

Por que é tão difícil implementar uma política de segurança?

JULITA LEMGRUBER¹

LEONARDA MUSUMECI²

SILVIA RAMOS³

Embora a violência esteja situada entre as principais preocupações dos habitantes das regiões metropolitanas brasileiras há pelo menos duas décadas e tenha se tornado um problema de gravidade crescente em muitas cidades, só no final dos anos 1990 se observa o surgimento das primeiras experiências de segurança pública baseadas em diagnósticos de criminalidade, planejamento e avaliação das ações de segurança pública.

Salvo poucas exceções, o que se costuma chamar de política de segurança não tem correspondido a estratégias planejadas, com prioridades e metas definidas a partir de diagnósticos precisos dos problemas a enfrentar, restringindo-se, quase sempre, a intervenções reativas, assistemáticas, guiadas pelos problemas imediatos e pelas pressões da chamada opinião pública. Em consequência, as avaliações de *eficácia*, quando existem, limitam-se à exibição do comportamento positivo desse ou daquele indicador criminal, do aumento do número de prisões e apreensões de drogas e de armas, da divulgação na mídia de ações policiais espetaculares (ou desastrosas), da apresentação de respostas de curto prazo para problemas conjunturais.

Na esfera nacional, confirmando a tendência às respostas voluntaristas e desarticuladas, em junho de 2000, sob o impacto do sequestro do ônibus 174, no Rio de Janeiro (quando o país acompanhou em cadeia de televisão as longas horas de negociação e a morte de uma das vítimas, resultante de uma operação policial malsucedida), o governo federal fez conhecer o primeiro projeto de política de segurança em âmbito nacional, o Plano Nacional de Segurança (PNSP).

O Plano – um conjunto de 124 medidas apresentadas em compromissos genéricos e situadas no mesmo patamar, sem definição de prioridades, metas quantificadas, cronograma, critérios para o desembolso de recursos e para a avaliação do desempenho dos estados – tinha defeitos ainda mais graves: não indicava os caminhos para abordar a violência e a criminalidade e não articulava as esferas de ação repressiva (dos órgãos de segurança) ao conjunto de ações preventivas, relativas a programas sociais focados e integrados. O Plano Nacional de Segurança refletiu também, de alguma forma, a escassez de experiências públicas consolidadas, de pesquisas acadêmicas e de massa crítica na formulação de políticas de segurança.

Mais do que isso, a fragilidade do primeiro esforço nacional para enfrentar o problema da violência expôs a ausência de uma “cultura de segurança” enraizada na sociedade, nos meios de comunicação e, mesmo, entre os setores identificados com os direitos humanos e a democracia. Até hoje, no Brasil, direito à

segurança não tem sido entendido no mesmo sentido que direito à saúde, à educação ou ao saneamento – aos quais se associa a necessidade de políticas públicas correspondentes.

Este artigo pretende identificar alguns elementos necessários para a formulação de políticas de segurança pública e para a superação do padrão de intervenções reativas e fragmentárias até hoje predominantes no país.

Cifra obscura

No plano internacional, tradicionalmente, durante décadas, as estatísticas criminais disponíveis se assentaram quase que exclusivamente sobre os registros oficiais do sistema de justiça criminal (polícias, promotoria, sistema judiciário e sistema penitenciário), com algum aporte acessório de dados do sistema de saúde, relativos à mortalidade e morbidade hospitalar por causas violentas. Isso impunha sérios limites ao conhecimento da magnitude, da natureza e das circunstâncias dos crimes cometidos, basicamente, por quatro motivos.

Em primeiro lugar, os registros policiais refletem apenas a parcela de delitos *notificada* pela população, e essa parcela, por sua vez, varia de acordo com o grau de confiança que a população deposita nas instituições policiais e judiciárias, com a avaliação subjetiva da gravidade de cada tipo de crime, com os custos da notificação (deslocamento até a delegacia, embaraços decorrentes do envolvimento num processo criminal), com os constrangimentos sociais e psicológicos associados à vitimização por certos tipos de delitos (estupro, conto-do-vigário etc.) e, no caso de crimes contra a propriedade, com o fato de os bens perdidos estarem ou não cobertos por seguro patrimonial.⁴

Em todos os países, sobretudo naqueles onde é baixa a credibilidade das agências policiais e judiciárias, a chamada cifra obscura – quantidade de crimes que não chegam ao conhecimento da polícia – tende a ser muito elevada, salvo para algumas categorias específicas de delitos, o que compromete o embasamento empírico tanto da análise da criminalidade, quanto da formulação de políticas de segurança preventivas e repressivas.

1 Diretora do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania da Universidade Cândido Mendes (CESeC-Ucam).

2 Professora do Instituto de Economia – UFRJ e coordenadora de área do CESeC-Ucam.

3 Coordenadora de área do CESeC-Ucam.

4 Cf. ILANUD, 1998 e Catão, 2000.

Calcula-se, por exemplo, que na América Latina os crimes notificados à polícia correspondiam, em 1999, a não mais que 20% do total de crimes ocorridos.⁵ Mesmo nos EUA calculava-se que a percentagem do total de delitos notificada à polícia nesse mesmo ano não passava de 36,3%.⁶ E, como alguns tipos de crimes são muito mais notificados do que outros, resulta, além da perda quantitativa geral, um enviesamento das estatísticas oficiais na direção de certos tipos de delitos, não necessariamente os mais graves, nem os que mais afetam a qualidade de vida de toda a população.⁷

Em segundo lugar, ao problema da subnotificação por parte das vítimas acrescenta-se o do sub-registro por parte da própria polícia, decorrente não apenas de eventuais práticas corruptas (por exemplo, omissão do registro em troca de suborno), mas também de filtros da cultura institucional. Devem-se considerar, também, as atividades de mediação e arbitrio de conflitos realizadas informalmente por policiais, que implicam o não-registro de diversos tipos de crimes, mesmo daqueles que chegam ao conhecimento da polícia.

No caso das Polícias Militar e Civil do Rio de Janeiro, por exemplo, conflitos domésticos, de vizinhança e de rua – muitas vezes envolvendo ameaças e lesões corporais – são frequentemente *resolvidos* sem transformar-se em *ocorrências*, ou, quando muito, constam das estatísticas da PM como ocorrências “encerradas no local”, sem qualquer outra especificação que permita conhecer a natureza e as circunstâncias dos eventos que lhes deram origem.⁸

O terceiro motivo é que, além das perdas quantitativas representadas pela cifra obscura e pelo que poderíamos chamar de cifra opaca (crimes notificados, mas não registrados), as informações provenientes do sistema de justiça criminal sofrem de um *bias* qualitativo com impactos nada desprezíveis sobre o tipo de conhecimento que se pode ter dos fenômenos da criminalidade e da violência: trata-se de dados produzidos tendo como foco central a figura da pessoa infratora e, como objetivo último, a identificação e punição de possíveis culpados/as.

A seletividade e os estereótipos presentes na categorização de pessoas suspeitas; o maior interesse pela caracterização do/a criminoso/a do que pela da vítima ou das circunstâncias do crime; os filtros que o próprio formulário de registro, orientado para a investigação criminal, impõem à narrativa da vítima e das testemunhas; a pré-codificação dos eventos relevantes para o

sistema; e a interferência direta dos mecanismos de administração da justiça na produção dos registros oficiais são alguns dos vieses embutidos nas estatísticas provenientes das instituições policiais e judiciárias, seja no Brasil ou em outras partes do mundo.⁹

Por último, como as informações produzidas pelo sistema de justiça criminal são fortemente enviesadas pela lógica punitiva, os dados mais detalhados de que se dispõe sobre autores e motivações dos delitos provêm da observação de uma ínfima parcela dos/as criminosos/as, processados/as e condenados/as pelo sistema.

Mencione-se como referência que, nos EUA, país com uma das mais altas taxas de encarceramento do mundo, somente 3% dos crimes violentos ocorridos em 1994 resultaram em penas de prisão; na Inglaterra e País de Gales, essa proporção, medida em 1997 para todos os tipos de delito, não passava de 0,3% – o que indica a baixíssima representatividade da *amostra* de pessoas infratoras observável no interior do sistema penitenciário, mesmo em países onde a justiça tem um grau de eficiência operacional comparativamente elevado.¹⁰

Perde-se, assim, grande parte do conhecimento sobre a autoria, as motivações e as dinâmicas de delitos e conflitos, sobretudo daqueles em que existe relação prévia entre vítima e agressor/a (violência doméstica, crimes sexuais, crimes na escola, no local de trabalho etc.), por força de uma ótica de registro e de análise centrada, primordialmente, na figura do criminoso.

Termômetro novo

Em vista de todos os problemas mencionados, ganhou relevância crescente, a partir dos anos 1970, um outro instrumento para a mensuração e caracterização dos fenômenos de criminalidade e violência, conhecido como *pesquisa de vitimização*, que consiste em *surveys* domiciliares periódicos, com amostra representativa da população, nos quais se obtêm dados sobre número e características dos crimes sofridos num determinado período de referência. Esse instrumento – embora também padeça de limitações – possibilita uma significativa ampliação quantitativa e qualitativa do universo de informações utilizáveis no conhecimento dos referidos fenômenos.¹¹ Seus principais objetivos são:

- estimar a quantidade de delitos e conflitos ocorridos no período de referência, registrados ou não pela polícia;
- estimar as taxas de notificação à polícia para cada categoria de crimes;

5 Cf. Buvinic e Morrison, 1999.

6 Cf. U.S. Department of Justice, 2001.

7 Cf. ILANUD, 1998.

8 Cf. Muniz, 1996; Musumeci, 2000; Musumeci, Muniz e Larvie, 1998.

9 Cf. Lima, 1995; Zaluar, 1996; Carneiro, 1999; Catão, 2000; Musumeci, 2000; United Nations, s/d.

10 Cf. Lemgruber, 2001.

11 ILANUD, 1998; Carneiro, 1999; Catão, 2000.

- c) conhecer os motivos da subnotificação, para cada categoria de crimes;
- d) conhecer as circunstâncias em que ocorrem os diversos tipos de delitos (locais, horários etc);
- e) conhecer detalhadamente as características das vítimas (sexo, idade, raça, renda, escolaridade, hábitos, estilos de vida etc.), permitindo a definição dos *grupos de risco* para cada categoria de crimes;
- f) conhecer as características dos/as agressores/as identificados/as pelas vítimas e especificar, para os vários tipos de crimes, a relação existente entre vítima e agressor/a (familiar, conhecido, desconhecido etc);
- g) conhecer as percepções de insegurança e o grau de confiança da população nas agências do sistema de justiça criminal;
- h) conhecer as medidas preventivas utilizadas pelas vítimas reais ou potenciais, as providências tomadas após a vitimização e os mecanismos endógenos (informais ou não-oficiais) de resolução de conflitos.

Pelo seu caráter amostral, por depender da memória das pessoas entrevistadas e pelo fato de as vítimas também poderem sub ou supernotificar os crimes sofridos, as pesquisas de vitimização não fornecem um retrato absolutamente fidedigno do que ocorre no mundo real, mas proporcionam estimativas bem mais próximas da realidade do que as estatísticas oficiais. Entre outros motivos, porque a pesquisa domiciliar:

- a) elimina os custos de notificação à polícia (deslocamento, espera, mau atendimento, temor de envolver-se com a Justiça etc.);
- b) proporciona garantia de anonimato;
- c) possibilita relatar a vitimização a pesquisadores/as *neutros*, sobretudo quando pertencem a centros de pesquisa independentes do sistema de justiça criminal, o que favorece, por exemplo, a narrativa de crimes perpetrados por policiais e por outros atores do próprio sistema;
- d) dependendo de como seja realizada, pode proporcionar um contexto favorável para a revelação de agressões domésticas, crimes sexuais e outros tipos de delitos normalmente mantidos em segredo em virtude de constrangimentos psicológicos, sociais e morais.¹²

O foco na vítima e nas circunstâncias dos crimes fornece, portanto, um outro ponto de vista para a análise da criminalidade e da violência, especialmente relevante para a formulação de políticas preventivas, permitindo traçar mapas de risco, identificar grupos mais expostos a determinados tipos de delitos, estimar a

freqüência dos pequenos crimes cometidos cotidianamente – que, sendo os mais numerosos, em geral têm grande impacto sobre o sentimento de insegurança da população¹³ – e trazer à luz manifestações e facetas da violência fortemente sub-representadas nos registros oficiais, como violência doméstica, sexual, racial, policial e assim por diante.

Além de complementarem e *corrigirem* quantitativa e qualitativamente os dados oriundos desses registros, as pesquisas de vitimização constituem também um importante instrumento para avaliar a eficácia do sistema de justiça criminal, na medida em que possibilitam o cálculo das chamadas taxas de atrito – indicadores das perdas que ocorrem em cada etapa de funcionamento do sistema –, como se mostrará adiante. Sem estimativas do total de crimes ocorridos, derivadas dos *surveys* domiciliares, não se têm parâmetros para conhecer as parcelas efetivamente *capturadas* pelo sistema, nem identificar onde se situam os principais gargalos alimentadores da impunidade.

Nos Estados Unidos, desde 1973, o próprio Departamento de Justiça coordena a realização de *surveys* anuais de vitimização, em amostra nacionalmente representativa de cerca de 50 mil domicílios e cerca de 100 mil pessoas entrevistadas com idade igual ou superior a 12 anos. As estimativas decorrentes do NCVS (*National Crime Victimization Survey*) fornecem um dos critérios oficiais para medir a criminalidade, juntamente com os *Uniform Crime Reports*, sistema de registro das ocorrências policiais padronizado em todo o país e centralizado pelo FBI.¹⁴ Além disso, o Departamento de Justiça e o Cops (*Office of Community Oriented Policing Services*) desenvolveram, recentemente, um *software* para que localidades e instituições possam realizar *surveys* mais freqüentes por telefone, garantindo a comparabilidade com os dados do NCVS.¹⁵

Outro exemplo de pesquisa nacional realizada regularmente é o *British Crime Survey* (BCS), que se iniciou em 1982, abrangendo Inglaterra, Escócia e País de Gales (desde 1988, apenas Inglaterra e Gales), e que segue um padrão semelhante ao NCVS dos EUA, mas com periodicidade bianual.¹⁶

Em 1989, o organismo das Nações Unidas, voltado para a pesquisa sobre criminalidade e justiça (Unicri – *United Nations International Crime and Justice Research Institute*) passou a realizar um *survey* internacional de vitimização, abrangendo inicialmente cidades importantes de 15 países e chegando, no *survey* de 1996 – o último dos três já concluídos – a abarcar 35 países de diversos continentes, com expectativa de totalizar 100 cidades de 56 países na pesquisa ainda em curso, iniciada em 2000.

13 Cf. Oliveira, 1995; Musumeci, Muniz e Larvie, 1998.

14 Cf. U.S. Department of Justice, 1995b; Catão, 2000.

15 Catão, 2000.

16 Cf. Home Office, 2000.

12 Cf. U.S. Department of Justice, 1995a; ILANUD, 1998; Soares, 1999.

Desde 1978, a ONU efetuava levantamentos sobre crimes e sistemas de justiça criminal, mas com base em dados oficiais fornecidos pelos governos, que não proporcionavam medidas confiáveis para comparações internacionais, em função dos problemas que mencionamos anteriormente (subnotificação etc), agravados pelas diferenças nos critérios de definição legal dos delitos de um país para outro. O ICVS (*International Crime Victimization Survey*) transformou-se, assim, num novo instrumento para avaliar a magnitude e evolução dos problemas de segurança pública em várias cidades do mundo e uma referência para pesquisas nacionais e locais que almejem comparabilidade internacional.¹⁷

No Brasil, além de algumas perguntas anexas à Pnad de 1988, não se realizou até hoje nenhum outro *survey* de vitimização em âmbito nacional. As iniciativas empreendidas nesse campo restringem-se a pesquisas nos municípios ou regiões metropolitanas do Rio de Janeiro, São Paulo, Recife ou Vitória – quatro delas realizadas pelo Ilanud (Instituto Latino-Americano das Nações Unidas para a Prevenção do Delito e Tratamento do Delinqüente), seguindo a metodologia do ICVS, e as demais baseadas em recortes e métodos distintos de investigação.¹⁸ O quadro abaixo sintetiza as características dos nove *surveys* de vitimização já feitos no Brasil e indica alguns dos problemas de comparabilidade entre eles.

Pesquisas de vitimização já realizadas no Brasil				
PESQUISA	ANO	REGIÃO ABRANGIDA	PERÍODO DE REFERÊNCIA	POPULAÇÃO ALVO
Pnad	1988	Brasil	1 ano	81.628 domicílios
Ilanud	1992	Município do Rio de Janeiro	5 anos	1.000 entrevistados
	1996	Município de São Paulo	5 anos	2.400 entrevistados
Iser/PAHO	1996	Município do Rio de Janeiro	5 anos	2.469 entrevistados
Iser/FGV	1996	Região Metropolitana do RJ	1 ano	1.126 entrevistados
Seade	1998	SP: Região Metropolitana e municípios com mais de 50.000 habitantes	1 ano	14.000 domicílios
USP	1999	Região Metropolitana de SP	6 meses	1.000 entrevistados
Ilanud /FIA /USP	2002	São Paulo, Rio de Janeiro, Recife e Vitória (municípios)	5 anos	2.800 entrevistas

Fonte: Catão, 2000. Kahn, 2002 (em comunicação pessoal)

É, portanto, urgente a realização, em plano nacional e com periodicidade regular, de pesquisas dessa natureza – pelo menos nas principais regiões metropolitanas – capazes de traçar um padrão nacional de vitimização, a partir do qual se conheçam os padrões locais e se avaliem também o desempenho das políticas de segurança e o grau de confiança na polícia.

Temor e desconfiança

Assim como não se pode determinar a dimensão da subnotificação no Brasil (a taxa obscura) pela falta de pesquisas de vitimização regulares, é igualmente impossível avaliar nossa taxa de atrito. Lembremos que esse indicador expressa as perdas que ocorrem em cada etapa do sistema, medida pela diferença entre o número de crimes cometidos, conhecidos através de pesquisas de vitimização, e o número de crimes cujos autores/as são condenados/as a uma pena privativa de liberdade.

Estudando as taxas de atrito é que se torna possível dimensionar e localizar as perdas nas várias etapas do sistema de justiça criminal. Monitorar as taxas de atrito – e seu desempenho em séries que podem corresponder a políticas de segurança implantadas em períodos determinados – é a forma mais segura de avaliar o desempenho dos órgãos de segurança e de todo o sistema de justiça criminal.

Do pouco que se conhece no Brasil sobre a distância entre os crimes reais e os crimes registrados, resultados da pesquisa realizada pelo Iser (Instituto de Estudos da Religião) e pela Fundação Getúlio Vargas, na Região Metropolitana do Rio de Janeiro,¹⁹ em 1996, confirmaram que, mesmo em relação a crimes violentos, a subnotificação é muito alta. Nos casos de roubo, por exemplo, 80% das vítimas não comunicaram o crime à polícia. “Não acredita ou tem medo da polícia” foi o motivo que as pessoas entrevistadas alegaram com maior frequência para explicar o não-registro dos crimes.

Levando-se em conta o que o sociólogo Ignacio Cano²⁰ constatou em seu trabalho sobre o uso da força letal pela polícia no Rio de Janeiro e os resultados dos relatórios da Ouvidoria de Polícia do mesmo estado, não é difícil entender por que a população teme as instituições policiais e não confia nelas. O estudo de Cano mostra, por exemplo, que as forças policiais no estado do Rio de Janeiro matam mais do que todas as polícias de todos os estados norte-americanos, juntas. E, o que é pior, no Rio de Janeiro, de cada 10 vítimas de homicídio, uma é morta pela polícia.

17 Cf. United Nations, 1996; ILANUD, 1998; Catão, 2000.

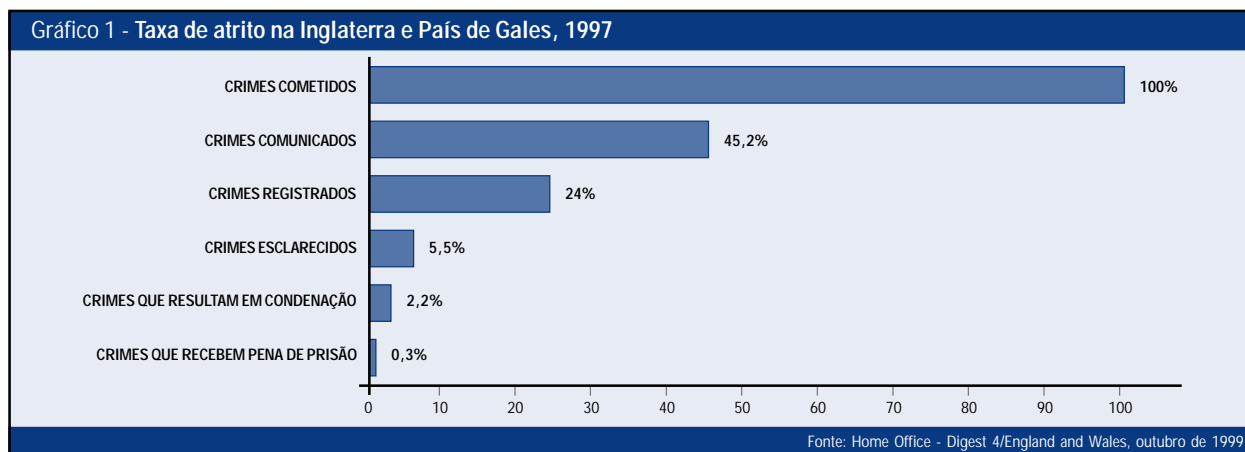
18 Cf. Carneiro, 1999; Carneiro *et alii*, 2000; Catão, 2000.

19 Cf. Carvalho, 1997.

20 Cf. Cano, 1997.

Já o relatório de atividades da Ouvidoria de Polícia-RJ indica que houve, durante um ano (março de 1999 a março de 2000), 1.988 queixas contra policiais fluminenses, a maior parte das quais referentes à extorsão e ao abuso de autoridade, havendo também numerosas acusações de envolvimento de policiais com homicídios e grupos de extermínio. Tanto na Inglaterra quanto nos Estados Unidos, as taxas de atrito são impressionantes.

Na Inglaterra e no País de Gales, de acordo com informações do Home Office,²¹ de cada 100 crimes cometidos, somente 45,2, em média, chegam ao conhecimento da polícia. Em 24% dos casos, a polícia registra a ocorrência e em 5,5% dos casos encontra um/a culpado/a. De cada 100 crimes, apenas 2,2 resultam em condenação e 0,3 acabam por receber uma pena de prisão (**Gráfico 1**).

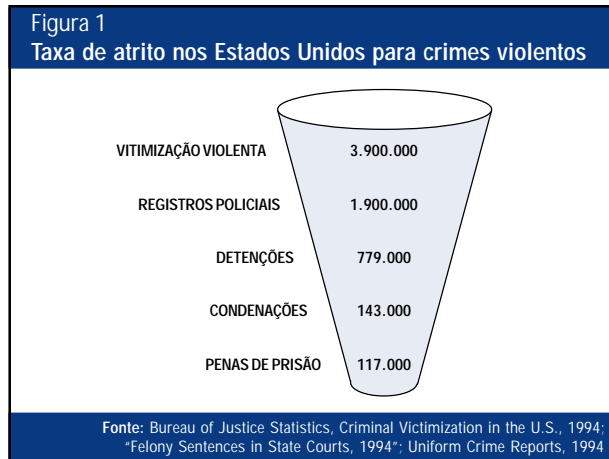


Com relação aos Estados Unidos, dados do Bureau of Justice Statistics, do Uniform Crime Reports e de resultados de pesquisas de vitimização, revelam que, dos 3 milhões 900 mil crimes violentos cometidos no ano de 1994, incluindo homicídios, estupro, roubo e lesões corporais graves, somente 117 mil (3%) resultaram em penas de prisão.

O estudo da taxa de atrito torna evidentes as limitações do sistema de justiça criminal enquanto inibidor da criminalidade. Ressalte-se que, na Inglaterra e nos Estados Unidos, a confiança na polícia é sabidamente mais alta do que entre nós, contribuindo

para diminuir os níveis de subnotificação; as polícias são muito mais competentes e sofisticadas do que as nossas e o Judiciário é muito mais ágil e menos abarrotado de processos. Se, mesmo assim, as perdas são altíssimas, como apontado acima, é de se presumir que, no caso brasileiro, a situação seja ainda mais grave.²² Ou seja, a análise das taxas de atrito, mesmo dos países desenvolvidos e, provavelmente ainda mais dos subdesenvolvidos, questiona profundamente a crença de que o sistema de justiça criminal pode, sozinho, resolver o problema da criminalidade.

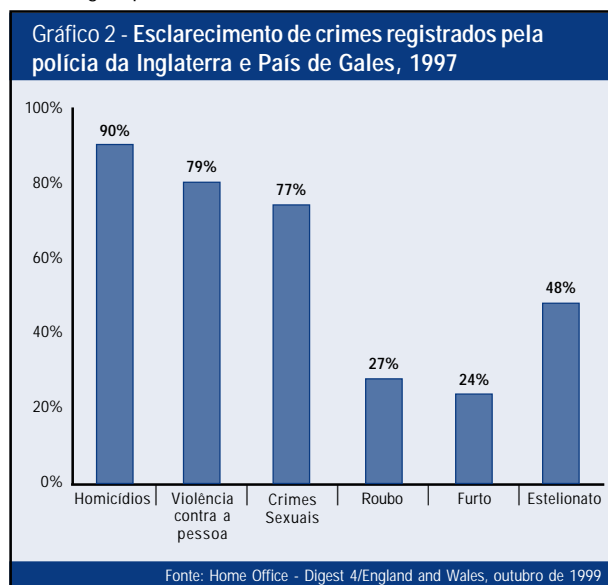
Um outro indicador importante para o monitoramento e a avaliação de políticas de segurança é a taxa de esclarecimento (em inglês, *clearance rate*). Essa taxa mede a eficácia da polícia e os níveis de impunidade, e é calculada a partir do número de crimes que a polícia registra: ela expressa a proporção de inquéritos encaminhados ao Judiciário, com a indicação de um/a provável culpado/a, tomado o universo total de ocorrências registradas.



21 Digest 4, Information on the Criminal Justice System in England and Wales, Home Office, October 1997.

22 Com base em pesquisas de vitimização realizadas em São Paulo, Túlio Kahn estimou parcialmente a taxa de atrito no estado, revelando que somente 6,4% de todos os crimes ocorridos se transformam em inquérito policial (Cf. Kahn, 2001.).

Países como a Inglaterra e os Estados Unidos têm geralmente altas taxas de esclarecimento de crimes violentos, principalmente de homicídios, bem mais altas do que as de crimes contra a propriedade, como mostra o **Gráfico 2**, a partir de dados do Home Office inglês para o ano de 1997:



No Brasil, é praticamente impossível calcular esse indicador devido à baixa informatização do sistema de justiça criminal. Já foram feitas algumas tentativas pontuais de determinar as taxas de esclarecimento de crimes, mas não há como realizar atualmente uma análise da situação no país como um todo.

Sabe-se, por exemplo, que, no estado do Rio de Janeiro, apenas 8% dos homicídios cometidos chegam a se transformar em processos devidamente instruídos e encaminhados ao Judiciário, como revelou a pesquisa realizada por Luiz Eduardo Soares, em 1996.²³ Ou seja, em média, 92% dos homicídios no estado ficam absolutamente impunes.

Já Guaracy Mingardi,²⁴ estudioso do assunto em São Paulo, afirma que, naquele estado, as taxas de esclarecimento de homicídios variam entre 20% e 30%, creditando o melhor desempenho da polícia paulista à existência de uma Delegacia de Homicídios realmente especializada, com policiais que ali permanecem lotados por vários anos. Mas, mesmo assim, trata-se de índices vergonhosos, levando-se em conta que as taxas médias de esclarecimento de homicídios, em países como Inglaterra e Estados Unidos, variam entre 40% e 80%.

Nunca é demais lembrar que, quanto mais elevadas as perdas em cada instância do sistema de justiça criminal, mais altos os níveis de impunidade. Considerando-se os elevados graus de subnotificação da maior parte dos delitos, bem como a histórica e crônica incompetência investigativa 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, favorecendo a impunidade.

Cultura do segredo

Outra medida obrigatória para a formulação de políticas de segurança e para a estruturação de um sistema de segurança suscetível à avaliação é a padronização nacional dos registros de ocorrência criminal (ROs ou BOs) e a criação do Banco de Dados de Crimes e sua articulação com outros sistemas de informação, como os dos departamentos estaduais e o sistema nacional de trânsito, os institutos de identificação civil, as centrais de capturas, o Ministério Público e o sistema penitenciário.

Não existe no Brasil um registro padronizado nacionalmente para os dados oriundos das polícias estaduais, nem um órgão responsável pela produção de indicadores nacionais. Alguns estados sequer geram estatísticas ou mantêm registros regulares de ocorrências. Em vários casos, o fornecimento dos dados disponíveis para os centros de pesquisa tem sido mediado por relações pessoais e/ou por injunções políticas as mais comezinhas, dificultando, sobremaneira, o conhecimento e a própria melhoria das informações sobre o tema.

Em muitas agências de justiça criminal do país, prevalece a cultura do segredo e a pernicioso confusão entre segurança pública e segurança de Estado. Os efeitos de décadas de autoritarismo e descaso também se revelam no baixo grau de informatização dos órgãos policiais e judiciários, na absoluta falta de rigor no tratamento dos dados, na ausência de integração dos fluxos de informações do sistema, no preenchimento defeituoso dos boletins, na precariedade dos processos investigativos e assim por diante.²⁵

Historicamente, as notificações policiais são a base elementar, tanto quantitativa como qualitativa, para compreender o comportamento das incidências criminais num determinado local e no tempo. O Registro de Ocorrência policial (RO) é a primeira etapa formal no itinerário pelo interior do sistema de justiça criminal. Contudo, na maioria dos estados brasileiros, os registros de crimes são feitos de forma assistemática e inconsistente, muitas vezes à máquina de escrever, em geral atendendo exclusivamente às exigências protocolares comuns a qualquer

²³ Cf. Soares, 1996.

²⁴ Em comunicação pessoal (agosto de 2000).

²⁵ Para um apanhado dos problemas existentes nas bases de dados criminais brasileiras, ver Cerqueira, Lemgruber e Musumeci, organizadores, 2000.

oficial, em detrimento das informações substanciais sobre o fato registrado. Em muitíssimos casos (nos locais onde o sistema de registro não está informatizado, como ocorre na maioria dos estados), as informações previstas em formulários muitas vezes improvisados são negligenciadas ou encontram-se fora dos campos apropriados.

Pensado antes como peça inquisitorial e investigativa do que como instrumento de análise criminológica, os registros sistematicamente não contêm informações relevantes sobre o crime, são preenchidos com displicência nos quesitos considerados não cruciais para fins judiciais, e inexistente uma padronização de respostas ou instruções sobre como preencher corretamente o formulário.

A ausência de padronização, tanto no que diz respeito à titulação dos crimes (forma de classificar o mesmo ato criminal), quanto em relação às características das pessoas envolvidas (por exemplo, idade, gênero, grau de instrução, cor/etnia etc.), e às relações entre vítima e agressor/a, ou em relação ao contexto (local, dia, hora), dificulta o uso desses dados como fonte de conhecimento das dinâmicas criminais e como fonte de monitoramento de políticas de redução do crime.

Em relação aos “títulos das ocorrências”, o sistema classificatório através do qual os tipos criminais são contabilizados é aberto e híbrido. Um estudo no Rio de Janeiro,²⁶ mostrou que a polícia trabalha com aproximadamente 500 itens de codificação. Esses “títulos”, em geral, 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.

Um outro problema são as informações qualitativas dos registros. Um estudo detalhado sobre 1.965 Registros de Ocorrência da Polícia Civil do Rio de Janeiro revelou que a variável “estado civil” não foi preenchida em 27% dos casos; “idade”, em 29% dos casos, e “cor/etnia”, em 30% dos casos.²⁷ As informações referentes às relações entre vítima e agressor/a são sistematicamente negligenciadas e as informações de contexto (local, dia e hora) sistematicamente têm de ser recuperadas nos campos descritivos da ocorrência.

A criação de um Banco de Dados Nacional de Crimes – muitas vezes planejado e muitas vezes adiado – pressupõe não apenas uma análise do estado dos dados nas diferentes unidades da federação e a criação de sistema de uniformização do preenchimento de registros dos crimes mais importantes em todo país, mas, sobretudo, um esforço profundo de mudança da cultura policial e da relação dos órgãos de segurança com os dados e com a informação.

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 desse sistema é o despacho de viaturas para a resolução da ocorrência, a categorização dos crimes feita pela PM não segue necessariamente a classificação do Código Penal, mas é uma boa aproximação dela. Os chamados telefônicos feitos ao 190 podem fornecer estimativas importantes para crimes comumente pouco notificados nos distritos policiais.

Para se ter uma idéia do potencial de informação dos dados sobre crimes, quando articulados com outras bases de dados do sistema de justiça criminal, pode-se mencionar a *Pesquisa sobre Tendências do Crime e Operações da Justiça Criminal (United Nations Survey of Crime Trends and Operations of Criminal Justice Systems*, coordenada pela Divisão de Prevenção ao Crime e Justiça Criminal da ONU), que requisita e integra 15 tipos de informação, que vão dos recursos destinados à justiça às pessoas condenadas nas prisões, passando pelo número de crimes registrados, número de juizes e tribunais, duração média das sentenças, e outros:

- recursos de justiça criminal;
- pessoal policial;
- número de crimes registrados;
- crime nas maiores cidades;
- número de pessoas com contatos formais com o sistema de justiça criminal;
- idade/sexo das pessoas suspeitas;
- promotores/as e condenações;
- condenações por idade/sexo;
- juizes/as e varas criminais;
- número de pessoas condenadas;
- prisioneiros/as e sentenças;
- duração média das sentenças;
- pessoal prisional;
- admissões prisionais para todos os crimes;
- admissões prisionais por idade/sexo;
- população e dados de nível de desenvolvimento.

Quem está preso e onde?

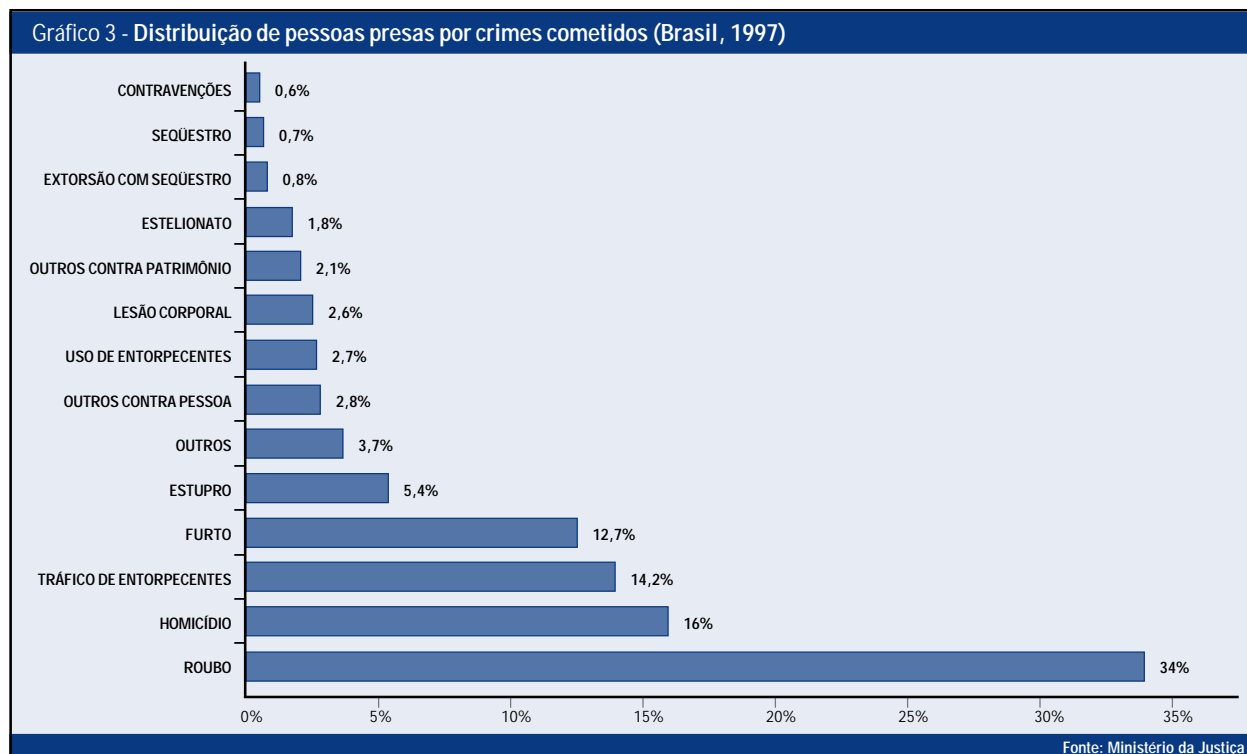
Na articulação de sistemas integrados de informação, os dados do sistema penitenciário são particularmente importantes. Além de pesquisas de vitimização regulares e comparáveis e da criação da Base Nacional de Crimes, é obrigatória a realização do Censo Penitenciário, que também deve ser repetido em bases regulares e comparáveis a outros países. Alguns dados do sistema penitenciário brasileiro indicam que a situação é, a partir dos anos 1990, preocupante e mesmo pré-explosiva em alguns estados e penitenciárias.

26 Cf. Muniz, 2000.

27 Cf. Muniz, 1998.

A taxa nacional de encarceramento aumentou de 95,5 pessoas presas por 100 mil habitantes em 1995 para 141 presas por 100 mil habitantes em 2002. Alguns estados são muito mais encarceradores do que outros. São Paulo ocupa o primeiro lugar, com 276,3 pessoas presas por 100 mil habitantes, seguido do Distrito Federal (269,2), do Rio de Janeiro(147,2) e do Rio Grande do Sul (146,6).²⁸

Quanto à natureza dos crimes, os últimos dados do Ministério da Justiça são de 1997. A distribuição das pessoas presas por crimes cometidos indicavam maior frequência de condenações por roubo (34%), seguidas de condenações por homicídio (16%), tráfico de entorpecentes (14,2%) e furto (12,7%), como se mostra no **Gráfico 3**.



Sabe-se, entretanto, que esse perfil difere bastante em alguns estados. No Rio de Janeiro, por exemplo, contrastando com a distribuição nacional, 53% das pessoas presas respondem por tráfico de entorpecentes e apenas 10% por roubo. O crime de extorsão mediante seqüestro, que não chega a 1% no cenário nacional, atinge a marca de 5,6% no Rio de Janeiro. Enquanto 12,7% das pessoas presas brasileiras estão condenadas por furto, esse índice é de apenas 2,9% entre aquelas do sistema penitenciário fluminense.²⁹

Isso indica que uma análise das dinâmicas da justiça criminal devem levar em conta as dinâmicas de cada estado e não podem prescindir de um padrão nacional permanentemente

atualizado, o que só será fornecido se o Censo Penitenciário, também planejado e adiado inúmeras vezes, for realizado com rigor e incluindo variáveis que têm sido negligenciadas ao longo de décadas nos dados da justiça criminal, como cor/etnia e variáveis capazes de proporcionar aproximações de classe/renda, por exemplo, anos de instrução.

No Brasil estamos muito longe de fornecer esse conjunto de dados discutidos acima em âmbito nacional e isto se deve ao tratamento secundário que a segurança pública tem recebido na agenda política do país. Por isso, é preciso determinar prioridades na construção das estruturas que permitirão que o caos seja substituído por um sistema integrado e inteligente, com memória, história, capacidade de aprender com os erros e de corrigir-se constantemente.

²⁸ Todos os dados são de Lemgruber, 2001.

²⁹ *Ibidem*.

Sem um sistema organizado de informações automatizadas, o país tem ficado condenado a derrotas no combate ao crime e à violência, consolidando, de um lado, um quadro de impunidade que tem caracterizado o Brasil; e, de outro, o aprofundamento do falso dilema entre eficácia no combate ao crime e respeito à lei.

No esforço nacional e freqüentemente desesperado de redução da violência e da criminalidade, no qual têm faltado políticas públicas dignas deste nome, têm se aprofundado de forma preocupante a dicotomia entre civilização e barbárie. O caminho da integração das informações geradas nas várias instâncias do sistema de justiça criminal é condição para superar a barbárie e afirmar políticas de segurança capazes de romper o falso dilema direitos humanos ou eficácia policial. ■

Referências bibliográficas

- BUVINIC, Mayra e MORRISON, Andrew. *¿Cómo se mide la violencia?* Washington DC: Banco Interamericano de Desenvolvimento, Nota Técnica n. 2, 1999.
- CANO, Ignacio. O uso da força letal pela polícia no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, 1997.
- CARNEIRO, Leandro Piquet. Determinantes do crime na América Latina – Rio de Janeiro e São Paulo. Parte III – Vitimização. Washington: Banco Mundial, 1999. [disponível em <http://wbln0018.worldbank.org/LAC/lacinfoclient.nsf/27cc98c623e2d29b8525694c007202d7/b6669423a4023b8785256895005c7d8c?OpenDocument>].
- CARNEIRO, Leandro Piquet *et alii*. Magnitude e custos econômicos da violência no Rio de Janeiro. *Comunicações do ISER*, ano 19, n. 55. Rio de Janeiro: ISER, 2000, pp. 58-87.
- CARVALHO, José Murilo de *et alii*. Lei, Justiça e Cidadania: Direitos, Vitimização e Cultura Política na Região Metropolitana do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: CPDOC/FGV e ISER, 1997.
- CATÃO, Yolanda. Pesquisas de vitimização. In: Cerqueira (Org.); Lemgruber (Org.); Musumeci (Org.). II Encontro do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA e CESeC/UCAM, agosto de 2000.
- CERQUEIRA, Daniel (Org.); LEMGRUBER, Julita (Org.); e MUSUMECI, Leonarda (Org.). Cadernos do Fórum de Debates sobre Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil. Rio de Janeiro: IPEA e CESeC/UCAM, 5 volumes, 2000.
- HOME OFFICE (UK). The 2000 British Crime Survey. *Home Office Statistic Bulletin*, n. 18/00. Londres, out. 2000.
- IBGE. Participação político-social 1988, vol. 1: Justiça e vitimização. Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD), 1988.
- KAHN, Túlio. Intimidação, incapacitação ou prevenção. In: Além das grades: radiografia e alternativas ao sistema prisional. São Paulo: mimeo, 2001.
- ILANUD. Pesquisas de vitimização. *Revista do ILANUD*, n. 10. São Paulo: 1998.
- LEMGRUBER, Julita. Controle da criminalidade: mitos e fatos. Encarte da *Revista Think Tank*. São Paulo: Instituto Liberal, 2001.
- LIMA, Roberto Kant de. A Polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.
- MUNIZ, Jacqueline. Os direitos dos outros e os outros direitos: um estudo sobre a negociação de conflitos nas DEAMS/RJ. In: L. E. Soares *et alii*. Violência e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER/Relume-Dumará, 1996, pp.125-164.
- MUNIZ, Jacqueline e SOARES, Barbara Musumeci. Mapeamento da vitimização de policiais no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: ISER, 1998.
- MUNIZ, Jacqueline. Registros de Ocorrência da PCERJ como fonte de informações criminais. Rio de Janeiro: IPEA, 2000.
- MUSUMECI, Leonarda (Coord.) Reforma do Estado e proteção social – Subprojeto Segurança Pública. Relatório de pesquisa. Rio de Janeiro: IE/UFRJ-MARE-CAPES-CNPq, janeiro de 2000 (disponível em <http://www.ie.ufrj.br>).
- MUSUMECI, Leonarda, MUNIZ, Jacqueline e LARVIE, Patrick. Imagens da desordem e modelos de policiamento. Reflexões a partir da experiência de patrulha comunitária em Copacabana (1994-95). In: *Comunicações do ISER*, ano 17, n. 49, pp. 47-70, 1998.
- OLIVEIRA, Solange Maria Luçan de. Violência no Rio de Janeiro: Desordem e caos social na “Cidade Maravilhosa” – Imagens & leitores & mídia. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1995. (Dissertação de Mestrado).
- SOARES, Barbara Musumeci. Mulheres invisíveis. Violência conjugal e novas políticas de segurança. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1999.
- SOARES, Luiz Eduardo. Violência e política no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro, Relume Dumará/ISER, 1996
- UNITED NATIONS. International Crime Victimization Survey – Introduction, Method, Questionnaire. 1996. [<http://rujls.leidenuniv.nl/group/www/icvts/Index.htm>]
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE. Violence against women: estimates from the redesigned survey (NCJ-154348). Washington, DC, Bureau of Justice Statistics, August 1995a.
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE/BUREAU OF JUSTICE STATISTICS. The Nation's two crime measures (NCJS 122705), 1995b (<http://www.ojp.usdoj.gov/bjs>).
- U.S. DEPARTMENT OF JUSTICE/BUREAU OF JUSTICE STATISTICS. Criminal victimization in the United States – 1999 statistical tables. Table 91, March 2001. (disponível em <http://www.ojp.usdoj.gov/bjs/abstract/cvusst.htm>).
- ZALUAR, Alba. Qualidade de dados. Políticas públicas eficazes e democracia. Rio de Janeiro: Instituto de Medicina Social da UERJ, 1999. (disponível em <http://www.no.com.br> – seção “Biblioteca”).