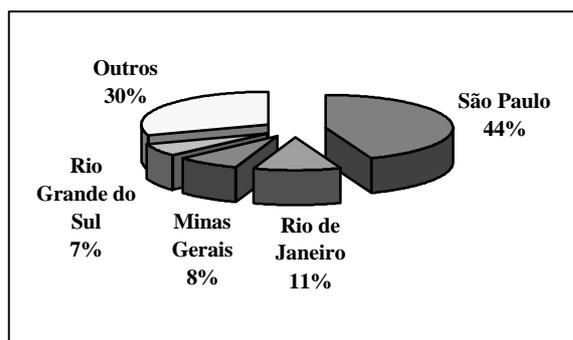
Por último, vale insistir que a criação de vagas no Sistema Penitenciário Brasileiro é tarefa inadiável mas, como veremos a seguir, esta é apenas uma medida emergencial, para aliviar tensões e os problemas advindos da superpopulação.

#### 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).

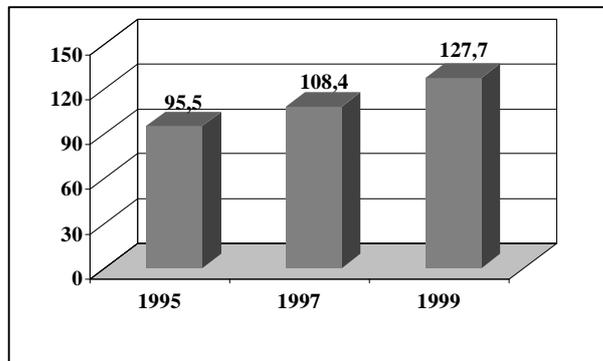
Gráfico 1 – Distribuição percentual dos presos no Brasil (1999)



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.

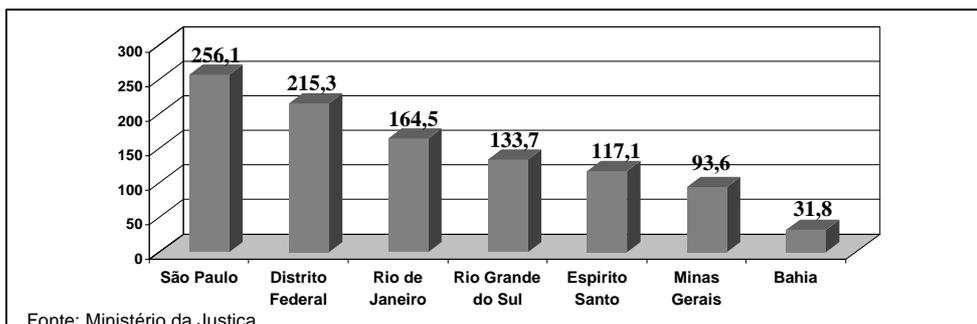
Gráfico 2 – Presos por 100 mil habitantes no Brasil



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

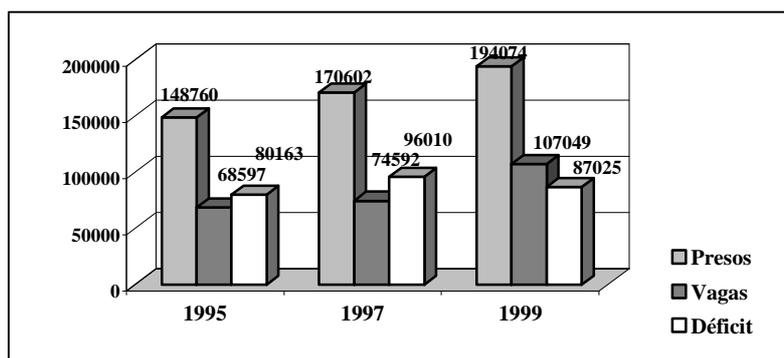
Sabe-se que é metodologicamente incorreto comparar taxas de criminalidade com taxas de encarceramento, sem que se estabeleça algumas variáveis de controle, mas um exame simples e muito superficial das taxas de criminalidade dos estados brasileiros não parece demonstrar relação entre estas e as taxas 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

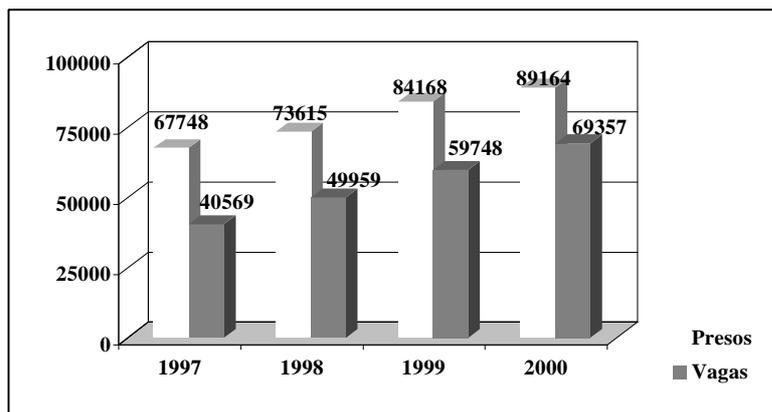


Fonte: Ministério da Justiça

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



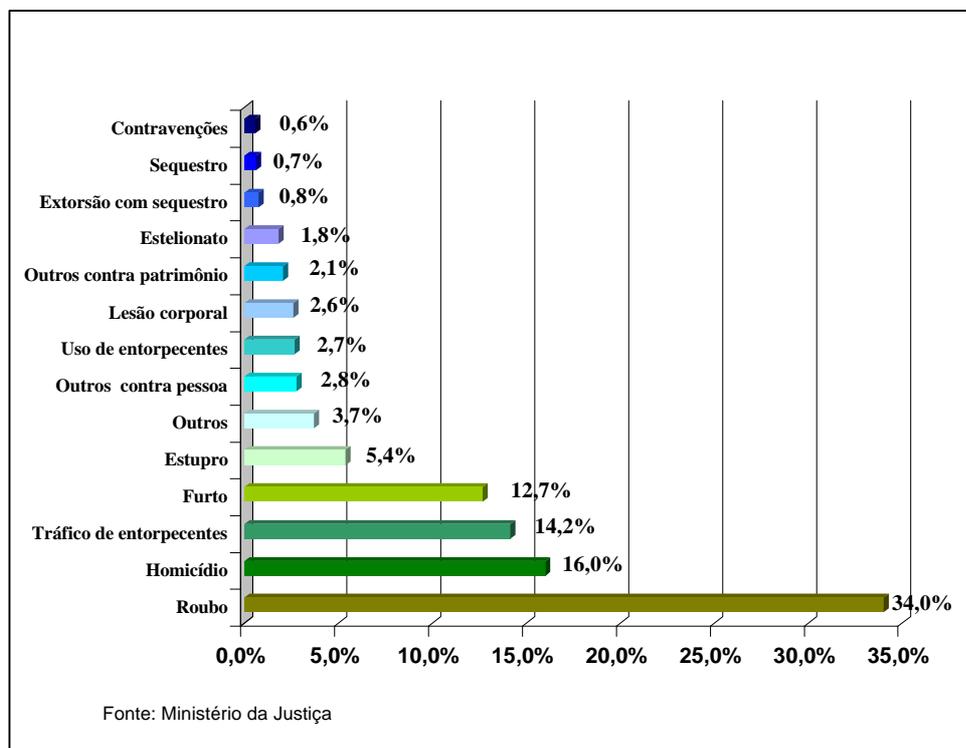
Fonte: Secretaria de Administração Penitenciária/SP

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)

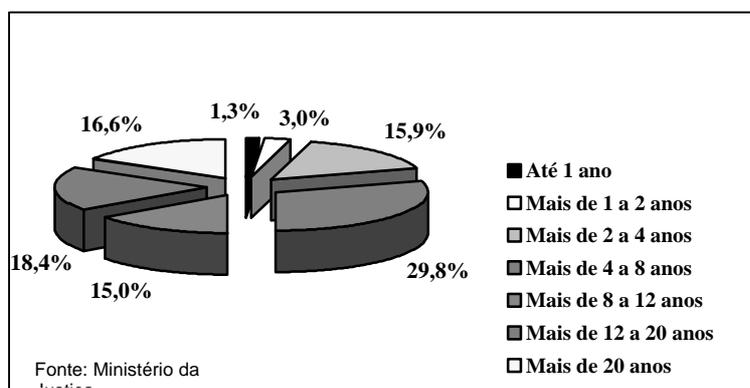


Sabe-se que alguns estados apresentam um quadro substancialmente distinto, no que se refere ao perfil dos presos quanto aos crimes cometidos. No Rio de Janeiro, por exemplo, 53% dos presos respondem por tráfico de entorpecentes e apenas 10% por roubo, números muito diferentes dos indicados no gráfico 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)

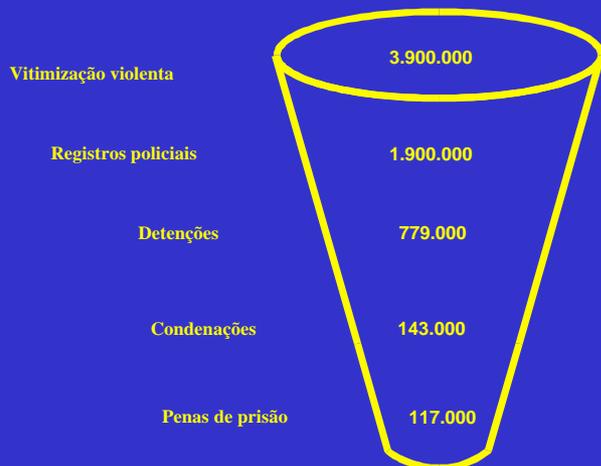
De cada 100 crimes cometidos:

- 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.



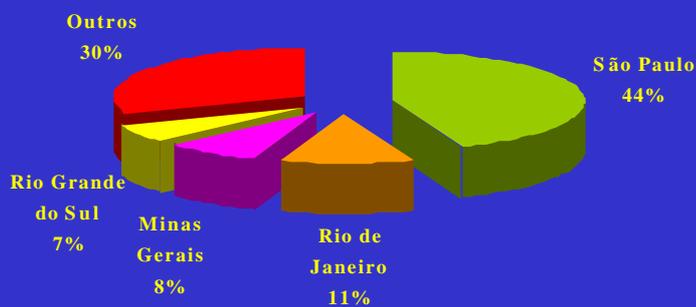
## Tipos de estabelecimentos penais

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



## PRESOS NO BRASIL - 1999

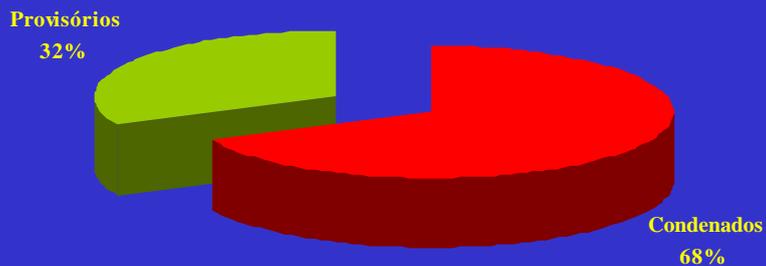
Número Total de Presos : 197.788





## PRESOS NO BRASIL - 1999

### Condenados / Provisórios

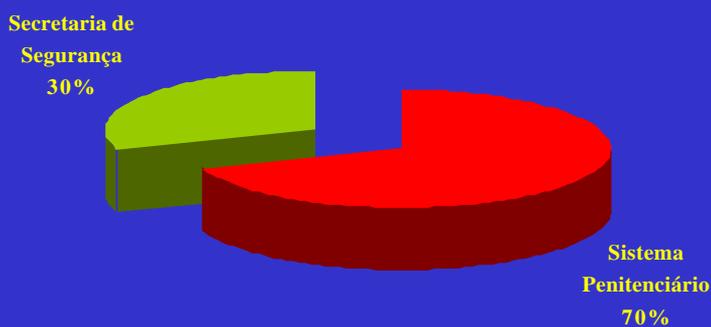


Fonte: Ministério da Justiça



## 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

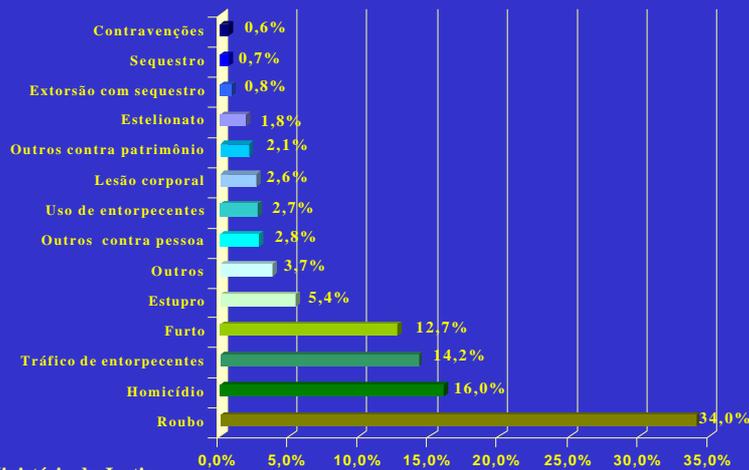


Fonte: Ministério da Justiça



## PRESOS NO BRASIL - 1997

### Distribuição por Crimes Cometidos

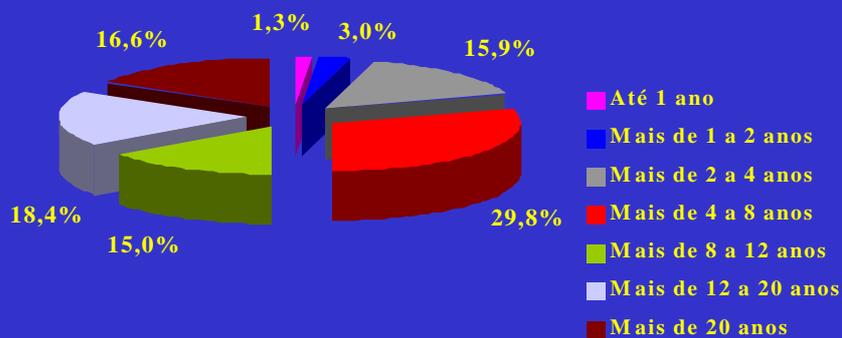


Fonte: Ministério da Justiça



## 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 - <a href="http://sites.uol.com.br/concrim">http://sites.uol.com.br/concrim</a>)</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 nacional<sup>7</sup> 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

---

<sup>7</sup> 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.<sup>8</sup>

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.

---

<sup>8</sup> 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/Datafolha<sup>9</sup> 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

---

<sup>9</sup> 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 1971<sup>2</sup> and/or the United Nations Convention against Illicit Traffic in Narcotic Drugs and Psychotropic Substances of 1988.<sup>3</sup> 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

Área da Capital - setembro de 1998															
códigos	Grupos de Ocorrências	Cond. do ap	fragrante	resolvido	pela cond.	Outr rpftem	chq	dispensa	ssub total	nada + hav. end.	Inexisub 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	aborto	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	periclitção 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 domicilio	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 / depreação	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	0	10206	223	0

## 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	9	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	6,6	9,857142857	13,83333333	7,12	10	6,72727273	8,083333333
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	1,97959184
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
hom.dol. Por 100 mil	8,99	7,12	8,03	7,67	7,41	0,00	7,50	7,34	7,76	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	1455,20
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](mailto: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**

<b>Ano</b>	<b>Polícia Militar</b>	<b>Polícia Civil</b>	<b>Sistema de Informações sobre Mortalidade</b>
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.

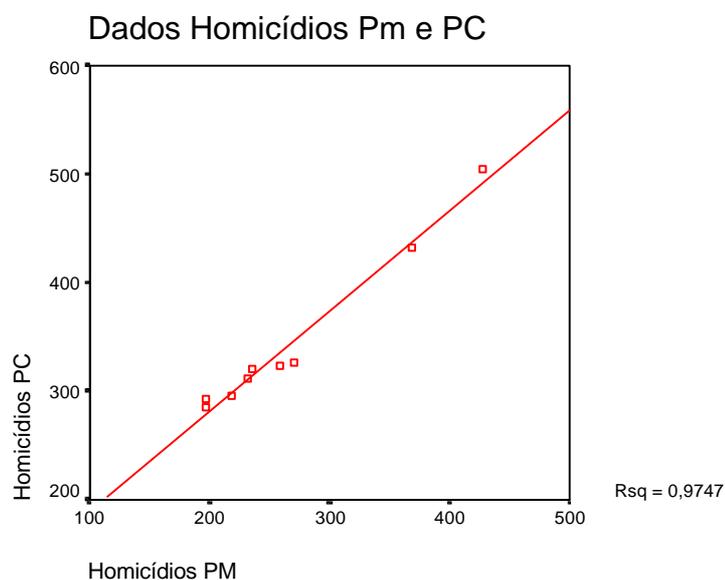
Conforme vemos, as diferenças entre estas fontes podem chegar a quase 50% dos homicídios registrados. Em 1991, por exemplo, a PMMG havia contabilizado 231 homicídios, a Polícia Civil 312, e o SIM 308. As discrepâncias são bastante expressivas, e já foram observadas outras vezes (FJP, 1987; Catão, 1985). 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 todas 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 05<sup>10</sup>. 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

---

<sup>10</sup> 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 corridas<sup>11</sup>. 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

---

<sup>11</sup> 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 <sup>12</sup>. 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.

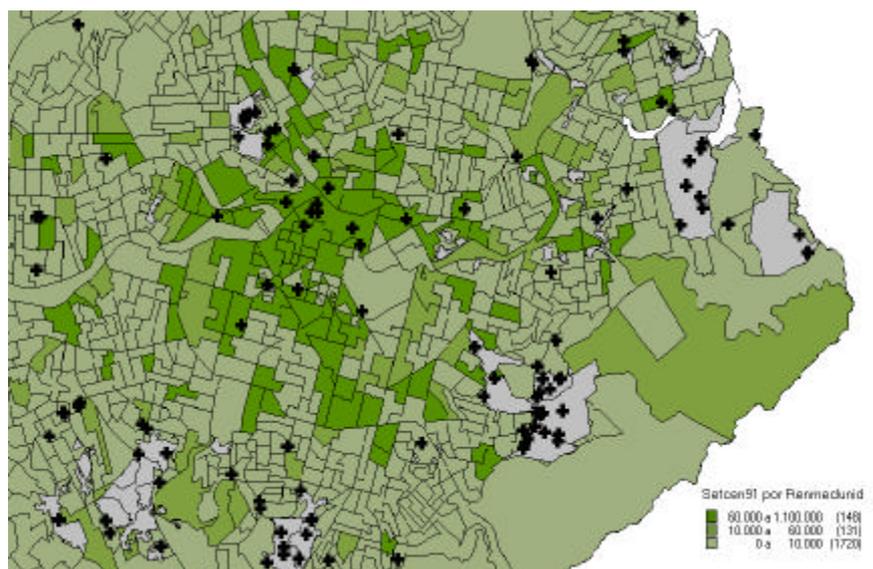
Esquemáticamente, a montagem de um geoarquivo é representada a seguir:



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

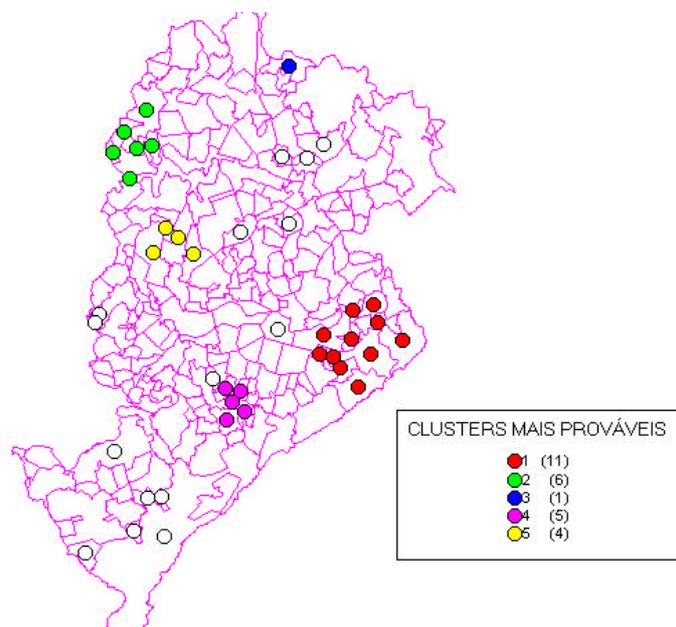
Informações oriundas de diferentes fontes tornam possível a montagem e superposição de mapas temáticos de diferentes fontes tais como o mapa adiante, com informações a respeito da renda média de setores censitários superposto a mapas de homicídio na cidade de Belo Horizonte.

**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 <sup>a</sup> 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 classificatório<sup>13</sup>. 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

---

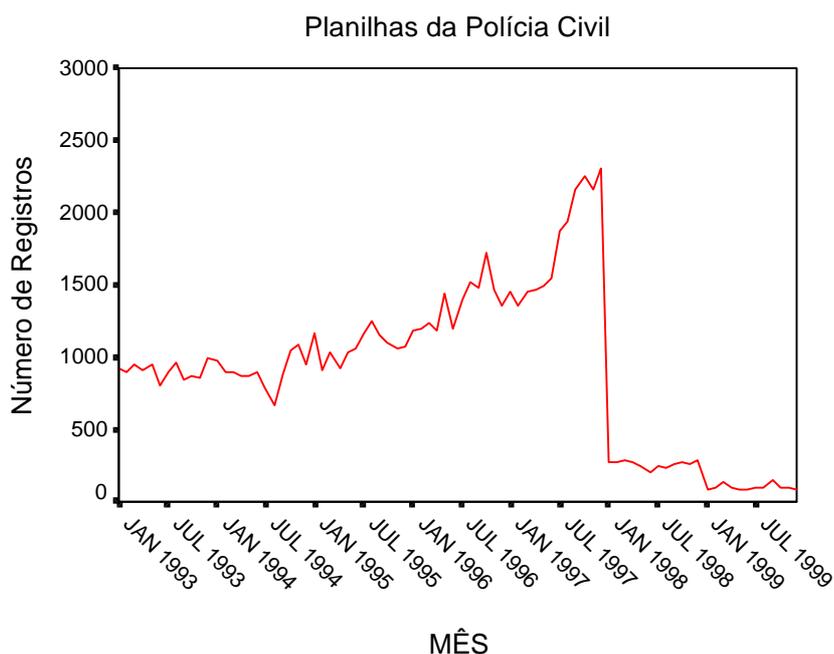
<sup>13</sup> As categorias residuais administrativas chegam a atingir cifras consideráveis, mas isto é irrelevante para o

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)<sup>14</sup> 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.

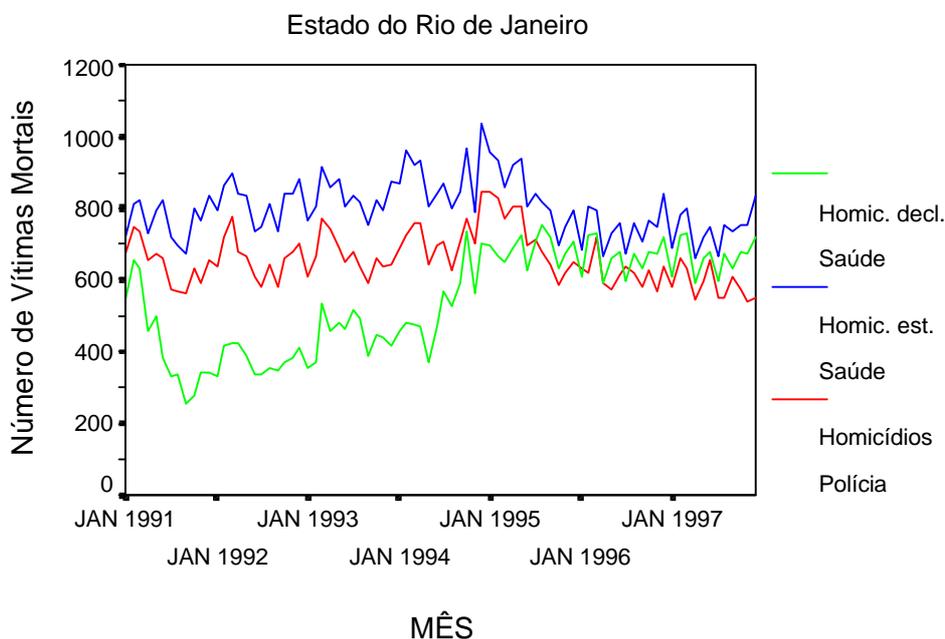
---

<sup>14</sup> 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.

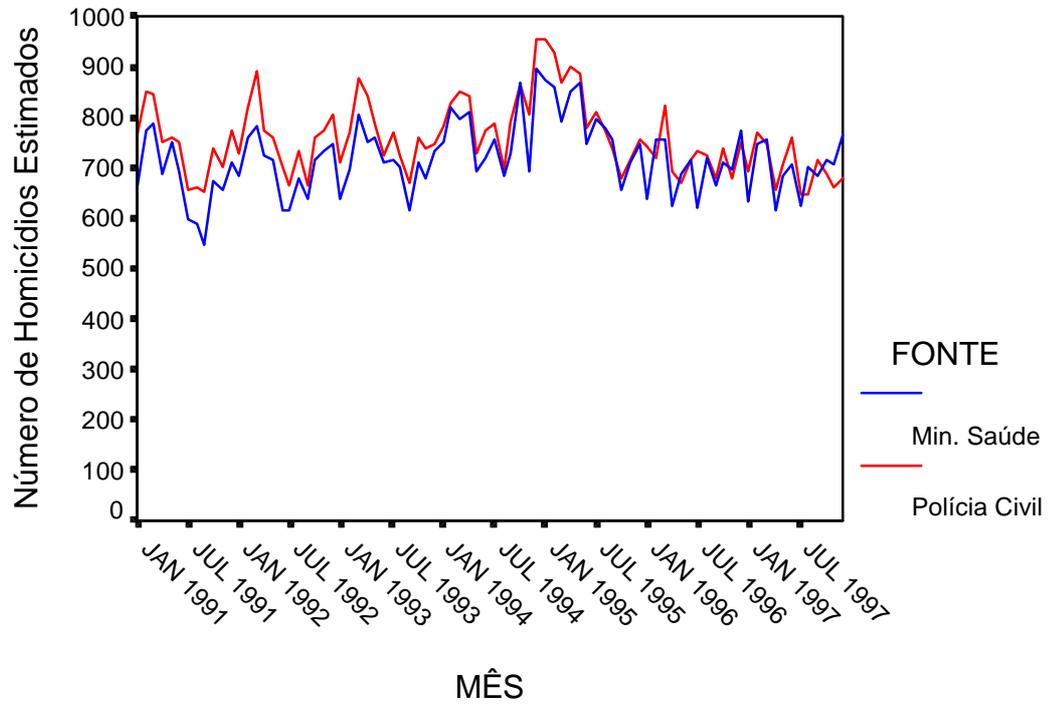
A análise estimou que aproximadamente 3% das "lesões dolosas" corresponderiam a homicídios, enquanto que todas as mortes de intencionalidade desconhecida por arma de fogo e 10% das mortes de intencionalidade desconhecida por outros meios equivaleriam também a homicídios. Corrigindo as duas estimativas, 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.<sup>15</sup> 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.<sup>16</sup>

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

---

<sup>15</sup> 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.

<sup>16</sup> 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”<sup>17</sup> 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).<sup>18</sup> 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*

---

<sup>17</sup> 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.

<sup>18</sup> 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.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> 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.<sup>20</sup>

---

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.

<sup>20</sup> 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.).<sup>21</sup> 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.

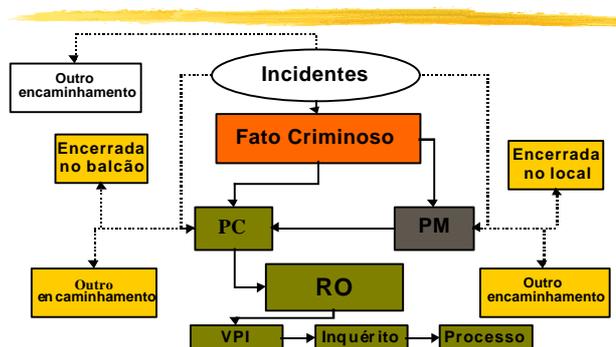
Nota-se, pois, que as informações objetivas disponíveis, e mesmo ausência de certos dados previstos nos ROs, ora relativos aos envolvidos, ora referentes às

---

<sup>21</sup> 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 reinterpretções 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.<sup>22</sup> 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

<sup>22</sup> 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.<sup>23</sup> 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 atendimento<sup>24</sup>; 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

---

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.<sup>25</sup> 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.<sup>26</sup> Além disso, os campos codificados relativos ao cadastro dos dados pessoais dos envolvidos (comunicante, vítima, suspeito e testemunha) foram convertidos em campos abertos.<sup>27</sup>

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

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> 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".

<sup>27</sup> 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.<sup>28</sup> 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".<sup>29</sup> 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

---

<sup>28</sup> 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.

<sup>29</sup> 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.<sup>30</sup> 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”.<sup>31</sup> Uma vez que a forma de apresentação dos dados é fragmentada e obscura, nem sempre o

---

<sup>30</sup> 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.

<sup>31</sup> 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.<sup>32</sup>

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.

---

<sup>32</sup> 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 maioria” (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.<sup>33</sup>

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

---

<sup>33</sup> 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.<sup>34</sup> 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 <sup>35</sup>
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

---

<sup>34</sup> 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.

<sup>35</sup> 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.<sup>36</sup> 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).<sup>37</sup> 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

---

<sup>36</sup> 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.

<sup>37</sup> 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 = <b>3 vítimas (?)</b>
Em uma certa ocorrência, três pessoas foram vítimas de um assalto na rua.	1 delito = <b>3 títulos (?)</b> = 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.<sup>38</sup>

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.<sup>39</sup>

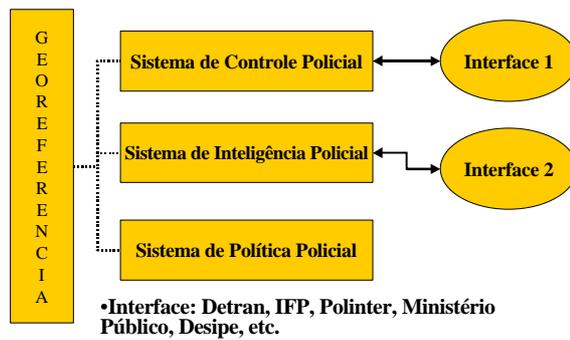
---

<sup>38</sup> 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.

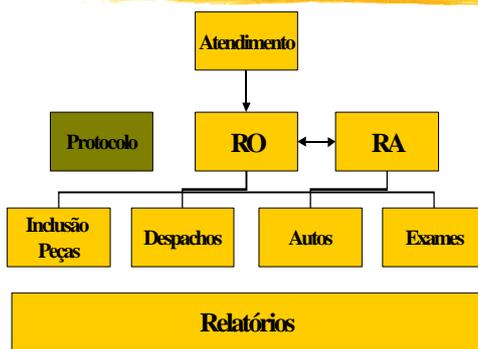
<sup>39</sup> Até o presente apenas 5% das delegacias existentes no estado foi transformada em Delegacia Legal. Entretanto, a central de dados que interligará todas as unidades policiais ao sistema encontra-se em funcionamento desde abril de 1999.

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

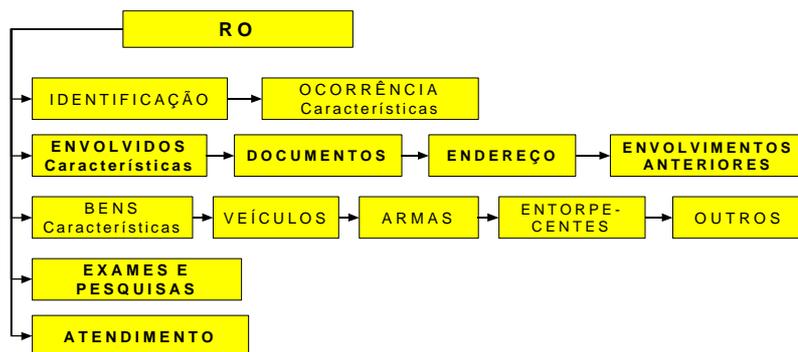


O “Banco de Dados Policiais” consiste em uma poderosa central relacional de dados, na qual estarão consolidadas as informações pertinentes de todas as UPJs do Estado. Esse sistema foi concebido para possibilitar, no futuro, a integração de outras bases de dados provenientes do DETRAN, Instituto Felix 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