ESTATÍSTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA:

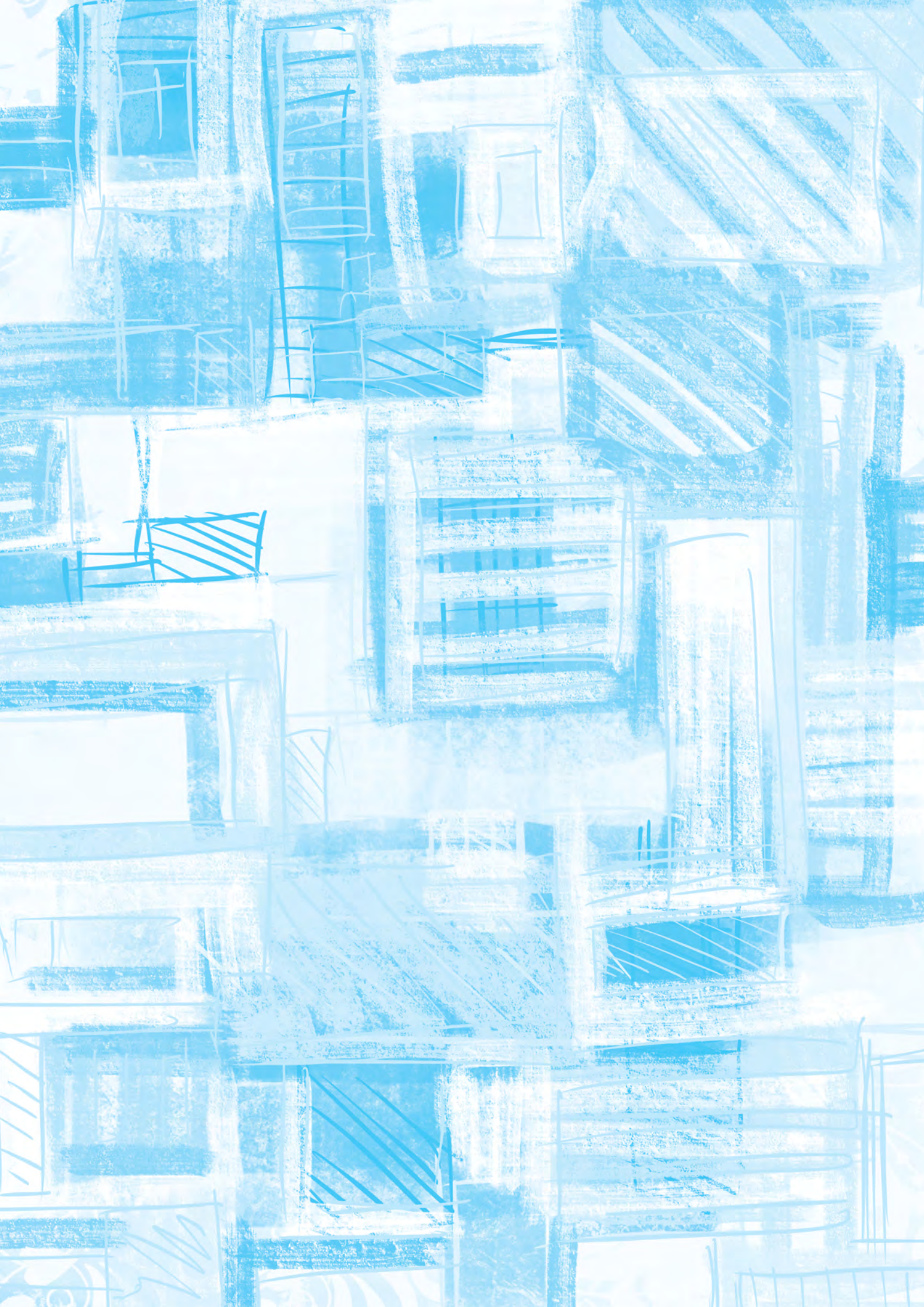
produção e uso de dados criminais no Brasil

ISBN 978-65-89596-17-2

Renato Sérgio de Lima
Editor

Betina Warmling Barros
Editora assistente

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA



FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA

Ficha institucional e técnica

Diretor Presidente
Renato Sérgio de Lima

Diretora Executiva
Samira Bueno

Coordenação de Projetos
David Marques

Coordenação Institucional
Juliana Martins

Supervisão do Núcleo de Dados
Isabela Sobral

Equipe Técnica
Betina Warmling Barros
Dennis Pacheco
Amanda Lagreca Cardoso
Beatriz Teixeira (estagiária)
Thaís Carvalho (estagiária)

Equipe Administrativa
Débora Lopes
Elaine Rosa
Sueli Bueno
Antônia de Araujo

Conselho de Administração
Marlene Inês Spaniol – *Presidente*
Elizabeth Leeds – *Presidente de Honra*
Cássio Thyone A. de Rosa
Cristiane do Socorro Loureiro Lima
Daniel Ricardo de Castro Cerqueira
Denice Santiago (licenciada)
Edson Marcos Leal Soares Ramos
Elisandro Lotin de Souza (licenciado)
Isabel Figueiredo
Jésus Trindade Barreto Jr.
Marlene Inês Spaniol
Paula Ferreira Poncioni
Thandara Santos

Conselho Fiscal
Lívio José Lima e Rocha
Marcio Júlio da Silva Mattos
Patrícia Nogueira Proglhof

Equipe do projeto

Coordenação geral
Renato Sérgio de Lima

Equipe
Amanda Lagreca Cardoso
Betina Warmling Barros
David Marques

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)
(Câmara Brasileira do Livro, SP, Brasil)

Estatísticas de segurança pública [livro eletrônico] : produção e uso de dados criminais no Brasil / Renato Sérgio de Lima, editor ; Betina Warmling Barros, editora assistente. -- São Paulo, SP : Fórum Brasileiro de Segurança Pública, 2022.
PDF

Bibliografia.
ISBN 978-65-89596-17-2

1. Dados - Análise 2. Segurança pública - Brasil - Estatísticas 3. Indicadores sociais - Brasil I. Lima, Renato Sérgio de. II. Barros, Betina Warmling.

22-125716 CDD-363.20981

Índices para catálogo sistemático:

1. Brasil : Segurança pública : Estatísticas : Indicadores sociais 363.20981

Eliete Marques da Silva - Bibliotecária - CRB-8/9380

ESTATÍSTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA:

produção e uso de dados criminais no Brasil

Autores

Allan Ribeiro
Ana Paula Mendes de Miranda
Ana Sofia Schmidt de Oliveira
Antonio Henrique Graciano Suxberger
Bárbara Caballero
Carolina Cutrupi Ferreira
Caroline Santos
Daniel Cruz do Nascimento
Doriam Borges
Edinilsa Ramos de Souza
Eduardo Cerqueira Batitucci
Daniely Roberta dos Reis Fleury
Francisco Thiago Rocha Vasconcelos
Gerard Viader Sauret
Gustavo Camilo Baptista
Gustavo Henrique Brasil de Barros
Jacqueline de Oliveira Muniz
Jonas Sobral Moreno
Ludmila Ribeiro
Luis Felipe Zilli
Maria Cecília de Souza Minayo
Marcelo Durante
Maxwell Viana
Michel Misse
Natália Caruso Theodoro Ribeiro
Nivio Caixeta do Nascimento
Pablo Lira
Renato Sérgio de Lima
Rosane Oliveira
Samira Bueno
Thandara Santos
Túlio Barbosa
Túlio Kahn
Valéria Cristina Oliveira
Vânia Pacheco
Vasco Furtado

SUMÁRIO

APRESENTAÇÃO 8
Renato Sérgio de Lima

CAPÍTULO 1: A produção das estatísticas criminais em São Paulo e no Brasil entre 1871 e 2000 12
Renato Sérgio de Lima

CAPÍTULO 2: Convergências e divergências metodológicas das bases de dados penitenciários no Brasil 60
Carolina Cutrupi Ferreira

CAPÍTULO 3: A produção de dados sobre o sistema prisional brasileiro: dissonâncias de um sistema pouco articulado 72
Thandara Santos e Natália Caruso Theodoro Ribeiro

CAPÍTULO 4: Segurança pública nas Pesquisas de Informações Básicas Municipais e Estaduais do IBGE: uma perspectiva metodológica 86
Rosane Oliveira, Caroline Santos e Vânia Pacheco

CAPÍTULO 5: Mudar para ficar igual? A cartorialização da informação e seus efeitos na gestão da segurança pública 102
Ana Paula Mendes de Miranda e Jacqueline de Oliveira Muniz

CAPÍTULO 6: O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e seus dados de controle externo da atividade policial: quando os números passam a orientar a ação institucional 122
Antonio Henrique Graciano Suxberger

CAPÍTULO 7: Notas sobre a qualidade dos dados de homicídios no Brasil 134
Doriam Borges

CAPÍTULO 8: O apagamento racial nas estatísticas criminais 146
Daniely Roberta dos Reis Fleury, Ludmila Ribeiro e Valéria Cristina Oliveira

CAPÍTULO 9: Contribuições dos sistemas nacionais de informação do setor saúde para os estudos sobre violências e acidentes 166
Edinilsa Ramos de Souza e Maria Cecília de Souza Minayo

CAPÍTULO 10: Inteligência artificial na segurança pública: conceitos, perspectivas e desafios 178
Vasco Furtado

CAPÍTULO 11: Sobre as estatísticas criminais no Rio de Janeiro (1908-2020): uma breve história e um testemunho 190
Michel Misse

CAPÍTULO 12: Estatísticas criminais em São Paulo 202
Túlio Kahn

CAPÍTULO 13: Histórias da Coordenadoria de Análise e Planejamento SSP/SP jan 1999 a jan-2002 210
Ana Sofia Schmidt de Oliveira

CAPÍTULO 14: As estatísticas de segurança, a Fundação João Pinheiro e a gestão pública 226
Eduardo Cerqueira Batitucci

CAPÍTULO 15: Implantação do Sistema de Informação de Mortes de Interesse Policial e Pulseira de Identificação de Cadáver 236
Gerard Viader Sauret, Gustavo Henrique Brasil de Barros e Jonas Sobral Moreno

CAPÍTULO 16: Vidas salvas: metodologias de cálculo aplicadas ao Pacto pela Vida 250
Gerard Viader Sauret

CAPÍTULO 17: O que é possível saber sobre o tráfico de drogas ilícitas: intersecções entre estatísticas para as políticas de segurança pública e sobre drogas.....268
Gustavo Camilo Baptista e Nivio Caixeta do Nascimento

CAPÍTULO 18: Modernização dos modelos de policiamento: uso das estatísticas na segurança pública para além da análise dos registros de ocorrência na polícia (DF – 2015 a 2018) 282
Marcelo Durante, Allan Ribeiro, Maxwell Viana e Túlio Barbosa

CAPÍTULO 19: Informação qualificada a partir de estatísticas criminais oficiais: avanços e desafios nacionais e a experiência do Espírito Santo 298
Pablo Lira, Bárbara Caballero e Daniel Cruz do Nascimento

CAPÍTULO 20: Como se define e se contabiliza a letalidade policial no Brasil: um campo em disputa..... 310
Luís Felipe Zilli e Samira Bueno

CAPÍTULO 21: Democracia, transparência e inovação estatística como ferramentas de governança e *accountability*: O papel do Fórum Brasileiro de Segurança Pública 330
Francisco Thiago Rocha Vasconcelos

Sobre os autores 366

APRESENTAÇÃO

Sistematizar um programa de trabalho intenso e dinâmico sempre foi um grande desafio do Fórum Brasileiro de Segurança Pública - FBSP. Desde a sua criação, em 2006, a entidade tem se destacado por ser uma rede de conhecimento aplicado à segurança pública que conecta políticas públicas, estatísticas e dados e produção acadêmica e científica sobre a área. Muitas vezes na fronteira da produção de conhecimento ou, em outras ocasiões, na retomada e mobilização de olhares em torno de temas que antes pareciam esgotados analiticamente, o FBSP sempre partiu do pressuposto de que os saberes que ajudam a fazer circular são bens públicos e, enquanto tal, é necessário sempre dotá-los de máxima transparência, fidedignidade e robustez teórico-metodológica.

Nesse movimento, inovou metodologicamente ao reunir dados nacionais sobre mortes decorrentes de intervenções policiais e mortes de policiais em um mesmo plano analítico, como dois lados de uma mesma moeda. Inovou também ao criar a categoria Mortes Violentas Intencionais - MVI, que nada mais é uma categoria agregadora dos homicídios dolosos, latrocínio (roubos seguidos de morte), lesões corporais seguidas de morte, e mortes decorrentes de intervenções policiais. Hoje categoria utilizada por segmentos da mídia, da gestão pública e da Universidade, as MVI foram o recurso metodológico que conseguiu alinhar as estatísticas policiais com as de saúde ao retratar o mesmo volume e tendências de registros das duas fontes.

Foram as MVI que superaram a compreensão, inclusive na pesquisa acadêmica, que os dados da saúde seriam de melhor qualidade do que os oriundos das polícias. Hoje fica patente que são fontes com propósitos diferentes que conseguem medir de forma semelhante o fenômeno da violência letal e a opção por uma ou por outra vai depender da finalidade do estudo pretendido. Essa inovação, no entanto, é apenas uma das várias ações levadas a cabo pelo FBSP. Também é válido destacar o esforço de constituição de bases de microdados e da rede de parcerias com gestores estaduais de estatística dispostos a melhorar seus sistemas no que tange aos mecanismos de prestação de contas. Não é algo meramente burocrático ou na lógica da eficiência da operação do sistema de segurança pública. Essa dimensão, claro, faz parte do esforço, mas o norte sempre foi a ideia de fomento de mecanismos de *accountability* e prestação de contas.

Não à toa, vários temas sensíveis da agenda da segurança pública foram pautados e ampliados pela ação da entidade, a exemplo dos dados sobre racismo, violência contra população LGBTQIA+, redução de homicídios, violência de crianças e adolescentes, violência na Amazônia, condições de trabalho e carreiras da segurança pública, financiamento da área, violência sexual, assédios, radicalização política das forças policiais, entre outras. No caso, a compilação de estatísticas públicas aliada à produção de pesquisa de opinião (surveys e enquetes) sobre violência contra a mulher talvez seja um dos grandes exemplos. A violência contra a mulher é um dos temas fundamentais da agenda pública brasileira e é já bastante explorado pela sociedade, pela universidade e pelo Estado. No entanto, se isso poderia passar a impressão de que já há dados demais e por vezes pulverizados, a ação do FBSP tem servido para, exatamente, mobilizar e retomar prioridade para o tema. É a partir da ação intensa de disseminação de informações que políticas públicas são provocadas e gestores se mobilizam.

Afinal, dados não são neutros e disputam seus papéis políticos. É preciso não só os produzir ou analisar, mas fazer isso com sentido de urgência e com vistas a um projeto de mudança do quadro de violência extrema que tem sido observado no Brasil. Ou seja, o dado precisa se transformar em informação capaz de

gerar ações de múltiplos atores e instituições para mudar a realidade descrita. Dados existem e, até como subproduto da tecnologia, em grande quantidade. Mas transformá-los em informação e conhecimento; em ação e políticas públicas tem sido uma das tarefas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Porém, o tempo da incidência da política muitas vezes boicota o aprofundamento analítico e a produção de memória do que tem sido feito. Para tentar mitigar esses efeitos, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública tem editado ou coeditado diversas publicações de mais fôlego e de natureza acadêmica. O FBSP publica a Revista Brasileira de Segurança Pública desde 2007, que hoje tem sido uma das principais publicações setoriais do país e espaço para a publicação de artigos científicos de acadêmicos e/ou profissionais da área. Em 2011, o FBSP publicou, em parceria com a ANPOCS (Associação Nacional de Pós-graduação e Pesquisa em Ciências Sociais) um livro seminal para o campo de pesquisas sobre segurança pública: 'As Ciências Sociais e os pioneiros nos estudos sobre crime, violência e direitos humanos no Brasil'. Esse livro tem sido uma das referências do debate acadêmico sobre a área e tem despertado grande atenção e polêmica desde então. Uma dessas polêmicas seria a ausência, no livro, de policiais pesquisadores entre os pioneiros das Ciências Sociais. É verdade, pois o foco da publicação era circunscrever como a universidade se aproximou do tema e criou uma área específica de pesquisa. E, por esse foco, o livro repousou seu olhar nos professores e professoras que viabilizaram a aproximação entre polícias e universidade. Mas, ciente de que existiam policiais pesquisadores e gestores cuja trajetória era merecedora de destaque, em 2015, o FBSP publicou, em parceria com a Editora Alameda, a obra 'Polícia e Democracia: 30 anos de estranhamentos e esperanças', com entrevistas e relatos exclusivamente de tais policiais.

No intervalo entre esses dois livros, o FBSP publicou outra obra com análises de políticas Públicas de segurança na América Latina, em parceria com o Programa de América Latina do Wilson Center, e, em coedição com a Editora Contexto, o handbook 'Crime, Polícia e Justiça no Brasil', publicação que reuniu mais de 60 verbetes sobre os mais diferentes tópicos teóricos e metodológicos sobre tais temas. Até hoje esse livro é o maior empreendimento coletivo de sistematização de saberes sobre as diferentes abordagens teóricas e metodológicas, temas e linhas de pesquisa que conforma o campo de conhecimento que orbita em torno da segurança pública e da violência. Por fim, o FBSP publicou, em 2016, novamente com a Alameda, uma coletânea de artigos publicados na imprensa intitulada 'Narrativas em disputa: segurança pública, polícia e violência no Brasil'. São textos que ajudaram a pautar o debate público e que, juntos, permitem um olhar sobre o plano de ação da entidade e/ou dos principais temas da agenda naquele período.

E é nesta tradição que 'Estatísticas de Segurança Pública: produção e uso de dados criminais no Brasil' se insere. Há uma linha editorial que busca consolidar conhecimento acumulado e gerar sistematizações que possam servir de marcos para quem estuda e atua na área. O quinto livro editado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública reúne 20 capítulos sobre como dados criminais foram sendo produzidos e utilizados no país e conta, a partir do relato de casos e experiências práticas, como questões políticas, teóricas e metodológicas foram sendo tratadas. É um livro que serve tanto como registro sistemático histórico inédito dos papéis políticos e sociais das estatísticas criminais, quanto como descrição dos esforços feitos para que tais dados fossem insumos para a modernização da segurança pública e da atividade policial. Há muita coisa que foi feita e, se olharmos de forma comparada, veremos que o desafio maior é menos de técnicas e tecnologias, mas de agenda política. As diferentes realidades subnacionais e os ciclos de

produção e uso de dados de cada localidade vão revelar questões específicas de cada localidade, mas sugerem regularidades associadas ao modelo de organização burocrática e política do Estado brasileiro. E, ao notar isso, é importante reforçar que por mais importantes que sejam dados e pesquisas, elas só terão capacidade de incidência se estiverem embasadas em fortes lastros teóricos e em compromissos inalienáveis com o avanço do conhecimento.

São Paulo, agosto de 2022

Renato Sérgio de Lima

CAPÍTULO 1:

A produção das estatísticas criminais em São Paulo e no Brasil entre 1871 e 2000[1]

Renato Sérgio de Lima

O período de 1871 a 1968

Em geral, os estudos de sociologia, história ou, mesmo, criminologia que discutem o papel das estatísticas criminais[2] costumam focá-las a partir da crítica aos limites e lacunas existentes, bem como das dificuldades em descrever a realidade social e circunscrever seus objetos de análise daí derivados. Aqueles que se dedicam um pouco mais aos aspectos metodológicos implicados na produção de dados o fazem na tentativa de justificar sua utilização nas pesquisas, não obstante os problemas identificados (CHAMBLISS, 2001; BIDERMAN E LYNCH, 1991; ROBINSON, 1969; GRÜNHUT, 1951; MAGUIRE, MORGAN E REINER, 1997; FAUSTO, 2001; PAIXÃO, 1982; JOÃO PINHEIRO, 1987; BESSON, S/ANO). As estatísticas refletem bem ou mal uma prática repressiva que tem uma relação complexa com a 'criminalidade real' ou mesmo com o crime tal como definido nos códigos [...]" (FAUSTO, B. 2001, p. 30).

Neste capítulo, entretanto, pretende-se uma dupla abordagem das estatísticas criminais. De um lado, concorda-se com a proposta de Boris Fausto e acredita-se que, mais do que descrever com exatidão o real, as estatísticas sobre crime e criminalidade falam dos mecanismos de controle social, de seus olhares, da sua organização e de seus pressupostos político-ideológicos e, portanto, ressalta-se a importância de se reconstituir, a partir dos dados e documentos disponíveis, a história política da produção dessas estatísticas em São Paulo e, em alguns casos, no Brasil. Por outro lado, a principal preocupação aqui contida é com a forma como os dados foram assumidos pelas instituições que os produzem. Se estivermos falando de mecanismos político-ideológicos, temos, assim, de investigar como esses processos foram traduzidos para práticas cotidianas e burocráticas de controle quantitativo e vigilância da população e se elas se mantêm válidas com o decorrer do tempo. Em outras palavras, temos de pensar o lugar das estatísticas na gestão das instituições que as produzem e, ao mesmo tempo, o que os dados revelam em termos de categorias e classificações da criminalidade, controles públicos existentes e papéis exercidos por atores e instituições na conformação de situações políticas. E é nessa perspectiva que o material disponível será analisado.

Algumas referências históricas

As primeiras referências e utilizações sistemáticas de estatísticas criminais, no Brasil, que foram identificadas, remontam aos anos da década de 1870 e correspondem ao período de burocratização, especialização e institucionalização do controle social, já fortemente influenciado pelos ideais liberais e pelo universo do direito (ADORNO, 1988)[3]. Naquele período, foi promulgada a Lei 2033, de 20 de setembro de 1871 (regulamentada pelos Decretos 4824, de 22 de novembro do mesmo ano, e 7001, de 17 de agosto de 1878), que reformou a legislação existente até então e criou as figuras dos chefes de polícia, delegados, subdelegados e lhes atribuiu funções judiciárias, inclusive a de formar a culpa e pronunciar em todos os crimes comuns, separando a polícia do judiciário, estabelecendo regras para a prisão preventiva, extensão da defesa no sumário da culpa, do *habeas corpus* e, em especial, criou a figura do Inquérito Policial.

A regulamentação dessa lei, no que diz respeito especificamente às estatísticas, foi feita por meio do Decreto no. 7.001[4], de 17 de agosto de 1878, e precisou de 83 páginas para detalhar todas as possibilidades de variáveis e cruzamentos necessários ao atendimento da demanda do governo imperial. Esse último

decreto faz distinção entre estatísticas policiais e judiciais e, dentro dessas últimas, caracteriza as estatísticas como criminal, civil, comercial e penitenciária. Entre os informantes indicados para fazer cumprir essa legislação, destacam-se os chefes de polícia[5] da Corte e das Províncias, que teriam a incumbência de preparar os mapas gerais de estatística policial e encaminhá-los aos secretários de justiça e Presidentes de Província que, posteriormente, deveriam, juntos, enviá-los, até dezembro de cada ano, ao governo Imperial.

Isso fica explícito no Artigo 25, do Decreto nº 7.001, que determina que "os mapas gerais serão acompanhados de um relatório especial em que os chefes de polícia, os presidentes de províncias e o diretor geral da Secretaria de Justiça, comparando e apreciando as cifras constantes dos mesmos mapas, farão as considerações que julgarem convenientes sobre o estado moral da população e a administração da justiça". Os dados apresentados por Fausto (2001, p. 23-24), coletados em grande parte exatamente desses Relatórios, confirmam a constatação de que, em especial, os chefes de polícia estavam preocupados em fornecer informações de gestão e, o mais importante, prestar conta de procedimentos e ações até então empreendidas e que tinham no controle social o seu objetivo maior.

Significa que existia uma obrigação sistemática de prestação de contas que ultrapassava a dimensão meramente estatística e a relacionava a mecanismos de gestão e monitoramento de políticas. Em outras palavras, os padrões de policiamento e controle social estavam, de alguma forma, predefinidos, cabendo ao chefe de polícia executar, por certo com grande discricionariedade e centralidade, a política do Império, como, por exemplo, a intervenção pontual em relação aos "mendigos estrangeiros". O foco era o imigrante e, mais especificamente, o imigrante pobre. Em seu livro, Fausto demonstra que a polícia da província de São Paulo mantinha controle sobre situações de desordem e crimes, incluídas as prisões, e tinha como alvo de sua vigilância grupos específicos da população. Assim, percebe-se o uso do aparelho policial para o controle social de camadas da população e detecta-se o olhar enviesado que filtrava quem deveria ser ou não "cliente" das agências encarregadas da segurança e da justiça (FAUSTO, 2001, p. 24).

Já a atribuição de produzir estatísticas judiciais estava pulverizada pelos vários atores institucionais e estava dividido conforme a seção dos dados, ou seja, os dados criminais eram responsabilidade, na corte, do Secretário de Justiça e, nas províncias, dos seus presidentes; as estatísticas civil e comercial eram incumbência do governo na corte e dos presidentes de província; a estatística penitenciária era atribuição dos chefes de polícia, que, inclusive, podiam exigir dos juízes, delegados e administradores prisionais as informações parciais necessárias ao mapa geral, conforme o Artigo 22, do decreto em referência – a figura do chefe de polícia tem destaque na organização das instituições de segurança e justiça no Brasil daquele período.

Essa dispersão, ainda utilizando como referência a obra de Boris Fausto, permite constatar que os dados estatísticos sobre o movimento policial e prisional são mais abundantes e sistemáticos do que os do movimento judicial. Enquanto Boris Fausto (2001) conseguiu reunir, por meio dos relatórios dos chefes de polícia alguns quadros estatísticos, as informações judiciais utilizadas por esse autor tiveram de ser, por ele mesmo, compiladas diretamente dos registros individuais constantes nos vários processos criminais analisados. Mesmo previstos na legislação, os mapas gerais de estatísticas judiciais parecem ter se perdido nos meandros das instituições. Esse é um fenômeno persistente e, como veremos mais abaixo, ainda ocorre na atualidade.

Ressalta-se, ainda, um ponto importante no debate sobre a questão racial: a única referência feita aos negros na legislação das estatísticas criminais do Império está no modelo 23, do Decreto nº 7.001, e solicita dados sobre julgamentos realizados pelos juízes de direito, segundo a condição do réu, ou seja, se livre ou escravo. As questões relativas à gestão da propriedade e do governo parecem estar mais representadas entre as preocupações dos legisladores daquele período. Uma possível explicação, entretanto, é apresentada por Maria Luiza Ferreira de Oliveira (2005, p. 1-5), que vem estudando as origens e desdobramentos das revoltas do Ronco da Abelha, também chamada de Guerra dos Marimbondos. Segundo essa autora, tais revoltas mobilizaram a população não branca de Pernambuco (localidade de Pau D'Alho, em especial), Paraíba, Alagoas, Ceará, Sergipe e Minas Gerais contra os decretos de 1851, que instituíam o "Censo Geral do Império" e o "Registro Civil de Nascimentos e Óbitos", pois os não brancos acreditavam que os decretos tivessem o objetivo de "reduzir à escravidão a gente de cor" e, por conseguinte, seria um instrumento de controle demográfico e econômico da população, na medida em que o censo previa a regularização do registro civil, antes registrados pela Igreja Católica, em livros eclesiásticos, de acordo com a condição escrava ou livre do indivíduo. Pelo novo sistema, o juiz de paz seria o responsável pelo registro e não haveria mais divisão de livros para escravos e livres.

Num período de crise de mão de obra, do fim do tráfico de escravos e deslocamento de mão-de-obra para províncias com maior dinamismo econômico, ser registrado como "negro" era visto, além da dimensão do preconceito socialmente construído, como altamente arriscado e existia o temor da "reescravização". Dessa forma, diante das revoltas, o governo Imperial optou, contrariamente a outros conflitos, em não reprimir violentamente as revoltas e, desde então, o atributo racial e de cor da pele desaparece dos documentos oficiais. As razões desse movimento ainda não estão claras para os historiadores[6], mas ajuda a contextualizar a análise do material pesquisado, ainda mais pelo fato de terem sido iniciadas contra projetos que tinham nas estatísticas um fator de controle social chave[7].

Os decretos do Império revelam que o legislador estava, talvez, influenciado pelo ideário do Estado iluminista, dominado pela intenção planificadora e providencialista (HESPANHA, 1995, p. 66), chegando a especificar 59 modelos diferentes de formulários de coleta de dados e regular prazos de apuração e retificação das informações. Para cada situação, havia uma orientação específica. Ao que tudo indica, o Decreto nº 7.001 constitui parâmetro de todas as estatísticas policiais, criminais e penitenciárias produzidas no Brasil a partir de então (o que contar, como contar, entre outros). Sua leitura indica, entretanto, uma preocupação com o monitoramento estrutural do volume e movimento do crime e da criminalidade. O acompanhamento conjuntural não estava imediatamente contemplado entre as preocupações nele presentes e, por conseguinte, aumentava, mesmo que indiretamente, o poder dos chefes de polícia e dos demais operadores da justiça, deixando-os livres para selecionarem os casos que seriam classificados nas grandes categorias das estatísticas.

Não obstante essa profusão de modelos e variáveis, no livro de Boris Fausto, há uma citação que dá pistas segundo as quais o legislador do decreto 7001 não conseguiu contemplar todas as possibilidades de classificação dos fatos objeto de atenção policial e/ou judicial e caiu na mesma armadilha classificatória que se mantêm até hoje, qual seja, a dificuldade em se associar categorias penais (tipo de crimes monitorados) com aspectos de *modus operandi* (local, data, meio empregado, entre outros). Na página 58, o autor explica que, até 1907[8], os Relatórios dos chefes de polícia agregavam dados de crimes contra o patrimônio na categoria "gatunagem" e que, a partir desse ano, foram desagregadas de acordo com os tipos penais de

"furto" e "roubo" (FAUSTO, 2001, p. 58). No modelo 2, anexo ao Decreto nº 7.001, existe a divisão entre crimes contra as pessoas e contra os bens, mas nenhum detalhamento dessas grandes categorias.

É possível desprender da análise do decreto uma orientação tácita para que dados sobre crimes estivessem sob a responsabilidade da justiça, na medida em que era a responsável pela decisão se um fato social era crime e sob qual tipificação penal seu autor seria acusado. Cabia à polícia uma função de vigilância, controle das desordens e apuração de fatos que pudessem informar a justiça sobre o eventual cometimento de crimes, mas existia a crença de que era na esfera judicial que os números criminais poderiam ser melhor conhecidos[9].

A pesquisa documental identificou um aparente paradoxo que vale ser descrito, pois cria uma espécie de bifurcação na produção de dados e parece ser uma das causas dos fenômenos observados ao longo de todo o século XX, e que, por sua vez, provocam tensão entre, de um lado, as instituições de segurança e justiça e, por outro, as agências públicas de produção de dados (IBGE, Seade, entre outras). De acordo com os dados coletados, no mesmo ano da separação de funções entre atividades policiais e judiciais, o Decreto no. 4.676, de 14 de janeiro de 1871 (ampliado pelo Decreto nº 9.033, de 6 de outubro de 1883), cria uma Diretoria Geral de Estatísticas e a subordina à 3ª Diretoria da Secretaria dos Negócios do Império, que passará a ser a responsável pela produção de dados estatísticos do Império e, com isso, ao menos formalmente, há a transferência de atribuições do Ministério da Justiça para essa nova instituição.

Note-se que as datas tanto da publicação da legislação inicial quanto dos seus atos regulatórios são simultâneas àqueles criados em torno dos chefes de polícias e das secretarias de justiça. O primeiro ato data de janeiro de 1871 e determina que estatísticas policiais devem ser produzidas pela nova Diretoria Geral de Estatísticas, subordinada à Secretaria dos Negócios, espécie de Casa Civil atual. Logo em seguida, em setembro desse mesmo ano, é publicado decreto que regulamenta as funções policiais e judiciais, sem, no entanto, detalhar as atribuições na esfera da produção de estatísticas. Até talvez em razão de brechas de competência criadas, em 1878, sete anos mais tarde, a Secretaria de Justiça do Império (Ministério da Justiça) faz publicar o Decreto nº 7.001 e deixa explícitas as atribuições dos operadores da justiça em relação às estatísticas e aos destinatários das informações. Logo em seguida, em 1883, a Secretaria dos Negócios aumenta as atribuições da Diretoria Geral de Estatísticas e reforça que, para todos os efeitos legais, é missão dessa diretoria coletar dados sobre crimes e criminosos.

Em termos comparativos, chama a atenção o fato de que a tentativa de transferência de responsabilidade pela produção de estatísticas criminais do Ministério da Justiça para a Diretoria Geral de Estatística ocorrer no mesmo período em que se considera o início regular do acompanhamento das estatísticas criminais norte-americanas pelo Bureau do Censo daquele país. Como já visto, para Robinson (1969, pp. 12-37), foi com o Censo de 1880 que as estatísticas federais dos EUA passaram a incorporar sistematicamente a questão criminal. O autor cita a influência francesa para os EUA e descreve o processo de transferência, ou melhor, apoderamento das estatísticas criminais pelo Bureau do Censo dos EUA. Ao que parece, a consolidação do positivismo empiricista típico desse período foi irradiada a partir da França e encontrou, quase que simultaneamente, eco nos Estados Unidos e no Brasil. A quantificação da realidade passa a ser vista como modelo de gestão do Estado e do governo. Todavia, os operadores da justiça já estavam influenciados pelo positivismo, constituindo, por conseguinte, não somente a ampliação do conhecimento, mas, ainda, todo um campo de disputas e jogos de poder.

Voltando ao caso brasileiro, há, portanto, um campo de conformação de uma política criminal baseada no direito penal como modo de resolução dos conflitos sociais (DIAS NETO, 2005). Essa hipótese ganha força com a descrição do rol de atribuições na área criminal da Diretoria Geral de Estatísticas, que impressiona pela vontade de esquadrinhamento das várias esferas e dimensões da questão do crime da criminalidade. De acordo com Decreto no. 4.676, em seu Artigo 5º, parágrafo terceiro, itens de 5 a 7, a nova Diretoria Geral de Estatísticas e não mais o Ministério de Justiça será responsável por dados sobre "o número dos crimes perpetrados em cada ano, o dos criminosos presos, o dos processos instaurados, o das sentenças de pronúncia e de não pronúncia e dos julgamentos criminais; o número de prisões, cadeias, presídios, casas de detenção e de correção, e o número de presos classificados em simples detentos, presos correcionalmente, presos em processo, pronunciados e sentenciados, e estes divididos segundo a natureza a gravidade da pena; o número de conciliações realizadas e o das não realizadas em cada ano, o número de causas de pequeno valor julgadas pelos juízes de paz; o número das causas cíveis distribuídas em cada termo; o número das causas cíveis julgadas em cada um dos juízos e dos tribunais da 1ª e da 2ª instância; e o número de recursos de revista distribuídos e julgados no Supremo Tribunal de Justiça". Para cada conjunto acima descrito, a Diretoria Geral de Estatística deveria coletar dados desagregados por lugar (províncias, municípios e paróquias), por tempo (dias, anos e meses), entre outros.

Também nessa legislação, o monitoramento conjuntural da criminalidade não estava contemplado. Já a preocupação da pesquisa estrutural, típica das propostas de administração pública que deram origens aos Censos, está presente ao prever que a cada dez anos serão produzidos mapas decenais de tais informações e, ainda, que as estatísticas deveriam descrever a situações dos recursos humanos e materiais disponíveis. Ao invés de eleger cargos específicos para serem os informantes dos dados (chefe de polícia, entre outros), o que o Decreto no. 4.676 determina, entre os seus artigos 10º a 12º, é que todos os funcionários públicos, independentemente de sua vinculação funcional (provincial, municipal ou do império) deverão remeter cópia dos registros de suas ações, num movimento de centralização absoluta e de uma tentativa de manter rígidos controles sobre as várias esferas de governo.

Tal movimento é condizente com o espírito de controle pretendido pelo Imperador, e, na prática, muito difícil de ser implementado, pois, em maior ou menor grau, poderia ser lido como a subordinação das políticas locais aos critérios definidos pelo Imperador para o funcionamento da Diretoria Geral de Estatística e, com isso, sobre como deveria ser observado cada um dos fenômenos quantificados. Em outras palavras, a proposta da Secretaria dos Negócios estava, como seria esperado, mais preocupada em garantir a posição de poder do Imperador, fazendo valer sua autoridade, ainda mais que a ampliação das atribuições da Diretoria Geral de Estatística ocorreu seis anos antes da Proclamação da República e já sob o ambiente de contestação política do Império.

Paradoxalmente, não existe, ao menos no texto principal dessa legislação, nenhuma referência sobre critérios, classificações e instrumentos de coleta primária de dados e, talvez, isso tenha sido pensado como estratégia de contornar possíveis resistências políticas, na medida em que, com o passar do tempo, a linguagem das estatísticas foi se padronizando em direção às tipificações previstas no Código Penal e, ainda, os decretos oriundos da Secretaria de Justiça eram minuciosos na forma de organizar as informações.

Afinal, mesmo obrigados a remeterem dados estatísticos à Diretoria Geral de Estatísticas, eles primeiramente as encaminhavam aos seus superiores imediatos, por meio dos Relatórios Especiais criados pelo Decreto

nº 7.001, dando pistas sobre uma preocupação hierárquica de manutenção de posições de poder e, ao mesmo tempo, de definição de uma agenda de ações. Ao controle estatístico caberia, tão somente, o acompanhamento dos resultados das decisões políticas sobre quem e como deveria ser objeto das instituições de justiça.

Em resumo, o que se está descrevendo é o movimento de duas secretarias, motivadas por uma vontade de esquadrinhamento da realidade típica de um determinado momento histórico que alia teses iluministas, práticas burocráticas patrimonialistas e influências da quantificação positivista em tentar monitorar as ações da área de segurança e justiça. De um lado, a Secretaria de Justiça fazendo valer a vinculação formal da área entre as suas atividades, de outro, a Secretaria dos Negócios, influenciada pelo movimento de quantificação da realidade, tentando reforçar a posição de poder do Imperador e do seu secretário. Os conflitos das legislações estariam indicando disputas pelo controle das organizações policiais e judiciais que, em conjunto com os militares, terão papel fundamental na conformação da vida política do Brasil[10].

Assim, localiza-se um possível ponto de tensão e que parece informar todos os desdobramentos até a atualidade e que dão conta de mediar a relação sobre quem pode ou não produzir e/ou ter acesso aos dados existentes; sobre as esferas de poderes e instâncias de governos responsáveis pela definição dos parâmetros de classificação adotados pelas estatísticas criminais; e, mais, sobre como são executadas e controladas as políticas de segurança pública a partir de então. Seja como for, esse seria um primeiro indício daquilo que este texto trabalha como sendo um descompasso entre produtores e usuários de estatísticas.

Aqui, teríamos para as estatísticas criminais o início de um fenômeno que Nelson Senra (2000) chama de distinção entre os tempos de oferta e a demanda por informações, ou seja, um hiato entre aquilo que os planejadores de estatística desejam e imaginam como o ideal e o que os produtores dos registros administrativos que servem à compilação estatística fornecem e/ou publicizam. De um lado, os profissionais das agências/setores responsáveis por estatísticas tendem a ampliar o leque de situações monitoradas e refinar, cada vez mais, técnicas de mensuração e controle. Por outro lado, os produtores e/ou executores das políticas monitoradas ficam preocupados em produzir os dados necessários à operação do cotidiano de suas ações, relegando, como vimos, o debate sobre conteúdos dos dados para outras dimensões da lógica burocrática. Seriam duas posições antagônicas e que disputam um objeto pela sua capacidade de ser contado ou, ao contrário, pelas suas individualidades intrínsecas, ou seja, disputas sobre o que contar e/ou quantificar e se faz sentido proceder dessa forma (HAGGERTY, 2001).

Os dados do século XX

Num salto histórico, as estatísticas criminais do início do século mostram-se influenciadas, provavelmente, pelo intenso processo de transformação econômica do início do período republicano e pela constituição de esforços para isolar a tomada de decisões públicas de pressões sociais. Pautado por políticas públicas higienistas, de urbanização do país e de "civilização" dos costumes da população[11], esse movimento é caracterizado pela constituição de "anéis burocráticos" que resultam num quadro de insulamento da máquina administrativa e no estabelecimento de relações privadas entre burocracia estatal e setores econômicos e empresariais (CARDOSO, 1975), pelas quais, acentua-se a falta de controle público do poder. A "arte de governar" fica restrita a determinados segmentos sociais, que, no caso do sistema de

justiça, eram os operadores do direito e eles é que avocarão a legitimidade para pensar o funcionamento das instituições. O segredo ganha o seu arcabouço institucional por meio da defesa da especialização e as categorias utilizadas na produção das estatísticas indicam a permanência do direito penal como chave para a resolução de conflitos sociais e reforço de desigualdades.

Não obstante, no plano dos atores institucionais, as estatísticas revelam nesse período a continuidade das disputas pela definição das regras de classificação e contagem de crimes e criminosos e, em sentido contrário, uma tentativa de institucionalização e sistematização da produção, talvez como subproduto da entrada de outras instituições (IBGE, Gabinetes de Identificação, entre outros) no cenário da área. Com isso, parece haver tentativas de conciliação entre as várias instituições interessadas em produzir e utilizar estatísticas. O mais interessante nesse processo é a subordinação do Departamento de Estatística encarregado de produzir tais dados ao Ministério da Justiça e, ao mesmo tempo, o esforço de vinculação dos seus parâmetros classificatórios às decisões do Conselho Nacional de Estatística, indicando a preocupação com a coordenação da produção de dados diante do pacto federativo. Esse seria um mecanismo de dirimir os conflitos interpretativos entre os vários produtores de dados e discutir os conteúdos e pautas políticas a serem monitoradas, mas também trará novas questões ao campo.

O contexto do início da República significou, também, a mudança do foco no controle social e demandou alterações nos conteúdos dos dados coletados. A questão racial é um exemplo que sintetiza bem esse ponto. A legislação subsequente, ao contrário, toma o crime e o criminoso como aquela tipificada nos Códigos Penais e, ao que tudo indica, interage com o ambiente político ideológico pós-abolição da escravidão e que toma o negro como fonte de temor e insegurança, tendo na ideologia da tutela um dos seus pilares. No que diz respeito à produção de dados, o conceito "raça" surgiria pela primeira vez num levantamento estatístico brasileiro em 1872, no Recenseamento Geral do Brasil, subdividido em classificações da população por cor da pele (preto, pardo, branco, índio), mas somente seria tomado como parâmetro de classificação populacional pela polícia no século XX (MATTOS, 2000, p. 58).

As propostas de classificação dos indivíduos autores de crime começam a incluir o recorte racial para além da dicotomia nacional e estrangeiro e, por conseguinte, reconhecer a existência de uma ideologia racial que, mesmo após a escravidão, faz com que a cor das pessoas tenha algum significado (GUIMARÃES, 1995, p. 2002), ainda mais quando associada a clivagens de natureza socioeconômica e políticas. Em artigo anterior (LIMA, 2004, pp. 60-62), discuto como essa concepção do negro como indivíduo perigoso e, portanto, merecedor da atenção policial e judicial tem entre as suas raízes explicativas, muito provavelmente, a compreensão dos negros como inferiores biológica e culturalmente aos brancos.

Segundo a discussão feita no artigo, essa tese foi mais forte exatamente no final do século XIX e início do século XX, quando os formulários estatísticos começaram a conter a variável "cor". A afirmação de Oliveira Vianna[12], feita em 1920 para um estudo sobre categorias de classificação estatística e ao comentar as diferenças que localiza no interior da raça negra, é categórica e resume bem tal concepção. De acordo com esse autor, "(...) *os seus representantes [negros] não possuem todos a mesma unidade morphologica, nem a mesma mentalidade; ao contrário, variam mais ou menos sensivelmente num e noutro sentido, apresentando-se, às vezes, como nas duas raças inferiores, a negra e a vermelha, typos de tão acertada diversidade somatica e psychologica, que dir-se-iam provindos de raças inteiramente distinctas e inconfundiveis*" (OLIVEIRA VIANNA, grifo meu, *apud* LIMA, 2004).

Ainda segundo Oliveira Vianna, a inferioridade negra é justificada com um argumento que hoje é visto como criminoso e que soa anacrônico e mesmo inaceitável. Para o autor, "*não só a potencialidade eugenistica do Homo Afer é reduzida em si mesmo, como, posta em funcção de civilização organizada pelo homem da raça branca, ainda mais reduzida se torna. O negro puro nunca poderá, com effeito, assimilar completamente a cultura aryana, mesmo os seus exemplares mais elevados: a sua capacidade de civilização, a sua civilizabilidade, não vae além da imitação, mais ou menos perfeita, dos habitos e costumes do homem branco. Entre a mentalidade deste e a do homem africano puro há uma differença de estructura, substancial e irreductivel, que nenhuma pressão social ou cultural, por mais prolongada que seja, será capaz de vencer e eliminar* (...)" (OLIVEIRA VIANNA, *apud* LIMA, 2004). Dessa forma, o perigo seria resultado de uma múltipla combinação de fatores e é possível pensar, a título de hipótese, que em um ambiente de então recente abolição da escravidão, essa concepção implicaria a justificativa moral para manter as estruturas das agências de controle social na defesa dos interesses até então constituídos e a precaução contra eventuais ações "incivilizadas" das raças "inferiores".

Nesse processo, uma brecha formal estava criada, e a percepção da existência de critérios sobre quem e onde seria objeto da Justiça Pública implicava o reforço do reconhecimento de indivíduos "superiores" ou "inferiores". O funcionamento da Justiça tinha sido pensado apenas para parcela da população e nem a incorporação de todos os habitantes num regime jurídico único e a retomada do poder exclusivo de polícia pelo Estado, frutos dos debates republicano e abolicionista, não conseguiram alterar o quadro de princípios que organizava o modelo burocrático do sistema de justiça (LIMA, 2004, pp. 61-62).

Em reforço a essa tese, e saindo da esfera penal, o Código Civil Brasileiro, vigente até 10 de janeiro de 2003, foi elaborado no final dos anos 10 do século XX, e embutia valores sobre formas de organização social. Questões sobre casamento, pátrio poder, contratos e outros assuntos fundamentavam-se no pressuposto de que determinados segmentos da população deveriam ser "tutelados" seja pelo Estado seja pelo chefe de família, cujo símbolo é, exatamente, o homem maior e branco. Nessa chave, a imagem do Estado como "pai repressor" teria o suporte na visão de como deveria ser a educação e a transmissão de valores da sociedade. Assim, mulheres, crianças e adolescentes, indivíduos com problemas físicos e/ou mentais, bem como toda sorte de indivíduos que poderiam merecer a atenção especial do Estado, via gestão filantrópica da pobreza urbana (ADORNO, 1990), seriam alvo das agências de controle social e, por conseguinte, justificaria o esquadrinhamento da população por meio de agregados estatísticos que contemplassem tais divisões e classificações.

O funcionamento desigual do sistema de justiça, constatado em diversos estudos (ADORNO, 1995; KANT DE LIMA, 1995, 2000) tem na permanência do modelo burocrático do início do século XX e na visão da necessidade da "tutela" componentes fundamentais para a sua explicação e para a reificação do exercício não equânime do poder. Vera Telles (1992, p. 40) indicará, inclusive, ao falar da esfera do mundo do trabalho e da previdência no Brasil, que "a definição de justiça social como tarefa do Estado tem por efeito neutralizar a questão da igualdade numa lógica perversa em que as desigualdades são transfiguradas no registro de diferenças sacramentadas pela distribuição diferenciada dos benefícios, invisibilizando a matriz real das exclusões". Se assim o é, o funcionamento desigual do sistema de justiça é invisibilizado pelas práticas cotidianas e as estatísticas criminais tendem a seguir o mesmo trajeto.

A partir da década de 1930, o documento que melhor traduz as disputas entre os atores envolvidos e o interesse político despertado pelas estatísticas criminais é aquele que, em 1941, foi incorporado ao Código

de Processo Penal – CPP como modelo para a produção de dados da área no País. Trata-se do Boletim Individual – BI, previsto no Artigo 809, do referido Código, e regulamentado pelo Decreto no. 3992, de 30 de dezembro do mesmo ano. Assim, o debate sobre estatística criminais, travado no âmbito do Conselho Nacional de Estatísticas e contado por intermédio da descrição de algumas das suas resoluções, indica que a história desse documento pode ser vista como a história da área de estatísticas criminais no Brasil até meados de 1980, não obstante existirem linhas paralelas de produção e uso de dados por parte das instituições de justiça criminal que convergem, quase todas, para a dimensão burocrática de gestão do cotidiano, deixando a dimensão do controle público do poder quase como uma não-questão até os anos 90, quando o amadurecimento da agenda de direitos humanos no país forçou a incorporação do debate sobre disponibilidade e confiança dos dados policiais.

Tais boletins foram criados para integrar a apuração de estatísticas criminais, policiais e judiciais e estavam organizados numa perspectiva longitudinal, com o espírito da legislação brasileira de entender o funcionamento das instituições de segurança e justiça como inserido num fluxo contínuo e, por conseguinte, como constituintes de um sistema. Os BIs, como ficaram conhecidos, também significaram uma tentativa de articular as organizações de segurança e justiça e as instituições de produção de estatística, numa terceira via à situação existente nos anos anteriores e, mais, trazer um novo ator à cena, qual seja, os Gabinetes e/ou Institutos de Identificação, responsáveis por controlar os antecedentes criminais de cada indivíduo.

Espínola Filho (2000), destoando das demais publicações da área de direito voltadas a comentar o Código de Processo Penal[13], faz um longo comentário sobre o Artigo 809, do CPP. Nele, o autor citado conta que logo após a publicação do CPP e de seu Decreto regulatório, o Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça, por intermédio da sua seção Policial Judiciária, organizou e aprovou um sistema de mapas gerais que pudesse ser adotado pelo Conselho Nacional de Estatística em todas as Unidades da Federação e, por conseguinte, viabilizasse o cumprimento dos dispositivos que criaram os BIs.

Mônica Duarte Dantas (2001) localiza que, em 16 de dezembro de 1936, foi aprovada, pela resolução nº 1, o regimento da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística (criado pelo decreto no. 1200, de 17 de novembro de 1936), cuja atribuição principal deveria ser a propositura de medidas para otimizar e viabilizar a realização de estatísticas no território brasileiro, bem como sua posterior divulgação, incluídas várias áreas de atuação do Estado. Já a Resolução nº 7 da Assembleia, de 30 de dezembro de 1936, determinava a distribuição, em cinco setores, das investigações, cadastros e levantamentos estatísticos a serem realizados no país, tanto em âmbito nacional quanto regional e definia que caberia ao Setor de Diretoria de Estatística Geral do Ministério da Justiça, entre outras incumbências, gerir as estatísticas dos chamados “Crimes e Contravenções”.

Percebe-se, portanto, que houve uma mudança de estratégia e as estatísticas criminais foram centralizadas no Ministério da Justiça que, para tanto, criou um órgão a si vinculado, mas cujos parâmetros classificatórios e metodológicos eram os do Conselho Nacional de Estatísticas. Esse movimento pode ter sido influenciado pelas tensões institucionais do período anterior, mas também pode ter sido efeito das Missões Francesas que vieram a partir de 1906 ao país ajudar na organização e profissionalização da administração pública e é bem provável que estivessem influenciadas pelo pensamento presente nas estatísticas daquele país e que discutia a validade, a racionalidade e a legitimidade de tais dados (FERNANDES, s/ano; GRUNHUT, 1951; DESROSIÈRES, 1998, pp. 147-166).

O movimento de centralização das estatísticas criminais coincide com o momento macropolítico do Brasil, que viu fortalecida a esfera federal, em detrimento das unidades da federação. Foi nesse período que Getúlio Vargas começa a "desmontar" a política regional que garantia o poder compartilhado entre São Paulo e Minas Gerais. Nesse sentido, concentrar as estatísticas criminais no Ministério da Justiça era, também, uma forma de apoderar-se dos instrumentos burocráticos que poderiam garantir a força da União no pacto federativo. Os estados serão substituídos pela União no papel de fornecer estatísticas como insumos ao desenho de políticas criminais. Seria essa a tradução burocrática dos movimentos políticos do período do Estado Novo e que, ao flertar com o fascismo e com a defesa de interesses nacionalistas, tinham o objetivo de garantir o rígido e centralizado controle do poder para fazer frente às pressões socioeconômicas advindas da Segunda Guerra.

Nesse ambiente, a Resolução do CNE de número 20, também do dia 30 de dezembro de 1936, regulava a constituição e funcionamento do corpo de consultores técnicos do Conselho Nacional de Estatística, propondo sua organização em 26 seções e 6 representações - sendo as seções XXI e XXII, respectivamente "Estatística Policial" e "Estatística Judiciária" -, aos quais competia, segundo o artigo 2º da referida resolução, apresentar à Assembleia Geral ou à Junta Executiva Central, quando aquela não estiver funcionando, sugestões referentes ao aperfeiçoamento da estatística na secção da referida especialidade. No ano seguinte, em 17 de julho de 1937, foi aprovada a Resolução nº 53, que determinava a tomada de providências quanto aos serviços de estatística policial e criminal, ou como escrito em seu artigo 1º, "As juntas Executivas solicitarão, dos governos respectivos, a criação de serviços de estatística policial e a reorganização dos já existentes, desde que ainda não estejam em boas condições de eficiência".

Ao que tudo indica, o Conselho Nacional de Estatísticas empreendeu esforços para reproduzir nas unidades da federação o modelo federal de vincular os órgãos ou unidades de estatísticas de Ministérios e demais órgãos da administração às suas resoluções e determinações. Outra constatação daí derivada é que, para o Conselho, as estatísticas eram matéria afeita à esfera federal e, por conseguinte, cabia a ele regular a atividade em todo o país. Nesse jogo de competência, vale pensar que os Códigos Penal e de Processo Penal, da década de 1940, criam ruídos nessa vinculação, pois subordinam a matéria penal à competência das Unidades da Federação, cabendo a elas a administração da segurança e da justiça. Nesse sentido, muitas vezes, o envio de estatísticas criminais poderia ser lido com ingerência do governo federal nas políticas estaduais. Trata-se de ruídos no pacto federativo e que diluem a possibilidade da coordenação dos dados via discussão de parâmetros sobre o que é contado e apurado, mas que revelam as opções políticas do período.

Em termos de informações produzidas, em 18 de julho de 1938, a Assembleia propunha aos estatísticos brasileiros, em sua resolução de número 73, o estudo das teses oferecidas à 1a Conferência Nacional de Estatística "que forneceram as diretrizes práticas para a organização [...] das atividades do Instituto [Brasileiro de Geografia e Estatística]". Ao fim das teses, anexas à Resolução, propunha-se a adoção, ao menos, do esquema então apresentado, contando 29 capítulos, cada qual versando sobre um tipo de estatística. No caso, o Capítulo XXI, sobre "Criminalidade e Suicídios", determinava a realização de estatísticas sobre "1. - Crimes cometidos, por distritos (segundo a natureza dos crimes e a condição dos autores) – 2. Suicídios e tentativas de suicídio, segundo a condição dos autores e o meio utilizado"; o capítulo XXVI, "Polícia e Repressão", sugeria a "Apreciação geral da situação do município quanto aos serviços de polícia e repressão. – 2. Organização do aparelho policial local. – 3. Força policial destacada no município e sua distribuição – 4.

Prisões, seus característicos, capacidade. Detentos existentes e sua classificação; e, finalmente, o capítulo XXVII, "Justiça", determinava que as apurações versassem sobre o "Aparelho judiciário existente no município – 2. Movimento forense federal – 3. Movimento forense estadual".

Nota-se que, em comparação ao Decreto no. 4676, de 1878, os dados dos anos 30 dão um pouco mais de destaque ao fato criminal em si, deslocando, ao contrário dos oitocentos, o foco para as polícias, ou seja, identificando nelas uma fonte importante para as estatísticas criminais. O adjetivo "criminais" também passou a ser acrescido para os dados policiais e, simbolicamente, esse momento pode ser visto como o reconhecimento das polícias como integrantes do sistema de justiça criminal previsto na legislação penal brasileira, num movimento que se aproxima do cenário internacional e, ao mesmo tempo, aumenta a centralidade do executivo sobre o que se contar, talvez explicando o maior nível de opacidade do Poder Judiciário.

Além disso, uma outra mudança parece ter alterado profundamente o funcionamento das organizações policiais e de justiça no que diz respeito às estatísticas, qual seja, a área de estatística foi anexada, nos âmbitos federal e estadual, aos serviços de identificação criminal, que ganharam força nesse período com a ampliação da identificação individual por meio de métodos científicos[14]. Daí em diante, tais gabinetes foram crescendo em importância e passaram a contar com o apoio das instituições de justiça criminal. Em 1941, o CPP, formaliza a obrigatoriedade da identificação criminal e, em São Paulo, o Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt passa a ser o responsável pela área.

Constata-se que, ao contrário do que se imaginou quando do início da pesquisa histórica, não foram localizadas referências ao universo da medicina legal como referência para a produção e o uso de estatísticas criminais segundo característica físicas e/ou biográficas. Em consequência dessa vinculação das estatísticas à identificação criminal, os institutos de identificação passaram a ser os responsáveis pelos Boletins Individuais[15]. Na linha proposta por Haggerty (2001), a transferência das estatísticas para os Institutos de Identificação pode ser tomada como uma tática na disputa das duas concepções sobre o papel das estatísticas acima descritas. Em outras palavras, os operadores da justiça, ao transferirem essa responsabilidade para os Institutos de Identificação, estariam, voluntária ou involuntariamente, enfraquecendo a posição quantificadora da realidade, pois o objeto principal dos institutos era o controle do indivíduo e não do agregado estatístico. A referência sempre seria um indivíduo, dificultando a legitimação do processo de produção de dados pelo sistema de justiça criminal.

Essa realidade e a comprovação da duplicação de competências e esforços podem ser vistas na Resolução 105 do Conselho Nacional de Estatística, de 19 de agosto de 1938, que submetia a estudos os projetos de número 14 e 37 sobre a estatística criminal. O projeto 14, da Diretoria de Estatística da Chefatura de Polícia do Distrito Federal, previa que "considerando que a luta contra a delinquência só poderá repousar em sólidos fundamentos quando em todas as Unidades da Federação for praticada, sob moldes sistematizados, a estatística da criminalidade.

O projeto determinava quais eram os dados mínimos a serem coligidos e que, depois de lançados em mapas, deveriam ser remetidos à Diretoria de Estatística do Ministério da Justiça e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE deveria promover a adoção legal do Boletim Individual em todo o país, cuidando de aspectos práticos e logísticos (reprodução de formulários, por exemplo). "O 'Boletim

Individual' a que se refere o artigo é dividido em três partes. A primeira parte ficará arquivada no cartório policial; a segunda será remetida ao Gabinete de Identificação e Estatística, ou repartição congênere; a terceira acompanhará o processo, mas depois de passada em julgado a sentença definitiva e preenchidos os dizeres finais, será extraída e igualmente enviada ao referido órgão apurador".

Em complemento, o projeto 37, de Cândido Mendes de Almeida, versava sobre a cooperação dos Conselhos Penitenciários com o IBGE, e da necessidade de incorporar maiores dados para que o Brasil pudesse colaborar para a Estatística Internacional da Criminalidade, considerando-se especialmente a adesão do governo do Brasil, desde 1927, à Comissão Internacional Penal e Penitenciária, com sede em Berna, Suíça. Aqui, Cândido Mendes estava resgatando a dimensão dos usuários de informação, ou seja, incentivando sua produção não pelo lado da oferta, mas da demanda qualificada por dados, no caso, os organismos multilaterais com os quais o Brasil mantinha relações diplomáticas. Seja como for, ele o fazia, segundo o seu projeto, de forma a vincular a produção de estatísticas criminais às atividades penitenciárias. Na disputa por legitimidade, essa iniciativa dotava as estatísticas de centralidade política e, por conseguinte, procurava manter sua produção nos termos do debate sobre o Estado liberal e formas de controle do poder.

A Resolução 137, de 21 de julho de 1939, voltou a tratar da estatística policial-criminal. Segundo o "plano geral para o levantamento da estatística anual da criminalidade no Brasil", anexo à referida resolução, a estatística criminal deveria desdobrar-se em: estatística dos crimes e contravenções, e estatística dos criminosos e contraventores, sendo ambas de caráter policial, judiciário e penitenciário. Da preocupação com o fato social o olhar desloca-se para abarcar o seu agente, o autor. O plano reitera que a "estatística criminal deverá adotar, como base de suas investigações, o boletim ou ficha individual, segundo o qual os dados acompanham todas as fases do processo, desde o seu início ao seu termo. Esse sistema, ao contrário de pedir anualmente aos juízes e tribunais o preenchimento de mapas de seus trabalhos, com acúmulo de serviço para os respectivos cartórios, presta-se mais às diferentes combinações da apuração, além de permitir dados mais completos sobre a criminalidade, facilitando o estudo de diversos característicos do crime, segundo as condições individuais do acusado, inclusive a qualidade de reincidente, e segundo a conclusão do julgamento".

Numa nova tentativa de assumir a prerrogativa do discurso estatístico sobre crimes e criminosos, uma outra resolução da Assembleia Geral de Estatísticas, no. 141 de 22 de julho de 1939, voltou a tratar da questão da estatística policial-criminal e judiciária. Nela, determinava-se que o "Serviço de Estatística Policial-Criminal e Judiciária tornava-se órgão filiado ao Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, devendo cumprir as obrigações decorrentes da Convenção Nacional de Estatística, bem como as resoluções e recomendações aprovadas pelos órgãos deliberativos do mesmo Instituto". Além disso, novamente determinava que tais estatísticas teriam como base o "Boletim Individual", bem como um "Boletim Judiciário", cujos modelos apresentados diferem daqueles anexos à resolução 105 de 1938. A resolução determinava também, o trâmite e os prazos a serem obedecidos no preenchimento e remessa de tais documentos, estipulando multa no caso de atraso do envio ao "Serviço de Estatística Policial-Criminal e Judiciária".

A resolução nº 142, também de 22 de julho de 1939, sobre "padrões para a organização da estatística policial-criminal e judiciária", trazia um novo elemento às propostas apresentadas nas anteriores, ela

estabelecia que o plano da seção de Estatística Policial-Criminal do estado de São Paulo deveria servir de modelo para a organização das seções ou serviços de estatística policial-criminal e judiciária das Unidades Federais, que, além disso, deveriam se esforçar para editarem uma publicação semelhante ao "Anuário Estatístico Policial-Criminal" do antigo serviço de Estatística Criminal do Estado de Minas Gerais[16].

A resolução recomendava também aos estatísticos brasileiros a leitura do anexo apresentado pelo Serviço de Estatística Policial do Estado de São Paulo apresentado à Assembleia a pedido da Junta Executiva do Conselho desse estado. Nesse anexo, o Serviço de Estatística Policial do Estado explicitava que o estudo da delinquência deveria contemplar onze "carteiras" – detenções correcionais; desastres; prisões; acidentes de trabalho; saída de presos; suicídios e tentativas; incêndios; acidentes de veículos; identificação civil e criminal; delitos e contravenções em geral; pequenas queixas -, sendo efetuado sob dois pontos de vista: o objetivo e subjetivo[17].

De acordo com as referências de Dantas (2001), "com esses dados extrínsecos e intrínsecos, coletados por meio de um 'Boletim Estatístico Modelo', especialmente elaborado para cada tipo de ocorrência, tem-se um material suficiente para o estudo geral do desenvolvimento da criminalidade em São Paulo, em confronto com o crescimento da sua população. As demais ocorrências policiais fornecem igualmente interessantes informações para uma pesquisa comparativa". Assim, o estado de São Paulo dispunha, para a realização das estatísticas criminais, de 12 modelos de boletins, sendo o décimo primeiro, sobre "Delitos e contravenções em geral" o que era então considerado o mais importante e apresentava campos para as seguintes informações: Código e leis; Crimes previstos pela Consolidação das Leis Penais; Data; Hora; Em dia; Lugar; Meio empregado; Causa; Idade; estado civil; Religião; Nacionalidade; Naturalidade; Sexo; Pessoas jurídicas; Profissão; Instrução; Conduta; Cor; Prole; Vício; Prestou fiança; Há inquérito; Valor. O texto referia ainda à necessidade de simplificação desse sistema, reduzindo os 12 boletins a apenas dois: o Boletim Estatístico nº 1, sobre crimes sujeitos a inquérito, acidentes de trabalho, acidentes de veículo, incêndios, suicídios e tentativas, desastres; e o Boletim Estatístico nº 2, sobre presos e saída de presos.

Voltando ao Boletim Individual, ele aparece novamente citado nas resoluções da Assembleia Geral de Estatísticas em 1949, após 7 anos, portanto, do início da vigência do Código de Processo Penal e do decreto-lei 3.992/41, que o instituíram legalmente em âmbito federal e regularam sua tramitação. A Resolução 440, de 09 de julho de 1949, versava sobre providências para o melhor aproveitamento do "Boletim Individual" para apuração das estatísticas judiciárias, ou seja, tratava de estimular a resolução das várias circunstâncias que vinham impedindo o aproveitamento daquele documento para a realização de estatísticas.

Dois anos depois, o melhor aproveitamento dos Boletins Individuais foi novamente assunto de uma resolução da AGE. Ela, que ganhou o número 497 e foi publicada em 12 de setembro de 1951, fazia referência à falta de impressos na quantidade necessária, além de sugerir a necessidade da criação de formas de punição para os responsáveis "pelo andamento dos processos criminais irregularmente preparados, isto é, sem a anexação de documento que a lei considera parte integrante, como é o Boletim Individual". Dantas (2001) vai afirmar que, "como se vê, apesar de muita discussão acerca da necessidade da criação do Boletim Individual, de forma a viabilizar uma coleta de dados mais completa do ponto de vista das estatísticas policiais e judiciárias, em 1951 as resoluções da Assembleia chamavam a atenção para o fato de que o artigo 809 do Código de Processo Penal e o decreto-lei 3.993/41 não passavam de letra morta".

A pesquisa de Mônica Dantas nota, no entanto, que as estatísticas policiais do estado de São Paulo mostravam-se bastante completas desde 1938, quando foi editada a primeira publicação do já citado serviço de estatística policial do estado. O Serviço de Estatística Policial do Estado de São Paulo - regulamentado pelo decreto estadual 7.223 de 21 de junho de 1935[18], e posteriormente, em 1941, subordinado ao Departamento Estadual de Estatística do Estado de São Paulo, mas funcionando como se fosse órgão da estrutura da Secretaria de Segurança, passou a disponibilizar por meio de sua publicação, editada de 1938 a 1943, todos os dados listados na resolução 142 da Assembleia do Conselho Nacional de Estatística - CNE.

Talvez, por isso, ele foi tomado pelo CNE, como um modelo a ser seguido pelas demais Unidades da Federação. No anexo da resolução 142, a justificativa para assumi-lo como modelo estava no fato de que São Paulo, em conjunto com Minas Gerais, Rio Grande do Sul e, Bahia, já tinham avançado na estruturação de sistema de coleta e, portanto, podiam servir de exemplos para a padronização dos serviços de estatística policial-criminal. Entretanto, a resolução 462, de 1950 não sugere São Paulo como exemplo de produção de estatísticas criminais e recomenda o estudo do "Registro Policial", instituído no estado do Espírito Santo para servir de fonte às estatísticas policiais brasileiras. O que, aparentemente, está em jogo nessa oscilação/alternância de estados exemplos é a disposição dos órgãos estaduais em aproximar-se ou distanciar-se dos parâmetros do CNE e, com isso, reconhecer a legitimidade a um órgão externo ao sistema de justiça criminal em dotar de significado simbólico (regras de classificação e contagem) as ações das instituições vinculadas a tal sistema. Esses movimentos, por conseguinte, são condizentes com os de natureza político-administrativa acima descritos e que dizem respeito às disputas em torno do debate sobre o pacto federativo, que determinaram aproximações e distanciamentos de modelos de coleta de dados. Falar das estatísticas criminais desse período é falar ora das estatísticas nacionais, ora dos dados locais que, nesse texto, são os produzidos pelo estado de São Paulo, numa mescla de atividades e competências.

Em relação aos requisitos da democracia, uma questão quase ao final do apêndice da Resolução 142 pode ser vista como um indício do pensamento que atribuía às estatísticas um papel central ao funcionamento do Estado, mas que pouco havia avançado no debate sobre a transparência dos dados existentes, uma das questões-chave do debate atual. Na página 281, desse apêndice, há a seguinte afirmação: "o Serviço de Estatística Policial do Estado de São Paulo, não tendo tido ainda a possibilidade de divulgar, pelo menos em parte, o resultado dos seus ingentes trabalhos, já se acha em condições técnico-científicos de sugerir algumas medidas que a prática diuturna vem impondo. Deve-se, antes de tudo, evitar uma publicidade fácil de materiais estatísticos mal elaborados e incompletos". Note-se que essa afirmação é feita no âmbito da Assembleia Nacional de Estatística e não por operadores das instituições policiais e, dessa forma, reforça o que Hacking (1991) considera como um dos espaços mais secretos da burocracia pública, qual seja, o da determinação das regras e classificações estatísticas. O universo do segredo se faz presente e a transparência é algo que sequer era imediatamente cogitado. A primeira onda democrática no Brasil, a partir de meados dos anos 40, ao que tudo indica não conseguiu avançar na constituição de esferas públicas de coordenação e controle do poder, permitindo que os dados fossem vistos apenas na chave da reprodução burocrática de atividades.

Em relação aos anos 50, ainda segundo a pesquisa da Dantas (2001) quanto aos delitos ocorridos no estado, separados segundo a classificação penal estabelecida no Código Penal, as tabelas produzidas contemplam informações divididas pelo sexo do autor sobre região da capital, idade, estado civil, religião,

nacionalidade (nacionais por estado, estrangeiros por país), profissão, instrução, cor, prole, conduta e vício; e, sem referência ao sexo, apresentam-se ainda os dados sobre o mês em que ocorreu o delito, dia (dia de trabalho, domingo, feriado), hora, lugar (via pública, estabelecimentos comerciais, industriais, outros), causas e meio empregado.

Do lado das instituições especializadas na produção de estatísticas, cujas principais publicações do século XX foram os Anuários Estatísticos, parece que os obstáculos na obtenção de dados continuaram a ser uma constante, indicando a pouca centralidade política dispensada à produção de informações estatísticas. Em São Paulo, os Anuários Estatísticos, para os anos de 1939, 1940 e 1941, editados pelo então Departamento Estadual de Estatística[19], são, se comparados às publicações da polícia, bem incompletos no que se refere às informações criminais. Em 1939, são apresentadas somente as detenções efetuadas. Os anuários de 1940 e 1941 apresentam duas tabelas sobre "Crimes e Contravenções" que se parecem bastante com um resumo das informações disponibilizadas pela publicação do Serviço de Estatística Policial, com o número total de criminosos no estado dividindo-os por sexo, idade, cor, estado civil, profissão (já agregada), instrução, prole, nacionalidade e classificação penal. Os três anos apresentam ainda dados acerca do movimento forense nas comarcas do estado, dados que não faziam parte das preocupações da polícia (DANTAS, 2001).

Já as tabelas sobre "Delitos e Contravenções" dos Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo para os anos de 1944 e 1945 seguem praticamente o mesmo padrão daquelas antes publicadas pelo Serviço de Estatística Policial, a ele subordinado desde 1941[20], ou seja, apresentando todos aqueles dados sugeridos pela Resolução 142 da Assembleia do Conselho Nacional de Estatística. Os Anuários, no entanto, diferentemente das publicações do Serviço de Estatística Policial, deveriam apresentar dados acerca de todas as ocorrências e atividades exercidas dentro do estado, incluindo estatísticas judiciais.

As tabelas referentes ao Poder Judiciário são, contudo, extremamente genéricas, listando, tal como nos Anuários dos anos anteriores, apenas os dados acerca do número de feitos registrados nas comarcas do estado. Isso indica que, provavelmente os Boletins Individuais não estavam servindo para a produção das estatísticas policiais e judiciais, utilizando o Departamento de Estatística do Estado de São Paulo, os Boletins Estatísticos Modelo da polícia e que, portanto, não podiam informar acerca de questões de andamento processual (DANTAS, 2001).

O próprio chefe do Serviço de Estatística Policial, na introdução ao volume IV, de 1941, de *A Estatística Policial-Criminal do Estado*, escrita em junho de 1942, ou seja, seis meses depois do início da vigência do Código de Processo Penal e do decreto-lei 3.992/41, declarou: "Mas como é natural, a instituição desse boletim, segundo esclarecimentos que obtivemos do Dr. M. A. Teixeira de Freitas, DD. Secretário Geral do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística, não veio eliminar, como foi erradamente julgado por algumas das nossas fontes de coleta, o nosso método de coleta de dados estatísticos, a qual continua a se realizada por meio dos mapas e boletins próprios, sem prejuízo do boletim individual".

O Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, de 1951, já não apresenta tabelas sobre "Delitos e Contravenções" nem sobre feitos registrados nas comarcas do estado, apenas sobre "Detenções Policiais e Correcionais" – essas contendo as mesmas informações apresentadas pelas publicações do Serviço de Estatística Policial de 1938 a 1943, e depois nos anuários de 1944 e 1945. O Resumo Anual de 1955

volta a apresentar dados sobre "Movimento Forense – Feitos Criminais: Distribuição Geral e segundo os Meses" e "Crimes e Contravenções", porém, nesse caso, nada comparável ao que havia sido feito até 1945, contendo nas tabelas apenas informações sobre os tipos de crime e as regiões em que ocorreram.

Chama a atenção, no entanto, que, entre as caixas de "Boletins Individuais" guardadas no Arquivo Intermediário do Estado de São Paulo até 2001 foi encontrado um mapa de "Inquéritos policiais de Crimes e Contravenções – 1952 – 1956 – segundo a classificação penal". Apesar de bastante genérico, apresentando apenas a classificação penal por ano, ocorrências na capital, no interior e total do estado, uma nota informa que "este levantamento representa o máximo aproveitamento das informações obtidas pelo Departamento de Estatística do Estado. As falhas – quer as decorrentes da não remessa, quer as relativas ao preenchimento inadequado do Boletim Individual – não permitem a apuração de outros dados sobre as ocorrências, autores, vítimas, etc."

Em outras palavras, ao menos a partir de 1952, justamente o ano seguinte à resolução número 497 (de 12/09/1941) da Assembleia do Conselho Nacional de Estatística que aconselhava a adoção de medidas para punir aqueles que não preenchessem os BIs, o Departamento de Estatística passou a receber o documento, ainda que de forma irregular, tanto no envio quanto no preenchimento e sem utilizar seus dados nos Anuários (DANTAS, 2001), e parece ter adotado procedimentos para sua compilação, mas esse últimos só ficaram mais claros em documentos das décadas de 1970 e 1980.

O Anuário de 1957, tal como aquele de 1951, não possui tabelas sobre movimento forense e nem sobre delitos e contravenções, mas apenas dados sobre prisões, detenções policiais e correcionais. Destaca-se, ainda, que juntamente com o mapa genérico referente aos anos de 1952-56 foi encontrada no Arquivo uma série de informações para o ano de 1957 sobre "Inquéritos Policiais de Crimes e Contravenções - Crimes contra a Pessoa – Município de São Paulo". Nelas, há dados sobre crimes (circunscrições, delegacias especializadas, mês, dia da semana, hora, em dia de trabalho, domingo ou feriado, lugar, meio, motivo); sobre autores (sexo, cor, idade, estado civil, prole, número de filhos, instrução, religião, nacionalidade, naturalidade, ocupação, conduta - com ou sem antecedentes, não declarada -, vício); e sobre as vítimas (sexo, cor, idade, estado civil, prole, número de filhos, instrução, nacionalidade, naturalidade[21], ocupação, vício)

Apesar dos mapas não indicarem a fonte utilizada, a existência de informações sobre as vítimas e, no caso do autor, o número de filhos – dados que não apareciam nas estatísticas de 1938 a 1945 -, fica claro que os dados foram extraídos dos BIs, demonstrando ao menos a continuidade do recebimento dos documentos que eram preenchidos pelas delegacias, já que não há referência sobre as terceiras partes dos BIs. Os anuários dos anos seguintes mantiveram praticamente o mesmo padrão de informações daqueles da década de cinquenta, sendo alguns anos um pouco mais completos e outros totalmente omissos em relação às estatísticas policiais e judiciais, sem nunca voltar ao nível de detalhamento das publicações do Serviço de Estatística Policial e dos Anuários de 1944 e 1945, não obstante esse Departamento não ter sido extinto.

O mais provável é que, tal como no Império, tenha ocorrido o desenvolvimento bifurcado da produção de estatísticas criminais. Em São Paulo, o que parece ter ocorrido é a convivência de dois modelos de apuração estatísticas, mas ambos descolados da atividade cotidiana das instituições de justiça e segurança. Apenas as polícias mantinham registro contínuo de suas atividades e, tal como os Relatórios dos Chefes de polícia

do final do século XIX e início do XX, eram elaborados para consumo interno. Seja como for, as décadas de 1950 e 1960 viram diminuir a pressão por estatísticas e os conflitos inerentes à bifurcação da produção parecem ter provocado o enfraquecimento das ações de integração das informações disponíveis.

Não obstante esses fatos, polícia e o judiciário cumpriam o disposto no CPP e continuavam, mesmo que de maneira assistemática, encaminhando os documentos ora para o Instituto de Identificação, ora para as Repartições de Estatísticas, num pêndulo que continuou a se movimentar até 2001, quando a Fundação Seade interveio legalmente nesse processo e fez interromper o envio dos Boletins em São Paulo[22]. Além do mais, motivados pelo Artigo 6º, Alínea IX, do mesmo CPP, os operadores da justiça e da segurança tinham de produzir um outro documento, intitulado "Boletim Criminal", que versava sobre a identificação de cada pessoa criminalmente. Nesse documento, deveriam constar informações biográficas, datiloscópicas e de características físicas, bem como dados processuais sobre os crimes pelos quais estavam sendo objeto de acusação, seja no Inquérito ou no processo. Mesmo de naturezas diversas, não é de se estranhar, assim, que possa ter havido confusão entre esse último documento e os Boletins Individuais.

Como se vê, há no Código de Processo Penal uma duplicação de atividades, sendo que o uso das informações, pelo artigo 6º é de natureza individualizante e, no artigo 809, de natureza estatística. Trata-se, a meu ver, da reificação do embate já descrito e da comprovação de que os conflitos entre as duas formas de racionalidade não foram até então equacionados. Somados aos conflitos organizacionais, que opõem instituições de justiça criminal entre si e em relação a outros órgãos de governo (KANT DE LIMA, 1995), cria-se um quadro no qual o acompanhamento estatístico da realidade torna-se cada vez mais difícil e, com isso, vai se desprovendo de legitimidade burocrática.

A proposta dos Boletins Individuais, mesmo confirmadas pelo artigo 809, do Código de Processo Penal, foi, pouco a pouco, mostrando-se inviável em termos operacionais[23], ou seja, a estrutura e o controle exigidos para a apuração das estatísticas oriundas dos BIs podem ter provocado o enfraquecimento da legitimidade de tais dados, na medida em que, associado a um momento de distensão política, experiência democrática[24] e crescimento econômico, não fazia sentido mobilizar grandes recursos para atender a crescente e dispendiosa demanda de dados, ainda mais se associada à uma visão de Estado forte e vigilante herdada da Era Vargas. Enfim, a produção de dados parece associada, no plano estrutural às demandas de um Estado desigual e patrimonialista. Assim, as estatísticas criminais, quando existentes, nunca se mostraram transparentes ou passíveis de serem postas à prova da sua publicização.

Todavia, dados estruturais continuaram a ser publicados até 1968, quando são interrompidos e, depois, retomados apenas em 1976. Isso pode ser reforçado, num primeiro momento, com uma análise dos conteúdos dos Anuários Estatísticos publicados pelo Departamento de Estatística de São Paulo entre 1959 e 1968. Neles, existem dados sobre movimento forense fornecidos pelo Poder Judiciário, alguns casos com detalhes sobre crimes, criminosos e volumes de registros, como os Anuários de 1963 e 1967. Inquéritos Policiais e prisões também são detalhados e são oriundos das polícias. Para essas últimas, há detalhes sobre tipo de prisão e dos indivíduos (detenção, execução, prisão de "menores", detenção de "dementes", entre outros). As fontes não são tão claras, pois são informadas como polícia e justiça apenas – não há citação de órgão ou de documento -, mas parece que algumas dessas informações foram extraídas dos BIs e de outros mapas disponíveis nas repartições públicas.

No limite, pode-se pensar que a publicação do Artigo 809, no CPP, foi o réquiem de um modelo de abordagem da realidade, no qual o acompanhamento estrutural das questões criminais, ou seja, nos seus aspectos policiais, judiciais e/ou prisionais, vai perdendo sentido ao mesmo tempo em que vai se reproduzindo na inércia das interpretações do dispositivo legal. Em outras palavras, os dados serão produzidos por anos, mas a aposta racional de quantificação e planejamento da realidade e de seus problemas sociais advindos começa a se dispersar. O que permanece, ao que tudo indica, é aquilo que foi introjetado pelas organizações como o essencial para a reprodução do modelo vigente, ou seja, informações conjunturais cujo acesso e transparência são hierarquizados conforme o *status* e a posição na rede de relações de poder internas às organizações. Os anéis burocráticos estabelecidos no início do século XX irão provocar uma situação em que a máquina administrativa vai oscilar entre posições mais ou menos centralizadoras do poder, fruto das transformações econômicas, políticas e sociais do país no período, mas suas práticas em relação às estatísticas criminais irão mudar apenas de foco, ou seja, vão alternar momentos de assunção das estatísticas como munição política para o desenho de agendas autônomas de políticas públicas de segurança e justiça locais (período da política do café com leite, de alternância do poder entre mineiros e paulistas, e períodos pós-46, de fortalecimento das unidades da federação) e momentos de reconhecimento dos dados como insumos para a constituição de um Estado central forte (Vargas). A discussão, no entanto, era sobre quem deveria produzir dados, mas não havia um debate aprofundado sobre os usos das estatísticas. Em outras palavras, num cenário de circulação do ideário de verdades burocráticas mais importava saber quem detinha a legitimidade sobre a produção do que discutir como tais dados poderiam ajudar no desenho de políticas públicas ou contextualizá-los no debate político nacional.

O período 1968-2000: São Paulo em foco

Numa subdivisão da temporalidade analisada neste capítulo, foca-se, na pesquisa documental, a realidade paulista das estatísticas criminais no período compreendido entre 1968 e 1975, que, em consonância com o momento histórico de autoritarismo militar, pode ser considerado um dos mais opacos da história das estatísticas criminais brasileiras. Quase não houve notícia de que os dados sobre crimes e criminosos chegaram sequer a serem produzidos. Crimes e criminosos passaram a ser denominadores das categorias organizacionais, ou seja, os levantamentos realizados eram conduzidos com o objetivo de estimar a estrutura necessária ao aparelho policial (viaturas, efetivos, instalações físicas, entre outros aspectos ligados aos recursos humanos, materiais e financeiros). As demais instituições do sistema de justiça criminal, ao contrário, continuaram quase que esquecidas quando o tema era as estatísticas sobre crimes.

O ideário do planejamento absoluto, centralizador, garantiu que algumas estatísticas criminais sobrevivessem ao endurecimento político-ideológico do regime militar autoritário, até, talvez, como subproduto do pensamento que deu origem, por exemplo, ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas - IPEA e transformou o Ministério do Planejamento no ministério civil mais importante da primeira administração após o golpe de 1964 (DREIFUSS, 1987, p. 425). Tal ideário, ao que tudo indica, permitiu que as estatísticas assumissem o papel de insumo administrativo para a tomada de decisão, dotando-as de legitimidade para continuarem a ser produzidas, mas não para serem instrumentos de monitoramento de ações e, por conseguinte, passíveis de serem publicizadas para públicos externos e, mesmo, internos às instituições de justiça criminal. Elas estariam circunscritas a subsidiarem o núcleo de direção que as demandavam[25].

O controle civil sobre a produção das estatísticas criminais, mesmo nas agências externas de estatísticas, ficou comprometido: uma análise dos Anuários Estatísticos do período revela que, com exceção dos anos de 1971 e 1972, que publicaram números totais de "Inquéritos Policiais de Crimes e Contravenções", segundo as regiões administrativas, nenhuma outra publicação do Departamento de Estatística do Estado trazia dados criminais até 1979, quando foram publicados dados retroativos a 1976. Os Anuários de 1971 e 1972 traziam apenas volumes totais de registros, sem características de crimes ou criminosos, nem mesmo aqueles dos Boletins Individuais previstos no Código de Processo Penal vigente. Com base nessa limitação, os registros desse período sempre foram esporádicos e esparsos, frutos de estudos especiais[26] produzidos.

Todavia, um estudo de 1972, concluído apenas em 30 de junho de 1973, conduzido pelo Grupo de Estudos e Análises Estatísticas, vinculado ao Gabinete do Secretário de Segurança, demonstra que existiram esforços para manter um acompanhamento estatístico da dimensão criminal. Esse grupo era formado, basicamente, por técnicos oriundos, quase todos, do Departamento de Estatística do Estado e, segundo depoimento de uma de suas integrantes, tinha o objetivo de garantir a continuidade dos levantamentos estatísticos produzidos na Secretaria de Segurança. De acordo com o seu depoimento, o foco era produzir dados conjunturais úteis ao planejamento das polícias e demonstrar aos policiais a importância de monitoramentos dessa natureza.

Mesmo com as limitações de uma iniciativa dessa natureza em época tão adversa, existe, no documento, uma preocupação de descrever as fontes e os critérios de classificação que dão origem às estatísticas e, por isso mesmo, vale ser explicitada. O item três sobre instrumentos disponíveis, começa com o esclarecimento sobre os significados dos termos adotados. Segundo esse item, "denominam-se Ocorrências Policiais todos os fatos que são levados ao conhecimento da polícia a fim de que esta tome providências para eliminar as causas de sua origem, ou evitar seu desenvolvimento e previnir [SIC] as suas consequências" (São Paulo, 1972, p. 07). Com base nessa definição, inicia-se a descrição das formas de registro e contagem dos dados estatísticos e que revelam como estava organizada a estrutura responsável pelas informações produzidas.

Assim, em 1972, a Secretaria de Segurança Pública estava organizada em três departamentos regionais de polícia: DEGRAN (Grande São Paulo), DERIN (Interior) e DEREX (São Paulo Exterior, com sede em Santos e compreendendo os municípios do Litoral), além de dois Departamentos especializados, o DEIC (Departamento Estadual de Investigações Criminais) e o DEOPS (Departamento Estadual de Ordem Política e Social).

Para registrar as ocorrências policiais, todas as unidades da Polícia Civil utilizavam formulários denominados Boletim de Ocorrência de Autoria Conhecida ou Boletim de Ocorrência de Autoria Desconhecida, visto que eram emitidas cinco vias quando o autor do fato que deu origem à ocorrência era conhecido e seis vias quando ele era desconhecido. O destino de tais vias no DEGRAN era o seguinte: a 1a. anexada ao inquérito em caso de sua instauração; a 2a. ficava na chefia da própria delegacia; a 3a. ia para a seccional onde é arquivada; a 4a. para o DEGRAN; a 5a. para a Delegacia Geral; e, por fim, a 6a, quando a autoria do fato era desconhecida, era enviada ao DEIC. No caso do DEREX e no DERIN os destinos são diferentes, sendo que, nesse último, eram emitidas apenas duas vias, uma para arquivo e outra para ser anexada ao inquérito, quando fosse o caso.

Em termos de tabulação de dados, apenas as estatísticas do DEGRAN foram apuradas e o documento da SSP indica que, embora os dados do DERIN e do DEREX tenham sido coletados, nunca foram tabulados[27]. Em outras palavras, as estatísticas existentes e porventura utilizadas diziam respeito apenas à Capital

e à Grande São Paulo. Uma referência importante é a de que o Gabinete do Secretário de Segurança, talvez em paralelo ao serviço de Estatísticas Policiais, iniciou a apuração de dados em 1956. Segundo o documento ora analisado, "de fins de 1956, quando se começou a observar o número de ocorrências, até a resolução SSP no. 25, de 17 de maio de 1971, o Serviço de Organização do Gabinete do Secretário, recebia uma via dos Boletins de Ocorrência, somente das delegacias da área do DEGRAN, para a devida classificação e contagem" (São Paulo, 1972, p. 09).

Em síntese, a legitimidade das estatísticas criminais permitia que elas merecessem a existência de órgão/setor específico dentro das instituições policiais, mas não que elas fossem utilizadas na sua dimensão de produção de informações estruturais para o conhecimento da "nação brasileira" (BOTELHO, 2005, p. 333); para o desenho de políticas públicas de vigilância sobre crimes e criminosos específicos. Ao endurecimento do regime político associa-se o acionamento de mecanismos de controle dos indivíduos, ou seja, era mais eficiente contar com órgãos como o DEIC e o SNI, que mantinham extensa rede de inteligência, do que com informações estatísticas esparsas e sujeitas a problemas metodológicos.

No desenho das políticas de segurança, os órgãos de repressão política eram vistos como modelo de como o policiamento poderia ser eficiente em "derrubar o inimigo". Ao invés da estatística e do planejamento, a violação de direitos e o incentivo aos "delatores" (membros de organizações políticas que eram presos e torturados a confessar "crimes e criminosos"; porteiros e faxineiros de prédios; vizinhos ou desafetos, entre outros vários atores que faziam a informação circular e chegar ao conhecimento oficial ou oficioso dos órgãos das instituições de justiça e segurança). Isso não significa o descarte das estatísticas, mas o reposicionamento de seu estatuto, pelo qual os investimentos em sua produção eram feitos nas margens do aparelho burocrático. Seriam duas formas de racionalidade operando simultaneamente as engrenagens do poder autoritário.

Nessa linha, a partir de maio de 1971 o Serviço de Organização do Gabinete do secretário de Segurança deixou de apurar as estatísticas e essa atividade foi assumida pelas delegacias de polícia que, por sua vez, transmitiam via Telex os resultados alcançados diariamente para a Coordenação de Informações e Operações (CIOp), que repassa as planilhas ao Serviço do Gabinete para que possa contar as ocorrências dos 44 (quarenta e quatro) então distritos policiais existentes na Capital[28].

Em relação às classificações adotadas, para padronizar a coleta de estatísticas policiais houve três formas entre 1956 e 1972 no estado de São Paulo. A primeira vigorou de 1956 a 1968. A segunda classificação vigorou entre 1968 e maio de 1971, sendo constituída por dezoito grupos. A terceira classificação foi adotada a partir da Resolução SSP. 25, de 17 de maio de 1971.

Num universo como o descrito, um fato que salta ao olhar é a não correspondência direta de nenhum dos três modelos de classificação aos tipos penais previstos na legislação: há uma mistura de categorias penais, de *modus operandi* e de senso comum que dificulta a padronização e a agregação dos dados. Existem algumas agregações, mas elas parecem responder mais a dinâmicas de natureza moral do que classificações excludentes entre si. O estudo feito pela própria SSP (1972) é explícito ao dizer que tais formatos provocam inúmeros "defeitos" e, entre eles, destaca a impossibilidade de quaisquer planejamentos de operações com base em números imprecisos. O resultado é o descrédito nos dados e a valorização da experiência empírica, do "faro" policial.

A multiplicidade de formulários e relatórios confirma que uma das principais reclamações dos operadores policiais nos anos 90 teve origem muito antes, qual seja, a que os policiais eram obrigados a preencher vários documentos com conteúdos semelhantes e que não existia padronização e/ou preocupação com retrabalhos. No limite, segundo depoimentos de policiais, a qualidade das apurações estatísticas diminuía ou, mesmo, nem era um problema considerado enquanto tal. De responsabilidade dos escrivães de polícia, os quadros e controles estatísticos eram feitos nos intervalos de tempos disponíveis ou imediatamente anteriores aos horários marcados pelas chefias para a remessa dos dados[29].

Uma outra possível constatação é que a maioria dos documentos monitora a produção de inquéritos e não de ocorrências, revelando que o olhar institucional estava preocupado com aquilo que seria processado pelo sistema de justiça criminal. É possível imaginar que esse olhar era provocado em razão da valorização das respostas penais como sendo a linguagem que organiza o sistema e, portanto, a preocupação sobre quais crimes e criminosos estavam sendo objeto de atenção de investigação policial. A proporção de inquéritos instaurados por ocorrências registradas alcança 1 para 3, ou seja, para cada inquérito instaurado, a Capital possuía registro de 3 ocorrências (São Paulo, 1971, p. 15).

Pensando a transparência, não há nenhuma referência à necessidade de publicidade de tais dados e, ao longo do estudo da SSP e dos formulários analisados, percebe-se um cuidado para evitar discussões que poderiam ser vistas como "julgamento de valor" e colocar os funcionários sob suspeição e, por conseguinte, risco de ser vítima da ação repressiva da ditadura. Os discursos avocam a legitimidade dos dados apenas para eventual uso interno e de planejamento.

Ainda mais opacos do que os registros da Polícia Civil, os dados sobre as Polícias Militares revelam que a corporação mantinha controles estatísticos, mas também de natureza conjuntural e organizacional. Ofício 4EM-0088/1, do Estado Maior da PM, de 10 de fevereiro de 1976, retifica dados anteriormente informados ao Grupo de Planejamento Setorial[30]. Vale lembrar que o documento foi elaborado como insumo para a redação do Plano Plurianual[31] e, portanto, seu teor buscava justificar os recursos alocados. Nele, são reproduzidas estatísticas sobre a evolução do efetivo fixado e existente da PM desde 1965. Além disso, informa características de quantidade e tipo de sua frota de veículos (Polícia Militar, 1976).

Não foram obtidos dados detalhados oriundos da Polícia Militar[32]. Entretanto, a análise da legislação sobre estatísticas, seja no âmbito federal quanto no estadual, revela que o alvo foi, quase sempre, os dados das Polícias Civis, não havendo após 1969, ano da transformação da Força Pública em Polícia Militar - PM e sua consequente vinculação ao Exército e ao universo militar, nenhuma iniciativa legal que ampliasse o escopo das estatísticas para englobarem essa nova realidade. Significa dizer que o início do século XX foi marcado pela crença de que dados criminais deveriam ser coletados junto ao Poder Judiciário, mas, em paralelo ao avanço do ideário autoritário militar e de restrição de direitos políticos, pós meados dos anos 60, houve um deslocamento do olhar para os registros policiais, reconhecidos, a partir daí, como o "*locus*" para a compreensão das informações sobre crime e criminosos.

Com a criação da PM, questões de planejamento e dados operacionais sobre policiamento ostensivo e repressivo tornam-se invisíveis para a Secretaria de Segurança, dificultando as avaliações sobre crime e violência. Entretanto, o mais significativo desse processo é que ele é fruto de um grau elevado de discricionariedade das polícias militares, que estabelece uma divisão entre problema de polícia e problema

de justiça e possibilita que a violação de direitos civis ficasse invisível ao sistema formal de distribuição de justiça. As polícias militares vão determinar, em muito, quais casos devem ou não ser objeto de atenção das demais instituições de justiça criminal e, mais, vão administrar o fluxo de situações sociais e atores da sociedade que podem ou devem ter acesso à justiça.

Significa dizer que as estatísticas criminais produzidas desse período em diante contemplam tão somente os casos que efetivamente se transformaram em Boletins de Ocorrência[33] e, por isso, podiam ser classificados como infrações à legislação penal, num processo de retroalimentação de categorias consolidadas nos anos de 1940. Esse é, de fato, um marco de delimitação de um território explicativo e vai influenciar os estudos sobre polícia no país. Daqui em diante, o foco estará, praticamente, quase todo no processo de transformação de um fato social em crime e, em seguida, em estatísticas desse crime específico. A luz estava sob o crime enquanto fato jurídico. A pauta das estatísticas criminais estava esvaziada das dimensões sobre desordem, violências e violação de direitos e assim permaneceu até a redemocratização do Brasil, na década de 80 quando o crescimento das demandas da sociedade civil por respeito aos direitos humanos e transparência nas decisões governamentais deslocaram o papel das estatísticas criminais do campo meramente administrativo para o político.

Ainda no campo da opacidade, esse período caracteriza-se também pela inexistência de divulgações de dados, sejam de natureza estrutural ou conjuntural, produzidos pelas instituições de estatísticas do país. Todavia, o IBGE, em parceria com o Departamento de Estatística do Estado, não interrompeu a coleta de informações primárias iniciada, para o Brasil como um todo, na década de 1930, com as resoluções do CNE. Ofício de 10 de outubro de 1989, assinado pela então coordenadora da área de justiça, do Departamento de Informações Sociais – DEISO, Yolanda Salles Duque Catão, explica que "o IBGE vem realizando desde 1937 uma série de levantamentos, denominados inquéritos, na área de Justiça e Segurança Pública. Atualmente são realizados nessa área 6 inquéritos: Corpo de Bombeiros, Incêndios, segurança Pública, Movimento Policial, Suicídios e Acidentes de Trânsito (com vítimas). A partir de acordo existente entre o IBGE e o Ministério da Justiça, O IBGE realiza a coleta e envia os questionários preenchidos para o Ministério da Justiça, que efetua o processamento dos dados" (IBGE, 1989, p. 02).

Ainda segundo esse ofício, "esses levantamentos vêm sendo efetuados desde a década de 30, praticamente sem nenhuma alteração. Estão, portanto, muito defasados, quer seja em relação ao seu conteúdo, quer seja em relação à forma e à fonte de coleta no que se refere às necessidades atuais da área [...]" (IBGE, 1989, p. 02-03). Os desdobramentos das questões levantadas nos ofícios serão explicados mais adiante, mas, aqui, pretende-se indicar que o IBGE continuou o esforço de coleta de dados, respaldado, talvez, na já citada centralidade que o Ministério do Planejamento, órgão a qual ele estava vinculado, possuía nos governos militares. Todavia, ao contrário do que afirma o ofício acima, teve-se acesso aos formulários desses inquéritos e pôde-se notar mudanças não somente pontuais nas questões feitas. Por certo, isso correu em 1971 e, posteriormente, pouco mudou, mas revela ajustes nos documentos.

Esses inquéritos denominavam-se, na verdade, "campanhas estatísticas" e eram numeradas em ordem crescente ao longo dos anos. Eles possuíam o timbre do IBGE e no topo esquerdo a indicação que a repartição interessada nos dados era o serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça. Assim, verificando o formulário referente ao "Movimento Carcerário", da XXXIV Campanha Estatística, ano de 1969, percebe-se o objetivo de levantamento de informações sobre o movimento de condenados durante o

ano, com detalhamentos sobre entradas e saídas de presos por tipo; motivos determinantes da condenação; características individuais dos condenados; e, por fim, atividades dos condenados.

Já o formulário da XXXVI Campanha, referente ao ano de 1971, indaga sobre essas mesmas questões e, mais, inclui outras sobre características dos prédios onde funciona o estabelecimento penitenciário – note-se que, agora, ao invés de "movimento carcerário", o formulário é intitulado de "estabelecimentos prisionais", talvez na tentativa de ampliar o leque investigativo para outras questões que não somente o movimento de presos -; sobre despesas realizadas em 1971; extensão da pena imposta aos condenados; e, ainda, sobre condenados transferidos para outros estabelecimentos". Dos formulários de 1971, o único que restou preenchido no arquivo consultado foi de "movimento policial" e informava o movimento geral de identificação e de presos pela polícia. Da mesma forma, o material consultado contém um formulário extra ao indicado pelo ofício do IBGE. Trata-se de um inquérito sobre "desquites", referente ao ano de 1974, sendo ele a única referência sobre o trabalho do Poder Judiciário.

Tais "campanhas" chamam a atenção, pois elas são o resultado das Resoluções da Assembleia Nacional de Estatística, durante a década de 1930 e, como pudemos ver quando do relato dos anos 50, quase que haviam sumido das citações e dos documentos pesquisados. O papel da União volta à cena pelas mãos das agências externas de produção de estatística. Aparentemente uma brecha de luz iluminou, mesmo que de forma não totalmente transparente, a produção de estatísticas criminais. O IBGE manteve acesa a dimensão do monitoramento estrutural e, mesmo pouco divulgadas, as estatísticas foram produzidas. A questão que retorna, no entanto, é sobre qual uso lhes foi dado. Pelo levantamento aqui feito, essa brecha criada não chegou a alterar o processo de circunscrição da legitimidade das informações geradas ao âmbito burocrático e conjuntural.

Na esfera estadual, a escassez de informações sobre Crimes e Contravenções nos Anuários pós 1968 talvez pudesse ser explicada com base em um convênio firmado em 27 de novembro de 1965 entre o Ministério de Justiça e Negócios Interiores e a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, com base no decreto no. 52.114, de 17 de junho de 1963. O convênio estabelecia que a partir daquela data a Secretaria enviaria ao Ministério a documentação com as informações relativas às ocorrências policiais e judiciais, comprometendo-se o Ministério a apurar as estatísticas e fornecê-las à Secretaria sempre que pedido. Segundo informações da biblioteca do Ministério da Justiça, nem o Ministério nem o IBGE possuem documentação enviada de São Paulo sobre criminalidade. Isso não surpreende, pois, considerando que o IBGE enviava os formulários das "campanhas" para cada uma das delegacias do estado, é bem provável que o que tenha ocorrido é que o convênio, na verdade, tenha sido o instrumento jurídico que deu legitimidade e autoridade ao IBGE, por meio de uma demanda do MJ, para coletar os dados diretamente, ainda mais num momento político de rígidas regras hierárquicas. Como o Ministério era a "repartição" interessada, lhe cabia negociar com as Unidades da Federação o acesso aos dados.

Poucas foram as referências feitas no período aos dados que tenham por base os Boletins Individuais. Ainda segundo a biblioteca do Ministério da Justiça, apenas o estado de São Paulo teria cumprido as determinações legais acerca do preenchimento e envio dos BIs para o órgão de estatística do estado e, por conseguinte, seria o único estado em condições de dispor de tais estatísticas. Contudo, os boletins eram encaminhados ao Instituto de Identificação, que os repassava para o Departamento de Estatística, mas não eram tabulados e os dados não eram compilados.

Os anos 80 e o início das tensões democráticas

Voltando ao caso específico de São Paulo, de acordo com os "relatórios de diagnóstico do setor justiça e segurança" da Fundação Seade, documento elaborado anualmente entre 1980 e 1989, a pedido da direção da instituição, a tabulação dos BIs voltou a ocorrer no início dos anos 80.

Esse hiato de cinco anos entre o ano base das estatísticas e a data de publicação é explicado em relatório intitulado "diagnóstico do setor justiça e segurança I". De acordo com esse documento, a estatística de crimes e contravenções "vem sendo elaborada desde 1950, obedecendo a uma defasagem em relação à prática do delito, em aproximadamente, 5 anos[34], dando-se desta forma, um tempo apreciável para que a Justiça julgue a maioria dos processos-crime" (SEADE, 1980-89, p. 06) e remeta a terceira parte do BI ao Departamento de Estatística

Em 1983 foi publicado um relatório denominado "Crimes e contravenções, estado de São Paulo, 1978". Logo na capa há um texto dizendo "apuração estatística de aspecto judiciário, baseada no Boletim Individual, instituído pelo Decreto-Lei no. 39.922, de 30 de dezembro de 1941" (SEADE, 1983). O maior destaque desse relatório foi, porém, o fato dessa publicação não trazer nenhum texto e, em 30 páginas, tabular todas as variáveis previstas nos Boletins Individuais para o ano de 1978. Assim, de todos os documentos analisados até agora, esse é, sem dúvida, aquele que conseguiu traduzir o disposto no Artigo 809, do Código de Processo Penal, de 1941, em variáveis de informações estatísticas. O significado disso é que, mesmo que outras tabulações congêneres tenham sido produzidas e/ou tabelas parciais tenham sido geradas e possam ser localizadas, levou cerca de 40 anos para que o modelo de estatística imortalizado no CPP viesse a público, tal como ele fora previsto. Daí em diante, os Anuários da Fundação Seade de 1982 a 1987[35] trazem dados compilados de diferentes fontes e documentos; inclusive foi nesse período que a Fundação conseguiu publicar, de forma mais sistemática, as estatísticas oriundas dos Boletins Individuais. São indícios das dificuldades encontradas[36], mas é, também, emblemático do momento político de reabertura democrática que então se anunciava no início dos oitenta e que alterariam sobremaneira a forma e os papéis atribuídos às estatísticas criminais existentes.

Nesse momento, parece que houve um processo de reenquadramento do estatuto das estatísticas criminais, que passaram a ser vistas como passíveis de serem apropriadas e divulgadas para a sociedade[37], mas, no entanto, essa nova postura parece restrita à esfera das instituições de estatística. Seade e IBGE buscaram criar um espaço de disseminação das estatísticas públicas. No caso das estatísticas criminais, a Fundação Seade iniciou ajustes internos para administrar tais inovações e contemplar a legislação existente, com destaque para a tradição burocrática presente na produção dos dados das Campanhas do IBGE e dos Boletins Individuais.

Assim, entre o final dos anos 70 e início dos 80, a Fundação Seade organizou sua atuação na área criminal em duas frentes, sendo a primeira em torno do setor Justiça e Segurança I e, a segunda, ao redor do setor Justiça e Segurança II

Ainda de acordo com os documentos, a seção de estatísticas policiais foi extinta em 1975 e, posteriormente, recriada vinculada à 4ª Divisão Técnica de Estatísticas Administrativas e Políticas. Quando da criação

da Fundação Seade, em 1978, as atividades dessa seção passaram a integrar as responsabilidades do Departamento de Dados Sociais dessa última e, com isso, os levantamentos pertinentes ao Plano Nacional de Estatísticas Básicas continuaram a ser produzidos, entre eles as Campanhas na área Policial. Ao setor Justiça e Segurança I competia a apuração, em diferentes periodicidades, das estatísticas do Plano Nacional sobre segurança pública, órgãos estaduais e regionais de trânsito, estabelecimentos prisionais, movimento policial, suicídios e tentativas, incêndio, acidentes de trânsito, e, por fim, corpo de bombeiros. Além disso, cabia ao setor I a produção de dados sobre "Crimes e Contravenções" cuja fonte eram os Boletins Individuais.

Um outro tipo de apuração era iniciado pela Fundação Seade e intitulava-se "Cadastro Policial" e estava subdividido em três partes. A primeira coletava dados sobre pessoal, ocorrências registradas, inquéritos instaurados por crimes, inquéritos remetidos ao Fórum por crimes, processos contravencionais, prisões efetuadas, custas policiais arrecadadas e arrecadações referentes a trânsito. O formulário utilizado era o "Boletim Estatístico Mensal", muito semelhante ao modelo 1, já anteriormente citado. A segunda parte consiste em informações sobre "Alimentação a Presos", que por meio de mapa de coleta próprio e com periodicidade mensal, era apurada junto às delegacias paulistas. Por fim, a terceira parte do Movimento Policial cuidava de levantar dados sobre armas de fogo apreendidas, constando informações sobre o tipo, a marca, o calibre, a coronha e o estado de conservação da arma.

No limite, percebe-se aqui uma situação de colapso da capacidade de transformar-se ocorrências policiais sobre crimes e criminosos em variáveis de quantificação estatística. O antigo setor I acumulava as responsabilidades pelas estatísticas do padrão nacional (IBGE), as do CPP (BIs) e, ainda, iniciava outra modalidade de coleta. Qual informação era mais relevante e por que responder aos vários pedidos, cada um com um critério metodológico (agregação, categoria analisada, entre outros), sendo que o destinatário, na prática, seria o mesmo órgão, devem ter sido questões levantadas pelas instituições de justiça criminal daquele tempo. Se antes falamos sobre a multiplicidade de formulários e controles burocráticos, soma-se, agora, uma quantidade de levantamentos estatísticos que pouco podiam informar sobre os fenômenos sociais.

Ambos, porém, inserem-se na lógica da racionalidade burocrática e sociologicamente podem ser pensados como efeitos dos deslocamentos sofridos pelas estatísticas criminais e, também, pela impossibilidade de estabelecer qual demanda, seja ela gerencial ou política, deveria guiar a produção dos dados. A transparência formal das estatísticas anunciava-se como um requisito da democracia, mas os critérios, parâmetros e classificações pouco contribuíam para a circunscrição de um novo "*status*" para a informação gerada a partir das estatísticas, na medida em que ainda eram tributários do segredo como "arte de governar" e do discurso jurídico como elo articulador de ações de pacificação social.

Enquanto os primeiros levantamentos eram justificados pelo planejamento de ações operacionais, estes últimos caem numa espécie de *"looping"* de reprodução, ou seja, continuam a ser produzidos, entretanto não são divulgados para a sociedade, senão residualmente; não são utilizados pelas instituições de justiça criminal, mas, como eles sempre foram produzidos e atendem a requisitos legais, não podem ser interrompidos. Está-se falando de um cenário onde as estatísticas criminais foram condenadas ao limbo que as reproduz continuamente, mas retira delas quaisquer sentidos de políticas

públicas e articulação de ações. Ao invés do segredo absoluto dos anos 70 e anteriores, tem-se, no momento, a opacidade criada pela inviabilidade de se tratar tantos dados e múltiplas metodologias na chave da reprodução seletiva de informações.

A questão que se coloca agora é aquela sobre qual informação e/ou demanda é mais legítima e que deve ser priorizada na produção da informação. Ao que tudo indica, a resposta foi que o segredo muda de lugar: de pressuposto político ele passa a conformar as redes de poder e reciprocidade que garantem a continuidade desse processo, tanto nas instituições de estatísticas como, principalmente, nas organizações policiais. Fortalecem-se as figuras dos encarregados pelas estatísticas e em torno deles é que são estruturados os marcos simbólicos que irão regular como a estatística criminal será produzida e utilizada a partir de então. Essa situação perdurou até quase o fim dos 80 e só terminou quando da aposentadoria dos últimos funcionários remanescentes do Departamento de Estatísticas envolvidos com o tema.

A demanda política por transparência nas decisões governamentais e o aproveitamento, pela mídia e pelos setores organizados da sociedade civil (PAIXÃO, 1982; PINHEIRO, 1984), das estatísticas criminais para retratar o modo de funcionamento do sistema de justiça criminal criam tensões nos padrões e regras de trabalho de produção de dados que forçarão a redefinição de papéis tanto dos funcionários quanto dos próprios dados produzidos. Não obstante essas tensões, os dados passaram a ser produzidos, ainda de forma mais intensa, tendo-se por critério as classificações e linguagens do universo do direito penal. Questões de *modus operandi* e/ou úteis à gestão das instituições foram perdendo espaço para o monitoramento da incidência de ocorrências dos tipos penais previstos na legislação brasileira. Em outras palavras, o movimento foi o de colar os dados às regras e categorias penais, num reforço do discurso jurídico como aquele capaz de dotar de sentido as informações criminais.

Em paralelo, um outro setor responsável por dados de justiça e segurança começa a atuar na Fundação Seade. Trata-se do setor "Justiça e Segurança II", composto agora por funcionários que foram sendo contratados sob o regime da Consolidação das Leis do Trabalho – CLT e que não se configuravam como funcionários públicos. A ideia por trás da diferenciação entre funcionários públicos e os regidos pela CLT era "dotar a Fundação de mecanismos mais ágeis de gestão e permitir que pessoal altamente qualificado fosse contratado para trabalhar na produção de estatísticas públicas". Formalmente, portanto, as atribuições previstas pelo Código de Processo Penal e pela Assembleia Nacional de Estatística caíram num vazio legal e institucional, pois os órgãos por elas indicados para serem os responsáveis pela produção de estatísticas criminais no estado haviam sido extintos e, por conseguinte, não possuíam nem mais a legitimidade legal. O que garantiu a continuidade da produção das estatísticas criminais, no formato legal, por mais quase dez anos foi, sem dúvida, a tradição inaugurada pelos funcionários públicos que foram aproveitados pela Fundação Seade, mas, como vimos, esse aproveitamento foi perdendo força e centralidade.

O Setor II ficava responsável por compilar estatísticas policiais, prisionais e dados sobre acidentes de trânsito. Sua fonte principal era a Polícia Civil por meio do Centro de Análise de Dados – CAD., órgão do Departamento de Planejamento e Controle da Polícia Civil – DEPLAN, subordinado, por sua vez, à Delegacia Geral de Polícia. A relação entre a Fundação Seade e o CAD é, até hoje, regulada pela Portaria DGP do Delegado Geral de Polícia, no. 21, de 28/05/1984, que determina que cópias dos dados devem ser encaminhadas à Fundação. Cada distrito policial preenche mensalmente o Boletim nº 8 (os boletins de 1

a 7 coletavam dados administrativos), que solicita informações sobre registro de ocorrências e inquéritos policiais e dados sobre administração policial (recursos humanos e materiais) e movimentação prisional.

Para efeito de classificação, o Boletim 8 adotou as categorias definidas pela Portaria DGP. 2/80, que agregava as ocorrências em cerca de 140 categorias, com grupos separados pela natureza do delito (pessoa, patrimônio, contravenções, entre outras). Antes dessa Portaria, houve a Resolução SSP. 33/80, que funcionou por cerca de seis meses e agregava as ocorrências em 33 grupos, com pouca correspondência com o Código Penal. Antes disso, de 1971 ao 1o semestre de 1980, a classificação adotada tinha origem na Resolução 25/71. A pesquisa de Mônica Dantas (2001), entretanto, não conseguiu localizar a Portaria 2/80, da Delegacia Geral, e relatos de policiais ouvidos dizem que seria muito pouco provável uma Portaria ganhar, no segundo semestre de um ano, o número 2. Assim, o modelo de classificação adotado até hoje parece que não possui nenhum embasamento legal e o que está vigente é a resolução da SSP que estabelece as 33 categorias. Na prática, porém o que está sendo produzido são dados agregados de acordo com a Portaria 2/80. Todavia, existe uma outra classificação adotada pela SSP.

Trata-se daquela definida pela Resolução SSP. 27, de 19/04/1978. Nessa Resolução existem duas questões-chave, sendo a primeira ligada à discussão acima e que agrega os dados em 11 grupos e cerca de 114 sub-grupos. Ela é a classificação mais detalhada de todas, até mesmo das que depois a sucederam. Por algum motivo não conhecido, no entanto, não existem registros que ela foi sequer adotada. A única referência localizada é que na Resolução há a definição de um Boletim que é similar ao de número 8, posteriormente adotado como padrão das estatísticas da Polícia Civil. A outra questão é sobre o debate da transparência e da acessibilidade, pelo qual nota-se que, em seu Artigo 1º, a Resolução afirma: "as ocorrências atendidas pela polícia ficam classificadas, **para fins estatísticos internos da Secretaria da Segurança Pública**, nos seguintes grupos e subgrupos[...]" *(Grifo meu)*.

Com a padronização provocada pelo Windows, o programa que havia sido criado de entrada e consistência de dados, DIALOG, se transformou num problema, pois como ele não era compatível com nenhum outro sistema e apenas o CAD, no âmbito policial, o tinha, a Fundação Seade teve de desenvolver, em 1992, um "software" especial para ler os dados do CAD[38].

Um efeito dessa situação pode, paradoxalmente, ser visto como positivo pelos usuários de estatísticas criminais, qual seja, o de que a permanência da mesma plataforma tecnológica porventura impediu novas alterações nos critérios classificatórios de ocorrências; por conseguinte, séries históricas podem ser construídas já para um período de quase 25 anos. Com essa possibilidade, muitas das dificuldades metodológicas podem ser contornadas com a adoção de técnicas de análise longitudinal, ou seja, técnicas que avaliem os dados sobre crimes e criminosos ao longo do período disponível. Possíveis oscilações e falhas são, dessa forma, mais fáceis de serem identificadas e a análise criminal tende a aproximar-se de critérios mais científicos de mensuração da realidade. É em cima dessa série histórica que boa parte da produção bibliográfica sobre estudos de violência em São Paulo se baseou (FEIGUIN E LIMA, 1995; LIMA, 2002).

Não obstante esse lado positivo para os usuários dos dados produzidos, o Setor II da Fundação Seade foi se consolidando como aquele que deu continuidade ao monitoramento dos fenômenos da área criminal. Contudo, se os dados do CAD foram e continuam sendo aqueles com maior tradição de

produção sistemática na esfera das estatísticas criminais paulistas, eles sempre foram incapazes de fornecer conhecimento sobre criminosos. As estatísticas da Fundação Seade, cuja fonte é o CAD, têm, tão somente, condições de expressar o volume de ocorrências registradas nos distritos policiais do estado. O monitoramento de características dos criminosos ficou comprometido com a interrupção do trabalho de compilação de dados dos Boletins Individuais, em 1987. Ainda mais que nas instituições de justiça criminal nenhuma outra área assumiu o papel que antes era exercido pela Seção de Estatísticas Policiais. Em termos sociológicos, um novo vazio estava criado, justamente quando a redemocratização do País demandava acesso e transparência das instituições públicas.

Uma fonte alternativa aos dados do CAD foi estabelecida na Coordenadoria de Análise e Planejamento - CAP, órgão de assessoria do Secretário de Segurança. Entre 1984 e 1999, a CAP, como é mais conhecida, recebia uma cópia de cada boletim de ocorrência registrado em São Paulo e os processava no sentido de retificar/consistir estatísticas sobre "pontos negros" de incidência de determinados crimes, ou seja, locais e horários com maior probabilidade de serem cometidos furtos, roubos, entre outras modalidades monitoradas. Essas, por sua vez, nasciam de planilhas geradas a partir do recebimento diário de telex das Polícias, que antecipavam os crimes que estavam contidos nos Boletins de Ocorrência. Com elas, a CAP preparava mapas, com defasagem de dois meses em relação ao acontecimento do fato, e os enviava para os delegados e comandantes das duas polícias como insumo ao planejamento de ações. O objetivo era explicitamente operacional e os números quase sempre diferentes daqueles do CAD, mas ambos tinham a mesma tendência e indicavam os mesmos fenômenos. Esse movimento permitia um certo controle do movimento da criminalidade e, em 1999, a estatística da CAP passou a ser considerada como a estatística oficial da Secretaria de Segurança Pública.

Alguns levantamentos especiais também eram produzidos pela CAP. Vários relatos de funcionários indicam que um deles era um relatório sobre furtos e roubos de cargas e veículos, pois existia uma demanda de entidades de classe de transportadores de carga e seguradoras para utilizarem os dados oficiais no desenho de estratégias comerciais e cálculo de apólices e fretes. O que mais chama atenção, nesse caso, não é a existência de tais levantamentos e sim que eram negociados diretamente com os técnicos responsáveis pelo setor na CAP. A disponibilidade da informação era, portanto, menos pública e mais de caráter pessoalizado e, com isso, era apropriada no sentido dos jogos de poder ali operantes. Em outras palavras, a CAP foi palco de um contexto no qual o conhecimento sobre o fenômeno crime foi privatizado nas figuras dos seus principais funcionários. Independentemente do dirigente responsável pela Coordenadoria, eram esses funcionários os mais valorizados como detentores do saber e dos recursos que permitiam ter acesso ou não às estatísticas ali produzidas. Seria o reforço do modelo vivenciado na Fundação Seade ao transformá-la de demandante a ofertante de estatísticas criminais herdadas do antigo Serviço de Estatísticas Policiais e, mesmo, no IBGE ao paralisar a produção de dados sem deixar registro das razões dessa iniciativa. Mudam-se os tempos e mudam-se as prioridades, mas o pressuposto da transparência enquanto requisito da democracia não conseguiu consolidar a produção de estatísticas criminais como algo politicamente pertinente, ato que só vai ocorrer em 1995, com a promulgação da Lei 9.155/95.

Nota-se, ainda, a força desse quadro descrito no fato da CAP ter sido configurada da forma que foi relatada no início do governo Montoro, o primeiro de matiz democrática após anos de autoritarismo e que tinha que considerar, tal como já exposto, os riscos da melhoria da coleta ser confundida com crescimento da violência. A questão, no entanto, torna-se emblemática ao se verificar que os funcionários da CAP e do

antigo Setor Justiça e Segurança I da Fundação Seade eram, todos, do mesmo grupo oriundo do Serviço de Estatística Policial do Departamento de Estatística do Estado, formados, nas décadas de 1960 e 1970, sob a égide do planejamento centralizador e na ideologia do autoritarismo então vigente. Sob o argumento da autoridade técnica, a burocracia conseguiu manter controle e sigilo sobre formatos, metodologia e critérios utilizados na produção das estatísticas criminais oficiais de São Paulo. O temor da perda da série histórica dos registros policiais fez com que os dirigentes da CAP caíssem, ao que tudo indica, naquilo que Weber considerou como "absolutismo burocrático", ou seja, na usurpação, pela burocracia, da decisão política sobre a pertinência de determinadas abordagens e informações. Em outras palavras, o risco de perder os técnicos que "garantiriam" a continuidade das estatísticas criminais era motivo para os dirigentes não interferirem na forma como elas eram coletadas e produzidas. Afinal, as estatísticas eram a razão de ser da CAP e sem elas o lugar do poder estaria em xeque. Como a Secretaria de Segurança era e é uma instância política, isso poderia significar menor capacidade de articulação de seus dirigentes com as duas polícias, essas sim duas corporações altamente hierarquizadas e burocratizadas. Além disso, a CAP era o órgão mais visado pela mídia para a obtenção e repercussão dos dados disponíveis e seu dirigente, consequentemente, tenderia a dispor de grande visibilidade[39].

As estatísticas sobre criminosos caíram no esquecimento e as de crimes tiveram o monitoramento de seu volume privilegiado, em detrimento dos seus aspectos ecológicos e sociais. A sensação que fica é que não dispomos de dados, quando na realidade a pesquisa acima mostra que eles existiram e ainda existem, mas seus limites e potencialidades não correspondiam à necessidade que o saber democrático demanda – não se tinha controle sobre os procedimentos e sobre os critérios utilizados. Nesse sentido, novos atores como mídia e sociedade civil organizada passam a questionar a qualidade dos dados e os objetivos políticos por detrás de sua produção.

Em consequência, mesmo carente de conhecimento, a área criminal não conseguiu manter-se como prioridade das instituições de estatística no Brasil ao longo dos anos 80, seja no âmbito federal como no estadual. O pouco de oferta de dados mantida está no fato de que o interesse dessas instituições começou a ser despertado para a possibilidade de aplicação junto à população das "pesquisas de vitimização", cujo controle sobre todas as fases de sua produção e o uso que poderia ser feito de seus resultados foram mais fáceis de ser circunscritos e tomados como algo passível de ser contado. Os olhares continuam a repousar sobre o "Crime", mas não mais como categoria penal e sim como ele é socialmente percebido e sentido. Assim, em 1988, o IBGE produz a primeira pesquisa de vitimização nacional da história do Brasil. De fato, o que foi feito foi um estudo piloto sobre justiça e violência com questões suplementares ao questionário da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios – PNAD. Mediante perguntas objetivas, procurou-se investigar a incidência de crimes junto à população e os níveis de confiança nas instituições de controle social.

Os anos 80 terminam com os usuários de estatísticas criminais pressionando pela existência de dados mais sistemáticos sobre crimes, mas os níveis de opacidade daquilo que estava disponível impediam quaisquer aproveitamentos do material existente. As agências externas ao sistema de justiça criminal encarregadas, até então, pela coleta e produção de dados primários, foram perdendo legitimidade e deixaram de ser "*stakeholders*", ou seja, deixaram de ser atores a serem considerados na "regra do negócio" da produção de estatísticas criminais, reforçando os setores internos e os procedimentos administrativos como fontes de informação. O movimento que outrora permitiu a migração do papel das estatísticas criminais do plano

exclusivamente administrativo para o plano político parece perder força e um retrocesso se configura como algo concreto. Muitos dos levantamentos realizados acabam, assim, interrompidos.

Buscando referências sobre quando as "campanhas" do IBGE foram interrompidas, não se conseguiu localizar nenhum ato formal que cancelasse a coleta das informações previstas pelo CNE. Depoimentos de antigos funcionários e diretores do IBGE, dão conta de explicar que nos 90 o IBGE interrompeu sua atuação na área em razão da inexistência de recursos financeiros para continuar a coleta tal como é prevista. O Ministério da Justiça, que sempre manteve convênio com o IBGE e, de alguma forma, ajudava financeiramente nas despesas dos levantamentos estatísticos, também não tem registro da interrupção. O que se conseguiu saber foi que, como o convênio entre MJ e IBGE não foi renovado na década de 1990 com previsão de recursos do primeiro para o segundo, as estatísticas da área foram paralisadas. Esse período corresponde, inclusive, com o de maior crise da história do IBGE, quando, sob o governo Collor, foram demitidos vários funcionários, o órgão foi reestruturado, o Censo de 1990 não foi realizado e muitas das pesquisas estruturais (PNAD, entre outras) foram canceladas ou atrasadas. Também foi nesse período que o IBGE optou por focar a produção de estatísticas primárias, com a realização de pesquisas próprias, e deixar os levantamentos com base em registros administrativos para um segundo plano. Nesse campo, a ênfase estatística foi no acompanhamento da conquista de "direitos sociais", no monitoramento das políticas sociais, em especial aquelas voltadas para as áreas de saúde, educação e, mais recentemente, de transferência de renda. Esse quadro reforça, a princípio, a tese de José Murilo de Carvalho sobre a inversão da ordem dos direitos civis, políticos e sociais proposta por Marshall, na qual as dimensões social e política são privilegiadas, não obstante o desrespeito aos direitos civis (CARVALHO, 2004). Ao que tudo indica, o IBGE e demais agências estatísticas embarcaram nessa perspectiva.

A permanência do segredo fazendo-se presente

Os anos 80 provocaram, ao que tudo indica para todas as instituições do sistema de justiça criminal, a assunção do fetiche da tecnologia na produção de estatísticas criminais e no debate sobre acessibilidade e produção de dados. A transparência da informação ficou dependente da adesão das instituições a esta ou aquela plataforma tecnológica ou, também, à capacidade de usuários em processar dados compilados em sistemas fechados. Controle e monitoramento por parte da sociedade perdem força para o argumento de modernização da gestão como instrumento de garantia de direitos civis – a formulação é que, sem primeiro modernizar as instituições, não é possível monitorar adequadamente suas ações que porventura violem direitos. O resultado é um cenário opaco de dados fragmentados e de usos privados e parciais.

Do controle social pautado por interesses ideológicos de uma elite, tal como no Império e no início da República, para a profissionalização da segurança e da justiça provocada pela modernização tecnológica e técnica. A crença era que tal movimento permitiria uma polícia que respeitasse os direitos civis e não retroalimentasse a espiral de violência e impunidade existente. Nesse sentido, a relegitimação, nos termos weberianos, da burocracia entrou na pauta do dia e o pano de fundo foram as crescentes demandas por lei e ordem causadas pelo medo do crime e da violência que crescia. Esse será o mesmo pressuposto que permaneceu vigente nos anos 90 e culminou com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2000**,** e dos Planos Nacionais de Segurança Pública dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Em outras palavras, os noventa foram os anos nos quais

mudanças nos aspectos técnicos profissionais foram vistas como estratégicas para a consolidação da democracia. Todavia, como vimos, essa é uma aposta que já havia sido feita e tinha sido subsumida pelo arcabouço jurídico e procedimental das instituições de justiça. Ao menos na década de 1980, a tática venceu a estratégia.

Entre os motivos para a vitória da tática destaca-se a permanência do que Theodomiro Dias Neto afirma como sendo a redução de políticas de segurança ao espaço da política criminal notadamente marcada pela intervenção penal. Seria a supremacia de um ponto de vista criminalizador na interpretação dos conflitos sociais, no qual direitos civis e humanos não estavam contemplados como objeto das políticas públicas conduzidas pelas instituições de justiça criminal (DIAS NETO, 2005, p. 114). Entretanto, serão os discursos construídos em torno da agenda de direitos humanos formulada ao longo das décadas de 1970 e 1980 que irão transformar o cenário político-ideológico do momento histórico e lançarão as bases para a entrada em cena dos pressupostos democráticos de transparência e controle público do poder.

Significa dizer que o foco estava, nos anos 70, na proteção e luta pela defesa dos direitos políticos daqueles que faziam oposição ao regime autoritário e que eram violentamente reprimidos. Findada a ditadura, nos anos 80, os movimentos de luta pelos direitos humanos concentram suas energias na denúncia e mobilização contra a violência policial e contra a ausência de ações que dessem conta do crescimento das taxas de violência criminal. Nesse período, o Brasil viu diminuir a capacidade do Estado em impor lei e ordem, manifestada no crescimento da criminalidade e no número de rebeliões em presídios e nas antigas Febem, na morosidade da justiça para julgar processos criminais, entre outros indicadores (ADORNO, 2003, p. 111). Isso sem contar nas novas configurações do crime organizado em torno das drogas e das armas de fogo, que vários dos estudos de Alba Zaluar (1999) cuidaram de detalhar seus processos constituintes e suas consequências nas formas de sociabilidade.

Nesse contexto, a sociedade assume proeminência na conformação das agendas de políticas públicas do período. Destaca-se, ainda, a emergência de temas de "fronteira", nos quais violência no campo, combate aos grupos de extermínio, superlotação carcerária, linchamentos, entre outros problemas sociais relevantes ganham visibilidade pela ação política de pessoas como José de Souza Martins, Hélio Bicudo, Paulo Sérgio Pinheiro, Padre Agostinho, e de instituições como CPT, MST, CEBRAP, Comissão Justiça e Paz, Comissão Teotônio Vilela, CEDEC e NEV (SINGER, 2003). Novas categorias analíticas pressionam o sistema de justiça criminal no sentido de permitir o monitoramento de suas ações e seus impactos. No entanto, a questão aqui trabalhada é se elas serão reconhecidas como fenômenos que devam ser contados, acompanhados estatisticamente.

A década de 1990 inicia-se, portanto, com a consolidação do deslocamento do olhar sobre crime e criminosos, iniciado nos anos 80, para os processos sociais e simbólicos de construção de discursos sobre ordem, medo e violência (ZALUAR, 1984), nos quais as estatísticas criminais são apenas uma das chaves interpretativas da linguagem.

O foco vai mudando do Estado para a sociedade. Os estudos sobre o tema na década de 90 cuidam, muitos, de enfatizar mudanças na arquitetura das cidades e alterações na paisagem e comportamento dos indivíduos, provocadas pelo crescimento das taxas de criminalidade urbana (ADORNO, 1994; CALDEIRA, 1992; FEIGUIN & LIMA, 1995; LIMA, 2002, ZALUAR, 1984; 1994 E 1998). Ao mesmo tempo, cuidam de discutir os aspectos de

legitimidade e reconhecimento das polícias e dos tribunais como foros adequados de medição e resolução de conflitos sociais (TAVARES DOS SANTOS E TIRELLI, 1996; ADORNO, 1996; LIMA, 1997).

E é nesse contexto que as estatísticas criminais são associadas ao debate democrático e ganham destaque na discussão sobre a reformulação das políticas públicas de segurança e justiça. Se até então, elas estavam no campo da reprodução burocrática de procedimentos e inquéritos, com todos os usos e limitações indicados por não poucos trabalhos (OLIVEN, 1980; VELHO, 1980; PAIXÃO, 1982; COELHO, 1987), as estatísticas passam a compor a agenda que visa constituir um "espaço civil", para utilizar uma clássica frase de Maria Célia Paoli (1981), ou seja, compor a preocupação sobre o uso de dados oficiais na descrição de situações sociais e sobre as formas da sociedade se apoderar/apropriar dos discursos normativos que regem o funcionamento das instituições de justiça criminal e, por conseguinte, contestá-los.

Assim, a primeira característica a ser destacada na história das estatísticas criminais nos anos 90 é o envolvimento de outros atores que não os ligados ao sistema de justiça criminal com a temática: universidade, partidos políticos, organizações da sociedade civil e mídia começaram, por exemplo, a considerar a produção de dados estatísticos sobre crime e criminosos em suas agendas políticas, ou seja, as estatísticas criminais ganharam visibilidade e começaram a ser pensadas não mais apenas na chave da produção, mas também na chave dos seus usuários.

As estatísticas criminais foram incorporadas no processo de dramatização do cotidiano, no qual a violência traduzida pelos dados é motor da produção das notícias, na perspectiva de Yves Michaud (1989). Com maior liberdade de expressão, as cobranças da mídia sobre os governos aumentaram.

Aliadas a esse quadro, instituições multilaterais começaram a cobrar o cumprimento de tratados internacionais assinados pelo Brasil. A ONU, por meio do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), na divulgação do seu Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999, foi enfática ao criticar o Brasil pela indisponibilidade de dados estatísticos "confiáveis" sobre crimes e criminosos. Segundo o Relatório, o Brasil não envia as informações necessárias à elaboração do estudo e justifica essa ausência na desarticulação/inexistência de um sistema nacional de estatísticas criminais.

Em termos da política de segurança pública como um todo, um dos maiores desafios postos foi, em resumo, o de aliar um sistema de justiça criminal que ao mesmo tempo garantisse respeito aos direitos humanos e atendesse às demandas por maior eficiência policial[40] (ADORNO, 2002, pp. 291-293). Ato contínuo, durante o período FHC (1994-2002), o Brasil começou a presenciar mudanças significativas no modo de gestão das políticas públicas, em especial nas áreas da saúde, da educação, do meio ambiente e do consumidor.

Como resultado, a agenda de direitos humanos no Brasil consolidou-se nos dois mandatos do presidente Fernando Henrique Cardoso, que tomaram boa parte da década de 1990, na perspectiva que sua implementação só seria contemplada se fossem atacadas, tática e vigorosamente, as graves violações de direitos econômicos, sociais e políticos. O plano macroeconômico criaria as condições para a consolidação do ambiente de respeito à cidadania e acesso à justiça da população brasileira. Não obstante esse diagnóstico, a execução fiscal das parcelas dos orçamentos públicos voltados ao cumprimento da agenda de direitos humanos ficou muito aquém daquilo que foi inicialmente programado (ADORNO, 2003, p. 119).

Além disso, num eloquente silêncio da Constituição de 1988, o aparato de segurança e justiça criminal manteve-se, basicamente, com as mesmas estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964 e herdeiras de políticas criminais pautadas no direito penal forte e absoluto. Os avanços nessa área foram residuais e cuidaram de dar caráter civil ao policiamento, retirando-o do campo da "defesa nacional" e das forças armadas. Os ruídos no pacto federativo não foram alterados e, ao contrário, novas situações foram criadas com a cada vez mais presente introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência (MUNIZ e ZACCHI, 2004). Entre as permanências, o quadro institucional manteve as estruturas e regulamentos internos, as rotinas e os procedimentos burocráticos; as categorias e as classificações adotadas nos levantamentos estatísticos até então produzidos. Entretanto, uma mudança significativa toma forma, qual seja, a incorporação do sentido de necessidade de requisitos democráticos.

O primeiro plano da transparência da informação

Voltando ao plano da produção de dados propriamente dito, em complemento às permanências observadas, no âmbito das instituições de justiça criminal, no entanto, as estatísticas continuam na chave da modernização tecnológica e ganham o apoio de um argumento de legitimidade nascido dos seus usuários, ou seja, elas são vistas como repostas institucionais à "comunidade" e, por isso, passíveis de investimento. Em 1991, toda a competência do Poder Executivo paulista em relação à área criminal havia sido centralizada na Secretaria de Segurança Pública. Além da administração das Polícias Civil e Militar, a SSP cuidava também dos estabelecimentos penitenciários.

O segredo e a alegação de que informações estatísticas sobre crimes podem oferecer riscos se não forem controlados os seus usuários deixa de ser um argumento válido por si só.

Dessa forma, o conjunto de informações monitoradas na primeira metade da década de 1990 dizia respeito ao registro de ocorrências por tipo e natureza do crime; dados sobre acidentes de trânsito ocorridos na Capital e nas Rodovias Estaduais, informados pela Polícia Militar; e dados da Polícia Rodoviária Federal sobre acidentes nos trechos paulistas das Rodovias Federais. Além disso, os Anuários traziam informações sobre o número de presos nas delegacias dos distritos policiais da Capital, nas Cadeias Públicas da Grande São Paulo e nos estabelecimentos penitenciários do estado. Nenhuma informação sobre Poder Judiciário era publicada.

Novas estatísticas eram pensadas como possíveis apenas mediante estudos especiais, com destaque para um levantamento sobre adolescentes infratores atendidos pelas Varas Especiais da Infância e da Juventude durante os anos de 1988-1991, iniciado em 1993 e conduzido por meio de convênio entre a Fundação Seade e o Núcleo de Estudos da Violência - NEV, da Universidade de São Paulo.

Em 1997, o então presidente do Tribunal publicou provimento determinando a destruição de processos antigos, com mais de cinco anos armazenados no Arquivo do Judiciário. O Supremo Tribunal Federal – STF invalidou o provimento, mas já haviam sido incinerados vários documentos do Poder Judiciário. Em outras palavras, os Boletins Individuais tiveram seu preenchimento descontinuado a partir da segunda metade da década de 1980 e, nos noventa, foram sendo destruídos tanto na esfera policial quanto na judicial.

Como fonte de informações, os Boletins perderam a capacidade de gerar estatísticas sobre crimes e criminosos. O que foi mantido, permite, tão somente, a análise da forma como o Estado, em determinadas épocas e regiões, lidou com a questão.

O papel assumido pela Fundação Seade nos anos 90, na sua relação com as instituições de justiça criminal, foi de produtora de dados à usuária e disseminadora de estatísticas criminais geradas no âmbito, em especial, do Poder Executivo. Entretanto, sua contribuição era circunscrita à publicização das informações consideradas pertinentes e não interferiu no quadro de falta de coordenação entre os vários produtores e usuários de estatísticas criminais.

Nem as dimensões detectadas no trabalho sobre o tratamento diferenciado, em casos do mesmo tipo de delito cometido, para mulheres brancas e negras e homens brancos e negros não conseguiram alterar um cenário de prioridades que via no monitoramento das tendências da criminalidade a questão chave de controle da violência. Aspectos sobre a forma como o Estado lida com indivíduos acusados de serem criminosos aparentemente não lograram legitimidade para serem incorporados na agenda de produção de dados, exceção feita aos casos de mortes causadas por violência policial, que começaram a ser contadas em 1995, a partir da iniciava da Assembleia Legislativa do Estado de São Paulo em aprovar e promulgar a Lei 9.155/95.

O debate sobre a transparência e a discussão sobre os pressupostos ideológicos e políticos por detrás das estatísticas disponíveis estava focado na Secretaria de Segurança Pública. Mídia e opinião pública preocupavam-se com a dimensão crime e os dados eram esquadrinhados na tentativa de monitorar-se possíveis "manipulações".

O sigilo, o segredo, não aparecia publicamente como questão nesse momento. Nesse sentido, pode-se localizar que o pontapé inicial desse processo está em 1995, quando o então deputado Elói Pietá, após presidir uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o jogo do bicho, em 1994, e se interessar pelo tema da segurança pública, propôs um projeto de lei que obrigasse a Secretaria de Segurança Pública a publicar trimestralmente estatísticas sobre crimes e ações da polícia. Com aprovação do projeto e sua transformação na Lei 9155/95[41], a Secretaria teve de se repensar. A proposta era obrigar a SSP a dispor de dados que permitissem o monitoramento das tendências da criminalidade e dos números de mortos em ações policiais, como forma de evitar a violência policial. Nenhuma referência foi feita à produção de estatísticas sobre características dos criminosos ou aos aspectos afeitos às demais instituições do sistema de justiça criminal (ministério público, judiciário e sistema carcerário). O objetivo era monitorar a ação policial. A modernização da produção de estatísticas também era justificada na necessidade de diminuir o peso da estrutura burocrática em relação à atividade fim das polícias.

Como exemplo, um levantamento inicial das fontes de coleta de dados no âmbito da Polícia Civil da Capital apontou para a existência de 25 formulários preenchidos pelas unidades policiais, sendo 7 diários e 14 mensais, os demais, semanais ou quinzenais[42]. Num primeiro momento, pode ser constatado que 9 formulários não eram utilizados pelos órgãos que os recebiam e a produção desses foi suspensa. Em relação aos demais formulários, observou-se que muitos deles coletavam os mesmos dados em momentos e órgãos diferentes, o que gerava uma diversidade de números relativos à mesma informação. Não existiam critérios para o preenchimento desses documentos, dificultando

a compreensão dos seus significados e impedindo o entendimento da divergência entre os valores registrados (BORDINI, 2002).

Ainda segundo o relatório de gestão, as estatísticas policiais produzidas pela CAP, para os municípios do estado, tinham por base a Resolução 202/93, que determinava que os dados deveriam ser encaminhados à CAP, segundo a periodicidade estabelecida, por meio de Telex ou Fax. Para a Região Metropolitana de São Paulo eram digitados e tabulados; para o interior do estado, eram tabulados parcialmente à mão e digitados os totais anuais. A partir de 1999, os dados mensais passaram a ser digitados e o total anual gerado de forma automática. Entretanto, o texto em referência afirma que sempre se questionou a fidedignidade desses dados, pois sua coleta era feita num prazo muito curto e, portanto, sem o tempo necessário a sua verificação, e por não existir manual de instrução que definisse critérios de classificação únicos e claros para balizar a produção de informações (BORDINI, 2002).

Neste sentido pode-se perceber divergências de interpretação da Resolução entre as unidades que produziam as informações. Para atender à Lei 9.155/95 utilizava-se a Resolução 150/95, elaborada pelo Núcleo de Análise de Dados do Departamento de Análise e Planejamento - DAP da Polícia Civil (antigo CAD e fonte dos dados da Fundação Seade) e encaminhada mensalmente apenas com as totalizações por departamento. Ao término do trimestre, o DAP enviava a somatória dos meses correspondentes e a CAP incumbia-se de providenciar a publicação no *Diário Oficial do Estado*. O DAP, no entanto, após enviar os totais para a CAP, iniciava a tabulação dos dados por distrito e, desde 1997, produzia estatísticas para todos os municípios do estado. Até então, somente informações da Região Metropolitana eram tabuladas. Os dados completos levavam cerca de três meses após a data de referência para ficarem prontos e, portanto, cada ano só era "fechado", em termos de suas estatísticas sobre ocorrências policiais em março ou, mesmo, abril do ano seguinte.

A Secretaria da Segurança Pública, declarando o objetivo de racionalizar os procedimentos adotados e melhorar a qualidade das estatísticas, criou o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais pela Res SSP-160 de 08/05/2001. Este "sistema" tenta especificar com maior precisão as estatísticas de ocorrências criminais registradas e tenta uniformizar o fluxo de dados coletados. Aproveitando a interligação dos distritos policiais numa rede Intranet, da Polícia Civil, foi possível que cada unidade policial encarregada de atividade de polícia judiciária preenchesse mensalmente suas informações diretamente no sistema.

A Secretaria estava preocupada com reconstruir séries históricas e evitar comparações entre metodologias diferentes. A resolução que criou este "Sistema de Coleta" previu a inserção de dados "com efeito retroativo", para fins de coleta dos dados, a partir de 1º de janeiro de 2001.

A reorganização dos dados da Secretaria de Segurança provoca a Resolução 161/01, que redefine o atendimento à Lei 9.155/95. Segundo esta Resolução, as informações mencionadas no artigo 1º, incisos I, II, VII, VIII e IX da Lei 9155/95 terão por base os dados coletados nos termos da Resolução SSP. 160/01 e as informações mencionadas no artigo 1º, incisos III, IV, V e VI da Lei 9155/95 terão por base os dados coletados nos termos da Resolução 516/00. Além disso, a Resolução 161/01 revoga a Resolução150/95. E, finalmente, para contemplar seus levantamentos com os dados da Polícia Militar, a CAP utilizava a Resolução 168/98, que disciplinava a coleta, tabulação e divulgação das informações relativas às ocorrências envolvendo policiais civis e militares no estado de São Paulo.

Em 15 de dezembro de 2000 editou-se uma nova Resolução 516/00, complementada pela Resolução 213/01, de 5 de junho de 2001, para a coleta de dados a partir de janeiro de 2001. As alterações previstas nas novas resoluções tiveram como objetivos especificar com maior precisão, clareza e transparência as estatísticas de ocorrências envolvendo policiais (em especial as mortes registradas) e adequar as informações às alterações estruturais da Polícia Militar e Polícia Civil introduzidas pelo Decreto Estadual nº 44.447 de 24 de novembro de 1999, republicado em 31 de dezembro de 1999, e pelo Decreto Estadual nº 44.448 de 24 de novembro de 1999, que mudavam as áreas territoriais dos distritos e batalhões existentes.

A CAP, ao longo de 1999, tinha como um dos seus projetos prioritários a integração de áreas territoriais das unidades das duas polícias. Até então, a Polícia Civil trabalhava com base numa divisão de jurisdição de seus distritos completamente incompatível com aquela adotada pela Polícia Militar nos seus batalhões e companhias. Os decretos publicados no final do ano, portanto, significaram o início prático da integração de ações e vieram acompanhados de reuniões de planejamento do Secretário de Segurança com os delegados e comandantes reunidos num mesmo espaço. Ações eram planejadas de forma conjunta e, para tanto, foram estabelecidas metas de atuação e desempenho com base nas estatísticas produzidas[43].

Com um novo modelo de produção de estatísticas desenhado e com questões técnicas e metodológicas circunscritas e delineadas, a CAP acreditava que podia, agora, aproveitar os dados existentes para, além de fixar metas de atuação, constituir grupos de "análise criminal", responsáveis por monitorar os fenômenos criminais e, por meio de cruzamentos de informações operacionais, socioeconômicas, demográficas e espaciais, elementos de planejamento e otimização de ações pudessem ser incentivados. O trabalho dos "analistas" seria, numa versão modernizada, o mesmo que o feito nos oitenta e avaliava a dinâmica criminal de acordo com os seus pontos principais de incidência. A fonte de dados primários, por conseguinte, teria que ser as ocorrências policiais que, desde 1995, eram compostas pela soma dos Boletins de Ocorrência e dos Termos Circunstanciados - TC, criados pela Lei 9099/95 (Lei sobre os Juizados Especiais Cível e Criminal). Assim, na produção de estatísticas, as análises de série histórica deveriam ser feitas por meio da soma do número total dos dois registros. Do contrário, vieses seriam detectados e poderiam ser falsamente lidos com diminuição dos registros policiais, como a mídia chegou a noticiar no período.

Apontando uma série de problemas na produção de dados para análise criminal, o relatório de gestão citado afirma "outro trabalho desenvolvido pela CAP consistia na produção de informações elaboradas a partir das cópias dos BO´s que eram encaminhadas diariamente à CAP pelos distritos policiais da Capital, no entanto, alguns problemas podiam ser observados, como por exemplo, era frequente a falta de BO´s, não sendo obtido o total do universo, apenas a natureza da ocorrência era codificada, muitas vezes com graves erros de interpretação, além disso, eram digitados e explorados apenas os boletins relativos as áreas consideradas como "pontos negros", assim, eram produzidas algumas informações mais detalhadas para essas áreas. Os estudos de incidência criminal ficavam prontos depois de alguns meses do fato criminal ter ocorrido e, portanto, sendo de pouca utilidade para as polícias" (BORDINI, 2002).

Essa situação foi uma das justificativas para uma ação-chave na reestruturação da segurança pública de São Paulo e, como o próprio texto reconheceu, provocou uma inflexão na forma de abordar o problema da segurança pública. Tratou-se da compatibilização das áreas dos distritos policiais e das companhias da PM com vistas à integração gerencial e operacional de ações. Até então, distritos policiais da Polícia Civil

e companhias e batalhões da Polícia Militar atuavam cada um numa área de jurisdição, sem integração de dados, comunicações e/ou planejamento. Com base nessa iniciativa, duas outras foram disparadas: a reformulação de todo o processo de captação[44] e produção de informações georreferenciadas, culminando na adoção do Infocrim, sistema de georreferenciamento e análise espacial dos registros policiais, como plataforma de planejamento e a criação do Centro de Análise Criminal.

O Infocrim foi desenvolvido com base num projeto intitulado "estatística mapeada" e elaborado por técnicos da Gerência de Negócios de Segurança Pública da Prodesp. Esse projeto inicial foi incorporado na Secretaria de Segurança Pública a partir da iniciativa da Chefia de Gabinete da Secretaria, em 1999, ao criar o GTI (Grupo de Tecnologia da Informação) para repensar a modernização tecnológica de toda a pasta. Após uma avaliação preliminar, o GTI optou por adotar a filosofia do "estatística mapeada", ou seja, o georreferenciamento de registros, e desenvolver um novo sistema, adaptado para Internet e com recursos que o primeiro não dispunha. Somente depois de sua versão "beta" (teste) ficar pronta é que a CAP assumiu a responsabilidade pelo gerenciamento do Infocrim e o utilizou na redefinição do seu papel na estrutura organizacional e política da segurança pública do estado[45]. Destaca-se, nesse momento, as reuniões dos dirigentes das duas polícias e da SSP para a fixação de metas de atuação que começaram a ser realizadas na sede da secretaria e que deveriam ser replicadas para os demais níveis de comando. Com base nas estatísticas do Infocrim e de outras informações da CAP, a SSP procurava manter controle das atividades de policiamento. Isso gerou tensões sobre duas formas de trabalho e significou uma nova variável com a qual as polícias deveriam lidar em termos de gestão e padrão de policiamento. Como resultado, teve-se a já citada maior aderência ao uso de dados do Infocrim por parte da PM[46] e uma pulverização de modelos de atuação na polícia civil[47].

Uma outra iniciativa desse grupo, GTI, foi a implantação do "Plantão Eletrônico", ou seja, criação de um espaço no Portal de Internet da SSP para que a população relatasse a ocorrência de furtos, perdas e desaparecimento de pessoas e documentos e outros fatos considerados de menor potencial ofensivo. Através do "Plantão", a proposta era que casos que não seriam notificados chegassem ao conhecimento das autoridades. Em relação às estatísticas, foi desenvolvido um mecanismo para conferir se a ocorrência tinha sido registrada no formato tradicional e, do contrário, seria computada nos acompanhamentos realizados.

No âmbito da CAP, a partir de 2000, o envio de BO´s foi suspenso, uma vez que o Infocrim permitia a consulta aos BO´s elaborados na Capital. Por esse sistema, a captação das informações é feita diretamente dos boletins de todos os distritos da Capital por meio de um mecanismo *on-line* e armazenadas num computador da Prodesp. Essa, por sua vez, automaticamente processa e georreferencia os registros segundo o local da ocorrência e alimenta um novo sistema de estatística completamente informatizado que permite uma exploração detalhada de qualquer região da cidade. Neste sentido, o Infocrim utiliza o local exato onde o fato ocorreu para possibilitar precisão quanto às áreas de maior incidência e alia a base de dados de ocorrências policiais a outras bases de informações socioeconômicas e urbanísticas consideradas adequadas para a compreensão dos crimes.

Outra iniciativa importante foi a criação do Centro de Controle de Qualidade de Boletins de Ocorrência, vinculado à CAP. Em agosto de 2000, o Centro produziu o Manual para a Correta Utilização do Programa IDP (Programa implantado nos Distritos Policiais para a elaboração de Boletins de Ocorrência e Termos

Circunstanciados) com o objetivo de incentivar maior qualidade às informações geradas pelo Sistema e foi realizado um Programa de Treinamento para os usuários do Sistema em toda a Capital com a distribuição do referido manual[48]. Além disso, o Centro procedia a auditoria diária de 10% das ocorrências registradas na Capital, gerando, automaticamente, por meio do Sistema Infocrim, boletins de avaliação que indicam os percentuais de preenchimentos incorretos encontrados em cada unidade policial e para cada policial responsável pela elaboração do Boletim de Ocorrência.

A partir de 2000, as informações publicadas trimestralmente no Diário Oficial do Estado estão disponíveis na página da Internet da Secretaria de Segurança. É possível a consulta desde o 3º trimestre de 1995, quando a Lei 9155/95 passou a vigorar, para todos os itens previstos relativos à área da Capital, região Metropolitana de São Paulo, Interior e total do estado de São Paulo. Em janeiro de 2002 foi disponibilizada uma série histórica de dados em nível de municípios de 1999 a 2000 para os principais indicadores de criminalidade.

Por fim, a reestruturação de todo o processo de produção de dados havia sido iniciada e, em várias situações, implementada. Todavia, era necessário investir na relegitimação das informações produzidas, ou seja, de nada adiantava dispor de melhores mecanismos de coleta de dados se a população entenderia o previsível aumento do volume de ocorrências – melhores mecanismos de coleta tendem a aumentar as chances de casos antes não contemplados serem computados sem, necessariamente, significarem aumento da criminalidade. Era necessário contar com o comprometimento e "atestado" de boa-fé que somente, segundo a SSP, os usuários qualificados poderiam dar[49].

Assim foi constituído o Conselho de Acompanhamento de Estatísticas Policiais (CAEP), órgão colegiado, de caráter consultivo e opinativo, dotado de autonomia política para o desempenho das seguintes atribuições de "conhecer e acompanhar os procedimentos metodológicos e operacionais relativos ao registro, ao processamento, à análise e à divulgação de estatísticas policiais e indicadores de violência, produzidos no âmbito da Secretaria da Segurança Pública; debater e sugerir ao Secretário de Segurança Pública aperfeiçoamentos nos mencionados procedimentos, com vistas a garantir a precisão, a fidedignidade e a transparência dos registros administrativos e demais informações produzidas no âmbito da Secretaria da Segurança Pública; solicitar à Secretaria da Segurança Pública, sempre que julgar necessário, esclarecimentos acerca de quaisquer dos procedimentos mencionados; examinar documentos e relatórios relacionados às rotinas de trabalho, especialmente aqueles produzidos por instituição eventualmente contratada pela Secretaria de Segurança Pública para a avaliação dos procedimentos adotados na produção de dados estatísticos; manifestar-se acerca dos procedimentos mencionados no item I anualmente, ou quando solicitado a fazê-lo pelo Secretário, sempre por meio de relatório de acesso público, aprovado por maioria de seus membros".

Para o Conselho foram nomeados representantes da Fundação Seade, do Núcleo de Estudos da Violência, do Instituto São Paulo contra a Violência, Instituto Sou da Paz, representantes da mídia. Entretanto, na mesma época da sua nomeação, houve a troca do secretário de segurança e o novo responsável pela pasta não convocou nenhuma reunião do referido Conselho. Ao ser indagado sobre o Conselho, o secretário e os demais dirigentes afirmavam que ele podia se reunir quando desejasse e que não havia tomado a iniciativa da sua extinção.

Diante do exposto, percebe-se que os anos 90 foram marcados por um movimento de apoderamento da perspectiva dos usuários externos às instituições policiais e prisionais na produção de dados

apenas sobre crimes. O discurso de direitos humanos conseguiu deslocar o segredo de sua posição institucional e a transparência enquanto requisito da democracia assume destaque nas políticas de segurança pública. A produção de estatísticas criminais foi beneficiada com os recursos tecnológicos existentes, com ênfase nas ferramentas de geoprocessamento, e tentou alterar o quadro de relações de poderes das instituições de justiça criminal. Todavia, num paradoxo da democracia, parece que o deslocamento do eixo de legitimação das estatísticas dos produtores para os usuários provocou, de um lado, um grau elevado de transparência organizacional, obrigando-as a discutir aspectos de planejamento e gestão não mais na chave do segredo[50].

Por outro lado, a multiplicidade de atores e interesses envolvidos, questões metodológicas e/ou tecnológicas, níveis diferenciados de acesso e conhecimento dos procedimentos legais e organizacionais, entre outros fatores, acaba gerando a opacidade advinda do excesso de exposição. O tempo dos produtores se opõe ao dos usuários. Não há "centros de cálculo" legitimados para atribuir sentidos aos dados e coordenar sua produção. Sem essa coordenação, os dados não geram informações e essas não produzem conhecimento válido para a avaliação e/ou redefinição das políticas públicas de pacificação social.

Em outras palavras, o segredo se refaz não na indisponibilidade de dados ou de vontade em divulgar informações, mas na opção política das instituições de justiça criminal de não estruturarem suas ações nas interpretações que são feitas dos dados disponíveis. Não obstante elas revelarem problemas e/ou situações complexas, a multiplicidade interpretativa reserva aos operadores do sistema a possibilidade de recorrerem a verdades organizacionais, ideológicas e jurídicas que reificam suas práticas e dificultam a completa transformação democrática do Estado brasileiro. Há uma escolha pelo silêncio como opção política para contornar a transparência formal. Essa realidade foi bem mais identificada para o caso paulista, mas acredita-se que ocorra no país como um todo. Num cenário de enfraquecimento dos argumentos externos, o conhecimento está circunscrito às práticas e fetiches cotidianos e o segredo e a opacidade são reproduzidos como a "arte de governar". A transparência se dilui na permanência de múltiplas agendas políticas em torno do contar crimes e criminosos e, com a falta de coordenação na produção de estatísticas criminais, o modelo reproduzido é aquele resultante da tradição penal brasileira. As mudanças no modo de pensar as estatísticas verificadas nos anos 90 até conseguiram ser mantidas e a modernização da gestão da informação parece fenômeno irreversível, mas isso é feito em paralelo ao reforço da opacidade como pressuposto político e elo estruturador de ações de pacificação social.

Referências

ADORNO, Sérgio (1988). Os aprendizes do poder. Rio de Janeiro: Paz e Terra.

_____ (1990). A gestão filantrópica da pobreza urbana. São Paulo em Perspectiva, São Paulo: Fundação Seade, 4(2): 8-17, abr./jun

_____ (1994). Cidadania e administração da justiça criminal. In: DINIZ, E.; LOPES, J.; PRANDI, R. (orgs.). O Brasil no rastro da crise. São Paulo: Anpocs; Ipea; Hucitec. p.304-327.

_____ (1995). Discriminação racial e justiça criminal em São Paulo. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 43: 45-63, nov.

BOTELHO, Tarcisio R. (2005). Censos e construção nacional no Brasil Imperial. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, (17)1: 321-342, jun

BORDINI, Eliana B. T. (2002). Relatório de gestão. Secretaria de Segurança Pública de São Paulo. Relatório Interno.

CALDEIRA, Teresa P. R. (1992). City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo. Bekerley: University of California. (Ph dissertation on Anthropology – mimeo)

CARDOSO, F. H. (1975). Autoritarismo e democratização. Rio de janeiro: Paz e Terra.

CARVALHO, José Murilo (2004). Cidadania no Brasil: o longo caminho. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

COELHO, E. (1987). A oficina do Diabo: crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/IUPERJ.

DANTAS, Mônica (2001). Pré-parecer de histórico e avaliação documental: Boletins Individuais (artigo 809, Código de Processo Penal). São Paulo: Fundação Seade. (mimeo).

DESROSIÈRE, Alain (1998). The politics of large numbers: a history of statistical reasoning. United States: Harvard University Press.

DREIFUSS, René Armand (1987). 1964: A conquista do Estado, 1ação política, poder e golpe de classe. Petrópolis: Vozes.

ESPÍNOLA FILHO, E. (2000). Código de processo penal brasileiro anotado. Campinas: Bookseller.

FAUSTO, Boris (2001). Crime e cotidiano. São Paulo: Edusp

FEIGUIN, Dora e LIMA, Renato S. (1995). Tempo de violência: medo e insegurança em São Paulo. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, (9)2: 73-80, abr./jun.

FERNANDES, Heloísa R. (s.d.). A Força Pública do Estado de São Paulo. In: História geral da civilização brasileira. O Brasil republicano. Capítulo VI, parte III, p. 237-256.

FUNDAÇÃO SEADE. (1983). Crimes e contravenções no estado de São Paulo, 1978. São Paulo.

GRUNHUT, M. (1951). Statistics in criminology. Journal of the Royal Statistical Society, (114) 2 :149-162. Series A (general) (http://www.jstor.org/).

GUIMARÃES, A S. A (2002). Classe, raças e democracia. São Paulo: Editora 34.

_____ (1995). Racismo e anti-racismo no Brasil. Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n.43: 26-44, nov.

HAGGERTY, Kevin D. (2001). Making crime count. Toronto: University Of Toronto Press.

HESPANHA, Antonio M. (1995). História de Portugal moderno: político e institucional. Lisboa: Universidade Aberta.

IBGE. (1989). Convite para participação no grupo temático justiça e segurança pública da Conferência Nacional de Estatística. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE.

KANT DE LIMA, R. (2000). O sistema de justiça criminal no Brasil: dilemas e paradoxos. Texto apresentado no Fórum Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas. Rio de Janeiro: Ipea.

_____ (1995). A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense.

LIMA, Renato S. (1997). Acesso à justiça e reinvenção do espaço público: saídas possíveis de pacificação social. São Paulo em Perspectiva, São Paulo: Fundação Seade, (11) 3: 86-91, jul./set.

_____ (2002). Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo. São Paulo: Editora Sicurezza.

_____. (2004). Atributos raciais no funcionamento do sistema de justiça criminal paulista. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade. 18(1): 60-65, jan./mar.

MATTOS, Hebe M. (2000). Escravidão e cidadania no Brasil monárquico. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. (Série Descobrindo o Brasil).

MICHAUD, Yves (1989). A violência. São Paulo: Ática.

MUNIZ, Jacqueline O. e ZACCHI, José Marcelo (2004). Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de Segurança Pública no Brasil. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung. (Textos PROSUR / Segurança Cidadã)

OLIVEIRA, Maria Luiza Ferreira (2005). O Ronco da Abelha: resistência popular e conflito na consolidação do estado nacional, 1851- 1852. Informe de Pesquisa. Revista Eletrônica Almanack Braziliense, n. 1, abril. (no prelo).

OLIVEN, R. G. (1980). A violência como mecanismo de dominação e como estratégia de sobrevivência. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, (23) 3: 371- 376.

PAIXÃO, A L. (1982). Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978. Seminário sobre Violência, Crime e Poder. Campinas, UNICAMP.

PAOLI, M.C. (1981). Violência e espaço civil. Trabalho apresentado na sessão especial “Violência no Brasil Contemporâneo”. Friburgo: Encontro Anual da ANPOCS, 5

PINHEIRO, Paulo Sérgio. (1984). Escritos indignados: polícia,prisões e política no Estado autoritário (no 20o. aniversário do Regime de Exceção, 1964-1984). São Paulo: Brasiliense.

ROBINSON, Louis Newton (1969). History and organization of criminal statistics in the United States. New Jersey: Patterson Smith. (reimpressão da primeira edição de 1911)

ROLNIK, Raquel (1997). A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/FAPESP.

SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública (1972). Evolução da criminalidade no Estado de São Paulo. Relatório do grupo de estudos e análises estatísticas do gabinete do Secretário da Segurança Pública de São Paulo. São Paulo.

SENRA, Nelson de Castro. (2000). Informação estatística: demanda e oferta, uma questão de ordem. DataGramaZero – Revista de Ciência da Informação, (1)3 jun. www.dgzero.org ou www.dgz.org.br

SINGER, Helena. (2003). Discursos desconcertados: linchamentos, punições e direitos humanos. São Paulo: Humanitas; FFLCH/USP; FAPESP.

TAVARES DOS SANTOS, J. V. e TIRELLI, C. (1996). A ordem pública e o ofício de polícia: a impunidade no meio rural e no meio urbano. Caxambu: Encontro Anual da Anpocs, 20. Paper

TELLES, Vera da Silva. (1992). A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza. Um estudo sobre trabalho e família na Grande São Paulo. Tese de Doutorado apresentada a Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas/USP. São Paulo.

VELHO, Gilberto (1980). Violência e cidadania. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, (23)3: 361-364.

ZALUAR, Alba (1985). A máquina e a revolta. São Paulo: Brasiliense.

_____ (1994). Condomínio do diabo. Rio de Janeiro: Revan/UFRJ.

_____ (1998). Para não dizer que não falei de samba: os enigmas da violência no Brasil. In: SCHWARCZ, Lilia (org.) História da vida privada no Brasil 4: contrastes da intimidade contemporânea. São Paulo: Companhia das Letras.

_____ (1999). Violência e crime. In: MICELLI, Sérgio (org). O que ler nas Ciências Sociais brasileiras. São Paulo: Anpocs; Editora Sumaré. v.1, p.13-107.

Notas

1. Este capítulo é uma versão resumida de capítulo com o mesmo título da tese de doutorado do autor, intitulada “Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000”, defendida em 2005, no Departamento de Sociologia da Universidade de São Paulo. https://www.teses.usp.br/teses/disponiveis/8/8132/tde-04022006-201043/

2. Vale lembrar que esse texto toma as estatísticas produzidas pelas várias instituições de justiça criminal e segurança pública (Polícias Civil e Militar, Ministério Público, Poder Judiciário e instituições carcerárias) como constituintes de uma grande categoria “criminal”.

3. Existem referências anteriores a este período sobre processos de quantificação de crimes, como o relato da historiadora Laima Mesgravis, ao Jornal Folha de S. Paulo, contando que nos séculos XXVII e XXVIII o crime de homicídio só era punido quando o autor atingia a sétima ou a oitava vítima (Folha de S. Paulo, 28/11/2003). Contudo, não se localizou nenhum indício de produção sistemática de dados e, por conseguinte, não se sabe dizer como o controle do número de vítimas era feito.

4. Cópia do Decreto nº 7.001 somente foi localizada na Biblioteca do Supremo Tribunal Federal - STF, em Brasília. Para tanto, contou-se com o apoio de Edilenice Passos, funcionária do Senado Federal. Mesmo o serviço de acervo digital da Câmara dos Deputados, que contém “toda” a legislação brasileira tanto do Império quanto da República, não dispõe desse decreto. Esse é um primeiro indicativo da importância que as estatísticas criminais têm no Brasil.

5. A força que essa função terá no funcionamento do sistema de justiça criminal revela-se, também, no fato que a “Chefatura de Polícia”, enquanto instituição, somente foi extinta em 1941, pelo Decreto nº 12.163, de 10 de setembro, 11 anos após o Decreto nº. 4.789, de cinco de dezembro de 1930, criar a primeira Secretaria de Estado dos Negócios da Segurança Pública. Nesse período, a Secretaria de Segurança Pública foi anexada a da Justiça em duas ocasiões e, posteriormente, recriada, num pêndulo administrativo de criação e extinção do órgão (São Paulo, 1977). No meio tempo, a “Chefatura de Polícia” sobreviveu e parece ter mantido sua importância na operação do cotidiano da segurança pública desse período, iniciada em 1878.

6. Até mesmo, o material consultado sobre tais revoltas foi extraído de Informe de Pesquisa da historiadora Maria Luiza Ferreira de Oliveira. O acesso a esse informe e o relato de outras referências só foi possível pelo apoio da historiadora Monica Duarte Dantas.

7. Esses movimentos são, aparentemente, correlatos às revoltas dos ingleses contra os Censos e que se justificavam no temor da perda de privacidade e fiscalização.

8. Como podemos verificar, a legislação que regulamenta as estatísticas foi criada no Império, mas, em 1907, quase dez anos após a proclamação da República, ainda mantinha seu o espírito e provocava a redação dos Relatórios dos chefes de polícia e Secretários de Justiça e Segurança Pública. De acordo com o autor citado, tais Relatórios foram sua fonte de pesquisa até para o ano de 1924, ou seja, eles foram produzidos ao menos até 35 anos após o início da vida republicana. Ao que tudo indica, aqui temos um exemplo de um procedimento burocrático que foi assumido inicialmente com um objetivo claro, o de atender às demandas do governo do Império formuladas no Decreto nº 7.001, de 1878, mas que, com o passar dos anos, foi sendo reproduzido já sem a referência inicial e na lógica interna das organizações.

9. Situação parecida com essa ocorre em Minas Gerais, onde, até hoje, a Polícia Civil mineira não desagrega os seus dados relativos aos homicídios entre dolosos e culposos, pois alega que essa avaliação só poderá ser confirmada/ determinada no momento da denúncia pelo Ministério Público e, portanto, não seria da sua competência adotar esse procedimento classificatório. O problema, contudo, é que esse raciocínio, em tese, se aplica a todos os tipos penais e inviabilizaria quaisquer mapeamentos tendo por base os registros policiais. As razões pelas quais Minas Gerais adota essa postura apenas para os homicídios não foram objeto de análise, mas o fato demonstra o quão importante pode ser no processo de descrição da realidade e conformação de redes de poder.

10. Sérgio Adorno (1988, p. 63, pp. 69-75), irá descrever o período iniciado em 1870 como de grandes turbulências políticas e que as reformas do estado (a Lei 2033 é um exemplo) tiveram por efeito manter a direção do estado sob controle dos grupos dominantes e recompor forças com os grupos políticos emergentes. Segundo Adorno, “uma vez mais, permaneceu insolúvel o dilema democrático e insuperável: a difícil síntese entre patrimonialismo e liberalismo” (p. 71). Como hipótese, a centralidade da figura dos chefes de polícias pode ser vista como emblemática deste quadro.

11. Os Códigos de Posturas Municipais previam, por exemplo, penalidades para quem “escarrasse” ou fizesse quaisquer outras necessidades fisiológicas nos passeios e calçadas públicas (ROLNIK, 1997). A polícia, por sua vez, tinha papel de destaque no desenho racialmente informado de um projeto de modernização do Brasil da Primeira República, qual seja, o de vigiar a população de forma a conformá-la segundo o padrão moral então vigente e reprimir indivíduos tidos como propensos a situações de “desordem” (desempregados, bêbados, entre outros) e, também, indivíduos perigosos (imigrante europeu pobre, negros, entre outros). Por trás dessa vigilância estava a ideia de uma agenda de modernização do Brasil via constituição de novas instituições burocráticas, europeização dos costumes e incentivo à imigração branca europeia. A imigração italiana em São Paulo, por exemplo, foi incentivada na perspectiva de que uma nação não se constrói pela mestiçagem das raças e, portanto, que era necessário, à luz das políticas eugenistas de formação do “povo brasileiro”, importar população branca para contrapor-se ao crescimento demográficos das demais raças. Essa opção política transformasse em problema social e

a solução da Primeira República foi chamar a polícia. Será após a Revolução de 1930 que o Brasil passará a "desmontar essa armadilha" e buscará a construção de uma identidade nacional para além das raças (GUIMARÃES, 2002, pp. 117-125).

12. Reproduzida na forma ortográfica da época.

13. As demais publicações dedicam-se, apenas, a reproduzir o texto do artigo 809 e tecer considerações de senso comum sobre a importância de produzir-se dados.

14. Esse procedimento teve origem na França, em 1882. No Brasil, de 1891 a 1897, predominou a fotografia como único elemento de identificação. Em 17 de julho de 1902 foi inaugurado o Gabinete de Identificação Antropométrico e, em 1904, é expedida a primeira carteira de identidade, então denominada "Ficha Passaporte". Em 1907, o Decreto 1533-A, institui a identificação pela dactiloscópica (impressões digitais).

15. Lei 9601, de 14 de junho em 1995, alterou o Artigo 809 em parágrafo segundo, para dizer que os estados deveriam preparar mapas semestrais com os dados dos BIs e encaminhá-los ao Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, do Ministério da Justiça, órgão que, àquela época não existia há anos. Pesquisando a origem da Lei 9601, descobriu-se que o seu autor foi um deputado do Mato Grosso, mas, no entanto, não se conseguiu nenhuma informação complementar. Os arquivos do Serviço de Informação do Senado não dispõem de memória sobre tal projeto, sendo que, o único documento, é o projeto de lei em si.

16. A Resolução No. 462, de 12 de setembro de 1950, da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística – CNE recomenda o estudo do "Registro Policial", instituído no estado do Espírito Santo para servir de fonte às estatísticas policiais. Nota-se, portanto, que os modelos sugeridos pelo CNE foram mudando ao longo do tempo e, talvez, indiquem maior ou menor aderência ao atendimento das demandas feitas pelo IBGE. Como a base dos dados era, para todas as UFs, os Boletins Individuais, é possível pensar que as sugestões do CNE estavam baseadas nas capacidades locais de compilar e enviar os dados previstos. Entretanto, no plano político, o fato do CNE propor, exatamente, os modelos de São Paulo e Minas Gerais revela, por conseguinte, que esses estados possuíam forte centralidade na organização de dados, num sinal da herança da política do "café com leite". Em outras palavras, a proposta era fortalecer a União como esfera adequada para a produção de dados, mas, para tanto, não era possível desconsiderar todo o arcabouço institucional montado nesses dois estados. A fórmula encontrada foi, ao que tudo indica, ampliar a experiência acumulada nessas unidades e, ao mesmo tempo, incentivar novas iniciativas como a do Espírito Santo.

17. Por ponto de vista objetivo, eram entendidos informes estatísticos sobre as características ecológicas do fato, ou seja, sua natureza, localização no tempo e no espaço, os meios empregados para levá-lo a cabo e, em especial, os seus motivos. Já o ponto de vista subjetivo contemplava as características socioeconômicas e demográficas dos autores e, quando possível, das vítimas dos fatos apurados.

18. Segunda a própria publicação do "Serviço" os anos de 1936 a 1938 foram de aperfeiçoamento e preparação para a prestação de suas tarefas.

19. Entre 1892 e 1938 as estatísticas do estado de São Paulo estavam a cargo da Repartição de Estatística e Arquivo do Estado, a partir de 1938 essa função foi delegada ao referido Departamento Estadual de Estatística.

20. Os Anuários de 1944 e 1945 apresentam, sobre os "Delitos e Contravenções", dados sobre a natureza, sobre as características individuais dos delinquentes e os característicos extrínsecos; e, no caso somente do Anuário de 1944, existe ainda a lista dos delitos segundo "os característicos individuais das vítimas".

21. Do controle do imigrante, no Império e início da República, os formulários indicam agora a preocupação com o migrante. Ao investigar a naturalidade, os formulários estatísticos procuravam estimar os fluxos migratórios no interior do próprio Brasil. A Era Vargas parece, aqui, que também teve influência no sentido do controle social, na medida em que a lei dos 2/3 provocaram o aumento dos fluxos migratórios, especialmente, do Nordeste para o Sudeste e pressionaram a economia regional via aumento da oferta de mão de obra e permitiu o estabelecimento de "estereótipos" como o "paraíba", "baiano", entre outros (GUIMARÃES, 2002, p.122-123). Ao incluir o campo "naturalidade", a preocupação, parece, ter sido a dar conta desta dimensão. Na mesma direção, a transformação do valor atribuído ao trabalho na Era Vargas – de algo afeito aos escravos e aos "desfavorecidos" para algo necessário e positivamente incentivado na população - determina também o fortalecimento de categorias policiais do tipo "vadiagem" e "desocupado". A preocupação com a condição de ocupação/ profissão vai ser inserida na pauta de controle social das instituições de justiça; na pauta sobre quem deve ser objeto da atenção policial (um exemplo são as "batidas policiais" que exigiam dos indivíduos revistados, até meados dos anos 80, a apresentação da carteira de trabalho como prova de boa conduta). Em outros termos, de uma questão apenas moral para uma questão de moral e economia.

22. Em 2001, a Fundação Seade, impelida por inúmeras cobranças do Arquivo Intermediário do estado e pelo fato de dispor de cerca de 2 milhões de Boletins Individuais armazenados e sem condições de apuração estatística – apenas parcela não controlada dos operadores policiais e judiciais ainda enviavam os BIs para a Fundação Seade, que legalmente sucedeu o Departamento de Estatísticas do Estado, encomendou, em atendimento ao disposto na legislação de arquivos do Brasil, parecer sobre a legalidade de eventual descarte desses boletins. À época, o material disponível indicava que os dados do Sistema de Informações Criminais, gerenciado pela Prodesp (Companhia de Processamento de Dados de São Paulo) continha, em síntese, os mesmos campos dos BIs e que estudos sobre o fluxo da justiça criminal paulista poderiam ser elaborado com essa fonte. O resultado foi que, nesse ano, a Fundação enviou ofício para a Secretaria de Segurança Pública e para todas as unidades da Polícia e do Judiciário que enviavam documentos solicitando a interrupção deste procedimento. Em paralelo, o Arquivo do Estado analisou o processo iniciado e autorizou o descarte de cerca de 80% do acervo, sendo os 20% restantes deixados como registro histórico e, por conseguinte, transferidos do Arquivo Intermediário para o Arquivo Permanente.

23. Relatos de antigos funcionários da Fundação Seade contam que a área responsável pelas estatísticas policiais ocupava, até a década de 1980, um andar inteiro do Departamento de Estatísticas do Estado com funcionários e arquivos.

24. José Murilo de Carvalho vai demonstrar que, exatamente, a partir de 1946 o Brasil viveu sua primeira experiência democrática, num modelo, segundo ele, que contemplou aspectos de uma cidadania que se pautou pela consolidação de direitos sociais e políticos, antes mesmo, como a teoria política clássica prevê, dos direitos civis (CARVALHO, 2004, pp. 126-128).

25. Relatos de técnicos que trabalharam na produção de estatísticas policiais nos anos 70 indicam que os dados eram produzidos há muitos anos, mas que somente os dirigentes dos governos militares começaram a aproveitá-los para planejar ações operacionais de policiamento. Todavia, esses mesmos relatos dão conta de mostrar que os profissionais envolvidos com as estatísticas começaram a ser malvistos pelos policiais e que as informações tornaram-se mais difíceis de serem obtidas ou, mesmo, procedimentos administrativos que retardassem a progressão salarial desses técnicos e outros mecanismos de boicote foram acionados para evitar a mudança na forma de trabalho que os dados estavam provocando. A lógica do segredo e do "faro policial" parece suplantar e enfraquecer a utilidade prática das informações, mas elas ainda respondiam aos interesses gerenciais dos dirigentes.

26. Um exemplo desses estudos é aquele cujo Grupo de Planejamento Setorial da Secretaria de Planejamento do Estado realizou, em 1969, sobre as condições físicas das instalações físicas das delegacias do Estado. Um questionário foi enviado para todas as unidades da SSP. Este tipo de investigação foi repetido entre 1970 e 1974 (São Paulo, s/ano).

27. Os dados para o Interior só começaram a ser sistematicamente tabulados a partir de 1997, quando a Polícia Civil alocou pessoal para digitar os formulários do modelo 8 enviados pelas delegacias do então Deinter.

28. Ainda segundo relatos dos técnicos desse período, até 1971 os dados eram enviados ao gabinete do secretário de segurança, mas somente a partir daí é que começaram a serem analisados e utilizados no planejamento operacional.

29. No arquivo consultado, tem-se, ainda, os formulários do modelo "16-a", do Departamento de Estatística, que versavam sobre valores arrecadados segundo o tipo de emolumento. Havia, também, formulário sobre detenções correcionais, apreensão de menores, recolhimento de "dementes", prisão e transferência e saída de presos. Da mesma forma, um outro documento mostrasse presente para vários dos anos do período. Ele se chama "boletim estatístico mensal e de aferição de produtividade número 1" e é um resumo com dados sobre organização, recursos humanos e materiais e volume de ocorrências e inquéritos, por tipo, registrado. Esse formulário será o modelo padrão durante anos e, após 1979, será substituído por outro, o de número 8, que, atualizado, contêm basicamente as mesmas informações e é o utilizado pela Polícia Civil até a atualidade.

30. Os Grupos de Planejamento Setorial – GPS foram criados pela Lei 9.362, de 31 de maior de 1966, e regulados pelo Decreto no. 47.830, de 16 de março de 1967. Eles tinham missão de planejar a execução orçamentária das unidades da administração direta.

31. Documento elaborado para o estabelecimento de metas políticas e financeiras e que está revestido de validade legal, organizando contabilmente a execução dos orçamentos global e setoriais do estado.

32. Num indicativo das tensões atuais entre segredo e transparência, a Polícia Militar é responsável, desde 2000, pela grande maioria das consultas feitas ao sistema Infocrim, que será melhor detalhado ao final desse capítulo. Conforme declarações recentes de alguns oficiais da corporação, nenhuma atividade ou ação é programada e/ou planejada sem o auxílio de estatísticas operacionais e criminais. Todavia, esses mesmos oficiais relutam em fornecer detalhes do que é contado/quantificado e alegam a necessidade de autorização do comando para a publicidade destes detalhes.

33. Durante os anos 90, depoimentos informais de operadores da segurança pública afirmavam que, para evitar cobranças institucionais e não "inchar" as estatísticas de determinadas ocorrências consideradas "banais", como perdas de documentos, furtos de pequenos valores, entre outros, os Escrivães e os Delegados entregavam aos cidadãos que procuravam um distrito policial com casos dessa natureza um documento sem valor legal e que apenas "atestava" que a pessoa havia ido até a delegacia para registrar o fato. Esse documento não era convertido num Boletim de Ocorrência e, portanto, não gerava oficialmente nenhum registro. Para todos os efeitos, a Polícia não tomava conhecimento oficial da existência desses fatos. Ele era conhecido como "papel de bala", numa alusão à sua pouca utilidade, mas permitia que os policiais dessem uma resposta à demanda da população sem oficializá-la, o que provocaria um procedimento legal que era visto como sobrecarga das suas rotinas de trabalho.

34. Um outro relatório, sem data, mas provavelmente elaborado entre 1983 e 1984, pelas referências de anos nele contidas, indica que os cinco anos são o tempo para processamento de um volume de dados da ordem de 33.678 formulários de BIs, número esse relativo ao ano de 1975.

35. Em média, os anuários têm uma defasagem de cerca de um ano e meio a dois entre o ano de referência e o da sua publicação.

36. Um exemplo dos caminhos percorridos por esse tipo documental nos escaninhos da burocracia das instituições de justiça criminal paulista está no fato de que, em 1987, a Fundação Seade solicitou à Polícia Civil de São Paulo que os Boletins Individuais fossem impressos com a recomendação para que o documento fosse enviado diretamente à Fundação e que fosse retirada do impresso a referência ao departamento de identificação. Para isso se concretizar, foram necessários quase quatro meses e 11 despachos de delegados e funcionários da Polícia. Eles culminaram na Portaria 36, de 20 de novembro de 1987, da Delegacia Geral de Polícia.

37. O problema era que, no âmbito político, os governos recém-eleitos, como o de Franco Montoro, tinham de administrar o imaginário amplamente difundido de que os políticos originários da esquerda não tinham condições ou não sabiam lidar com a repressão e com o combate ao crime. Ao incentivar as estatísticas na chave do controle público e da transparência como requisitos democráticos, tais governos correram o risco, no caso, de verem os números de ocorrências crescerem na medida em que estabeleciam a melhora da qualidade da coleta dos dados e a coordenação entre os vários produtores envolvidos e, com isso, corriam o risco de verem desestabilizadas suas capacidades de governo. Essa percepção existe até hoje, mas já em tons bem mais suaves.

38. É esse mesmo programa que garante que as estatísticas sejam publicadas no Anuário. O CAD ainda não adotou outra solução de informática, mesmo após a recomendação da Casa Civil do Governo de São Paulo para a modernização dos sistemas defasados por intermédio do uso de softwares com código livre, que não dependam de patentes ou códigos de programação protegidos por direitos autorais e, com isso, mais caros e onerosos ao tesouro estadual.

39. Aqui se inicia um dos dilemas da pesquisa quando o objeto envolve o pesquisador. A história das estatísticas paulistas e de seus produtores e usuários, a partir de meados dos anos 80, é por mim compartilhada desde 1992 e, portanto, reconheço a possibilidade de reforço de vieses de olhar. Contudo, mais do que julgar os processos ora descritos, há a tentativa de identificar os processos de negociação entre governo e burocracia; segredo e poder; transparência e opacidade, elos de articulação das políticas de pacificação social no Brasil, a meu ver.

40. No âmbito paulista, vale lembrar as ações do secretário José Afonso da Silva, primeiro secretário de segurança empossado, em 1995, pelo Governador Mário Covas e que foi o responsável pela implementação de políticas de prevenção à violência policial, de policiamento comunitário e integração das duas polícias (civil e militar). A resistência política sofrida pelo secretário foi ampla, envolvendo setores das polícias, da mídia e da opinião pública e revela as dificuldades enfrentadas na mudança nos modos e padrões de policiamento até então vigentes e até hoje presentes nas práticas institucionais.

41. Com visto nas experiências internacionais analisadas neste texto, o envolvimento dos Parlamentos e órgãos legislativos na discussão sobre a constituição de mecanismos de transparência da informação e controle público do Poder é determinante no sentido das políticas públicas na área de justiça criminal e segurança. A lei 9.155/95 também é tributária deste movimento.

42. Relação da Sexta Delegacia Seccional de Polícia, Santo Amaro, indicou a existência de 26 levantamentos estatísticos. O levantamento extra pode, conforme relatos do diretor da Seccional à época, significar que cada diretor de seccional ou de departamento pode solicitar dados extras àqueles enviados para a SSP e, por conseguinte, onerar ainda mais o trabalho de produção de dados (São Paulo, 1999).

43. Este trabalho é quase que simultâneo ao desenvolvido no Rio de Janeiro e que criou as Áreas Integradas de Segurança Públicas e implantou no centro daquela cidade, em abril de 1999, a primeira "Delegacia Legal", projeto de reformulação completa do funcionamento de um distrito policial. Percebesse, assim, que o final dos anos 1990 é marcado pelo uso das estatísticas no desenho, integração e definição de metas de políticas e ações policiais. Inclusive, será no final dos noventa que numa parceria entre a então coordenadora de segurança do estado do Rio de Janeiro, Jacqueline de Oliveira Muniz, e o Professor Michel Misse, da Universidade Federal do Rio de Janeiro, um projeto de recuperação de cerca 40 anos de séries históricas de estatísticas policiais daquele estado pôde ser efetivamente levado a cabo e os dados disponibilizados no sítio de Internet da UFRJ.

44. Estudo da Fundap/SP, realizado sob encomenda da SSP para revisar o fluxo burocrático dos Distritos Policiais com vistas a sua informatização, identificou 48 tipos de livros de registros de procedimentos burocráticos nos quais os policiais deveriam anotar seus atos administrativos e operacionais.

45. Em paralelo ao projeto da Prodesp, que deu origem ao Infocrim, a CAP, durante os anos de 1998 e 1999, desenvolveu projeto piloto de criação de um banco de dados de modus operandi de crimes e criminosos. Sob coordenação do Cel da Reserva Fontes, então alocado na CAP, um grupo de policiais e auxiliares localizados no Comando de Policiamento responsável pela região Oeste da cidade de São Paulo transcrevia informações dos Boletins de Ocorrência para um "software" comercial de armazenamento de dados (Clipper) e, com base nos conteúdos gerados, elaboravam estudos e cenários sobre incidência de crimes e perfis de criminosos. A experiência acumulada foi aproveitada, segundo os relatos dos envolvidos, no desenho de iniciativas voltadas à "análise criminal", que simultaneamente incorporavam as ferramentas desenvolvidas para o Infocrim. Após sua passagem para a reserva, o Cel Fontes foi contratado pela Fundação Atech, que desenvolveu para várias Unidades da Federação um sistema com as mesmas funcionalidades do Infocrim chamado Infopol. Mais do que a tecnologia um modo de tratamento de informações ganhava corpo e espaço no debate sobre segurança pública no Brasil. Será esse modo, inclusive, que dará impulso, em 2003, ao TerraCrime, do Ministério da Justiça.

46. Ver nota 32.

47. Levantamento realizado agora em 2005 junto aos órgãos da Polícia Civil revelou que os órgãos que têm características de administração da corporação tendem a aproveitar os acervos de estatísticas existentes no planejamento de suas atividades. Entretanto, no âmbito operacional, somente alguns departamentos usam os dados disponíveis, não obstante todos os produzirem. Órgãos como DENARC (Narcóticos), DIPOL (Inteligência) e DEIC (Investigações Gerais e Patrimônio) produzem estatísticas sobre natureza e modus operandi de crimes e criminosos, mas sob o argumento do sigilo não divulgam o que é contado/quantificado.

48. São Paulo mudou, em 2004, o sistema de entrada de dados nos distritos policiais da Capital. Desde então, o sistema é Registro Digital de Ocorrência – RDO. O objetivo desta alteração foi modernizar os mecanismos de coleta de informações e permitir que os dados alimentassem sistemas como o Infocrim de maneira mais rápida e segura.

49. A opção por restringir o período de análise até a década de 1990, impede que desdobramentos recentes sejam analisados em profundidade, mas é válido ressaltar que desde 2003 a SSP contratou consultores especializados para desenvolver novas tecnologias informacionais a partir do Infocrim e constituir o "Sistema de Alocação de Recursos Operacionais e de Monitoramento do Crime", retomando a discussão sobre o estabelecimento de metas de atuação policial, interrompida na mudança dos dirigentes da SSP em 2001. Todavia, as polícias ainda não incorporaram a metodologia e a tecnologia desenvolvidas no cotidiano operacional de suas atividades.

50. A emergência de padrões de policiamento comunitário ou cidadão provocou uma crise nas polícias do mundo e, mais, tem gerado pressões para que tais instituições se abram ao convívio com as comunidades por elas atendidas e, por conseguinte, tolerem níveis mais altos de transparência. Nesse processo, as instituições policiais têm valorizado os aspectos técnico-profissionais como elemento de relegitimação de suas práticas. Para uma discussão sobre a crise das polícias, ver Tavares dos Santos (2002).

CAPÍTULO 2:

Convergências e divergências metodológicas das bases de dados penitenciários no Brasil[1]

Carolina Cutrupi Ferreira

Introdução

Este texto tem por objetivo mapear as principais bases de dados sobre o sistema penitenciário brasileiro e suas características metodológicas essenciais, como abrangência, fontes de alimentação, cobertura e transparência na coleta e divulgação.

No país, o interesse em saber quais pessoas são presas e por quais motivos existe desde o período imperial, no qual constam registros das primeiras tentativas de coleta e organização de dados sobre os detidos. Esses registros, por meio de documentos e processos, constituem a memória da história do Brasil pela ótica do "[...] querer e fazer as estatísticas" (SENRA, 2008, p. 413). Para além da comparação entre séries históricas numéricas sobre crimes ocorridos e catalogados estatisticamente e o perfil das pessoas detidas, o estudo sobre o passado contribui para a compreensão acerca dos olhares, interesses, atores, redes, saberes e práticas associadas à atividade estatística em torno da criminalidade em determinado período e no presente (SENRA, 2008). Com ele, torna-se possível compreender os processos decisórios dentro do saber estatístico e como escolhas acerca das definições de categorias, forma de coleta e interpretação dos dados foram moldadas por desenhos institucionais, técnicas e tecnologias disponíveis em momentos específicos.

Mais recentemente, as estatísticas têm sido valorizadas no ciclo de produção de políticas públicas ao permitirem a elaboração de diagnósticos socioeconômicos com abrangência temática, detalhe territorial e comparabilidade histórica. São consideradas essenciais no dimensionamento de demandas sociais, proposição de políticas e programas e orientação do investimento público e privado em infraestrutura urbana e serviços (JANNUZZI, 2017).

A produção de dados estatísticos possibilita aos governos tomarem melhores decisões baseadas em evidências. Decisões políticas fundamentadas em dados confiáveis e de alta qualidade dão credibilidade às escolhas e contribuem para garantir a adequação e a previsibilidade dos recursos (TAYLOR, 2016). Nesse sentido, as estatísticas cumprem papel fundamental no dimensionamento de questões sociais que podem entrar na agenda prioritária de governo.

Especificamente em relação às atividades estatais de controle social, os indicadores criminais atendem a três grupos e interesses distintos, porém complementares. Os gestores e implementadores de políticas podem se valer das informações para o planejamento das ações e a distribuição dos recursos. Os cidadãos, por sua vez, podem se apropriar dessas informações como forma de avaliar as decisões dos gestores e os efeitos dessas escolhas na sua vida. Os cientistas, por fim, podem se deter aos estudos das informações para qualificar o debate sobre as causas e as dinâmicas da violência e da criminalidade, bem como das respostas que o poder público oferece a situações (FBSP, 2016).

Há anos a carência de dados estatísticos e a má qualidade dos indicadores oficiais sobre segurança pública no país são um tema recorrente na literatura sobre violência, criminalidade e segurança pública. A falta de integração das diferentes bases de dados estaduais, além das dificuldades de acesso às fontes de informações, são alguns dos entraves à análise da criminalidade. A pluralidade de órgãos envolvidos, com rotinas e procedimentos burocráticos heterogêneos e diferentes categorias e classificações estatísticas, também contribui para o quadro bifurcado de produção de dados criminais (CANO e RIBEIRO, 2007; LIMA, 2009).

Esse é o resultado de um modo de coletar e produzir informações sobre crimes que se limita à compilação de dados para finalidades administrativas internas de cada órgão, mas que são incompletas e inconsistentes para as atividades de pesquisa e o processo decisório do gestor público. Os sistemas policiais reúnem, em sua maioria, dados e categorias voltadas à investigação e atribuição de autoria individual pelo crime, com pouca relevância sobre o perfil sociodemográfico e os vínculos familiares e sociais, por exemplo. Os sistemas de informação da justiça criminal, por sua vez, restringem-se a questões de imputação de responsabilidade criminal. Já aqueles relacionados ao sistema prisional, por outro lado, reúnem o necessário à gestão do processo de execução da pena, sendo precárias quanto às demandas mínimas dessa pessoa dentro do estabelecimento prisional, por exemplo.

O reconhecimento do estado de coisas inconstitucionais no sistema penitenciário brasileiro pelo Supremo Tribunal Federal (STF) catalisou uma série de ações voltadas à produção de dados nesse campo. Além disso, reconheceu a necessidade de se conceber as medidas relacionadas às prisões dentro de parâmetros de proteção aos direitos fundamentais da população prisional[2]. O monitoramento das obrigações e metas determinadas pelo STF na superação do problema passa pela construção de indicadores e objetivos específicos que permitem identificar e medir o mínimo de condições necessárias para a proteção de direitos das pessoas privadas de liberdade.

A coleta de dados prisionais e a construção de indicadores permitem, ainda, mensurar as condições de cumprimento de pena no país, orientar o processo de tomada de decisão dos gestores públicos e avaliar o cumprimento das metas e obrigações impostas pelo Supremo Tribunal Federal. Nesse contexto, a definição de indicadores prisionais pressupõe uma análise ampla das ações que compõem a política penitenciária e o ciclo de vida prisional, que abrange desde a entrada no sistema de justiça, passando pela permanência na prisão e até a saída da pessoa custodiada.

A partir dessa perspectiva, o presente texto compara cinco bases de dados prisionais construídas por órgãos do governo executivo federal, do Poder Judiciário e Ministério Público. O comparativo visa a explicitar as principais características e decisões metodológicas de cada base e o contexto em que os dados estão sendo produzidos. Algumas bases têm objetivos e finalidades bastante semelhantes, mas a alimentação incompleta dos sistemas de informação, a unidade de análise e a definição de variáveis podem levar a resultados bastantes distintos, que nem sempre estão claros ao gestor público e ao pesquisador que trabalha com elas.

A pluralidade de bases de dados sobre pessoas presas e estabelecimentos penais

A partir de 2010, o Ministério da Justiça, o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) e o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) investiram no desenho, implantação e aprimoramento de cinco bases de dados referentes a pessoas custodiadas em unidades penais estaduais e/ou federais, bem como sobre a sua própria estrutura física.

O Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen) é a principal aposta do governo federal para o acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de

segurança de pessoas custodiadas nos estados, assim como de mapeamento de informações sobre as estruturas físicas dos estabelecimentos penais. Os dados disponíveis no Sisdepen são periodicamente atualizados pelos gestores desses estabelecimentos. A cooperação entre os governos estaduais e o Ministério da Justiça para esse levantamento existe desde 2004, com a criação do Infopen – sistema de informações estatísticas sobre os estabelecimentos penais (vagas) e população prisional (gênero e situação processual). A reformulação da metodologia e a revisão do instrumento de coleta ampliaram o escopo dos dados, mas com prejuízo de interrupção da série histórica do Infopen.

Já o Conselho Nacional de Justiça desenvolveu três ferramentas informatizadas para o aperfeiçoamento da gestão da pena e do controle da população carcerária, no período de 2009 a 2018. A primeira é o Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais (CNIEP), que consolida dados presentes em relatórios de inspeção feitos por juízes de execução penal, no que tange à "[...] localização, destinação, natureza e estrutura do estabelecimento penal, dados relevantes da população carcerária, da observância dos direitos das pessoas presas e medidas adotadas para o funcionamento adequado do estabelecimento" (BRASIL, 2007).

A segunda é o Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP 2.0), que visa a monitorar a legalidade do aprisionamento e permitir o registro de documentos processuais relacionados (certidões de cumprimento dos mandados de prisão, ordens de soltura e guias de recolhimento, entre outros) (BRASIL, 2018). A nova versão do sistema permite monitorar as ordens expedidas pelo Poder Judiciário, bem como controlar o seu cumprimento e a soltura das pessoas presas, em âmbito nacional e em tempo real. A terceira ferramenta do CNJ é o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU), de faz a gestão dos processos de execução penal de todo o país, com a constatação instantânea de direitos de pessoas condenadas, marcadores sociais e de gênero, acompanhamento e alternativas penais, monitoração eletrônica. O registro de dados auxilia, ainda, na gestão da ocupação de vagas no sistema prisional (BRASIL, 2019).

Por fim, o Sistema Prisional em Números é uma iniciativa do Conselho Nacional do Ministério Público para divulgar os relatórios de inspeções em estabelecimentos civis e militares conduzidas por promotores de Justiça. Os dados contemplam indicadores de capacidade, ocupação e perfil dos internos, assim como assistências, disciplina e segurança em estabelecimentos penais civis e militares.

O quadro a seguir compara essas bases segundo objetivo principal, coleta e produção dos dados (unidade de análise, universo, abrangência, cobertura, fonte e periodicidade), transparência e tratamento metodológicos (dicionário, procedimento e validação) e divulgação (dados abertos e produção de relatórios analíticos).

Quadro 1: Comparativo entre características das bases de dados nacionais sobre a população prisional.

Bases de dados/ características	Infopen MJSP	BNMP 2.0 CNJ	SEEU CNJ	CNIEP/ Geopresídios CNJ	Sistema em Números CNMP
Início da coleta	A partir de 2005	A partir de 2011	A partir de 2018	A partir de 2009	A partir de 2015
Objetivo	Diagnóstico da realidade prisional brasileira	Gestão de documentos atinentes às ordens de prisão/ internação e soltura expedidas	Gestão de processos de execução penal	Radiografia do sistema prisional	Visibilidade e transparência dos dados do sistema prisional brasileiro
Unidade de análise	Estabelecimentos prisionais	Mandados de prisão	Processos de execução	Estabelecimentos prisionais	Estabelecimentos prisionais
Universo	1.444 estabelecimentos penais comuns	901.330 mandados de prisão	1.308.524 processos de execução penal	2.845 estabelecimentos penais comuns e militares e delegacias	1.789 estabelecimentos penais comuns e militares
Cobertura	100% dos estabelecimentos	100% dos mandados	70% dos processos de execução	Desconhecido	Desconhecido
Abrangência geográfica	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional	Nacional
Fonte de alimentação	Gestores dos estabelecimentos	Juízes e servidores	Juízes e servidores	Juízes e servidores	Promotores e servidores
Periodicidade de coleta/ extração	Semestral (até dezembro/2020)	Tempo real	Tempo real	Tempo real	Trimestral e/ ou anual (até 3º trimestre/2019)
Dicionário de dados	A partir de junho/2014	Não informado	Não informado	Não informado	Não informado
Relatórios analíticos	A partir de junho/2014	Apenas em 2018	Não	Não	Não
Procedimento de tratamento e validação dos dados	Sim	Não	Não	Não	Sim
Dados públicos	Base de dados em Excel, CSV e BI	Apenas em BI	Base de dados em Excel, CSV e BI	Base de dados em CSV e BI	Apenas em BI
Última atualização	Dezembro/2020	Novembro/2021	Novembro/2021	Novembro/2021	Julho e setembro/2019
Site	https://www.gov.br/depen/pt-br/servicos/sisdepen	https://portalbnmp.cnj.jus.br/#/estatisticas	https://seeu.pje.jus.br/seeu/	https://www.cnj.jus.br/inspecao_penal/mapa.php	https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros

Fonte: elaboração própria

O quadro comparativo é bastante ilustrativo quanto aos objetivos de cada uma das bases, o que se reflete nas próprias escolhas metodológicas de coleta e meios de tratamento e disponibilidade dos dados. Elas foram construídas a partir de fontes, meios de coletas e alimentação distintos, cujo objetivo é central explicar o porquê de muitas dessas informações não serem comparáveis entre si. As bases tratam supostamente de um mesmo "objeto" (pessoas custodiadas e estrutura física de unidades penais). Mas há diferenças substantivas quanto ao universo infraestrutural e sobre a própria definição de "pessoa custodiada".

O Infopen/Sisdepen, o CNIEP e Sistema em Números visam um diagnóstico amplo sobre as unidades penais, tanto estaduais quanto federais. Mas há diferenças importantes. O Infopen/Sisdepen abrange somente unidades penais comuns, excluindo os penais militares e as carceragens da polícia civil. Também não estão incluídas nesse sistema as pessoas monitoradas exclusivamente pelo Poder Judiciário, como aquelas em regime aberto que têm vínculo direto com as varas judiciais de execução penal, sem a intermediação do órgão penitenciário. Na base de dados do Infopen de 2019, por exemplo, os núcleos e as centrais de monitoração eletrônica estão cadastradas como unidades prisionais e, portanto, consideradas no cálculo geral do levantamento (SANTOS, 2020).

O CNIEP, por sua vez, abrange unidades penais civis e militares, delegacias de polícia civil e cadeias públicas; já o Sistema em Números consolida dados de cadeias públicas, mas não de delegacias. Por esse motivo, nota-se a variação significativa entre o número de unidades fiscalizadas: enquanto o Infopen/Sisdepen mais recente traz estatísticas de 1.444 estabelecimentos, o CNIEP e o Sistema em Números indicam, respectivamente, 2.845 e de 1.789. Outra conclusão relevante é que as três bases adotam como unidade de análise o estabelecimento penal, sendo excluídas da contagem as pessoas em cumprimento de penas alternativas ou em livramento condicional.

Já o SEEU adotou como unidade de análise os processos judiciais de pessoas em cumprimento de pena, desconsiderando aquelas em custódia provisória (sem condenação). Nem todos os processos cadastrados nesse sistema correspondem a indivíduos efetivamente presos em regime fechado, pois ele abrange o cumprimento de pena em regime aberto ou a substituição por penas restritivas de direito e os que estão foragidos (BRASIL, 2021).

A definição de "pessoa custodiada" varia entre as bases. No SEEU, por exemplo, aquele indivíduo que cumpre pena em regime aberto em casa de albergado é considerado em liberdade; já em regime fechado cumprindo pena em prisão domiciliar é considerado como preso (BRASIL, 2020).

O BNMP não abrange pessoas em cumprimento de medida cautelar diversa da prisão, ou seja, aquelas submetidas ao monitoramento eletrônico e prisão domiciliar, nem adolescentes apreendidos em razão de ato infracional. Assim, como a base se restringe à pessoa privada de liberdade custodiada, não há registros das pessoas em regimes semiaberto e aberto. E, entre todas as bases, apenas o BNMP disponibiliza informações sobre indivíduos presos civilmente (pensão alimentícia).

A cobertura da coleta também apresenta variações significativas. O CNIEP e o Sistema em Números não informam o percentual de cobertura em relação ao total de estabelecimentos prisionais no país. É

necessário saber quanto das cadastradas representam o total de unidades penais existentes no país, se existem estabelecimentos não fiscalizadas (ou o são sem regularidade) ou se há fiscalização de não estão cadastrados no sistema.

Considerações finais

O comparativo entre as bases existentes mostra os visíveis avanços na produção de dados, mas também evidencia alguns pontos de atenção relevantes no que diz respeito ao desenho e à metodologia de coleta e alimentação. Dados prisionais têm peculiaridades em relação àqueles sobre segurança pública e criminalidade. Se estes últimos contribuem para a implantação e monitoramento de políticas públicas voltadas à prevenção e redução da criminalidade, aqueles se destinam, precipuamente, à garantia de direitos das pessoas custodiadas. Ou seja, do instrumento de coleta à interpretação dos dados, se são compatíveis com a perspectiva da pessoa custodiada e em que medida os direitos previstos estão sendo garantidos pelo poder público.

Outra diferença marcante é o fato de que os dados prisionais são produzidos também por outros órgãos do sistema de justiça. Ou seja, eles não se restringem aos registros administrativos dos órgãos de segurança pública.

O incentivo à produção de dados prisionais na última década aponta para escolha desse instrumento como parte do processo de tomada de decisão do gestor público. O aumento no volume de repasses financeiros levou o Departamento Penitenciário Nacional (Depen) a desenvolver critérios lastreados em evidências empíricas para planejamento, monitoramento e fiscalização das ações desenvolvidas. Por muitos anos, o único relatório com dados prisionais consolidados era o Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen). Mas problemas relacionados à alimentação e inconsistências nos dados coletados pelos estados e Distrito Federal catalisaram um processo de revisão da metodologia e pactuação das informações que seriam produzidas pelos órgãos envolvidos nesse processo.

A decisão do Depen em revisar a metodologia do Infopen, mesmo sob risco de comprometer a consistência e a confiabilidade da série histórica produzida até então, mostrou um alinhamento com a necessidade de evidências empíricas para subsidiar as ações públicas e garantir os direitos da pessoa custodiada. Os dados devem pautar o processo de tomada de decisão dos gestores públicos e das decisões judiciais, de modo a assegurar às pessoas o respeito aos prazos para o exercício de direitos de execução penal (como a progressão de regime e o livramento condicional), condições mínimas de habitabilidade e de prestação de serviços públicos no interior dos estabelecimentos penais.

No mesmo sentido, as decisões do STF acerca das condições prisionais penitenciário levou o CNJ a desenvolver projetos de gestão e produção de informações da atividade judiciária, o que mostra um amadurecimento na compreensão do Judiciário como responsável pela garantia de direitos da pessoa custodiada durante a gestão da pena. Dado o grande volume de processos de execução penal, foi preciso identificar os gargalos na atuação jurisdicional e criar ferramentas de tecnologia da informação que otimizassem, de um lado, a análise jurídica da situação processual de cada pessoa e, de outro, o

manejo de vagas. A gestão da informação do sistema prisional influencia diretamente as tarefas judiciais e administrativas do juiz de execução.

Outro elemento de destaque são os mecanismos de cooperação entre os órgãos para a coleta e dados. O Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen) opera em razão da cooperação entre os órgãos locais de administração penitenciária, que preenchem os questionários, enquanto o Depen, responsável pela validação e consolidação dos dados, fornece a estrutura mínima (computadores e internet, por exemplo) e treinamento para a adesão do gestor à plataforma. Já o Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) é produto de grupos de trabalho vinculados ao Conselho Nacional de Justiça (CNJ), que decidiram expandir um sistema único para todo o país por meio de cooperação com os tribunais federais e dos estados.

O Sisdepen traz à tona uma questão relevante acerca da necessidade de fortalecimento da cooperação federativa e do apoio técnico da União aos entes federativos na coleta e validação de dados locais. Informações prisionais dos estados importam para o planejamento de políticas públicas na área e para o apoio ao processo decisório em âmbito nacional, tanto é que programas federais de criação de vagas prisionais adotam como um dos critérios a capacidade de ocupação dos estabelecimentos. É de se supor, desse modo, o interesse do Depen no fortalecimento dos órgãos estaduais de análise estatística prisional como meio de aperfeiçoar sua gestão de repasse de recursos financeiros.

Já o SEEU, por outro lado, é resultado de investimentos maciços para a adoção de um sistema de processamento eletrônico padronizado de execução de penas. O CNJ contou com a participação de força-tarefa de funcionários para auxiliar os tribunais em ações de capacitação, planejamento e implementação e digitalização de processos físicos. A adesão ao SEEU é obrigatória a todos os tribunais do país, de acordo com determinação do conselho, segundo a qual até o mês de dezembro de 2019 todos os processos do país deveriam tramitar pelo sistema.

Ainda faltam instrumentos regulatórios com atribuições e responsabilidades formalmente estabelecidas para o compartilhamento de informações entre diferentes órgãos. O Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023) indica que

> [...] a grande solução é promover a interoperabilidade desses bancos, providenciando-se níveis de acessos por meio de senhas e garantindo-se a comunicação entre eles, enquanto não se evolui para um banco único a ser compartilhado por todos os órgãos que trabalham na repressão ao crime (BRASIL, 2019, p. 43).

O compartilhamento e a interoperabilidade entre as bases, contudo, também dependem de maior transparência metodológica e da coordenação entre os órgãos que atuam do processo criminal até o fim do cumprimento da sentença e em relação à pessoa egressa. As bases de dados existentes ainda estão em fase de implantação e aprimoramento, e seus dados atendem primariamente às necessidades de quem os produz e não às demandas da sociedade civil e do meio científico. Além disso, há informações semelhantes e iguais que poderiam ser otimizadas, de modo a criar um *corpus* que abranja todas as etapas da persecução penal.

Por fim, os critérios disponíveis nessas bases evidenciam a ausência de participação social na seleção e produção do que é relevante. A maior parte das informações coletadas já está disponível em processos judiciais e documentos que compõem o percurso da pessoa dentro do sistema prisional ou diretamente relacionada às atribuições legais de cada órgão (como preenchimento dos formulários de inspeção de estabelecimentos prisionais por promotores e juízes). Estão ausentes mecanismos e instâncias democráticas de diálogo e a atuação conjunta com a sociedade civil e com os próprios usuários do serviço, que são justamente as pessoas sob custódia estatal. De alguma forma, a produção de dados atende mais às demandas internas de registros individuais e gestão dos órgãos do sistema de justiça que ao compromisso de aproximar os gestores, profissionais e usuários na construção de indicadores de qualidade de vida compatíveis com as reais necessidades das pessoas custodiadas no sistema prisional.

Destaca-se também a ausência de parâmetros e definições sobre quais seriam os principais indicadores para avaliar o desempenho do sistema penitenciário e prisional na perspectiva da garantia mínima dos direitos humanos das pessoas privadas de liberdade. Nesse sentido, é interessante observar a iniciativa do Ministerio de Justicia y del Derecho da Colômbia, que tem direcionado esforços na construção de indicadores de direitos humanos no sistema penitenciário.

Para tanto, um grupo de juristas analisou os dados que então disponíveis sobre o sistema penitenciário colombiano, concluindo que a partir deles não seria possível uma aplicação adequada no cálculo dos indicadores, pois eram imprecisos, pouco fiáveis ou mesmo inexistentes (ARIZA, ITURRALDE e TORRES, 2017). Diante disso, esses autores apresentaram uma série de sugestões de melhorias nas bases de dados a fim de fornecer as informações necessárias para a produção de indicadores dos direitos fundamentais da população privada de liberdade, como o direito à vida, à integridade pessoal nas prisões, a espaço mínimo de moradia, a condições mínimas de alimentação, união familiar e saúde, acesso à justiça, entre outros. Tais indicadores serão um dos principais instrumentos que permitirão evidenciar avanços no cumprimento das determinações judiciais. Mais, eles podem servir de referência e inspiração na construção de indicadores que visem à superação da situação inconstitucional dos estabelecimentos penitenciários brasileiros.

Referências

ARIZA, Libardo; ITURRALDE, Manuel; TORRES, Mario A; et al. *Informe de Línea Base de Indicadores para el Sistema Penitenciario y Carcelario.* Consultoría para la GIZ y la Dirección de Política Criminal del Ministerio de Justicia y del Derecho, FORSISPEN, 2017. Disponível em: https://grupodeprisiones.uniandes.edu.co/images/MediaPrisiones2018/Publicaciones/LineaBaseDDHHparaSPC2017-tomoI.pdf » Acesso em: 14 jun. 2019.

BLEICH, J. *The Politics of Prison Crowding.* California Law Review, 77, n. n. 5, out 1989. p. 1125-1180.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça. *Resolução n. 47 de 18 de dezembro de 2007.* Dispõe sobre a inspeção nos estabelecimentos penais pelos juízes de execução criminal. Brasília, 2007.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Banco Nacional de Monitor*amento de Prisões – BNMP 2.0: Cadastro Nacional de Presos. Brasília, 2018.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *SEEU está promovendo revolução na execução penal, apontam juízes.* Brasília, 2019.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) - Histórico de Notícias de 18/12/2020.* Brasília. 2020.

_____. *Painel do Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU) - Perguntas frequentes.* CNJ. Brasília. 2021.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos Penais – CNIEP*. Painel estatístico. Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=e28debcd-15e7-4f17-ba93-9aa3ee4d3c5d&sheet=da3c5032-89ad-48d2-8d15-54eb35561278&lang=pt-BR&opt=currsel>. Último acesso: 30.nov.2021.

_____. Conselho Nacional de Justiça. *Sistema Eletrônico de Execução Unificado.* Disponível em: <https://paineisanalytics.cnj.jus.br/single/?appid=f8f79a16-35a2-43fe-a751-34ba131ffc1f&sheet=74a59799-5069-461d-a546-91259016a931&lang=pt-BR&opt=currsel>. Último acesso: 30.nov.2021.

_____. Conselho Nacional do Ministério Público. *Sistema prisional em números*. Disponível em: <https://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/sistema-prisional-em-numeros >. Último acesso: 30.nov.2021.

_____. Ministério da Justiça. Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária. Plano Nacional de Política Criminal e Penitenciária (2020-2023). Brasília. 2019.

_____. Ministério da Justiça. Departamento Penitenciário Nacional. *Infopen - Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias.* Disponível em: https://dados.mj.gov.br/dataset/infopen-levantamento-nacional-de-informacoes-penitenciarias/. Utimo acesso: 30.nov.2021.

_____. Supremo Tribunal Federal. Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 347 Medida Cautelar, Pleno, relator min. Marco Aurélio, j. 09.09.2015, DJE 19.02.2016. Brasília. 2015.

CANO, I.; RIBEIRO, E. Homicídios no Rio de Janeiro e no Brasil: dados, políticas públicas e perspectivas. In: CRUZ, M. V. G.; BATITUCCI, E. C. (Org.). *Homicídios no Brasil.* 1ed. Rio de Janeiro: Editora FGV, 2007, v. 1, p. 51-78.

COMISSÃO INTERAMERICANA DE DIREITOS HUMANOS (CIDH). *Situação dos Direitos Humanos no Brasil.* Aprovado pela CIDH em 12 de fevereiro de 2021. OAS. [S.l.]. 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). Pesquisa e análise de dados vinculados ao campo da segurança pública e sistema penitenciário. Brasília. 2016.

JANNUZZI, P. M. *Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações.* 6. ed. rev. e ampl. Campinas: Alínea, 2017.

LIMA, R. S. D. Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo, 2005.

_____. Estatísticas Criminais, Justiça e Segurança Pública no Brasil. In: SENRA, N. *História das Estatísticas Brasileiras*. Rio de Janeiro: IBGE, v. Vol. 4 - Estatisticas Formalizadas (C.1972–2002), 2009.

LACOMBE, A. J.; TAPAJÓS, V. (Coord.) *História Administrativa do Brasil; organização e administração do Ministério da Justiça no Império*, Brasília, Fundação Centro de Formação do Servidor Público, v. 12, 1986.

MOURA, T. W. D. Gestão da Informação na política penal. In: VITTO, R. C. P. D.; DAUFEMBACK, V.. *Para além da prisão: reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil.* Belo Horizonte (MG): Letramento: Casa do Direito, 2018. p. p. 113-133.

OYEZ. *Brown v. Plata*. Retrieved March 9, 2021, from https://www.oyez.org/cases/2010/09-1233.

SALLA, Fernando. Sistema prisional no Brasil: balanço de uma década. In: POSSAS, M. T. *5º relatório nacional sobre os direitos humanos no Brasil: 2001-2010.* São Paulo: NEV-USP, 2012. p. 150-168.

SANTOS, Thandara. *Os dados sobre o sistema prisional e suas dissonâncias.* Portal G1, São Paulo, fev. 2020.

SENRA, Nelson. *Pesquisa histórica das estatísticas:* temas e fontes. História, Ciências, Saúde – Manguinhos, Rio de Janeiro, v.15, n.2, p.411-425, abr.-jun. 2008.

TAVARES BASTOS, C. M. *História e organização da estatística criminal no Brazil/Ministério da Agricultura, Indústria e Commércio, Directoria Geral de Estatística.* Rio de Janeiro: Typ. da Estatística, 1930.

TAYLOR, M. *The Political Economy of Statistical Capacity: a theoretical approach*. p. 27. 2016. Disponível em:< https://publications.iadb.org/bitstream/handle/11319/7794/The-Political-Economy-of-Statistical-Capacity-A-Theoretical-Approach.pdf?sequence=2&isAllowed=y>. Acesso em: 17.jun.2019

Notas

1. Este texto apresenta alguns dos resultados do capítulo “Produção de dados sobre o sistema penitenciário brasileiro” que integra a tese de doutorado Política penitenciária nacional (1976-2018): arranjos institucionais e instrumentos de produção estatística”, da mesma autora.

2. Nos últimos sete anos, o STF – corte constitucional brasileira – trouxe à pauta de julgamentos uma série de questões relacionadas às prisões, como as condições degradantes decorrentes de superlotação, a obrigação de construção emergencial de estabelecimentos e a concessão de liberdade provisória a mães presas ou gestantes. No ano de 2015, declarou o estado de coisas inconstitucionais do sistema penitenciário no Brasil e determinou a adoção de diversas providências pelo Judiciário e Executivo, como a produção de informações e a liberação de recursos financeiros para aprimoramento do sistema (BRASIL, 2015).

CAPÍTULO 3:

A produção de dados sobre o sistema prisional brasileiro: dissonâncias de um sistema pouco articulado

Thandara Santos
Natália Caruso Theodoro Ribeiro

Grande parte das obras que falam sobre o sistema de justiça criminal no Brasil volta-se para a dificuldade de realizar estudos neste campo em razão da ausência de dados consolidados nacionalmente e confiáveis sobre a temática (SILVA, 2007; RIFIOTIS ET AL., 2010; RIBEIRO e SILVA, 2010; COSTA, 2015). Lima (2000) aponta para a multiplicidade de órgãos produtores de informações e para o número considerável de dados à disposição. Essas informações, contudo, ou são geradas com finalidades outras que não o acompanhamento estatístico ou são produzidas a partir da lógica interna de cada uma das instâncias que compõem o sistema, não sendo comparáveis entre si. Além de dificultar a análise, esse desencontro de dados é, sem dúvida, sintoma e manifestação da desarticulação da justiça criminal.

A mesma dificuldade se verifica em relação ao sistema prisional brasileiro[1]. Há uma série de empecilhos para se obter números confiáveis e sistemáticos sobre as unidades prisionais e as pessoas privadas de liberdade no país e os números fornecidos por instituições distintas, via de regra, são dissonantes.

Para que possamos investigar as raízes dessas dissonâncias e mapear os esforços de superação do atual cenário, inicialmente apresentaremos um breve histórico de como os dados sobre sistema prisional foram produzidos e apresentados, ao longo deste e do século passado. Em seguida, analisaremos de forma mais detida os diferentes modelos de coleta e divulgação de dados hoje existentes, buscando identificar os atores institucionais mobilizados pela produção de informações e seus campos de interesses. Por fim, tomaremos o contexto da pandemia da covid-19 e a disseminação do novo coronavírus (sars-cov-2) no ambiente prisional para discutir brevemente a forma como os sistemas de dados públicos impactam a capacidade de formulação e implementação de políticas públicas voltadas à garantia de direitos básicos da população privada de liberdade.

Iniciamos o mapeamento histórico a partir da referência do *Anuário Estatístico do Brasil,* publicação organizada pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), que teve sua primeira edição em 1916, e, até os dias atuais, se propõe a oferecer uma visão geral do país a partir de informações territoriais, ambientais, demográficas e socioeconômicas, com base em estudos e levantamentos temáticos próprios, além da compilação de informações provenientes de fontes oficiais de dados públicos e da sociedade civil.

Ao realizar a análise dos dados de justiça nos anuários, Sadek (2006) afirma que, ao longo do século XX, os dados de segurança pública, que englobam informações sobre prisões, são apresentados em conjunto com os provenientes das atividades do Poder Judiciário, às vezes uma dessas esferas sobrepondo-se à outra. Segundo a autora, esse movimento expressa as transições entre momentos democráticos e autoritários, revelando quais são as atividades centrais e quais são as periféricas em cada um desses períodos e jogando luz sobre a relevância política das instituições.

Ela nos conta que os primeiros números colhidos a respeito do tema orientavam-se pelo detalhismo em ambas as esferas. Já no primeiro anuário – publicado entre 1916 e 1927, mas referente aos anos de 1908 a 1912 – a seção sobre justiça dedica-se em especial à descrição dos delitos praticados, seus autores e as punições a eles atribuídas. Em seu primeiro volume, são apresentadas informações da Casa de Detenção do Distrito Federal que esboçam um primeiro rol de indicadores importantes para a compreensão do sistema prisional brasileiro: estatísticas da movimentação de pessoas na unidade prisional, o perfil demográfico e a natureza dos crimes pelos quais os indivíduos privados de liberdade respondem. Nessa fase, os dados sobre os presos contemplam sua nacionalidade, sua idade, seu estado civil e seu grau de instrução; a variável cor, no entanto, está ausente (SADEK, 2006).

No terceiro volume, intitulado "Cultos, assistência, repressão e instrucção", de caráter mais amplo, as informações são desagregadas por estado e município. Além dos dados demográficos apresentados no primeiro volume, agora extrapoladas para todo o país e acrescidas do marcador de raça, são apresentadas também estatísticas sobre filiação, profissão, motivos da condenação, antecedentes criminais e conduta na unidade prisional, entre outros indicadores (SADEK, 2006).

Observa-se um primeiro ponto de inflexão nos anuários publicados entre os anos de 1936 e 1940. No de 1936, a seção dedicada à justiça apresenta apenas dados de movimentação processual sobre a cúpula do Judiciário (então denominada Corte Suprema) e não há qualquer menção às movimentações nos tribunais estaduais, um mapeamento dos parâmetros de atuação do órgão, portanto, limitado. Surgem, por outro lado, nos anuários de 1939/1940 informações sobre o Tribunal de Segurança Nacional, a "justiça de exceção" que à época detinha o poder de julgar. Embora os dados relativos aos tribunais sejam, de certa forma, insuficientes no período analisado, no que diz respeito à criminalidade e repressão eles permanecem centrais na publicação, ainda que possam ser identificadas alterações que expressam o espírito político do tempo, tais como a inclusão de novas classificações para os crimes cometidos pelas pessoas privadas de liberdade, que passam a contemplar os delitos cometidos contra a segurança interna da República (SADEK, 2006).

Entre 1945 e 1964 nota-se uma nova diminuição no escopo de informações contempladas em "Justiça nos Anuários": em termos de movimentação processual, elas são agora restritas ao Supremo Tribunal Federal (STF), enquanto no que tange à repressão, que contempla delitos e suas punições, "perdem em qualidade" (SADEK, 2006, p. 136). A partir de 1964, já no contexto do regime militar, que se estende até 1985, o tema da justiça deixa de ser retratado em capítulo próprio nos anuários e passa a integrar o de "Justiça e segurança pública", expressando uma determinada concepção sobre as instâncias do Poder Judiciário como instrumentos a serviço do controle social e da repressão.

O processo de redemocratização do país, após 1988, marca uma nova inflexão no escopo de dados referentes à justiça apresentados nos anuários: as informações sobre as prisões e as pessoas presas deixam de ser apresentadas, enquanto aquelas mais detalhadas sobre o Poder Judiciário (que contemplam os tribunais estaduais e a justiça federal, além de novas informações sobre despesas com a justiça estatal), voltam a ter a importância que tinham no início do século XX. Sadek (2006), analisando o espaço reservado aos dados prisionais nos anuários do IBGE, aponta para um processo contínuo de diminuição no grau de especificidade das informações publicadas, que culmina com seu desaparecimento nos anos de 1990.

A produção de informações a partir do Departamento Penitenciário Nacional

Em meados da década de 1990, contudo, já são registrados os primeiros esforços do Departamento Penitenciário Nacional (Depen), órgão vinculado ao Ministério da Justiça e Segurança Pública, para sistematizar os dados do sistema prisional no nível federal. Nesse sentido, em 1993 é publicado o primeiro Censo Penitenciário Nacional, elaborado em parceria com o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária – CNPCP (SALLA, 2012).

Não muito diferente do atual arranjo, a coleta de dados desse censo foi realizada a partir de um formulário enviado às Secretarias de Justiça e Segurança Pública das unidades federativas, estas ficando responsáveis pelo seu preenchimento. Desse modo, Depen e CNPCP respondiam apenas pela consolidação das informações recebidas. De acordo com a apresentação do Censo Penitenciário de 1995, este foi o primeiro esforço nacional para determinar o número total de presos no país, considerando aqueles custodiados nas unidades dos sistemas estaduais, por sua vez subordinados às Secretarias de Justiça, bem como aqueles que se encontram em carceragens de unidades policiais ou cadeias públicas, sob responsabilidade das Secretarias de Segurança (BRASIL, 1997).

O esforço para identificar esse segundo grupo de custodiados aponta para uma sofisticação do olhar até então direcionado ao sistema prisional brasileiro, enquanto a análise dos dados obtidos pelo levantamento expressava um novo enquadramento produzido pelo Ministério da Justiça nesse âmbito: ganhava centralidade a ideia de que 40% das pessoas privadas de liberdade no Brasil encontravam-se fora dos sistemas penitenciários estaduais, sendo este, portanto, um desafio a ser enfrentado pelo governo (BRASIL, 1997). Afirma, ademais, que a solução da *crise* do sistema prisional do país passava pelo uso das "penas alternativas" para presos de menor potencial ofensivo.

As informações coletadas pelo censo contemplavam, ainda: situação processual; regime de cumprimento de pena; indicadores demográficos de raça/cor e gênero; tipo de crime cometido; tempo da pena; número de fugas; relação entre quantidade de presos por funcionário; custo médio do preso; concessões de indultos; e déficit de vagas.

Até o início dos anos 2000, os esforços de sistematização de informações penitenciárias pelo Departamento Penitenciário Nacional se dão por meio de parcerias esporádicas estabelecidas com outros órgãos, como o Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária, porém, sem periodicidade estabelecida nem qualquer padrão metodológico que permita a construção de uma série história consistente (MOURA, 2018).

Os levantamentos divulgados pelo órgão federal entre os anos de 2000 e 2002[2] contemplam dados agregados no nível nacional sobre o total de vagas por regime de condenação, o total agregado de presos por gênero, por tipo de regime de cumprimento da pena, por situação processual e os diferentes tipos de estabelecimentos penais. Os dados desagregados por unidade federativa só aparecem no ano de 2003, quando se observa uma primeira clivagem no padrão anterior de sua divulgação pelo Departamento Penitenciário Nacional.

Nesse ano, deixam de ser publicadas as informações sobre o total de vagas disponíveis nos estabelecimentos penais por tipo de regime e desaparecem as que indicavam o quantitativo de pessoas cumprindo pena em regime aberto, que só voltarão aos relatórios a partir de 2005. Por outro lado, 2003 marca o primeiro ano em que há divulgação do déficit de vagas no sistema prisional, calculado nos níveis estadual e nacional. Ainda que o total de vagas e de pessoas presas já constasse dos levantamentos anteriores, permitindo que o cálculo do déficit de vagas fosse realizado nacionalmente, esta é a primeira vez que o departamento publica esse dado e expressa sua forma de cálculo (o total de custodiadas no sistema prisional menos o número total de vagas disponibilizadas nesses estabelecimentos). Nesse momento, o total de pessoas presas em unidades geridas pelas Secretarias de Segurança Pública (cadeias, carceragens e outros espaços de custódia mantidos pelas polícias estaduais) não é levado em conta no cálculo do déficit de vagas.

Em 2004 é criado o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (Sinespjc), no âmbito do Ministério da Justiça, com foco na coleta de informações provenientes das forças de segurança pública e registro de ocorrências criminais. Entre as informações levantadas pelo novo sistema encontram-se o total de pessoas custodiadas em espaços sob responsabilidade das Secretarias de Segurança Pública. No ano seguinte, em 2005, o Depen cria o Sistema Integrado de Informações Penitenciárias (Infopen), alimentado pelos formulários preenchidos por gestores de unidades prisionais, posteriormente validados por gestores estaduais da política de administração do sistema. Pela primeira vez, os dados passam a ser publicados em dois formatos distintos: um relatório sintético, que compila informações gerais do nível estadual; e um relatório analítico, que contempla informações mais detalhadas sobre o perfil das pessoas privadas de liberdade e suas condições de encarceramento, agregadas, no entanto, no nível nacional. Nesse periodo, o levantamento passa a ter periodicidade semestral.

O padrão de divulgação dos dados, iniciado em 2005 com o Infopen, se mantém com poucas alterações até o ano de 2013. De modo geral, os levantamentos passam a contemplar gênero, grau de instrução, raça/cor, nacionalidade, faixa etária e o tempo total da pena privativa de liberdade que cumprem. Antes, em 2007, pela primeira vez, são contemplados também dados sobre as unidades do Sistema Penitenciário Federal, criado em 2006 e diretamente administrado pelo Departamento Penitenciário Nacional. Em 2008, são incluídas variáveis sobre o tipo de gestão dos estabelecimentos penais (indicando os casos em que há algum tipo de terceirização dos serviços), quantidade de servidores penitenciários, atividades educacionais disponíveis à população prisional e estruturas que podem estar presentes nas unidades, como berçários e módulo de saúde.

Relevante notar que, embora o rol de variáveis contempladas pelo levantamento se ampliasse ao longo do tempo, a preocupação com a confiabilidade dos dados compilados não parecia central, naquele momento. Os levantamentos publicados em 2005, 2006 e 2007 trazem a indicação do número de estabelecimentos prisionais que informaram dados à coleta e aqueles que não informaram. Essa informação, porém, desaparece dos levantamentos posteriores. Tal dinâmica dificulta qualquer análise sobre a cobertura dos dados publicados em relação à realidade do sistema prisional nacional. A preocupação reaparece apenas em 2014, quando o levantamento passa por uma ampla reformulação.

Em 2014, a equipe responsável pelo Infopen inicia a revisão de toda a série histórica de dados divulgados pelo Depen e identifica várias inconsistências nas informações, além de notificar a ausência de acesso do órgão à base de microdados dos levantamentos realizados entre 2005 e 2013 (MOURA, 2018), o que impossibilita, então, a revalidação dos dados publicados e, até mesmo, eventuais correções nas totalizações realizadas. A partir de amplo diálogo com gestores estaduais e com especialistas engajados na produção acadêmica sobre o sistema de justiça criminal brasileiro, o processo de reformulação metodológica encabeçado pelo Depen culmina em um novo instrumento de coleta, utilizado no levantamento dos dados relativos a junho de 2014, publicado em 2015.

O novo instrumento de coleta passa a incluir questões relativas ao fluxo de entrada e saída no sistema prisional, além de detalhar informações sobre infraestrutura dos estabelecimentos penais e das políticas de assistência e garantia de direitos das pessoas custodiadas, previstas na Lei de Execução Penal (Lei nº 7210/84). Além disso, ele apresenta a todos os gestores estaduais um componente de análise da qualidade da informação prestada: para cada uma das variáveis sobre o perfil da população prisional,

os responsáveis pelo preenchimento podem indicar se o estabelecimento tem condições de obter a informação para todas as pessoas presas ou para parte delas. Ainda, questiona se a unidade prisional recebe o atestado de pena a cumprir regularmente, para atualização, ou se este é cadastrado uma única vez, à entrada do custodiado na unidade. No mesmo sentido, há espaço para indicação do número de pessoas privadas de liberdade sentenciadas que estão no estabelecimento e possuem o atestado de pena atualizado e arquivado em seu prontuário.

Importante destacar que, apesar de avanços relevantes no sentido de qualificar a informação prestada pelo Infopen, limitações estruturais do levantamento permanecem. Entre elas, o fato de os dados se apresentarem de forma agregada por unidade prisional, impossibilitando o cruzamento de determinadas variáveis que se referem às pessoas presas e aos estabelecimentos prisionais. Assim, podemos saber o total de custodiados que frequentam atividades educacionais em determinada unidade prisional ou mesmo em determinada Unidade da Federação, mas não conseguimos cruzar esse dado com outras variáveis sobre o perfil da população e descobrir, por exemplo, entre as pessoas que frequentam atividades educacionais quantas são brancas, quantas são pardas, quantas cumprem pena em regime fechado ou quantas cometeram crimes ligados à Lei de Drogas (Lei nº 11.343/06).

Entre os esforços para qualificar a informação prestada nesse período, destaca-se, ainda, a inclusão de descritores em todas as questões apresentadas aos gestores estaduais no formulário de coleta. Com isso buscou-se a padronização dos conceitos utilizados (MOURA, 2018) e, consequentemente, a mitigação das divergências de compreensão que poderiam resultar em vieses de coleta.

O padrão inaugurado em 2014 diz respeito aos procedimentos de validação dos dados junto aos gestores responsáveis pelas políticas penitenciárias no nível estadual. Ao final do ciclo de coleta as informações de cada unidade da federação passam a ser compiladas e submetidas aos gestores em planilhas editáveis, apontando possíveis inconsistências e destacadas aquelas que mais chamavam atenção em relação às sondagens anteriores. Na coleta referente a dezembro de 2014 foram realizadas duas rodadas de validação, uma com os gestores das unidades prisionais e outra com os secretários estaduais responsáveis pela pauta penitenciária.

Além das Secretarias de Administração Penitenciária dos estados, consolida-se, a partir daí, um fluxo de repasse de informações sobre as pessoas custodiadas em carceragens de delegacias, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), órgão submetido ao mesmo Ministério da Justiça. Nesse momento, as análises divulgadas pelo Depen sobre o déficit de vagas do sistema prisional passam a levar em conta a população custodiada nesses espaços: calcula-se o déficit total pela soma de todas as pessoas nas unidades prisionais e nas carceragens de delegacias e subtrai-se o total de vagas registradas. A forma de cálculo expressa a concepção de que os espaços de custódia nas carceragens não devem ser contabilizados como próprios para o aprisionamento (BRASIL, 2017).

O ano de 2014 marca, ainda, o compromisso do Departamento Penitenciário Nacional com o aumento da transparência pública e o controle social sobre as informações divulgadas. Pela primeira vez, o órgão passa a divulgar a base de microdados do levantamento do Infopen, em formato aberto, de acordo com as diretrizes estabelecidas pela Lei de Acesso à Informação (no 12.527/2011), que alterou significativamente os fluxos de acesso à informação pública no Brasil. A LAI, como a lei é mais conhecida, deu as bases

para uma transformação cultural na administração pública, pautada pelo princípio da democratização do acesso à informação. Entre os parâmetros de transparência ativa previstos, destacamos a previsão de uso de formatos abertos e não proprietários, tais como planilhas e textos, e o requisito de possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos, garantindo que os dados sejam legíveis por máquinas (BRASIL, 2011, art. 8o, § 3o, inciso III).

O padrão de coleta e divulgação dos dados iniciado em 2014 permanece sem alterações relevantes até 2017. A partir daí o Depen inaugura o Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional (Sisdepen), visando à substituição do antigo Infopen. Ele nasce para atender às diretrizes previstas na Lei 12.714/2012, que estabeleceu a forma de acompanhamento da execução das penas, da prisão cautelar e da medida de segurança no âmbito do governo federal. A nova legislação elenca uma ampla série de dados que deveriam ser registrados de forma individualizada para cada custodiado: dados pessoais, tais como nome, filiação, data de nascimento e sexo; data da prisão; tipo penal e tempo de condenação; quantidade de dias de trabalho ou estudo no ambiente prisional; quantidade de dias remidos; faltas graves; e registro sobre uso de equipamento de monitoração eletrônica. Além disso, o Sisdepen é equipado com alertas automáticos de acompanhamento de prazos relevantes na execução penal do indivíduo (obtenção de benefícios, indultos, juntada de processos e conclusão de inquérito, entre outras), que devem ser remetidos diretamente ao/à magistrado/a responsável pela execução, ao Ministério Público e à Defensoria Pública.

No que tange à coleta de dados, a implementação desse sistema foi prevista por módulos[3]. O **primeiro** deve reunir informações que ofereçam um panorama quantitativo sobre o sistema prisional brasileiro, contemplando informações agregadas sobre o perfil da população prisional e a situação dos estabelecimentos penitenciários (número de vagas, infraestrutura etc.). Em suma, temos no primeiro módulo a correspondência direta com os dados já coletados pelo Infopen, representando o primeiro estágio de transição para o Sisdepen. Já no **segundo**, o sistema deve ser capaz de oferecer um cadastro nacional das pessoas custodiadas, contendo de forma individualizada todas as informações previstas na Lei no 12.714/2012. Esse módulo foi pensado para funcionar como ferramenta de gestão dos estabelecimentos prisionais. É previsto que essa funcionalidade seja oferecida gratuitamente aos estabelecimentos que não disponham de sistemas de gestão próprios de seus registros. Nos casos das unidades que já disponham com sistema próprio, o módulo deve ser integrado automaticamente a ele, por meio do processo de interoperabilidade. O **terceiro** módulo contempla uma interface com os sistemas provenientes do Judiciário, que abordaremos adiante, especialmente o Sistema Eletrônico de Execução Unificada, do Conselho Nacional de Justiça (CNJ). Desse modo, traz informações processuais da execução penal.

O primeiro módulo do Sisdepen começou a operar em 2017, substituindo o Infopen. Até 2021, não há registros de lançamento dos demais módulos previstos, que permanecem em desenvolvimento. O início dessa operação marca o momento em que o Depen adota uma nova forma de divulgação dos dados, por meio da publicação de painéis interativos, com o uso da ferramenta Power BI[4]. Assim como no padrão anterior, essa divulgação tem periodicidade semestral, mas agora com lapso temporal entre a coleta e a publicização dos dados consideravelmente menor. Isso porque antes a divulgação dos dados podia demorar até um ano e meio, enquanto agora esse ciclo se completa até 6 meses da data da coleta.

Em que pese a celeridade da divulgação, cabe realizarmos alguns apontamentos acerca da confiabilidade dos dados e das definições metodológicas expressas nos painéis interativos, que apontam para um

retrocesso em termos de transparência das informações. Em primeiro lugar, não há clareza sobre quais categorias são utilizadas nos cálculos apresentados nos painéis interativos. O exemplo mais significativo está na ausência de delimitação sobre quais unidades prisionais são contabilizadas nas informações gerais da população prisional: entre 2017 e 2019, o painel que traz o total de presos em unidades no Brasil informava, apenas, que haviam sido excluídas as pessoas custodiadas nos espaços administrados pela segurança pública. Já no painel de junho de 2020[5], que deveria manter o mesmo padrão de divulgação e as mesmas categorias de análise, há indicação de que as unidades de monitoramento eletrônico foram também excluídas do cálculo. Não há, assim, clareza quanto à sua inclusão nos painéis anteriores e nos totais populacionais obtidos na série precedente, o que compromete a análise de consistência das informações ao longo do tempo. Em uma aferição sobre as bases de microdados[6] publicadas no site do Departamento Penitenciário Nacional observa-se que centrais de monitoração eletrônica constam na base de unidades prisionais junto aos demais estabelecimentos, em desacordo com a metodologia estabelecida nos levantamentos realizados a partir da reformulação de 2014.

Ademais, no painel de dados relativo a dezembro de 2020 contempla também informações sobre pessoas em prisão domiciliar, novamente em desacordo com a metodologia de coleta de dados estabelecida a partir de 2014, que propõem que sejam consideradas apenas as pessoas privadas de liberdade em estabelecimentos penais. Isso porque as condições de aprisionamento em albergue domiciliar não são administradas diretamente pelo Poder Executivo (BRASIL, 2015).

Se, por um lado, o Depen mantém seu compromisso de dar publicidade às bases de microdados na transição do Infopen para o Sisdepen, por outro, a transição marca também um retrocesso em relação às delimitações metodológicas estabelecidas na série anterior. Além disso, adota o padrão de publicação de painéis interativos sem detalhamento de variáveis ou cálculos, em detrimentos dos relatórios analíticos que detalhavam as escolhas metodológicas e as formas de contabilização dos dados.

As fontes de dados do Poder Judiciário

Em que pese o fato de os levantamentos mantidos pelo Depen registrarem dados com séries históricas mais longas, também é possível identificarmos importantes esforços de produção de informações sobre essa realidade por parte das instituições do sistema de justiça. Os bancos de dados mantidos pelo Poder Judiciário se dividem em dois tipos principais: aqueles que registram inspeções realizadas no ambiente prisional; e os que se alimentam das movimentações processuais registradas nos tribunais estaduais (CNJ, 2021).

Dentre os bancos de primeiro tipo, destacamos inicialmente o **Cadastro Nacional de Inspeções nos Estabelecimentos (CNIEP)**, que consolida as informações sobre inspeções judiciais realizadas em todo o território nacional. No mesmo sentido, temos o **Sistema Prisional em Números**, criado a partir da Resolução CNMP nº 56/2010 e mantido pelo Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), apresentado no formato de painel interativo que compila os registros padronizados das inspeções realizadas por membros do MP em unidades prisionais.

Dentre os sistemas do segundo tipo, destacamos três experiências, todas mantidas pelo CNJ. A primeira delas é o **Sistema de Audiência de Custódia (Sistac)**, ferramenta disponibilizada aos tribunais estaduais,

que registra o total de audiências de custódia realizadas e a produção das atas delas resultantes. Em seguida, temos o **Banco Nacional de Monitoramento de Prisões (BNMP)**, criado em 2016 para auxiliar as autoridades da justiça criminal na gestão dos documentos que dizem respeito às ordens de prisão e soltura expedidas em todo o território nacional. Alimentado por juízes e servidores do Poder Judiciário em todo o país, o BNMP é uma ferramenta integrada ao cotidiano dos tribunais que possibilita a geração de mandados de prisão, guias de recolhimento e alvarás de soltura. Posteriormente, compila os dados dos documentos gerados de acordo com informações básicas relativas à execução penal e à qualificação da pessoa presa.

Por fim, temos o **Sistema Eletrônico de Execução Unificado (SEEU**), implantado em 2018. Formulado para funcionar como ferramenta de trabalho do Judiciário, ele é capaz de centralizar e padronizar a gestão de processos de execução penal no Brasil. Até o presente momento, apenas o estado de São Paulo não iniciou a implantação desse sistema.

Os esforços do CNJ para criar novas ferramentas para o acompanhamento da situação prisional do país evidenciam que os instrumentos que temos atualmente não são satisfatórios. Para além das diferenças metodológicas entre os levantamentos, que respondem a interesses de coleta próprios, é possível identificar a existência de inconsistências flagrantes mesmo entre informações básicas, tais como o número de estabelecimentos penais existentes no território nacional. O relatório produzido pelo Sistema Prisional em Números, em 2019, apontava 1.398 estabelecimentos, enquanto o CNIEP registrava, em 2020, 2.512 unidades e o Sisdepen indicava 1.403, no mesmo período.

Em igual sentido, estabelecimentos com sala de aula no CNIEP representam 35,5% do total de unidades, enquanto no Sisdepen são 65%. Aqueles que contam com consultório odontológico representam 27,1% dos estabelecimento, segundo o CNIEP, ao passo que o Sisdepen registra a estrutura em 45,3% deles (CNJ, 2021).

Sem dados confiáveis, portanto, não é possível formular políticas públicas baseadas em evidências. Sem que se conheça o perfil das pessoas custodiadas e a realidade dos estabelecimentos penais não é possível planejar políticas de acesso à educação, ao trabalho ou mesmo à saúde às pessoas privadas de liberdade.

Um sistema desconhecido e pouco articulado em meio a uma pandemia

As consequências produzidas pela baixa qualidade dos dados relativos ao sistema prisional e pelas dificuldades de consolidação de bases nacionais confiáveis e verificáveis se estendem desde o nível macro de formulação das políticas públicas até o nível micro, atingindo diretamente as vidas (e as possibilidades de vida) de diversas pessoas. No contexto da disseminação do novo coronavírus no Brasil, que causou mais de 600 mil mortes em todo o Brasil até dezembro de 2021, pudemos verificar também os impactos que um sistema de governança de dados públicos pouco articulado pode produzir sobre a capacidade de respostas governamentais qualificadas e eficientes.

Cobrado pela mídia e, principalmente, pela sociedade civil a prestar informações sobre a evolução da pandemia no ambiente prisional, o Departamento Penitenciário Nacional lança, em abril de 2020, um painel de monitoramento dos casos e dos óbitos causados pela covid-19 nas unidades prisionais. Ademais,

o painel se presta a compilar as diferentes medidas adotadas pelas unidades da federação para conter a disseminação do vírus pandêmico (o sars-cov-2). Seguindo o mesmo padrão tecnológico já adotado pelo Sisdepen, o novo painel também foi construído com o uso da ferramenta Power BI. De acordo com o que foi difundido à época do seu lançamento, os dados são coletados junto às mesmas fontes responsáveis pelo Sisdepen. Diferentemente do que acontece com os dados gerais dessa plataforma, no entanto, o novo painel não foi acompanhado pela divulgação de uma base de microdados, o que impede que as informações sejam extraídas e que sejam produzidos novos cálculos com aquelas já compiladas. Contrariando, portanto, os parâmetros de transparência preconizados pela LAI.

Organizações da sociedade civil dedicadas ao monitoramento da evolução da pandemia no sistema prisional acompanharam detidamente a evolução dos dados publicizados pelo Depen e apontaram, ainda, indícios de subnotificação e inconsistências relevantes. Entre os problemas identificados pelos pesquisadores estão o atraso e a falta de regularidade estabelecida na divulgação dos dados, a ausência de algumas informações e o "sumiço" de outras (que antes apareciam e, em determinado momento, simplesmente desapareram do painel sem explicação) e, principalmente, a subnotificação de casos de infecção e mesmo de óbitos, quando o painel era confrontado com os dados publicados pelas Secretarias Estaduais de Saúde (INFOVIRUS, 2021).

Alguns meses depois do lançamento do painel da pandemia pelo Depen, o Conselho Nacional de Justiça também lançou, em junho de 2020, seus próprios dados, no formato de boletins quinzenais[7]. Segundo o portal *on-line* do CNJ, as informações divulgadas nesses boletins são coletadas a partir de

> [...] diferentes fontes dos poderes executivo e judiciário estaduais, incluindo dados repassados pelos Grupos de Monitoramento e Fiscalização do Sistema Carcerário (GMFs), boletins epidemiológicos de secretarias estaduais e dados informados ao Departamento Penitenciário Nacional (Depen).

Uma vez que a informação é remetida ao CNJ de maneira agregada pelos estados, também nesse caso não há publicação dos microdados. Diferentemente do painel publicado pelo Ministério da Justiça, contudo, os boletins indicam a quantidade de testes aplicados nas pessoas presas, adolescentes internados em medida socioeducativa e servidores/as do sistema prisional, o que oferece um importante instrumento para a análise da subnotificação de casos detectados e óbitos.

Quando confrontadas as duas fontes para o mesmo período, verifica-se que o Departamento Penitenciário Nacional informou números sistematicamente inferiores aos registrados pelo CNJ (INFOVIRUS, 2021b). Os dados do painel compuseram um quadro em que o avanço da pandemia no ambiente prisional não parecia ser tão grave quanto inicialmente indicavam a Organização Mundial da Saúde (OMS), pesquisadores, mídia e diferentes atores da sociedade civil. Como demonstrou Santos (2020), se levarmos em conta os dados disponibilizados pelo Depen chegamos à conclusão de que a taxa de mortalidade da covid-19 nos estabelecimentos prisionais é cerca de 4,5 vezes menor que a taxa nacional: 15,1 contra 67,3 óbitos a cada 100 mil habitantes. Tal constatação poderia guiar decisões estratégicas de gestores públicos no manejo de recursos escassos no sentido de considerar a pandemia como algo menos grave entre a população prisional. Tomadas de decisão nessa direção, porém, devem ser submetidas à análise dos indícios de subnotificação de casos e óbitos nos dados informados pelo Ministério da Justiça e, ainda, a um

exame detalhado sobre as causas de mortes consideradas pelos levantamentos. Os óbitos por síndrome respiratória aguda grave (srag), tipificação utilizada para mortes associadas a sintomas respiratórios e que deve ser empregada nos casos não diagnosticados de covid-19, estão ausentes dos dados oficiais do sistema prisional.

A dissonância das informações concernentes à atual crise sanitária provocada pela pandemia nas unidades prisionais deixa evidente uma lacuna nas capacidades estatais de conduzir suas políticas públicas baseadas em evidências. Essa incapacidade de tomar suas decisões com base em informações precisas é especialmente preocupante frente à seriedade do ataul contexto. A obtenção e a qualificação dos dados com esse alcance dependem, decisivamente, da articulação de uma ampla rede mobilizada pelos sistemas de segurança pública e de justiça criminal.

Por um lado, cabe aos órgãos públicos competentes assumirem um compromisso com as evidências como ferramentas-chave para a formulação de políticas públicas e, assim, investirem recursos e capital político na formulação e implementação de sistemas de informação confiáveis e transparentes nos níveis nacional e subnacionais. Sistemas estes que devem ser guiados pelo princípio do compartilhamento das definições metodológicas entre diferentes atores envolvidos na produção dos dados e afetados pelas políticas implementadas. De outro lado, cabe à sociedade civil organizada, aos pesquisadores, aos representantes da academia e da mídia assumirem o compromisso de cobrar a transparência dos dados públicos, exercer ativamente o controle social sobre os sistemas públicos de informação nacionais e subnacionais, dar publicidade às informações quando esses sistemas forem obscuros, apontar as dissonâncias e, mais importante, indicar os caminhos.

Referências

BRASIL. *Censo Penitenciário de 1995.* Brasília: Ministério da Justiça, 1997.

_____. *Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.* Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5o, no inciso II do § 3o do art. 37 e no § 2o do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei no 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei no 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei no 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Diário Oficial da União, Poder Executivo, Brasília, DF, 18 nov. 2011.

_____. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, junho de 2014*. Brasília: Ministério da Justiça, 2015.

_____. *Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias – INFOPEN, dezembro de 2015*. Brasília: Ministério da Justiça, 2017.

CONSELHO NACIONAL DE JUSTIÇA. *O Sistema prisional brasileiro fora da Constituição: 5 anos depois.* Brasília, 2021.

COSTA, Arthur Trindade Maranhão. A (in)efetividade da justiça criminal brasileira Uma análise do fluxo de justiça dos homicídios no Distrito Federal. *Civitas***,** Porto Alegre, v. 15, n. 1, jan-mar. 2015

INFOVÍRUS. *De olho no painel do Depen: análise de informações de estado sobre a Covid-19 nas prisões.* São Paulo, 2021. Disponível em: <https://deixadosparamorrer.org/website/wp-content/themes/deixados-theme/arquivos/Infovirus_De_Olho_No_Depen.pdf>.

_____. Política de morte: registros e denúncias sobre Covid-19 no sistema penitenciário brasileiro. São Paulo, 2021b. Disponível em: <https://deixadosparamorrer.org/website/wp-content/themes/deixados-theme/arquivos/Infovirus_Registros_E_Denuncias.pdf>.

LIMA, Renato Sérgio de. *Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no município de São Paulo.* São Paulo. Dissertação (Mestrado em Sociologia). Universidade de São Paulo, 2000.

MOURA, Tatiana Whately. Gestão da Informação na Política Penal. In: VITTO, Renato Campos Pinto de; DAUFEMBACK, Valdirene (orgs.). Para além da prisão. Reflexões e propostas para uma nova política penal no Brasil. Belo Horizonte/MG: Letramento, Casa do Direito, 2018, p. 113 a 132.

RIBEIRO, L.; SILVA, K. Fluxo do Sistema de Justiça Brasileiro: um balanço da literatura. *Cadernos de Segurança Pública*. Ano II, n. 1, Ago, 2010.

RIFIOTIS, T; VENTURA, A. B.; CARDOSO, G. R. Reflexões críticas sobre a metodologia do estudo do fluxo de justiça criminal em caso de homicídios dolosos. *Revista de Antropologia da USP,* v. 53 no 2, São Paulo, 2010.

SADEK, Maria Tereza. Justiça. In: *Estatísticas do Século XX*. Rio de Janeiro: IBGE, 2006. p. 133-178.

SALLA, Fernando. Sistema prisional no Brasil: balanço de uma década. In: POSSAS, Mariana Thorstensen. *5º Relatór*io Nacional sobre os Direitos Humanos no Brasil Núcleo de Estudos da Violência da USP 2001-2010. São Paulo: NEV-USP, 2012.

SANTOS, Thandara. A Covid-19 nas prisões: as fraturas expostas de um sistema de violações de direitos. In: BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio de (org.) *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. Foram Brasileiro de Segurança Pública, ano 14, 2020.

SILVA, K. A. O Sistema de Justiça Criminal Brasileiro: discutindo fluxo, morosidade e impunidade com o Ministério Público de Minas Gerais. Seminário Temático 08 Conflitualidade Social, Acesso à Justiça e Reformas nas Instituições Coercitivas do Sistema de Segurança Pública. 31º. Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, 2007.

Notas

1. Ao longo do texto, utilizaremos a expressão sistema prisional para denominar as instituições ligadas ao Poder Executivo, em âmbito nacional ou estadual, responsável pela custódia de indivíduos (provisórios ou condenados), o que envolve as polícias (e os espaços de custódia nas delegacias e cadeias públicas) e os órgãos da administração penitenciária.

2. Os levantamentos publicados no início dos anos 2000 encontram-se no antigo portal do Departamento Penitenciário Nacional, acessível pelo endereço http://antigo.depen.gov.br/DEPEN/depen/sisdepen/infopen/relatorios-sinteticos/relatorios-sinteticos. Acesso em 25/09/2021.

3. A divisão em módulos foi detalhada no Manual do Usuário do sistema, disponível em https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes/manual-do-sisdepen-1/manual-usuario-sisdepen.pdf. Acesso em 25/09/2021.

4. Ferramenta de ***Business Intelligence*** da Microsoft, que permite a criação de gráficos e tabelas interativos, hospedados online.

5. Os painéis interativos publicados a partir de 2017 estão disponíveis em: https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes. Acesso em 01/12/2021.

6. Bases de microdados disponíveis em: https://www.gov.br/depen/pt-br/sisdepen/mais-informacoes/bases-de-dados. Acesso em 01/12/2021.

7. Dados disponíveis em: https://www.cnj.jus.br/sistema-carcerario/covid-19/registros-de-contagios-obitos/. Acesso em 01/12/2021.

CAPÍTULO 4:

Segurança pública nas Pesquisas de Informações Básicas Municipais e Estaduais do IBGE: uma perspectiva metodológica

Rosane Oliveira
Caroline Santos
Vânia Pacheco

Introdução

A Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC) completou 22 anos em 2021 e a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais (ESTADIC), 9 anos. Suas trajetórias acompanham a evolução da gestão pública nos municípios e estados. Sob inúmeros aspectos, é possível verificar a implementação de muitas inovações e mudanças para aprimorar os instrumentos que tornam as políticas públicas mais eficientes, eficazes e efetivas. No rol dessas transformações estão a criação de novas formas de organização da estrutura administrativa, a setorialização da política pública, separadas por áreas de atuação, e a ampliação e restruturação dos mecanismos de participação da sociedade civil.

Como parte do esforço para analisar e monitorar de forma adequada o desempenho dessas políticas nos âmbitos municipal, estadual e distrital, a MUNIC e a ESTADIC também sofreram transformações importantes, incorporando novas temáticas e aprimorando seus instrumentos de coleta. Um importante tema que foi introduzido na pesquisa de 1999 foi o da segurança pública. Dentro das competências conferidas a municípios e estados, elas foram desenhadas e aprimoradas para levantar as informações mais relevantes dessa área de atuação, permitindo mensurar o desempenho da política de segurança local.

Nesse sentido, o objetivo deste texto é mostrar os marcos históricos e metodológicos das Pesquisas de Informações Básicas Municipais e Estaduais e sua importância como ferramentas estatísticas que permitem analisar e monitorar a gestão pública desse campo nos âmbitos municipal e estadual.

A primeira seção do capítulo trará o panorama geral do que se constituem a MUNIC e a ESTADIC. A segunda tratará dos aspectos históricos e metodológicos dos dois levantamentos ao longo dos seus anos de existência. A terceira e última seção tem como objetivo mostrar como o tema da segurança pública foi introduzido nas pesquisas e se transformando para se adequar às mudanças trazidas pelos novos ou aprimorados mecanismos de gestão pública local.

MUNIC e ESTADIC como instrumentos de avaliação da gestão pública

Desde 1999 o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) realiza a MUNIC, cuja trajetória inspirou, em 2012, o lançamento da ESTADIC. Ambos os levantamentos, realizados anualmente, têm o intuito de atender à demanda por informações municipais e estaduais de forma periódica.

O propósito da MUNIC é suprir as demandas por informações sobre a administração pública local desagregadas, em nível municipal, de modo a contribuir com o planejamento e o aprimoramento da gestão dos municípios. As informações coletadas pela pesquisa têm se mostrado de extrema utilidade para os gestores e estudiosos do poder local. A ESTADIC visa a preencher a lacuna de estudos que focalizam as esferas estaduais, notadamente no que diz respeito às suas administrações, e, assim, oferecer elementos para análises sobre como são organizados administrativamente os entes subnacionais e como são definidas e implementadas suas políticas públicas.

As duas pesquisas tratam da gestão pública, a municipal (MUNIC) e a estadual e distrital (ESTADIC), efetuando um levantamento pormenorizado de informações sobre a estrutura, a dinâmica e o

funcionamento das instituições nessas três esferas, em especial a prefeitura e o governo estadual e distrital. Ambas compreendendo, também, diferentes políticas e setores que envolvem essas instâncias governamentais. O objeto do interesse da MUNIC é a gestão dos 5.570 municípios do país e da ESTADIC, das 27 unidades da federação.

O município é a unidade de investigação da MUNIC e o estado e o Distrito Federal são da ESTADIC, sendo seus informantes principais as prefeituras e os governos estaduais e distrital, por meio dos diversos setores que os compõem. As instituições ligadas a outros poderes públicos locais ou instaladas localmente constituem unidades secundárias de informação. Assim, os dados coletados em ente subnacional são resultado de entrevistas aplicadas aos gestores, posicionados nas diversas áreas e/ou instituições investigadas, que detêm informações sobre os órgãos públicos e demais equipamentos dessas instâncias.

A cada edição das pesquisas é realizado um treinamento centralizado, do qual participam supervisores e técnicos de todas as unidades estaduais do IBGE. Posteriormente, estes respondem pelo treinamento dos técnicos das mais de 500 agências do IBGE no país. Só após é iniciada a coleta dos dados, por sua vez conduzida pelos supervisores estaduais, que coordenam as atividades em seus respectivos estados.

No caso da MUNIC, o pesquisador do IBGE faz um primeiro contato com a prefeitura de cada município a seu encargo; na ESTADIC, o supervisor entra em contato com o governo estadual ou distrital. O objetivo é apresentar as pesquisas aos prefeitos e governadores e obter a indicação de pessoas, nas respectivas administrações, com capacidade para responder sobre cada um dos temas investigados. Uma vez identificada, essa pessoa preenche o questionário e, sempre que necessário, deve manter contato com o pesquisador do IBGE para esclarecimento de algum item, procedimento ou conceito relativo ao levantamento. Para possibilitar o preenchimento dos questionários pelos diversos segmentos governamentais, cada um dos blocos temáticos apresenta as explicações dos termos e conceitos utilizados mais importantes dispostos junto aos quesitos correlatos.

Com o firme propósito de qualificar, pessoal e profissionalmente, bem como ampliar o comprometimento do informante com a qualidade das respostas fornecidas, procede-se à sua identificação em cada um dos blocos temáticos específicos. Esse é um importante aspecto a ser destacado quanto à metodologia interna dos questionários, uma vez que, ao longo do processo, a correta identificação do informante garante um fluxo de comunicação adequado entre este e o agente de coleta, conferindo a fidedignidade da informação.

O objetivo da Pesquisa de Informações Básicas Municipais e da Pesquisa de Informações Básicas Estaduais é propiciar a construção de um amplo perfil da administração pública dos municípios e das unidades da federação, consolidando uma base de informações com dados estatísticos atualizados e indicadores relevantes para avaliação e monitoramento do seu quadro institucional. Os temas e as questões abordadas no levantamento visam a dar resposta às necessidades de informação da sociedade e do Estado brasileiro. Na elaboração dos instrumentos de coleta, a pesquisa é receptiva à introdução de novos quesitos, temas ou suplementos que forneçam aos órgãos governamentais, setores privados e à sociedade civil subsídios para o conhecimento da realidade institucional, o planejamento e a tomada de decisão.

Marcos históricos e metodológicos da MUNIC e ESTADIC

Desde meados da década de 1950 o IBGE produz informações e estudos municipais, ação compilada na Enciclopédia dos Municípios Brasileiros pelos Conselhos Nacionais de Geografia e Estatística, divulgada pela instituição entre 1957 e 1964.

Em agosto de 1961 foi lançado o primeiro levantamento de Informações Básicas Municipais. Sua elaboração originou-se da demanda por informações locais entre usuários do governo, empresas privadas e universidades, dentre outros. Isso permitiu um conhecimento mais abrangente de aspectos físicos, demográficos, econômicos, sociais e culturais das cidades brasileiras. Com periodicidade anual regular até 1974, voltou a ser divulgada em 1982 e interrompida no início dos anos 1990.

A necessidade de aprofundar o conhecimento sobre a realidade municipal vem se intensificando desde a Constituição de 1988. Como parte de um amplo e crescente processo de descentralização governamental, maiores atribuições e responsabilidades têm sido repassadas para os municípios, que vêm adquirindo grande importância no processo de formulação e implementação das políticas públicas. Nesse contexto, diversos órgãos públicos, federais e regionais, têm organizado e disponibilizado registros administrativos para informação geral e, principalmente, para subsidiar a elaboração de políticas sociais, o planejamento e o acompanhamento de programas através de indicadores no âmbito municipal.

Durante esse processo, ainda em 1988 foi realizado o piloto da MUNIC, para as cidades do estado do Rio de Janeiro, para avaliar a operação e os instrumentos de coleta e definir estratégias para sua implantação no restante do país. Em 1999, teve início a pesquisa com abrangência nacional e periodicidade anual. Desde então, esse levantamento conserva inalterados seus traços fundamentais: a especialização na coleta de dados sobre o poder público municipal, o cunho censitário e a natureza pública das informações reunidas, cuja obtenção se dá fora da esfera do executivo, mas de conhecimento dele. A Pesquisa de Informações Básicas Municipais, restringindo-se às políticas setoriais relativas apenas à esfera local, para as quais não há informações em outras fontes, constituiu-se instrumento para a informação geral e, como dito, principalmente para a elaboração, o planejamento, o acompanhamento e o monitoramento de políticas públicas.

Existe um rodízio de temas investigados na MUNIC, com o objetivo de que cada gestão municipal responda sobre o máximo de políticas possível pelo menos uma vez. Por exemplo, no período de 2017 a 2020, fizeram parte do seu questionário os seguintes temas: habitação, transporte, legislação e instrumentos de planejamento, agropecuária, educação, saúde, segurança pública, meio ambiente, articulações interinstitucionais, cultura, direitos humanos, esporte, gestão de risco e de desastres, governança, recursos humanos, que todos anos vai a campo, e covid-19 (único tema inédito).

Os instrumentos de coleta, questionário e manual, são sempre elaborados em parceria com especialistas no assunto. Durante o período de confecção desse material a agenda do IBGE costuma estar repleta de reuniões nas quais são discutidos nos mínimos detalhes todos os quesitos, desde a redação à sua relevância no universo pesquisado.

Ao longo das suas dezoito edições, a MUNIC manteve o foco na estrutura, na dinâmica e no funcionamento das prefeituras, bem como nos aspectos relativos às condições dos municípios e do desenvolvimento

urbano sob a circunscrição do poder local. O levantamento foca em uma grande diversidade de temas relativos ao aparato político-institucional: o planejamento público, os programas sociais, as políticas setoriais, a oferta de serviços e de infraestrutura urbana, além de aspectos relativos à implementação no nível local de instrumentos de controle social.

Uma série de suplementos foi publicada com o objetivo de trazer informações mais detalhadas ou acerca de temas específicos sobre a gestão pública municipal. De forma predominante, esses módulos eram originados nas parcerias institucionalizadas entre o IBGE e outros órgãos da administração pública, em especial ministérios e secretarias de governo. Foi o caso dos suplementos sobre meio ambiente (2002), esporte (2003 e 2016), assistência social (2005, 2009 e 2013), cultura (2006 e 2014) e inclusão produtiva (2014).

Em outros casos, o permanente esforço de atualização temática da MUNIC renovou, e renova, o interesse de diferentes agentes e organizações na obtenção de informações para a implementação de políticas setoriais eficientes, mediante a compreensão da dinâmica que os respectivos fenômenos vêm adquirindo na escala local. Foi o que aconteceu com o suplemento de saneamento básico, de 2017, dividido em dois módulos, sobre aspectos gerais da gestão da política de saneamento, abastecimento de água e esgotamento sanitário. Esses módulos, em conjunto com as informações provenientes da Pesquisa Nacional de Saneamento Básico de 2017, formaram um arcabouço estatístico à disposição de instituições públicas e privadas, pesquisadores e sociedade civil especializados no tema, fornecendo um panorama nacional importante da oferta e da gestão dessas dimensões fundamentais do setor.

Já a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais tem o propósito de construir um perfil das unidades federativas a partir dos registros e das informações fornecidas pelas administrações públicas. Ela amplia e atualiza o esforço do IBGE na consolidação de um sistema de informações sobre governos, descentralização, gestão pública e políticas públicas no Brasil.

A ESTADIC oferece elementos para a análise de questões fundamentais sobre como são governados os entes subnacionais do país e como as políticas públicas são definidas e implementadas. Sabe-se que a ação de estados e do Distrito Federal e suas políticas públicas não são meras reproduções do que ocorre na esfera nacional, mas se baseiam em programas e práticas próprias e específicas, a partir da qual obtêm diferentes resultados, apesar de regidas por regras relativamente homogêneas.

Da mesma forma que a MUNIC, os dados estatísticos da ESTADIC, de periodicidade anual, servem ao planejamento e monitoramento de políticas setoriais, assim como para uma avaliação da performance atual dos entes subnacionais. Seguindo a mesma linha metodológica da pesquisa municipal, alguns temas específicos ou a investigação mais detalhada de algumas políticas setoriais foram divulgados no levantamento estadual por meio de suplementos. É o caso dos módulos da cultura (2014), inclusão produtiva (2014) e esporte (2016).

É de suma importância a obtenção de dados estatísticos de base estadual e distrital que expressem, de forma clara e objetiva, a oferta e a qualidade dos serviços públicos e a capacidade dos gestores estaduais em atender suas populações. O diagnóstico do perfil desses entes é um ponto fundamental para as esperadas ações personalizadas, delimitadas pelas políticas nacionais, estaduais e distrital a partir do mapeamento da administração pública enquanto insumo. Essa perspectiva auxilia tanto os

gestores, no planejamento, no monitoramento e na avaliação de políticas públicas, quanto o cidadão, que passa a entender como as ações, os serviços, os projetos e os programas estão estruturados no nível estadual. Pela gestão dos estados e do Distrito Federal pode-se dizer que perpassam discussões a respeito da organização, do quadro funcional, dos recursos institucionais, das políticas de planejamento, dos programas e das ações públicas dos governos.

A MUNIC e a ESTADIC permitem, ainda, retratar o grau de participação e controle popular da ação pública, através do levantamento de conselhos, comissões e comitês de diversas políticas. Possibilitam, também, caracterizar o estágio de desenvolvimento institucional das atividades de planejamento e gestão municipal, estadual e distrital.

Desde seu lançamento, a pesquisa municipal tem um baixíssimo índice de não resposta e a estadual, em seus oito anos de existência, não teve nenhuma recusa. É necessário ressaltar que, ao contrário dos demais levantamentos realizados pelo IBGE, as informações prestadas pelas prefeituras e pelos governos estaduais e distrital são de natureza pública e configuram um conjunto de indicadores que são divulgados indivdualmente.

A produção desses indicadores, que se destinam às atividades de monitoramento e avaliação de políticas, programas, ações e projetos, é um dos principais desafios da gestão pública envolvida com resultados. Dispor de um sistema regular de informações é fator predominante para a alocação de recurso de forma eficiente, de serviços prestados à população de forma eficaz e com qualidade, criando bases sustentáveis para a tomada de decisões. São elementos de estudo e atuam como subsídios para as atividades de planejamento público e formulação de políticas.

Em 20 de outubro de 2010, em Washington (EUA), a MUNIC obteve o terceiro lugar na segunda edição do Prêmio Regional para Inovação em Estatística para a América Latina e Caribe. Criada em 2007, a láurea do Banco Mundial visa a prestigiar os programas e as atividades estatísticas que se destacam por sua qualidade, utilidade no desenho, implementação, avaliação de políticas públicas prioritárias para o desenvolvimento, bom como apresentar elementos de inovação e impactar as possibilidades de melhoria da qualidade das políticas públicas e vinculadas ao desenvolvimento. Ao longo da premiação 177 programas e atividades estatísticas de 26 países latino-americanos e caribenhos foram avaliados por um comitê de *experts* em estatística do próprio Banco Mundial, além do Fundo Monetário Internacional (FMI), Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), Comissão de Estatística da União Europeia (Eurostat) e do Instituto de Estatística da Espanha.

De acordo com o Banco Mundial, as informações coletadas pela Pesquisa de Informações Básicas Municipais têm sido uma ferramenta essencial para a formulação e implementação de políticas públicas, nos âmbitos estaduais e federais, bem como implementação de políticas setoriais eficientes e baseadas na dinâmica local. O conhecimento e o aprendizado em nível local por meio desses dados possibilitam entender a heterogeneidade estrutural do Brasil e tornar mais eficiente o uso de sua riqueza para o avanço social e econômico.

Nesse sentido, ambos os levantamentos (MUNIC e ESTADIC) se constituíram uma inovação no sistema nacional de estatísticas brasileiro; são pesquisas pioneiras que retratam a gestão pública nacional com a

regularidade e o nível de detalhamento necessários para permitir a construção de uma série robusta de dados, com capilaridade de informações que alcança o nível local. A sua projeção internacional deve-se ao fato de que poucos países realizam levantamentos sobre a gestão pública dispondo de informações ao mesmo tempo setorializadas, com recorte territorial detalhado e com uma gama temática tão abrangente.

A coleta dos dados

O agente de coleta do IBGE faz o primeiro contato com o informante na prefeitura por meio do envio de dois documentos: uma carta assinada pelo presidente do instituto dirigida ao(à) prefeito(a), na qual anuncia o início do trabalho e solicita a sua colaboração; e uma nota técnica, em que a metodologia da pesquisa é brevemente descrita.

Até 2019 a coleta era presencial e o questionário em papel era preenchido pelo informante, que ao final da entrevista fornecia seus dados (nome completo, cargo ocupado na prefeitura, telefone e e-mail) e assinava o bloco temático respondido, assumindo a responsabilidade sobre os dados fornecidos. Com o distanciamento social imposto pela pandemia de covid-19, a partir de março de 2020 foi antecipada a modalidade remota de coleta, prevista para acontecer a partir de 2022. Trata-se do Sistema Web MUNIC, totalmente desenvolvido e monitorado pela Diretoria de Informática do IBGE, que funciona da seguinte forma: o agente de coleta do IBGE entra em contato com a prefeitura para identificar a(s) pessoa(s) responsável(is) pelo preenchimento do questionário e cadastra os usuários no sistema interno de gerenciamento e controle da pesquisa. Concluída essa etapa, os informantes recebem por e-mail o link do questionário, login e senha. Como a pesquisa abrange vários temas, em geral respondidos por diferentes informantes, o cadastro é efetuado para todos os informantes dos referidos blocos temáticos, que por sua vez fornecem a identificação pessoal exigida. A antiga assinatura no questionário em papel foi substituída por essa assinatura eletrônica, login e senha do usuário.

No sistema web, além do acesso ao questionário, os informantes têm à disposição o manual de coleta, que apresenta todos os esclarecimentos sobre o conteúdo/conceitos utilizados no levantamento. É uma solução simples e certeira, desenvolvida para a coleta de informações nas milhares de prefeituras espalhadas pelo território brasileiro, mas não atende a todos municípios por conta de o acesso à internet não ser universalizado. Para que o caráter censitário da MUNIC seja mantido e a pesquisa chegue a todas as cidades, o IBGE disponibiliza também questionários editáveis, em que o preenchimento pode ser realizado diretamente no computador pelo próprio informante. Dessa forma, a partir de 2020 essa pesquisa tem as duas opções de coleta, sistema web e questionário editável. Este é enviado por e-mail pelo agente de coleta da agência do IBGE responsável pelo município ao informante da prefeitura, que o preenche e devolve também por e-mail ao técnico do instituto. Este, por fim, digita as respostas no Sistema de Indicadores Gerenciais de Coleta (SIGC). Criado, mantido e atualizado pela Diretoria de Informática do instituto, ele é o sistema no qual todas as informações obtidas são inseridas e processadas.

Enquanto ocorre a coleta e as respostas dos questionários são digitadas e salvas, tanto os responsáveis pela pesquisa da agência de coleta quanto a supervisão estadual e a gerência nacional do IBGE podem visualizar as respostas obtidas em tempo real, o que facilita muito o acompanhamento das informações prestadas e a possibilidade de solicitar ao informante a correção de dados inconsistentes. Assim, para qualquer dado

inserido no questionário editável ou no sistema web que suscite dúvida, o entrevistador entra em contato com o informante por telefone, e-mail ou aplicativo de mensagem para que ela seja dirimida. Uma característica dessa pesquisa é a comunicação continuada dos agentes de coleta com os informantes, uma vez que vão a campo anualmente. Isso é possível porque desde o primeiro contato, em ambas as modalidades, o agente de coleta do instituto fornece seu telefone de contato para o esclarecimento de dúvidas e informa o prazo para a conclusão da coleta na prefeitura, colocando-se inteiramente à disposição para auxiliar nesse processo. O IBGE também disponibiliza a todos os informantes acesso à sua central de atendimento, telefone institucional para ajudar na solução de problemas de sistema ou de conteúdo do questionário.

Uma das características da MUNIC é a utilização do mesmo questionário para a totalidade dos municípios, independentemente de sua localização, extensão geográfica ou população. A organização dos resultados da pesquisa por classe de tamanho da população permite identificar, na maioria das vezes, que as cidades de maior classe têm maior estrutura administrativa, mais instrumentos de planejamento, de participação social, de ações, programas e projetos relacionados a diversas políticas públicas. Porém, essa categoria permite também identificar que entre os municípios de menor tamanho populacional estão os que se destacam por uma estrutura administrativa e de planejamento adequada para uma gestão eficiente no desenvolvimento de diversas políticas públicas que atendem as necessidades dos seus/suas cidadãos/cidadãs. Durante o preenchimento do questionário, não é incomum, segundo a observação direta dos agentes de coleta, cidades de pequeno porte populacional tomarem ciência de instrumentos de participação social, de planejamento, de projetos, programas e ações. E isso pode servir de incentivo para a implantação e elaboração de novos instrumentos e ações voltadas às diversas políticas públicas que se adequem a seus municípios.

É importante frisar que todos os resultados obtidos ao longo desses 22 anos de MUNIC e 9 de ESTADIC estão disponíveis a qualquer usuário na página da internet do IBGE: base de dados com dicionário de variáveis, instrumentos de coleta, tabelas e textos.

Nas edições iniciais da Pesquisa de Informações Básicas Municipais os agentes de coleta relatavam às supervisões estaduais do IBGE eventuais respostas dadas inadequadamente pelos informantes do levantamento. Isso era possível porque, em geral, eles residiam no município onde faziam as entrevistas e, portanto, conheciam a realidade local. Tais comentários, muitas vezes registrados no espaço destinado às observações que consta no final de cada questionário, sempre foram considerados pela gerência da pesquisa e permitem, até hoje, avaliações sobre a adequação e reformulações nos enunciados das perguntas.

Um ano emblemático na MUNIC foi 2006, pois os questionários passaram a solicitar ao informante o número e a data da respectiva lei de criação de instrumentos de planejamento, participação social e de ações, projetos e programas instituídos por instrumento legal. Esse quesito impactou de forma positiva os resultados obtidos e, desde então, passou a fazer parte do rol de perguntas.

O tema segurança pública na MUNIC

O protagonismo dos municípios na política de segurança pública foi fortemente impulsionado pelo Projeto Nacional de Segurança Pública, lançado em 2003, tendo como uma de suas diretrizes a proposta expressa de reforma na esfera municipal, responsável por instituir uma visão sistêmica da participação local na

política nacional do setor. Em 2007, o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania (Pronasci) promoveu tanto a reformulação do papel dos municípios quanto a participação da sociedade civil nesse campo (PERES, BUENO e TONELLI, 2016). A partir daí os gastos governamentais com segurança pública foram elevados e o processo de parcerias entre os entes da federação foram ampliados, induzindo ações no âmbito local (IBGE, 2019).

O tema segurança pública foi investigado na MUNIC por nove vezes, desde sua primeira edição, em 1999, em um pequeno bloco de perguntas denominado de Segurança e Justiça, pelo qual foram investigadas, entre outras políticas, a existência de guarda municipal (GM). Desde então e até a sua última edição, publicada em 2019, muitas mudanças foram introduzidas, principalmente no que se refere ao aperfeiçoamento do instrumento de coleta, com o objetivo de capturar a evolução e as transformações da política para o setor nas esferas municipal, estadual e distrital. Entre os temas abordados nesse bloco da MUNIC estão: a existência de estrutura administrativa e conselho de segurança pública; perfil do titular do órgão gestor da área; caracterização dos conselhos municipais pertinentes; existência de fundo e plano municipais de segurança pública e de instituições de suporte à gestão pública, como delegacias, corpo de bombeiros, instituto médico legal, defesa civil e GM, entre outros quesitos.

Nas edições de 1999 a 2004, o bloco de segurança pública da pesquisa municipal limitava-se a investigar informações mais gerais sobre a existência de instituições ligadas à Justiça, como delegacias da mulher, defesa civil, comissão de defesa do consumidor, tribunal de pequenas causas ou juizados especiais cíveis e criminais, juízes designados e conselhos tutelares. Tanto assim que nos anos seguintes o nome desse mesmo bloco esteve quase sempre associado à Justiça e defesa civil, quando somente em 2012 assumiu o nome de segurança pública.

A partir de 2006, conforme o Quadro 1, abaixo, é possível observar que a MUNIC sofreu uma mudança em relação aos temas abordados no bloco referente à temática. Adota-se a partir daí uma perspectiva de segurança pública mais preocupada em verificar de que forma essa política estava estruturada nos municípios, com a caracterização do órgão gestor; investigação dos instrumentos que auxiliam na gestão pública, como a existência de plano e fundo municipais específicos; e identificação da participação da sociedade civil no processo de gestão, com a existência e caracterização dos conselhos municipais de segurança.

Quadro 1: Temas inseridos no bloco de Segurança Pública da MUNIC por ano de edição

Temas do bloco de segurança pública	MUNIC								
	1999	2001	2002	2004	2006	2009	2012	2014	2019
Guarda municipal	X	X	X	X	X	X	X	X	X
Comissão de defesa do consumidor	X	X							
Juízes designados	X								
Conselho Tutelar	X	X							
Tribunal de Pequenas Causas	X	X							
Juizados Especiais Cíveis				X					
Juizados Especiais Criminais				X					
Instituto Médico Legal						X		X	X
Sede de comarca	X					X		X	X
Defesa Civil	X				X	X	X	X	X
Corpo de Bombeiros						X	X	X	X
Órgão gestor da segurança pública no município					X	X	X	X	X
Características do gestor									X
Conselho Municipal de Segurança Pública					X	X	X	X	X
Fundo Municipal de Segurança Pública					X	X	X	X	X
Plano Municipal de Segurança Pública					X	X	X	X	X
Cooperação técnica para ações em segurança pública					X				
Delegacia de mulheres	X	X		X	X	X	X	X	X
Delegacia de polícia civil					X	X	X	X	X
Delegacia de proteção à criança e ao adolescente						X	X	X	X
Delegacia do Idoso						X	X	X	X
Delegacia da criança e do adolescente						X	X	X	X
Delegacia de proteção ao meio ambiente						X	X	X	X
Delegacia de repressão aos crimes de informática									X
Delegacia especializada em pessoas desaparecidas									X
Delegacia de homicídios								X	X
Conselho Comunitário de Segurança						X		X	X
Presídio							X	X	
Defensoria Pública						X			

Fonte: IBGE, Pesquisa de Informações Básicas Municipais (MUNIC)

Outra característica da mudança implementada no bloco de segurança foi o alinhamento com as demais políticas públicas. A ideia de pensar essas políticas de forma integrada ganhou força no início do século XXI. No caso desse campo, a discussão passa pela reflexão sobre questões relacionadas a direitos humanos, desigualdades sociais e inclusão social, entre outras. No bloco de segurança pública da MUNIC essa tônica está representada pela inclusão dos quesitos que investigam o quantitativo de delegacias especializadas, que incluem as da mulher e, a partir de 2006, do idoso, de proteção à criança e ao adolescente, de pessoas desaparecidas e da criança e do adolescente. A visão de gestão pública integrada entre as diferentes áreas da política pública também pode ser vista no levantamento de delegacias de proteção ao meio ambiente, iniciado em 2009, e até de crimes cibernéticos, desde 2019, acompanhando a evolução da tipificação de crimes conforme o desenvolvimento tecnológico avança nas sociedades.

A preocupação com os direitos humanos está na interseccionalidade com a redução das desigualdades sociais. Ter como preceito assegurar direitos como à vida está intimamente relacionado a não haver discriminação de gênero, raça, etnia ou qualquer outra categoria que implique em ação discriminatória. Dessa forma, a redução das desigualdades sociais deve estar presente inclusive na estrutura organizacional das próprias instituições que estão encarregadas de promover a gestão da política pública, para que suas ações tenham coerência com os preceitos de igualdade reverberados na sociedade por meio delas. Assim, a MUNIC investiga a participação feminina no efetivo da GM desde 2004 e, a partir da edição de 2019, o perfil do gestor de segurança pública, com informações sobre sexo, idade, escolaridade e cor ou raça.

Para ter condições de integrar os preceitos de igualdade social às ações da segurança pública e reverberá-los na sociedade, os agentes públicos devem ser preparados e qualificados para atuar nesse sentido. Por isso, a MUNIC pesquisa outras características das guardas municipais, como quesitos sobre a existência de curso de formação, de capacitação e treinamento para os profissionais e em qual área temática; formação do comandante, existência de plano de carreira e faixa de salário inicial; forma de registro das ocorrências e atividades exercidas pela instituição, entre outras.

Ainda sobre a GM, as variáveis inicialmente presentes no levantamento foram modificadas no decorrer dos anos, com o objetivo de que os dados coletados nas prefeituras fossem obtidos com maior precisão. A informação sobre as atividades exercidas pela guarda municipal encontra-se na MUNIC desde a edição de 2002. Nesse quesito, mudanças foram implementadas com vistas à compreensão do caráter funcional da instituição, se desenvolve ações voltadas ao controle e à fiscalização ou de apoio administrativo ou se está voltada à prestação de serviços comunitários. Isto é, se suas atividades se aproximam mais do exercício do poder de polícia ou de ações com foco humanitário, de maior interação com a população local. Em 2002 e 2006, no rol de atividades executadas pela guarda municipal, foram incluídos dois quesitos com a opção "outra: especifique", para que o informante relatasse as reais ações da corporação em seu município. Desse modo foi possível adequar as atividades, incluindo novas opções de respostas e excluindo aquelas em desuso.

Outro quesito importante introduzido na pesquisa de 2006 versa sobre a existência de órgão de controle da GM. Se esse controle é exercido internamente, por meio de corregedoria, se ele é externo, por meio de ouvidoria. Esse tipo de informação é fundamental para averiguar o funcionamento dos mecanismos de governança pública, já que o controle no setor público tem como objetivo avaliar, direcionar e monitorar a atuação da gestão, garantindo que as instituições ajam sempre com foco no interesse comum (LUIZ, 2016).

Da mesma forma, para garantir a transparência da atuação da guarda municipal é importante que as suas ocorrências sejam registradas e documentadas de forma permanente, tanto em meio físico (em livros ou formulários impressos) como informatizado (em banco de dados). Assim, a MUNIC incluiu um quesito sobre esse tipo de informação no ano de 2009, estando presente na pesquisa desde então.

Um bom indicador sobre a gestão pública, e que introduz a maior parte dos questionários sobre os temas inseridos na pesquisa, é a verificação da existência de estrutura organizacional nas esferas municipal e estadual para cuidar de determinada política pública. No caso da segurança pública, algumas estruturas são fundamentais, como o órgão gestor da política pública do setor para permitir melhor sua coordenação.

Outras estruturas, como a existência de uma GM na esfera municipal, não são necessárias porque dependem de outros fatores, entre os quais porte da cidade ou sua capacidade de gerir a corporação.

Dentre os quesitos que merecem destaque encontram-se aqueles que se referem à existência de conselhos municipais no âmbito da segurança pública. Esses conselhos são mecanismos de intermediação de interesses, em que há a representação de diversos segmentos sociais, representando uma importante arena para promover o controle das políticas (SANTOS, 2006; LEME, 2016). Como afirma Leme (2016), apenas a criação do conselho, contudo, não é garantia de que seu funcionamento será adequado e sua composição, participativa. Por isso, a MUNIC investiga não só a sua existência cos conselhos como questiona, quando eles existem, a periodicidade de suas reuniões nos últimos doze meses, sua composição, suas atribuições e, a partir das próximas edições, se eles estão ativos.

No caso do bloco de segurança pública, desde 2016 também são investigados os conselhos municipais de defesa civil. Nos anos de 1999 e 2001 o levantamento trazia informações sobre a existência de conselho tutelar, mas a partir de 2002 este item saiu do bloco de segurança pública, voltando em 2012, junto com os conselhos municiais de direitos da criança e do adolescente, do idoso e da pessoa com deficiência. Conforme dito anteriormente, a visão da política do setor atrelada aos direitos humanos motivou essa alternância de temáticas entre os blocos. A experiência da coleta evidenciou, porém, que esses conselhos seriam melhor apurados se constassem no bloco de direitos humanos, para os quais os quesitos desse campo foram deslocados a partir de 2014, com perguntas mais aprofundadas sobre cada um dos conselhos.

Uma gestão da política de segurança pública que seja executada com qualidade requer estrutura administrativa, pessoal, espaço de negociação política, legislação, planejamento e, sobretudo, recursos financeiros. Em 2006 o bloco de segurança da MUNIC passou a contar com quesitos sobre a existência de plano e fundo municipais específicos para o setor. Esses instrumentos de gestão são importantes porque podem propiciar melhoria no desempenho e na transparência na aplicação de recursos, devido à presença de mecanismos de controle social.

O tema segurança pública na ESTADIC

Ao longo de sua trajetória, a Pesquisa de Informações Básicas Estaduais foi a campo por duas vezes investigando o tema da segurança pública, em 2014 e 2019. O objetivo da ESTADIC em nada difere do da MUNIC, qual seja, produzir informações que permitam analisar a gestão pública a partir da investigação dos principais instrumentos de política pública, das instituições que compõem um sistema de gestão eficiente e de características que permitem qualificar esses instrumentos e instituições que compõem os governos estaduais e distrital em diferentes áreas. Dessa forma, nada mais natural que a metodologia e a própria estrutura dos quesitos que compõem as duas pesquisas sejam muito semelhantes. Para não incorrer em repetições desnecessárias, portanto, serão abordados apenas os pontos que distinguem os dois levantamentos.

O bloco de segurança pública da pesquisa estadual é dividido em três partes: gestão nos estados, polícia militar e polícia civil. Na primeira parte é destacada a estrutura organizacional dessa política, em que são

tratadas a caracterização do órgão gestor, o perfil dos seus titulares, as instituições que o integram, a existência e as características básicas da corregedoria e ouvidoria, a proveniência dos recursos financeiros recebidos; a produção de informações estatísticas, seu objetivo e a forma de sua divulgação; a existência e as características do conselho, fundo e plano de segurança pública, bem como de programas ou ações para a prevenção de homicídios.

A integração de ações na gestão pública perpassa também a ideia de cooperação entre os entes federados, conforme preconiza o Plano Nacional de Segurança Pública (PNSP), instituído, em 2018, pela Lei nº 13.675, no qual uma das diretrizes expressas é a "[...] atuação integrada entre a União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios em ações de segurança pública e políticas transversais para preservação da vida, do meio ambiente e da dignidade humana, priorizando os grupos e locais mais afetados pela violência" (BRASIL, 2018). Em virtude disso, o bloco de segurança pública da ESTADIC insere, desde a edição de 2014, quesitos que informam sobre a origem e o recebimento de recursos que não tenham sido provenientes do orçamento estadual e distrital; o local onde estão elencadas a provisão de recursos recebidos da União, de municípios e até de outros estados, que podem estar atuando de forma cooperada na execução da política pública para o setor.

Cabe ainda destacar os quesitos que informam se há produção de estatísticas pelo órgão gestor da segurança pública, sua finalidade e a forma de divulgação de seus dados. Aqui é importante destacar que um dos princípios do PNSP é a promoção da produção de conhecimento sobre o campo, o que inclui, entre outras ações, a produção de dados que auxiliem na ampliação desse conhecimento. Por isso é importante quantificar as unidades da federação que produzem esse tipo de informação, se elas orientam as ações do órgão gestor do setor e se são encaminhadas para a Secretaria Nacional de Segurança Pública com regularidade. A publicidade é outro princípio da gestão pública e, nesse sentido, a divulgação das estatísticas oficiais do setor ajudam a nortear o planejamento e a execução da política.

Quanto à estrutura organizacional e algumas características da PM e da PC, há muitas semelhanças entre a estrutura dos quesitos elaborados na ESTADIC e aquela utilizada para investigar a guarda municipal, na MUNIC. Sendo assim, os temas perguntados sobre as duas polícias são: efetivo total e por sexo; quantidade de unidades operacionais e de delegacias, segundo algumas características; existência de serviço de recebimento de reclamações, sugestões e elogios aos profissionais e perfil básico da corregedoria e ouvidoria; características dos registro de ocorrências (forma, abrangência geográfica do sistema informatizado etc.); existência de programa de capacitação continuada e temas abordados, de plano de carreira; assistência à saúde e psicológica, seguro de vida e de acidentes de trabalho aos profissionais.

Em 2019 um novo conjunto de perguntas passou a integrar a parte sobre a polícia militar, o serviço 190 – existência e algumas características. A ideia foi averiguar qual seu potencial de alcance junto à população dos estados, verificando de que forma ele pode elevar a qualidade do trabalho das PM estaduais e distrital e como ser aprimorado.

Conclusão

A MUNIC e a ESTADIC buscam ampliar a governança das instituições de Estado, munindo-as de informações estatísticas que retratem fidedignamente a realidade dos entes municipais e estaduais e do Distrito Federal, bem como a capacidade de seus governos para realizar uma boa gestão. Como qualquer pesquisa quantitativa, porém, elas também não conseguem mapear certos aspectos qualitativos do funcionamento da gestão pública. Sob esse aspecto, são exemplos os conselhos municipais. Embora ambos os levantamentos evidenciem sua maior presença nas cidades, estados e DF, não há como avaliar se nesses espaços o controle social está efetivamente sendo exercitado, conforme preconizado na legislação que instituiu a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS) e criou esses mecanismos de participação.

Esse é, no entanto, um desafio constante da MUNIC e da ESTADIC, o que faz com que ambas estejam em permanente revisão e discussão com instituições do governo, universidades e sociedade civil. Essa é uma tentativa para aperfeiçoar seus métodos e instrumentos de coleta de dados, com o intuito de acompanhar as transformações sociais, mesmo em um contexto em que as dinâmicas são alteradas de forma rápida e contínua.

De acordo com o planejamento das pesquisas, as próximas edições dos dois levantamentos voltarão a tratar do tema segurança pública. Nessa oportunidade será possível adicionar mais um ano à série histórica construída ao longo dessas últimas décadas e caracterizar, mais uma vez, as políticas municipais, estaduais e distrital para o setor.

Referências

BRASIL. *Política Nacional de Segurança Pública* – PnaSP. Lei nº 13.675, de 11 de janeiro de 2018. Ministério da Justiça e Segurança Pública. 2018.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – Perfil dos Municípios Brasileiros 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: <https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284006>. Acesso em: agosto, 2021.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – Perfil dos Municípios Brasileiros 2012. Rio de Janeiro: IBGE, 2013. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284062>. Acesso em: agosto, 2021.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – Perfil dos Municípios Brasileiros 2009. Rio de Janeiro: IBGE, 2010. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284067>. Acesso em: agosto, 2021.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – Perfil dos Municípios Brasileiros 2006. Rio de Janeiro: IBGE, 2007. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284066>. Acesso em: agosto, 2021.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2004. Rio de Janeiro: IBGE, 2005. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=283985>. Acesso em: agosto, 2021.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – Perfil dos Municípios Brasileiros: gestão pública 2002. Rio de Janeiro: IBGE, 2003. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=283990>. Acesso em: agosto, 2021.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais* – Perfil dos Municípios Brasileiros 1999. Rio de Janeiro: IBGE, 2001. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284006>. Acesso em: agosto, 2021.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Estaduais* – Perfil dos Estados Brasileiros 2019. Rio de Janeiro: IBGE, 2020. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=284006>. Acesso em: agosto, 2021.

_____. *Pesquisa de Informações Básicas Municipais e Estaduais 2014.* Rio de Janeiro: IBGE, 2015. Disponível em: < https://biblioteca.ibge.gov.br/visualizacao/livros/liv94541.pdf>. Acesso em: agosto, 2021.

LEME, Taciana Matos. Governança ambiental no nível municipal. In: MOURA, Adriana Maria Magalhães de. *Governança ambiental no Brasil*: instituições, atores e políticas públicas. Brasília: Ipea, 2016. Cap. VI, p. 147- 174.

LUIZ, Guilherme. *A atuação dos órgãos de controle interno e externo sobre a área de gestão de pessoas:* um estudo na Universidade Federal de Santa Catarina. Florianópolis. Dissertação de Mestrado. Programa de Pós-Graduação em Contabilidade, da Universidade Federal de Santa Catarina. 201 p. 2016.

PERES, Ursula Dias; BUENO, Samira; TONELLI, Gabriel Marques. Os municípios e a segurança pública no Brasil: uma análise da relevância dos entes locais para o financiamento da segurança pública desde a década de 1990. São Paulo: *Revista Brasileira de Segurança Pública.* v. 10, n. 2, p. 36-56, ago./set. 2016.

SANTOS, Caroline. *Capital Social e Capital Humano:* subordinação ou independência? Uma análise a partir do estudo de caso dos Conselhos Municipais de Macaé e Resende. Niterói. Dissertação de Mestrado. Pós-graduação em Ciências Econômicas da Universidade Federal Fluminense. 118 f. 2006.

CAPÍTULO 5:

Mudar para ficar igual? A cartorialização da informação e seus efeitos na gestão da segurança pública

Ana Paula Mendes de Miranda
Jacqueline de Oliveira Muniz

Introdução

Sou uma mulher dura cercada de homens meigos. Em condições de poder, a mulher deixa de ser vista como objeto frágil, e isso é imperdoável! (Dilma Rousseff, 10 de março de 2009).

O convite para participar de um livro sobre os 150 anos da Lei 2.033/1871, que reconfigurou os dispositivos político-jurídicos de controle, correição e persecução penal, e consolidou o controverso "inquérito policial" como o principal instrumento de investigação criminal, é uma instigação epistemológica que traz consigo a problemática teórico-metodológica sobre a inteligibilidade possível do acontecido diante do espírito do seu tempo.

O desafio reporta-se ao modo espaço-temporal de conhecer o passado reinventado e que se apresenta como um vivido sob síntese, uma totalidade arbitrária de cacos de memória, traços de registros e fragmentos de relatos. Memória, registro e relato constituídos como produtos negociados entre os sujeitos diante de seus marcadores sociais da diferença e sob o lastro autorizativo desigual das instituições, em especial o Estado.

O problema teórico-metodológico refere-se à exigência de desnaturalizar a compreensão de uma realidade pretérita, longínqua, descontínua e seletiva. Isso corresponde a problematizar as políticas de produção da memória, as ambições prescritivas de futuro no presente e as governabilidades sobre o que é reconhecido e gerenciado como um patrimônio importante além de seu tempo, digno de ser achado, documentado e visibilizado como uma fonte histórica e que constitui um determinado acervo estatal e público.

O passado segue mudando mais que o presente em função dos lapsos, relapsos e diligências dos olhares e fazeres das instituições e seus sujeitos. Há, pois, tantos passados quanto valores políticos, projetos de poder, exercícios de governo, resistências e busca de reconhecimento por grupos subalternizados, que disputam sua reconfiguração pela inclusão dos lugares e das temporalidades de suas falas. Há tantos passados contabilizados quantas (re)construções contadas nas arenas políticas de produção de sentido sob confronto no presente.

A dificuldade está em romper com um tipo de visão causal, invariante e conjectural, emancipada de evidenciação que estrutura uma forma hegemônica de representação simbólica do tempo, de ordenação social da experiência e de legitimação política das relações de causa e efeito em sociedades complexas. O problema está em escapar da armadilha ideológica criada pela ficção evolucionária da existência de um percurso único, uniforme e unilinear a ser trilhado por todos. Essa metanarrativa cultural-político-econômica, estruturada em estágios civilizatórios entre e nas realidades sociais, indemonstrável empiricamente na escala explicativa generalista que opera, não tem como ser refutada ou validada cientificamente, servindo como uma saga moral útil a quaisquer intenções de governo e interesses de mercado.

O desafio posto e o problema anunciado fazem indagar como compreender uma tecnologia de governo (FOUCAULT, 1990, 2008), criada em pleno segundo Império, aos olhos do século XXI, sem ser "presentista"

(STOCKING JUNIOR, 1971)? Como compreender um dispositivo estatal de controle e sanção sem se deixar orientar por uma ideia de um progresso contínuo, que focaliza uma racionalização de ideias e práticas em um percurso inexorável que levaria a um presente e a um progresso inevitáveis?

A opção que fizemos foi a de pensar as continuidades e descontinuidades da produção de registros policiais a partir daquilo que o estado da arte política das agências de controle e regulação autoriza notificar e que o estado das práticas dos policiais decide executar (MUNIZ, 2014). Toma-se por base nossa experiência, na qualidade de "agentes" que atuaram nesse campo, desde distintas posições (MIRANDA e MUNIZ, 2021). Este é um lugar por natureza conflituoso, atravessado por embates resultantes da gestão das contradições próprias do agir responsável na política pública e do fazer ético da ciência engajada (MIRANDA e MUNIZ, 2021). Indo além da preocupação weberiana (2011), esses embates conjugam a ciência e a política em uma vocação, como um encontro possível, situado numa trajetória de militâncias. Isso leva a uma inserção de dentro desde fora em sistemas de interação com as forças de segurança que impõem restrições às nossas ações como pesquisadoras-gestoras num universo que se representa como "masculino", ao mesmo tempo que nos permite experienciar como gestoras-pesquisadoras situações práticas de construção de políticas de registros estatais, nos planos do concebido/vivido/percebido, que a condição exclusiva de pesquisadoras não possibilitaria.

Nossa escolha será, portanto, pensar como um sistema que se constituiu por meio de práticas de reinterpretação dos fatos, por parte dos agentes públicos, de modo que as formalidades burocrático-legais se conformam às práticas autonomamente aos modelos instituídos, que podem inclusive resultar em orientações opostas ao que se faz, produzindo situações nas quais os servidores agem o tempo todo de maneira "oficiosa". Os registros de ocorrência são um exemplo para pensar. Eles funcionam a partir de uma lógica cartorial orientada por uma política de segredo (MIRANDA, 2000, 2005, 2014; MIRANDA e GONÇALVES, 2018; MIRANDA e PITA, 2011) lançando mão de táticas de produção de informações defensivas e seletivas, situadas como propriedade particular intransferível e de uso pessoal (MUNIZ, 2000, 2012). Isso porque os registros foram criados para dar conta do modelo de inquérito policial vigente no Brasil (procedimento sigiloso), mas adaptando-se, de maneiras plurais, ao princípio da transparência da administração pública, introduzida pela Constituição de 1988.

"O que não está nos autos não está no mundo"?

Nosso ponto de partida é considerar como as estratégias de modernização afetam os meios de produção das tecnologias de governo e os modos de formulação de políticas públicas. A proposta da coletânea de visitar a Lei nº 2.033/1871 sob diversas lentes é uma oportunidade para demonstrar que há algumas permanências nas formas do fazer-se a política. A introdução das "modernizações" não produz magicamente as transformações esperadas. Podem elas emprestar tão somente uma roupagem técnica-operacional que reforça as práticas tradicionais conferindo-lhes uma camada a mais de racionalidade, de normalização legitimadora do suposto caos normativo-procedimental (MUNIZ, 2014). No meio do caminho da esperada inovação existem as mais distintas pedras, como as regras culturais do funcionamento do jogo institucional, as lógicas corporativas em disputas, as percepções, as posições de mando e os processos decisórios dos operadores. Não "basta a vontade política" de mudar de um governante ou de um dirigente para mover as peças do tabuleiro estatal na direção da política pública desejada. É preciso negociar os rumos e pactuar os termos da mudança. É preciso compreender as condições de realização das mudanças, bem como seus efeitos (previstos ou não).

Neste artigo, a referida lei é tomada apenas como uma ilustração do horizonte de mudança político-normativa dos arranjos judiciais/policiais e seus efeitos nas práticas institucionais. Ela correspondeu ao esforço de (re)estruturação do Poder Judiciário brasileiro, tratada pela literatura sociojurídica como uma primeira inovação no campo da administração da justiça, por meio de uma tentativa de "modernização": a separação dos poderes da justiça e da polícia com a introdução do expediente do inquérito policial (artigos 38 a 44) na estrutura administrativa. Mas é a partir da publicação do Decreto nº 4.284, de 22 de novembro de 1871, pela Princesa Imperial Regente, que se pode identificar o quanto essa mudança impactou as práticas. Ele estabeleceu o lugar da polícia no sistema (Cap. II, Seção I – Do Chefe de Polícia, Delegados e Subdelegados), qual seja "[...] o da formação da culpa e pronúncia dos crimes comuns" (art. 10 §1) e "[...] o julgamento dos crimes do art. 12 §7 do Código do Processo Criminal, e do julgamento das infrações dos termos de segurança e bem viver" (art. 10 §2).

O inquérito policial foi criado para servir como delimitador entre as atividades policial e judicial, por conta da definição de atribuições a serem exercidas por autoridades distintas e, ao mesmo tempo, como um modo de circunscrever a ampla discricionariedade concedida à polícia pelo seu caráter inquisitivo. As "boas intenções" de limitar o poder policial talvez não tenham sido bem-sucedidas. Segundo Pessoa (1880, p. 422), os dispositivos produzidos tornaram-se, já naquela época, "[...] uma espada erguida sobre a cabeça do cidadão [...]", por possibilitar um exercício "oculto" de investigação, quando o sistema deveria ser de "publicidade" da persecução criminal. Outro risco que o inquérito policial trazia, de acordo com o conselheiro, era de ser permeável às influências políticas, tendo em vista que os principais eixos da reforma nessa área eram a delimitação do poder de polícia – que à moda oitocentista correspondia à totalidade da função de governo (FOUCAULT, 2008), da política eleitoral e da regulação econômica. Tudo isso diante da possibilidade do fim próximo do regime escravocrata por causa da publicação da Lei do Ventre Livre, em 20 de setembro de 1871. O modelo de formação da culpa adotado representou a derrota do modelo proposto pelos liberais, o que fez com que a reforma de 1871 fosse conhecida como um projeto "moderno-conservador" (CERQUEIRA, 2014) que, na prática, serviu para manter o *status quo* vigente. Mudar para ficar igual é uma máxima que se escuta com frequência quando se conversa com policiais sobre as várias tentativas de "modernização" que o sistema experimentou ao longo do tempo.

Roberto Kant de Lima (2013) demonstra como o inquérito policial funcionava tal como uma inquirição-devassa do direito processual português e da *inquisitio* na legislação canônica. Tratava-se de uma investigação preliminar, de natureza administrativa, sem uma acusação pública, com vistas a determinar o objeto do conflito. O autor explica que a diferença entre o inquérito e uma investigação preliminar, comum em sistemas judiciários ocidentais está no fato de que o primeiro produz "autos" escritos e sigilosos, registrados em um cartório, de caráter inquisitorial, sem a oportunidade do contraditório, encaminhado apenas posteriormente ao Judiciário.

Os procedimentos administrativos do registro em cartório sob sigilo é um dos principais pontos que sempre complexificaram a constituição de estatísticas criminais no Brasil (LIMA, 2005), embora a legislação já tratasse da sua organização desde o Decreto nº 3.572, de 30 de dezembro de 1865, que determinava a execução do "Regulamento da Estatística Policial e Judiciária". O insucesso dessa medida, demonstrada por uma coleta de dados insatisfatória (GOMES, 2020), resultou na publicação dos decretos nº 7.001, de 17 de agosto de 1878, e nº 8.375, de 14 de dezembro de 1882, para regulamentar a estatística policial e judiciária e produzir uma análise aprofundada da situação criminal. As sucessivas

publicações visavam a reforçar a importância da compilação de informações, mas não produziram os efeitos desejados – ter um panorama do crime no país.

A primeira organização de registros criminais só ocorreu em 1894, no início da República, quando Francisco José Viveiros de Castro, um jurista defensor da "nova Escola Penal", de inspiração lombrosiana, conseguiu produzir um relatório referente aos anos de 1865 a 1872, com o registro de 27.130 crimes cometidos no país. Gomes (2020) destaca que esses dados apresentavam critérios diferenciados de contabilização, o que não é uma situação incomum nesse universo até hoje, se considerado o que ocorre em relação às guardas municipais na Região Metropolitana do Rio de Janeiro (MIRANDA, 2020). Nelas os processos de registro, classificação e sistematização de ocorrências ainda seguem uma lógica artesanal, heterogênea e irregular, o que dificulta a inteligibilidade e o acesso sistemático às informações para usos interno e externo, por exemplo (MIRANDA, AZEVEDO e ROCHA, 2014; MUNIZ, 2000). Os interesses político-institucionais poderiam ser outros para a produção de dados, mas algumas das dificuldades enfrentadas no século XIX se apresentam como persistências no presente, apontando para as serventias e os significados dessa resiliência. Veremos algumas delas neste texto.

Por que "acreditamos" em números?

Nossa inserção nesse debate – a produção de informações na segurança pública – não se dá ao acaso. Ela ocorre como parte de um processo político mais amplo associado à redemocratização no Brasil, quando a chamada "questão da segurança", até então tratada somente como uma "questão de Estado", ingressou na agenda pública e mobilizou o interesse acadêmico.

A estruturação de um "campo" sobre as políticas públicas no país começou, nos anos 1980, marcada pela preocupação em "reformar o Estado", o que na ocasião significava democratizar o acesso aos direitos fundamentais, aos serviços públicos essenciais e à participação política. Vivemos essa efervescência política como estudantes e ingressamos na vida acadêmico-profissional na década seguinte (os anos 1990), quando o foco estava voltado para a busca de processos de intervenção que afetassem a capacidade de construção de estratégias de negociação entre atores, as suas tomadas de decisão, os resultados produzidos, seus efeitos e consequências. Para se falar do "desenho" das políticas públicas, conhecido como uma abordagem "gerencial-instrumental" (para funcionar) com uma referência principiológica-valorativa (para ser democrática), era preciso "acreditar" que os números serviam para alguma coisa, traziam uma verdade mais verdadeira sobre a realidade sob intervenção.

No campo da segurança emergiu a pressão institucionalizada, vinda sobretudo de setores da academia engajada, do terceiro setor militante na área e de uma nova geração de especialistas-burocratas concursados para que as formas intuitivas, mecânicas e particularizadas de contagem seletiva de relatos criminais fossem racionalizadas de modo objetivo, impessoal e informatizado do cômputo integral de registros. Reingressava na agenda de modernização do Estado a formalização dos modos de contabilidade, sistematização e transparência da informação. Processo que, se não era propriamente uma novidade, funcionava como um mecanismo concreto, visto como indispensável, para tentar conhecer o impacto das políticas sobre a ordem social. Ingressava no campo narrativo das "políticas (permanentes) de Estado", em disputa com as "políticas (impermanentes) de governo", a necessidade de medição do que fossem

as noções de eficácia, eficiência e efetividade dos projetos, programas e ações públicos. Tornava-se relevante conhecer para governar e, antes, quantificar a realidade para diagnosticá-la.

Nos anos 2000 a construção das políticas públicas se desenvolveu orientada por pressões dirigidas à mudança de processos das instituições, que se desejava fossem mais descentralizadas e atendessem aos interesses setoriais da sociedade. As dinâmicas identitárias de pertencimento e reconhecimento dos sujeitos em sua diversidade e da singularidade de suas demandas evidenciavam o descontentamento pela maneira como as políticas públicas atendiam à garantia de direitos de cidadania. O debate sobre a produção dos dados ficou marcado, portanto, não apenas pela tecnicalidade de sua construção, mas principalmente pelos seus usos e rendimentos políticos.

Para se tornar um "problema social" e um "problema público" (CEFAÏ 2017), uma questão social precisava se tornar mensurável para, então, se mostrar visível e preocupante aos olhos públicos e demonstrável e relevante para as cabeças decisórias estatais. Tornou-se um recurso político-estratégico no diálogo com o Estado, e deste com ele mesmo, a quantificação das qualidades que conformam as questões sociais e suas especificidades.

O lugar da universidade no estudo sobre segurança pública tornou-se cada vez mais significativo porque houve investimento dos pesquisadores na construção de metodologias inovadoras, principalmente por conta dos trabalhos empíricos de caráter etnográfico. Qualificar as qualidades, compreendendo as formas do pensar-decidir, os modos do fazer-agir, as lógicas-em-uso das instituições e suas conflitualidades, bem como as tensões entre as práticas informais e formais, por exemplo, serviu como o substrato para qualificar as quantidades e extrair generalizações. Os estudos de caso etnográficos possibilitaram "traduções" de linguagens e modos de trabalho dos profissionais de segurança pública, que posteriormente colaboraram para pensar formas experimentais de intervenção político-institucional como parte de resultado de trabalhos cooperativos de pesquisa. Isso significou reconhecer que a produção de conhecimento resultou sempre de negociações entre universidades, organizações estatais, ONG, empresas etc. que possuem interesses, ambições e temporalidades distintas na produção de seus saberes e espacialidades diversas de ancoragem de suas interações e trocas.

Assim, "acreditar" nos números não significou tratá-los apenas como formas técnicas de produção da verdade, mas sim como uma das linguagens (técnico-políticas) do Estado (MIRANDA e PITA, 2011; PITA e MIRANDA, 2015), nos permitindo compreender melhor as limitações e os alcances das ações governamentais implementadas. Foi esse espírito que orientou nossas experiências de atuação na estruturação de informações em segurança pública, no Rio de Janeiro e no Brasil.

A "linguagem do Estado": do relato testemunhal ao registro oficial da informação

Ao tratarmos da produção de "estatísticas oficiais" estamos lidando diretamente com uma "linguagem do Estado". E isso diz respeito à produção de conhecimento em geral sobre as formas de exercício de governo e suas práticas de governança. No campo específico da segurança pública, uma arena de manobras invasivas sobre as liberdades individuais, essa "linguagem do (e para) o Estado" envolve

diferentes especialistas com saberes, interesses e posições de poder diversos sobre as estruturas de controle e regulação sociais distribuidoras de coercitividades na gestão da ordem pública: cientistas sociais, policiais, guardas municipais, técnicos, administradores e funcionários com cargos de confiança indicados politicamente. Todos eles envolvidos na produção de informações que primeiro refletem os modos de apropriação de suas rotinas profissionais e suas manobras para atender às finalidades institucionais. Refletem, portanto, os processos internos de trabalho que conflitam e mesmo competem entre si. Principalmente por essa razão, as informações produzidas não são uma resposta às necessidades de prestação pública de contas ao público e aos interesses da pesquisa científica. Assim, a construção da informação oficial policial se inicia com a construção discricionária de um "caso" notificado que se converterá processualmente em um dado registrado. Tem-se nesse percurso, com rumos interpretativos e classificatórios distintos (Guedes, 2008), a seleção arbitrária de elementos que se referem à criminalidade e à violência para pensar e ordenar "a realidade" sob solicitações internas e externas diferenciadas e com fins diversos. O que incide sobre a formulação de políticas públicas. Especialmente no campo da (in)segurança, a construção contábil da realidade (ou a produção de dados) vincula-se à apresentação de demandas da população e à oferta de respostas rápidas dos "poderes públicos" no imediato do medo, dos riscos e dos perigos vividos e percebidos, resultando em visibilidade de alguns fenômenos e ocultação de tantos outros.

Ressalte-se que produção de políticas públicas "sob demanda" e legitimada pelas estatísticas configurou-se um especial objeto de interesse e de disputa. A produção de dados policiais/criminais converteu-se em uma política em si mesma, uma linha de intervenção autônoma proposta como indispensável para a formulação e implementação da política de segurança pública. Esta cria um campo narrativo próprio, cujo revestimento técnico-tecnológico cria espaço para a emergência de novos especialistas com saberes de ambição monopolista que assegurem uma reserva de mercado na chamada "gestão do conhecimento e da informação" ou uma ascendência na atual "política pública baseada em evidências", por sua vez constituídas por "dados objetivos" produzidos com lastro científico: primeiro pensa o especialista, depois age o policial. Busca-se reproduzir um fluxo idealizado de tratamento da informação que não condiz com os procedimentos cotidianos de atendimento de ocorrências policiais, que incluem o não registro dos eventos (MIRANDA, 2014a). Tem-se, aqui, uma manobra discursiva de despolitização da estatística e de seus modos de produção (MUNIZ, 2014) que, sob o manto da neutralidade tecnicista, oculta sua natureza como uma "linguagem de Estado" e uma tecnologia de governo, transformando os números em realidade.

Ao entender como uma delegacia de polícia funciona na construção do inquérito policial, é possível compreender como se dá a imensa produção e proliferação de documentos. Nela, o que se registra não é a transcrição literal do que é relatado. A prática é a da reinterpretação sucessiva dos atos reais relatados em fatos policiais-jurídicos registrados a cada etapa da conversão de uma queixa em ocorrência policial e, desta, em registro, por sua vez, em inquérito.

Note-se que o problema não está na necessidade de adequação da multiplicidade dos eventos à finitude dos sistemas classificatórios normativo-legais. Mas na ausência intencional de critérios comuns de produção da verdade jurídico-policial que, na nossa estrutura hierárquica e inquisitorial, possibilita a convivência de versões díspares e de distintos enquadramentos do mesmo evento. Tem-se, dessa forma, a oportunidade de reinterpretações incessantes e concorrenciais que revelam uma dinâmica contenciosa na construção das próprias categorias classificatórias e seus conteúdos e, sobretudo, no ato mesmo de

classificar (MUNIZ, 2000). Tem-se tipificações distintas sobre o mesmo fato, que resultam dos confrontos entre os argumentos de autoridade acionados pelos atores envolvidos na produção das informações criminais e suas verdades particulares em disputa.

Constata-se que a conversão dos relatos em registros envolve a transformação de um acontecimento em um episódio com lastro oficializado traduzido para a linguagem do Estado. Trata-se de adequar a pluralidade das "leis do mundo" ao finito repertório do "mundo da lei". Assim, compete aos agentes policiais "ajeitarem os fatos" às formalidades burocrático-legais que orientam a linha de produção dos documentos oficiais, que se inicia na comunicação de um evento (desordeiro, incivilizado, violento ou criminoso) no balcão da delegacia, passa pelo cartório e chega à justiça. As informações oficializadas, extraídas das peças legais construídas nesse trajeto, constituem uma narrativa numérica que contabiliza uma forma particularizada de recorte e enquadramento dos eventos à luz das realidades formal e informal do trabalho do policial civil. Resultam de uma síntese de matrizes e intenções discursivas diversas provenientes das prioridades da política, das exigências normativas-procedimentais, das necessidades "meio policial" e do universo social dos envolvidos (MUNIZ, 2000). Na tradução dos eventos em fatos criminosos leva-se em consideração, por exemplo, o rendimento político, a repercussão social, a gravidade da pena e a possibilidade de evidências materiais, os quais supostamente teriam uma maior produtividade para dentro e para fora do sistema criminal. No cálculo pragmático policial isso significa qualificar o que pode se tornar um "inquérito", render "mais prestígio", 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 tenham mais serventia político-institucional e que melhor se ajustem aos tipos penais importantes e mais valorizados pela cultura policial (MUNIZ, 2000).

A racionalidade modernizadora da informatização do processo de trabalho formal da polícia civil, introduzida com o Programa Delegacia Legal, em 1999, conflitou com a racionalidade saída das práticas informais da chamada "cultura policial". A conjugação dessas duas racionalidades orienta o preenchimento seletivo do banco de dados e, por sua vez, a construção estratégica de lacunas na sua digitação. Tem-se uma mescla de (des)interesse, (des)importância e triagem particularizada que revela as manobras do preenchimento dos campos fechados e abertos da base de dados. Assim, alimenta-se o sistema formal fazendo uso da lógica do sistema informal, o que garante uma maior latitude do poder discricionário do policial da ponta da linha e seu controle sobre a produção e circulação de informações (MUNIZ, 2000, 2012). Parte dessa produção segue por fora do sistema, sobretudo os dados qualitativos estratégicos na elucidação de autorias criminais. Constitui-se em um patrimônio pessoal e de redes de mútuo apoio ou "malhas policiais" (KANT DE LIMA, 1995). Esse acervo está "na cabeça do tira" e, por isso mesmo, não integra a memória institucional passível de ser irrigada para toda a agência policial, servindo como uma mercadoria política, uma moeda de troca junto às clientelas internas do sistema de justiça e de segurança e as externas, como a mídia, políticos, lideranças comunitárias, consultores, pesquisadores etc. (MUNIZ, 2000, 2012). Dessa forma, uma parcela relevante das informações que seriam de interesse da política institucional foge ao acesso e controle das chefias da polícia, convertendo-se em uma propriedade negociável quase exclusiva dos seus membros.

As perdas e a subutilização dos dados não são apenas um problema de prioridade política, de desorganização institucional e de despreparo funcional que os investimentos tecnológicos resolveriam. São também o produto de um cálculo do "mundo da tiragem" sobre os rendimentos dessa suposta

disfuncionalidade (MUNIZ, 2000). O discurso da desvalorização de sua produção e de suas utilidades faz parte da tecnologia social de particularização da informação e da sua transformação em um bem negociável. Os "tiras" que se definem como "operacionais" depreciam o preenchimento dos registros policiais, a elaboração de relatórios, a confecção de arquivos e cadastros atualizados, o desenvolvimento de análises criminais. Frequentemente essas atividades são qualificadas como "burocráticas" e conflitantes com o "verdadeiro trabalho policial", que seria fazer "guerra contra o crime", perseguir e prender bandidos. Aqueles que se dedicam à elaboração dos dados são vistos como "funcionários" ou "papeleiros" que desenvolvem essas tarefas porque não possuem vocação para o trabalho policial, estão desprestigiados ou sendo "punidos" pelos seus superiores (MUNIZ, 2000). Alguns "policiais operacionais" chegam a dizer, em um tom irônico, que esses trabalhos "só servem para produzir estatísticas para a chefia e para o governador". Pode-se dizer que, ainda hoje, tal afirmação é uma espécie de "meia verdade", já que persiste na polícia o subaproveitamento intencional do acervo de informações que ela mesma produz, a despeito de sua qualidade e utilidade. Espera-se que muito do trabalho de planejamento e gestão siga orientado pela "experiência", "intuição" e "boa vontade" das chamadas panelas que rodiziam com suas pás o comando da polícia. E isso é parte dos fazeres daqueles que usam da arte de traduzir a vida ordinária na linguagem do Estado.

Desde o princípio: da lógica cartorial fez-se o verbo da informação

Na perspectiva dos policiais civis, diante da comunicação de um crime ou de uma queixa por parte da população, o trabalho da polícia resume-se a "preencher papel" (FERREIRA, 2013), que representa os principais "procedimentos administrativos" adotados. Tal modo de traduzir os acontecimentos em registros, através de "[...] um tratamento lógico-formal, característico e próprio da cultura jurídica e daqueles a detém" (KANT DE LIMA, 1991, p. 24), revela uma longa tradição de funcionamento do Estado brasileiro. A essa prática Kant de Lima e Miranda (2012) denominam "lógica cartorial".

No Brasil, o direito é caracterizado por uma forma de produção da verdade inquisitiva, devido à centralidade dada ao inquérito policial, ao qual corresponde um tipo de extorsão testemunhal da palavra que transfigura os fatos, de modo a buscar a imputação de um delito a um suspeito (KANT DE LIMA, 1989). Tem-se uma verdade preexistente, porém ocultada, que precisa ser revelada por meio da palavra interrogada e coagida. Busca-se, assim, a "verdade (por detrás) dos fatos" reais, que são tratados como um simulacro de uma realidade mais real e, por conseguinte, dissociados da evidenciação empírica que, paradoxalmente, os constitui como constructos vividos como verdadeiros na vida em comum (MUNIZ, 2021). As narrativas-relatos dos fatos construídos pelos "envolvidos com o crime" seriam, por natureza, tendenciosas, requerendo a reconstituição de narrativas-registros, por meio da interpretação tutelar de um agente estatal que serve como tradutor-intérprete, na linguagem do Estado, dos fatos corrompidos da vida em fatos verdadeiros do mundo jurídico-policial (CECCHETTO, MUNIZ e MONTEIRO, 2018; MIRANDA e PITTA, 2011a). A "verdade dos fatos", escondida pelas intenções das culpas dissimuladas de seus participantes só pode ser desvendada por meio das convicções de culpa formada pelos operadores das agências de controle, regulação e correção sociais. Trata-se de um regime de verdade que sabe produzir certezas para conhecer e que conhece para afirmar uma verdade já sabida.

Há aqui uma relação com a origem histórica do saber estatístico como um "saber do Estado", que põe em operação uma tecnologia para governar que era o mesmo que exercer o "estado de polícia". Segundo Foucault (2008, p. 424) "[...] a estatística se torna necessária por causa da polícia, mas também se torna possível por causa da polícia." A estatística emerge, portanto, como uma das linguagens do Estado que deveria seguir sigilosa, como uma parte dos segredos da "razão de Estado".

Contemporaneamente, porém, o saber estatístico como um dispositivo voltado para o exercício de governo sob território e população precisa ir além do expediente inquisitorial contra o indivíduo da nossa tradição político-jurídica, ainda que possa ter alguma serventia para ele. A capacidade de governar/policiar sociedades densamente populosas e com circulações múltiplas e translocais de pessoas, riquezas, bens e serviços requer a instituição de um outro regime de verdade capaz de tornar governáveis as pessoas e seu trabalho, as coisas produzidas, os tempos e os lugares, e, por isso, numeráveis, mensuráveis e auditáveis. As tecnologias de controle precisavam ultrapassar a vigilância panóptica confinada rumo à regulação dos movimentos, dos fluxos em larga escala e transfronteira, e que corresponde à construção de uma segurança pública nas sociedades contemporâneas (MIRANDA e MUNIZ, 2021). O controle, além de coercitivo-restritivo, passa a ser também criativo-instituinte de novas liberdades para os "sujeitos de direito" que concorrem com a lógica cartorial que pretende subordinar os "sujeitos ao direito" inquisitorial.

No caso brasileiro, pode-se dizer, é observado um conflito estruturante entre as linguagens do Estado cartorial e da estatística e suas tecnologias de produção de governo. Diferente da linguagem político-normativa da lógica cartorial, cumulativa de provas documentais sobre os fatos, a linguagem político-científica da estatística consiste num modo de manobrar os fatos em termos probabilísticos. Elas supõem a definição de um objeto e de uma população-alvo, bem como de um conjunto de variáveis a ser verificado (BORGES, 2008) e a partir do qual se pretende alcançar a identificação de padrões com base no reconhecimento da amplitude da variação de seus elementos.

Dessa maneira, ao pensar a produção de estatísticas como uma "linguagem do Estado", compreende-se ainda como os discursos político-institucionais tomam os números como representações exatas e absolutas da realidade, contribuindo assim para consolidar a noção de que são objetivos, científicos, desinteressados e neutros (LATOUR, 2004). Chega-se a uma espécie de leitura naturalista da própria noção de representação social – a apreensão de uma realidade por meio de outra pela ressignificação de seus sentidos, especialmente a representação numérica. Esta é apresentada, na ordem do senso comum, como uma alegoria autoevidente que dispensa a explicitação de sua inteligibilidade. A interpretação fica embutida na totalidade numérica, o que oculta os critérios de sua construção, toma como presumidos os conteúdos de sua compreensão e, por conseguinte, mascara a sua política esterilizando as dinâmicas de poder que conformam as informações. E mais, as representações numéricas conflitam com as representações vigentes entre os "operadores", para quem os números pouco significam.

No caso particular das estatísticas referentes à criminalidade registrada, há de se ressaltar dois aspectos mencionados antes: existe um alto número de eventos que não ingressam no sistema e há uma seletividade nos casos que são reportados. Um e outro reportam-se às tomadas discricionárias de decisão do cidadão e do policial e, ainda, da cadeia de comando e controle da polícia e do sistema de segurança pública. Conclui-se, portanto, que as estatísticas oficiais brasileiras surgem de um processo complexo de produção da informação, em um contexto inquisitorial-cartorial que promove a desconfiança recíproca e estendida

como dispositivo de interação dentro e fora do sistema policial. Neste, diferentes atores tomam uma série de decisões por eles colocadas sob suspeita e que implicam seleções que geram incredulidade sobre os números quando são, por exemplo, divulgados. Tudo isso é provocado porque se esquece de que se trata de informações produzidas intencionalmente por um órgão estatal, que, em função de seu próprio campo de atuação, lida de forma particular com os fenômenos reportados. Em suma, as estatísticas policiais mostram o estado da criminalidade de acordo com os critérios e as concepções das próprias agências de segurança, tomando como base o registro originado nas atividades que realizam os agentes nas ruas. Da polícia para a polícia, produz-se as informações.

Trabalhando e pesquisando: o que aprendemos a respeito da produção de dados na segurança pública?

A experiência que tivemos na constituição de sistemas de produção de dados em segurança, nos âmbitos fluminense e nacional, nos permite compreender a variedade de contextos e limitações que, apesar dos problemas, permitiu a construção de um sistema nacional dos registros produzidos pelas polícias estaduais – militar e civil. Nesse sentido, podemos afirmar que há sim alguma transparência e sistematicidade de coleta de dados, o que tem permitido que o Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), em parceria com a Secretaria de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp-MJ), entre 2009 e 2011, e de forma autônoma antes e após esse curto período, produza o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, que chegou à sua 15ª edição em 2021. Parte do objetivo de diagnóstico sobre a criminalidade está contemplada por esse material. Não podemos esquecer, porém, que fora do monitoramento regular seguem todas as polícias federais, as forças armadas e as guardas municipais. Ainda há muito o que se produzir e buscar em termos de informações para se falar de um "retrato" com seus álbuns diferenciados por temáticas e instituições para dar conta do sistema de segurança pública e justiça criminal, tal como se ambicionava no século XIX. Ontem como hoje, faz-se uso da retórica da "falta de recursos" que impediria a vontade política de se realizar, como se essa falta não fosse parte política da vontade. Hoje como ontem, coloca-se a "culpa" na falta de meios, quando sabemos que não é por carência de tecnologia ou ausência de informação que os dados inexistem ou são ocultados. São outras as razões.

Apesar dos esforços para a construção de parceria com o IBGE, até o momento seguimos sem que se constituam indicadores oficiais nacionais para o tema. Tem-se apenas experiências fragmentadas e descontinuadas de pesquisas, mantendo-se a segurança como um tema proscrito dos indicadores oficiais, a despeito de ser considerada um dos "males" nacionais. Essa "ausência" de indicadores oficiais "indica" uma visão que destitui a política do campo da segurança e a reduz a uma instrumentalidade técnico-operacional a ser manobrada por governos, esvaziando o papel do Estado e sua institucionalidade (MUNIZ,2014). Isso favorece que cada governante possa ter a "sua estatística", os "números da violência" que falem bem de seu governo e do "legado maldito" dos adversários políticos. Essa falta indica, no seu silêncio, manobras tácitas que impedem a institucionalidade de uma estrutura de *accountability* e responsabilização na segurança pública.

Seguimos longe de produzir "estatísticas" estrito senso sobre criminalidade e nos agarrando à possibilidade de contar com os dados oficiais registrados. Porque elas, mesmo deficitárias, nos permitem conhecer como os crimes cometidos por policiais, por exemplo, são ocultos para a própria instituição. A prática do "Ctrl

C/ Ctrl V" para produzir inquéritos policiais absolutamente iguais, quando se trata de casos de registro de ocorrências de "auto de resistência", recentemente denunciada pelos jornais, já fora identificada há anos (MIRANDA, PAES e OLIVEIRA, 2007; MIRANDA, OLIVEIRA e PAES, 2010). A "padronização" dos registros cartoriais ocorre nesses casos sem nenhuma resistência institucional; já a tentativa de padronização dos procedimentos táticos-operacionais ainda mobiliza forte resistência corporativista. Ambas revelam modos de gestar e gerir próprios que ampliam ainda mais o poder de polícia que segue desregulamentado, tornando invisível a práxis policial discricionária, fragilizando os expedientes interno e externo de controle. Quando se fala em gestão da informação na área de segurança pública geralmente se pensa em recursos tecnológicos de última geração e análises de alta complexidade, que passamos a chamar de "informágica", cuja serventia é não demonstrar o processo decisório que põe e tira coelhos da cartola.

Uma vez mais reduz-se a complexidade da gestão pública a técnicas de gerência comercial de "comprar/vender" ideias e ferramentas, "entregar o produto prometido" aos "clientes da polícia", que são convertidos de cidadãos com direito à segurança em consumidores de serviços (in)formais de proteção. Mantém-se a mentalidade rentável da política pública de *shopping center*, uma releitura do "mais do mesmo" renovado com os modismos tecnológicos de ocasião. Nesse contexto, são apresentados inúmeros equipamentos e *softwares* comerciais como se a aquisição dessas ferramentas fosse capaz de resolver todos os problemas. Frequentemente tem-se a automação dos processos formais e inoperantes, que leva à descoberta óbvia e frustrante de informatização do caos. Ao menos um problema estrutural segue, paradoxalmente, sendo resolvido: ocultar a dinâmica decisória para produzir responsabilização ausente ou difusa culpando o "mau funcionamento" e a "falta de manutenção" dos brinquedos tecnológicos pelos "maus resultados", de modo a dissolver responsabilidades e manter a necessidade constante de "ida às compras" nas feiras da (in)segurança. O problema deixa de ser da "boa vontade" do político e do gestor para ser de "má vontade" dos objetos. Ressalte-se que o apetite por modernizações tecnológicas é também um indicador qualitativo da desejada manutenção de práticas tradicionais cartorárias na produção e circulação de saberes político-jurídico-policiais.

Quando gestoras, enfrentamos muitas resistências aos esforços de organização e sistematização dos dados, principalmente se eles representavam exercícios de uso de *softwares* livres e da modelagem de tecnologias sociais voltadas ao atendimento de demandas de diversos segmentos. Tal situação não era experimentada quando se tratava da crença em "novas tecnologias". A defesa da "informágica" não é apenas por motivação financeira. Pelo que vivenciamos, ela é parte de um processo de gestão da segurança que desvaloriza e desqualifica a informação dos policiais que atuam nas ruas (MUNIZ, 2000, 2012, 2014). Trata-se de uma incessante busca por uma fonte privilegiada que possibilitaria uma melhor produção da verdade iniciática dos gabinetes, secretada por e para quem se encontra no topo das hierarquias institucionais. A tecnologia segue a serviço da lógica particularizante. Se antes era cada um com seu livro próprio de anotações, agora é cada um com seu banco de dados, com seu *software*. A relação entre transparência e responsabilização ganha outro sentido, na prática. Aqui a inexistência de dados segue representando que o crime "não existe". A letalidade e a vitimização policiais, a LGBTfobia, a misoginia, a violência doméstica e o racismo, por exemplo, "não existiam" até que passamos a incluí-los como informações a serem coletadas e estruturadas no sistema de dados que tivemos a oportunidade de implantar no Rio de Janeiro e na União, no início dos anos de 2000.

É assim que se costuma interpretar as frequentes argumentações de assessores policiais sobre a eficiência policial que se expressa pela "queda dos números". Note-se que as realidades quantificadas,

reduzidas à sua forma primária de percentuais e taxas, dissociadas de uma política de produção de "estatísticas" com indicadores oficiais e sem uma estrutura pública de *accountability* e responsabilização, podem servir a qualquer senhor, inclusive aos senhores da guerra, aos mercadores da proteção e aos profetas do medo (MUNIZ, 2021).

Autoridades, gestores e técnicos, independente do viés ideológico, acabam caindo na armadilha da "estatística de elevador", que apenas indica a ponta do iceberg das práticas de controle do crime e da violência, gerando um círculo vicioso ao invés de virtuoso para o planejamento e a gestão. O sobe-desce dos números serve como um balizador das *best practices*, assim definidas por juízos morais legitimadores ("os nossos amigos e aliados acham bom") e pelos *lobbies* políticos ("vamos fazer assim porque dá voto"). Seus resultados esperados são trazidos para um tempo cada vez mais curto, seguindo o calendário da "apresentação das estatísticas para imprensa e sociedade". A leitura linear extraída dos dados que sintetizam dinâmicas criminais com temporalidades distintas e conflitantes contribui para desmoralizar as ações estruturais-institucionais (de médio e longo prazo) em favor de ações unicamente conjunturais-incrementais que, por sua natureza, são situacionais e provisórias. Tem-se, com isso, uma esquizofrenia decisória intencional que sabota a governança da segurança pública e a governabilidade das polícias. A comemoração da "queda dos números" de hoje será o suplício pelo seu aumento amanhã, emulando crises continuadas na segurança pública que fragilizam a continuidade de políticas públicas. Isso torna o governante dependente de "invencionices salvacionistas" e midiáticas de última hora, propostas por especialistas/consultores, e dos heterodoxos "saldos operacionais" fabricados por grupelhos policiais que particularizam os recursos públicos de policiamento. A "estatística de elevador" é a receita vistosa, mas com gosto amargo, para a constituição de uma de gestão informal na segurança pública composta por "conselheiros do rei" e "alisadores de maçaneta" cuja função é aprisionar o governante em seu próprio gabinete, esvaziando a tinta de sua caneta e constituindo um governo "paralelo".

Aprendemos com Bourdieu que "[...] quando se trata do Estado nunca duvidamos demais" (1996, p. 92). É nesse espírito que "desconfiamos" quando os gestores da segurança passam a acreditar e defender os dados oficiais. Antes resistentes a qualquer divulgação, passam a usá-los para justificar seus atos ou sua inação. Tal percepção nos permite lembrar que não existe segurança pública fora da política (MUNIZ, 2014). Todas as decisões são orientadas por decisões outras, geralmente ocultas ou esmaecidas no discurso público.

A alegada "fragilidade" das instituições é sempre um argumento que ajuda a legitimar a existência de outra escolha: a da fantasia de um governo que se faz liberto do Estado, da sua linguagem, estrutura e funcionamento. Dito de outro modo: as invisibilidades de certos tipos de crimes (racismo, violências etc.) estão diretamente relacionadas a uma escolha política, como acima enfatizado. Ao adotar o modelo da "guerra contra o crime", leia-se os traficantes que estão nas favelas, justificam-se as mortes em confronto. Os inocentes atingidos são parte dos "ovos" usados para se fazer as omeletes, como já disse um ex-secretário de segurança do Rio.

A transparência dos dados oficiais se tornou uma panaceia para justificar a constante demanda por mais recursos. Mas não se busca responder a perguntas básicas: quantos recursos (humanos e materiais) estão disponíveis e são necessários para tal ou qual intervenção? Sem essas respostas, segue-se produzindo apresentações cerimoniais de *power point*, com ciclos de planejamento inúteis, com fluxogramas

ininteligíveis, mas com visualidade impressionista. Servem como um ritual de lançamento e propaganda de ação de governos, uma espécie de "colocação da pedra fundamental" para inglês ver. Afinal, o pessoal que faz a "máquina pública andar" sabe que tudo que está no PPT só serve para construir uma aura documental de oficialidade, encenar uma capacidade de comando pela direção prospectiva além do presente e distribuir notas promissórias para os quadros dirigentes e de confiança. E, na prática, nada disso tem a ver com os calendários de alocação orçamentária, ordenamento e execução de despesas. Vive-se um faz-de-conta de planejamento, cujo resultado é pouco plausível para a população.

É evidente que se os problemas são políticos as suas soluções também o são. Isso corresponde a dizer que, ainda que se deseje, não é a ferramenta tecnológica que desenha a mão do gestor e nem a mão que decide o pensamento do governante. Isso também significa dizer que, mesmo que se queira, as soluções não antecedem os problemas, seus diagnósticos e as escolhas do rumo de intervenção. Em termos objetivos, as soluções tecnológicas são equivalentes enquanto expressões de acordos técnicos-políticos. O que torna uma alternativa superior a outra é a escolha política que traz a representação da soberania do voto popular e de uma política, inclusive a sua explícita negação, aprovada nas urnas. Assim, o desafio maior não está na constituição de um acervo de competências diferenciadas na universidade, na sociedade civil e nas agências públicas capaz de indicar caminhos e propor soluções. Afinal, faz-se segurança pública com as capacidades disponíveis; faz-se polícia com a polícia que se tem. O desafio maior está na construção política, de matiz democrática e republicana, que escolha um caminho possível e decida sobre a solução factível à luz das pactuações também políticas para o exercício de governo, seja este progressista, liberal ou conservador. Como se diz na vida ordinária, "para tudo na vida [da (in) segurança] tem um jeito" político. Em termos concretos, isso é bem mais que a prescrição simplória do "basta fazer isso", bem menos que o dever-ser visionário do "vamos chegar lá" e alheio ao voluntarismo asceta, desprovido de conflito, do "estamos juntos".

A descartorialização é possível? Um horizonte como conclusão

Sim, a descartorialização é possível, por exemplo, enfrentando-se o campo das normatividades, seus paradoxos e suas contradições por dentro, lá na sua própria arena político-jurídica de definição de marcos legais e arranjos para sua aplicação. Confronta-se um expediente legal com outro, o que implica rodadas de produção de bases sociais, institucionais e partidárias de legitimação, de negociação com representações dos poderes republicanos e, ainda, de acordos para a tradução legislativa dos termos políticos pactuados.

A publicação da Lei nº 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação – LAI) introduziu pela primeira vez no país a diretriz de publicidade e transparência das informações como a regra, sendo o sigilo a exceção. Assim, se reconhece que a informação sob a guarda do Estado é sempre pública, sendo a restrição de acesso limitada a situações específicas, por períodos determinados. Mas, na prática, o que mudou? Até o momento pouca coisa. A principal mudança se refere à obrigatoriedade da prestação de contas, que ainda é orientada por uma lógica de suspeição, que pouco contribui para a transparência. A inovação proposta está na divulgação de informações de interesse público, independentemente de solicitações ou inspeções dos demais órgãos estatais.

Outro procedimento previsto pela LAI é a utilização de meios de comunicação viabilizados pela tecnologia da informação. O que aparentemente estaria limitado apenas pela disponibilidade de recursos financeiros esbarra também em novo obstáculo: o desenvolvimento de novos sistemas informáticos nem sempre tem representado uma melhoria no acesso à informação, tampouco correspondido à simplificação de processos de trabalho. Se o foco é apenas o volume de dados perde-se de vista que a tecnologia não pode ocupar-se exclusivamente do armazenamento de informações, sob o risco de reproduzir a lógica de um "arquivo morto", local onde tradicionalmente as instituições depositam suas documentações sem se preocupar com o acesso a elas. Tem-se, assim, os deslocamentos das estantes empoeiradas das repartições públicas de difícil manuseio e consulta para as bases de dados computacional.

O desafio que se apresenta aqui é: como construir sistemas de gestão de dados que sirvam simultaneamente para agilizar os processos de trabalho, o armazenamento das informações e a produção de relatórios públicos? Trata-se, portanto, de pensar não só a gestão da informação, mas também a gestão do conhecimento, que tem como objetivo valorizar as informações, contextualizando-as com foco na sua aplicabilidade institucional.

A Lei nº 13.709/2018, que trata da proteção de dados (a LGPD), dá um passo adiante na constituição da chamada "segurança jurídica" voltada para a proteção das informações pessoais de todo cidadão, brasileiro ou não, que esteja no Brasil por meio da padronização de regulamentos e suas aplicações. Sua ambição é a proteção dos direitos fundamentais da liberdade e da privacidade, de acordo com os parâmetros internacionais de processamento, compartilhamento e acesso às informações sobre as pessoas. A cobertura normativa da LGPD é ampla e alcança qualquer organização ou centro de dados, no país ou no exterior, que manobre informações pessoais de brasileiros ou estrangeiros baseados no território nacional. Introduz o consentimento do titular dos dados como um requisito essencial na gestão da informação. Dentre as garantias ao cidadão destacam-se solicitar a exclusão de seus dados pessoais de algum cadastro, transferi-los para outro fornecedor de serviços, suspender o consentimento etc. Tem-se, aqui, a busca da garantia de discrição e da integridade no uso das informações pessoais, na qual a figura do sigilo contra o cidadão, à moda cartorial-inquisitorial, é convertida no direito à privacidade a seu favor no acesso e tratamento dos seus dados. Um passo seguinte veio do Senado, quando aprovou, em 20 de outubro de 2021, a PEC 17/2019, que definiu a proteção dos dados pessoais, nos meios digitais e materiais como um direito fundamental e atribuiu à União a competência para organizar e fiscalizar o seu tratamento, conferindo uma base constitucional para o funcionamento da Autoridade Nacional de Proteção de Dados (ANPD), prevista na LGPD. Todo esse esforço político normativo-legal requer movimentos subsequentes de regulamentação e procedimentalização que são sinuosos, com idas e vindas. E, de fato, produzem efeitos sobre as práticas insulares na produção, defensivas no uso e de suspeição no acesso às informações que têm se constituído na lógica-em-uso das instituições de controle e regulação sociais.

Ressalte-se que nosso objetivo não é apontar as "deficiências" dos dados produzidos pelos diferentes órgãos públicos, tampouco prescrever como eles devem ser organizados. Mas, sim, provocar uma reflexão acerca das dificuldades de se ter informações públicas regulares. Por que é tão difícil fazê-lo? Partimos da hipótese de que isso acontece porque se assume como verdade que o Estado é "desorganizado" e que um "choque de gestão" resolveria o problema, sendo necessário apenas incorporar tecnologias de última geração. Contra essa perspectiva tomamos por referência diferentes experiências de pesquisa e extensão nos últimos anos, quando pudemos observar em distintas instituições da área de segurança pública que as razões da tal "bagunça do serviço público" eram outras. Implicava, na verdade, formas diferenciadas e concorrenciais de classificação

dos registros que indicavam a sacralização de rotinas para manutenção de *status quo*, defesa da autonomia indevassável pela resistência a controles do processo de trabalho e, não menos importante, a constituição e negociação de capitais político-burocráticos traduzidos na "síndrome da pequena autoridade" cartorária, que "tem conhecimentos no setor" e "produz dificuldades para vender facilidades", como se diz no jargão. A aparente desordem dos dados deve, então, ser analisada como a expressão de outras formas de classificá-los e organizá-los, e que para compreendê-la é preciso conhecer essas práticas.

A implantação de uma política de transparência de informações só é factível se compreendermos a forma pela qual são definidos os registros administrativos. É importante entender a sua realidade como "documentos" produzidos pela administração pública na condução de suas atividades cotidianas e que servem como "prova", sendo portadores de "fé pública". Ou seja, há presunção de verdade no inquérito durante a apuração de uma infração penal e sua autoria (MISSE, 2011). Trata-se de peças informacionais com um *status* distinto de presunção de veracidade, autenticidade e legitimidade, transformadas em informações quantitativas, que são chamadas de "estatísticas". Para tanto, é preciso considerar que esses "números" constituem uma linguagem do poder, que pretende ser universal, destinada a tornar o mundo distante e governável (SENRA, 1996, 2000), e, ao fazê-lo, acaba tornando opacos esses processos classificatórios. Sem isso toda proposta de "desburocratização" e "descartorialização" terá poucos efeitos práticos, isto é, continuarão como planos e retóricas.

É fundamental problematizar os sentidos do termo "desburocratização", que surge na esfera pública no final da ditadura militar no Brasil, com a criação do Ministério da Desburocratização, em 1979. A cargo de Hélio Beltrão, o novo órgão propunha que a reforma administrativa fosse um "processo" com ênfase na descentralização das decisões e simplificação dos procedimentos administrativos, no qual o elemento humano tinha importância fundamental. A despeito dos resultados desse programa, e dos que o sucederam, cabe indagar: por que políticas desse tipo não produzem os resultados esperados?

As distintas experiências de pesquisa e gestão permitem-nos questionar o alcance das medidas, muitas vezes restritas apenas à substituição de papéis por formulários equivalentes em meios digitais, mas que não conseguem avançar na construção de um melhor atendimento aos usuários a partir da supressão de formalidades e simplificação de procedimentos administrativos. O limite estaria na "cartorialização" vigente nos procedimentos administrativos, que supostamente serviriam para dar segurança aos trâmites burocráticos, mas que, na prática, estão voltados à manutenção de poderes pessoais, constituindo-se empecilhos à transparência das informações, à gestão democrática do conhecimento e à qualidade do atendimento ao público.

O modelo "cartorial" pressupõe a que os processos estejam sempre tramitando, recheados de carimbos e despachos (físicos e/ou virtuais), pouco importando o resultado. O seu percurso é cumulativo e redundante pelos meandros das repartições, permitindo paradas, retornos e novos andamentos para "dar (muitas) vistas" e fazer sucessivas "averbações" e apensamentos de mais provas documentais. Essa concepção muitas vezes é transportada para os "modernos" sistemas digitalizados, fazendo com que os usuários e os públicos se sintam da mesma forma: submetidos a um saber-poder que impede a troca de informações, dificultando o atendimento dos interesses públicos, entendidos aqui como os da sociedade e não os do Estado.

Constata-se que inexistência de tratamento de informações no serviço público em geral, e não apenas o policial, não é resultado exclusivo da falta de acesso às novas tecnologias, mas sim parte de um processo de gestão da informação que desqualifica a acessibilidade e o atendimento, mas preserva

aquilo que o Estado faz para si próprio. Nesse contexto, a publicidade (Artigo 37, caput, da Constituição Federal, 1988) representa um elemento facilitador do controle da administração pública, e se associa ao princípio da moralidade, que por sua vez rege os modos de agir. Corresponde, assim, a um princípio da administração pública que diz respeito à obrigação de levar ao conhecimento de todos os atos, contratos ou outros instrumentos jurídicos. Na prática esse princípio tem sido contemplado na medida em que tais atos, contratos ou demais instrumentos jurídicos são publicados no Diário Oficial. Só que essa estratégia não contempla o princípio da transparência, que supõe a supremacia do interesse coletivo, e, por isso, determina que o poder público tem o dever de assegurar o acesso à informação pública de modo que qualquer pessoa possa questionar aquilo que é produzido regularmente pelos funcionários públicos.

Concluímos este artigo destacando que nossas observações tomaram por base os modos de produção de dados oficiais policiais, mas não se restringiu a eles. Nossa condição de "ser de dentro", quando gestoras, e "estar dentro", quando realizamos pesquisas, é atravessada por nosso pertencimento de gênero, que imprimiu marcas aos modos pelos quais enfrentamos os desafios com que lidamos com a gestão da informação policial, bem como influenciaram as transformações que ajudamos a construir. Referimo-nos, por exemplo, à construção e implantação de procedimentos operacionais padrão (POP) nas polícias fluminenses, em 2002, sob coordenação de Jacqueline Muniz e Barbara Musumeci Mourão, com a participação de policiais e dos movimentos sociais. Esses POP, tornados públicos, voltavam-se para o atendimento policial nos casos de racismo, de LGTBfobia e de violências domésticas, de gênero e intrafamiliar, buscando também prevenir essas práticas pelos próprios policiais. Tais protocolos de ação possibilitaram o seu monitoramento e sua publicidade por meio da coleta de informações, infelizmente descontinuados com o abandono da prioridade política do controle da ação policial e o negacionismo das chamadas "pautas identitárias". Um outro exemplo, de igual relevância e que resiste, reporta-se ao *Dossiê Mulher*, trabalho organizado quase manualmente pela primeira vez em 2006 por Ana Paula Miranda, em parceria com Andréia Soares Pinto e Lana Lage da Gama Lima, mas que é publicado até hoje. Esse material tem resultado em desdobramentos de políticas públicas que, mesmo aquém do que os movimentos sociais desejam, seguem produzindo resultados em termos de reconhecimento de direitos.

Escolhemos esses trabalhos, dentre os vários que ajudamos a construir, porque são ilustrativos em vários sentidos. Em primeiro lugar porque é preciso muita "dureza" para argumentar que as violências de gênero e contra as populações LGBTTQI+ e negra são pautas urgentes para a segurança pública. Por mais absurdo que possa parecer, ainda há quem diga que esses problemas não existem. Em segundo lugar, a permanência do *Dossiê Mulher*, a despeito das sucessivas alterações de gestão, representa uma esperança de que a complexidade das mudanças pode indicar que nem tudo "muda para ficar igual"; há conquistas a se comemorar, mesmo que pequenas. Concluir o artigo com ele é um modo de atualizar a questão da produção das estatísticas afirmando que não nos interessa produzir dados para reificar mitos da carência de recursos, da guerra ao crime e outros tantos que sirvam ao *status quo* que afirma a insegurança pública como um projeto autoritário de poder. Interessa-nos buscar novos meios e modos de produzir a inteligibilidade dos conflitos para seguir acreditando num outro mito: o da polícia moderna como produto de um projeto democrático de sociedade amparado num mundo de direitos. Nesse cenário, o inquérito policial é um produto anacrônico, ele já nasceu assim, voltado ao passado.

Referências

BORGES, Doriam. "Coletando e extraindo informações dos bancos de dados criminais: a lógica das estatísticas das organizações policiais". *In*: PINTO, Andréia Soares; RIBEIRO, Ludmila Mendonça Lopes. *A análise criminal e o planejamento operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, 2008.

BOURDIEU, Pierre. *Razões práticas*: Sobre a teoria da ação. Campinas: Papirus, 1996.

CASTRO, Francisco José Viveiros. Ensaio Sobre a Estatística Criminal da República. Rio De Janeiro: Typografia Leuzinger, 1894.

CECCHETTO, Fátima Regina, MUNIZ, Jacqueline de Oliveira; MONTEIRO, Rodrigo de Araujo. "Basta tá do lado" – A construção social do envolvido com o crime. *Caderno CRH*, v. 31, n. 82, pp. 99-116, 2018.

CEFAÏ, Daniel. Públicos, Problemas Públicos, Arenas Públicas...: O que nos ensina o pragmatismo (Parte 1). *Novos estudos CEBRAP*, v. 36, n. 1, pp. 187-213, 2017. Disponível em: <https://doi.org/10.25091/S0101-3300201700010009>

CERQUEIRA, Gabriel Souza. *Reforma Judiciária e Administração da Justiça no Segundo Reinado (1841-1871)*. Dissertação (História), UNIRIO, Rio de Janeiro, 2014.

CORRÊA, Thiago Pinheiro; CORDEIRO, Nefi. "Desde que começa a ação da justiça, cessa a ação da polícia": As Reformas da Justiça Criminal no Brasil do Século XIX. Revista Direito GV [online]. 2020, v. 16, n. 3 [acessado 17 outubro 2021], e1969. disponível em: <https://doi.org/10.1590/2317-6172201969>. epub 02 dez 2020. issn 2317-6172. https://doi.org/10.1590/2317-6172201969.

FERREIRA, Leticia Carvalho de Mesquita. "*Apenas preencher papel: reflexões sobre registros policiais de desaparecimento de pessoa e de outros documentos*". Mana, Rio de Janeiro, v. 19, n. 1, pp. 39-68, 2013.

FOUCAULT, Michel. *A microfísica do poder*. 9 ed. Rio de Janeiro: Graal, 1990.

FOUCAULT, Michel. *Segurança, Território e População.* Martins Fontes: São Paulo. 2008.

GOMES, Adriana. Estatística do Crime no Oitocentos por Francisco José Viveiros de Castro: Dados do Brasil e do Rio de Janeiro. *Fronteiras: Revista de História*, vol. 22, núm. 39, pp. 161-186, 2020.

GUEDES, Simoni Lahud. O Sistema Classificatório das Ocorrências na Polícia Militar do Rio de Janeiro e a Organização da Experiência Policial. In: Andréia Soares Pinto; Ludmila Mendonça Lopes Ribeiro. (Org.). *A Análise Criminal e o Planejamento Operacional*. Rio de Janeiro: Riosegurança, p. 53-62, 2008.

JACOBI, Pedro e PINHO, José Antônio. *Inovação no campo da gestão pública local*. Rio de Janeiro: FGV, 2006.

KANT DE LIMA, Roberto. "*Cultura Jurídica e Práticas Policiais:* A Tradição Inquisitorial". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, vol. 4, n. 10, pp. 65-84, 1989.

KANT DE LIMA, Roberto. "Ordem Pública e Pública Desordem: Modelos Processuais de Controle Social em uma Perspectiva Comparada (inquérito e *Jurysystem*)". *Anuário Antropológico*, n. 88, 21-44, 1991.

KANT DE LIMA, Roberto. *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 3ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 1995.

KANT DE LIMA, Roberto. Sensibilidades Jurídicas, moralidades e processo penal: tradições judiciárias e democracia no Brasil contemporâneo. *Revista de Estudos Criminais*, v. n.48, p. 7-34, 2013.

KANT DE LIMA, Roberto, MIRANDA, Ana Paula Mendes de. "Estado, direito e sociedade: a segurança e a ordem pública em uma perspectiva comparada". *In*: DURÃO, Susana e DARK, Marcio (org.). *Polícia, Segurança e Ordem Pública Perspectivas Portuguesas e Brasileiras*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2012, p. 73-100.

LATOUR, Bruno. "Scientific objects and legal objectivity". POTTAGE, Alain & MONDY, Martha (editors) *Law, Anthropology and the Constitution of the Social: Making Persons and Things*, 2004. Disponível em http://www.ensmp.fr/~latour/articles/article/088.html, acesso em 3/7/2010.

LIMA, Renato Sergio de. *Contado crimes e criminosos em São Paulo*: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1981 e 2000. (tese de doutorado). USP. São Paulo, 2005.

MIRANDA, Ana Paula Mendes. Cartórios: onde a tradição tem registro público. *Antropolítica* (UFF), Niterói, v. 8, p. 59-75, 2000.

MIRANDA, Ana Paula Mendes. Arquivo público: um segredo bem guardado. *Antropolítica,* v.17, p.123 - 149, 2005.

MIRANDA, Ana Paula Mendes. Resguardar ou punir: produção e usos de registros em Guardas Municipais do Rio de Janeiro. *In*: Souza, Luís Antônio F. *et al. Desafios à segurança pública: controle social, democracia e gênero*. Marília / São Paulo: Oficina Universitária / Cultura Acadêmica - UNESP, 2012, p. 43-64.

MIRANDA, Ana Paula Mendes. Militarização e direitos humanos: gramáticas em disputa nas políticas de segurança. *Forum Sociológico*, 25, p. 11-22, 2014.

MIRANDA, Ana Paula Mendes. "Cada caso é um caso": saberes e poderes em conflito na construção das estatísticas oficiais. MIRANDA, Ana Paula Mendes, AZEVEDO, Joelma S., ROCHA, Talitha M. A. *Políticas públicas de segurança municipal - Guardas Municipais: saberes e práticas*. Rio de Janeiro: Consequência, 2014a.

MIRANDA, Ana Paula Mendes. As guardas na gestão da segurança pública municipal. *Política Democrática*, v. 56, p. 84-109, 2020.

MIRANDA, Ana Paula Mendes, AZEVEDO, Joelma S., ROCHA, Talitha M. A. *Políticas públicas de segurança municipal - Guardas Municipais: saberes e práticas*. Rio de Janeiro: Consequência, 2014.

MIRANDA, Ana Paula Mendes; GONÇALVES, Luís Alberto Grisolia. *Produção e gestão da Informação em Segurança Pública*. Rio de Janeiro: Fundação Cecierj, 2018.

MIRANDA, Ana Paula Mendes; MUNIZ, Jacqueline. Un campo de experiencias, afectaciones y suposiciones. *RUNA, Archivo Para Las Ciencias Del Hombre*, 42(1), 21-41, 2021. https://doi.org/10.34096/runa.v42i1.8708

MIRANDA, Ana Paula Mendes; PAES, Vivian F.; OLIVEIRA, Marcella B. Antropologia e Políticas Públicas: Notas sobre a avaliação do trabalho policial. *Cuadernos de Antropología* Social, v. 25, p. 51-71, 2007. MIRANDA, Ana Paula Mendes; OLIVEIRA, Marcella B.; PAES, Vivian F. A reinvenção da "Cartorialização": análise do trabalho policial em registros de ocorrência e inquéritos policiais em "Delegacias Legais" referentes a homicídios dolosos na cidade do Rio de Janeiro. *Segurança, Justiça e Cidadania: Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública – Revista da SENASP*, v.4, p.119 - 152, 2010.

MIRANDA, Ana Paula Mendes; PITA, Maria Victoria. Rotinas burocráticas e linguagens do Estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires. *Revista de Sociologia e Política*, v. 19, p. 59 - 81, 2011.

MIRANDA, Ana Paula Mendes; PITA, Maria Victoria. O que as cifras cifram? Reflexões comparativas sobre as políticas de produção de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de Buenos Aires. In: Roberto Kant de Lima; Lenin Pires; Lucía Eilbaum. (Org.). Burocracias, Direitos e Conflitos: pesquisas comparadas em Antropologia do Direito. 1ed.Rio de Janeiro: Garamond, p. 175-202, 2011a.

MISSE, Michel. O papel do inquérito policial no processo de incriminação no Brasil: algumas reflexões a partir de uma pesquisa. *Sociedade e Estado*, vol. 26, n.1, pp. 15-27, jan./abr. 2011.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. Registros de Ocorrência da PCERJ como Fonte de Informações Criminais. In: Criminalidade, violência e segurança pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas, IPEA/CESEC-UCAM, Rio de Janeiro, 2000.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. Despolitização da segurança pública e seus riscos In: SOUZA; Rogério Ferreira de; GRACINO JUNIOR, Paulo (org.). *Sociedade em perspectiva*: cultura, conflito e identidade. Rio de Janeiro: Grama Livraria e Editora, 2012, v.1, p. 119-133.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. "Jogando o Jogo Democrático da Segurança Pública: procedimentos, transparência e responsabilização policiais". In: PINHO, Ana Cláudia Bastos de; DELUCHEY, Jean-François Y.; GOMES, Marcus Alan de Melo (org.). *Tensões Contemporâneas da Repressão Criminal*.1 ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2014, v.1, p. 147-158.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. "Insegurança como Projeto Autoritário de Poder". In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de; OLIVEIRA, Ilzver de Matos (org.). *Pesquisa Empírica aplicada ao Direito. Perspectivas Teóricas e Metodológicas sobre o Reconhecimento de Direitos.* Rio de Janeiro: Ed. Telha, 2021, p. 263-308.

PESSOA, Vicente Alves de Paula. Reforma Judiciária. Maranhão: Typ. De Antonio Pereira Ramos D´Almeida, 1880. Disponível em http://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/242749, último acesso em 04/10/2021

PITA, Maria Victoria; MIRANDA, Ana Paula Mendes. Alcance y limitaciones de las consultorías en materia de seguridad pública y derechos humanos:-es posible resistir a las generalizaciones y a los productos estandarizados? - Relato de una experiencia. *Civitas: Revista de Ciências Sociais*, v. 15, p. 128-154, 2015.

RILES, Annelise (ed.) *Documents*: artifacts of modern knowledge. Michigan: Michigan Press, 2006.

SENRA, Nelson de Castro. "A questão dos registros administrativos *vis-à-vis* a geração de estatísticas". *Revista Brasileira de Estudos Populacionais*, Campinas, vol. 13, no 2, pp. 199-205, 1996.

SENRA, Nelson de Castro. Informação estatística: demanda e oferta, uma questão de ordem. *DataGramaZero – Revista de Ciência da Informação*, v. 1, n. 3, jun. 2000. Disponível em http://www.dgz.org.br/jun00/F_I_art.htm, acesso em 6/8/2002.

STOCKING JR., George W. (ed.) *Selected Papers from the American Anthropologist*, 1921-1945. Washington: American Anthropological Association, 1971.

WEBER, Max. *Ciência e Política*: duas vocações. Editora Cultrix. São Paulo, 2011.

CAPÍTULO 6:

O Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) e seus dados de controle externo da atividade policial: quando os números passam a orientar a ação institucional

Antonio Henrique Graciano Suxberger

Introdução

O trabalho com dados – produção, guarda, análise e divulgação – sempre representou um desafio ao Ministério Público brasileiro. O problema, intrínseco ao debate democrático, consiste na abertura da instituição ao debate público, ao controle social de suas próprias ações e à qualificação de sua atuação no diálogo com os demais poderes e órgãos de Estado.

Quando o objeto se dirige ao controle externo da atividade policial, essa preocupação assume dimensão ainda mais preocupante. Os dados de criminalidade, segurança pública em geral, ações de acolhimento e atenção a vítimas de crimes, sistema prisional, são formas de enfrentamento das práticas institucionais permeadas de racismo estrutural, patriarcado e outras barreiras construídas ao longo de tempo no caminho da emancipação dos direitos inerentes à cidadania. Tudo isso ultrapassa a dimensão jurídica de atuação do MP. Os integrantes da carreira do Ministério Público, pode-se dizer, dominam com relativa facilidade o discurso jurídico que legitima e ampara práticas que pouco contribuem para a transformação social da realidade brasileira. Ações e modelagens institucionais que se traduzem em boas práticas recebem atenção, mas sua efetividade em geral fica condicionada à institucionalização dessas práticas, para que elas se traduzam em algo mais que posturas ou ações virtuosas em contextos localizados.

Nesse sentido, o tema do controle externo da atividade policial, para além das ações de responsabilização promovidas pela instituição quando judicializa os casos que lhe chegam, reclama reflexão sobre o trajeto desses dados: sua produção, guarda, reflexão e difusão. Seja no campo interno, seja no campo externo, o trabalho com dados se dá por meio da ação direta e imediata do MP em sua atividade fiscalizatória da atuação policial, bem como por meio da difusão dos dados de posse e guarda dos demais órgãos e instituições estatais.

O presente capítulo pretende indicar os atos normativos do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) – estabelecido como seu órgão nacional a partir da reforma do Poder Judiciário implementada pela Emenda Constitucional nº 45/2004 – que versa sobre o tratamento de dados atinentes ao controle externo da atividade policial. Enfatiza-se o último quinquênio para dizer da publicidade ativa desses dados e menciona as aspirações dirigidas para que o MP passe a figurar como instância fiscalizatória das políticas de segurança pública.

A experiência do autor no tema refere-se à atuação como membro auxiliar da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) no Conselho Nacional do Ministério Público, de novembro de 2017 até fevereiro de 2021. Trata-se de comissão de natureza permanente dirigida aos temas que a nominam. O controle externo da atividade policial é assunto que vai além da atuação jurídico-processual do MP: alcança a própria política pública delineada pelo Estado no campo da segurança pública e da promoção dos direitos humanos. Não é exagero dizer que o aprimoramento da atuação do órgão no campo do controle externo da atividade apresenta-se como matéria relevante e *urgente* no atual contexto.

O controle externo da atividade policial em números

Neste trabalho será apresentada a conformação constitucional do Ministério Público em contraste com a inserção das polícias na esfera do Poder Executivo; Seguidamente, os atos normativos que versam sobre a

produção e a guarda de dados referentes ao controle externo da atividade policial, para então problematizar o seu uso na fiscalização das ações policiais que implementam a política de segurança pública do Estado.

A organização do Ministério Público na Constituição e as polícias

O Ministério Público brasileiro, na Constituição atual, recebeu nova modelagem institucional para reunir demandas que vão desde a promoção, inclusive em juízo, dos direitos sociais e individuais indisponíveis até a sua conformação como arranjo institucional de fiscalização da atuação dos poderes da República. A expectativa constitucional é enorme e a efetivação dos comandos ali lançados demandou uma refundação da instituição.

Repleta de promessas de consolidação do projeto democrático, após uma má resolvida experiência autoritária (no escopo do regime militar estabelecido entre 1964 e 1985), a carta constitucional, promulgada em 5 de outubro de 1988, se insere como marco normativo de um projeto de efetivação de direitos fundamentais grandemente intermediado por arranjos institucionais. Aliás, essa é uma distinção a ser mais bem compreendida no debate em geral de direitos humanos no Estado brasileiro: a conformação constitucional dos direitos fundamentais, no país, é marcada pela intermediação institucional. Isso se dá por meio do Ministério Público, da Defensoria Pública e de outras projeções institucionais dirigidas aos processos de construção e de lutas pela consolidação de direitos e de abertura de novos espaços políticos.

A Constituição atribuiu ao MP a titularidade exclusiva da ação penal pública e o controle externo da atividade policial, além de fixá-lo com autonomia administrativa e iniciativa orçamentária em face dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário. A organização em carreira e o regime de prerrogativas e garantias são delineados pelo próprio texto constitucional, que trouxe a previsão de que leis complementares (da União e dos estados, respeitada a reserva de iniciativa dos respectivos procuradores-gerais), estabeleceriam "[...] a organização, as atribuições e o estatuto de cada Ministério Público" (art. 128, § 5º).

Segundo a modelagem institucional fixada pela Constituição, o MP se insere organizacionalmente fora do Poder Judiciário e livre de supervisão do Poder Executivo. Seu desenho, no jogo de poderes formalizados do Estado, mais se explica pelo desenho de garantia institucional (ou instituição-garantia) para salvaguarda e promover direitos de caráter indisponível. Essa leitura, haurida da previsão lançada no art. 127, *caput*, da Constituição Federal, é ilustrada justamente por meio do binômio "interesses sociais e individuais indisponíveis". Essa dicção dupla, orientada pelo caráter espelhado pela titularidade dos direitos em jogo, deriva da certeza de que o programa constitucional brasileiro impõe o uso de ferramentas institucionais para a promoção daqueles direitos e interesses cuja realização se mostra obrigatória, vez que ínsitas ao próprio projeto de Estado democrático de direito positivado como razão de existência da própria República Federativa do Brasil, conforme disposto no artigo 1.º da Constituição (SUXBERGER e CAVALLAZZI, 2019).

Se, de um lado, tem-se o Ministério Público exercitando função executiva do Estado, mas com organização própria e apartado da chefia dos demais poderes da República, de outro lado as polícias se organizam e

se mantêm dentro da função e do Poder Executivo. Apresentam-se, no plano federal, como polícia federal, rodoviária federal, ferroviária federal e penal federal; no âmbito das unidades federativas, como polícias militares e corpos de bombeiros militares, além da polícia penal estadual. Além disso, há as polícias municipais, destinadas à proteção dos bens, dos serviços e das instalações citadinas, que poderão atrair o controle externo do MP naquilo que venham a exercitar como atividade propriamente de polícia de segurança pública. As forças policiais situam-se no Poder Executivo (federal, estadual e até municipal), portanto, fora do espectro organizacional do MP. E, até por isso, esse controle exercitado da instituição se apresenta como "externo".

Essa afirmação óbvia deve ser rememorada porque, do ponto de vista das estruturas de responsabilidade, o Ministério Público não exercita poder hierárquico sobre a polícia. A Constituição, no entanto, dota-o de poder requisitório, titularidade para a exigibilidade judicial de responsabilidade criminal e cível, enquanto a Lei Complementar 75/1993 e a Lei 8.625/1993 estabelecem instrumentos, como a recomendação, para prevenir o ajuizamento de ações e igualmente materializar a fiscalização do serviço público essencial que a polícia exterioriza em suas funções.

O texto constitucional afirma, sem maiores detalhamentos, que a instituição "abrange" (art. 128, *caput*) o Ministério Público da União (compreendendo quatro ramos: Federal, do Trabalho, Militar e do Distrito Federal e Territórios) e os Ministérios Públicos Estaduais. Quando se observam as legislações de MP editadas pelos estados parece claro que o órgão passou a se *diferenciar* em conformações específicas no desenho federativo brasileiro, seja no plano da União, seja no nível estadual, espelhando justamente peculiaridades e contexto de cada unidade federativa – além de suas respectivas desigualdades regionais.

A Constituição de 1988 não estabeleceu de maneira explícita um órgão nacional do Ministério Público. É certo que, funcionalmente, nunca houve dificuldade de se compreender o MP e sua conformação como uma instituição una. A unidade, vale dizer, é enunciada como princípio institucional do órgão, ao lado dos princípios da indivisibilidade e independência funcional (art. 127, § 1º). No entanto, do ponto de vista organizacional, na apresentação original do texto constitucional não se encontra um órgão ou uma figura organizacional que unifique ou represente a integralidade do órgão brasileiro.

As diferenciações regionais e as distintas conformações assumidas pelos ramos do Ministério Público da União e pelos Ministérios Públicos Estaduais foram pontos que alimentaram – dentre outros temas, como transparência, governança, controle social etc. – o debate dirigido ao sistema de justiça brasileiro, para culminar no Pacto Republicano de 2004. Firmado pela Presidência da República, pelo Congresso Nacional e pelo Supremo Tribunal Federal (STF) – e então nominado como "Pacto por um Judiciário mais rápido e republicano" —, esse conjunto de medidas legais foi ultimado com a aprovação da Emenda Constitucional nº 45, em 8 de dezembro daquele ano, indicada como a Emenda da Reforma do Poder Judiciário. A nomenclatura "Pacto Republicano de Estado" atribuída ao consenso firmado em 2004 só foi formalizada em 2009, quando da edição do "II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo" (BRASIL, 2009).

Destacadamente, a criação dos conselhos nacionais do Judiciário e do Ministério Público formalizou uma demanda por "controle externo" dessas instituições. No entanto, dada a própria conformação

constitucional tanto do Judiciário quanto do MP, a instalação dos conselhos recebeu a justificativa jurídica de órgãos nacionais internos, embora de composição híbrida, de ambos os órgãos. Foi assim que o Supremo Tribunal Federal (STF) enfrentou a discussão imediatamente surgida sobre a constitucionalidade do Conselho Nacional de Justiça (BRASIL, 2005).

Com a instalação do Conselho Nacional do Ministério Público, a instituição passou a contar com um órgão nacional com a possibilidade de uniformizar entendimentos e conformações de sua organização e, quiçá, estabelecer parâmetros de uma política institucional própria. Os primeiros anos, a partir de sua instalação, foram prolíficos de atos normativos – especialmente resoluções voltadas para a normalização e padronização das ações de efetivação das atribuições do MP. Dentre elas, destaca-se aqui a regulamentação do controle externo da atividade policial.

Em 28 de maio de 2007, o CNMP editou a Resolução nº 20, que "[...] regulamenta o art. 9º da Lei Complementar nº 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei nº 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial" (BRASIL, 2007). É preciso, contudo, problematizar esse processo: a reunião ou produção dos dados atinentes ao controle externo da atividade policial resultou em melhor sistematização ou aprimoramento da ação do Ministério Público em relação às forças policiais?

Os dados de controle externo da atividade policial

Com um texto curto, a Resolução 20/2007 estabeleceu nacionalmente a rotina de controle externo da atividade policial: visitas com periodicidade antecipadamente determinada e a produção de dados a partir dos formulários previamente aprovados pelo próprio CNMP. A produção desses dados, contudo, trilhou longo caminho até sua sistematização e seu efetivo uso para orientar as ações do Ministério Público para fiscalizar as políticas de segurança pública implementadas pelas forças policiais.

Em verdade, a produção dos dados referentes ao controle externo não se dirigia ao próprio MP que os produzia – fosse no âmbito da União, fosse nos estados – ou ao desejado controle social da polícia e do próprio Ministério Público. É certo que há considerável número de dados de caráter sensível, cuja ampla publicidade pode vir a prejudicar a regularidade das forças policiais. É forçoso reconhecer, no entanto, que o Estado igualmente dispõe de um arcabouço normativo que categoriza, classifica e enuncia os níveis de publicidade dos dados produzidos por ele. Tudo regulado pela Lei de Acesso à Informação (nº 12.527/2011).

Nesse sentido, com a implementação do projeto "Controle Externo da Atividade Policial em Números", uma providência simples mas de grande efetividade, tomou curso no ano de 2017. Os dados produzidos no âmbito desse projeto passaram a observar regime de publicidade ativa. Significa dizer que, nos termos da Lei nº 12.527/2011, são "informações de interesse coletivo ou geral", consideração que se dirige tanto às informações produzidas pelo Ministério Público quanto as por ele custodiadas (art. 8º, *caput*). Por conseguinte, devem ser divulgadas por todos os meios e instrumentos legítimos que os órgãos de Estado dispuserem, inclusive em sítios oficiais da internet (§ 2º do art. 8º).

No conjunto dos dados e das informações, reunido ou produzido pelo MP, nas ações de controle externo da atividade policial haverá aquelas gravadas pelo sigilo. A simples fixação da publicidade ativa (divulgação) desses dados como regra implica uma mudança de cultura que pode alcançar resultados que impactem o próprio serviço do Ministério Público, para além daqueles próprios de maior garantia à transparência, ao controle social, ao debate público etc. A produção desses dados sempre encontrou resistência interna dos próprios integrantes das carreiras do MP, que não veem propriamente a utilidade nas visitas técnicas periódicas e compulsórias aos estabelecimentos policiais (repartições de polícia, civil e militar, órgãos de perícia técnica e aquartelamento militares), às quais demandam, *a posteriori*, a confecção de relatórios baseados em formulários extensos e detalhados. Esses formulários abrangem desde a identificação dos responsáveis pelas unidades e repartições policiais até o detalhamento organizacional e funcional: disponibilidade dos serviços prestados pela repartição, condições físicas, de custódia e de carceragem, organização do trabalho, registros e rotinas (inclusive fluxos temporais de tramitação dos registros de ocorrência), objetos apreendidos, depósito de bens, armas, entorpecentes, estado das viaturas e equipamentos e, em especial, a situação dos inquéritos e investigações em geral. Isso permitiu, em um primeiro momento, a divulgação desses dados compilados em publicação (BRASIL, 2017), indicando os pontos a serem considerados pelo Ministério Público na fiscalização do serviço público essencial chamado segurança pública: para além das desigualdades regionais, a alocação de recursos materiais e humanos nem sempre observa as necessidades advindas do contexto fático de cada localidade, estado ou contextos em geral.

Em 2018, o CNMP, por intermédio da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública (CSP) e seguindo o que já fizera com os dados do sistema prisional, finalmente divulgou em formato de *business intelligence* (o nominado BI) seus dados (BRASIL, atualização *on-line*). Essa divulgação deu outra dinâmica ao tema, quando, em formato sistematizado, amigável e extraível por meio de planilhas, filtros e outras ferramentas, o Ministério Público implementou qualitativamente o dever de publicidade ativa de seus dados. Não bastava divulgá-los: a ação deveria observar, nos termos da Lei de Acesso à Informação, o uso de ferramentas de pesquisa de conteúdo, gravação de relatórios em diversos formatos, detalhes para utilização estruturada da informação, atualidade, acesso gratuito e universal, além de autenticidade e integridade (art. 8º, § 3º, da Lei nº 12.527/2011). O formato em BI trouxe nova dinâmica inclusive aos integrantes do MP ocupados dessa atribuição. Os temas discutidos nos eventos do CNMP, especialmente por meio de seus encontros nacionais e visitas técnicas em diversas unidades da federação, dão mostra disso. A partir da divulgação dos resultados, todas as programações dos eventos trouxeram participações dirigidas à formação continuada dos membros do Ministério Público, que passaram a orientar seus esforços de fiscalização da atividade policial a partir de dados. Os resultados dos encontros nacionais, compilados em formato de enunciados submetidos à aprovação dos participantes em sessão plenária, estão disponíveis no sítio eletrônico do CNMP.

Essa sensibilização dos membros, claro, não produz efeitos imediatos, tampouco assegura, por si só, a necessária melhoria do trabalho do órgão nesse campo. Mas é passo importante – imprescindível – para que o Ministério Público se insira numa política de Estado com vistas ao aprimoramento da atuação das forças de segurança pública.

Tema sensível – e complexo – que se insere no controle externo da atividade policial é a letalidade policial, assim como sua "correlatao", a vitimização policial. Em 2015, o CNMP editou a Resolução nº 129,

que estabelece "[...] regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial" (BRASIL, 2015).

A relevância do assunto, somada ao fato de que o Brasil ostenta números escorchantes de mortes decorrentes de ação policial, decerto recomenda a edição de ato normativo próprio. A iniciativa da Resolução no 129, contudo, apresenta-se, em sua sistemática, dissociada do que já ocorria como ação institucionalizada em relação aos dados do controle externo da atividade policial. A consequência dessa iniciativa carente de sistematicidade e de vinculação com o que já havia no âmbito do CNMP foi a criação de uma base de dados que, verdadeiramente, não orienta as ações do Ministério Público nesse tormentoso tema. A alimentação dos dados em caráter facultativo e sem base unificada sequer permitiu que os resultados dessa resolução ganhassem a necessária publicidade ativa.

Assim, esse ato normativo mostrou-se útil e válido ao trazer regras mínimas de atuação do MP. Uma pauta, repita-se, necessária, inclusive para adequar a atuação do MP brasileiro a uma série de compromissos assumidos no campo da proteção internacional dos direitos humanos – veja-se que a resolução de 2015 menciona, em seus *considerandos*, o relatório das Nações Unidades sobre execuções extrajudiciais, sumárias ou arbitrárias. Porém, especificamente quanto aos dados informações produzidas, não há no âmbito do CNMP informação confiável ou verossímil das mortes decorrentes de intervenção policial. Essa constatação, a um só tempo, chama o Ministério Público à responsabilidade de providenciar mudança desse quadro e dá crédito à presença da sociedade civil organizada na produção dessas informações. Colhe-se como exemplo o trabalho do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), que há anos é a maior referência na produção dos dados atinentes à letalidade e à vitimização policial.

Esse binômio, em verdade, se apesenta nos debates de maneira indissociável. Ora a título de condicionante do debate, como se não se pudesse falar da letalidade policial sem considerar que policiais também são vítimas do mesmo contexto de violência; ora a título de constatação que deriva do contexto de violência no Brasil e do urgente aprimoramento da ação policial no enfrentamento ao fenômeno. Essa mistura de "condição de legitimidade do debate" com normalização do absurdo não passa desapercebida ao debate público. Aliás, é o que se vê quando o Supremo Tribunal Federal o traz para si, em nítido caso de litígio estratégico, e intervém impondo alternativas institucionais para o equacionamento da questão.

Na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) nº 635, que discute a juridicidade das operações policiais na cidade do Rio de Janeiro, o STF colheu a oportunidade para discutir a modelagem normativa e institucional da ação do Estado nos casos de letalidade policial (BRASIL, 2020a, 2020b). Dentre muitos temas, ali se encontra a assunção pelo MP de todas as investigações de fatos que envolvam letalidade policial. Embora o tema escape do escopo do presente trabalho, uma única advertência há de ser registrada: o aprimoramento da investigação desses casos reproduz, em grande medida, as dificuldades verificadas nos homicídios em geral. A assunção da investigação diretamente pelo MP, por si só, sem um debate franco e democrático sobre o afinamento interinstitucional para obtenção de melhores resultados, pode agravar ainda mais o quadro de baixa resolução dos casos de mortes decorrentes de intervenção policial.

Os dados, pois, do controle externo da atividade das polícias estão ali. Mas em que medida eles devem orientar as ações futuras do Ministério Público, para além da promoção de responsabilidades por fatos pretéritos? É o desafio que se coloca à instituição hoje, em particular ao CNMP.

Dados dirigidos à tutela coletiva da segurança pública

Em outubro de 2021 o CNMP iniciou a discussão sobre uma proposição com vistas a reunir numa só normativa os temas hoje abrangidos pelas resoluções nº 20 e nº 129, além de formalizar as atribuições atinentes à fiscalização das políticas de segurança pública em geral (BRASIL, 2021). A proposição, autuada sob o número 19.00.2019.0006317/2021-60, passou a observar tramitação que inclui a possibilidade de manifestação de todos os ramos do Ministério Público da União e todos os Ministérios Públicos Estaduais, além das suas associações nacionais.

A proposta mostra-se ambiciosa: a proposição absorve a regulamentação das rotinas e visitas de controle externo da atividade policial, mas passa a prever, igualmente, o que nomina de tutela coletiva da segurança pública. A proposição estabelece focos de atuação – territorial, etário, social e repressivo – para a fiscalização das ações nessa área, bem como a articulação (referente ao próprio MP) e coordenação (com pertinência ao diálogo interinstitucional com os demais órgãos e instituições incumbidos da temática). A preocupação, por evidente, dirige-se à compreensão de que a intervenção no campo da segurança pública vai muito além dos processos de responsabilização em casos de desvios, infrações penais ou falhas. É preciso pensar desde um ponto de vista mais amplo até se alcançar a ideia de segurança pública especificamente a partir desses focos de orientação das políticas públicas (SUXBERGER, 2021).

De maneira inédita, a proposição normativa impõe que o trabalho comece já nos diagnósticos e evidências. O ineditismo não se traduz na abordagem do tema. Aliás, muitos Ministérios Públicos já operacionalizam ações e projetos de atuação amparados em dados disponibilizados e considerados para ações estrategicamente estabelecidas. A novidade está na fixação dessa preocupação como enunciado normativo. A imposição vinculativa trará a possibilidade de qualificar o trabalho de acompanhamento e fiscalização do próprio CNMP, além de fixá-lo como instância de centralização das ações e dados reunidos e produzidos pelo Ministério Público.

O uso dos dados produzidos a partir do controle externo passa a ser mandatório. A diferenciação das ações realizadas difusamente por todo órgão de execução do MP, com atribuição criminal daquelas providências ultimadas por órgãos especializados e, portanto, dirigidos ao controle nominado como "concentrado", assegura maior qualidade da atuação. Com isso, espera-se a correção de desvios e disfuncionalidades, além da institucionalização de boas práticas.

Do ponto de vista estritamente normativo, vê-se que a proposição evidencia esforço de aproximação com os marcos estabelecidos no plano federal para a temática da segurança pública. Há referência expressa ao detalhamento das ações do Ministério Público em relação aos focos diferentes das políticas públicas – tal como estabelecido na Lei nº 11.530/2007 ("Institui o Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania – PRONASCI e dá outras providências") – e, especialmente, na Lei nº 13.675/2018 ("Disciplina a organização e o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública, nos termos do § 7º do art. 144 da Constituição Federal; cria a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (PNSPDS); institui o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP)").

Do ponto de vista da produção e difusão de dados, a proposição reconhece o MP como a instância responsável, por meio dos relatórios institucionalizados nos formulários cujos resultados serão

sistematizados e disponibilizados em BI, tratamento, análise e orientação das ações do Estado a partir dos dados colhidos das ações de segurança pública.

A proposição normatiza – e, portanto, vincula – as orientações já presentes em materiais destinados à capacitação e formação continuada dos membros do Ministério Público no último quinquênio. Isso é verificável claramente nas diferentes publicações do CNMP: sobre os dados produzidos na atividade de controle externo da atividade policial (BRASIL, 2019) e, em especial, na cartilha de atuação na temática de segurança pública (BRASIL, 2020). Diretrizes, pois, se aprovada a resolução, que passarão a ser enunciados de observância obrigatória. Isso, espera-se, com nítido impacto na relação entre a instituição e os demais órgãos de segurança pública em geral, de maneira a melhor concretizar o papel do MP de garantia institucional dirigida à fiscalização da *qualidade* dos serviços de segurança pública no país, com nítido ganho no campo da promoção dos direitos humanos.

A expectativa é de que esse trabalho, sistematizado a partir dos dados colhidos das ações de segurança pública, assegure o Ministério Público como ator relevante no paulatino processo de mudança de modelagem de ação policial. A forma de manejo e análise desses dados deriva de um conjunto de teorias, metodologias, processos, estruturas e tecnologias que transformam uma grande quantidade de dados brutos em informação útil para tomadas de decisões estratégicas (SUXBERGER e CAVALLAZZI, 2019). A finalidade é clara: inserir o MP no esforço de superar um modelo de atuação das polícias amparado no patrulhamento aleatório, na resposta rápida e em investigações unicamente reativas, fomentando uma modelagem de foco, teste e acompanhamento das ações policiais – aquilo que se denomina na literatura de *"triple T: targeting, testing and tracking"* (SHERMAN, 2013).

Mais que a qualidade do tratamento dos dados, o desafio parece centrar-se na sensibilização e formação dos membros do Ministério Público a partir de diretrizes de institucionais e de ações dirigidas a uma política de Estado. Afinal, a atribuição constitucional de controle externo da atividade policial do MP, instituição marcadamente independente e dotada de autonomia, não retira sua vinculação a uma política estatal. Nessa perspectiva, o dever de publicidade, reflexão e orientação pode ser o antídoto a uma atuação que não observa políticas de instituições, mas de Estado.

Considerações Finais

A cultura de dados, evidências e consideração de análises e avaliações das ações públicas no trabalho do Ministério Público ainda é pouco disseminada, embora seja um mandado normativo haurido tanto da Lei do Sistema Único de Segurança Pública quanto da exigência de aprimoramento do próprio MP no debate público. O estabelecimento de uma instância externa à polícia, para fiscalização e promoção de direitos de relevância social, marca o compromisso democrático da Constituição de 1988 com o aprimoramento das ações policiais. A simples atribuição dessa tarefa ao Ministério Público, no entanto, não resolve o problema. A questão reside em "como" fazê-lo e, nesse aspecto, há muito mais a se discutir quanto às iniciativas do órgão nos planos local, regional e nacional, que propriamente o debate normativo do exercício dessa atribuição.

O MP é instância relevante tanto de sistematização dos dados de controle externo da atividade policial quanto de guarda, divulgação e otimização dessas informações. Nesse aspecto, a imposição de

publicidade ativa mostra-se o caminho necessário para assegurar afinamento, a um só tempo, no diálogo interinstitucional e na sensibilização dos próprios membros do órgão à consideração dessas informações na indicação de providências, ações e planejamento institucionais.

É possível visualizar uma relevante mudança decorrente da divulgação desses dados, seja como convite ao desejado controle social das ações do Ministério Público e das polícias, seja como oportunidade de reflexão a que a instituição se insira num esforço dirigido a uma política de Estado na segurança pública, e não de instituições e governos.

Referências

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público. *Cartilha de Segurança Pública*. Brasília: CNMP, 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Comissoes/CSP/Publica%C3%A7%C3%B5es/Cartilha_de_Seguran%C3%A7a_Publica.pdf.

BRASIL, Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Controle Externo da Atividade Policial em Números. Relatórios BI – Resolução CNMP 20/2007. Versão compilada e atualizada on-line*. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/relatoriosbi/controle-externo-da-atividade-policial-em-numeros-projeto-piloto. Acesso em: 7 nov. 2021. Atualização on-line

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial*. Brasília: CNMP, 2019. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Publicacoes/documentos/2019/ATIVIDADE_POLICIAL_04-09-19.pdf. Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *O Ministério Público e o controle externo da Atividade Policial*: Dados 2016 [recurso eletrônico]. Brasília: CNMP, 2017. Disponível em: http://www.cnmp.mp.br/portal/publicacoes/245-cartilhas-e-manuais/10913-o-ministerio-publico-e-o-controle-externo-da-atividade-policial-dados-2016. Acesso em: 3 jul. 2020.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). Proposição visa a regulamentar a tutela coletiva de segurança pública e o controle externo da atividade policial - Conselho Nacional do Ministério Público. *Conselho Nacional do Ministério Público - Portal do CNMP*, Brasília, 20 out. 2021. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/todas-as-noticias/14812-proposicao-visa-a-regulamentar-a-tutela-coletiva-de-seguranca-publica-e-o-controle-externo-da-atividade-policial. Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Resolução n. 20, de 28 de maio de 2007.* Regulamenta o art. 9o da Lei Complementar no 75, de 20 de maio de 1993 e o art. 80 da Lei no 8.625, de 12 de fevereiro de 1993, disciplinando, no âmbito do Ministério Público, o controle externo da atividade policial. Versão compilada. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/atos-e-normas-busca/norma/479. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP). *Resolução n. 129, de 22 de setembro de 2015.* Estabelece regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial. Versão compilada. 22 set. 2015. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Resolucoes/Resoluo-129-2.pdf. Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. Presidência da República . *II Pacto Republicano de Estado por um sistema de justiça mais acessível, ágil e efetivo*, de 13 de abril de 2009, DOU 26/5/2009. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/outros/iipacto.htm. Acesso em: 7 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Ação Direta de Inconstitucionalidade 3.367 (ADI 3.367).* Distrito Federal. Rel. Min. Cezar Peluso, J. 13/4/2005, DJ 22/9/2006. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=AC&docID=363371. Acesso em: 6 nov. 2021.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Medida Cautelar na Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 (ADPF 635 MC)*. Rio de Janeiro. Rel. Min. Edson Fachin, J. 18/8/2020, DJ 21/10/2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754168293. 18 ago. 2020a

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (STF). *Referendo em Medida Incidental em Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 635 (ADPF 635 MC-TPI-Ref)*. Rio de Janeiro. Rel. Min. Edson Fachin, J. 5/8/2020, DJ 9/11/2020. Disponível em: https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=754312998. 5 ago. 2020b

SHERMAN, Lawrence W. The Rise of Evidence-Based Policing: Targeting, Testing, and Tracking. *Crime and Justice*, v. 42, n. 1, p. 377–451, ago. 2013.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano. O Ministério Público na formulação das políticas de segurança pública. *REI - Revista Estudos Institucionais*, v. 7, n. 2, p. 681–701, 31 ago. 2021.

SUXBERGER, Antonio Henrique Graciano; CAVALLAZZI, Vanessa Wendhausen. O Controle Externo da Atividade Policial em números do CNMP como ferramenta de accountability institucional. *O Ministério Público e o Controle Externo da Atividade Policial*, v. 2, p. 226–237, 2019.

CAPÍTULO 7:

Notas sobre a qualidade dos dados de homicídios no Brasil

Doriam Borges

Introdução

Estudos comparativos sobre crimes e questões de justiça criminal desempenham um papel importante na construção de teoria e na orientação de políticas públicas. A demanda por análises quantitativas é particularmente grande. Os problemas inerentes à obtenção de estatísticas nacionais e estaduais precisas e comparáveis têm inibido a capacidade dos pesquisadores de responder a essa demanda com mais pujança. A coleta de dados depende de diferentes sistemas de registro estatístico. Nos níveis de crime, as distorções encontradas entre os estados e seus respectivos sistemas não podem ser atribuídas apenas, ou principalmente, a fatores substantivos, como as diferenças na incidência "real" dos crimes ou na propensão para denunciá-los. Existem também fatores estatísticos, legais e de qualidade da informação que influenciam os resultados.

A crescente consciência dos efeitos do erro – tanto de preenchimento de algumas variáveis quanto de medição do fenômeno – na investigação empírica torna os pesquisadores cautelosos em fazer alguns estudos e os usuários, desconfiados das conclusões tiradas deles. As pesquisas mudaram de uma época em que os números eram aceitos sem crítica para uma em que todas as estatísticas, exceto as mais primitivas, são consideradas com prudência.

Essa cautela toma uma atenção especial ao se considerar as estatísticas de homicídio. No Brasil, o fluxo de seu registro pode ser compreendido à luz dos elementos que caracterizam uma estrutura burocrática: a carência de comunicação/trocas formais entre setores intra e interorganizacionais; e a desarticulação entre os segmentos institucionais, ou seja, estruturas formais com baixa conectividade (SAPORI et. al., 2012). Essa frouxa conexão entre atores e estruturas se concretiza nos níveis de conflito e de negociação; a incongruente divisão de trabalho, isto é, os segmentos organizacionais, tende a comportar-se segundo lógicas próprias, provocando conflitos e divergindo de uma divisão de trabalho harmoniosa prevista. Disputas pelo controle da informação são recorrentes, além da competição por recursos escassos; e críticas recíprocas entre as instituições do fluxo são comuns, atribuindo-se mutuamente responsabilidades por eventuais fracassos do sistema (BORGES et al., 2013).

Vale sublinhar que no país os dados sobre homicídios são produzidos, apenas, por duas grandes fontes de informação, as policiais (boletins ou registros de ocorrência – BO – da polícia civil) e pelas estatísticas de mortalidade do Ministério da Saúde, com base nas declarações de óbito (DO). A coleta dos dados por essas fontes é fruto de diversas relações sociais, que devem ser cuidadosamente consideradas na análise para ratificar a confiabilidade do estudo. A conduta do responsável pelo registro – seja ele um policial servindo na rua ou numa delegacia, seja um escrivão de justiça ou, ainda, um médico num instituto médico-legal (IML) – influencia a base que caracteriza o sistema de dados estatísticos. E, mesmo existindo categorias preestabelecidas, ele sempre é feito com base na interpretação de um indivíduo sobre aquilo que presenciou ou percebeu como sendo realidade.

O registro dos casos é um processo social complexo. No sistema de dados da saúde, para "[...] ser contabilizada como homicídio, cada morte teria que ser minimamente investigada" (ZALUAR, 2001, p. 1), com análise das informações anotadas pela polícia e transmitidas para a DO (MELLO JORGE, 1990). Mas, na prática, essa tarefa não ocorre adequadamente.

Conflitos entre as polícias militares e civis, as precárias de trocas materiais e informacionais entre atores e organizações; e a baixa conectividade entre os registros de mortes feitos pelas forças de segurança e pelo IML são regulares. Esse desenho institucional reforça o diagnóstico segundo o qual tal disjunção acentua a má

qualidade do dado, assim como compromete o desempenho do fluxo de informações de homicídios, tornando-se um obstáculo à produção de políticas públicas de prevenção de morte violenta no Brasil.

É com base nessas constatações que pretendemos desenvolver uma reflexão crítica acerca da acuracidade dos dados de homicídios no país, buscando discutir suas peculiaridades desde a geração até o significado e a sua utilização nos meios científico, político e social. Procuramos destacar a relevância desse processo de produção da informação no contexto geral brasileiro.

Fonte de dados: quem registra os casos de homicídios no Brasil

Um dos principais problemas no estudo de homicídios é a escassez de informações sobre as circunstâncias em que foram produzidas as lesões que resultaram na morte. No país, a identificação correta da causa dessas mortes depende do fluxo dos registros de informações, que tem início nas delegacias de polícia, com os boletins de ocorrência, ou nos hospitais, com a indicação do tipo de violência ocorrida nos documentos de encaminhamento do corpo para necropsia no IML. Nele, parte dessas informações e os resultados da perícia são descritos na declaração de óbito e o fluxo termina nas secretarias estaduais e municipais de Saúde, para a codificação e seleção da causa básica e digitação no Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde.

Desse modo, os documentos oficiais utilizados no registro dos homicídios são os BO redigidos nas DP e as DO preenchidas nos institutos médico-legais e codificadas pelas secretarias de Saúde. Enquanto a classificação dos homicídios realizada nas delegacias é, usualmente, baseada no Código Penal Brasileiro e não existe uma padronização nacional do boletim de ocorrência, o preenchimento das declarações de óbito toma como base a lista diagnóstica padronizada denominada Classificação Internacional de Doenças (CID), usada pela Organização Mundial da Saúde (OMS) para identificar tendências e estatísticas de saúde em todo o mundo, tanto epidemiológicas quanto clínicas. A versão da classificação utilizada até a finalização deste texto é a 10ª, ou simplesmente a CID-10. A partir de 2022 a 11ª revisão entra em vigor junto aos Estados-membros da OMS. É importante ressaltar que nos registros feitos na saúde, durante o processo de seleção da causa básica, é sempre codificado o que provocou a lesão e não a sua natureza. Por isso, muitas vezes são necessárias pesquisas adicionais dos codificadores para saber se a morte resultou de um homicídio, acidente ou suicídio, o que não é adequadamente especificado na DO.

Os registros criminais correntemente contêm dados sobre a vítima, sobre as dinâmicas e circunstâncias que geraram o homicídio e, com menos frequência, sobre o agressor, caso este seja conhecido. Quando bem preenchidos, portanto, eles oferecem a possibilidade de tentar categorizar a natureza ou a etiologia dessas mortes.

Via de regra, os dados produzidos a partir das declarações de óbito se referem exclusivamente às vítimas de homicídio, tais como a sua identificação (por exemplo, nome e endereço) e características sociodemográficas e econômicas (como sexo, idade, raça, ocupação e escolaridade). Esses registros incluem, ainda, dados específicos das causas de morte, do meio ou instrumento utilizado para gerar a lesão que levou ao óbito, à assistência médica e à existência de necropsias ou de outros exames ou procedimentos hospitalares (RIEDEL, 1999). O sistema de informação produzido a partir dessas declarações não possui qualquer dado sobre os agressores, trazendo uma referência bastante limitada sobre as circunstâncias do óbito. Vale ressaltar que a qualidade desses dados varia por estado e instituição.

Destaca-se, conforme salientado por Riedel (1999), que os dados provenientes das DO têm como vantagem um processamento mais homogêneo, com definições e classificações que seguem critérios internacionais, de acordo com a OMS, com base na CID-10. Essa categorização fornece uma descrição pormenorizada das causas básicas de mortalidade – no caso dos homicídios, eles estão enquadrados basicamente entre as chamadas "mortes por agressão", definidas pelos códigos X85 e Y09 da CID-10. Outras categorias de interesse são os códigos Y35 (intervenção legal), que computa mortes de civis em decorrência de intervenções policiais, e Y36, que corresponde àquelas que ocorrem em situações de guerra (UNODC, 2013).

Uma diferença importante entre os dados oriundos das declarações de óbito em relação às informações coletadas pelos policiais é a temporalidade. Enquanto as DO são elaboradas em função da morte da vítima, os registros das forças de segurança são resultado da conduta criminal, não podendo o óbito acontecer imediatamente após a agressão. Assim, quando uma pessoa é vítima de um homicídio, mas acaba morrendo apenas alguns dias depois no hospital, por exemplo, o registro inicial policial pode ter sido classificado como "tentativa de homicídio" ou como "lesão dolosa". Após a morte, esse documento deveria ser modificado para registrar o homicídio, mas nem todas as instituições contam com essa capacidade de atualização. Já no caso da declaração de óbito, haverá um único documento, concebido no momento da morte da vítima, que não necessariamente corresponde à data da violência. Em suma, a temporalidade dos registros policiais se refere ao momento em que o ato violento ocorre, enquanto a da DO está vinculada à data do óbito.

O fluxo dos registros de homicídios

Alguns pesquisadores têm procurado compreender como operam os registros dos homicídios no Brasil. Um grupo deles desenvolveu seus estudos nas delegacias de polícia (BORGES et al., 2013; MUNIZ, 2000); outros, por sua vez, analisaram as informações das declarações de óbito (LAURENTI e MELLO JORGE, 1987), ou, ainda, compararam os números obtidos a partir das duas fontes principais (KILSZTAJN et al., 2006; CASTRO, ASSUNÇÃO e DURANTE, 2003; CANO e SANTOS, 2001). Os resultados são distintos, mas complementares e geram uma discussão muito relevante acerca da importância do bom preenchimento dos documentos que configuram o instrumento de coleta dessas informações (boletim de ocorrência e declaração de óbito) e do papel que cada instituição tem no percurso dessa atividade.

Como mencionado na introdução, o BO é um documento legal formulado pela polícia civil e representa a primeira notificação oficial de um delito encaminhado a uma delegacia (MUNIZ, 2000). Atentando para as particularidades do trabalho da PC no Brasil, ou seja, as funções de polícia investigativa, podemos dizer que o boletim de ocorrência é o instrumento que representa o acolhimento preliminar dado ao público e a agentes institucionais que procuram os seus serviços. Nesse documento são registrados não apenas os fatos interpretados juridicamente como crimes, mas também os atos administrativos empregados pela unidade policial distrital ou especializada, aponta Muniz (2000). Dessa forma, segundo a autora, o BO consiste na principal ferramenta que ativa boa parte das rotinas executivas, investigativas e cartorárias realizadas em uma delegacia.

A condição do boletim de ocorrência como "ficha de entrada" no processo de trabalho policial auxilia a produção e o registro de informações com diferentes escopos (MUNIZ, 2000). Os BO buscam, por um lado, atender às necessidades operacionais na obtenção de diferentes dados, na medida do possível, detalhadas de alguns aspectos relevantes do evento notificado. Por outro lado, eles também precisam ser sintéticos, dadas as

limitações práticas de um documento preenchido no balcão de atendimento, em tempo real. Sendo a primeira "entrevista com o crime", observa Muniz (2000), isto é, o primeiro recurso de notificação de um delito, o BO normalmente precede as atividades policiais de verificação, qualificação e fundamentação das informações obtidas inicialmente. Dessa forma, podemos entendê-lo como uma narrativa mais abrangente, porém provisória, de um episódio comunicado à polícia civil. Nesse sentido, as informações coletadas nos boletins de ocorrência refletem, antes de tudo, um momento do ciclo da atividade da polícia civil (MUNIZ, 2000).

Vale ressaltar que diferentes autores já debateram sobre os problemas concernentes aos desafios que estudiosos enfrentam ao utilizar os BO como fonte de pesquisa, sobretudo, no que se refere à qualidade das informações contidas nesses registros (BEATO, 2000; CANO, 2000). Ainda assim, destacamos a pertinência desse instrumento na contabilidade do número de vítimas de violência e seu mérito no fluxo de registro de homicídios.

Também é importante compreender o outro instrumento de coleta de informações sobre essas mortes, a declaração de óbito. Ao contrário do que muitos profissionais acreditam, a DO não é apenas um formulário em que o médico atesta (assina) e define a data da causa da morte para o sepultamento de alguém que lhe cabe declarar morto, sem que aconteçam outros desdobramentos. Essa declaração tem objetivos definidos, entre os quais, principalmente, oferecer dados ao Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde, e ser a fonte primária para a coleta das estatísticas de mortalidade. É o documento hábil, de acordo com a Lei de Registros Públicos no 6.015/73, modificada para a Lei no 6.216/75, para que os cartórios de registro civil lavrem a certidão de óbito e a guia de sepultamento, indispensáveis para inumar o cadáver.

Trata-se de um documento médico com repercussões jurídicas importantes, pois, ao confirmar o término da vida, encerra os direitos e deveres de um indivíduo, abre à sucessão sua herança, sendo transmitida a quem de direito. Ainda, na esfera ética e penal, extingue a punibilidade do cidadão. Assim, o não preenchimento correto da declaração de óbito pelo médico-legista pode gerar diferentes problemas, além de influenciar a qualidade da informação sobre os homicídios.

Problemas na qualidade da informação

Nas últimas décadas, estudiosos depreenderam esforços significativos para apurar os erros de medição nas estatísticas de homicídio (BORGES et al., 2013; CANO e SANTOS, 2001). Embora essa descoberta sugira a existência de convergência entre os indicadores criminais, o sentimento entre esses pesquisadores foi conservador no uso de quaisquer medições de crime. Eles reconheceram muitas diferenças de definição e metodologia nos sistemas de dados e aconselharam os usuários dessas informações a ser extremamente cautelosos ao utilizá-las.

A avaliação empírica da consistência dos dados de homicídio requer um arranjo que relacione o erro (neste caso, a confiabilidade) aos seus usos. Tal arranjo permite ir além da hipérbole das discussões atuais e seguir em direção a uma determinação mais sofisticada de quando o erro é perigoso e quando ele pode ser ignorado com segurança. Uma estrutura de erro é útil como ponto de partida para os estudiosos, que devem estar cientes das fragilidades do conjunto de dados. Também pode ajudar no acúmulo de mais conhecimento sobre as estruturas desses erros.

Trabalhos já foram desenvolvidos para descobrir e documentar fontes de não uniformidade na medição dos homicídios nos estados e ao longo do tempo (FBSP, 2021; BORGES et al., 2013; CERQUEIRA, 2013). Para os

dados criminais, ainda é difícil pensar em uma estrutura claramente articulada entre as unidades federativas para organizar as informações de homicídio. Assim, é importante considerar alguns critérios para a avaliação dessas estatísticas com o intuito de desenvolver um acúmulo sistemático e autoconsciente da qualidade dos dados, como falaremos na próxima seção.

Alguns estudos já demonstraram as deficiências no preenchimento das declarações de óbito, ratificando a baixa fidedignidade da informação oficial relativa às causas de morte em geral (MONTEIRO et al., 1997; MORIYAMA, 1989), em particular das mortes por causas externas (LADEIRA e GUIMARÃES, 1998; MELLO JORGE, 1990). Segundo esses autores, a má classificação das causas de morte se deve ao preenchimento incompleto ou mesmo errado da DO, sendo em muitos casos somente a natureza da lesão especificada. Nessa situação, as declarações não possuem informações que permitam identificar a causa básica da morte, definida pela OMS como a "[...] doença que iniciou a sucessão de eventos que levou diretamente à morte [...]" ou "[...] as circunstâncias do acidente ou violência que produziram a lesão fatal" (LAURENTI e MELLO JORGE, 1987).

Matos, Proietti e Barata (2007) desenvolveram uma pesquisa em Belo Horizonte com o objetivo de averiguar a qualidade da codificação das DO. Para tanto, eles treinaram codificadores, seguindo as regras internacionais de codificação e seleção da causa do óbito, para o trabalho junto às declarações. As mesmas declarações foram submetidas a um segundo codificador, não vinculado ao estudo. Na comparação entre as codificações, verificou-se a concordância de 90,1% entre ambos os codificadores, e valor de Kappa=0,888; IC 95%: 0,850; 0,926. Além disso, no mesmo estudo, dos 375 casos classificados como mortes por causas externas de intenção desconhecida, foi possível identificar a causa de 266 (70,9%). Segundo os autores, no IML existiam informações suficientes para classificar como homicídio ou suicídio 113 casos (30,1%), não sendo possível, contudo, esclarecer o tipo de causa externa de 81 óbitos (21,6%), que permaneceram como de intencionalidade desconhecida. Vale ressaltar, ainda, que para 22 casos (5,9%) não foi possível identificar a causa porque as condições do corpo não permitiram ou porque os recursos existentes no órgão de medicina legal não foram suficientes para o diagnóstico, impossibilitando sua classificação como resultante de causa natural ou externa (MATOS, PROIETTI e BARATA, 2007).

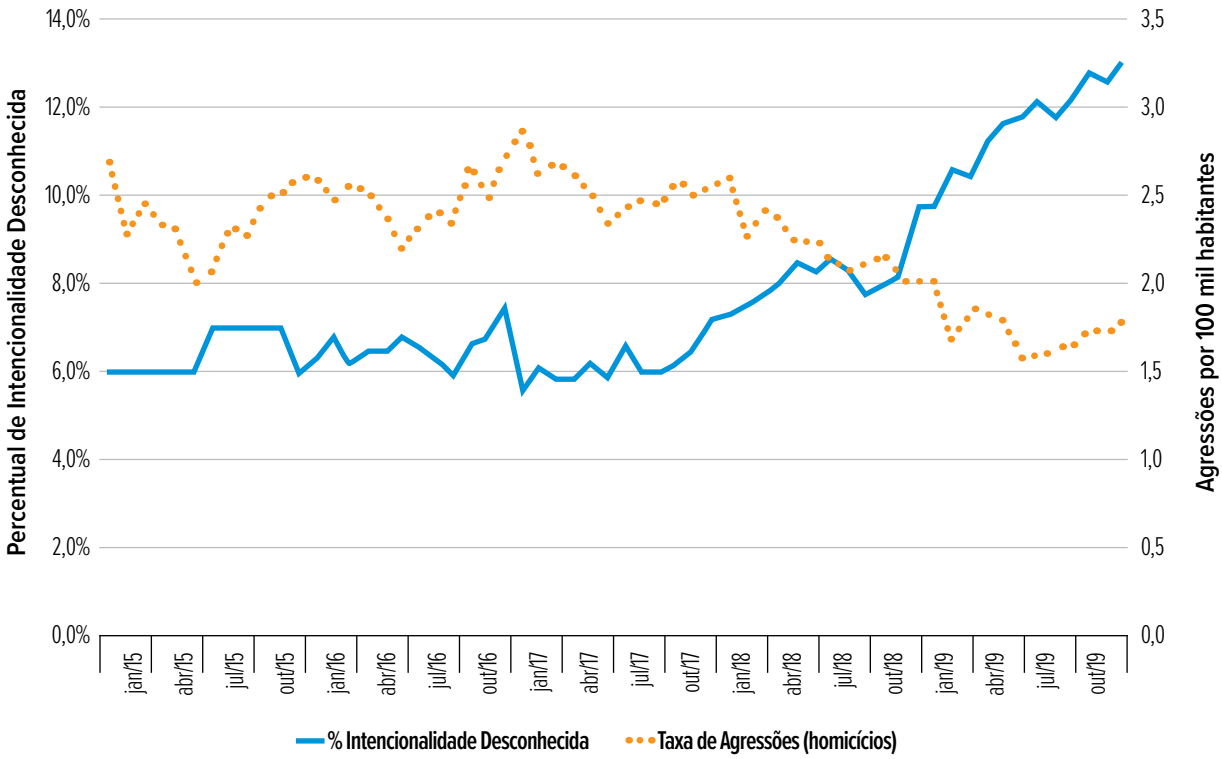
Em pesquisa realizada no município de São Paulo (DRUMOND JR et al., 1999), foram selecionadas todas as declarações de óbito codificadas como eventos com intencionalidade desconhecida e acidentes não especificados no ano de 1996, para investigação junto ao Instituto Médico Legal. As causas básicas de morte nessas DO foram recodificadas a partir da consulta aos boletins de ocorrência da polícia, que acompanham os corpos enviados ao IML, as conclusões dos laudos de necropsia e as fichas de encaminhamento. Nesse levantamento foi possível verificar que entre os óbitos classificados como de intenção desconhecida, 21,3% eram acidentes, enquanto 7,5% eram homicídio e 2,0% eram suicídio; em 66,4% dos casos não foi possível esclarecer o tipo de causa. Os autores destacaram que a qualidade das informações de mortalidade por causas externas na capital paulista não se mostrou satisfatória, não utilizando o IML todas as informações disponíveis no momento do preenchimento da declaração de óbito. Segundo Drumond Jr et al. (1999), se o órgão de medicina legal utilizasse as informações adicionais contidas nos documentos, que recebe junto com o corpo, grande parte do problema de qualidade das informações poderia ser revertida.

Categoriais residuais ou temporárias, que necessitam de investigações complementares, podem conter homicídios. Nos casos das categorias da saúde, os registros que potencialmente provocam distorções nas estatísticas desse tipo de violência são as mortes por causas externas com intencionalidade desconhecida ou indeterminada (código Y10-Y34 da CID-10). Essas correspondem, a princípio, a óbitos não naturais cuja

disponibilidade de informações não permite uma diferenciação pela autoridade médica ou legal entre suicídios, homicídios ou acidentes. Esses registros representam problemas de classificação dos homicídios, que podem se conjugar com uma baixa capacidade das instituições de coleta e produção dos dados, gerando deficiências de cobertura em razão da subnotificação de casos. Pesquisadores afirmam que a imprecisão das informações contidas nas DO sobre a violência que levou à morte eleva o número de declarações codificadas como eventos cuja intenção é desconhecida (OLIVEIRA e SOUZA, 2007; DRUMMOND JR et al., 1999).

Daí a relevância do trabalho das secretarias municipais e estaduais de Saúde na qualificação dos dados. Borges et al. (2013) mostraram que a intervenção dos órgãos de saúde do Rio de Janeiro e da Bahia melhoraram a qualidade dos dados de causas externas e, consequentemente, a estimativa dos homicídios. Como podemos verificar no gráfico abaixo, no entanto, desde o início de 2018 o percentual de mortes por causas externas, cuja intencionalidade é desconhecida no Brasil, começou a aumentar, apresentando uma tendência de crescimento mais acentuada a partir de 2019. Esse aumento pode estar associado à redução de investimentos na qualificação dos dados por parte do Ministério da Saúde, desde o início do governo de Jair Bolsonaro. Curiosamente, no mesmo período, a taxa de agressões (homicídios dolosos) por 100 mil habitantes começou a cair, o que indica que as estimativas de homicídios na saúde estão subestimadas desde 2018. Esse resultado confirma que a piora na qualidade dos dados da saúde tem relação com a redução da estimativa de homicídios obtida das declarações de óbito (o coeficiente de correlação entre o percentual de mortes com intenção desconhecida e a taxa de homicídios foi de -0,88).

Gráfico 1: Tendência mensal do percentual de mortes cuja intencionalidade desconhecida em relação as causas externas e da taxa de agressões (homicídios dolosos) por 100 mil habitantes – jan./2015 a dez./2019.



Fonte: Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM/DATASUS 2015-2019)

No caso dos registros criminais, as categorias residuais são representadas pelas genéricas, como "encontros de cadáver", "encontros de ossada", "mortes suspeitas" ou "mortes sem assistência médica", entre outras ocorrências inespecíficas (CANO e SANTOS, 2001). Idealmente, as categorias temporárias dos registros criminais deveriam ser reclassificadas de modo compulsório, uma vez transcorrido um tempo prudencial após as investigações, à exceção de uma pequena proporção que poderia permanecer definitivamente sem esclarecimento.

Muitas corporações policiais e agências dos sistemas de justiça criminal não apresentam capacidade de gestão de informações e estrutura suficiente para alterar as classificações originais dos diferentes tipos de crime. Assim, esses registros tendem a representar o momento inicial da ocorrência, captando o crime presumido. Registra-se o fato inicial e não o óbito em si (BORGES et al., 2013). A atualização dessas classificações pode simplesmente nunca ocorrer, mesmo quando o avanço das investigações modifica o fato originalmente denunciado. Algo semelhante sucede em relação às categorias residuais e temporais, antes mencionadas, que deveriam ser substituídas após a investigação.

No caso dos registros obtidos a partir das DO, o cenário é mais complexo. Os médicos que examinam o cadáver podem ser capazes de constatar a causa direta da morte, mas nem sempre possuem dados sobre a dinâmica dos fatos ou as circunstâncias que originaram a lesão. Essa ausência de informações pode prejudicar a definição da intencionalidade do fato (que permite precisar se óbito acidental ou intencional). Entretanto, algumas vezes esses profissionais relutam em registrar informações que possam ter repercussões legais, preferindo não especificar a causa básica de mortalidade (BORGES et al., 2013). Alguns creem não ser sua responsabilidade apurar a intencionalidade e a especificidade desses eventos, deixando esta tarefa para as autoridades policiais. Borges et al. (2013) realizaram uma pesquisa em três capitais brasileiras sobre o fluxo das mortes violentas e verificaram que os médicos-legistas preenchiam a sua causa básica na certidão de óbito, mas se recusavam a informar as prováveis circunstâncias (homicídio, acidente ou suicídio). A justificativa desses profissionais era o receio de envolvimento jurídico nos casos e o fato de serem médicos e não investigadores. A insuficiência no preenchimento desse documento por parte dos médicos-legistas reflete diretamente na qualidade da informação das mortes por causa externa (BORGES et al., 2013).

Castro, Assunção e Durante (2003) analisaram os óbitos registrados pelo SIM/MS e pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), de 1979 a 1998. Eles compararam os dois sistemas pela razão entre os números absolutos, categorizando os municípios em cinco grupos, de acordo com o tamanho da população em 1998 e as taxas de homicídio. A partir daí, elaboraram dois modelos de regressão linear das taxas no tempo, um para cada sistema. Os resultados do estudo indicaram que nas cidades com menos de 100.00 habitantes as informações de homicídios da PM mineira eram mais completas do que as do SIM. Já naquelas com mais de 100.000 habitantes, os dados do SIM eram melhores, ainda que, conforme ressaltado pelos autores, houvesse a possibilidade de incluir indevidamente homicídios cometidos em outras cidades e por arma branca e de fogo de intenção desconhecida que não tivessem sido devidos a esse tipo de violência. Eles também destacaram que o sub-registro desses casos pela PMMG podia ser causado pelas mortes hospitalares tardias, que não são acompanhadas por instituição policial.

Cano e Santos (2001) desenvolveram um estudo comparando o registro mensal de homicídios segundo as duas fontes principais no Rio de Janeiro: as declarações de óbito e os registros de ocorrência. Os autores também submeteram os dados do SIM a uma estimativa recomendada internacionalmente

(LOZANO, 1997) para tentar recuperar os casos classificados como de intencionalidade desconhecida. Os resultados mostraram que após a estimativa, os dados de ambas as fontes se correlacionavam temporalmente de forma notável (coeficiente de correlação de Pearson=0,84), o que reforçou a validade e confiabilidade dos dois registros.

Outro problema importante que interfere na qualidade dos dados sobre homicídio diz respeito à configuração e ao uso dos próprios instrumentos de registro e coleta, isto é, os registros criminais e a certidão de óbito (BORGES et al., 2013; Cano, 2000). Nos estados brasileiros, não é incomum encontrar problemas no preenchimento dos registros criminais e na DO. A escassez de dados inviabiliza análises mais detalhadas sobre as dinâmicas homicidas e dificulta a realização de perfis de vitimização e de autoria, que poderiam ser utilizados para o planejamento do trabalho policial.

Historicamente é comum, em diversas instituições que trabalham com registros criminais e declaração de óbito, a percepção de que os dados constituem informação sigilosa, sendo, portanto, de uso exclusivo das próprias organizações (MIRANDA, 2004). Essa percepção tende a restringir o acesso público às informações, sob a desculpa de proteção à privacidade das vítimas e da garantia do bom funcionamento das instituições, como se a sua divulgação sempre prejudicasse esse trabalho.

Uma limitação importante diz respeito à disponibilidade e acesso público aos microdados. Na prática, com exceção de informações que podem levar à identificação das vítimas, não existe qualquer risco significativo para a segurança pública ou para a privacidade dos indivíduos em função da publicação dos dados que permitem análises mais finas, inclusive sobre a incidência de violência em pequenas áreas.

Protocolo de Bogotá para avaliar a qualidade dos dados de homicídios

Não há dúvida de que o homicídio é considerado a conduta criminosa mais grave e o indicador indiscutível da situação objetiva de insegurança e violência criminosa no país. Ademais, devido à sua gravidade, a subnotificação é menor em comparação a outros crimes. Em vista disso, torna-se fundamental o uso de dados válidos e confiáveis na formulação e avaliação de políticas públicas e programas de prevenção aos homicídios. Nessa direção, aqueles que passam por critérios de qualidade mais rigorosos e homogêneos possibilitam uma melhor comparabilidade.

A análise da qualidade dos dados de homicídios abrange copiosas questões e deve ser conduzida com cautela, uma vez que existem diferentes fontes e distintas metodologias de registro e consolidação das informações sobre as mortes violentas intencionais no país. Por conseguinte, em 2015 foi realizada uma conferência que reuniu diferentes especialistas em crimes dessa natureza e em estatística para discutir e construir o Protocolo de Bogotá sobre a qualidade de dados de homicídio na América Latina e Caribe. Esse protocolo estabelece uma série de critérios técnicos que ao serem cumpridos vão evidenciar que os dados possuem um elevado grau de validade, confiabilidade e transparência. O objetivo desse instrumento, que ainda não foi assimilado pelas instituições públicas brasileiras que produzem os dados oficiais de homicídios, é servir de referência ao país. Para tanto, o protocolo propõe oito áreas temáticas que podem ser aplicadas simultaneamente às fontes tradicionais que produzem esses dados: as baseadas em declaração de óbito

(instituições de saúde) e aquelas cujos antecedentes são os registros policiais. É importante compreender que as áreas temáticas consideradas por esse instrumento são complementais, graduais e cumulativas.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública tem utilizado o Protocolo de Bogotá como referência para a acurácia da análise dos dados e definição dos grupos de qualidade que trabalham com os seus anuários, que agregou os critérios do instrumento em cinco eixos através do cálculo de escores: conceito de homicídio; informações registradas sobre vítima, fato e suspeito/presumível agressor; perda de informações sobre vítima, fato e suspeito; grau de convergência entre os dados dos registros policiais e os originários das DO; e transparência. O cálculo da pontuação final é a soma das cinco categorias acima mencionadas. Cada uma delas possui um valor máximo de 20 pontos, o que significa um total máximo de 100. Vale destacar que o FBSP, com base nessas pontuações, classifica as unidades federativas por Grupos de Qualidade, trabalho que corrobora a sensibilização de gestores e sociedade civil, contribuindo para o aperfeiçoamento das estatísticas de homicídio no país.

Conclusão

A discussão desenvolvida neste capítulo revela a natureza questionável dos dados de homicídios e a importância de considerar a qualidade das informações produzidas pelas instituições oficiais de segurança e de saúde. O fato de no Brasil ainda existir dúvidas quanto à qualidade desses dados compromete o desenvolvimento de políticas públicas e de programas qualificados de prevenção no campo da segurança pública. Esse contexto suscita a urgência do aperfeiçoamento do registro, organização e divulgação dos dados desse tipo de violência pelas instituições competentes.

Dada a sua proeminência, é imperativo que gestores, pesquisadores, acadêmicos e sociedade civil entendam as limitações desses dados em razão da forma imprecisa como eles têm sido produzidos e da implicação que podem ter na base de conhecimento sobre o tema.

Referências

BEATO, C. Fontes de Dados Policiais em Estudos Criminológicos: Limites e Potenciais. In: Daniel Cerqueira; Julita Lemgruber; Leonarda Musumeci (Org). *Fórum de Debates Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil:* Uma Discussão sobre Bases de Dados e Questões Metodológicas I. Rio de Janeiro: Ipea e Cesec/Ucam, 2000.

BORGES, D., MIRANDA, D., DUARTE, T., NOVAES, F., ETTEL, K., GUIMARÃES, T.; FERREIRA, T. (2012). Mortes violentas no Brasil: uma análise do fluxo de informações. In: Isabel Figueiredo; Cristina Neme; Cristiane Lima. (Org.). *Pensando a Segurança Pública -Homicídios no Brasil:* Registro e Fluxo de Informações. 1ed. Brasília: SENASP/Ministério da Justiça, v. 1, p. 329-409, 2013.

CANO, I. Registros Criminais da Polícia no Rio de Janeiro: Problemas de Confiabilidade e Validade. In: Cerqueira, D. Lemgruber, J. e Musumeci, L (orgs.), *Fórum de Debates – Criminalidade, Violência e Segurança Pública:* Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. Rio de Janeiro, IPEA/CeSECUCAM, 2000.

CANO, I.; SANTOS, W. *Violência letal, renda e desigualdade social no Brasil*. Rio de Janeiro: 7letras, 2001.

CASTRO, M. S.; ASSUNÇÃO, R. M.; DURANTE, M. Comparação de dados sobre homicídios entre dois sistemas de informação, Minas Gerais. *Revista de saúde pública*, v. 37, p. 168-176, 2003.

CERQUEIRA, D. *Mapa dos homicídios ocultos no Brasil*. Texto para Discussão, 2013.

DRUMOND J. R. M.; LIRA, M. M. T. A.; LIRA, M. de F., NITRINI, T. M. V.; SHIBAO, K. Avaliação da qualidade das informações de mortalidade por acidentes não especificados e eventos com intenção indeterminada. *Rev. Saúde Pública*, v.33, n.3, p.273-80, 1999.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA - FBSP. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública.* São Paulo: FBSP. Edição XIV, 2020.

KILSZTAJN, S. et al. Comparação entre diferentes fontes de dados sobre homicídios no município de São Paulo. *Saúde e Sociedade*, v. 15, p. 96-106, 2006.

LADEIRA, R. M.; GUIMARÃES, M. D. C. Análise da concordância da codificação de causa básica de óbito por acidentes de trânsito. *Revista de Saúde Pública*, 32:133-137, 1998.

LAURENTI, R.; MELLO JORGE, M. H. P. *O atestado de óbito*. 2a. ed. São Paulo: Centro Brasileiro de Classificação de Doenças (CBCD), 1987.

LOZANO, R. *La carga de la enfermedad y las lesiones por violencia contra las mujeres*: el caso de la ciudad de México. México, Centro de Economía y Salud/FUNSALUD-Banco Interamericano de Desarrollo, 1997.

MATOS, S. G.; PROIETTI, F. A., BARATA, R. C. B. Confiabilidade da informação sobre mortalidade por violência em Belo Horizonte, MG. *Rev Saúde Pública*; 41(1): 76-84, 2007.

MELLO JORGE, M. C. P. Situação atual das estatísticas oficiais relativas à mortalidade por causas externas. *Rev Saúde Pública*; 24:217-23, 1990.

MIRANDA, A. P. M. VIII Congresso Luso-Afro Brasileiro de Ciências Sociais Simpósio da Rede Interdisciplinar de Estudos Comparativos (RIEC): Direito, Justiça e Segurança Pública: Isaac Joseph, o espaço público e as políticas públicas. *Painel 3-Políticas Públicas, Violências e Discursos.* 2004

MONTEIRO; G. T. R.; KOIFMAN, R. J. & KOIFMAN, S. Confiabilidade e validade dos atestados de óbito por neoplasias. I. Confiabilidade da codificação para o conjunto das neoplasias no Estado do Rio de Janeiro. *Cadernos de Saúde Pública*, 13(Sup. 1):39-52, 1997.

MORIYAMA, I. M. Problems in measurement of accuracy of cause of death statistics. *American Journal of Public Health*, 79:1349-1350, 1989.

OLIVEIRA, M. L. C.; SOUZA, L. A. C. Causas externas: investigação sobre a causa básica de óbito no Distrito Federal, Brasil. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, v. 16, n. 4, p. 245-250, 2007.

PROTOCOLO DE BOGOTÁ. *Protocolo de Bogotá sobre calidad de datos de homicidio en América Latina y el Caribe*. 2015.

MUNIZ, J. Registros de Ocorrência da PCERJ como Fonte de Informações Criminais. In: Cerqueira, D. Lemgruber, J. e Musumeci, L. (orgs.), *Fórum de Debates –Criminalidade, Violência e Segurança Pública*: Uma discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. Rio de Janeiro, IPEA/CeSEC-UCAM, 2000.

RIEDEL, M. Sources of homicide data. *Homicide*: A sourcebook of social research, p. 75-95, 1999.

SAPORI, L. F.; ANDRADE, S.; CARDOSO, P. Desafios da governança da política de segurança pública: o caso da Política de Integração das Polícias em Minas Gerais. *Trabalho apresentado no 8º Congresso da ABCP*, Gramado/RS, p.1-39. 2012.

UNITED NATIONS OFFICE ON DRUGS AND CRIME (UNODC). *2013 global study on homicide:* trends, contexts, data. 2013.

ZALUAR, A. *Qualidade de dados.* Políticas públicas e democracia. Rio de Janeiro: IMS/UERJ, 2001.

CAPÍTULO 8:

O apagamento racial nas estatísticas criminais

Daniely Roberta dos Reis Fleury
Ludmila Ribeiro
Valéria Cristina Oliveira

Introdução

Neste texto, argumentamos como as áreas de segurança pública e justiça criminal (re)produzem um processo de apagamento racial de suas estatísticas criminais. Há, hoje, uma crescente bibliografia mostrando como as organizações policiais tendem a centrar seus olhares em "elementos suspeitos" (RAMOS e MUSUMECI, 2005), categoria que se configura por meio do entrelaçamento entre perfis etários, de gênero, raça e modos de expressar e agir vistos como típicos das periferias (SINHORETTO et al., 2021). Pouco sabemos, porém, sobre como esse dado racial é registrado nos boletins de ocorrência das organizações policiais, que são a principal fonte de nossas estatísticas criminais (COSTA e LIMA, 2018). Sabemos menos ainda sobre qual é o efeito cumulativo da interseccionalidade de fatores estruturais (AKOTIRENE, 2019), que cria uma condição específica de criminação e incriminação de determinado grupo racial ao final do processo penal (REIS, 2021).

Argumentamos que há uma necessidade premente de racializar os dados e aprofundar a reflexão sobre a operacionalização do racismo na produção de informações administrativas – e de pesquisa – em torno do "crime" e do "criminoso". Para além da tradicional ausência de cultura de dados nas burocracias públicas que administram aquilo que é considerado ilegal, destacada em outros capítulos deste livro, um aspecto que contribui para que a raça seja desconsiderada é a presença, dentro do sistema de justiça, de discursos universalistas que evocam a ideia de democracia racial e de igualdade (MOREIRA, 2019). Tal concepção ainda serve de justificativa para o não investimento na coleta de informações sobre raça no conjunto de documentos policiais e jurídico-penais, a partir de metodologias semelhantes àquelas usadas no Censo Demográfico e em outras pesquisas do Instituto Brasileiro de Geografia Estatística (IBGE). A negligência e o apagamento da questão racial no interior dessas instituições são expressões do racismo institucional (WERNECK, 2013) e impedem que a raça seja incluída como chave analítica para compreender fenômenos sociais relevantes, como o funcionamento do sistema de segurança pública e justiça criminal no Brasil.

Em articulação com a perspectiva de Boaventura de Sousa Santos (2002), podemos dizer que as estatísticas policiais, judiciais e prisionais sobre raça contribuem para que invisibilidades sejam ativamente produzidas pelo Estado. Na medida em que deixam de explicitar a raça dos sujeitos rotulados como "criminosos", acabam por ocultar indagações e naturalizar desigualdades que esse marcador suscita. Dessa maneira, o próprio Estado contribui para a invisibilidade da questão e para a perpetuação do racismo. Para o autor português, o que "não existe", "sem informação" ou "raça não declarada" são artifícios para naturalizar as desigualdades que recaem sobre os indivíduos menos qualificados. Nesse mesmo mote, Renato Sérgio de Lima (2004, p. 60) chama a atenção para a necessidade de desmistificar a suposta neutralidade na forma como as informações e estatísticas sobre justiça criminal e segurança pública são produzidas e incorporadas, visto que elas podem traduzir processos sociais e "[...] reproduzir ideologias que movem tal sistema".

Estamos diante de um cenário em que a ampliação e o aprofundamento de estudos que mobilizam as dimensões raciais encontram empecilhos nas próprias burocracias, que não coletam informações raciais ou o fazem a partir de métodos pouco compatíveis com os utilizados nas pesquisas populacionais (como o Censo). Esse fenômeno, por sua vez, propicia a invisibilidade da temática, a reificação de assimetrias raciais e a perpetuação do racismo. Afinal de contas, análises mais consistentes e racializadas dos fenômenos ficam comprometidas e, por consequência, também a formulação de indicadores adequados para subsidiar políticas públicas.

Como dizer a raça?

Inicialmente, é importante rememorar que o conceito de raça não é estático, uma vez que estamos tratando aqui da perspectiva sociológica (e não biológica). É uma definição imbricada nos processos de construção social e concepções que estruturam as sociedades e corroboram o seu funcionamento (GOMES, 2017; HALL, 2003; SCHWARCZ, 1999). Isso significa dizer que importam os processos históricos, os conflitos, as relações políticas e econômicas que compõem as sociedades e fazem com que os grupos sejam diferentemente posicionados na distribuição de poder, riqueza e direitos (ALMEIDA, 2018).

A raça é, assim, uma categoria socialmente construída ao longo da história, a partir da qual é produzida uma representação simbólica de identidade, calcada em referentes físicos (marcadores inscritos no corpo do indivíduo) e culturais. Esses símbolos, aplicados ao conjunto de práticas e crenças próprios das relações sociais, determinam o lugar e o *status* dos grupos (PETRUCCELLI, 2013a). Conquanto não faça sentido a diferenciação biológica, "[...] do ponto de vista sociológico, sua existência é observável e plenamente analisável em termos de um fenômeno social recorrente na construção de diferenciações, segmentações e subordinações histórica e socialmente reproduzidas" (ANDRADE e ANDRADE, 2014, p. 214).

Para estudar e compreender a raça, utilizamo-nos de um sistema que é composto pelo método de identificação e pela classificação da pessoa em categorias raciais. A identificação é um procedimento que associa os indivíduos a grupos raciais, os quais estão estabelecidos em categorias distintas de classificação (OSÓRIO, 2003). A classificação racial resulta do agrupamento dos sujeitos em determinadas categorias, que são dadas como opções de resposta (PETRUCCELLI, 2013a). Existem basicamente quatro métodos de identificação racial, sendo que cada formato mobiliza dimensões raciais que comportam significados específicos (ROTH, 2016; MUNIZ, 2012). Esses métodos podem ser vislumbrados no Quadro 1.

Quadro 1: Métodos de identificação racial adotados nas diversas pesquisas sociais.

Método	Significado
Autoidentificação ou autodeclaração racial livre	O sujeito informa, declara sua identificação com um grupo racial, o qual pode ser registrado em um formulário ou declarado a um entrevistador que apenas o registra. A autoidentificação pode ser captada de forma aberta (normalmente em pesquisas qualitativas) ou de forma fechada, por meio de um conjunto predeterminado de classificações raciais (PETRUCCELLI, 2013b).
Autoidentificação ou autodeclaração racial induzida	Novamente, a pessoa informa, declara sua raça, mas não de maneira livre. Nesse caso, são utilizados como parâmetros para a resposta a comparação que o sujeito faz entre o seu fenótipo (o que inclui cor da pele, dos olhos, formato do nariz, olhos e boca, além da textura e cor dos cabelos), e o de outros representados em fotografias. A classificação se dá a partir do momento em que a pessoa indica a foto que mais se parece consigo (MUNIZ, 2012).
Heteroidentificação racial	Utiliza a percepção de outra(s) pessoa(s), que não o próprio sujeito, para indicar como ela(s) é(são) vista(s) socialmente em termos raciais. Essa metodologia refere-se à dimensão da raça observada, para qual importa a condição do observador e o contexto de observação, uma vez que questões como o conhecimento prévio de outras informações raciais, trajes, sotaques e até nomes podem interferir na atribuição racial (ROTH, 2016; MUNIZ, 2012).
Percepção de ancestralidade	O respondente baseia-se na raça dos pais e avós (MUNIZ, 2012). É, assim, uma identificação que permite mapear de onde vieram os ascendentes próximos da pessoa (OSÓRIO, 2003; PETRUCCELLI, 2013b).

Fonte: Elaborado pelas autoras

Nada impede que tais métodos de identificação sejam utilizados em conjunto, de modo complementar. Por exemplo, para acesso à política de ação afirmativa, que reserva vagas para pessoas negras no ensino público superior e no funcionalismo público federal, o mecanismo de heteroidentificação é realizado posteriormente e de maneira complementar à autodeclaração, de forma subsidiária, para garantir os propósitos e a efetividade da política pública (JESUS, 2021; VAZ SANT'ANNA, 2018).

Nas pesquisas domiciliares conduzidas pelo IBGE, como é o caso do Censo, a metodologia de identificação tende a combinar a auto com a heteroidentificação racial. Nem sempre é possível entrevistar todas as pessoas do domicílio, seja pela ausência ou pela impossibilidade de se manifestarem por si próprias no momento da visita (OSÓRIO, 2003). Nessas situações, a raça/cor é apontada por apenas um residente do domicílio, e "[...] essa declaração pode não corresponder à cor na qual os membros dessa casa se autoclassificariam" (MUNIZ, 2012, p. 253).

Analisando a consistência da classificação racial da população brasileira, Muniz (2012) sublinha que mais importante do que a cor da pele em si é o entendimento que se possui do seu significado e da sua ancestralidade. Segundo ele, são esses os dois elementos que contribuem para uma classificação menos flutuante, determinada pela técnica adotada para a pergunta e a resposta. Se a autodeclaração racial capta como a pessoa se vê em termos de sua aparência e identidade, na heteroidentificação tem-se como ela é vista, o que envolve "[...] percepções de *status*, localização geográfica e noções relativas de cor" (MUNIZ, 2012, p. 253). Nesse sentido, cada método de coleta da identificação racial reflete uma dimensão da raça, com significados específicos que, por sua vez, podem ter impactos no que se está mensurando (SILVEIRA e TOMÁS, 2019).

Em resumo, independentemente da metodologia de identificação racial adotada, há enorme maleabilidade em como a pessoa se percebe, a depender das informações que tem sobre a sua própria história, o modo como construiu sua identidade e como se vê, seja diante do espelho, seja na em comparação ou não com as pessoas parecidas com ela. Para o nosso tema, a importância da informação racial nas estatísticas de segurança pública e justiça criminal, outra dimensão de extrema relevância é como a pessoa é vista pelos outros. Essa heteroidentificação informal e cotidiana é a que pode fazer acender a sirene da viatura de polícia diante de um jovem negro com perfil de "elemento suspeito" (RAMOS e MUSUMECI, 2005) ou até permitir que um indivíduo na mesma situação passe despercebido em razão da "imunidade de sua cor" (SINHORETTO et al., 2021).

Como se dá a "coleta" da informação racial no Brasil?

A opção historicamente feita no país foi pela autodeclaração racial livre de forma fechada, ainda que as categorias de classificação estabelecidas tenham variado ao longo do tempo. O primeiro recenseamento brasileiro, realizado em 1872, incluiu a questão racial para avaliar os impactos demográficos da escravidão (e seu possível fim). Na época, o sistema de autodeclaração utilizou as seguintes categorias: branca, preta, parda e cabocla (a categoria parda utilizada para diferenciar descendentes de escravos alforriados ou já nascidos livres e a cabocla para se referir aos indígenas mestiços). Pizza e Rosemberg (1999, p. 124) argumentam que "[...] os termos branco, preto e pardo são cores [...]", enquanto "[...] caboclo possui raiz

na origem racial [...]", o que torna o Censo de 1872 uma combinação de critérios entre "[...] fenótipos e descendência para a caracterização racial da população".

O Censo de 1890 trocou a categoria "pardo" por "mestiço", palavra que passou a ser utilizada para designar as uniões de pretos e brancos (PIZZA e ROSEMBERG, 1999). Já os Censos de 1900 e 1920 não incluíram a pergunta sobre cor em sua coleta de dados. Entre as justificativas para a supressão dessa questão estariam o fato de que ela não revelava a "verdadeira raça da população", posto que esta almejava se embranquecer a partir do estímulo aos processos migratórios da Europa para o Brasil (PIZZA e ROSEMBERG, 1999). Em 1930, "[...] não houve levantamento censitário em virtude da situação política do país" (PETRUCCELLI, 2013b, p. 24).

Acreditando-se que a população mestiça se classificaria como branca, a categoria "pardo" não foi incluída no Censo de 1940, embora tenha sido inserida a cor amarela para contemplar os imigrantes asiáticos. De acordo com o Petruccelli (2013a, p. 24), esse levantamento foi "[...] o único na história estatística brasileira a não operar com a categoria parda nem qualquer outra referida à mestiçagem". Trata-se daquilo que Adilson Moreira (2019, p. 56) nomeia como poder social da branquitude, posto que se constitui um indicativo de como "[...] a identidade social das pessoas brancas é tomada como parâmetro cultural básico a partir da qual todos os outros grupos são julgados."

Diante do significativo percentual de indivíduos de "cor não identificada" naquele censo de 1940, em 1950 e 1960 a categoria "pardo" foi incluída como opção de classificação no item sobre raça/cor da pele. Esses dois levantamentos trouxeram novidades: (i) as categorias de cor ficaram mais próximas do que conhecemos hoje, com brancos, pretos, pardos e amarelos; e (ii) os manuais dos recenseadores passaram a trazer uma menção expressa de que a cor do respondente deveria ser respeitada, não cabendo ao entrevistado auferi-la ou marcar a opção que lhe parecesse mais conveniente, como ocorria nas pesquisas anteriores (PETRUCCELLI, 2013b).

Em 1970, as autoridades políticas brasileiras decidiram excluir a pergunta sobre raça/cor porque ela parecia muito subversiva e capaz de provocar elevada comoção. O questionamento foi reincorporado ao Censo de 1980 da forma como tinha sido realizado em 1960 (com quatro categorias). No levantamento de 1991, o primeiro pós-redemocratização, a pergunta sobre raça/cor foi incluída com uma novidade, qual seja, a introdução da categoria indígena, "[...] depois de 101 anos de ausência" (PETRUCCELLI, 2013b, p. 24). Além disso, naquele ano a questão passou a ser denominada como de "cor ou raça", dada a necessidade de correção do problema identificado em 1872, de combinação entre fenótipos e etnias, posto que indígena seria uma raça e não uma cor, como dado nas outras categorias. Em 2000, finalmente, foi firmada a padronização de cinco raças/cores da pele, bem como a sua ordem no questionário – branca, preta, amarela, parda e indígena. Já em 2010, a novidade foi a autoidentificação pelos indígenas, indagados ainda "[...] a respeito de sua etnia e língua falada" (PETRUCCELLI, 2013b, p. 24).

Essa história é importante por demonstrar como os próprios instrumentos públicos de contagem da população pouco contribuíram para o processo de afirmação da identidade racial. Como indica o Quadro 2, as categorias de classificação de raça/cor foram progressivamente alteradas, com mudanças nas perguntas e exclusão de critérios, a serviço dos processos de colonização e escravização, de acordo com a ideologia racial predominante na ocasião (PETRUCCELLI, 2013a).

Quadro 2: As perguntas sobre raça/cor nos levantamentos do censo demográfico brasileiro.

Ano	O que a pergunta indagava	Categorias
1872	Cor da pele	Branca, preta, parda e cabocla
1890	Cor da pele	Branco, preto, caboclo e mestiço
1900 e 1920	Sem questões sobre raça/cor	
1930	Não houve censo	
1940	Cor da pele	Branca, preta, amarela
1950 e 1960	Cor da pele	Branca, amarela, preta e parda
1970	Sem questões sobre raça/cor	
1980	Cor da pele	Branca, amarela, preta e parda
1991	Raça/Cor da pele	Branca, preta, amarela, parda e indígena
2000 a 2010	Raça/Cor da pele	Branca, preta, amarela, parda e indígena

Fonte: Elaborado pelas autoras

O ponto que queremos destacar é que as estatísticas sobre raça traduzem processos sociais e políticos, os quais se relacionam com a inexistência de um debate racial aberto (ALMEIDA, 2018). Relaciona-se, ainda, com a difusão, ao longo da história, de ideologias como a do "embranquecimento" ou do Brasil como "um país de mestiços", o que reverberou na ausência de perguntas raciais nos censos e, também, na completa falta de políticas públicas com viés racial (SCHWARCZ, 2013). A compreensão dessas categorias foi dificultada historicamente porque ora o levantamento considerava agrupamentos étnicos e raciais, ora promovia o cruzamento entre eles, ora apontava apenas a cor da pele (em um rótulo cromático) (CAMPOS, 2013; PETRUCCELLI, 2013a).

A metodologia do Censo é de suma relevância para a compreensão dos dados sobre raça, porque o perfil racial dos usuários de qualquer serviço público – desde acesso à saúde e a matrícula das crianças nas escolas até o cumprimento de pena no sistema prisional por adultos – é contrastado com as informações disponíveis nos indicadores populacionais. Assim, é possível ver as desigualdades raciais em termos de nível de escolaridade ou de padrões de encarceramento, o que deveria colaborar para o entendimento das ações que mais contribuem para a perpetuação do racismo ou para o desenho de intervenções estatais destinadas a diminuir esse problema. Nesse mesmo sentido é o apontamento feito pela comissão de juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas para aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país. No relatório final, essa comissão sugeriu projeto de lei para que a apresentação de informações sobre raça/cor e identidade de gênero sejam obrigatórias em todos os registros e cadastros na administração pública federal, tendo em vista que "[...] a formulação de políticas públicas adequadas pressupõe a elaboração de informações estatísticas tempestivas e desagregadas sobre a população brasileira, em suas diversas dimensões" (BRASIL, 2021 p. 306).

Se, historicamente, observamos a invisibilização e a falta de consistência em torno da maneira como a informação sobre raça/cor foi produzida dentro do Censo, é lógico pressupor que as burocracias públicas não ficaram isentas (SCHWARCZ, 2013). Dentro do sistema de segurança pública e justiça criminal, ainda hoje, são diversas as organizações que não coletam qualquer tipo de dado racial, tanto de seus operadores quanto daqueles que são processados como suspeitos, acusados e condenados.

Como são produzidos os dados sobre raça/cor no sistema de segurança pública e justiça criminal?

Para começar a discussão sobre a produção da informação racial dentro do sistema de justiça criminal, parece-nos pertinente a observação feita por Lima (2004, p. 60) sobre como as estatísticas se constituem em "[...] uma das mais anônimas estruturas do Estado." Afinal, são as estatísticas que retroalimentam o funcionamento e os interesses da burocracia ao determinar as regras administrativas e, sobretudo, as classificações. Estas, ao fim e ao cabo, contêm os critérios que traduzem a linguagem do poder.

Os sistemas de segurança pública e justiça criminal podem ser caracterizados como a articulação de organizações envolvidas na identificação do crime e, depois, no processamento dos ilícitos e dos indivíduos apontados como "suspeitos" (VARGAS, 2014). Inclui desde o registro do delito na polícia até o eventual encerramento da penalidade aplicada pelo Judiciário. Trata-se de uma tarefa que, na maior parte das vezes, envolve as polícias (militar e civil), o Ministério Público, a Defensoria Pública, os advogados privados, o Judiciário e o sistema prisional. Nas palavras de Kant de Lima (2008) essas organizações se articulam num "mosaico de verdades", visíveis em distintos documentos que irão compor os "autos", ou seja, a suposta verdade jurídica sobre o crime e o criminoso.

A maior parte dos estudos que se destinam a reconstruir os processos decisórios desse sistema conta com a ressalva feita por Carlos Antonio Costa Ribeiro (1995). Ao pesquisar os processos criminais encerrados entre 1900 e 1930, o autor destaca que os dados referentes à cor dos envolvidos nem sempre estão registrados nos documentos, sendo enorme a dificuldade para encontrar tais informações. Algum leitor mais atento poderia argumentar que se trata do período em que os censos não dispunham de informações raciais e/ou não foram realizados. Esta nos parece uma hipótese interessante, mas carente de validação empírica. A verdade é que, em pleno século XXI, as agências que compõem o sistema de segurança pública e justiça criminal não perguntam aos sujeitos que lhes são apresentados como suspeitos, acusados e condenados qual é a sua raça/cor.

O Quadro 3 sintetiza um pouco desses desencontros da classificação racial. As poucas informações disponíveis são produto da maneira como o burocrata da linha de frente, na maior parte das vezes o policial, registra a percepção sobre a raça/cor da pessoa abordada ou indiciada, de acordo com suas próprias representações sobre quem é branco, preto, pardo, amarelo ou indígena. Trata-se, assim, da raça observada, aquela considerada repetida e instantaneamente de forma silenciosa e até subconsciente em inúmeros encontros cotidianos (ROTH, 2016).

Quadro 3: Documentos produzidos pelas organizações do sistema de segurança pública e justiça criminal, de acordo com a presença da informação racial e metodologia de coleta desse dado.

Organização	Documento	Há informação sobre raça/cor?	Metodologia empregada na coleta da raça/cor
Polícia militar	Boletim de ocorrência	Sim	Heteroidentificação: o policial informa a cor da pele do indivíduo com base em sua percepção, sem questionar o suspeito sobre esse dado.
Polícia civil	Registro de ocorrência	Sim	Heteroidentificação: o policial informa a cor da pele do indivíduo com base em sua percepção, sem questionar o suspeito sobre esse dado.
	Inquérito policial	Às vezes. Depende do delegado que conduz o caso	Heteroidentificação, mas excepcionalmente pode ser autoidentificação racial. Em algumas situações, durante o interrogatório do suspeito, o delegado pode perguntar como a pessoa se identifica racialmente, mas é raro.
Ministério Público	Denúncia	Não	
	Alegações finais	Não	
Defensoria Pública/ advogado privado	Defesa prévia	Não	A Defensoria Pública do Rio de Janeiro instituiu uma diretriz para coleta dessa informação com base num sistema de autodeclaração.
	Alegações finais	Não	
Judiciário	Ata da audiência de custódia	Não	O Manual para funcionamento das audiências de custódia (2020) coloca a necessidade de coleta desse dado utilizando metodologia de autodeclaração.
	Ata da audiência de instrução e julgamento	Não	
	Sentença	Não	
Sistema Penitenciário	Matrícula no Infopen	Sim	Heterodeterminação, mas excepcionalmente pode ser autodeclaração.

Fonte: Elaborado pelas autoras

No sistema de segurança pública e justiça criminal, a primeira categorização racial acontece pelas mãos das polícias (militares ou civis), quando os policiais redigem o boletim ou registro de ocorrência (SINHORETTO et al., 2021). Esse documento é produzido pelo agente que fez o flagrante do delito ou ficou responsável por registrar o crime, comunicado pela vítima ou por uma testemunha (VARGAS, 2014). Nesse caso, o policial identifica e cataloga a raça de determinada pessoa, independentemente de como ela se autodeclara. É uma categorização fundada na percepção social das marcas inscritas no corpo do sujeito (fenótipo), que influencia como as pessoas são tratadas, sendo a base da discriminação racial.

Em Minas Gerais, por exemplo, no Registro de Eventos de Defesa Social (REDS), documento utilizado pelas polícias para anotação de ocorrências criminais, a categoria utilizada é cútis. Com isso, a burocracia policial tentou "resolver" o imbróglio da heteroidentificação, apontando que se trata da cor da pele observada pelo agente tomando por referência a "[...] epiderme; a camada externa ou película que reveste a pele das pessoas [...]", que é a definição do dicionário para a palavra cútis. Não há (ou pelo menos não encontramos) outras formas de identificação racial nessa etapa de registro do crime e do suposto "criminoso".

Caso a pessoa tenha sido presa em flagrante, é obrigatória a sua condução à audiência de custódia, na qual o juiz, após entrevistar o custodiado e ouvir a promotoria e a defesa, decidirá sobre a prisão preventiva ou soltura, enquanto durar a investigação (LAGES e RIBEIRO, 2019). Mesmo nessa instância, que foi instituída como projeto em 2015 e como regra do Código de Processo Penal em 2019, o suspeito não é perguntado sobre a sua raça, ainda que, segundo a Resolução nº 213, de 15 de dezembro de 2015, ele devesse ser indagado sobre a maneira como se deu a abordagem policial.

Ora, se há consenso sobre a existência de estereótipos que contribuem para a construção da categoria "atitude suspeita", que respondem por parcela considerável das prisões em flagrante, se há concordância de que a polícia trabalha "na prática com estereótipos" (RAMOS e MUSUMECI, 2005), então dever-se-ia questionar as consonâncias (e dissonâncias) entre a autodeclaração racial do suspeito e a heteroidentificação feita pela corporação. A ausência da pergunta sobre raça/cor do suspeito foi corrigida nas audiências de custódia somente em 2020, quando o Conselho Nacional de Justiça (CNJ) publicou seu manual para funcionamento dessas instâncias, abarcando tal indagação da seguinte maneira:

> [...] é importante o preenchimento da categoria raça/cor no SISTAC (Sistema de Audiência de Custódia, concebido pelo CNJ na Resolução CNJ nº 213/2015). Nesse sentido, o questionamento sobre como a pessoa custodiada se identifica do ponto de vista racial em audiência se insere no âmbito da entrevista prevista no art. 8º da Resolução CNJ nº 213/2015, sendo parte das responsabilidades das autoridades judiciais da audiência de custódia (CNJ, 2020, p. 27).

Após essa audiência, tem lugar as atividades de polícia judiciária que visam a coletar indícios de autoria e materialidade do crime. Em algumas situações, durante o interrogatório, o delegado pode questionar como a pessoa se identifica, prática bastante comum no começo do século XIX (FAUSTO, 2001), mas que tende a ser cada vez mais rara. Ocorre que a identificação racial feita pelo policial é transferida para a maneira como os documentos judiciais subsequentes serão lidos pelo promotor, operador do direito que recebe os documentos produzidos pelas polícias para decidir se existem elementos suficientes para o oferecimento da denúncia. Cumpre destacar que o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) não apresenta qualquer direcionamento acerca da necessidade de coleta do dado racial dos acusados, de acordo com o modo como eles se autodeclaram. A Recomendação nº 79 do CNMP, de 30 de novembro de 2020, reconhece a importância de promover de forma permanente a coleta de dados estatísticos, bem como as análises na perspectiva de gênero, com recorte étnico-racial. Mas o documento se refere apenas à composição do corpo funcional próprio e demais trabalhadores.

Com o objetivo de dar maior visibilidade à identidade racial do acusado, a Defensoria Pública do Rio de Janeiro (DPRJ) lançou recentemente um documento de diretrizes para "preenchimento do quesito raça/cor". Trata-se de uma iniciativa que procura, de certa forma, contrapor essa reprodução constante da raça do indivíduo como o policial o enxerga. É, portanto, uma política de reconhecimento de identidade que propicia uma atuação focalizada em cada grupo racial e, também, um meio de garantir a produção de dados que possam ser efetivamente comparáveis aos do Censo do IBGE. Por isso, o documento destaca que "[...] o não preenchimento do quesito raça/cor das pessoas que buscam a Defensoria Pública, em nossos sistemas de controle, impede o diagnóstico da realidade de violação de direitos de cada grupo racial" (DPRJ, 2021, p. 7).

Uma vez que a denúncia é apresentada pelo promotor e a defesa prévia é feita pelo defensor (público ou privado), cabe ao juiz conduzir as audiências de instrução e julgamento (AIJ). Nelas, as testemunhas ouvidas pela polícia seriam novamente inquiridas, assim como o réu deveria ser perguntado sobre a suas condições sociais e pessoais, além do delito. Os estudos mais recentes sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal sublinham como esse momento é cerimonial, com perguntas que tendem apenas a reforçar o que já está escrito nos registros policiais, sem uma real preocupação em ouvir a voz dos acusados (AZEVEDO e SINHORETTO, 2018). Inclusive, são crescentes as pesquisas que indicam como os policiais têm se tornado personagens frequentes nesses espaços, convertendo as AIJ numa arena de transformação da "verdade policial" em "verdade judicial" (JESUS, 2019).

Nessa lógica, os negros, que são os mais abordados pela polícia (SINHORETTO et al., 2021), se convertem nos mais condenados pela justiça (AZEVEDO e SINHORETTO, 2018), tendo como principais "acusadores" os policiais, cuja fé pública não é desafiada em qualquer momento do fluxo de processamento (JESUS, 2019). Parte desse não questionamento da "verdade policial" inclui a maneira como esses profissionais percebem e classificam a raça do sujeito, ou como se negam a preencher essa informação, o que tende a acontecer nos casos de violência policial.

Os condenados são, por fim, matriculados no sistema prisional, recebendo um número de Infopen (sistema de informações estatísticas do sistema penitenciário brasileiro, do Ministério da Justiça), sem maiores detalhamentos sobre a raça. De acordo com o Departamento Penitenciário (Depen), vinculado à mesma pasta, ao ingressar numa unidade prisional a pessoa que será privada de liberdade deve ser entrevistada por um funcionário, que coletará informações sobre sexo, idade, escolaridade, quantidade de filhos, crime praticado e raça/cor, dentre outras. No que se refere à raça, o único direcionamento dado ao responsável pela coleta é o seguinte:

> [...] para os fins do presente formulário entendem-se: Raça: grupo definido socialmente devido a características físicas, tais como cor de pele, textura do cabelo, traços faciais. Etnia: grupo definido pelo compartilhamento histórico, religioso ou cultural (BRASIL, 2014, p. 9).

Os manuais de cadastro do sujeito no Infopen não permitem saber como se dá a coleta da informação sobre raça/cor, mas tudo indica que é pela heteroidentificação do policial (porque quando a pessoa é presa em flagrante e encaminhada à unidade onde cumprirá a pena ela é cadastrada nesse sistema) ou do policial prisional (que tende a usar ou a sua percepção sobre a raça/cor do preso ou os documentos do processo que são remetidos junto com ele para "adiantar o seu trabalho"). Quando chega o momento de compilar esses dados para encaminhamento ao Ministério da Justiça, o diretor apenas "soma as informações".

A maneira como os dados sobre a "raça" do acusado progride no sistema da segurança pública e justiça criminal, portanto, aponta para três questões fundamentais que estão relacionadas ao racismo institucional (ALMEIDA, 2018). Primeiro, há uma enorme dificuldade em se perguntar a raça/cor à pessoa que foi presa, como se isso por si só pudesse iniciar um debate sobre o racismo, o que desestruturaria por completo o sistema (e, talvez, esse seja o maior temor dos operadores). O segundo problema remete à enorme discricionariedade que o policial possui para produzir os primeiros registros oficiais (e muitas vezes os únicos) do crime (JESUS, 2019) e para atribuir a raça/cor a alguém com base em suas percepções. Com

isso, ele sela o destino desse suspeito. Se negros têm maiores chances de receber a prisão preventiva (LAGES e RIBEIRO, 2019) e de ser condenados por homicídio, roubo e tráfico de drogas (RODRIGUES, 2021), então, é possível afirmar que o recorte racial importa.

Argumentamos, assim, que a heteroidentificação da raça do suspeito pelo policial de linha de frente, sem qualquer momento para a revisão dessa categorização ao longo do fluxo de processamento, serve a uma finalidade organizacional. A raça/cor registrada pela polícia condiciona as percepções dos operadores do direito que irão processar aquele documento (e aquela pessoa) nas etapas subsequentes (KUTATELADZE, ANDILORO e JOHNSON, 2016). Por exemplo, ao ler nos registros policiais que o suspeito tem a cútis "preta", o juiz da audiência de custódia já traz em sua mente uma imagem de quem é o sujeito que será apresentado a ele em alguns minutos. Quanto mais essa imagem se enquadra nas molduras do "elemento suspeito" (RAMOS e MUSUMECI, 2005), maior a possibilidade desse profissional antever o acusado como "perigoso", o que tem efeitos diretos na decisão que será dada naquela audiência.

Essa situação gera uma outra questão: o preenchimento da informação racial pelo policial acaba respondendo a vieses que não são controlados. É possível que casos cujo marcador racial já seja entendido pelo policial (como burocrata que atua cotidianamente nas ruas) como uma categoria explicativa do "crime" e do "criminoso" sejam aqueles em que essa informação será preenchida (já que esse não é um campo obrigatório). Então, se o menino negro é abordado com droga, a cútis preta certamente vai aparecer no registro; se for um menino branco, nem sempre. A autoidentificação racial pelo menos padronizaria o método e retiraria o peso da discricionariedade policial.

O terceiro problema diz respeito à negação do reconhecimento da identidade desses sujeitos. Se eles são perguntados sobre a idade e o estado civil, deveriam ser indagados sobre como se identificam em termos de raça/cor. Tal questão reverbera na ausência de comparabilidade entre as informações sobre raça produzidas pelo sistema de segurança pública e justiça criminal e aquelas coletadas por intermédio do Censo. Se a opção brasileira foi por indagar aos próprios sujeitos esse elemento constitutivo de sua identidade, conferindo precedência à autodeclaração racial (PETRUCCELLI, 2013a,b), dentro do sistema essa política é transformada em identificação racial por terceiros (heteroidentificação). Isso demonstra o autoritarismo e a negligência na maneira como essas organizações tratam a questão racial. O problema é que tomamos essas duas "medidas" sobre raça como representações do mesmo dado, quando na verdade são muito distintas, reverberando uma série de apagamentos e, talvez, o encobrimento de seletividades e do próprio racismo institucional.

Vejamos o caso dos registros policiais, que são utilizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública para a produção do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Essa publicação faz um balanço da incidência de crimes que chegaram ao conhecimento das autoridades e apresenta as taxas diferenciais de vitimização de negros e brancos (COSTA e LIMA, 2018). É com base nos dados da polícia, comparados com os do Censo do IBGE, que constatamos, por exemplo, que os negros são mais identificados como "suspeitos de crimes" do que os brancos. Pode ser, porém, que essa diferença seja ainda maior. Se negros são o somatório de pretos e pardos, pode acontecer de o policial não considerar alguém que se autodeclarou como pardo no Censo e enquadrá-lo como branco. Em razão das diferenças metodológicas, temos a comparação de dois números que, em tese, não poderiam ser contrastados, posto que produzidos por metodologias distintas.

Nos sistemas de segurança pública e justiça criminal, portanto, a informação sobre raça/cor dos suspeitos é, na verdade, um processo de estigmatização e negação de direitos. A racialização dos corpos não é acionada de maneira afirmativa ou para reconhecimento das diferenças. Pelo contrário: o conjunto de características inscritas no corpo é mobilizado para associar negritude à criminalidade (REIS, 2021). A identificação racial não é entendida como elemento que compõe a identidade e dignidade dos sujeitos no âmbito do sistema de justiça, uma vez que o dado racial também é obtido a partir do registro que o policial faz, sem maiores questionamentos ao longo do fluxo de processamento.

Fausto (2001) observa um "progressivo apagamento de fala" do suspeito no momento em que ele se converte em acusado pelo promotor de justiça. Nos processos criminais é possível notar que o "criminoso" tem "[...] declarações mais ou menos extensas no inquérito policial [...]", o que contém, em algumas situações, falas sobre a sua raça (FAUSTO, 2001, p. 35). Mas, acrescenta o autor, tais declarações tornam-se cada vez mais pontuais durante a instrução e o julgamento pela Justiça. E esse silenciamento do acusado inclui as perguntas sobre sua raça, que não são feitas nas agências que sucedem a polícia no decorrer do processo. Com isso, a identificação feita pelo policial passa a acompanhar o réu em todo o fluxo de processamento – praticamente sem questionamento, o que termina por condicionar, inclusive, o seu destino em razão também de como a sua "cútis" é ou não registrada.

Em suma, a ausência de informação racializada sobre os indivíduos que são processados criminalmente permanece como um dos problemas que nunca enfrentamos com seriedade. Uma das hipóteses para essa ausência de qualificação racial é o temor das instituições em racializar o debate e, assim, desvelar de forma mais explícita o racismo institucional que se opera ao longo do fluxo de processamento (AZEVEDO e SINHORETTO, 2018).

Conforme elabora Lélia Gonzalez (1988), o racismo no Brasil opera pela "denegação". Negligenciar dados que o evidenciam e as assimetrias entre os grupos raciais é estratégico para ocultar demandas e naturalizar desigualdades. Afinal, se não há racismo, não há a necessidade de pensar mecanismos (inclusive institucionais) para combatê-lo. Ao deixar nas mãos da polícia a atividade de classificar, por heteroidentificação, a raça/cor do suspeito, o restante do sistema se vê livre de qualquer discussão sobre quais são os operadores que levam ao enquadramento de um sujeito como branco (em detrimento de negro). E, ainda, escapa de maiores problematizações sobre a ausência de perguntas racializadas nos diversos momentos em que esse suspeito é indagado sobre outros aspectos de sua identidade e qualificação civil. Cogitamos que a dificuldade em se obter dados relativos ao perfil racial das pessoas acusadas de crime seja uma das razões para a carência de produções científicas sobre raça e sistema de justiça criminal.

Tal questão foi destaque no estudo realizado por Rodrigo Azevedo e Jacqueline Sinhoretto (2018), que revisaram as publicações sobre justiça criminal no país, entre 2012 e 2017, em revistas A1 e A2 e teses de doutorado defendidas nas áreas de sociologia e antropologia. Os autores também indicaram que, embora as desigualdades de gênero tenham sido bastante abordadas em pesquisas recentes, as desigualdades raciais foram pouco discutidas, contrastando com a tendência antirracista que já era evidenciada nos estudos críticos sobre polícia e saberes informais do policiamento. Uma vez que a raça não tem sido estudada como elemento estruturante das pesquisas sobre fluxo de processamento,

pouco questionamos a maneira como ela é produzida; e, "[...] quando aparece, raça é um atributo dos acusados de crimes, mas as relações raciais não foram mobilizadas como categoria analítica para compreender a desigualdade nas práticas judiciárias e nos processos de incriminação diferencial" (AZEVEDO e SINHORETTO, 2018 p. 208).

Se o apagamento de dados raciais e a desconsideração da raça como elemento fundamental e constitutivo da identidade dos sujeitos são traços que marcam a produção nacional de estatísticas criminais, acreditamos que o sistema de segurança pública e justiça criminal tenha muito a aprender com a experiência de um outro importante campo da política pública: a educação.

É possível mudar este cenário: um exemplo da educação

Nos últimos 30 anos o país viveu a consolidação do processo de ampliação do acesso à educação básica, com ênfase no ensino fundamental. À parte das muitas críticas, aliadas às limitadas oportunidades de aprender nessas escolas que passaram a receber um número grande de estudantes, é importante reconhecer a forma como a educação tem gerado um movimento de coleta e produção de dados de diversos tipos. Isso a coloca em posição de se tornar, cada vez mais, uma das poucas fontes de informações populacionais coletadas com frequência no país.

A preocupação com os dados educacionais remonta à criação, em 1937, do Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira (Inep), quando ainda era chamado de Instituto Nacional de Pedagogia e não trazia no nome a homenagem ao professor que presidiu a instituição na década de 1950. O instituto teve importante papel na formação da pesquisa em educação no Brasil, que culminou na construção de uma cultura de produção, consolidação e análise de dados educacionais. Tal operação se deu através da criação de Centros Regionais de Pesquisas Educacionais em Minas Gerais, Rio Grande do Sul e São Paulo (GATTI, 2002). Vinculado ao Ministério da Educação, desde 1950, o Inep faz a gestão federal dos dados da educação, com levantamentos anuais que captam informações sobre as escolas, turmas, professores e alunos de todo o ensino básico brasileiro. A principal informação administrativa para gestão do setor veio com a criação do Censo Escolar da Educação Básica, o qual traz o retrato do ensino infantil, ensino fundamental (do 1º ao 9º ano) e ensino médio (do 1º ao 3º ano), ofertados em instituições públicas e privadas, localizadas em áreas rurais e urbanas, de todo país.

O último levantamento do censo escolar, antes da pandemia de covid-19, identificou um total de 47,9 milhões de matrículas distribuídas em 180,6 mil escolas (INEP, 2020). Trata-se de algo grandioso e bastante expressivo, em um cenário em que a produção de dados populacionais não tem sido prioridade do Estado, a julgar pelas dificuldades para a realização do Censo Demográfico pelo IBGE, nesta década.

Desde 2005 já era possível encontrar o quesito raça/cor nos formulários de identificação de alunos e professores no censo escolar, contando com as mesmas categorias empregadas pelo IBGE, às quais foi acrescentada a "Não declarada". Uma portaria do Inep, de 2004, já dava orientações para o preenchimento dessa informação, recomendando que no ato da matrícula o dado fosse "[...] obtido mediante documento comprobatório ou por autodeclaração do aluno, quando maior de 16 anos, ou

por declaração do responsável" (INEP, 2004, art. 1º, § 3º). De 2007 em diante os dados passaram a ser coletados pelo Educacenso, formulário *on-line* que deve ser preenchido de forma individualizada, que compõe um registro para cada aluno e cada professor vinculado a cada instituição. Essa mudança foi um marco no aprimoramento da coleta de dados raciais de estudantes e a partir daí a informação sobre raça/cor tornou-se bem mais confiável, ainda que padeça de desafios importantes em termos de redução do número de matrículas sem essa informação.

A ausência de um debate racializado favorece o incômodo em preencher o quesito raça/cor e dificulta a construção de políticas públicas focalizadas (MILANEZI, 2020). Por isso, desde a inserção desse campo no formulário do censo escolar há tentativas de pautar a coleta da informação racial junto às escolas, por meio (i) das secretarias administrativas, responsáveis por matricular os estudantes; (ii) das famílias, que ajudariam a pessoa a construir suas primeiras percepções raciais; e (iii) dos próprios alunos, quando já possuem idade para a autodeclaração. Notamos que essas iniciativas têm redundado em melhorias na coleta do dado racial. Em 2009, o percentual de não declarações estava na casa dos 47,0% (SENKEVICS, MACHADO e OLIVEIRA, 2016). Dez anos depois, em 2019, 27,8% dos alunos da educação básica não possuíam raça/cor declarada (INEP, 2020). Apesar dessa ausência, algo que mesmo em menor proporção também ocorre no Censo do IBGE, o Censo Escolar da Educação Básica (e sua coleta anual de dados individualizados) pode ser considerado um dos mais completos levantamentos populacionais que contemplam informações raciais no Brasil.

Agora, como o MEC tem garantido a qualidade dessas informações? É claro que a existência de órgãos públicos, com servidores de carreira, dedicados à produção de instrumentos de coleta, envolvendo parceria com a academia e o terceiro setor, como acontece no Inep, são fundamentais para que essa engrenagem se mova. É lá que tem início o processo de discussão técnica sobre as questões que estarão presentes nos instrumentos, algo que, no caso dos dados sobre raça/cor, envolve fazer alterações que tornam os itens nos questionários cada vez mais parecidos com os modelos do IBGE, sem perder de vista suas particularidades.

Outra estratégia que tem se mostrado eficaz para o incentivo ao preenchimento de dados sobre raça/cor é o uso de ferramentas de governança. No caso do censo escolar, o fato de seu preenchimento ser uma condição para o repasse de recursos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento do Ensino Fundamental e de Valorização do Magistério (Fundef), criado em 1996, consolidou o levantamento como um compromisso anual de escolas e órgãos gestores. Isso se manteve mesmo com as mudanças na política de financiamento da educação, que, entre outras coisas, implicou a alteração do nome para Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb), em 2006.

Por outro lado, as demandas trazidas a partir do lançamento dessas informações podem extrapolar o espaço da gestão e alcançar a seara da efetivação das políticas públicas. Em algumas universidades brasileiras, a exigência da autodeclaração racial em função de políticas de bonificação ou mesmo de reserva de vagas específicas para a instituição veio antes mesmo da legislação que estabeleceu a sua obrigatoriedade (JESUS, 2021). A mobilização social – especialmente, a atuação do movimento negro no país – motivou a reflexão sobre a importância de estratégias que promovessem maior equidade no processo de qualificação profissional e de formação humana, o que se dá no ensino superior. Contudo,

foi com a Lei 12.711/2012 – que estabeleceu a reserva de 50% das vagas das instituições federais de ensino superior para alunos oriundos do ensino médio público – que as políticas afirmativas para estudantes negros provocaram mudanças importantes (BRASIL, 2012). Como nas experiências anteriores, a autodeclaração foi o instrumento previsto pela lei para a identificação racial dos estudantes, o que fez com que as instituições incorporassem em seus formulários de inscrição questões de raça/cor, tornando-as de preenchimento obrigatório (no mínimo para aqueles que pleiteassem fazer uso da reserva de vagas por critérios raciais).

Esse mesmo sistema deu lugar à necessidade de refletir e planejar estratégias complementares à autodeclaração racial, como uma forma de aprimorar e garantir a efetividade da política pública, bem como fazer frente às denúncias de fraudes no processo de autodeclaração. A resposta foi investir na construção de estratégias de heteroclassificação racial, em procedimento que teve embasamento legal no voto do ministro Ricardo Lewandowski, relator da Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2012. Nela, o ministro se baseia no trabalho de Ikawa (apud BRASIL, 2017), que argumenta como a constituição de bancas de heteroidentificação poderiam ser um procedimento complementar à autodeclaração racial em processos seletivos para universidades, sem desrespeitar a dignidade humana. Mas isso desde que (i) se avaliasse o fenótipo (e não a ascendência), (ii) ocorresse em momento posterior à autodeclaração, (iii) fosse considerada a diversidade racial, socioeconômica, de gênero e orientação sexual em sua composição e que (iv) todos os que se declarassem pretos ou pardos pudessem ser avaliados.

O estabelecimento da heteroidentificação como procedimento complementar à autodeclaração racial veio consolidar o papel da educação como uma área em que ocorrem as principais transformações em termos de racialização das informações e – por que não – de promoção das identidades. A política de ação afirmativa pauta, entre outras coisas, a reflexão do sujeito em relação ao seu próprio pertencimento racial, o que não é feito sem traumas ou desafios, como aponta o Rodrigo de Jesus (2021), em seu trabalho sobre a construção do procedimento de heteroclassificação na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). A carta consubstanciada, em que o estudante justifica a sua autodeclaração racial, também é requerida pela instituição, sendo interpretada pelo autor como um elemento adicional para aumentar os custos de uma declaração falsa.

Bases de dados como o Censo Escolar da Educação Básica, o registro dos candidatos ao Exame Nacional do Ensino Médio (Enem) e o Censo da Educação Superior captam, além da informação racial, um conjunto bastante completo de informações socioeconômicas, o que permite o entendimento das desigualdades raciais dentro das classes sociais. E, mesmo considerando certo desequilíbrio entre o nível de maturação do processo de coleta de dados raciais entre as etapas de ensino – dada a quantidade de alunos sem cor/raça declarada no censo escolar, a educação tem muito a ensinar às políticas públicas de segurança pública e justiça criminal. Nelas, observamos a insistência em tratar tanto os policiais quanto as vítimas, os autores, os processados, os custodiados, os acautelados, os egressos e outros "envolvidos" como sujeitos universais, desracializados ou incapazes de dizer sobre sua própria identidade racial. O mito da "igualdade racial" se mantém, apesar das muitas evidências sobre o modo como o sistema de segurança pública e justiça criminal opera as desigualdades de raça/cor de maneira a tornar a população negra o principal alvo dessas instituições (SINHORETTO et al., 2021; AZEVEDO e SINHORETTO, 2018).

Considerações finais

No Brasil, um círculo limitado de investigadores se dedicou ao estudo das discriminações raciais dentro do sistema de segurança pública e justiça criminal (VARGAS, 2014), o que seria decorrente da extrema tolerância da sociedade brasileira à essa forma de discriminação. Tal percepção está intrinsecamente relacionada com a ideia de que vivemos em plena democracia racial – "[...] mito tão forte que inclusive chegou a seduzir o imaginário de alguns cientistas sociais" (ADORNO, 1995, p. 47). Ele fundamenta as premissas universalistas de que negros e brancos são tratados igualmente perante a lei e têm assegurados os mesmos direitos, porquanto acessariam igualmente a assistência jurídica (ALMEIDA, 2018). Assim sendo, mitiga-se um indispensável campo de pesquisa, atinente às relações étnico-raciais e sua correlação com as práticas discriminatórias desse sistema encarregado de conter a criminalidade.

Em que pese a premissa da igualdade formal, o que significa dizer que todos são iguais perante a lei, sem estabelecer distinções ou discriminações, a realidade e os poucos estudos sobre o tema atestam que os sujeitos são substancialmente desiguais – e essa desigualdade racial se aprofunda no processo penal. Por essa razão, é preciso criar mecanismos para evidenciar as desigualdades raciais e a lógica da inferiorização racial que as sustentam. Tendo em vista que a análise do sistema de segurança pública e justiça criminal não pode ser isolada, mas deve atentar para os demais elementos que estruturam a sociedade, trata-se de uma empreitada complexa compreender como a categoria raça/cor é manejada no interior das instituições que lidam com a criminalidade.

Concluímos reafirmando que há uma negligência histórica em tratar das questões raciais no país, o que se expressa, por exemplo, na ausência e no descaso na produção do dado sobre raça/cor dentro do sistema de segurança pública e justiça criminal. Sendo assim, esperamos que esse texto se constitua um incentivo para a multiplicação de práticas que possam visibilizar os suspeitos, acusados e condenados, promovendo análises a partir de como se veem em termos raciais. O mesmo no que se refere à identificação racial de policiais e operadores do direito que também são atores desse sistema. Racializar o debate é tornar mais evidente o racismo institucional de todos os dias, algo indispensável para a construção de uma sociedade mais democrática e menos seletiva.

Referências

ADORNO, Sérgio. Discriminação Racial e Justiça. *Novos Estudos CEBRAP*, São Paulo, v. 43, n. july, p. 45–63, 1995.

AKOTIRENE, Carla. *Interseccionalidade*. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

ALMEIDA, Sílvio. *O Que é Racismo Estrutural*. Belo Horizonte: Letramento, 2018.

ANDRADE, Francisco Jatobá de; ANDRADE, Rayane. *Raça, crime e justiça*. São Paulo: Contexto, 2014.

AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli De; SINHORETTO, Jacqueline. O sistema de justiça criminal na perspectiva da antropologia e da sociologia. *Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, v. 84, p. 188–215, 2018.

BRASIL. *Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (ADPF) 186*, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2012. Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/25342750/arguicao-de-descumprimento-de-preceito-fundamental-adpf-186-df-stf, acesso em 31 de agosto de 2021.

BRASIL. *Ação Declaratória de Constitucionalidade (ADC) 41*, julgada pelo Supremo Tribunal Federal em 2017. Disponível em: https://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/768152556/embdecl-na-acao-declaratoria-de-constitucionalidade-ed-adc-41-df-distrito-federal-0000833-7020161000000/inteiro-teor-768152566, acesso em 31 de agosto de 2021.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 12.711, de 29 de agosto de 2012*. Dispõe sobre o ingresso nas universidades federais e nas instituições federais de ensino técnico de nível médio e dá outras providências.

BRASIL. Câmara dos Deputados. *Relatório Final da comissão de juristas destinada a avaliar e propor estratégias normativas com vistas ao aperfeiçoamento da legislação de combate ao racismo estrutural e institucional no país*, de 30 de novembro de 2021. Disponível em: https://www2.camara.leg.br/atividade-legislativa/comissoes/grupos-de-trabalho/56a-legislatura/comissao-de-juristas-combate-ao-racismo-no-brasil/documentos/outros-documentos/relatorio-final. Acesso em: 28 jan. 2022.

CAMPOS, Luiz Augusto. *O Pardo Como Dilema Político*. Insight Inteligência, v. no 62, p. 80–91, 2013.

CNJ. Conselho Nacional de Justiça. *Manual sobre Tomada de Decisão na Audiência de Custódia* – Parâmetros para Crimes e Perfis. Brasil: CNJ, 2020. Disponível em: https://www.cnj.jus.br/manuais-do-cnj-fortalecem-atuacao-judicial-nas-audiencias-de-custodia/

Conselho Nacional do Ministério Público. *Recomendação nº 79*, de 130 de novembro de 2020. Brasília, 2020. Disponível em: https://www.cnmp.mp.br/portal/images/Recomendacoes/Recomendao-n-79.pdf

COSTA, Arthur Trindade M; LIMA, Renato Sérgio. Estatísticas oficiais, violência e crime no Brasil. *BIB*, São Paulo, n. 84, 2/2017 (publicada em abril de 2018), pp. 81-106. Disponível em: https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-84/11101-estatisticas-oficiais-violencia-e-crime-no-brasil/file

DPRJ. Defensoria Pública do Rio de Janeiro. *Diretrizes para preencher o quesito raça/cor nos sistemas da defensoria pública*. Rio de Janeiro: DPRJ, 2021. Disponível em:https://www.defensoria.rj.def.br%2Fuploads%2Farquivos%2F238ffb9ef5e64dc19691c409110753d6.pdf

FAUSTO, Boris. *Crime e cotidiano*: a criminalidade em São Paulo (1880-1924). São Paulo: Edusp, 2001.

GATTI, Bernadete. *A construção da pesquisa em educação no Brasil*. Brasília: Editora Plano, 2002.

GOMES, Nilma Lino. *O Movimento Negro educador*: saberes construídos nas lutas por emancipação. 1. ed. Petrópolis: Vozes, 2017.

GONZALEZ, Lélia. *A categoria político-cultural de amefricanidade*. Tempo Brasileiro, v. 92, n. 93, p. 69-82, 1988

HALL, Stuart. *Da Diáspora*: Identidades e Mediações Culturais. Belo Horizonte: UFMG, 2003.

INEP. *Portaria nº 156*, de 20 de outubro de 2004. Disponível em: https://www.diariodasleis.com.br/legislacao/federal/68954-determina-que-as-unidades-escolares-adequem-suas-fichas-de-matrucula-aos-quesitos-do-questionurio-do-censo-escolar.html. Acesso em: 18 out. 2015.

INEP. *Resumo técnico*: Censo da Educação Básica 2020. 1. ed. Brasília: Instituto Nacional de Estudos e Pesquisas Educacionais Anísio Teixeira, 2020. Disponível em: https://download.inep.gov.br/publicacoes/institucionais/estatisticas_e_indicadores/resumo_tecnico_censo_da_educacao_basica_2019.pdf. Acesso em: 29 ago. 2021.

JESUS, Maria Gorete Marques de. Verdade policial como verdade jurídica: narrativas do tráfico de drogas no sistema de justiça. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 35, 2019.

JESUS, Rodrigo Ednilson de. *Quem quer/pode ser negro no Brasil?* O procedimento de heteroidentificação racial na UFMG e os impactos nos modos de pensar identidade e identificação racial no Brasil. Belo Horizonte: Autêntica, 2021.

KANT DE LIMA, Roberto. Cultura jurídica e práticas policiais - A tradição inquisitorial. *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, 10 (4), p.65-84, 2008

KUTATELADZE, Besiki Luka; ANDILORO, Nancy R.; JOHNSON, Brian D. Opening Pandora's box: How does defendant race influence plea bargaining?. *Justice Quarterly*, v. 33, n. 3, p. 398-426, 2016.

LAGES, Lívia Bastos; RIBEIRO, Ludmila. Os determinantes da prisão preventiva na Audiência de Custódia: Reforço de estereótipos sociais?. *Revista Direito GV*, v. 15, 2019.

LIMA, Renato Sérgio de. Atributos raciais no funcionamento do sistema de justiça criminal paulista. *São Paulo Perspec.*, v. 18, n. 1, p. 60–65, 2004.

MILANEZI, Jaciane. "Eu não vou parar por causa de uma raça": a coleta da raça/cor no SUS. *Blog DADOS*, 2020 [published 4 June 2020]. Available from: http://dados.iesp.uerj.br/coleta-da-raca-cor-no-sus/

MOREIRA, Adilson. *Racismo recreativo*. Pólen Produção Editorial LTDA, 2019.

MUNIZ, Jerônimo Oliveira. Preto no Branco? Mensuração, relevância e concordância classificatória no país da incerteza racial. *Dados – Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, v. 55, n. 1, p. 251-282, 2012

OSÓRIO, Rafael Guerreiro. *O sistema classificatório de cor ou raça do IBGE*. Brasília: IPEA, 2003.

PETRUCCELLI, José Luis. Raça, identidade, identificação: abordagem histórica conceitual. In: PETRUCCELLI, JOSÉ LUIS; SABOIA, ANA LUCIA (Org.). . *Características etnico-raciais da população:* classificações e identidades. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2013a.

PETRUCCELLI, José Luis. Autoidentificação, identidade étnico-racial e heteroclassificação. In: PETRUCCELLI, JOSÉ LUIS; SABOIA, ANA LUCIA (Org.). *Características etnico-raciais da população: classificações e identidades.* Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2013b.

PIZZA, Edith; ROSEMBERG, Fúlvia. *Cor nos censos brasileiros*. Revista USP, n. 40, p. 122-137, 1999.

RAMOS, Silvia; MUSUMECI, Leonarda. Elemento suspeito. Abordagem policial e discriminação na cidade do Rio de Janeiro. *Boletim Segurança e Cidadania*, n. 8, Nov. de 2005.

REIS, Daniely Roberta dos. *"Como a raça acontece":* uma análise da incriminação por tráfico em Belo Horizonte. Dissertação de mestrado. Universidade Federal de Minas Gerais, 2021.

RIBEIRO, Carlos Antonio Costa. *Cor e criminalidade:* estudo e análise da justiça no Rio de Janeiro, 1900-1930. Editora UFRJ, 1995.

RODRIGUES, Juliana. *Roubar e traficar em Belo Horizonte:* determinantes da articulação para distintos fluxos da justiça criminal. Tese (Doutorado em Sociologia) - Universidade Federal de Minas Gerais, 2021.

ROTH, Jennifer. *Race and the Brazilian Body*. University of california Press, 2016.

SANTOS, Boaventura de Sousa. Para uma sociologia das ausências e uma sociologia das emergências. *Revista crítica de ciências sociais*, n. 63, p. 237-280, 2002.

SCHWARCZ, Lilia Moritz. *Nem preto nem branco, muito pelo contrário:* cor e raça na sociabilidade brasileira. Editora Companhia das Letras, 2013.

SCHWARCZ, Lilia. Questão racial e etnicidade. *O que ler na ciência Social brasileira (1970-1995).* São Paulo: Sumaré/ANPOCS/CAPES, 1999.

SENKEVICS, Adriano Souza; MACHADO, Taís de Sant'Anna; OLIVEIRA, Adolfo Samuel. *A cor ou raça nas estatísticas educacionais: uma análise dos instrumentos de pesquisa do INEP*. Texto para discussão 41. INEP/MEC, 2016.

SILVEIRA, Leonardo Souza; TOMAS, Maria Carolina. Fluidez racial na Região Metropolitana de Belo Horizonte: características individuais e contexto local na construção da raça. *Revista Brasileira de Estudos de População*, v. 36, 2019.

SINHORETTO, Jacqueline et al. *Policiamento e relações raciais*: estudo comparado sobre formas contemporâneas de controle do crime. Rio de Janeiro: Contracapa, 2021.

VARGAS, Joana Domingues. *Fluxo do sistema de justiça criminal*. Crime, polícia e justiça no Brasil. São Paulo: Contexto, v. 1, p. 412-423, 2014.

VAZ SANT'ANNA, Lívia Maria Santana. As Comissões De Verificação e O Direito à (Dever De) Proteção Contra A Falsidade De Autodeclarações Raciais. In: DIAS, GLEIDSON RENATO MARTINS; TAVARES JR., PAULO ROBERTO FABER (Org.). *Heteroidentificação e cotas raciais:* dúvidas, metodologias e procedimentos. Canoas: IFRS, 2018.

WERNECK, Jurema. *Racismo Institucional:* uma abordagem conceitual. São Paulo: Geledés, 2013.

CAPÍTULO 9:

Contribuições dos sistemas nacionais de informação do setor saúde para os estudos sobre violências e acidentes

Edinilsa Ramos de Souza
Maria Cecília de Souza Minayo

Introdução

Neste capítulo são apresentados dois importantes aspectos da abordagem da violência e dos acidentes pelo setor saúde. O primeiro relata como o tema foi historicamente incluído no campo; o segundo apresenta os principais sistemas de informação a partir dos quais a área da saúde aborda as várias expressões de violência letal e não letal no Brasil.

O esforço para analisar registros de morbimortalidade é muito antigo (LAURENTI, 1991). O primeiro estudo estatístico de que se tem notícia é atribuído ao inglês John Graunt que, em 1662, compilou dados de mortalidade da população de Londres, a partir de registros paroquiais, classificando-os por sexo, idade, procedência da pessoa e a causa do falecimento. Graunt listou 83 causas de morte. De acordo com o desenvolvimento social da época, no quadro de morbimortalidade imperavam as doenças infecciosas que, junto com as consequências das violências, sempre foram os grandes desafios da área da saúde. Hoje as enfermidades crônicas passaram a ter preeminência em relação às enfermidades transmissíveis, porém as violências em suas mais variadas modalidades continuam a assolar o mundo.

Apesar de seu peso na morbimortalidade e de sua multicausalidade, a violência sempre ficou meio deslocada nos estudos da saúde desde a adoção oficial, em 1893, da Classificação Internacional de Doenças (CID) como instrumento estatístico para apresentar dados de mortalidade e de morbidade das populações dos países no mundo. Embora a CID venha sendo atualizada periodicamente e incorpore novas questões, nela as várias modalidades de violência são classificadas como "causas externas", uma expressão curiosa, de sentido restrito e operacional. Fortemente marcada por parâmetros biomédicos, essa categoria agrupa eventos que não derivam de doenças, mas que são atinentes a causas sociais. Ao falar de "causas externas" as estatísticas de saúde se referem às consequências das violências e dos acidentes que afetam a vida individual e coletiva, provocando mortes, lesões, traumas físicos e mentais e colocando novos problemas para o atendimento médico e social.

No campo reflexivo, o conceito de violência é muito mais amplo, abrangente e complexo do que o de causas externas, embora este constitua um dispositivo classificatório de alto valor. Enquanto esse conceito está integrado no universo biomédico, o primeiro tem historicidade, contexto social e multicausalidade, evidenciando a necessidade de uma atuação de prevenção e tratamento de base interdisciplinar, multiprofissional, intersetorial e socialmente engajada.

Apenas a partir dos anos 1960 o termo "violência" emergiu como área de conhecimento e de práticas do setor saúde por meio de estudos e práticas de prevenção de abusos e maus-tratos contra crianças (KEMPE et al., 1962), mulheres (HEISE, PITANGUY e GERMAIN, 1994) e idosos (BAKER,1975). Essas questões começaram a ser diagnosticadas, denunciadas e tratadas em vários países, dentre eles o Brasil (MINAYO et al., 2018), tendo o tema ganhado dimensões mais universais.

A entrada oficial da "violência" (e não das causas externas) na pauta da saúde do país ocorreu em 2001, quando o Ministério da Saúde (MS) promulgou a Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violência (PNRMAV), por meio da Portaria GM/MS Nº 737, de 16 de maio daquele ano (BRASIL, 2001). Isso aconteceu após a Assembleia Mundial da Organização Mundial de Saúde (OMS) de 1996 ter colocado a prevenção da violência como uma das cinco prioridades do setor (WHO, 1996). As agendas

oficiais nacional e internacional foram precedidas por um vasto conhecimento acumulado sobre o assunto no Brasil e no mundo, o que se constata na leitura do *Relatório Mundial sobre Violência e Saúde de 2002* (WHO, 2002). Desde então houve uma expansão de publicações sobre o tema. A produção brasileira foi objeto de três livros do Departamento de Estudos sobre Violência e Saúde Jorge Careli/CLAVES da Escola Nacional de Saúde Pública Sergio Arouca da Fundação Oswaldo Cruz (ENSP/Fiocruz). O primeiro ainda com poucas referências da área (1990); o segundo e o terceiro, respectivamente, organizados por Minayo e Souza (2003) e Minayo e Assis (2017). Os dois últimos trabalhos mostraram o enorme crescimento da reflexão do setor saúde sobre a violência, tanto teoricamente como na prática.

Dizer que o aumento da produção científica se deva ao aumento da violência seria temerário, mas é certo reconhecer que no país a consciência sobre direitos aumentou muito e segue em marcha. Tal constatação, entretanto, não se reflete com a mesma intensidade na implementação da política nacional e nas práticas e cuidados no Sistema Único de Saúde (SUS), como se constata neste estudo.

É importante ressaltar que o documento que consagra a PNRMAV coloca a violência e os acidentes como problemas que atingem a saúde dentro da filosofia do SUS e dentro dos marcos da promoção da saúde. Ou seja, como um problema humano que afeta a saúde e deve não só ser quantificado, mas ser objeto de atenção e de cuidado. É isso que dizem as diretrizes da política:

- promoção da adoção de comportamentos e de ambientes seguros e saudáveis;
- monitoramento da ocorrência de acidentes e de violências;
- sistematização, ampliação e consolidação do atendimento pré-hospitalar;
- assistência interdisciplinar e intersetorial às vítimas de acidentes e de violências;
- estruturação e consolidação do atendimento voltado à recuperação e à reabilitação;
- capacitação de recursos humanos; e
- apoio ao desenvolvimento de estudos e pesquisas.

A promoção da saúde e da paz é meta principal do processo de prevenção das violências e dos acidentes, funcionando como um parâmetro transversal que confere visibilidade aos fatores que colocam a vida da população em risco, particularmente as desigualdades e as diferenças entre necessidades dos territórios e das multiculturas do Brasil. Promover a saúde significa criar mecanismos que reduzam as situações de vulnerabilidade no acesso aos serviços, defendam a equidade, incorporem a participação e o controle social na gestão do SUS e trabalhem com projetos intersetoriais e multidisciplinares.

Após a publicação da Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências, diversas intervenções e atividades foram desenvolvidas pelo Ministério da Saúde. Importa esclarecer que, nos níveis locais, muitas ações vinham acontecendo e foram incorporadas às propostas do órgão, havendo uma estreita relação entre as iniciativas da sociedade e as do setor. Citam-se trabalhos de

várias organizações não governamentais (ONG) que atuavam contra a violência sofrida por crianças e adolescentes; ações de denúncia e proteção do movimento feminista a mulheres vítimas de abusos; e de prevenção de acidentes de trânsito. Aliás, é importante assinalar que a promulgação da PNRMAV precedeu o já mencionado relatório sobre violência e saúde da OMS, que é de 2002.

Essa política brasileira foi discutida por um grupo intersetorial convocado pela Secretaria de Políticas do Ministério da Saúde em 1998, sob a governança do sanitarista João Yunes e consolidada num seminário de dois dias que reuniu 70 profissionais envolvidos com o tema, das mais diferentes áreas. Houve uma demora de três anos até sua promulgação, o que se deveu às prioridades biomédicas que sempre dominaram o ministério, embora violências e acidentes no país ocupem o 2º ou 3º lugar no perfil da mortalidade nacional, desde a década de 1980, e ainda seja a primeira causa de óbito de jovens.

Na descrição que segue sobre os três principais sistemas de informação que incluem o tema aqui tratado, os dois primeiros regem-se pelos parâmetros biomédicos e incluem as causas externas. O último, o VIVA, acompanha a PNRMAV e inclui conceitos que paulatinamente vão sendo incorporados ao setor e por estudiosos que reconhecem não apenas as lesões e agravos que representam problemas estruturais e arraigados na cultura, mas os contextos e os direitos das vítimas já consagrados em leis e em normas de exercício da cidadania.

Enfim, é preciso dizer que atualmente os conceitos de "causas externas" e de "violência" fazem parte de forma combinada dos estudos e das práticas do setor saúde. O primeiro permite quantificar os eventos visíveis que causam lesões, traumas e mortes; o segundo analisa os contextos, as estruturas de dominação, a cultura que naturaliza as discriminações e os preconceitos, investindo em propostas setoriais, intersetoriais e multi-institucionais de superação.

Importância da Classificação Internacional de Doenças

A primeira CID foi aprovada pelo Instituto Internacional de Estatística em 1893 (LAURENTI, 1991) e sua décima revisão (CID-10) está vigente desde 1996. Em 2018, a 11ª revisão foi apresentada aos Estados-membros da OMS (WHO, 2018), aprovada e oficializada em maio de 2019 na 72º Assembleia da Organização Mundial de Saúde (WHO, 2019). Sua entrada em vigor está prevista para 2022.

A cada nova revisão a lista de problemas de saúde se amplia, não sem muitas controvérsias entre os especialistas do setor. Nessa 11ª, por exemplo, a transexualidade (objeto de tanta violência contra as pessoas com essa orientação) foi retirada do conceito de doença mental.

As categorias da CID permitem conhecer e registrar ampla variedade de sinais, sintomas, lesões e mortes. Sendo consensual entre os países-membros da OMS, permite padronizar informações e produzir comparação internacional dos dados e da situação sanitária, além de apoiar o conhecimento científico estratégico e indispensável para o planejamento de ações de melhoria das condições de saúde e da qualidade de vida (MELLO JORGE, LAURENTI e GOTLIEB, 2007).

A categoria "causas externas" abrange os eventos acidentais e as consequências da violência. A CID-10 destina-lhes: (1) o capítulo XIX, que se refere a lesões, envenenamentos e a algumas de suas consequências,

sob os códigos S00-T98, que permitem registrar os acidentes e as violências não letais; e (2) o capítulo XX, constituído pelos códigos V01-Y98, que se refere ao registro de morbidade e mortalidade por "causas externas". Como toda classificação é imperfeita, categorizar um evento como acidental ou violento, na prática, representa elevado grau de imprecisão pela dificuldade de determinar a acidentalidade ou a intencionalidade de uma ocorrência.

Em relação à versão anterior, a atual expandiu bastante o número de categorias para classificar a morbimortalidade, uma vez que detalhou melhor as circunstâncias dos eventos notificados. As 192 categorias da CID-9 deram lugar às 373 da CID-10. Em relação às causas externas, foi proposta uma caracterização e consequente qualificação das vítimas de lesões e mortes no trânsito, o que com certeza permitiu gerar informações importantes para a elaboração de programas de prevenção (MELLO JORGE, LAURENTI e GOTLIEB, 2010; LAURENTI, 1997).

Assim são tratadas as consequências da violência na CID-10, por meio de registros das seguintes causas de lesões e mortes: lesões autoprovocadas voluntariamente (X60-X84) – tentativa de suicídio e suicídio consumado; agressões (X85-Y09) – tentativa de homicídio e homicídio; eventos com intenção não determinada (Y10-Y34) – lesão ou morte por uma causa externa em que se desconhece se foi acidental ou intencionalmente infligida; e intervenções legais e operações de guerra (Y35-Y36) – lesões e mortes produzidas em conflitos com agentes do Estado.

Essas categorias informam sobre eventos violentos auto e heteroprovocados, tendo expressiva importância e significado para o conhecimento e a especificação de dados de internação e de mortalidade da população brasileira, como se mostra na Tabela 1. Destaca-se o grupo dos eventos com intenção não determinada, pois ele mostra a dificuldade, sobretudo dos institutos médico-legais (IML) do país, em esclarecer a causa básica do óbito (causa externa responsável pela lesão que provocou a morte). No entanto, essa instituição de segurança pública tem o dever, por lei, de atestar as lesões e mortes violentas.

Tabela 1: Internação hospitalar e mortalidade por causas violentas no Brasil.

Causas externas específicas	Internação hospitalar 2020			Mortalidade 2019		
	Masc.	Fem.	Total	Masc.	Fem.	Total
Lesões autoprovocadas voluntariamente	4.459	4.466	8.925	10.599	2.919	13.520
Agressões	37.603	7.124	44.727	40.231	3.728	44.033
Eventos com intenção não determinada	74.861	32.503	107.364	12.820	3.756	16.648
Intervenções legais e operações de guerra	75	44	119	1.461	9	1.470

Fonte: Datasus/MS

Os "Eventos com intenção não determinada" representaram 9% das 1.178.945 internações por causas externas, em 2020, e 12% das 142.800 mortes por essas causas, em 2019. Esse grupo subestima as demais categorias de causas externas específicas, como os homicídios, por exemplo. Na Tabela 1 chama atenção o fato de que as "Intervenções legais e operações de guerra" representaram 1.470 mortes provocadas por agentes do Estado e não se somam à classificação como homicídios que são. Por causa dessas duas imprecisões, alguns estudos têm somado mortes por agressão às duas categorias

referidas, ou seja, aos eventos com intenção não determinada e aos óbitos devidos à intervenção policial, denominando-as "vitimizações letais" (RIBEIRO e CANO, 2016) ou apenas agregando-as às agressões (CERQUEIRA e BUENO, 2020).

Sistemas de informação de acidentes e violências no Brasil

No país, destacam-se três grandes sistemas nacionais de informação que registram os eventos que causam danos e lesões à saúde e mortes. Cada um deles foi construído com distintos objetivos e em diferentes épocas. Eles são brevemente apresentados a seguir.

O ***Sistema de Informações sobre Mortalidade (SIM)*** foi implantado em 1975 e registra as mortes, a partir de um formulário único e padronizado para todo o território nacional, a "declaração de óbito" (DO). Antes dele havia mais de 40 modelos de DO, o que dificultava análises comparativas e ações de vigilância epidemiológica. O SIM, portanto, é um bem público, fruto da contribuição de pesquisadores e profissionais de saúde. Ele registra mais de um milhão de óbitos/ano e, paulatinamente, foi sendo aperfeiçoado e adotado em todo o país. Nas capitais, a abrangência dos dados é praticamente de 100%. Mas a cobertura nas regiões Norte e Nordeste ainda varia de 80% a 90%, o que se deve, dentre outros fatores, à precária rede de assistência à saúde e à existência de cemitérios clandestinos.

Os 142.800 óbitos por causas externas registrados no ano de 2019 perfazem 10,6% de todas as mortes ocorridas nesse ano. Cerca de 80% desses óbitos incidiram sobre a população masculina, sobretudo jovem.

Como dito, no Brasil há ainda bastante imprecisão quanto ao esclarecimento das mortes por causas externas, o que se pode observar nas proporções de "Eventos com intenção não determinada", categoria considerada indicadora de qualidade da informação. Essas falhas variam entre cidades, estados e regiões do país. Mas há fatores comuns e relevantes relacionados à má qualidade dos dados: (1) precário funcionamento dos IML e a inexistência desses institutos em algumas localidades; (2) preenchimento das DO por médicos-legistas informando apenas a natureza da lesão e não a circunstância que provocou o óbito; (3) deficiências na formação médica e dos técnicos para o registro adequado das mortes por acidentes e violências, mostrando o pouco valor dado à informação e ao correto preenchimento das DO para subsidiar a prevenção da violência; e (4) omissões de outros serviços, como hospitais e delegacias de polícia, ao não preencherem corretamente as guias de remoção de cadáveres e os boletins de ocorrência.

Assim, apesar da consolidação do SIM ter contribuído para o avanço no conhecimento das mortes em geral, e dos acidentes e violências em particular, ainda há questões cruciais a serem superadas. Por exemplo, a necessidade de aumentar a cobertura da mortalidade; ações para otimizar as notificações de nível local; e investimento na formação dos profissionais que lidam com os registros. Entre as questões mais cruciais hoje reconhecidas, nomeiam-se: o precário preenchimento da causa básica do óbito, de informações sobre a raça/cor, ocupação e nível de escolaridade da vítima (MELLO JORGE et al., 2010).

Com todo o avanço das tecnologias da informação, a disponibilidade dos dados ainda ocorre com defasagem de dois a três anos, o que se deve à demora na entrega das informações por parte dos entes

federados e, também, ao esforço de qualificar e melhorar o sistema. Para muitos, esse intervalo de tempo é considerado um ganho graças à Portaria 116/2009, que regulamentou prazos para envio dos dados do SIM ao nível central. Antes, a defasagem chegava a cinco anos, tornando as informações obsoletas e de pouca utilidade para a tomada de decisão.

O ***Sistema de Informações Hospitalares do SUS (SIH/SUS)*** foi implantado, em 1991, com o objetivo de remunerar internações em hospitais públicos e conveniados ao SUS. Ele se alimenta de informações provenientes da "Autorização de Internação Hospitalar" (AIH). Esse sistema cobre cerca de 80% da assistência hospitalar do país, o que representou pouco mais de 10,5 milhões de internações/ano em 2020. As causas externas foram responsáveis por 1.178.945 delas (11,2% do total).

O SIH/SUS permite o conhecimento das principais causas de adoecimento e de agravos que acometem a população do país, sendo suas principais vantagens a facilidade de acesso às bases de dados e a disponibilidade de informações de forma praticamente imediata ou em curto intervalo de defasagem. Tal agilidade se deve a seu objetivo principal: o pagamento por procedimentos realizados.

Por ter sido concebido para gerar informações referidas a pagamentos, no entanto, esse sistema possui várias limitações: (1) não contempla a totalidade das internações ocorridas, uma vez que não abrange a rede privada; (2) sua finalidade administrativa o torna suscetível a fraudes, como informações excessivas sobre procedimentos pelos quais o SUS paga mais caro; (3) permite inflar cobranças por intervenções não realizadas e promove a realização de exames desnecessários; e (4) apresenta sub-registro de atendimento na rede pública.

Quanto às causas externas, o SIH/SUS (1) apresenta diagnósticos imprecisos das tentativas de suicídio; (2) não inclui os casos de violência atendidos nas emergências ou nos prontos-socorros; (3) os registros são mal preenchidos, pois mesmo quando informam o diagnóstico primário, ou seja, a lesão, a fratura, por exemplo, não registram o que a provocou (como queda ou agressão); (4) incorre no preenchimento invertido das informações, colocando o diagnóstico secundário no local do diagnóstico primário; (5) costuma gerar múltiplos diagnósticos para uma mesma internação; e (6) por ter como unidade a internação e não o indivíduo, pode superestimar os dados epidemiológicos para o estudo de padrões de morbidade hospitalar.

Nas internações, de acordo com regras internacionais e com a Portaria SAS nº 141, de 13 de novembro de 1997, do Ministério da Saúde, para classificar as violências e os acidentes deve-se utilizar como diagnóstico principal o capítulo XIX da CID-10, que prioriza a lesão ou afecção responsável pela necessidade de tratamento do paciente, e acrescentar o diagnóstico secundário, baseado no capítulo XX da CID-10. Dessa forma se identifica e se tipifica o acidente ou a violência que causou a lesão (BRASIL, 1997).

Os problemas aqui mencionados apontam a necessidade de melhoria dos processos de construção dos registros dos prontuários para fins estatísticos. Pois, considerando-se a finalidade principal do SIH/SUS, conclui-se que os dados contidos nesse sistema são bastante enviesados. No caso das violências e acidentes, é importante investir num diálogo entre os registros gerados nas urgências e emergências; criar formas de inclusão de informações do setor privado; e promover a formação contínua dos profissionais de saúde quanto ao tema, para cuja notificação já existem regras e exemplos internacionais.

O ***Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA)***, do Ministério da Saúde, foi implantado por meio de dois componentes: o Inquérito de Acidentes e Violências e a Vigilância Contínua, que instaurou "serviços sentinelas" no âmbito do SUS, em 1º de agosto de 2006. O VIVA é respaldado pela Lei nº 8.069/1990, que oficializa o Estatuto da Criança e Adolescente (BRASIL, 1990); pelas leis 10.741, que estabelece o Estatuto do Idoso, e 10.778, que torna obrigatória a notificação de violência contra a mulher (BRASIL, 2003). Esses dispositivos legais conferem caráter compulsório aos registros das situações de violência envolvendo crianças, adolescentes, mulheres e idosos.

Os inquéritos são realizados em uma amostra de serviços de emergência e referência para o atendimento às vítimas de acidentes e violências. São desenvolvidos durante 30 dias consecutivos, geralmente nos meses de setembro ou de outubro. Iniciaram-se com a previsão de realização anual, mas passaram a ocorrer a cada dois anos, tendo ocorrido as duas versões mais recentes num intervalo de três anos. Foram realizados seis inquéritos relativos aos anos de 2006, 2007, 2009, 2011, 2014 e 2017. No ano de 2020 ele não aconteceu.

O componente de vigilância contínua foi implantado em serviços de referência para violências, em agosto de 2006, por meio do uso de uma "ficha de notificação/investigação de violência doméstica, sexual e outras violências". Em 2009 o sistema foi universalizado com a implantação do "módulo de violência" no Sistema de Informação de Agravos de Notificação (Sinan Net). Desde então todos os municípios têm a obrigatoriedade de notificar os casos suspeitos ou confirmados de violência nesse sistema. Pela natureza e objetivo do Sinan Net, que exige ação imediata, uma das suas vantagens é a disponibilidade quase imediata dos dados. Embora tenha abrangência nacional, sua cobertura depende das condições técnico-operacionais para detectar, notificar e investigar os casos de violência e acidentes previstos no sistema de vigilância epidemiológica existente em cada área geográfica do país (REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE NO BRASIL, 2008).

A título de exemplo, em 2014 o VIVA Inquérito envolveu 24 capitais, 11 municípios e o Distrito Federal. Foi realizado entre setembro e novembro desse ano e contou com 86 serviços sentinelas de urgência/emergência, quando foram registrados 55.950 atendimentos, dos quais 91,2% se deveram a acidentes e 8,8% resultaram de violências. As ocorrências mais frequentes foram quedas (32,8%), acidentes de transporte (23,3%), agressões (7,9%) e choque contra objeto ou pessoa (7,1%).

Tabela 2: Notificações ao Sinan Net segundo o tipo de violência. Brasil, 2009 a 2018.

Tipo de violência	Número	Variação %
Física	1.212.132	122,9
Psicológica	484.122	120,6
Sexual	253.158	90,4
Negligência	242.287	143,3
Tortura	50.367	117,8
Financeira	28.976	104,9
Trabalho infantil	5.733	155,9
Intervenção Legal	6.661	222,9
Tráfico Humano	1.206	78,5

Fonte: Sinan

Segundo Silva et al. (2017), as informações trazidas pelo sistema VIVA foram fundamentais para conhecimento das ocorrências violentas que chegam aos serviços de urgência e emergência. Isso porque os dois outros sistemas (SIH/SUS e Sinan) cobrem apenas as formas mais graves que chegam aos hospitais. Ainda segundo esses autores, o Brasil é um dos poucos países que possuem sistemas que permitem conhecer a morbidade hospitalar e ambulatorial por causas externas (WHO, 2001, 2014).

Embora o VIVA Inquérito seja criticado por não permitir a generalização dos seus achados nem possibilitar a estimativa de medidas de ocorrência de acidentes e violências em todo o país, seus defensores argumentam que a amostra que ele gera abrange as capitais brasileiras e os serviços sentinelas para urgência/emergência que se concentram nesses grandes municípios (LUZ et al., 2011). Ademais, os atendimentos feitos por tais serviços representam grande parte da demanda nas capitais. Assinala-se que 70% da população brasileira é usuária do SUS (IBGE, 2014). Além disso, o fluxo do atendimento às vítimas de acidentes e violências pelo sistema público determina que o Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU) (BRASIL, 2002a) deve primeiro encaminhá-las para as emergências e urgências públicas (BRASIL, 2002b).

O componente contínuo do VIVA, representado nos registros do Sinan Net, ganhou muito com sua universalização, mas não garantiu que os profissionais de saúde diagnosticassem a violência e realizassem a notificação. Mesmo que tenha havido investimentos na sensibilização, conscientização e formação dos profissionais para essa necessidade, vários fatores impedem a adesão às ações de vigilância. Entre eles, citam-se quatro situações. A primeira diz respeito à dificuldade de incorporação do tema da violência no conceito amplo de saúde, o que traz como consequência uma assistência dedicada apenas a minorar ou a curar lesões e traumas, por meio de tratamentos tópicos e descontínuos. O ideal seria que o conceito de prevenção dos agravos, de promoção de saúde e de reabilitação das vítimas estivesse sempre presente, tendo em vista que muitas pessoas resolvem seu problema tópico, mas depois retornam em situação pior.

A segunda dificuldade deve-se ao fato de os profissionais considerarem que eles próprios se expõem aos agressores quando realizam uma notificação, o que aumenta sua resistência em agir frente às vítimas de violência. Um terceiro obstáculo é o fato de os profissionais considerarem a ficha de notificação muito longa e de difícil preenchimento. Por fim, assinala-se a desvalorização cultural que historicamente acompanha o registro e a vigilância da realidade brasileira. Muitos profissionais de saúde menosprezam o processo que requer uma notificação porque o julgam uma perda de tempo e seus resultados, sem sentido para sua atividade cotidiana.

Considerações finais

Dos sistemas de informações sobre violências e acidentes no Brasil, o mais consolidado é o SIM, que continua sendo objeto de constante aperfeiçoamento. O SIH/SUS traz dados muito relevantes, mas com apenas 80% de abrangência. O mais frágil dos três é o VIVA, cujo tempo de criação é recente e, portanto, depende de um trabalho sistemático, persistente e continuado para adesão, formação e operacionalização por parte dos profissionais, numa área em que a lógica biomédica é a dominante. Por exemplo, o Ministério da Saúde, a partir de 2020, no Governo Bolsonaro e os vários ministros que ali o representaram, extinguiu do seu organograma a coordenação responsável pelo tema.

Apesar das falhas apontadas neste texto, destaca-se a importância dos referidos sistemas para o setor e para a sociedade. Todos os três vêm acompanhando a persistência das violências e dos acidentes, fenômenos que dizimam, lesionam e traumatizam vidas. E por meio deles é possível apresentar indicadores dos avanços e retrocessos das políticas públicas que tratam do bem-estar da população. Como lembra Hannah Arendt (2009), "a violência dramatiza causas", tornando incômodas as questões sociais que ela representa.

Do ponto de vista intersetorial e acadêmico, esses sistemas de informação, em particular o SIM, permitem o compartilhamento de dados e reflexões com outras áreas e constituem, hoje, os principais instrumentos utilizados por estudiosos da segurança pública, da sociologia, da economia e do serviço social, dentre outros, para análise da violência. Isso ocorre porque eles passam por processos de auditagem da qualidade e não apenas informam sobre a mortalidade e os problemas de saúde, mas porque servem de base para a ação.

Uma questão importante que o estudo sugere é a criação de uma espécie de fórum interagencial para compatibilizar os dados de diferentes setores que notificam violência. Em geral, a clareza dos conceitos que usam depende do setor e do órgão que os cria, registra, processa e analisa. Isso é relevante porque acidentes e homicídios são eventos que envolvem na elucidação e na notificação distintas instituições, cada uma delas trabalhando com significados, propósitos e nomenclaturas diversas. Por exemplo, as mortes por acidente de transporte terrestre, comumente denominadas "acidente de trânsito" no setor saúde, têm a conotação de "homicídio culposo" (óbito sem intenção de matar) nos setores da segurança pública. Eles não entram nas estatísticas de saúde como homicídio. Contudo, algumas dessas mortes por "acidente de trânsito" podem encobrir mortes violentas, como suicídios e homicídios, tendo em vista a dificuldade de se estabelecer a sua intencionalidade. Igualmente, os óbitos por homicídio considerados como "dolosos" pelos órgãos de segurança pública e da justiça eram também denominados "homicídios" na CID-9. Mas na CID-10, passaram a ser classificados como "agressões" que identificam as mortes com intenção de matar.

Com base no presente texto, considera-se necessário aprofundar a discussão sobre o aprimoramento da qualidade dos sistemas nacionais de informações quanto à sua cobertura, aos conceitos utilizados e ao treinamento dos profissionais responsáveis pelo preenchimento dos formulários em que os registros são feitos. Os estudos mostram que a qualidade dos dados começa nos conceitos que os fundamentam e vai desde o primeiro ato de notificação até as complexas operações de análise. Importa lembrar, ainda, que a coleta, a crítica, a correção, a sistematização e a disseminação dos dados precisam ser suficientemente ágeis para que eles sirvam a um dos propósitos para os quais são gerados: subsidiar políticas públicas que melhorem a qualidade de vida da população brasileira e sirvam para promover a paz.

Referências

ARENDT, H. *Sobre a violência*. Rio de Janeiro: Editora Civilização Brasileira, 2009.

BAKER, A.A. Granny Battering. *Modern Geriatrics,* v.5, p. 20-24,1975.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Política Nacional de Redução da Morbimortalidade por Acidentes e Violências* (PNRMAV). Portaria GM/MS Nº 737 de 16 de maio de 2001.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Portaria 116, de 11 de fevereiro de 2009, regulamenta a coleta de dados, fluxo e periodicidade de envio das informações sobre óbitos e nascidos vivos para os Sistemas de Informações em Saúde*. Brasilia: MS, 2009.

BRASIL. Ministério da Saúde. *Sistema Viva de Notificação de Acidentes e Violências*. Brasília: Editora do Ministério de Saúde, 2006.

BRASIL, 1997. *Portaria SAS/MS, nº 141, de 13 de novembro de 1997: sobre o preenchimento de Autorização de Internação Hospitalar - AIH, em casos de quadro compatível com causas externas.* Brasília: Ministério da Saúde, 1997.

BRASIL. *Portaria nº 2.048, 5 de novembro de 2002, regulamenta o funcionamento técnico dos sistemas de urgências e emergências.* Brasília: Ministério da Saúde, 2002a .

BRASIL. *Portaria nº 1.010, de 21 de maio de 2012, redefine as diretrizes para a implantação do Serviço de Atendimento Móvel de Urgência (SAMU 192) e sua Central da Rede de Atenção às Urgências*. Brasília: Ministério da Saúde, 2002b.

BRASIL. Presidência da República. *Estatuto da Criança e do Adolescente*. Lei nº 8.069 de 1990. Brasília, 1990.

BRASIL. Presidência da República. *Estatuto do Idoso. Lei nº 10.741 de 2003.* Brasília, 2003.

BRASIL. Presidência da República. *Lei nº 10.778 de 2003 que torna obrigatória a notificação de violência contra a mulher*. Brasília, 2003.

CERQUEIRA, D.; BUENO, S (coord.). *Atlas da Violência*. São Paulo: IPEA/Forum de Segurança pública, 2020.

HEISE, L.L, PITANGUY, J, GERMAIN, A. Violence *against women:* the hidden health burden. Discussion Paper no. 255. Washington, DC: World Bank, 1994.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. *Pesquisa Nacional de Saúde 2013:* percepção do estado de saúde, estilos de vida e doenças crônicas: Brasil, Grandes Regiões e Unidades da Federação. Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

KEMPE, C.H; SILVERMAN, F.N; STEELE, B.F; DROEGEMUELLER, W; SILVER, H.K. The battered child syndrome. *JAMA*, Chicago, v.181.p.17-24,1962.

LAURENTI, R. Acidentes e violências, lesões e envenenamentos e a 10ª revisão da Classificação Internacional de Doenças. *Revista de Saúde Pública*, São Paulo, v.31, Suplemento 4, p. 55-58, 1997.

LAURENTI, R. Análise da informação em saúde: 1893-1993, cem anos da Classificação Internacional de Doenças. *Revista de Saúde Pública,* São Paulo, v.25, n.6, p. 407-17,1991.

LUZ TCB, MALTA DC, SÁ NNB, SILVA MMA, LIMA-COSTA MF. Violências e acidentes entre adultos mais velhos em comparação aos mais jovens: evidências do Sistema de Vigilância de Violências e Acidentes (VIVA), Brasil. *Cadernos de Saúde Pública*, Rio de Janeiro, v.27, n.11, p.2135-42, 2011.

MELLO JORGE, M.H; LAURENTI, R.; GOTLIEB, S. L. D. Análise da qualidade das estatísticas vitais brasileiras: a experiência da implantação do SIM e do SINASC. *Ciência e Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro, v. 12, n.3, p. 643-654, 2007.

MELLO JORGE, MH, LAURENTI, R, GOTLIEB, SLD. Avaliação dos Sistemas de Informação em Saúde no Brasil. *Cadernos de Saúde Coletiva*, São Paulo, v. 18, n.1, p. 07 - 18, 2010.

MINAYO, M.C.S, SOUZA, E.R.(orgs).. *Violência sob o olhar da saúde: a infrapolítica da contemporaneidade brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2003.

MINAYO, M.C.S; SOUZA, E.R; ASSIS, S.G.(orgs). *Bibliografia comentada da produção científica brasileira sobre violência e saúde*. Rio de Janeiro: Panorama ENSP, 1990.

MINAYO, M.C.S; SOUZA, E.R; SILVA, M.M.A; ASSIS, S.G. (orgs). Institucionalização do tema da violência no SUS: avanços e desafios. *Ciência & Saúde Coletiva*, Rio de Janeiro,Rio de Janeiro, v.23, n.6, p. 2007-2016, 2018.

MINAYO, MCS; ASSIS, S.G.A. (orgs). *Novas e velhas faces da violência no Século XXI:* visão da literatura brasileira do campo da saúde. Rio de Janeiro: Editora Fiocruz, 2017.

REDE INTERAGENCIAL DE INFORMAÇÕES PARA A SAÚDE NO BRASIL (RIPSA). *Conceitos e aplicações*. 2. ed. Brasília: Organização Pan Americana da Saúde, 2008.

RIBEIRO, E; CANO, I. Vitimização letal e desigualdade no Brasil: evidências em nível municipal. *Civitas - Revista de Ciências Sociais*, Rio Grande do Sul v.16, n.2, p. 285-305, 2016.

SILVA, M. M. A. ; MASCARENHAS, M.D.M.; LIMA, C.M.; MALTA, D.C.; MONTEIRO, E.A.; FREITAS, M.G.; MELO, A.C.M.; BAHIA, C.A.; BERNAL, B.T.I. Perfil do Inquérito de Violências e Acidentes em Serviços Sentinela de Urgência e Emergência. *Epidemiologia e Serviços de Saúde*, São Paulo, v.26, n.1, p.183-194, 2017.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *Global status report on violence prevention 2014.* Geneva: World Health Organization; 2014.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *Injury surveillance guidelines*. Geneva: World Health Organization; 2001.

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *World Health Assembly:* Prevention of violence: public health priority. Genève: WHO, 1996. (WHA 49,25).

WORLD HEALTH ORGANIZATION (WHO). *World report on violence and health.* Genève: WHO, 2002.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. *72ª. World Health Assembly*. WHO,2019.

WORLD HEALTH ORGANIZATION. International Statistical Classification of Diseases and Related Health Problems (ICD). *WHO releases new International Classification of Diseases (ICD 11)*. Genève: WHO, 2018.

CAPÍTULO 10:

Inteligência artificial na segurança pública: conceitos, perspectivas e desafios

Vasco Furtado

Introdução

Com a crescente digitalização de dados os órgãos de segurança tiveram de recorrer às ferramentas computacionais para desenvolver ações preventivas e repressivas. As polícias passaram a acumular dados de natureza variada, que se avolumaram rapidamente. Hoje, é difícil pensar o policiamento ostensivo sem o uso de tecnologia da informação para mapeamento criminal usando geoprocessamento, por exemplo. Investigações criminais passaram a explorar dados digitalizados de suspeitos de crimes e de seus vínculos com outras pessoas e com bens móveis e imóveis.

No Brasil, embora rápida e intensa, a digitalização não se espalhou de forma uniforme, em especial pelas carências de políticas de capacitação dos operadores de segurança para o adequado tratamento de dados e informações. Essas carências produzem o sentimento, comum nas grandes organizações contemporâneas, de que os dados não são transformados em conhecimento.

Esse contexto se desenrola em paralelo ao amadurecimento e à popularização da inteligência artificial (IA), que manipula dados ditos não estruturados, como imagens, vídeos, áudios e textos. Além disso, uma de suas subáreas mais demandadas é a de aprendizagem automática, que fornece ao computador, por meio de algoritmos, a capacidade de generalizar conceitos e identificar padrões a partir de casos. Dessa forma, a além de apoiar a tomada de decisão, como os sistemas de informação tradicionais fazem, a inteligência artificial se alia às pessoas na produção de conhecimento e, em última instância, a decidir por ela mesmo.

Neste capítulo conceitos básicos da IA são descritos, assim como os desafios e as oportunidades que se abrem com o uso dessa tecnologia na segurança pública. Além disso, é discutido o seu uso responsável para que eventuais prejuízos não se sobreponham aos benefícios que dela podem advir.

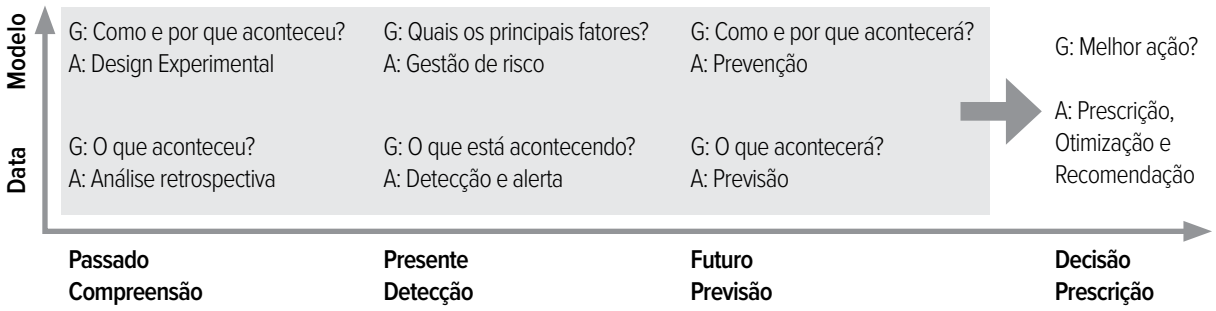
Na seção 2 deste texto é feita uma introdução à ciência dos dados e inteligência artificial, com ênfase em duas subáreas nas quais ela mais tem sido aplicada na segurança: aprendizagem automática a partir de casos e simulação multiagente. Na seção 3 é debatido o uso de tecnologia da informação na segurança pública e como dados estruturados têm sido usados pelas polícias em sistemas de informação tradicionais. A sessão 4 traz exemplos de uso e modos de diálogo entre IA e sistemas existentes antes da emergência dessa tecnologia. Por fim, é feita uma discussão sobre o uso responsável da inteligência artificial para mitigar riscos.

CONCEITOS BÁSICOS

Ciência dos dados

A ciência de dados é um novo campo interdisciplinar que sintetiza e se baseia em estatística, informática, computação, comunicação, gestão e sociologia para estudar dados e seus ambientes, incluindo domínios e outros aspectos contextuais (humanos, organizacionais e sociais), a fim de transformar dados em percepções e decisões (CAO, 2017).

Figura 1: Dados referentes ao passado, presente e futuro podem ser explorados com o intuito de compreender um fenômeno e apoiar ou mesmo tomar decisões.



Fonte: Adaptado de Cao (2017)

Num plano cartesiano, a Figura 1 mostra como a transformação de dados em *insights* pode se dar em diferentes etapas. O eixo horizontal divide os dados no tempo (passado, presente e futuro), permitindo, concomitantemente, compreender fenômenos, detectar a ocorrência de eventos e fazer previsões. Tudo isso se relaciona com o processo de tomada de decisão. O eixo vertical divide-se em dados e modelos.

A relação entre os dois eixos é feita em termos de perguntas que definem objetivos (G) a serem atingidos com os respectivos enfoques (A).

- Dados anteriores apoiam análises retrospectivas sobre "o que aconteceu" para embasar análises empíricas que expliquem "como e por que aconteceu".

- Dados presentes são usados para explorar "o que está acontecendo", para gerar *insights* sobre "como e por que isso acontece". Pode-se gerar alertas acerca de eventos suspeitos, bem como grupos ou padrões interessantes descobertos nos dados e negócios.

- Dados futuros apoiam análise preditiva para investigar "o que acontecerá" e para modelar "como e por que isso acontecerá", estimando a ocorrência de eventos futuros, tendências e padrões.

- A tomada de decisão se faz a partir de análises prescritivas que respondem "qual a melhor ação a ser tomada", com base nas descobertas feitas com dados passados, presentes ou futuros. Visa-se a gerenciar de forma ativa e otimizada os problemas identificados, fazendo recomendações ótimas e intervenções acionáveis.

A ciência de dados usa fortemente as técnicas de IA como abordagem para apoiar esse caminho dos dados até a tomada de decisão.

Inteligência artificial

IA é entendida como o estudo de agentes inteligentes (RUSSEL e NORVIG, 2020), que são quaisquer dispositivos que percebem seu ambiente e executam ações em busca de maximizar a chance de atingir seus objetivos. As duas características mais importantes de um agente inteligente são a autonomia e

a aprendizagem. É a primeira caracteristica que faz com o agente se adapte ao ambiente, inclusive mudando seus próprios objetivos.

Já a aprendizagem, subárea da inteligência artificial que mais avançou nos últimos anos, destina-se a desenvolver programas de computador que permitam adquirir automática e autonomamente conhecimento. Essa aquisição de conhecimento se dá basicamente pela capacidade da máquina de generalizar conceitos a partir de casos. Isso se popularizou, sobretudo, com o advento das redes neurais artificiais de múltiplas camadas (*deep learning*, em inglês), que aumentaram o poder do aprendizado da máquina a partir de dados não estruturados, como áudios, vídeos, imagens e texto. Nesse contexto, a aprendizagem consiste na realização de tarefas de reconhecimento de objetos em imagens, de pessoas a partir da voz e da face e de compreensão de textos escritos em língua natural. Os avanços são significativos e fazem com que máquinas tenham, nessas tarefas e em outras similares, acurácia comparável, e por vezes superiores, a das pessoas.

Os sistemas multiagentes (FERBER, 1999) compreendem outra subárea da IA fortemente usada na segurança pública. Neles, agentes (inteligentes ou não) interagem entre si em um ambiente (em geral, um mapa digital representando o espaço urbano) de forma a simular fenômenos sociais, como a ocorrência de crimes. Sistemas de simulação multiagentes de crimes (SSMC) têm sido explorados pela academia e empresas. Via de regra, os SSMC baseiam-se na teoria da atividade rotineira (RAT) (COHEN e FELSON, 1979), que defende que, para que um ato criminoso ocorra, três elementos devem coexistir. São eles: um ofensor motivado; um alvo adequado (um objeto ou pessoa que pode ser atacada); e a ausência de guardiões responsáveis pelas ações preventivas. A maioria dos modelos multiagentes de crime microssocial, portanto, é baseada em três tipos de agentes.

- **Agressor** – Ele se desloca no ambiente físico simulado em busca de maximizar seus objetivos e função de utilidade (cometer crimes). A seleção do alvo é tipicamente probabilística, com base em fatores como vulnerabilidade, distância entre ambos e experiência de quem agride. A decisão de cometer ou não um crime é tomada com base na existência ou não de guardiões dentro do raio de visão do ofensor, cujo comportamento pode ser modelado por um componente de aprendizagem que explora a vivência dele próprio, bem como por informações provenientes de outros agentes ofensores (FURTADO et al., 2008; XUE e BROWN, 2006).

- **Guardião** – Pode ter uma rota de certo tamanho pela qual visita alvos a serem protegidos. Os guardiões podem demonstrar comportamento determinístico ou estocástico. O determinístico sempre se moverá para uma rota de patrulha em um ritmo e cadência predefinidos; o estocástico decide suas rotas com base em probabilidades, podendo ou não conservar posição e cadências específicas. Os guardiões são normalmente modelados a partir de dados reais, uma vez que estes estão disponíveis e são conhecidos pelas instituições policiais. Encontrar boas rotas, entretanto, pode ser uma meta importante para entender o impacto do patrulhamento policial na prevenção ou redução do crime (REIS et al, 2006).

- **Alvo** – Pode ser fixo, como estabelecimentos comerciais, farmácias e bancos, ou móvel, como pessoas que se deslocam pelo ambiente. A maioria dos SSMC simula alvos fixos (MELO et al., 2006; LIANG et al., 2001) por serem mais simples de representar.

Tecnologia da informação na segurança pública

Dados sobre segurança pública são produzidos e tratados por sistemas de informação (SI) nas três esferas de poder. No nível federal ressaltam-se aqueles que condensam as informações vindas dos estados sobre crimes e recursos humanos (por exemplo, contingente policial, bases criminais) e materiais (como armas). Tem-se, ainda, os que apoiam as ações das polícias federais (PF e PRF) e, por fim, aqueles que tratam dados biométricos de impressões digitais, íris e faces.

É no âmbito estadual que se concentram os SI que mais produzem dados sobre segurança. Nessa esfera, os operadores de segurança usam esses sistemas para coletar e tratar dados para impedir que um crime ocorra ou, caso ele tenha ocorrido, identificar, aprender e punir os seus responsáveis. Os principais sistemas de informação são:

- de apoio aos centros integrados de operações de segurança, através de mapeamento criminal e otimização do atendimento de emergência;
- de apoio às atividades de polícia judiciária para registro de ocorrências policiais e à investigação de crimes. Incluem-se aqui os SI usados pelos setores de inteligência para obter, por exemplo, informações de vínculos entre pessoas que subsidiem as investigações;
- de apoio às atividades técnico-científicas para tratamento das informações relativas às identificações civis, criminais e de medicina-legal, como as bases biométricas de impressões digitais, DNA e imagens de face; e
- de apoio às corregedorias dos órgãos de polícia para tratamento de informações relativas ao acompanhamento e à avaliação dos procedimentos realizados pelos órgãos de segurança.

No nível municipal, além de informações sobre policiamento e ocorrências de crimes advindas das guardas municipais, produz-se muito sobre o ambiente em que a segurança atua. Independente da esfera, todos esses sistemas tratam dados estruturados. Assume-se que eles são previamente modelados em variáveis ou campos de um banco e, posteriormente, coletados através do preenchimento desses campos.

A efetividade e a eficácia desses sistemas dependem, dentre outros fatores, da tecnologia empregada, qualidade da coleta (preenchimento correto dos campos) e capacidade de apropriação dos atores dos dados e sua transformação em informação e conhecimento. As polícias brasileiras apresentam deficiências em cada um desses aspectos, especialmente no que tange à capacidade de se apropriar dos dados e transformá-los em conhecimento útil para suas tarefas. Isso se deve em grande parte ao déficit na capacitação de pessoal. A inteligência artificial pode se tornar instrumento importante para reduzir essas deficiências.

IA na segurança pública

Com a proliferação de sensores como câmeras, alarmes e objetos ligados à internet das coisas (IoT), é provável que a acumulação de grandes volumes de dados digitais persista. Em consequência, a segurança

pública se tornará fortemente dependente da inteligência artificial, em particular, e da ciência de dados de uma forma geral. Em muitos casos, já existem dados para os policiais capturarem e avaliarem todas as evidências relevantes de um crime.

Apesar da maioria dos sistemas de informação na segurança pública se caracterizar pelo uso de informações estruturadas e previamente formatadas em bancos de dados, como descrito na seção 3, o crescimento de dados em formatos não estruturados se dá de forma acentuada. Um exemplo disso são as imagens de vídeo capturadas por câmeras de monitoramento instaladas em pontos de interesse em algumas cidades, e mesmo aquelas instaladas na vestimenta e/ou viatura dos policiais. Será cada vez mais comum registrar também imagens e sons do cotidiano. O reconhecimento de armas de fogo, carros ou pessoas em uma determinada cena será tarefa das máquinas devido à larga escala de dados.

Pode-se definir quatro categorias de tarefas desenvolvidas pela IA para a segurança pública (esquematicamente ilustradas na Figura 2): 1) **previsão** e **análise**, 2) **reconhecimento** de padrões, 3) **exploração** de possibilidades e simulações e 4) **comunicação** e **recuperação** inteligente de informação. Não há um limite rígido entre essas categorias, e outras formas de classificação podem ser consideradas.

Figura 2: Quatro categorias de casos de uso da IA na segurança.

Fonte: Elaborado pelo autor

A complexidade das tarefas e a autonomia dos agentes que as desenvolvem são, também, perspectivas que ajudam a compreender como a inteligência artificial pode atuar na segurança. A realização de reconhecimento de objetos em cenas, por exemplo, tornou-se de baixa complexidade tecnológica e pode ser executada por operadores que somente reconhecem o objeto, deixando com as pessoas a decisão de atuar. Por outro lado, tarefas de exploração de ambientes com uso de robôs e/ou drônes requerem autonomia dos agentes para atuar, por exemplo, desarmando um explosivo.

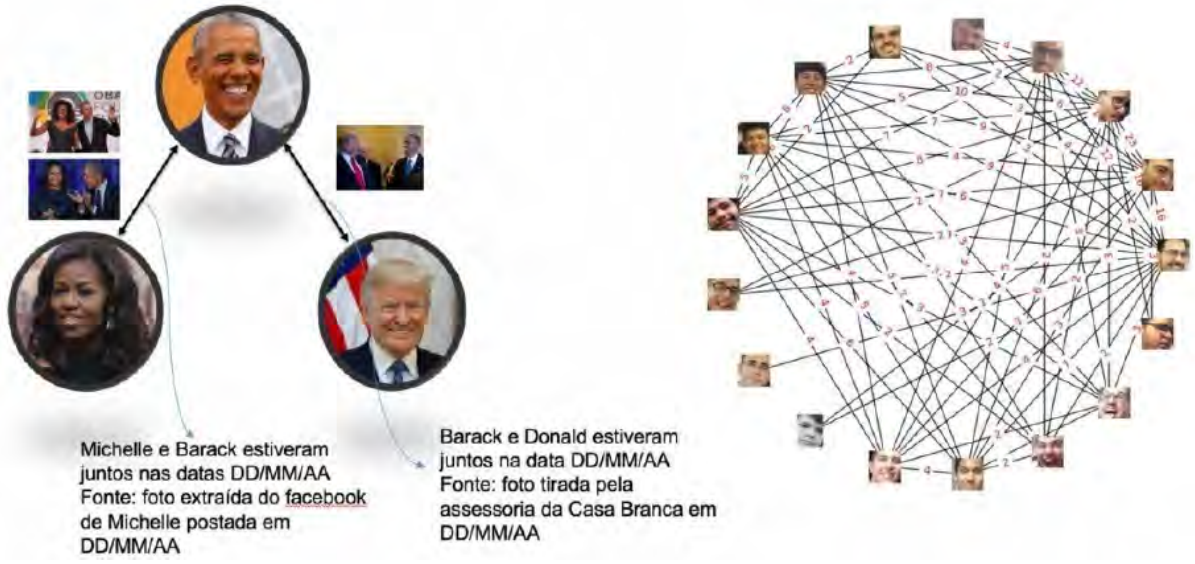
Quanto maior o grau de complexidade do sistema e mais caótico o ambiente no qual o sistema deve operar, mais desafiador será o desenvolvimento, o protótipo e a integração do sistema na segurança pública.

Reconhecimento de padrões em imagens da biometria ao monitoramento de rostos: o salto para a larga escala

As tarefas de reconhecimento de padrões são as que mais avançaram no estado da arte da inteligência artificial. Embora o reconhecimento de padrões biométricos não seja novidade na área da segurança pública (e.g. reconhecimento de impressões digitais na identificação criminal), essas tecnologias eram caras e dominadas por poucas empresas. A IA veio popularizar e diversificar o reconhecimento de padrões. A tecnologia de reconhecimento de rostos humanos, por exemplo, apoia os operadores de polícia a identificar suspeitos e procurados. Com ela ficou possível identificar pessoas com consultas a bases de fotos e vídeos como, as de presidiários e de identificação criminal e civil. Os catálogos de fotos guardados nas delegacias de polícia vão gradativamente sendo substituídos por bases de dados digitais armazenadas na nuvem computacional. Em várias polícias brasileiras a montagem das bases de fotos começou a ser feita há cerca de vinte anos. Com a inteligência artificial pode-se agora, efetivamente, explorar esses recursos muitas vezes subutilizado.

O reconhecimento de áudio também avançou recentemente e, como os áudios de diálogos via aplicativos de mensagem e redes sociais (e.g. WhatsApp) se popularizou, pode-se agora descobrir interlocutores por por meio dessa tecnologia. A criação de bases de áudios passou a ser importante tanto quanto as de fotografias. O reconhecimento automático de pessoas através de áudio e vídeo permite, ainda, a criação de uma base de vínculos que se torna instrumento essencial para as atividades de inteligência e investigação. Fotos que envolvem duas pessoas, por exemplo, são indicadores de que elas estiveram juntas no mesmo local e numa certa data (a Figura 3 dá um exemplo de como isso pode ser feito). A capacidade de fazer a criação automática de vínculos em grande escala a partir de muitas fotos resulta em bases de vínculos gigantescas, que também precisam de técnicas específicas de exploração.

Figura 3: Exemplo de como uma base de vínculos pode ser construída a partir da análise de imagens e reconhecimento automático de pessoas.



Fonte: Elaborado pelo autor

Previsão (ocorrência de crimes, possibilidade de reincidência) – Policiamento preditivo

O crime depende, direta ou indiretamente, de uma série de fatores ambientais e sociais, que vão desde os níveis de concentração da riqueza até a organização urbana. A natureza altamente interconectada desse sistema atrai a atenção de criminólogos, sociólogos e engenheiros de software para o desenvolvimento de modelos de simulação multiagentes. Estes, devido a características inerentes dos agentes (por exemplo, autonomia, sociabilidade e proatividade), podem ter poder explicativo e mesmo preditivo.

A simulação de crime baseada em multiagente permite criar cenários para exploração de alternativas e tomadas de decisão. Há sistemas desse tipo, por exemplo, para simular treinamento de alocação de policiais (FURTADO e VASCONCELOS, 2006), tomar decisões sobre a alocação das patrulhas e auxiliar na identificação da ocorrência de crimes e migrações prováveis (*predictive policing*, em inglês).

Recuperação da informação e comunicação inteligente

A digitalização de textos também ocorreu de forma acelerada. As organizações públicas e privadas digitalizam documentos como contratos e registros oficiais. Além disso, existe uma grande quantidade de textos em forma de diálogos vindos das redes sociais, aplicativos de mensagem e servidores de correio eletrônico. Explorar evidências textuais em meios digitais requer métodos de inteligência artificial. Por exemplo, um telefone celular apreendido numa investigação é fonte importante de evidências textuais digitais, como conversas, documentos e fotos de documentos.

A aplicação mais comum e útil da IA na exploração de textos é a recuperação semântica de informações. Trata-se da busca de um ou mais termos em um texto considerando o(s) significado)s) do(s) termo(s). É o que ocorre ao se buscar, em uma base de inquéritos, todos aqueles em que um “Rui Barbosa” foi vítima. Assim, um sistema guiado por inteligência artificial deve recuperar exclusivamente esses casos e não aqueles inquéritos nos quais “Rui Babosa” se refere exclusivamente a uma avenida ou testemunha. Ou seja, o sistema reconhece a semântica ou papel do termo. Recuperação de informações com base na semântica do termo pode servir ainda para buscar as provas dentro de um processo criminal ou as razões da decisão de um juiz.

Além da inteligência para recuperar textos, a interação com máquinas por meio de voz é outra tecnologia útil para a segurança pública. Os assistentes virtuais de voz, como Alexa, Siri e Google Assistant, têm mostrado o poder da IA para incrementar o diálogo humano-computador por voz. Conversar com máquinas pode livrar o policial de rua da interação pessoal, por meio de teclados, os quais carecem de ergonomia, se considerarmos os ambientes hostis em que o policiamento ocorre. A interação por áudio usando inteligência artificial não se resume a substituir a digitação de texto. Os assistentes virtuais podem, da mesma forma que os sistemas que compreendem a semântica dos textos, compreender o áudio a fim de interpretá-lo e tomar decisões. Pedidos de ajudas, em situações críticas, por exemplo, tenderão a ser interpretados por agentes inteligentes.

Finalmente, pode-se relacionar ainda os benefícios da IA por meio da voz nas tarefas de transcrição de depoimentos ou outras declarações feitas oralmente. Isso aliviará sobremaneira as atividades de transcrição que, hoje, ainda são feitas por pessoas.

Exploração

A robótica é outra área da inteligência artificial que possui importantes insumos aos operadores de segurança. Robôs exploradores podem investigar a presença de explosivos em ambientes físicos, por exemplo. Além disso, as tarefas de monitoramento com câmeras de vídeo podem ganhar mobilidade, caso estejam instaladas em robôs que se desloquem no espaço físico. Esse deslocamento pode ser feito por via área, com drônes e outros tipos de aeronaves não tripuladas.

A exploração inteligente de um espaço virtual pode, de forma análoga ao espaço físico, ocorrer no mundo cibernético. Robôs de software podem navegar por bancos de dados, procurando identificar neles pessoas através de seus vínculos, e realizar inferências complexas, que podem ser feitas com a ligação de várias fontes de dados. E isso permitirá a investigação de crimes como lavagem de dinheiro e enriquecimento ilícito.

A adoção das tecnologias categorizadas acima difere país a país, pois são apropriadas pelas polícias em velocidades diferentes. Em uma série de estudos, a Organização das Nações Unidas (ONU), por meio do Instituto de Pesquisa sobre Crime e Justiça Interregional, mostrou exemplos de atividades em diversos estágios para cada uma das categorias supramencionadas (UNICRI, 2019, 2020).

De forma geral, essas atividades vêm sendo adotadas com mais frequência em situações reais, como reconhecimento de placas e de pessoas. Boa parte das outras tecnologias, no entanto, já está sendo aplicada em protótipos ou em fase de avaliação. Via de regra, a apropriação pelas instituições de segurança ocorre logo depois que a tecnologia se apresenta madura. No Brasil, a adoção de IA pela segurança pública segue uma trajetória variável sem que haja uma coordenação centralizada. Os estados avançam de acordo com o "apetite" à inovação, inclusive de risco de cada governo. No âmbito do Judiciário, iniciativas de padronização e de normatizações para o uso responsável começam a ser apresentadas pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ).

A necessidade de governança

Os avanços tecnológicos que ocorrem nas áreas de inteligência artificial podem ter muitos efeitos positivos para a segurança pública, como já descrito. Essas tecnologias, no entanto, são apenas ferramentas, e uma ferramenta é tão boa quanto seu usuário. Nas mãos de criminosos ou grupos terroristas, por exemplo, a IA pode representar novas ameaças – digitais, físicas ou mesmo políticas. Assim, à medida que essas tecnologias se tornam mais avançadas e mais amplamente disponíveis, o potencial para aplicação por agências de segurança ou uso indevido por criminosos tende a aumentar.

Um aspecto essencial a ser observado diz respeito ao fato de que esse sistema depende fortemente de dados qualificados para desenvolver suas tarefas. A máxima "*garbage in, garbage out*" (lixo que entra é lixo

que sai) nunca foi tão apropriada. Máquinas aprendem a partir de casos. Se estes forem de má qualidade, demonstrando, por exemplo, um viés preconceituoso, o aprendizado será igualmente enviesado. O diálogo entre os dados coletados pelos sistemas tradicionais de informação em funcionamento nas polícias e as novas técnicas de inteligência artificial precisa ser feito com muito cuidado e responsabilidade, para que vieses que porventura venham a existir não sejam refletidos e mesmo ampliados pelas novas tecnologias.

Independentemente da técnica usada, a inteligência artificial é uma ferramenta de apoio e sua introdução nas forças de segurança não deve exigir de todos um conhecimento refinado dos aspectos técnicos. Alguns chegam a comparar a sua introdução nas polícias, hoje, com a dos carros como instrumento de trabalho no começo do século XX, quando uma força predominantemente movida a cavalos foi substituída por uma que dependia fortemente de automóveis. Isso não fez com que os operadores de segurança tivessem de entender intimamente da mecânica e engenharia automobilística para obter sua utilidade. No caso da segurança, tudo o que era necessário era entender como isso poderia aumentar os esforços de combate ao crime e mudar a forma como os criminosos operavam. Tal analogia não é totalmente precisa, pois as nuances que envolvem o uso da IA podem provocar impacto sobre direitos humanos, como violação de privacidade e discriminação. Na verdade, à medida que o seu uso pelo setor torna-se mais difundido em toda a sociedade, fica cada vez mais importante garantir que o emprego dessas tecnologias seja ético.

O que é "ética", no entanto, é uma questão complexa e depende muito da noção de "certo e errado", que pode diferir de acordo com subscrições filosóficas ou variações contextuais. Parte do desafio de decifrar o uso ético da inteligência artificial é, ao se buscar proteger a comunidade e seus cidadãos de danos, garantir o equilíbrio entre segurança e privacidade. A aplicação da lei, ao mesmo tempo, não está desconectada da comunidade ou de seus cidadãos. Significa dizer que, caso os operadores de segurança, máquinas ou humanos, ultrapassem seus limites por meio de uma alegada conduta ou ação antiética, eles podem ser responsabilizados pelos cidadãos a quem servem. Consequentemente, a segurança pública deve considerar cuidadosamente a IA, em particular no que diz respeito à colocação de sensores e ao uso dos dados coletados.

Para respeitar os direitos fundamentais dos cidadãos e evitar abusos, sua utilização na segurança deve ser pautada pela:

- equidade – não deve violar direitos, como o direito ao devido processo, presunção de inocência, liberdade de expressão e não discriminação;
- prestação de contas – uma cultura deve ser estabelecida em nível institucional;
- transparência – o caminho percorrido pelo sistema para chegar a uma determinada conclusão ou decisão não deve ser uma "caixa preta"; e
- explicação – as decisões e ações de um sistema devem ser compreensíveis para os usuários humanos.

Para minimizar o risco de que o uso desses sistemas possa legalmente resultar em uma violação dos direitos fundamentais do cidadão, uma série de entidades (IEEE, CE, LPGD no Brasil etc.) intervém para

tentar amenizar a ambiguidade da responsabilidade legal em torno do uso ético de inteligência artificial em geral, defendendo a "ética desde o projeto".

A segurança pública é um importante caso de teste no que diz respeito à privacidade e à ética na utilização de IA. Se os operadores do campo assumirem a liderança e definirem normas de governança, outras comunidades seguirão o exemplo. No Brasil, em especial, onde o uso de inteligência artificial na segurança ainda está engatinhando, é o momento adequado para discutir essas questões. Se tal oportunidade for ignorada e a tecnologia for usada na segurança sem justiça, responsabilidade, transparência e explicação, então pode-se perder a confiança dos cidadãos a quem deve proteção.

Conclusão

Usar mais dados e tecnologia é uma mudança de visão do trabalho policial e que deve ser fomentada nas academias de polícias, algo ainda incipiente em muitas regiões do país. A atividade de análise criminal requer mais treinamento e valorização, como já apontado por autores que estudaram a realidade brasileira nesse quesito, entre os quais Álvaro Camilo e Tulio Kahn (2008). Em adição à relevância da análise criminal e da ciência dos dados, a inteligência artificial apresenta-se como potente aliada das organizações de segurança para o combate ao crime e a promoção da justiça.

Este capítulo discorre sobre como as tecnologias de IA estão amadurecendo e sendo incorporadas pelo campo. De forma geral, elas permitem aprender e reconhecer padrões a partir de imagens, vídeos, sons e textos, revolucionando, além disso, as formas como as interações entre máquinas e pessoas ocorrem, o que será igualmente importante nos trabalhos operacionais da segurança. Por fim, elas permitem desenvolver simulações que levam a ricas análises de cenários e mesmo a predições de ocorrências de crimes.

A necessidade de mecanismos de governança para que o uso da inteligência artificial seja responsável foi aqui igualmente discutida. A IA apresenta novos problemas para a governança de dados, tanto no nível nacional como internacional. A ausência de uma estrutura consistente para analisar essas diferentes posturas em relação a essa governança impede a harmonização dos interesses nacionais e prejudica os esforços para se criar obrigações claras em relação a questões tecnológicas emergentes, como a inteligência artificial e a vigilância digital. Essa harmonização é necessária para manter as novas tecnologias em conformidade com os marcos dos direitos humanos, evitando a criação de Estados policiais.

Referências

CAMILO, A.; KANH, T. Sistemas de informações policiais em São Paulo: Copom on-line, Fotocrim e Infocrim, in: VELOSO, Fernando e FERREIRA, Sergio Guimarães (org), *É Possível: gestão da Segurança Pública e Redução da Violência.* Rio de Janeiro: Contra Capa/ Instituto de Estudos de Política Econômica, Casa das Garças, 2008.

CAO, L.: Data Science: A comprehensive Overview. ACM Computing Surveys, Vol. 50, No. 3, Article 43, 2017.

COHEN, L.; FELSON, M. Social change and crime rate trends: a routine approach. American Sociological Review, volume: 44, pp.588-608, 1979.

FERBER, J. Multi-Agent Systems: An Introduction to distributed Artificial Intelligence. Addison-Wesley, 1999.

FURTADO, V.; VASCONCELOS, E. A Multiagent Simulator for Teaching Police Allocation. AI Magazine, v. 27, n. 3, 2006.

FURTADO, V.; MELO, A; COELHO, A.L., MENEZES, R. A Bio-inspired Crime Simulation Model. Decision Support Systems,Vol. 48, Issue 1, pp. 282-292, 2008.

LIANG, J.; LIU, L.; ECK, J. Simulating Crimes and Crime Patterns Using Cellular Automata and GIS. UCGIS Student Award Papers, 2001. Disponível em: *http://www.ucgis.org/f2oppor.html.*

MELO A., BELCHIOR M., FURTADO V. Analyzing Police Patrol Routes by Simulating the Physical Reorganization of Agents. In: SICHMAN J.S., ANTUNES L. (eds) Multi-Agent-Based Simulation VI. MABS 2005. Lecture Notes in Computer Science, vol 3891. Springer, Berlin, Heidelberg, 2006.

REIS D., MELO A., COELHO A. L. V., FURTADO V. GAPatrol: An Evolutionary Multiagent Approach for the Automatic Definition of Hotspots and Patrol Routes, in: J.S. Sichman; H. Coelho; S. Oliveira (Eds.), Procs. of IBERAMIA/SBIA 2006, Lecture Notes in Artificial Intelligence (LNAI) 4140, pp. 118-127, 2006.

RUSSELL S.; NORVIG, P. Artificial Intelligence: A Modern Approach. Pearson, 2020. Series in AI, New Jersey.

UNICRI. Artificial Intelligence and Robotics for Law Enforcement. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute Report, 2019.

UNICRI. Special Collection on Artificial Intelligence, 2020. Disponível em http://www.unicri.it/Publications/Artificial-Intelligence-AI_Collection

XUE, Y.; BROWN, D. Spatial analysis with preference specification of latent decision makers for criminal event prediction. Decision Support Systems, 41 (3): pp:560-573, 2006.

CAPÍTULO 11:

Sobre as estatísticas criminais no Rio de Janeiro (1908-2020): uma breve história e um testemunho

Michel Misse

Em minha tese de doutorado (MISSE, 1999) chamei as estatísticas criminais de "números-representação", para irritação de meu saudoso professor Edmundo Campos Coelho, integrante da banca. Ele havia sido pioneiro, nos anos 1970, no uso desse tipo de estatística para análise da criminalidade violenta no Rio de Janeiro. O meu argumento não era muito diferente daquele que depois vim a conhecer nos trabalhos de Desrosières: tratava-se de colocar entre parênteses o fetiche das estatísticas criminais, a crença em sua "verdade" (1998; 2008; 2014). Para um conceito desfetichizado de crime, nada melhor que chamar a atenção para a construção social das diferenças entre o que interessava e o que não interessava entrar nesses números, entre o que poderia e o que não poderia entrar neles. Dizia, então, àquela altura:

> Na modernidade, uma específica conexão entre certo tipo de números e certo tipo de palavras, chamada de estatística criminal, é parte indissociável dos dispositivos que regulam o controle e a distribuição legal do monopólio à violência legítima na administração da justiça. Toda a desmonopolização ou desconcentração – ilegítima – da violência e da criminalidade deverá ser vasculhada e informada, de modo a permitir o aperfeiçoamento de desempenho dos dispositivos (MISSE, 1999, p. 80).

Do mesmo modo, ao propor uma síntese do que toda a literatura criminológica já alcançara desde pelo menos a Escola de Chicago, diferenciei o processo de criminalização dos procedimentos sociais que efetivamente criminam eventos e incriminam sujeitos, novamente chamando atenção para a diferença entre o que entra nas estatísticas criminais e o que não entra – nem mesmo nas pesquisas de vitimização. O que é crime e o que não é; o que é registrado e o que não é; o que é punido e o que não é – tudo isso só adquire objetividade após passar pelas representações individuais e coletivas, que são variáveis no espaço e no tempo, e somente após ganhar dimensão pública.

Como, então, se governa com números? Evidentemente há núcleos mais estáveis no processo de criminalização que evidenciam alguma permanência ou estabilidade da reação moral, ou razoável interesse e eficiência estatal, permitindo a construção de séries históricas com perspectiva comparativa para uso das administrações públicas. Mas seu uso não é tão disseminado quanto se pensa, e tende a ser principalmente um desdobramento mais recente nos Estados onde a biopolítica mais avançou, quando aproveita a disciplina e subordina a soberania aos seus novos e mais consequentes propósitos.

Breve histórico

O Rio de Janeiro, além de corte imperial, foi município neutro desde a Independência e distrito federal desde a República até a transferência da capital do país para Brasília, em 1960. Não haveria melhor lugar para testar o quanto o Estado brasileiro foi capaz de incorporar as mudanças que deram nascimento à biopolítica nas nações europeias e em suas ex-colônias mais avançadas. Desde quando a capital do Brasil passou a produzir estatísticas (especialmente, em nosso caso, as criminais) para orientar as políticas públicas e governar as populações?

A estatística criminal foi formalmente introduzida no país pelo Regulamento 120, de 1842. A medicina legal foi introduzida na universidade em 1832, nas escolas de medicina da Bahia e do Rio de Janeiro, mas seu ensino prático somente ocorreria no final do século XIX. A exigência legal de produzir estatísticas a

partir do inquérito policial, porém, só aconteceria a partir da Lei 2.033, de 1871, a mesma que formalizou o inquérito policial. Lima, em sua tese de doutorado, observa que localizou uma única cópia do Decreto 7.001, que regulamentou as estatísticas criminais sete anos após a lei de 1871: a raridade encontrava-se na Biblioteca do Supremo Tribunal Federal (STF), o que dá uma medida da "[...] importância que as estatísticas criminais têm no Brasil" (LIMA, 2005, p. 78).

Ainda que no Império houvesse referências a estatísticas criminais em várias províncias, incluídas nos relatórios dos seus governos, todavia, não se tem qualquer informação sobre a sua qualidade nem sobre a sua generalização a todas elas.

Se deixarmos de lado o período imperial, quando a escravidão e a baixa qualidade da cidadania entre os homens livres criavam interveniências irremediáveis na avaliação das poucas estatísticas então produzidas, sobretudo no Distrito Federal (NEDER, NARO e SILVA, 1981; HOLLOWAY, 1997; CANCELLI, 2001; LIMA, 2005), resta-nos avaliar o que se seguiu à proclamação da República. Para que se tenha uma ideia de quão longínqua é a demanda brasileira por boas estatísticas criminais, cito o livro de Bastos, de 1910, intitulado *Estatística criminal da República. Seu estudo como sendo de urgente necessidade no Brasil*. O autor utiliza uma passagem de Bertillon, em francês, em que este afirma que a literatura estatística no país "[...] é extremamente pobre e que as pesquisas feitas para atender à administração tem sido irregulares e não são publicadas" (BASTOS, 1910, p. 12-13). Esse panorama começou a mudar na então capital federal com a criação do Gabinete de Identificação e Estatística, em 1907, inspirado exatamente na obra do próprio Bertillon, criador do primeiro laboratório de identificação criminal na França da III República.

Tive a oportunidade de organizar e avaliar, com a colaboração de colegas e o apoio da Faperj (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado do Rio de Janeiro), o conjunto das estatísticas criminais produzidas na cidade entre 1908, ainda no gabinete, até a última série do Departamento Federal de Segurança Pública (DFSP), que terminou em 1959; bem como no estado da Guanabara e, depois, no estado do Rio de Janeiro, desde 1971 até o ano de 2001, quando criamos o Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas de Segurança e Justiça Criminal (Nupesp) do Instituto de Segurança Pública (ISP), vinculado ao governo fluminense (MISSE, 2007). Conseguimos reconhecer dez séries históricas, com muita descontinuidade nos dados e diferentes graus de qualidade. Uma das séries foi descoberta pela nossa própria pesquisa nos diários de serviço do Departamento Federal de Segurança Pública do Distrito Federal, arquivados na Biblioteca da Academia de Política Silvio Terra (série 1950-1959). São estatísticas produzidas pela Polícia Judiciária e foram comparadas com estatísticas judiciárias em alguns períodos comuns para diferenciá-las de alguma possível interveniência das estatísticas exclusivamente baseadas nos inquéritos policiais instaurados e não sobre o total das ocorrências registradas. Uma comparação preliminar de duas séries históricas, a policial e a judiciária, foi, então, finalmente realizada e publicada (MISSE e VARGAS, 2009). Todas as séries conhecidas têm falhas na periodicidade e/ou na padronização até 1991, quando a série atual, aperfeiçoada nos anos seguintes, chegou até os dias de hoje com uma melhor qualidade. Uma delas não foi encontrada, se é que chegou a existir. Trata-se da série da Polícia Judiciária referente ao estado da Guanabara, de 1960 a 1974 – desse período só obtivemos dados para os anos de 1971 a 1973, e assim mesmo de baixa qualidade, ainda que a tenhamos considerado ao lado das demais séries por sua raridade e importância comparativa.

As estatísticas criminais produzidas pela polícia do Rio de Janeiro durante a República até o início do século XXI não seguiram qualquer padrão e sempre sofreram solução de continuidade, além de inúmeras falhas

que eventualmente comprometem uma visão de conjunto. Praticamente inúteis e raramente utilizadas no dia a dia do trabalho policial, sempre foram tratadas como de menor importância, exceto quando havia um aumento continuado de crimes com repercussão nas manchetes da imprensa. A série iniciada com Carvalho, em 1908, parece computar apenas os inquéritos policiais instaurados a cada ano e não o total de ocorrências. Ela foi interrompida em 1918 e reiniciada em 1925, tendo sido definitivamente descontinuada pela chamada Revolução de 1930. Essas séries da República Velha foram analisadas por Adamo (1983), Bretas (1997) e Holloway (1997), entre outros poucos historiadores. Na área da medicina legal e da higiene pública, dispomos das séries do Serviço Federal de Bioestatística do Departamento Nacional de Saúde, vinculado ao então Ministério da Educação e Saúde, analisadas por Scorzelli Junior (1954).

Quanto às estatísticas criminais, uma segunda série começou após o fim do Estado Novo. E aqui temos uma "novidade" biopolítica. O novo Código de Processo Penal, outorgado em 1941, incluiu pela primeira vez entre os seus dispositivos legais a exigência de que a cada inquérito policial fosse anexado um "boletim individual" com os dados sobre as circunstâncias do crime e do(s) indiciado(s). Esse boletim deveria ser preenchido quando da instauração do inquérito e, sendo este transformado em ação penal, acompanhar o processo até o julgamento e a execução da pena. Se o inquérito não se transformasse em denúncia, uma cópia do boletim deveria ser enviada ao "setor de estatística correspondente"; se prosseguisse no processo, caberia à última instância percorrida enviá-lo, no caso da capital federal, ao IBGE. Analisei o destino desses boletins no Rio de Janeiro (MISSE, 1999) e Lima (2005, p. 92) o fez para São Paulo, observando que "[...] a história desse documento pode ser vista como a história da área de estatísticas criminais no Brasil até meados de 1980."

A série baseada nesses "boletins individuais" e publicada para o Distrito Federal (Ministério da Justiça, Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, "Crimes e Contravenções", vários anos), cujos dados começam em 1942 e vão até a transferência da capital do país para Brasília, em 1960, foi utilizada e analisada também por Campos Coelho (1986). Entretanto, nem este autor nem Misse (1999) tiveram acesso, à época, aos dados policiais de ocorrências criminais dos anos 1950, o que prejudicou sensivelmente o seu uso. A diferença entre os registros policiais e os dados informados nesses boletins já assinalavam sérios problemas, mesmo quando se tratava de crimes graves como homicídios, principalmente no final daquela década (MISSE e VARGAS, 2009).

No mais das vezes, grande parte das informações estatísticas (e não de séries estatísticas) de que dispomos sobre o Rio de Janeiro foi obtida por pesquisadores em arquivos públicos ou diretamente nas instituições envolvidas em sua produção, mas não por elas publicadas. Só as conhecemos nas teses, nos artigos e nos livros desses pesquisadores. Assim, dispomos de informações estatísticas sobre presos no Império graças às pesquisas de Holloway (entre outros poucos) no Arquivo Nacional. Tivemos acesso a dados estatísticos sobre delinquência juvenil graças a relatórios de juízes de menores, como o publicado por A. Saboia Lima (1939). Para sabermos sobre as infrações de menores na Guanabara, nos anos 1960, precisamos recorrer ao trabalho do grupo que publicou o livro *Delinquência juvenil na Guanabara* (MISSE et al., 1973). Dados do Instituto Médico Legal, de outro modo inacessíveis, foram listados em livros por Donnici (1976; 1984). Poucos dados médico-legais e penitenciários foram publicados em alguns anos *no Anuário Estatístico do Distrito Federal* e constam, em parte, das Estatísticas Históricas do IBGE (2005). Uma série da década de 1980 foi analisada por Massena (1986); outra, sobre reincidentes penitenciários, foi obtida por Lemgruber (1989). A partir de 1967, uma série de dados penitenciários publicada pelo

Departamento do Sistema Penitenciário (Desipe) para a Guanabara foi descontinuada em 1975, com sua fusão com o estado do Rio de Janeiro. A nova série fluminense, publicada no *Anuário do Estado do Rio de Janeiro*, durou até fins dos anos 1990 e só retornou, sob novo formato, em 2005, com os dados agora publicados pelo Departamento Penitenciário Nacional (Depen) do Ministério da Justiça.

As séries estatísticas iniciadas em 1908 – que apesar dos tropeços era mantida pelo Departamento Nacional de Segurança Pública (a antiga Polícia Federal, que servia ao Distrito Federal) – e em 1942 – do Ministério da Justiça, sobre o processamento de crimes e contravenções –, citada antes, foram abruptamente interrompidas em 1960, quando da já mencionada transferência da capital federal para Brasília. Ambas desapareceram para o Rio de Janeiro a partir desse ano. De fato, já não tinham a qualidade dos primeiros anos. Somente após a fusão dos dois estados as estatísticas criminais fluminenses voltaram a ser produzidas, assim mesmo descontinuadas em alguns anos até a década de 1980. Nos anos 1990 ainda não havia se reorganizado o serviço de estatísticas sistemáticas da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro (SSP/RJ), como se pôde verificar na auditoria dos dados do órgão, que coordenei por solicitação da sua então coordenadora de Segurança Pública, a professora Jacqueline Muniz, já no início do século XXI.

Em seu memorial para promoção a professor titular, Cano relembra que, em 1996, instado pelo Legislativo a analisar o impacto da política de "premiação por bravura" (depois conhecida por "premiação faroeste") sobre o volume de mortes decorrentes de intervenção policial, ele se deu conta de que não existiam estatísticas dessas mortes, uma vez que a polícia não as contabilizava regularmente. O professor e sua equipe tiveram de ler, uma a uma, todas as milhares de ocorrências policiais registradas na capital fluminense (CANO, 2019). Esse trabalho deu início a uma série de outros sobre letalidade policial, desencadeando a contabilização oficial das mortes decorrentes de intervenção da polícia. Como nesse caso, as estatísticas criminais no Rio de Janeiro foram melhorando de qualidade, em parte puxadas pela pesquisa acadêmica, em parte pela participação de acadêmicos na gestão de dados da SSP/RJ desde meados dos anos 1990.

Não se pense, entretanto, que o desprezo pela organização das informações nas instituições de segurança pública seja apenas coisa do passado. As estatísticas não "revelam" apenas a criminalidade computada; elas revelam, antes, o próprio trabalho da polícia e das demais instituições dessa área e na de justiça criminal. O interesse na produção estatística de qualidade, nesse caso, é mínimo – seja por tradição, seja por razões que evitam dar conta do que é feito. Passei por poucas e boas sempre que precisei de informações nesse campo, em que você é sempre visto com desconfiança. Dou o meu próprio testemunho em alguns casos significativos já na última década do século XX e mesmo depois.

Testemunhos

Na primeira metade dos anos 1990, tendo dificuldades de acesso às estatísticas criminais e outros dados importantes para a minha pesquisa de doutorado (orçamentos da Secretaria de Segurança Pública, número de viaturas, ocorrências registradas pela PM, efetivos das polícias Civil e Militar e do Departamento do Sistema Penitenciário do Estado etc.), fui orientado a procurar o então inspetor-geral de polícia do estado do Rio de Janeiro. Ele me sugeriu entrar com um processo administrativo junto ao órgão, listando e

solicitando todos os dados. Feito o processo (que guardo hoje como uma peça histórica) este circulou (ou melhor dizendo "andou") por todos os setores e departamentos, tanto na PC quanto na PM. Poucos dados foram obtidos através do processo – os despachos de cada autoridade responsável por atender aos pedidos ora informavam que eles não existiam, ora afirmavam, do que me lembro, que fora preciso o professor solicitar esses dados para que descobríssemos que eles não são produzidos. A Polícia Civil negara os dados. Procurado por mim, o seu então chefe me perguntou para que eu queria esses dados. Explicada a razão, ele me disse que eles não valiam nada, eram feitos (expressão dele) "nas coxas". Eu lhe disse que quem tinha de dizer isso era eu e não ele... Enfim, o chefe de polícia me entregou uma planilha impressa, amarrotada, com os dados da década de 1980 e primeiros anos da de 1990, que, agregados, se mostraram inúteis. Somente no final perto dos anos 2000 obtive dados um pouco melhores.

Ainda no início da década de 1990 procurei o então diretor do sistema penitenciário fluminense para obter os dados do seu mais recente censo. Ele primeiro não sabia da existência desse estudo; depois, do que me lembro, lembrou-se que talvez fosse aquela pasta que está sobre aquele arquivo de aço. Verifiquei e eram os originais do censo, alguns preenchidos à caneta pelos diretores de presídios. Solicitei autorização para fotocopiar os dados e ele me disse para levar a pasta: "Pode levar, ninguém vai usar isso". Tirei cópia de todo o material e devolvi os originais ao diretor, que me olhou surpreso. Os dados depois foram publicados no *Anuário Estatístico do Estado do Rio de Janeiro*. Não sei o que aconteceu ao então diretor, mas ele deve ter ficado aliviado com a devolução da pasta.

Essa aparente "bagunça" não tem a ver com incompetências individuais, e sim com as razões que o diretor apontou: "ninguém usa". O mesmo se deu quando o Programa Delegacia Legal, no governo de Garotinho (1999-2002), começou a sistematizar e informatizar todos os dados de ocorrências e inquéritos policiais e a modernizar os serviços das delegacias de polícia. Dizia-se que os delegados não faziam uso dos dados porque já conheciam os problemas e não precisavam de "estatísticas", que elas espelham o funcionamento das instituições tanto quanto as ocorrências que registram. A baixa *accountability* do sistema de segurança pública estadual (e do Judiciário também) não exigia, evidentemente, mudanças na produção de dados.

Ainda na gestão Garotinho tive acesso ao Instituto Médico Legal, facilitado pelo então diretor da Polícia Técnica. Qual não foi minha surpresa ao verificar que os livros de lavratura de entrada e saída de cadáveres estavam jogados ou espalhados sobre arquivos, em péssimo estado de conservação. Os laudos, em papel, mofavam nas prateleiras sem qualquer contabilização dos resultados obtidos, ano a ano, vítima a vítima. Com todo o meu realismo nessa área, jamais havia imaginado que a coisa tivesse chegado a esse ponto. Com a mudança de sede e a modernização dos serviços que se seguiu nos anos posteriores, é possível que as coisas tenham melhorado. Projetos que coordenei depois sobre a Polícia Técnica e os laudos periciais continuaram a mostrar sérias deficiências na contabilização dos casos para uso das estatísticas oficiais.

Na pesquisa sobre os chamados "autos de resistência", já no final dos anos 2000, dependi da boa vontade da então chefe de polícia em me atender e fornecer uma listagem com os números dos inquéritos policiais instaurados (e dos registros de ocorrência) como "autos de resistência", sem os quais não poderíamos realizar a análise de fluxo dos casos no Ministério Público do Estado do Rio de Janeiro (MPRJ). Não foi também sem surpresa que descobri, após conseguir a duras penas acesso ao banco de dados do MP, que,

ali, os artigos a que se referiam cada inquérito não traziam as especificações (tipificações, concomitâncias de artigos etc.) que esclareceriam o caráter do homicídio, se simples ou qualificado, se em legítima defesa ou com isenção de ilicitude. Apenas era digitado o artigo 121 (homicídio), eventualmente um ou outro acréscimo, dificultando distinguir os casos que envolviam "autos de resistência" dos demais homicídios. Não fossem os números de registros de ocorrências e inquéritos que me foram concedidos pela então chefe da Polícia Civil, a pesquisa não teria prosseguimento no Ministério Público. Tudo isso pode ser que hoje tenha sido aperfeiçoado, mas a "lógica em uso" nas instituições de segurança pública só vem sofrendo alterações a muito custo, graças a pressões originadas do mundo acadêmico, da mídia e de algumas autoridades legislativas, por meio de Comissões Parlamentares de Inquérito.

A experiência do projeto SIV e da auditoria dos dados

O Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da Universidade Federal do Rio de Janeiro (NECVU/UFRJ) foi criado com base em projeto apresentado à Faperj, em 1999, visando a desenvolver um "observatório das violências" pela pesquisa, agrupamento, ordenamento e análise crítica dos dados estatísticos existentes no território fluminense e de suas fontes. Esse projeto, intitulado "SIV – Sistema de Informação da Violência e da Criminalidade no Estado do Rio de Janeiro", beneficiou-se daquele trabalho de levantamento de dados realizado para a minha tese, entre 1993 e 1995, que resultou na publicação de uma pequena coletânea de análise crítica das fontes de dados criminais, pelo Laboratório de Pesquisa Social do IFCS-UFRJ (MISSE, 1997). A Faperj aprovou o projeto e me convidou para coordenar a construção de uma rede de pesquisas sobre violência, segurança pública e justiça criminal no Rio de Janeiro. Bem que tentei, mas a coisa não avançou como eu pretendia. Em compensação, o projeto SIV progrediu bastante e lastreou a consolidação do NECVU.

Em 2000, após a saída de Soares da Coordenadoria de Segurança Pública do Governo Garotinho, assumiu o cargo o professor Jorge da Silva, coronel reformado da PMRJ e ex-chefe do seu Estado-Maior. Ele, por sua vez, me convidou para assessorá-lo na área de pesquisas. A minha experiência, vaticinada por Soares em correspondência que trocamos à época, foi a de engolir sapos e reconhecer-me com estômago de tubarão – apesar dos esforços do novo coordenador, um notável intelectual da polícia carioca, com quem aprendi muito. Jorge, que faleceu recentemente, tinha formação acadêmica – fez doutorado em antropologia na Universidade Federal Fluminense (UFF), sob orientação de Kant de Lima –, o que lhe permitia uma abertura pouco comum no universo policial. O secretário de Segurança Pública, um coronel da PM que ocupava cargo abaixo de Jorge da Silva, continuava o mesmo que ajudara a levar Soares à exoneração. Com habilidade, ele procurou manter um relacionamento pragmático, mas nada fácil com o personagem, depois eleito deputado federal.

O acesso aos dados era continuamente negado, mas de forma sutil, não direta. Jorge ligava para o secretário e lhe pedia que me abrissem o acesso à Assessoria da Polícia Civil (Asplan), encarregada da produção das estatísticas criminais. Eu me dirigia ao então responsável pelo setor, um delegado de polícia que me dizia não ter autorização para me liberar os dados e o acesso aos técnicos. Quando eu lhe dizia que o secretário havia me autorizado pessoalmente, ele exigia que a autorização fosse feita por escrito. Retornando ao secretário, este achava um absurdo ter de autorizar por escrito e telefonava na minha frente ao delegado. Tudo voltava a acontecer como antes, exigindo uma paciência que Jorge, mais

do que eu, manobrava para obter o que queria sem maiores traumas para o governo. Finalmente, após vencer as resistências, começamos a sistematizar os dados no âmbito do Instituto de Segurança Pública, mas aquela gestão já terminava.

O melhor dessa experiência foi ter criado o Núcleo de Pesquisas em Políticas Públicas de Segurança e Justiça Criminal – no Instituto de Segurança Pública, que perdera seu formato original, inicialmente concebido por Soares para abrigar uma nova polícia. O ISP transformava-se aos poucos, com base no modelo do Nupesp, em um instituto de pesquisas da SSP. Quando os dados oficiais finalmente foram liberados para mim, eu já estava saindo do governo. Comecei, então, a organizar o mais completo banco de dados sobre criminalidade e segurança pública do estado do Rio de Janeiro com base no já mencionado projeto SIV, para o qual trabalharam cinco pesquisadores em tempo integral, um deles já falecido, o Dr. Alejandro Hugo Cepeda. Após pesquisas em milhares de páginas dos "Boletins de Serviço" do Departamento Federal de Segurança Pública (Polícia Judiciária do Rio, quando capital federal), conseguimos finalmente descobrir as estatísticas criminais da década de 1950, que estavam perdidas. Até hoje não conseguimos localizar as estatísticas da Guanabara. Os arquivos da antiga Secretaria de Segurança Pública do extinto estado não se encontram em nenhum dos arquivos públicos (municipal, estadual ou nacional). Provavelmente foram pulverizados ao final da ditadura militar, que se estendeu por 21 anos, entre 1964 e 1985.

Iniciamos a pesquisa com a busca das estatísticas dos anos de 1950 a 1970 nos "Boletins de Serviço" diários da Polícia Judiciária, e das décadas de 1970 a 1990 nos "Relatórios de Atividades" dos chefes de Polícia e/ou secretários de Segurança Pública, todos localizados na Biblioteca da Academia de Polícia "Silvio Terra". Paralelamente tentávamos obter junto à Asplan, órgão encarregado de produzir as estatísticas da Polícia Civil, as planilhas dos anos 1980 até 2000. Isso, no entanto, não era suficiente. Era preciso conhecer etnograficamente como os dados eram produzidos no cotidiano, como eram aglutinados, seu fluxo nas delegacias (geralmente pela compilação dos livros em que os registros de ocorrência eram lavrados) até a Assessoria da Polícia Civil, para que se pudesse conhecer a metodologia empregada e a confiança nos resultados organizados nas planilhas. Realizamos um trabalho etnográfico numa amostra de cinco delegacias sorteadas por áreas da Região Metropolitana do Rio de Janeiro, entrevistando delegados de polícia, inspetores, escrivães e técnicos da Asplan. Todos os dados obtidos foram, então, processados e analisados.

Aqueles recuperados nas séries históricas, que chegaram em segmentos durante todo o transcorrer da pesquisa, foram escrutinados, comparados e novamente somados, de modo que incongruências fossem localizadas e, quando possível, sanadas. Não obtivemos, em qualquer momento, a documentação metodológica referente a todas as séries recuperadas. Não existem porque provavelmente jamais foram produzidas. Reconstituímos o que foi possível dessa documentação através da análise dos diferentes dados de cada série e fonte (dados de ocorrências, de inquéritos, de processos – por exemplo, nas décadas de 1950 e 1970) ou através de entrevistas com técnicos da PC, no caso das séries posteriores a 1984. A professora Catão, que participara, na Asplan, da iniciativa de reformatar o modelo de produção de dados dos anos 1990, distinguindo registros de ocorrências e vítimas, ajudou-nos a identificar alguns dos problemas da série. Não conseguimos resolver todas as dúvidas, mas certamente avançamos muito em relação ao que existia. Ordenamos os dados em séries, em tabelas mensais ou anuais, por tipo de delito.

Essa desordem, imensa, aparecia em todas as variáveis quando se comparava uma série com outra, ou mesmo dentro de uma mesma série. Nem sempre os delitos eram classificados de igual modo, nem sempre eram contabilizados todos os delitos de um mesmo tipo, nem sempre sequer eram contabilizados os principais delitos. Havia incongruências de diferentes tipos –erros de soma nos originais, alterações nas denominações das delegacias, mudanças constantes em suas circunscrições, mudanças na definição das áreas ou regiões policiais (por exemplo, capital, baixada e interior), números diferentes para os mesmos delitos no mesmo ano etc. Ordenamos o que foi possível ordenar; tomamos decisões com base em critérios de congruência na tendência de comportamento de um delito numa série de meses ou de anos, conservando sempre o respeito aos originais. Uniformizamos, quando possível, as áreas policiais pelas delegacias que delas faziam ou fazem parte. Nenhum dado foi acrescentado; mantivemo-nos colados aos originais, reservando-nos apenas o ordenamento dos dados, quando possível.

Em 2002, na breve gestão de Benedita da Silva à frente do governo do Rio de Janeiro (devido ao afastamento do titular para candidatar-se à presidência da República), fui convidado pela nova coordenadora de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, Muniz, para auditar toda a série estatística da década de 1990 produzida pela Asplan. O trabalho, gigantesco, foi realizado sem quaisquer impedimentos e reuniu vários pesquisadores (alguns dos quais com a experiência do projeto SIV), buscando comparar as planilhas eletrônicas com os dados em papel, avaliando e propondo correções para as incongruências. O resultado, em vários volumes impressos e digitalizados, serviu de referência para a nova sistematização dos dados da série daquele período em diante. Esse material, hoje oficialmente disponível no Instituto de Segurança Pública do Estado do Rio de Janeiro, indicou que a situação começava a mudar para melhor e o ISP se consolidava no âmbito da Secretaria de Segurança Pública.

A questão da congruência entre pesquisas de vitimização e registros policiais

Em 2006-2007 foi realizada uma ampla pesquisa de vitimização na Região Metropolitana do Rio de Janeiro, que fui convidado a integrar como consultor. Esse estudo foi financiado por órgãos de fomento da União Europeia, sendo gerido a partir do Instituto de Segurança Pública e iniciado na gestão Mendes de Miranda. Logo percebi que era também uma oportunidade para avaliar a distância entre a média de informantes que disseram ter registrado queixa na polícia por tipos de delitos e a média de registros policiais nas estatísticas oficiais, em igual período e área da pesquisa. Comparações do mesmo tipo são feitas em outros países e servem para avaliar o quanto as estatísticas oficiais traduzem o que foi encontrado nos estudos. Naturalmente a comparação não serviria inteiramente como avaliação da qualidade das estatísticas, mas com certeza ofereceria um parâmetro quanto à razoabilidade dos números oficiais.

Dei-me ao trabalho de comparar os resultados obtidos pelo ISP em 2006-2007 e as estatísticas da SSP/RJ para o mesmo período coberto pela pesquisa. Os resultados apresentam uma distância regular mas congruente entre as diferentes taxas de vitimização relatada à polícia (por tipos de delito) e os registros oficiais que foram aproveitados nas estatísticas policiais. Para uma taxa de informação à polícia de 91,4% de furtos de veículos, por exemplo, um crime cujo registro interessa aos proprietários segurados, encontramos apenas 57,3% desses casos relatados incorporados às estatísticas de registros de ocorrências dessa natureza. Diferenças menores, mas dentro de um mesmo padrão, foram encontradas nos crimes

de roubo de veículo (com ameaça ou uso de violência). Para 78% de casos relatados à polícia pela vítima, mais de 82% desses roubos constavam das estatísticas oficiais.

Como interpretar essa diferença? Há uma margem de erro tanto na pesquisa de vitimização quanto no processamento dos registros de ocorrência. Esses erros que ocorrem dentro de certos parâmetros são considerados aceitáveis. O problema é que, quase sempre, eles extrapolam esses critérios e demonstram, num país mais que em outro, o quanto os números representam mais e melhor ou menos e pior o que efetivamente as palavras revelam do que está acontecendo. As coisas melhoraram nos últimos anos no Brasil, porém ainda estão longe do que pode ser considerado aceitável. Iniciativas do Fórum Brasileiro de Segurança Pública têm contribuído para uniformizar e consolidar as informações estatísticas provenientes dos estados, via SSP, para abastecer o Ministério da Justiça de informações de âmbito nacional de qualidade razoável. Que os esforços continuem – afinal, várias gerações têm insistido na tese de Bastos, de 1910, sobre as estatísticas criminais na República: "seu estudo (aperfeiçoamento) como sendo (é) de urgente necessidade no Brasil" (BASTOS, 1910, subtítulo do livro).

Referências

ADAMO, Samuel. *The broken promise*. Race, Health and Justice in Rio de Janeiro (1890-1940). University of New México [Dissertação de Doutorado], 1983.

BASTOS, José Tavares. *Estatística Criminal da República*. Seu estudo como sendo de urgente necessidade no Brazil. Rio de Janeiro, H. Garnier, 1910.

BRETAS, Marcos L. *Ordem na cidade*. O exercício cotidiano da autoridade policial no Rio de Janeiro: 1907-1930. Rio de Janeiro, Rocco, 1997.

CANO, Ignacio. *Memorial*. Intersecões, Rio de Janeiro, v. 21, n. 2: 556-606, 2019.

COELHO, Edmundo Campos. "A administração da justiça criminal no Rio de Janeiro: 1942-1967". *Dados – Revista de Ciências Sociais*, v. 29, n. 1 / 61:81, 1986.

CANCELLI, Elizabeth. *A cultura do crime e da lei*. Editora da Universidade de Brasília, 2001.

DESROSIÈRES, Alain. *La Politique des Grandes Nombres*. Paris, Éditions La Découverte, 1993.

DESROSIÈRES, Alain. *Pour une sociologie historique de la quantificacion*. I - L'argument statistique. Paris, Mines Paris Tech, 2008.

DESROSIÈRES, Alain. *Prouver et Gouverner*. Une analyse politique des statistiques publiques. Paris, La Découverte, 2014.

DONNICI, Virgílio. *A criminologia na administração da justiça criminal*. 2a. edição revista e aumentada. Rio de Janeiro, Forense, 1976.

DONNICI, Virgílio. *A criminalidade no Brasil*. Meio milênio de repressão. Rio de Janeiro, Forense, 1984.

HOLLOWAY, Thomas H. Polícia no Rio de Janeiro. *Repressão e resistência numa cidade do século XIX*. Tradução de Francisco de Castro Azevedo. Rio de Janeiro, Editora da Fundação Getúlio Vargas, 1997.

LEMGRUBER, Julita. Reincidência e reincidentes penitenciários no sistema penal do Estado do Rio de Janeiro. *Revista da Escola do Serviço Penitenciário*, Porto Alegre, v. 1, n. 2 / 45:76, 1989.

LIMA, Renato Sérgio de. *Contando crimes e criminosos em São Paulo*: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000. Tese de Doutorado em Sociologia, Universidade de São Paulo, 2005.

MASSENA, Rosa M. R. A distribuição espacial da criminalidade violenta na região metropolitana do Rio de Janeiro. *Revista Brasileira de Geografia*, Rio de Janeiro, v. 48, n. 3 / 285:330, 1986.

MISSE, Michel et al. Delinquência Juvenil na Guanabara. *Uma introdução sociológica*. Rio de Janeiro, Tribunal de Justiça da Guanabara, 1973.

MISSE, Michel, coord. O Crime Violento no Rio: *Um exame preliminar das fontes*. Laboratório de Pesquisa Social, IFCS-UFRJ, Série Iniciação Científica, v. 8, 1997.

MISSE, Michel. *Malandros, Marginais e Vagabundos*. A acumulação social da violência no Rio de Janeiro. Tese de Doutorado em Sociologia, IUPERJ, 1999.

MISSE, Michel, coord. *Estatísticas Criminais do Rio de Janeiro* (1908-2001). Consolidação, Análise e Crítica. Volume 1. Rio de Janeiro, Booklink, 2007.

MISSE, Michel, VARGAS, Joana. A produção decisória do sistema de justiça criminal no Rio de Janeiro ontem e hoje: um estudo preliminar, *Revista Brasileira de Ciências Criminais*, v. 77: 237-260, 1009.

NEDER, Gizlene, FARO, Nancy, SILVA, José Luiz Werneck. *A Polícia na Corte e no Distrito Federal – 1831-1930*. PUC-RJ, Série Estudos, v. 3, 1981.

PAULA PESSOA, Vicente Alves de. *Código do Processo Criminal de Primeira Instancia do Império do Brazil com a Lei de 3 de Dezembro de 1841 e outras*. Rio de Janeiro, Livraria de A. A. da Cruz Coutinho, 1882.

SABOIA LIMA, Augusto Saboia. *A Infância Desamparada*. Rio, Imprensa Nacional, 1939.

SCORZELLI JUNIOR. *Mortalidade no Distrito Federal* (1924-1953). Rio de Janeiro, Universidade do Distrito Federal, Tese de Livre Docência, 1954.

SOARES, Luiz Eduardo. *Meu casaco de general.* São Paulo, Cia. das Letras, 2000.

CAPÍTULO 12:

Estatísticas criminais em São Paulo

Túlio Kahn

Um pouco de estórias e pré-histórias

Em 1977 me mudei para a Rua Albuquerque Lins, distante cerca de três quadras da sede da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo (SSP-SP), em um casarão no número 758 da Avenida Higienópolis. Nos finais dos anos 1980, cursando ciências sociais, ganhei uma bolsa de iniciação científica por meio da qual comecei a me interessar pelas análises quantitativas e pelo mundo do crime.

Juntando interesse e praticidade logística, em 1986 fui bater à porta da Coordenadoria de Análise e Planejamento (CAP) para saber que dados estavam disponíveis para jovens pesquisadores. A CAP ocupava, então, três dos cinco pavimentos do casarão de Nhonhô Toninho, como era conhecido o barão do café Carlos Leôncio de Magalhães, que encomendou o projeto arquitetônico, mas morreu um ano antes da sua conclusão, em 1937.

Dos três andares, era praticamente todo ocupado por toneladas de boletins de ocorrência em papel, como me mostraram num breve tour o geógrafo Sr. Ono e o estatístico Prof. Perez, funcionários do órgão. O primeiro desenhava mapas criminais, à mão, numa daquelas mesas de arquiteto; o segundo me mostrava orgulhoso os primeiros computadores recém-adquiridos, nos quais começavam a inserir os dados em planilhas Lotus 123 ou no DBase. Estou falando dos potentes computadores IBM XT 186, com incríveis 128 Kb de memória e 10 Mb de disco rígido!

O interessante é que nesse período "analógico" as polícias já faziam havia muito tempo suas estatísticas e mapas, pelo menos para que a cúpula da gestão da SSP tivesse alguma noção de tendência e distribuição dos crimes. A Fundação Seade recebia cópias em papel dos boletins de ocorrência e tanto ela quanto o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatistica (IBGE) tinham seus capítulos de "Justiça e Segurança Pública", publicados periodicamente nos anuários estatísticos. A diferença é que raramente esses estudos e mapas chegavam à base da polícia ou eram utilizados para fins gerenciais ou operacionais.

Naquela época, pacotes estatísticos mais sofisticados só rodavam nos computadores "mainframe", e para fazer análises mais robustas tínhamos de escrever as sintaxes e programar as rotinas na linguagem basic, com a qual fiz meu primeiro programa para calcular amostragens, margens de erro e níveis de significância.

Saí do casarão, naquele dia, impressionado com a tecnologia de ponta e levando comigo um mapa criminal xerocopiado e um relatório estatístico mensal, datilografado. Depois dessa visita inicial, voltei inúmeras vezes à SSP, para participar de reuniões de análise ou do Conselho de Segurança, que ocorriam no teatro do casarão, localizado no subsolo. Lembro em especial de duas reuniões. A primeira, realizada no dia seguinte ao massacre do Carandiru, em que, na condição de pesquisador do Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo (NEV-USP), em 1992, e outros participantes sugerimos ao então secretário de Segurança que não era de "bom tom" controlar rebeliões prisionais usando metralhadoras[1]; a segunda, a visita à CAP, por volta de 1999, quando a então coordenadora me chamou para mostrar a aquisição do programa GIS MapInfo, que ninguém ainda sabia como operar na SSP!

A vantagem desse período inicial de digitalização dos dados e constituição de bases era o fato de o sistema ser unificado na Prodesp[2], já que poucas instituições tinham recursos humanos e materiais para

montar seus sistemas isoladamente. Assim, o que chamávamos na década de 1990 de "base criminal", em São Paulo era, na verdade, um banco de dados gigantesco alimentado ao mesmo tempo pela Secretaria de Segurança Pública, pela Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado de São Paulo (Coesp) – que, como o próprio nome diz, é responsável pelo sistema prisional –, pela Vara de Execuções Criminais (VEC), pelo Instituto de Identificações Ricardo Gumbleton Daunt (IIRGD), ligado à Polícia Civil, e alguns outros órgãos do sistema de justiça criminal. Era o sonho de todo pesquisador e gestor, pois ao mesmo tempo permitia acompanhar um suspeito do primeiro contato com a polícia até a execução da pena e compartilhar as bases com todos os envolvidos nos processos de segurança pública. Com o barateamento de computadores e softwares e com a disseminação do conhecimento em informática, as instituições abandonaram o sistema unificado e passaram a constituir "suas" bases isoladamente, perdendo a integração inicial.

Já com o doutorado concluído e algumas pesquisas e publicações na área, em 2003 fui convidado a assumir a CAP, depois de deixar, a pedido, a Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), ao final do Governo FHC e início do Governo Lula. A coordenadoria já confeccionava os mapas no computador, que depois eram impressos em plotter, mas ainda mantínhamos nos quadros uma cartografa (desenhista de mapas) e a tal mesa de desenho. Também contávamos com o Infocrim, sistema digital que mapeia a localização das ocorrências criminais no território paulista, criado em 1999 sob inspiração do Compstat nova-iorquino, o que nos permitia visualizar tendências criminais das últimas 24 horas e nos fornecia uma série de cruzamentos de interesse operacional, tais como dias, horários e locais de concentração de crimes.

Bases georeferenciadas: o pulo do gato

Nem todo mundo se dá conta do impacto do Infocrim e do Copom On-line na gestão da segurança. Fora da capital paulista a polícia ainda utilizava para alocação dos efetivos e viaturas o esquema da "rosa dos ventos", um símbolo cartográfico que indicava de tempos em tempos a viatura que deveria cobrir tais e quais setores da área. Ocorre que, como hoje sabemos, uma lei criminológica universal diz que a maioria dos crimes estão concentrados numa pequena parcela do território e em certos dias e horários. Assim, uma alocação apriorística, por mais engenhosa que seja, desperdiça recursos ao alocar efetivos e viaturas em áreas e horários menos relevantes. Não obstante as falhas, uma base de dados GIS é *evidence based*. Um banco de dados geográficos permite ainda manipular objetos geográficos e responder a perguntas que as bases não geográficas não conseguem – por exemplo, quantos e quais crimes ocorrem num raio de 200 metros ao redor das escolas? Assim, mais do que um software, o Infocrim implicou uma grande mudança gerencial, uma vez que permitiu o monitoramento e a cobrança dos gestores de cada área. Nos moldes do Compstat novaiorquino, começava-se a aplicar o que ficou conhecido como "gestão por resultados" e que explicaria em parte a queda da criminalidade em São Paulo no período.

Aprendi alguns macetes sobre cartografia criminal, que repassei aos que nos procuravam na CAP pedindo sugestões sobre como montar o setor em outros estados. Entre eles: (1) o tratamento dos *hot spots* não deve envolver apenas soluções policiais, mas diversas intervenções sociais, arquitetônicas e urbanísticas; (2) quando um *hot spot* é identificado e se atua sobre ele, parte do crime se desloca, porém, a maioria realmente cai – entre outras razões, isso ocorre porque o segundo local para onde os criminosos migram, geralmente, não é tão atrativo quanto o primeiro; (3) os dados devem ser utilizados para criar,

periodicamente, a roteirização das viaturas, bases móveis, câmeras, supedâneos e outros equipamentos móveis ou fixos de segurança; e (4) 80% dos efetivos devem ser alocados segundo a distribuição sugerida pelos *hot spots* e *hot times*, sempre reservando parte da força para atuar segundo outras lógicas, inclusive patrulhamento aleatório ou atendimento de demandas da comunidade. O atendimento a demandas políticas também é importante. Se a comunidade daquele local se sente insegura, mesmo que os indicadores revelem não se tratar de ações mais violentas, estamos diante de um problema de segurança pública para o qual é preciso dar respostas.

Ainda, não apenas crimes mas diversos outros "fenômenos" podem e devem ser georeferenciados: endereços de criminosos, equipamentos públicos que atraem ou repelem crimes, vitimização, trajetórias entre origem destino (por exemplo, o local do furto e o local de encontro do veículo), distâncias entre moradia do autor e da vítima etc. Além dos dados criminais e de recursos policiais, as unidades de análise devem manter bases cartográficas com centenas de outras variáveis sociais e sua distribuição espacial: população, renda, escolaridade, uso do solo, zoneamento, imposto territorial, hidrografia, vias principais, equipamentos públicos, parques, shopping centers, meios de transporte, hospitais, escolas, locais de venda de bebida alcoólica, favelas, preço dos imóveis etc. Essas variáveis ajudam a explicar a distribuição criminal e a predizer outros *hot spots*. Para o cotidiano do policiamento é importante criar um sistema informatizado que permita análises simples, tais como local, dia, hora e filtros de crimes, entre outros. É o caso do Infocrim, que os próprios policiais conseguem operar em base cotidiana. É impossível que a unidade de análise central produza as informações do dia a dia para centenas de unidade policiais. Por fim, para a unidade central de análise criminal deve-se investir em software GIS, plotters, livros, treinamento. A unidade central, tipo CAP, deve fazer as macroavaliações, analisar as macrotendências, traçar as micropolíticas. Nesse sentido, é um órgão estratégico. As análises táticas e operacionais devem ser delegadas aos distritos e companhias, cada qual interessado numa área, período ou crime diferente.

Usos dos dados

Em todo mundo, as polícias utilizam mapas e relatórios estatísticos criminais, para: (1) planejar operações policiais, (2) monitorar as tendências criminais, (3) avaliar a eficácia das estratégias de combate ao crime, (4) investigar crimes individuais, (5) listar prováveis suspeitos, (6) auditar o trabalho dos policiais, (7) estudar os fenômenos criminais e seus padrões, (8) levantar os perfis de vítimas e autores, (9) subsidiar os pedidos de recursos humanos e materiais, (10) alocar recursos de modo mais eficiente, definir rotas e locais de instalação de equipamentos policiais e (11) criar políticas para minimizar fatores de risco e aumentar os de proteção, entre outros usos. As finalidades são inúmeras e continuam basicamente as mesmas, pouco importando se utilizamos alfinetes espetados num mapa de papel ou mapas e câmeras que mostram os incidentes e recursos disponíveis *on-line*.

É claro que os recursos atuais permitem chegar a esses objetivos de forma mais rápida e precisa. Estamos falando agora em processamento ultrarrápido, de bases de dados gigantescas, de análises em tempo real, da combinação de múltiplas fontes de dados, de uso de algoritmos matemáticos sofisticados e de inteligência artificial, que melhora as predições conforme novas informações são atualizadas, do uso de novas fontes de informação antes inexistentes – como voz, DNA, imagens, redes sociais –, de novas técnicas analíticas etc. Hardware e softwares de análise são agora muito mais baratos e acessíveis e

diversas bases de dados relevantes podem ser baixadas instantaneamente pela web. Pelo Youtube e livros digitais aprendemos, em casa, novas técnicas que antes demorávamos anos para aprimorar. Mas algumas dificuldades continuam as mesmas, apesar do avanço tecnológico.

Dificuldades

A experiência de três anos no sistema prisional estadual paulista, um na Senasp e oito na CAP, gerenciando informações e estatísticas criminais oficiais, podem trazer algumas sugestões de como enfrentar certos obstáculos comuns.

Nem todos os departamentos de polícia têm acesso a esses novos recursos, mas arrisco dizer que o problema, atualmente, está menos na produção dos dados e relatórios analíticos. Há uma profusão de dados e fontes, em forma digital: atendimentos e despachos de viaturas, boletins de ocorrência, inquéritos, laudos periciais, denúncias, transações bancárias, sinais de GPS, ligações telefônicas, contatos nas redes sociais, imagens em vídeo, vestígios forenses, balísticos, tornozeleiras eletrônicas etc. Um dos maiores problemas hoje (herdado do passado) é como usar bem todas essas bases e informações disponíveis.

Entre outros desafios perenes, podemos listar a falta de qualidade das informações e de compartilhamento entre usuários que poderiam usá-las; ausência de pessoal capacitado para fazer uso inteligente das informações; falta de um sistema de gerenciamento que premie o bom desempenho, e puna o desempenho medíocre, com base em indicadores; falta de sistemas inteligentes que explorem as relações e ligações entre as diversas fontes de informações; e a ausência de uma cultura de dados e planejamento com base em indicadores e metas. Os meios de produção de dados, em três décadas, cresceram muito mais rapidamente do que nossas capacidades de empregá-los de forma produtiva nas polícias, ainda hoje instituições pouco "baseadas em evidências" e apegadas ao formalismo jurídico.

Qualidade das informações

A qualidade das informações é fundamental, pois, como dizem os *experts* em TI, *"garbage in, garbage out"*. Ou seja, se você imputa lixo à sua base de dados, o resultado é lixo. Um setor dedicado ao controle de qualidade pode analisar amostras de boletins de ocorrência para monitorar o preenchimento, identificar os erros mais comuns e treinar os policiais com base nesse aprendizado. Os responsáveis pelo preenchimento dos dados nos distritos devem saber da importância de correção das informações coletadas para o trabalho de outras unidades policiais.

Métodos estatísticos permitem identificar anormalidades nas séries temporais. E esse setor pode sugerir aos funcionários de TI mudanças no sistema para evitar erros comuns de preenchimento, como campos em branco ou respostas inconsistentes. Durante um bom tempo lidamos com "falsos" *hot spots* nos mapas do Infocrim: cerca de um quarto das ocorrências tinha problemas na numeração do endereço; e quando o número era deixado em branco, o sistema simplesmente jogava o ponto para o centroide da rua... Nem sempre as vítimas sabem ou lembram o endereço da ocorrência. Então, crie um sistema no qual elas possam apontar num mapa a localização aproximada!

Informação é poder

Problemas de compartilhamento de dados são comuns entre instituições e níveis de governo, ainda mais quando se trata de instituições que competem por recursos e prestígio. A boa sacada do Infocrim é ser um sistema criado e gerido pela Secretaria de Segurança Pública e não pelas polícias. A SSP requisita os dados de interesse e força o seu compartilhamento. O ideal, nesses casos, é solicitar dados de ambas as polícias, para que nenhuma sinta que está ofertando mais do que está recebendo. Essa situação pode parecer incrível, mas é real. Mais um efeito deletério do modelo policial bipartido no Brasil. A colaboração dos estados com o Infoseg (rede de integração nacional de Informações de Segurança Pública e Justiça, organizada pelo Ministério da Justiça) também foi lenta. Nesse caso, a estratégia foi jogar com os recursos federais, condicionando o recebimento de verbas do Fundo Nacional de Segurança Pública (FNSP) à liberação das bases de dados. Com o sistema estatístico Sinesp (Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública, até 2003, Sinep), além de atrelar recursos, foi criada uma legislação específica que institucionalizou o intercâmbio com os estados. Em resumo, para requisitar os dados, a autoridade tem de vir de cima, funcionando melhor se houver uma contrapartida e acordos institucionalizados. Por livre e espontânea vontade, cada instituição procura restringir o acesso aos "seus" dados.

Carência de recursos humanos

No Brasil, não existe a carreira de analista policial, como em muitos departamentos de polícia de países desenvolvidos. Tampouco há aqui o curso de criminologia como graduação universitária. Uma coisa puxa a outra: não existem profissionais porque não existe mercado. Os chamados criminólogos brasileiros são sociólogos, antropólogos, cientistas políticos, economistas e advogados, entre outros, que por vocação resolveram se aprofundar na área, quase sempre pelo viés acadêmico. Algumas vezes, eles acabam nos governos e nas polícias. Arrisco dizer que os melhores projetos de segurança pública do país, nos níveis federal e estaduais, foram desenvolvidos durante a passagem desses acadêmicos pela gestão pública – mas, esclareço, essa é antes uma intuição não baseada em evidências. Assim, os departamentos de análise de polícia (isso também ocorre no sistema penitenciário, no Ministério Público, no sistema judiciário etc.) tem de improvisar, pinçando entre os policiais aqueles que cursaram estatística, geografia e sociologia, por exemplo, com alguma vocação para a pesquisa. Vez por outra, coordenados por acadêmicos autodidatas em criminologia, com uma vaga noção das informações que as polícias precisam no dia a dia para melhorar seu trabalho. O resultado são espasmos, momentos em que os sistemas de gestão baseados em resultados e as análises avançam, seguidos de outros de retrocesso. No nível federal, pinçamos nas carreiras dos "gestores públicos" ou no que há de melhor nos estados, levados para Brasília via cargos de confiança. Mas nem na esfera estadual nem na federal temos equipes especializadas e institucionalizadas em análise de dados, gestão da informação, planejamento estratégico etc.

Uma maneira improvisada de lidar com essa carência analítica é firmando parcerias com universidades ou instituições de pesquisa, governamentais ou não. No Ministério da Justiça, parcerias foram estabelecidas com o IBGE ou o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea) para a produção e análise de dados. Em São Paulo, entre 2005 e 2010, fizemos um convênio com a Fundação Seade para a produção de um levantamento trimestral de vitimização, pegando carona na Pesquisa Emprego e Desemprego na Grande São Paulo. Em Minas Gerais, durante anos funcionou uma parceria proveitosa

entre as polícias estaduais e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRIS), ligado à Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

É possível financiar estudos e análises e disponibilizar recursos por meio de editais e concursos públicos. A maior parte da produção da Senasp, por exemplo, foi produzida dessa maneira, criando editais, selecionando pesquisadores e publicando revistas e cadernos. Há também a possibilidade de colaboração voluntária com pesquisadores de mestrado e doutorado interessados em fazer seus estudos, gratuitamente, implorando apenas o acesso aos dados. Na CAP, criamos um protocolo de análise dos pedidos acadêmicos e dezenas de teses foram defendidas usando os dados da Secretaria de Segurança Pública. O fato é que, internamente, é possível produzir relatórios descritivos para consumo gerencial cotidiano. Para análises mais robustas, é preciso contar com recursos externos, pois polícias raramente têm expertise para essa tarefa.

Desse modo, se possível, (1) crie a carreira de analista criminal e contrate para o setor de análise profissionais formados em geografia, estatística, sociologia e outras ciências sociais; (2) permita que pesquisadores da área tenham acesso amplo aos dados criminais georreferenciados – quem ganha com a análise é o poder público; (3) dê acesso ao público em geral a dados criminais georreferenciados, sendo preciso apenas limitar informações que levem à identidade dos envolvidos – a luz do sol é o melhor remédio para dados errados e a transparência, neste sentido, também ajuda a aprimorar a sua qualidade; e (4) avalie os resultados das intervenções com rigor acadêmico, divulgando sempre os resultados obtidos, mesmo quando não mostram impacto.

Integração dos dados na gestão

Informação por si só não muda muita coisa e pode ser mera curiosidade produzida para reuniões estatísticas enfadonhas e para consumo jornalístico. Para fazer diferença elas precisam estar inseridas num sistema de gestão. Compstat e Infocrim, nesse sentido, são bem mais do que softwares de GIS; são ferramentas que permitem monitorar, premiar e punir gestores de áreas policiais, com base em indicadores e outras informações. Antes do Infocrim em São Paulo, policias civis e militares sequer compartilhavam os mesmos limites geográficos. Toda uma série de resoluções foi criada para unificar áreas, forçar reuniões conjuntas mensais entre as duas polícias (portaria conjunta PM/PC, estabelecer cronograma de envio de dados – res. SSP 160/01). Novas rotinas foram criadas, de reuniões estratégicas de cúpula na sede da SSP-SP a encontros mensais entre a Polícia Militar e a Polícia Civil, além de semanais na companhia para fazer o planejamento e cartões de prioridade de policiamento (CPP) com base nos sistemas inteligentes. Cada setor de policiamento deve ser responsável por um território e ser cobrado (e premiado) por esse desempenho. Estabeleça um sistema de reuniões periódicas de avaliação em diversos níveis: por exemplo, trimestrais na cúpula da organização, até semanais no nível de distrito ou companhia. Os gestores precisam saber que a hierarquia superior monitora desempenhos e metas, devendo comparar seu próprio desempenho com as demais áreas ou com algum *benchmark*, como a inventada "taxa de 10 homicídios por 100 mil da ONU", acima da qual a violência estaria em níveis epidemiológicos.

Na Senasp, em razão dos limites federativos, não há exatamente um sistema de gestão. Mas os indicadores criminais são incorporados nas fórmulas para distribuição de recursos e o dinheiro do FNSP, usado como

"cenoura" para estimular os estados a adotarem políticas de interesse federal. Dado estatístico não é apenas para fazer matéria na imprensa ou servir de peça de divulgação de uma gestão, quando positivo. Ele deve fazer parte do planejamento diário das polícias e dos órgãos de segurança!

Lições aprendidas e recomendações

Embora não exista nenhum estudo estatístico sobre isso, é bastante provável que por trás de um caso de sucesso na diminuição da criminalidade esteja um bom setor de análise de dados criminais, orientado por profissionais de origem acadêmica e com alguma experiência na avaliação e formulação de políticas públicas. É difícil "isolar" esse componente, pois em geral a constituição de uma grande e boa unidade de análise criminal e a contratação de gestores eficientes aparecem no bojo de uma série de reformas simultâneas promovidas por uma gestão esclarecida.

Vários dos autores deste livro passaram em um momento ou outro pela administração pública. E muitos dos melhores momentos e dos casos de sucesso na prevenção ao crime no Brasil coincidem com aqueles em que participaram da gestão de segurança na esfera municipal, estadual ou federal. Essa talvez seja a principal lição e recomendação, em nível macro, aos governos que têm um compromisso sério com a segurança pública.

Notas

1. Um dos episódios mais violentos do sistema penitenciário mundial, o massacre ocorreu em 2 de outubro de 1992, quando uma intervenção da Polícia Militar paulista, por ordem do então secretário da Segurança Pública, Pedro Franco de Campos, invadiu o pavilhão 9 da Casa de Detenção de São Paulo. Com o objetivo de controlar uma rebelião de presos, que começara durante uma partida de futebol, a invasão comandada pelo coronel Ubiratan Magalhães redundou na morte de 111 presos.

2. Empresa criada, em 1969, especificamente para processar dados públicos do estado de São Paulo, hoje atuando como provedora de tecnologia para todo o governo paulista. Disponível em: <https://www.prodesp.sp.gov.br/institucional/>.

CAPÍTULO 13:

Histórias da Coordenadoria de Análise e Planejamento SSP/SP – janeiro de 1999 a janeiro de 2002

Ana Sofia Schmidt de Oliveira

Uma viagem ao Rio, um susto

Era uma manhã de maio de 1999. Desci apressada do taxi na área de embarque do Aeroporto de Congonhas. Estava atrasada. Assim, foi com um certo alívio que vislumbrei ao longe o secretário de Segurança Pública de São Paulo, Marco Vinicio Petrelluzzi. Iria com ele ao Rio de Janeiro para um encontro com o governador Anthony Garotinho e com o subsecretário de Segurança Pública fluminense, Luiz Eduardo Soares. O tema das estatísticas estava, ao lado de outros, na pauta dos encontros: desde o Carnaval daquele ano, a imprensa estimulava uma competição entre São Paulo e Rio acerca do número de homicídios. O temor de perder o voo se dissipara, de modo que caminhei sorridente em sua direção. O alívio e o sorriso duraram pouco.

Esse episódio (e muitos outros) vieram-me à mente quando recebi do diretor-presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), Renato Sérgio de Lima, o convite para participar da publicação deste livro, que tem por mote os 150 anos da Lei 2.033/1871, a primeira a tratar da obrigatoriedade de produção de estatísticas criminais no Brasil. Isso porque Renato foi um dos responsáveis pelo "sim" que, em fevereiro daquele ano, eu dissera ao secretário Petrelluzzi ao ser convidada para assumir a Coordenadoria de Análise e Planejamento, a CAP, da Secretaria de Segurança Pública paulista. Se hesitei em aceitar foi porque uma das mais – senão a mais – importantes atribuições daquele órgão era a consolidação das estatísticas criminais. Eu era procuradora do Estado, havia trabalhado muitos anos em presídios, conhecia bem o sistema de justiça criminal, trabalhara na Ouvidoria da Polícia com o seu primeiro ouvidor, Benedito Mariano, estava escrevendo minha dissertação de mestrado sobre vitimologia. Mas a minha relação com números e gráficos, até então, não era das melhores; beirava mesmo a incompatibilidade de gênios. Por isso, ao escrever este artigo, sabendo que os demais autores são pessoas que dominam um conhecimento e uma linguagem técnica que não fazem parte da minha rotina, ainda sinto certo estranhamento. Uma vez mais, no entanto, disse "sim", agora ao convite do Renato, porque há uma história a ser contada acerca do que aconteceu na CAP/SSP-SP a partir daquele início de 1999.

Voltemos à cena de Congonhas. No último *take*, eu caminhava apressada e sorridente em direção ao secretário Petrelluzzi. Ao meu "bom dia" não se seguiu outro "bom dia" no mesmo tom, como era de esperar. Na minha memória, as palavras foram mais ou menos essas: "Bom dia? Como, assim, bom dia? Você não leu os jornais hoje? O governador (Mário Covas) me telefonou cedo, preocupadíssimo com as notícias sobre a disparada do número de sequestros em São Paulo!" Fomos todos pegos de surpresa. O que teria acontecido? Afinal, nenhum informe das polícias, até aquela data, havia dado conta de um efetivo aumento dessa modalidade de crime que tanto temor inspira na população. Imediatamente entrei em contato com Eliana Bordini, o braço e o cérebro estatístico da CAP. A linguagem dos números, fórmulas e gráficos, difícil para mim, era, para ela, tão ou mais familiar que a linguagem natural. Além da sólida formação na área, trazia uma profunda experiência adquirida nos anos de trabalho como analista de projetos da Fundação Seade. Também por indicação do Renato, passara a integrar a equipe da Secretaria de Segurança Pública e era, na CAP, o *dream team* das estatísticas concentrado em uma só pessoa. Se não havia, por parte das polícias, nenhum alerta acerca do real incremento nas ocorrências de sequestro, o problema poderia estar nas estatísticas. E se fosse isso, Eliana era a pessoa certa para desvendar o que estava acontecendo.

Necessária aqui uma breve história do que ocorrera na CAP naquele ano[1].

O começo

Há muitos anos, trabalhavam na Coordenadoria de Análise e Planejamento o Sr. Ono, geógrafo, e o Professor Peres, estatístico, servidores antigos da SSP-SP. Mudava a orientação política do governo do estado, mudava a visão acerca dos rumos da segurança pública, mudavam os secretários; passavam-se os anos, mudavam as estações, e a dupla permanecia ali, firme, intocada e intocável. Eles ocupavam o segundo andar do prédio que ficava nos fundos do casarão da Avenida Higienópolis, conhecido como Palacete Nhonhô Magalhães, esquina com a Rua Albuquerque Lins, sede da secretaria.

Diferentemente do casarão, que trazia nos detalhes de arquitetura clássica francesa a referência aos tempos áureos da elite paulista do início do século XX, o prédio dos fundos, construído bem depois, mais se assemelhava a uma típica "repartição". Quando subi as escadas para conhecer o setor, depois de ter aceitado o convite do secretário Petrelluzzi, deparei-me com salas ocupadas – literalmente – por toneladas de boletins de ocorrência. Cada BO registrado na Região Metropolitana da capital era elaborado em várias vias (com papel carbono), uma das quais era remetida para a CAP. Ali, os boletins eram contados, amarrados em feixes com barbantes e empilhados. As estatísticas policiais produzidas pela coordenadoria tinham por base a Resolução SSP nº 202/1993; os dados dos municípios do interior eram encaminhados à CAP por telex ou fax e aqueles referentes à Região Metropolitana de São Paulo eram digitados e tabulados. Os do interior eram tabulados parcialmente à mão e apenas os totais anuais eram digitados.

Em outra sala havia uma dessas mesas de arquiteto, e nela o Sr. Ono desenhava os mapas de criminalidade. Perguntei ao Professor Peres (era tratado assim, respeitosamente, por todos) onde estavam as séries históricas das estatísticas e ele apontou para diversos computadores antigos, respondendo que para a extração de qualquer tipo de informação seria necessário analisar e reunir dados espalhados naquelas máquinas. Disse ainda que, caso eu precisasse de alguma informação estatística, poderia solicitar a ele: a resposta seria fornecida num prazo razoável. O desconforto nessa primeira conversa era quase tangível. Dos dois lados. Ele, que já passara por tantas mudanças de gabinete, estava pela primeira vez respondendo perguntas feitas por uma coordenadora do gênero feminino. Imagino que o fato de se reportar a uma pessoa muito mais jovem, a quem faltavam qualificações, como a patente militar do anterior coordenador, e ainda mais sendo essa pessoa uma mulher, constituía para ele uma situação nova e desagradável, a justificar alguma desconfiança. De meu lado, essa percepção também causava desconforto, mas, como não se trata aqui de uma história psicológica das estatísticas, voltemos aos fatos.

Naquele primeiro encontro, recebi do Professor Peres algumas informações acerca das atribuições da CAP. Dentre elas, o encaminhamento, para publicação no *Diário Oficial do Estado*, das planilhas com as estatísticas trimestrais: até o trigésimo dia do mês subsequente ao encerramento do trimestre. Por força do disposto na Lei Estadual nº 9.155/1995 e da Resolução SSP nº 150/1995, deveriam ser publicados os dados relacionados à criminalidade e atuação das polícias[2]. Para a elaboração da planilha, eles eram rotineiramente enviados pelas polícias Civil e Militar. A lei estadual nascera de uma sugestão da Ouvidoria da Polícia e foi um marco importante na construção de uma nova cultura de transparência nas estatísticas, fortalecida no segundo mandato do Governo Covas, como se verá.

Recebi do Professor Peres informações sobre a publicação das estatísticas em meio a outras relacionadas à rotina do setor, da qual fazia parte a necessidade de responder a inúmeros ofícios que ali chegavam

diariamente, em uma época ainda dominada pelo papel. Em uma pasta, sobre a mesa que passei a ocupar, estavam diversos desses ofícios: muitos deles, subscritos por prefeitos que indagavam a CAP acerca das estatísticas de criminalidade nos respectivos municípios. Havia também solicitações de dados encaminhadas pela imprensa e por pesquisadores ligados à academia. A orientação, naqueles tempos, era no sentido de que os dados de criminalidade apenas poderiam ser disponibilizados pela CAP, independentemente de quem os solicitava. O procedimento, que já vinha sendo adotado há anos, era o seguinte: o interessado enviava a solicitação ao coordenador, que a encaminhava ao Professor Peres que, depois de consultar suas bases de dados, fornecia a informação, normalmente em alguns dias. A ideia parecia ser: os dados pertenciam à CAP.

Passada a primeira semana, já estava evidente para mim que seriam necessárias grandes mudanças nos procedimentos. E igualmente evidente era a resistência às mudanças, o que é quase um clichê nas organizações. Cheguei a ouvir de algumas pessoas que, caso fossem substituídos aqueles funcionários que trabalhavam lá há tanto tempo, os dados simplesmente seriam perdidos. Não teríamos mais acesso às séries históricas. Desapareceria a "caixa preta" das estatísticas. Para encurtar a história, que culminou numa decisão corajosa por parte do secretário, saíram da CAP o lendário Professor Peres e seu assistente, o Sr. Ono, e Eliana Bordini assumiu o comando das estatísticas.

O clichê fez sentido: a oportunidade é filha da crise

Bem, e o que isso tudo tem a ver com a história do aeroporto? Por ocasião daquela viagem ao Rio de Janeiro vinham de se passar os trinta dias que sucederam o encerramento do primeiro trimestre de 1999. Ou seja, haviam sido recentemente encaminhados para a Imprensa Oficial os dados exigidos pela já mencionada Resolução SSP nº 150, dentre os quais aqueles relativos ao número de ocorrências de extorsão mediante sequestro. Assim, era bem provável que fosse essa a fonte das notícias sobre o aumento do número de casos. E, de fato, a explicação veio minutos após. Eliana, depois daquele primeiro contato acima mencionado, checou o que havia acontecido e me ligou de volta.

Os dados referentes àquele trimestre foram encaminhados à Imprensa Oficial no prazo devido. Lembro de ter levado o documento para o secretário assinar, explicando, como me havia sido explicado, que era apenas um ato de rotina. E que aquilo era feito ao término de cada trimestre. Havia, no entanto, um detalhe importante. Detalhe que apenas descobrimos naquele dia em que estávamos no aeroporto: na série histórica, a fonte dos dados relacionados ao item VIII da Lei estadual nº 9.155/1995 (que arrola as seguintes ocorrências: homicídios dolosos, homicídios culposos, tentativas de homicídios culposos, tentativas de homicídio, lesões corporais, latrocínios, estupros, sequestros, tráfico de entorpecentes, roubos, discriminando de veículos e outros e furtos, discriminando de veículos e outros) era a Delegacia Geral de Polícia, com uma única exceção, os casos de extorsão mediante sequestro[3]. A fonte destes últimos dados era a Delegacia Antissequestro. Via de regra, os números informados pela unidade especializada eram inferiores aos informados pela DGP. Isso porque a Delegacia Antissequestro realizava uma revisão mais criteriosa dos boletins de ocorrência. Casos de privação momentânea da liberdade, por exemplo, para saque em caixa eletrônico, não eram computados como extorsão mediante sequestro, designação reservada para os eventos em que havia exigência de resgate. Em suma: a planilha, tal qual encaminhada para publicação, ao não utilizar a mesma fonte da série histórica para

os casos de extorsão mediante sequestro, acabou por dar publicidade a um irreal aumento daquela modalidade criminosa. Foi isso o que Eliana me explicou.

Identificado o problema, expus a situação ao secretário. Naquele momento – e é preciso fazer aqui um registro e uma justa homenagem – testemunhei a integridade e a coragem do titular da pasta da Segurança Pública. Seria simples e verdadeiro dizer ao governador que a pessoa que estava há pouco tempo à frente da CAP cometera um erro. Insisti para que dissesse isso – afinal, o incêndio poderia ser facilmente apagado com a minha substituição. Não era isso que sempre acontecia diante da divulgação de qualquer problema nas organizações? Ele ouviu tudo atentamente e, quando passou a informação a Mário Covas, falou na primeira pessoa do singular: "Governador, eu encaminhei a planilha... eu não fiz a comparação com os dados do trimestre anterior... etc.". Terminou a ligação garantindo ao chefe que cuidaria do assunto, que tudo seria devidamente esclarecido. E foi assim que, durante a viagem, traçou as diretrizes do que seria a nova abordagem das estatísticas. Aproveitar a crise, fazer daquele acontecimento um ponto de inflexão. Estava dada a largada para uma série de mudanças importantes na gestão das estatísticas.

Uma nova cultura: da burocracia ao pensamento estratégico

Um aspecto fundamental dessa mudança, pelo que representou nos campos simbólico e concreto, foi a retirada, em dezembro de 1999, de aproximadamente três toneladas de papel da CAP. Aqueles milhares de boletins de ocorrência amarrados e empilhados viraram sucata. A caixa preta não se perdeu, tampouco as séries históricas das estatísticas. E dali em diante aquela via em carbono enviada à coordenadoria não seria mais necessária. As delegacias da capital paulista estavam interligadas ao sistema Infocrim e os boletins poderiam ser acessados *on-line*. A história foi contada em artigo publicado no *Boletim do Instituto Brasileiro de Ciências Criminais* (IBCCrim), em artigo intitulado "Ação e informação na Segurança Pública", assinado por Eliana Bordini, Renato Sérgio de Lima e por mim.

O texto, aliás, tem início com um diálogo que testemunhei em uma delegacia seccional de polícia da cidade de São Paulo, tempos depois daquela viagem ao Rio de Janeiro:

> O delegado de polícia diz a um dos seus investigadores: — Venha ver aqui na tela do computador algumas informações interessantes. O investigador responde: — Doutor, esse negócio não é para mim. Quero ir para a rua. Irrita-se o delegado e diz: — Mas para que rua você vai? A que horas você vai? O que acontece lá?[4]

Para dar início a um novo trabalho com as estatísticas criminais era preciso conhecer como eram produzidas e que sentido tinham tanto para os policiais encarregados de preencher e encaminhar planilhas como para aqueles que poderiam fazer uso das informações. O diagnóstico da situação levou em conta a análise das normas vigentes, mas a real percepção do problema só foi obtida nas inúmeras visitas às unidades policiais. O diálogo reproduzido acima é emblemático. A coleta de estatísticas era vista como uma atividade burocrática, que nada tinha a ver com a verdadeira atuação da polícia. No âmbito da Polícia Civil, era inacreditável a quantidade de formulários estatísticos que cada unidade produzia. Se uma modalidade de crime passava a ser notícia na mídia, logo vinha uma determinação de produção estatística a respeito. Mas

as perguntas fundamentais ficavam sem resposta: quem analisava as estatísticas? Como se transformavam em informação estratégica? E a resposta à pergunta que eu me fazia acerca da fidedignidade dos dados lançados estava diretamente relacionada ao sentido (ou à falta dele) que cada policial enxergava nas planilhas estatísticas. Como seria fidedigna uma informação que resultava de uma tarefa muitas vezes percebida como entediante, burocrática e inútil? Eu havia experimentado isso na pele. Quando a Corregedoria da Procuradoria Geral do Estado exigia relatórios de atividade, a motivação para preenchê-los com precisão era inversamente proporcional à percepção de que não teriam qualquer utilidade prática.

Um levantamento inicial das fontes de coleta de dados no âmbito da PC da capital apontou para a existência de 25 formulários preenchidos pelas unidades policiais, sendo 7 diários e 14 mensais; os demais semanais ou quinzenais. Num primeiro momento pôde ser constatado que 9 deles não eram utilizados pelos órgãos que os recebiam e a sua produção foi imediatamente suspensa. Em relação aos demais formulários, observou-se que muitos coletavam dados iguais em momentos e em órgãos diferentes, o que gerava uma diversidade não aceitável de informações relativas ao mesmo fato. Outra deficiência era a falta de orientação explícita acerca dos critérios para o preenchimento desses documentos.

Mudar essa visão afigurava-se absolutamente necessário: no modelo de gestão que o secretário Petrelluzzi pretendia implantar as estatísticas não tinham valor apenas em si, mas desempenhavam uma função sistêmica. Não bastaria, pois, apenas editar uma nova resolução. Se, como se costuma dizer, não é possível mudar uma cultura por decreto, muito menos seria possível fazê-lo por resolução.

Houve, efetivamente, uma mudança normativa: após minucioso estudo das formas de coleta de dados, dentre outras ações, foi criado o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais pela Resolução no 160/2001. Quando esse sistema foi criado, no entanto, muitas outras iniciativas já vinham sendo implementadas, de modo que a perspectiva sistêmica não estava apenas no nome da resolução. Logo, ela não foi o passo inicial daquela verdadeira revolução que se deu no campo das estatísticas. Quando publicada[5], um consistente trajeto vinha sendo percorrido desde aquela manhã no aeroporto. E foi nesse trajeto que a produção e a análise das estatísticas deixaram de ser vistas como um procedimento burocrático – desvinculado do que seria a essência da atividade policial, a repressão à criminalidade – e passaram a fazer parte do dia a dia das polícias, tanto nas áreas operacionais como gerenciais. Passaram a ser essenciais na perspectiva estratégica.

Quando editada a Resolução 160/2001, já haviam sido publicados os Decretos no 44.447 e no 44.448, de 24 de novembro de 1999, que reorganizaram as polícias Civil e Militar compatibilizando suas áreas e estruturas, bem como a Resolução 122/1999 que compatibilizou as áreas de atuação no âmbito da capital (assunto que será melhor explorado adiante). Também já estava funcionando o sistema informatizado de coletas de dados. Como consta dos *considerandos* da Resolução 160/2001, as informações estatísticas, além de fornecerem valiosos subsídios e informações para a administração superior da Secretaria da Segurança Pública, haveriam de nortear as ações integradas da PM e PC. Daí a importância da uniformidade e da rapidez na coleta e consolidação dos dados.

No sistema então criado foi estabelecido o trajeto dos dados, desde o primeiro registro até a consolidação final, com prazos e atribuições de competências em cada unidade policial. Muitos dos problemas diagnosticados desde o evento do aeroporto foram finalmente superados. Poder-se-ia indagar: mas por

que esse sistema só foi criado em maio de 2001, se os problemas já haviam sido percebidos desde o início da gestão? A resposta não poderia ser outra: porque as mudanças precisavam ser consistentes. Publicar uma resolução era a parte mais simples de todo o processo. Já se sabia das graves consequências de um sistema estatístico visto como uma tarefa burocrática. E também já se sabia da necessidade de superar o medo de compartilhar dados e de dar a eles publicidade e transparência[6]. Assim, a nova regulamentação demandava uma construção cuidadosa, sólida, e precisava estar em sintonia com todo o trabalho de compatibilização de áreas e da criação de uma rotina integrada de atuação das polícias. Demandava também o investimento e o aprimoramento tecnológico em articulação com um programa eficiente georreferenciado. E, como já mencionado, não se muda mentalidade com atos normativos. O novo sistema não podia "brigar" com a cultura vigente. Assim, o fato da Resolução 160/2001 ter sido publicada quando as reuniões de análise de desempenho por áreas de atuação e a fixação de metas baseadas nas estatísticas já serem realidades fez com que essa norma fosse vista como uma importante ferramenta estratégica de trabalho. E isso era fundamental para a consistência e a confiabilidade dos dados.

Justiça seja feita. Seria falacioso (e pretensioso) afirmar que essa nova cultura começou ali. Havia, é evidente, tanto no âmbito da Polícia Civil como da Polícia Militar, policiais e unidades que, com visão estratégica, produziam apuradas informações e mapas estatísticos para pautar suas ações. O que efetivamente não existia, contudo, era uma cultura sistêmica, uma cultura de compartilhamento de informações. Ao contrário, informações estratégicas eram guardadas no cofre do preconceito. Como diz o clichê, informação é poder; então, compartilhá-la implicaria a redução de poder daquela unidade que a detinha. O que importa aqui salientar é que existiam ilhas de excelência e creio ser possível afirmar que estas foram essenciais para viabilizar o trabalho da CAP de construir pontes entre elas, aprimorando e ampliando conceitos e métodos que já faziam sentido para muitos policiais.

Um relato pormenorizado das ações que antecederam a criação do Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais extrapolaria em muito os limites deste artigo. O importante aqui é destacar as duas ideias-força subjacentes a todas elas e necessariamente imbricadas com a própria noção de eficiência policial: (a) estatísticas e análises criminais confiáveis são ferramentas indispensáveis para o bom desempenho das polícias; e (b) todas as iniciativas relacionadas ao aprimoramento das estatísticas deveriam estar em sintonia com o programa de integração das polícias, uma das marcas mais importantes da gestão de Petrelluzzi.

Compatibilização territorial: muito mais que um redesenho geográfico

No início de 1999, Santos era um dos municípios com os maiores índices de homicídios do estado. Natural, portanto, que a atenção do secretário se voltasse para lá naquele momento. Ouvi dele um relato emblemático. Reunira-se, já nos primeiros dias de sua gestão, com as polícias Civil e Militar na Baixada Santista. Além de escutar as percepções acerca do diagnóstico do problema, queria colher sugestões. Qual não foi sua surpresa ao constatar que o diagnóstico da PC estava relacionado às falhas do policiamento ostensivo, o que é atribuição da PM, enquanto o diagnóstico desta estava relacionado às falhas de investigação, o que é atribuição da primeira. Para solucionar o problema, portanto, cada instituição sugeria criar em seu próprio âmbito uma unidade que desempenhasse de forma mais eficiente aquilo que estava faltando: a Polícia Militar criaria uma unidade de investigação e a Polícia Civil, uma unidade de policiamento ostensivo.

A experiência foi de imensurável valor e deixou ainda mais evidente a urgência de se estabelecer uma estratégia de ações integradas entre as duas polícias. Sem integração, sem compartilhamento de informações, sem planejamento articulado, sem espírito de colaboração e sem corresponsabilização, a culpa seria sempre do outro. E o prejuízo, da população.

A importância dessa concepção como eixo central da gestão da segurança pública estava evidenciada, para o secretário Petrelluzzi, desde que fora conhecer, no ano anterior, o programa – que, depois, tornou-se paradigmático nas reformas policiais em muitos países – COMPSTAT de Nova York[7]. E esse eixo central, essa ideia-força, esteve presente nas importantes ações levadas a efeito naqueles três anos de sua gestão, de janeiro de 1999 a janeiro de 2002. Foram ações de complexidades e impactos diferentes, desde aquelas que poderiam ser consideradas acessórias (como a padronização do grafismo das viaturas e a realização dos torneios esportivos integrados, em que cada time era formado por policiais das três polícias – Civil, Militar e Científica – que atuavam na mesma base territorial) até aquelas estruturais (como o investimento em tecnologia, a compatibilização das áreas de atuação e o Programa de Ação Integrada. Em paralelo, trabalhava-se sempre conjuntamente com ambas as instituições. Todas as comissões e todos os programas criados contavam com representantes das polícias Civil, Militar e Científica – Comissão para Avaliação dos Cursos de Formação[8], Conselho Interdisciplinar de Segurança[9] e Comissão para Redução da Letalidade Envolvendo Policiais[10], dentre outros.

Mas não bastava acreditar na centralidade do conceito de integração policial. Era preciso coragem, ousadia para efetivá-lo. E, em muitas ocasiões, testemunhei esses atributos de Petrelluzzi. Antes de relatar uma delas, um parêntese. Colocar em prática tal conceito, apostar na possibilidade de cooperação entre as polícias, afrontava uma crença bastante difundida (talvez haja nela um eco de Maquiavel) segundo a qual seria mais fácil para um secretário de Segurança Pública comandar forças policiais que competissem entre si. Mas numa gestão feita de convicções e princípios, crenças não tinham muita relevância.

Quando assumi a CAP, um imenso mapa administrativo da cidade de São Paulo tomava quase toda a extensão de uma das paredes da sala que passei a ocupar. No acetato sobreposto ao mapa estavam sendo desenhados à mão, em cores diferentes, os limites territoriais dos distritos policiais e das companhias da PM. Um trabalho artesanal, que possibilitava a visualização de um enorme desafio: a compatibilização das áreas de atuação das polícias. Não havia nenhuma identidade, era como se a cidade houvesse sido recortada aleatoriamente. Os distritos policiais correspondiam à área de até três ou quatro companhias da PM, e vice-versa. Se se perguntasse a um delegado de polícia qual era a companhia da Polícia Militar responsável por um determinado ponto de sua circunscrição territorial, geralmente, o máximo que ele poderia saber é que era uma das duas ou mais que ali atuavam. De novo, é necessária a ressalva: eventualmente delegados distritais e comandantes de companhias, por méritos próprios, poderiam se conhecer e até colaborar entre si, mas essa era a exceção. Não havia uma organização estrutural que estimulasse esse tipo de situação.

A compatibilização das áreas passou a ser a prioridade zero da CAP. Estudos demonstravam que a adaptação das companhias às circunscrições dos distritos policiais era mais plausível, e isso foi feito. Via de regra, à área de um DP corresponderia com exatidão a área de uma companhia da PM. No entanto, como seriam ao final 93 distritos policiais e 79 companhias, algumas destas abrangeriam dois daqueles. Com muito trabalho, muitas reuniões, muitos mapas abertos sobre as mesas, muitas revisões de texto

(páginas e páginas de "deflete à direita na Rua X, deflete à esquerda na Avenida Y") e algumas situações difíceis – como uma determinada área da Zona Norte paulistana rejeitada pelas unidades policiais limítrofes –, finalmente ficou pronta a resolução secretarial que seria um marco fundamental no programa de integração.

Na véspera da publicação do ato, deu-se uma daquelas ocasiões em que Petrelluzzi demonstrou sua coragem e ousadia. Era noite. Estávamos no gabinete aguardando o comandante-geral da Polícia Militar e o comandante da Região Metropolitana de São Paulo, que avisaram ter um assunto urgente a tratar. Chegaram, preocupados, com vários documentos e um grave alerta: caso fosse publicada a resolução que alterava as áreas das companhias, o despacho de viaturas do 190 – serviço absolutamente essencial para a população – poderia entrar em colapso. Pediam mais tempo. O texto já havia sido encaminhado para o *Diário Oficial*. Diante de situação grave, seria ainda possível, mesmo àquela hora da noite, suspender a publicação. Seria o caso? O secretário ouviu com atenção todos os argumentos, fez perguntas no seu estilo incisivo, analisou as respostas. E decidiu: "A resolução será publicada. Façam o trabalho de vocês para que tudo continue funcionando bem no 190". O que estava por trás dessa decisão, que algum desavisado poderia considerar temerária? Além daquelas características de personalidade já mencionadas, simplesmente a percepção de uma sutil (e absolutamente compreensível) resistência à mudança. Outras tantas haveriam de surgir; outras tantas haveriam de ser superadas, contornadas, sempre com doses equilibradas de diálogo, cuidado, compreensão e, quando necessário, coragem, firmeza e ousadia.

No dia 13 de abril de 1999 foi publicada a histórica Resolução SSP n. 122, de 12-04-1999. Dizia seu artigo 1º.: "[...] os limites territoriais dos Distritos Policiais e das Companhias da Polícia Militar passam a ser coincidentes conforme a descrição constante do Anexo I no que se refere à Polícia Civil e do anexo II no que se refere à Polícia Militar". Enfim, publicada a resolução, o despacho de viaturas do 190 não sofreu qualquer interrupção.

A ocasião foi marcada por uma reunião no Palácio dos Bandeirantes, sede do governo estadual. Estavam presentes os 93 delegados titulares dos distritos policiais e os 79 capitães comandantes das companhias da capital, além, claro, da hierarquia superior das organizações policiais e da Secretaria de Segurança Pública. Sentados lado a lado, os responsáveis por cada área. Mário Covas chamava: "Delegado de polícia do 1º Distrito Policial e comandante da 1ª Companhia do 1BPM". A dupla se levantava e recebia das mãos do governador o mapa de sua área de atuação, que seria conjunta daí em diante. Fez isso sucessivamente até entregar todos os mapas. Um dia memorável!

A recordação daquela cena, passados tantos anos, ainda me traz satisfação e orgulho por ter trabalhado em uma gestão tão determinada a ousar fazer o que era necessário e correto. Traz também a tensão das cenas dos bastidores para que tudo funcionasse bem naquela cerimônia. Covas, ao entrar e ver os integrantes da PM e PC sentados lado a lado, disse: "Eu temia encontrar policiais militares de um lado do auditório e policiais civis do outro". Ele não sabia que havíamos tido aquele mesmo temor. E por isso, logo cedo, corremos ao Palácio, a equipe da CAP e eu, para marcar os lugares – 1ª CIA, 1º DP, 2ª CIA, 2º DP etc., diziam as folhas de sulfite colocadas sobre os assentos. Era natural que isso fosse necessário. Muitos dos policiais civis e militares que deveriam trabalhar juntos, na mesma base territorial, compartilhando estratégias, informações e estatísticas, não se conheciam. Em pouco tempo, aquele estratagema dos lugares marcados já não seria necessário.

A rotina de trabalho integrada

No mesmo dia em que foi publicada a Resolução SSP nº 122, foi também publicada a Resolução SSP nº 123, de 12 de abril de 1999, que estabelecia "[...] rotina de trabalho integrada entre os Delegados de Polícia Titulares dos Distritos Policiais e os Comandantes das Companhias da Polícia Militar da Capital." Afinal, a compatibilização das áreas não representava um objetivo em si mesmo – era, isso sim, a etapa inicial e necessária de um processo de integração e colaboração entre as duas instituições.

De uma forma muito abreviada, dizia essa resolução: os delegados de polícia distritais e os comandantes das companhias se reuniriam mensalmente para trocar informações, elaborar diagnósticos e planos de ações conjuntas, planejar estratégias e estabelecer metas relacionadas à área de atuação que agora lhes era comum. Relatórios referentes a essas reuniões mensais deveriam ser enviados às instâncias superiores das duas polícias e, a cada 90 dias, o delegado-geral da PC e o comandante-geral da PM encaminhariam uma síntese ao Gabinete do Secretário. Detalhe fundamental: todos os relatórios eram assinados em conjunto pelos policiais civis e militares de cada instância hierárquica (o que garantia uma mínima interação entre eles). Com base nesses documentos e nas análises estatísticas de criminalidade preparadas pela CAP, o secretário Petrelluzzi passaria a realizar reuniões periódicas de avaliação de desempenho.

Nada semelhante ao que ocorrera em Santos se repetiu. Nesses encontros as duplas (delegado titular e comandante da companhia) eram chamadas, sucessivamente, para expor – em conjunto – a situação da área. Respondiam juntos tanto pelos bons resultados quanto por aqueles que não eram tão bons. Escutávamos nas reuniões iniciais declarações reveladoras de uma realidade que, pouco tempo depois, já se afigurava inconcebível: muitos policiais civis e militares responsáveis pelas mesmas áreas não se conheciam, não trocavam informações de forma metódica, não compartilhavam dados. Ao contrário, cada instituição fazia a sua própria estatística.

É evidente que a redução das taxas de criminalidade sempre foi um objetivo primordial. Nada obstante, nesses primeiros encontros a cobrança maior era pela qualidade das informações, pela precisão dos diagnósticos, pela cumplicidade dos dois chefes de polícia locais na elaboração das estratégias comuns. No início, tão ou mais importante do que apresentar a redução de uma determinada modalidade criminosa era saber o que estava por trás daquele fenômeno. Com o tempo e com o fortalecimento de uma nova mentalidade, os palpites pouco verossímeis foram sendo substituídos por exames acurados, o que obviamente possibilitava estratégias mais eficazes.

Depois, estando introjetadas nas unidades policiais tanto a importância das estatísticas como a necessidade de planejamento conjunto, as metas de redução dos indicadores para cada área passaram a ser fixadas pela CAP. Fundamental para isso foi o investimento tecnológico: nenhum boletim de ocorrência poderia ser elaborado fora do sistema informatizado; a numeração sequencial dos boletins de ocorrência era automática e insuscetível de alteração pelos usuários da ponta.

Com a expansão do programa de integração das polícias, deu-se, posteriormente, a compatibilização das áreas em todo o estado de São Paulo. As duas polícias, além de atuarem em áreas não coincidentes, como na capital paulista, possuíam estruturas hierárquicas distintas. Por exemplo, havia um único comando da PM para o paulista, ao passo em que a PC estava dividida em vários departamentos. A compatibilização

das áreas do interior, região metropolitana e litoral exigiu um processo mais complexo. Agora era preciso uma grande reestruturação, com criação, transferência e extinção de unidades policiais, o que foi feito com a edição dos já mencionados Decretos nº 44.447/1999 (Polícia Militar) e nº 44.448/1999 (Polícia Civil). Uma das alterações mais relevantes foi a compatibilização da divisão do interior: a cada um dos sete Deinter (Departamento de Polícia Judiciária de São Paulo Interior) passou a corresponder a área de um dos sete CPI/PM (Comando de Policiamento do Interior), todos com sede nos mesmos municípios.

Paulatinamente, igual lógica das rotinas integradas expandiu-se para todo estado. Na área de cada Deinter/CPI eram realizadas as reuniões com as instâncias subalternas. E, depois, os delegados que respondiam pela direção de departamento e os comandantes de CPI, juntamente com o delegado-geral da PC e o comandante-geral da PM, reuniam-se com o secretário Petrelluzzi. Ele sabia que aquela era uma tarefa indelegável e, embora contando com o apoio da CAP, conduzia pessoal e incansavelmente todos aqueles encontros. Como acontecia na capital, as análises foram ficando mais acuradas. Petrelluzzi iniciava cada reunião de análise de desempenho com um alerta: "Vocês têm 364 dias por ano para reclamar da falta de recursos humanos e materiais. Hoje não é dia disso." Assim, todos sabiam que a escassez de recursos (fosse real ou apenas decorrente da natureza humana, insaciável) não poderia justificar o descumprimento de metas. Nas reuniões, eram projetadas num telão as estatísticas de cada área no período avaliado. Delegados e comandantes precisavam estar em sintonia para apresentar seus dados. Era impossível atribuir a responsabilidade por eventual aumento dos índices de criminalidade à falta de recursos ou à outra polícia. Era melhor que baixassem.

A nova cultura das estatísticas

E, se as análises feitas nas reuniões de avaliação de desempenho tinham por base as estatísticas, o aprimoramento destas haveria de ser constante. Muitas questões que impactavam os números foram levantadas nas inúmeras visitas feitas às unidades policiais, como já relatado. Alguns exemplos. Havia o problema dos boletins de ocorrência que, embora registrados em um determinado DP, eram referentes a fatos ocorridos na área de outra delegacia: como seriam contabilizados? Havia critérios diferentes para retificação de registros, especialmente no caso de óbito superveniente da vítima de uma tentativa de homicídio, o que por vezes redundava em duplicidade; e, no caso de multiplicidade de vítimas, como registrar? E nas infrações cometidas por adolescentes, o mesmo problema da diversidade de critérios – independentemente da natureza da infração, o registro era contabilizado como ato infracional –, como elaborar estratégias se não se podia diferenciar tráfico de drogas de roubos ou homicídios?

Como relatado acima, a informatização teve papel absolutamente fundamental na modernização da produção das estatísticas. O Infocrim, um banco de dados completamente informatizado, que em sua primeira fase interligou todos os distritos e companhias da capital, possibilitava a visualização em tempo real, em um mapa virtual, das ocorrências e dava acesso aos boletins de ocorrência. Com isso, foi possível dar mais um passo fundamental.

Sendo o BO a fonte primária das estatísticas, sua absoluta correção era fundamental. O seu registro era feito num programa denominado IDP, desenvolvido para ambiente DOS. Foram estabelecidos critérios rigorosos para o preenchimento dos campos, enfrentando-se as questões acima mencionadas. Afinal, a

qualidade e a credibilidade dos números dependiam disso. E como checar essa qualidade? Havíamos feito reuniões em todas as delegacias seccionais falando da importância do cuidado na elaboração do documento, mas isso precisava ser acompanhado.

Assim, em mais uma iniciativa memorável, em janeiro de 2000, foi criado na CAP o Centro de Controle de Qualidade dos Boletins de Ocorrência. Uma porcentagem significativa dos registrados a cada dia nas delegacias de polícia da capital era selecionada aleatoriamente pelo sistema e submetida à auditoria permanente. Esta era realizada por uma equipe de policiais civis e militares (outra surpreendente quebra de paradigma!), sob a liderança do delegado Julio Cesar Moreno, conhecido como o "cão de guarda" da qualidade dos registros. O sistema apresentava para os auditores os vários campos do BO, sem identificação da delegacia de origem para o auditor. Muitos aspectos eram analisados, sendo um dos mais importantes a compatibilidade entre a descrição do histórico do boletim de ocorrência e a natureza da infração apontada. Percebeu-se que muitos erros eram cometidos por desconhecimento do sistema ou dos critérios estabelecidos.

Foi então elaborado o "Manual para a correta utilização do Programa IDP", pelo delegado Julio. Na introdução, que tive a honra de escrever, consta:

> O usuário do Programa IDP, ao preencher o Boletim de Ocorrência ou Termo Circunstanciado, está lançando informações importantes no banco de dados que gera as estatísticas criminais e que serve de subsídio ao planejamento das ações policiais. Seu acerto e seu equívoco não são atos isolados. Ao contrário, repercutem na qualidade do trabalho policial. Zelar por essa qualidade e ter consciência de seu alcance é dever de todos!"

E foi muito bom constatar que a mensagem fazia sentido, pois o índice de erros caiu vertiginosamente graças ao comprometimento não só da equipe do centro, mas, especialmente, dos delegados seccionais e distritais. A partir dos relatórios das auditorias, o delegado Julio identificava os erros mais frequentes e as unidades policiais em que ocorriam, o que direcionava de maneira muito eficaz os treinamentos. Caso fosse detectado um erro grave, a CAP solicitava justificativa por escrito do responsável.

Na época, o tema das estatísticas criminais estava sempre presente nas páginas dos jornais (que, num tempo pré-redes sociais, ainda eram a principal fonte de divulgação de informações). E sempre rendiam manchetes críticas ao trabalho da SSP-SP. Lembro-me especialmente quando um conhecido jornalista d'*O Estado de S. Paulo* foi até a CAP para conhecer o Centro de Controle de Qualidade dos Boletins de Ocorrência. Disse que cobria assuntos policiais há muitos anos e nunca havia visto uma iniciativa como aquela. Ficou verdadeiramente admirado e cumprimentou toda a equipe com muitos elogios. Ele já havia estado lá em outras ocasiões e posso afirmar que elogiar não era seu forte (faço esse registro porque realmente os elogios pareceram sinceros).

Daí a surpresa quando, ao abrir o jornal no dia seguinte, deparei-me com a manchete que dizia algo como "60% dos boletins de ocorrência elaborados na capital contêm erro"[11]. Quando telefonei para manifestar minha indignação, veio a resposta já esperada: "Não sou eu quem faz as manchetes; no corpo da matéria eu reconheço a importância da iniciativa". Mas o título desinformava por dois motivos, como o jornalista bem sabia: (i) a auditoria era rigorosa – por exemplo, se a vítima estivesse presente ao plantão policial

e constasse "desconhecido" no campo referente a seu grau de instrução, isso era considerado erro a ser corrigido. Porém, erros graves, como registro de "encontro de cadáver" em caso de homicídio, eram mínimos; e (ii) a qualidade dos boletins de ocorrência nunca havia sido auditada – assim, por não existir nada semelhante antes da criação do sistema, era impossível saber o que representava aquele percentual. Como lembro de ter dito ao jornalista, nós havíamos inventado o termômetro e estávamos sendo responsabilizados pela descoberta de que o paciente tinha febre. A desinformação era injusta sobretudo com os valorosos policiais que trabalhavam no Centro de Controle de Qualidade e com aqueles das bases territoriais que estavam firmemente comprometidos com o aprimoramento dos dados.

O fato é que a relação da imprensa com as estatísticas de criminalidade sempre fora (e talvez continue sendo) difícil. Como dito no artigo mencionado na nota 4, supra:

> Equívocos graves na interpretação de números divulgados sem maior cuidado só servem para tornar mais aguda a sensação de insegurança e em nada contribuem para a solução dos problemas. Dois fatos recentes ilustram bem a questão. Teve alguma repercussão na mídia a comparação de números de homicídios de fontes diferentes, a Secretaria de Segurança Pública e a Fundação Seade. A leitura superficial da diferença encontrada gerou alarmismo e deu origem a interpretações absurdas quando o fenômeno, do ponto de vista metodológico e científico, é absolutamente normal. É que os números da Secretaria de Segurança Pública têm por base o Boletim de Ocorrência, e a Fundação Seade toma como fonte a declaração de óbito, não distinguindo, por exemplo, homicídio de latrocínio. Outro caso: foi também divulgado um equivocado ranqueamento das cidades mais perigosas sem que se levasse em conta a população flutuante e outras características locais. Assim, pontos de grande afluência turística foram indevidamente classificados como locais perigosos[12].

Compreensível, portanto, a resistência de alguns setores do governo paulista oposta à pretensão do secretário Petrelluzzi de dar aos números publicidade e transparência. Se antes, como relatado acima, o prefeito de um município qualquer precisava enviar um ofício à CAP solicitando informação acerca dos índices de criminalidade de sua cidade, com a nova visão os dados deveriam estar disponíveis, inclusive na internet. E em relativamente pouco tempo isso aconteceu. No site da Secretaria de Segurança Pública foi inserido um mapa do estado de São Paulo e bastava clicar em qualquer município para se ter acesso às informações locais. Lembro com admiração da reação de Mário Covas: em uma reunião no Palácio dos Bandeirantes, depois de ouvir as razões do secretário e as críticas de outros assessores que diziam ser aquela ideia "um tiro no pé", o governador disse que aprovava a iniciativa – transparência era para ele um valor importante. Poderiam surgir críticas? Sem dúvida. Mas aquela era de fato uma gestão comprometida com princípios democráticos.

A modo de conclusão: quanto custa a transparência?

Sei que esta é uma publicação técnica, destinada a estudiosos das estatísticas de criminalidade. Se a sua leitura chegou até aqui, você pôde constatar que havia verdade naquilo que foi dito lá no início – que aceitei de bom grado o convite do Renato Sérgio de Lima, mesmo não sendo especialista na área, porque as histórias aqui relatadas mereciam registro.

Pensando agora a respeito, vejo que o fato de não ter formação nem habilidades especiais para lidar com números pode ter tido um aspecto positivo. Explico. Via de regra, um especialista enxerga e analisa a realidade a partir de sua área de *expertise* e a considera da maior relevância. No meu caso, o entusiasmo que passei a ter pelas análises estatísticas não foi decorrente do meu viés cognitivo. Foi decorrente, isso sim, de seu valor intrínseco, ou seja, do fato de serem indiscutivelmente ferramentas essenciais para o trabalho policial. Cada uma das etapas da produção das estatísticas, desde o primeiro registro dos dados até a elaboração de análises mais refinadas, passando pela fixação de metas e pela análise de desempenho, gerava resultados benéficos. Os "subprodutos" – como a informatização, a transformação da análise estratégica em atividade rotineira, a troca de informações entre as polícias, a substituição da desconfiança que uma guardava em relação a outra pela cumplicidade necessária nas reuniões de avaliação – foram imensamente relevantes no processo de integração.

Como acontece frequentemente na área pública, muitas iniciativas, ações e projetos são descontinuados nas gestões seguintes, por variadas razões. Não vale a pena fazer aqui um balanço dessa situação, mas creio ser possível afirmar que, independentemente do que tenha sido mantido, o passo dado com a percepção acerca da importância das estatísticas e das análises de criminalidade para o aprimoramento da atividade policial não tem volta.

Há muitas anedotas sobre estatísticas, como aquela que a define como a arte de torturar números até que eles contem a história desejada. Talvez, por isso, havia quem as visse com desconfiança, imaginando que os dados apresentavam uma determinada versão e não a realidade. E, caso fosse de interesse de detratores contumazes, a publicação dos números na internet os municiaria com todo tipo de dados para que testassem a veracidade da anedota.

Seria esse o preço a ser pago pela fidelidade aos princípios que inspiraram e sustentaram as importantes mudanças realizadas naquela gestão? Se for afirmativa a resposta, fica a convicção de que saiu barato.

Notas

1. Importante ressaltar que os boletins de ocorrência elaborados pela Polícia Civil sempre foram a fonte primária das estatísticas criminais em São Paulo.

2. "Artigo 1.º - A Secretaria da Segurança Pública publicará, trimestralmente, no Diário Oficial do Estado, os seguintes dados referentes à atuação das polícias estaduais, discriminando Capital, Grande São Paulo e Interior. I - número de ocorrências registradas pelas polícias Militar e Civil, por tipos de delitos; II - número de Boletins de Ocorrência registrados e número de Inquéritos Policiais instaurados pela Polícia Civil; III - número de civis mortos em confronto com policiais militares e policiais civis; IV - número de civis feridos em confronto com policiais militares e policiais civis; V - número de policiais, civis e militares, mortos em serviço; VI - número de policiais, civis e militares, feridos em serviço; VII - número de prisões efetuadas pela Polícia Civil e Polícia Militar; VIII - número de homicídios dolosos, homicídios culposos, tentativas de homicídio, lesões corporais, latrocínios, estupros, sequestros, tráfico de entorpecentes, roubos, discriminando de veículos e outros e furtos, discriminando de veículos e outros; e IX - número de armas apreendidas pelas polícias."

3. Embora essa modalidade criminosa seja tratada normalmente pela mídia como "sequestro", há uma distinção no Código Penal entre o crime de sequestro (art. 148) e o de extorsão mediante sequestro (art. 159). De acordo com essa divisão, o primeiro é crime contra a liberdade individual e o segundo, contra o patrimônio. Tecnicamente, portanto, quando a privação da liberdade tem por finalidade a obtenção de vantagem patrimonial, trata-se de extorsão mediante sequestro.

4. Boletim IBCCRIM, n. 93, agosto de 2000. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/193/2766

5. DOE de 10/05/2001, Poder Executivo, Seção I, São Paulo, p. 111.

6. Essa política já começara no âmbito da Secretaria de Segurança Pública. A partir do segundo trimestre de 1999, passaram a ser feitas coletivas de imprensa quando da divulgação das estatísticas trimestrais.

7. Para mais informações, ver especialmente: https://www.innovations.harvard.edu/compstat-crime-reduction-management-tool.

8. Além dos diretores das academias da Polícia Civil e da Polícia Militar, a comissão contou com a participação da Escola Paulista da Magistratura, da Escola do Ministério Público, da Escola da OAB/SP e da Acadepen (Secretaria da Administração Penitenciária). Contou também com o apoio do Núcleo de Estudos da Violência (NEV/USP) e a inestimável presença de Paulo Sérgio Pinheiro. As reuniões eram presididas pelo desembargador Celso Limongi e aconteciam na sede da EPM. O objetivo, além do declarado, era aproximar as polícias das demais instituições que integram o sistema de justiça criminal, trazendo a percepção de pertencimento a esse sistema. Acredito, hoje mais ainda, que essa percepção é fundamental para todos os profissionais que fazem parte dele. Resultados tangíveis importantes do trabalho da comissão foram a revisão dos currículos das academias e a realização do Curso Superior de Polícia – CSP Integrado (inteiramente concebido e organizado na gestão Petrelluzzi e executado na seguinte). Os resultados intangíveis foram igualmente relevantes, como a superação de preconceitos, o intercâmbio de informações e a percepção da importância da aproximação entre as escolas.

9. Órgão consultivo ligado ao Gabinete do Secretário de Segurança, criado pela Resolução SSP 290/99, composto, além dos representantes das polícias, por instituições e profissionais oriundos de diversas áreas – como CDHEP, Fundação Seade, IBCCrim, Ilanud, NEV-USP, Instituto de Psicologia da USP. Todos os membros convidados disseram "sim" imediatamente, acreditando na importância da conjunção de esforços e visões diferentes. Registro, com permanente gratidão, dentre outras honrosas participações, as de Aldaiza Sposati, Eduardo Reale, Jorge Wilheim, Lucila Pizani, Luiz Henrique Proença Soares, Oscar Vilhena, Pedro Dallari, Renato Sérgio de Lima, Sérgio Adorno, Sylvia Leser de Melo, Theo Dias. Eram realizadas reuniões mensais em que se faziam propostas, críticas, análises. Ao tempo em que essas pessoas e organizações conheciam melhor uma realidade que era muitas vezes objeto de seus estudos teóricos, a visão interdisciplinar arejava as instituições policiais. O Conselho funcionava como um think tank, tornando vivo o conceito de que segurança pública não é um assunto a ser tratado exclusivamente pelas organizações policiais. Foram muitas ações concretas, destacando-se aquela realizada na Favela Alba, que deu origem a um programa de intervenção local envolvendo várias Secretarias de Estado. A experiência foi descrita em: Oliveira, Ana Sofia Schmidt. Políticas públicas de segurança e políticas de segurança pública: da teoria à prática, coletânea publicada pelo Ilanud e Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, em 2002.

10. A redução da letalidade nas ações policiais era um imperativo derivado de outro imperativo ético: o resultado morte nunca é positivo. Pode ser inevitável em certas condições, mas nunca pode ser um fim almejado e muito menos celebrado. Evitar o resultado letal dependia não apenas de um norte ideológico, mas sobretudo de técnica, treinamento e conscientização acerca do papel da polícia em um Estado democrático. Era preciso, pois, construir um diagnóstico da violência da qual policiais eram vítimas e autores. Por isso, criou-se uma comissão que analisava todos os casos de letalidade policial, ou seja, todos os casos em que o policial matava ou morria. Cada episódio era rigorosamente analisado e a partir das observações colhidas eram feitas as propostas. Algumas crenças acerca dos fatores que levavam a um resultado letal foram abandonadas e construiu-se uma nova percepção etiológica. A comissão era integrada por representantes das Corregedorias das Polícias Civil e Militar, da Polícia Técnico-Científica e da Ouvidoria da Polícia, com o apoio metodológico do saudoso Paulo Mesquita, do NEV-USP.

11. Não tenho certeza sobre o número, mas era um percentual alto o suficiente para gerar alarde.

12. Boletim IBCCRIM, n. 93, agosto de 2000. Disponível em: https://www.ibccrim.org.br/publicacoes/edicoes/193/2766

CAPÍTULO 14:

As estatísticas de segurança, a Fundação João Pinheiro e a gestão pública

Eduardo Cerqueira Batitucci

A Fundação João Pinheiro (FJP), órgão do governo do estado de Minas Gerais, tem uma grande tradição no desenvolvimento de indicadores e na produção de informações, bem como no desenho, na avaliação e no monitoramento de políticas públicas voltadas para o campo da segurança pública. Isso foi possível porque a FJP reuniu, ao longo de mais de 50 anos, a expertise acadêmica, de um lado, e a proximidade com as políticas públicas e as demandas da gestão pública, de outro. Essa característica sempre marcou e, de alguma forma, ainda marca e define o *ethos* organizacional da instituição.

Concebida, em 1969, em razão dos problemas de desenvolvimento regional desigual e concentrado e da necessidade da promoção da expansão da indústria mineira, a partir de um projeto de qualificação do planejamento e da gestão pública (MATA-MACHADO, 2019), a fundação abraçou, desde o seu início, o avanço das estatísticas e dos registros públicos como uma de suas missões. Tal processo envolve tanto indicadores da economia estadual (PIB, produção comercial e industrial, emprego e desemprego, exportações etc.), quanto da saúde (morbidade e mortalidade), demográficos (populacionais), de habitação (déficit habitacional), saneamento, desenvolvimento humano (IDH), planejamento público e urbanização, dentre tantos outros.

Na área da segurança pública, a fundação produziu, na sua trajetória histórica, entre outros, três grandes trabalhos voltados à produção de indicadores e estatísticas públicas: o "Sistema Nacional de Estatísticas Oficiais de Criminalidade" e os "Indicadores de segurança pública: criminalidade violenta em Minas Gerais", respectivamente, nos anos 1980 e 1990, e os "Boletins e Anuários de Informações Criminais", na primeira década dos anos 2000.

A utopia de um sistema nacional de informações

Em 1987, em trabalho encomendado pelo Ministério da Justiça, a Fundação João Pinheiro procurou delimitar as características ideais para um sistema nacional de estatísticas oficiais de criminalidade. Naquela época, a equipe técnica responsável pela iniciativa identificava que a ausência de um sistema oficial desse tipo era extremamente danosa para a produção de conhecimento na área, uma vez que não permitia ao país

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

O trabalho ressaltava a importância de indicadores para a promoção do conhecimento e da gestão de políticas públicas. Para tanto, a partir da crítica das informações existentes tanto no Brasil e em Minas Gerais como nos sistemas estatísticos nacionais de outros países (caso do Uniform Crime Report, norte-americano), apontava a necessidade e a conveniência de uma concepção que privilegiasse "[...] o fluxo de

pessoas e papéis (informações e registros) entre segmentos mais do que [informações sobre] a produção decisória de cada segmento do sistema de justiça criminal" (FJP, 1987, p. 108).

Assim, dever-se-ia privilegiar igualmente todos os segmentos organizacionais do sistema (das polícias ao sistema prisional, passando pelo Judiciário e Ministério Público); perceber a "cooperação" (ou o dissenso) entre burocracias públicas de registro, apreensão, processamento e punição de atos criminosos; e atentar para a natureza do fenômeno criminoso e da resposta da autoridade pública à sua ocorrência (FJP, 1987). Nesse sentido, tal sistema deveria propiciar a quantificação das ocorrências criminosas, das prisões, dos recursos e dos efetivos disponíveis a essas organizações, do movimento jurisdicional e do judiciário, além de informações detalhadas sobre os estabelecimentos prisionais (FJP, 1987).

O documento afirmava, ainda, que esse conjunto de demandas, e as perguntas a elas associadas, encontraria resposta em um sistema de indicadores que possibilitasse

> [...] ao cidadão avaliar, realisticamente, uma dimensão crucial da qualidade de vida do seu ambiente e, aos decisores e implementadores de políticas, definir alvos de ação e distribuir racionalmente os seus efetivos e recursos, bem como ao criminólogo e ao cientista social, o desenvolvimento de estudos sobre os correlatos sociais da criminalidade e sua etiologia (FJP, 2000, p. 25).

Por fim, fazia referências à necessidade de se refletir sobre o arranjo organizacional a ser construído para o funcionamento e a manutenção do sistema.

Hoje possuímos sistemas nacionais de dados dedicados (tais como o Infoseg – pessoas procuradas e com ficha policial; e o Sisdepen - Sistema de Informações do Departamento Penitenciário Nacional, ambos do Ministério da Justiça), com níveis diferenciados de preenchimento, cobertura e acuidade. Além disso, dentre outras iniciativas, temos a presença de um marco regulatório nacional que orienta a construção de um sistema nacional de estatísticas no Ministério da Justiça, vinculado ao Sistema Único de Segurança Pública (Susp); estamos caminhando na produção sistemática de dados sobre o campo socioeducativo; avançamos na construção de instrumentos de coleta que procuram se adequar à diversidade de concepções e categorias de registro existentes no país, inclusive com a possibilidade de eventual vinculação da liberação de recursos à obrigatoriedade de preenchimento e envio das informações. Entretanto, apesar do imenso avanço institucional que o esforço evidencia, o resultado obtido até o momento ainda carrega muitas precariedades.

A 14ª edição do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), sem dúvida o esforço sistemático mais consolidado em nível nacional, a despeito de trazer dados, informações e análises sobre mortes violentas intencionais, violência doméstica e sexual, crimes contra o patrimônio, apreensão de armas de fogo e entorpecentes, vitimização e letalidade policial, pessoas desaparecidas, injúrias raciais e LGBTQI+, mortes a esclarecer, suicídios, informações do socioeducativo e do sistema prisional, gastos públicos com a segurança, informações sobre a segurança privada, sobre a força nacional, por exemplo, afirma em sua introdução:

> Não se repensa processos e mecanismos de governança. O mesmo ocorre nas Polícias, nos Ministérios Públicos e em várias outras instituições, órgãos e Poderes da República.

> As barreiras entre duas esferas fundamentais da vida pública, polícia e política, vão se diluindo e vamos tratando segurança como uma questão moral e de condutas individuais. Não falamos das instituições e de suas estruturas ou normas. (...) vivemos um projeto de nação que apaga as diferenças, sejam elas raciais, de gênero, geracionais e/ou culturais. Um projeto que cultua o silenciamento diante da morte e da violência pois as vê como efeitos colaterais aceitáveis, desde que orientadas contra aqueles tidos como inimigos internos, frente à missão de manutenção da ordem. A luta por direitos civis, políticos e sociais consagrados em 1988 é mais do que nunca vista como inimiga da ordem e da segurança da população (FBSP, 2020, p. 14-15).

Fica claro que a nossa agenda pública evoluiu bastante, a disponibilidade de informações aumentou, nosso conhecimento sobre os fenômenos do campo avançou exponencialmente, mas nada disso, como o próprio volume aponta, pode ser tomado como dado:

> [...] a presente edição do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* é publicada em meio ao desafio da precarização das estatísticas disponíveis. A produção de várias das informações aqui compiladas só foi possível, importante frisar, pela dedicação da equipe técnica do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Mas, mais importante ainda é reconhecer a disposição de diversos servidores públicos, federais e/ou estaduais, em sua maioria, policiais, em contribuir para a consolidação da transparência como pressuposto do debate sobre segurança pública no país (FBSP, 2020, p. 15).

A construção de um sistema estadual de informações em segurança pública

Em cooperação com a Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG) e a Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), a FJP desenvolveu o projeto "Indicadores de segurança pública: criminalidade violenta em Minas Gerais" (1995-2000), financiado pela Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais (Fapemig). Seu principal objetivo era recuperar as informações disponíveis em suas variadas formas e fontes, consolidando e disponibilizando uma base de dados de ocorrências policiais para o estado, uma vez que naquele momento não se dispunha de qualquer informação sistematizada, bem como garantir o acesso público aos dados criminais do território mineiro.

Trabalhando com as ocorrências policiais produzidas internamente pela Polícia Militar e comparando-as, quando possível, com os seus boletins e anuários de estatística criminal – que tinham produção e divulgação assistemática –, bem como com as informações do Sistema Nacional de Informações sobre Mortalidade (SIM) do Ministério da Saúde, criou-se uma base de dados que contemplava todos os municípios mineiros. O conjunto de informações agregadas, de natureza analítica, permitia ainda a visualização de tendências, a descoberta de características locais, regionais e estaduais, bem como a identificação de áreas críticas e de questões problemáticas a serem endereçadas à administração pública.

Dentre as principais descobertas, desvelou-se uma característica extremamente dinâmica dos indicadores de criminalidade violenta, que apontavam para a realidade de Minas Gerais do final dos anos 1990. Do ponto

de vista agregado, com a explosão dos crimes contra o patrimônio, frente à relativa estabilidade dos crimes contra a pessoa, naquele momento (se em 1986 os crimes violentos contra a pessoa representavam 60% do total registrado no estado, em 1997 não chegavam a 30%); do ponto de vista regional, a concentração da criminalidade contra o patrimônio nos grandes centros urbanos e cidades de porte médio e grande. Além disso, esse trabalho permitiu a regionalização de tipos diferentes de crimes violentos – nas regiões mais ricas, os crimes contra o patrimônio; nas mais pobres, os crimes contra a pessoa. As séries, anuais e mensais, estaduais, regionais e municipais, tornaram possível, pela primeira vez, comparar as estatísticas mineiras com as estatísticas criminais de São Paulo e Rio de Janeiro (FJP, 2000). Por fim, disponibilizou-se, pela internet, um software por meio do qual qualquer cidadão com acesso a um computador poderia fazer análises estaduais, regionais ou municipais, produzindo indicadores de criminalidade para as suas áreas de interesse. O sistema permitia, ainda, o download dos dados primários consolidados, para todos os municípios e regiões do estado.

Esse projeto gerou, então, a primeira série histórica (1986 em diante), colocada à disposição do governo e da população, sobre os indicadores de ocorrências policiais sistematizadas e conhecidas pelo Estado[1]. Ademais, consolidou, para efeito das análises e trabalhos a serem desenvolvidos pela fundação e UFMG, uma metodologia analítica e de sistematização das informações consolidadas, o que por sua vez possibilitou a adoção de um modelo mais consistente de divulgação dos dados.

A FJP permaneceu, informalmente, como "guardiã" dessas estatísticas, passando a receber da PMMG informações e totalizações anuais.

Um subproduto bastante interessante desse trabalho foi a possibilidade que se abriu, daí por diante, de análise e reconfiguração do próprio sistema estadual de coleta e sistematização de informações no campo da segurança pública (inicialmente em convênio celebrado entre a UFMG e a PMMG). A partir dessa experiência, foi desenvolvido um novo boletim de ocorrência a ser utilizado pelas instituições policiais – depois consolidado como REDS (Registro de Eventos de Defesa Social) – e desenhado e implementado um sistema de produção e sistematização de informações em segurança pública e defesa social – conhecido depois como SIDS (Sistema Integrado de Defesa Social), o que nos encaminha para a reflexão a seguir.

Além dos desenvolvimentos internos às organizações policiais e ao sistema de justiça criminal em Minas Gerais, esse trabalho reforçou a cultura, especialmente na Polícia Militar, do planejamento operacional baseado em informações estatísticas. Isso propiciou a criação de uma série de estratégias operacionais e políticas públicas de segurança, tais como o georeferenciamento de ocorrências e o uso intensivo de análise criminal pela organização policial, além da criação do IGESP (que veremos a seguir), ferramenta de gestão da segurança pública baseada no modelo do *Compstat*, da polícia nova-iorquina (CRUZ; BATITUCCI, 2006).

A utopia da integração das informações e a política de segurança pública

Um novo momento na gestão pública mineira trouxe profundas mudanças no aparato estadual de segurança: a criação da Secretaria de Defesa Social (SEDS), em 2003, e o redesenho do arcabouço institucional da segurança pública em Minas.

Dentre as principais inovações, a implementação do já mencionado SIDS trazia hipoteticamente a promessa de construção de um sistema de informações nos moldes do colocado no trabalho descrito anteriormente. Tal se dava pela possibilidade da

> [...] modelagem de um fluxo de produção de informação para a melhoria da atuação operacional integrada, desde o atendimento da emergência policial e de bombeiro, até o registro da ocorrência, a produção do inquérito, a fase processual e, se necessário, os reflexos no sistema prisional (...) que propunha constituir um sistema modular integrado que reunia informações dos órgãos de defesa social de Minas Gerais (...) funcionando através de um sistema único de atendimento e despacho de viaturas policiais, de interação dos sistemas de informações e conhecimento dos cenários de defesa social (...) permitindo a gestão de informações desde o atendimento pela polícia, até a execução da pena, resguardando as atribuições legais e a autonomia dos órgãos (FJP, 2013, p. 163-164).

O REDS, anteriormente citado, foi sendo implementado em etapas, a partir de 2005, como o novo documento de registro de ocorrências pelas organizações policiais. Também surgia o PCNET, o sistema eletrônico de gerenciamento de inquéritos policiais pela Polícia Civil de Minas Gerais, e o armazém de informações do SIDS. Isso permitia a junção entre os cadastros dos sistemas de atendimento, despacho e registros de ocorrências, tornando possível análises estatísticas sobre os dados produzidos pelo novo sistema de informações. Este, por sua vez, se completava através do DDU (Disque Denúncia Unificado), o videomonitoramento das principais vias das maiores cidades mineiras, conhecido como Projeto Olho Vivo, e pelo redesenho das áreas de responsabilidade operacional das polícias, através da criação de espaços integrados de segurança pública, bem como do IGESP (Integração e Gestão da Segurança Pública). O modelo de organização IGESP trazia uma nova metodologia de planejamento operacional integrado, pelo estabelecimento de metas conjuntas a serem auditadas em um sistema de gestão por resultados.

A partir de 2004, um dos braços desse sistema foi a celebração de convênio entre a SEDS e a Fundação João Pinheiro para a criação dos *Boletins* e *Anuários de Informações Criminais*, para a sistematização e divulgação das estatísticas policiais mineiras. Ambas as publicações eram voltadas ao público leigo, sendo por isso produzidas em linguagem de fácil assimilação, mas sem abrir mão da consistência e da qualidade da informação disponibilizada. Com metodologia inédita e inovadora, os boletins e anuários (2004-2010) configuravam-se como a estatística oficial de Minas Gerais na área de segurança pública. As publicações, trimestrais e anuais (no período, foram publicadas 13 edições trimestrais e 6 anuais), circulavam em meio impresso e digital, nos sites governamentais.

Além da comparação e continuidade entre a série histórica já disponível (1986) e os dados a serem produzidos dali para frente, a metodologia dos boletins permitia também a comparação dessazonalizada entre cidades, regiões, crimes e grupos de crimes. Ainda, o estabelecimento de amarras e testes metodológicos e de *accountability* para a auditagem constante e sistemática das informações, através do Centro Integrado de Informações em Defesa Social (CINDS).

Infelizmente a adoção incompleta do sistema SIDS, em virtude dos conflitos institucionais que ele evocava e que não foram resolvidos, não permitiu o cumprimento das promessas que o seu desenho

anunciava. Igualmente, dentre outros obstáculos, a implementação paulatina do REDS foi extremamente problemática, seja do ponto de vista do preenchimento, seja da auditoria. Já o PCNET nunca se agregou ao sistema, permanecendo um software corporativo da PCMG, o que impediu a produção sistemática de informações sobre os inquéritos policiais. Por fim, os módulos relativos ao processo e à execução penal nunca chegaram a ser desenhados, e a integração desses atores ao sistema não se realizou.

Especialmente, o sistema de gestão por resultados implantado pelo governo de Minas Gerais, que estabelecia metas associadas a prêmios de produtividade, acabou se transformando em objeto de "*gaming*" nas organizações do sistema (ASSIS, 2012). Essa conduta acabou por promover a ritualização do IGESP, que foi perdendo eficácia como uma metodologia válida de planejamento e resolução de problemas operacionais (FJP, 2013). Também acabou por impactar a produção de estatísticas criminais, que passavam a evidenciar desafios cada vez mais constantes, frequentemente visibilizados pela equipe da FJP, no ambiente do CINDS.

Diante dessas dificuldades, a partir de 2007 os boletins passaram a ser publicados com o seguinte aviso: "*Os dados que subsidiam as análises disponibilizadas nesta publicação são oriundos de sistemas corporativos que pertencem às organizações do Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais. A Fundação João Pinheiro não tem acesso aos dados primários ou às rotinas de produção ou registro destes dados e, portanto, não pode responsabilizar-se pela sua factibilidade*". Na impossibilidade do acesso aos dados primários, em 2010 a fundação interrompeu o convênio com a SEDS, encerrando a edição dos *Boletins* e *Anuários de Informações Criminais*.

Posteriormente, em 2012, o governo mineiro retomou a publicação das estatísticas de segurança pública, pelo Observatório de Segurança Pública (que foi criado em 2016 para substituir o CINDS, sem a participação de instituições externas ao próprio poder executivo). Mas, agora, com nova metodologia de análise, o que inviabilizou a compatibilidade das informações com as da série histórica anterior.

Conclusão: os percalços da gestão pública na produção de dados e informações na segurança pública

A segurança pública se transformou em um campo de disputas sociais e políticas no Brasil contemporâneo. A produção de dados e informações nessa área sempre enfrentou – e provavelmente continuará a enfrentar – um conjunto de dificuldades e problemas, seja de natureza técnica, seja de cunho político ou institucional. Assim, não existe uma solução simples e acabada para os desafios que este pequeno texto levanta.

Como atores políticos cada vez mais relevantes na arena pública brasileira, as organizações da segurança pública precisam oferecer ao cidadão dados e informações através dos quais possamos reconhecer, avaliar e controlar sua capacidade cada dia maior de interferir e moldar o espaço público, bem como as agendas do entorno da gestão pública. A cada dia se torna mais importante que nós, cidadãos, sejamos capazes de refletir sobre a atuação governamental do campo, discernir e avaliar os seus resultados, disputar os valores que os orientam e influenciar as políticas públicas que lhes dão sustentação.

Evidentemente, tudo isso fica muito mais difícil se não existir na administração pública, no futuro, espaço para instituições de pesquisa independentes, politicamente neutras, academicamente empoderadas e

em constante diálogo com a sociedade civil e a universidade. O desenho ideal para que possamos fazer isso é o cruzamento virtuoso entre a técnica e a política, entre o conhecimento acadêmico e a experiência operacional, que nos leve à produção de consensos civilizatórios que propiciem um acordo básico sobre o sentido que essas políticas, organizações, ideologias e práticas devem ter.

Como já ressaltava Adorno (1993, p. 8), o problema básico reside na

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

Referências

ADORNO, S. "A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático". *Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais*, BIB, n. 35, 1993.

ASSIS, L.O.M. de; *Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho*. Dissertação de Mestrado. São Paulo, SP: Fundação Getúlio Vargas, 2012.

CRUZ, M.V.G. da.; BATITUCCI, E.C. "Novos meios de articulação institucional na segurança pública: estudo de caso em Belo Horizonte – MG". In: SLAKMON, C.; MACHADO, M.R.; BOTTINI, P.C. *Novas direções na governança da Justiça e Segurança Pública.* Brasília, DF: Ministério da Justiça, 2006.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo, FBSP, 332p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Indicadores Sociais de Criminalidade.* Belo Horizonte, FJP, 1987, 168p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Criminalidade Violenta em Minas Gerais: 1986-1997*. Belo Horizonte, FJP, 2000, 150p.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Boletins e Anuários de Informações Criminais (2004-2010).* Belo Horizonte, FJP, 19vol., 2005-2010.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Diagnóstico do Plano Estadual de Defesa Social.* Belo Horizonte, FJP, 2013, 202p.

MATA-MACHADO, Bernardo Novais. *Fundação João Pinheiro: 50 anos – antecedentes históricos,* 2020. Disponível em http://fjp.mg.gov.br/historia/, acesso em 05/10/2021.

Notas

1. Eram disponibilizados dados de homicídio, homicídio tentado, estupro, roubo, roubo à mão armada e sequestro.

CAPÍTULO 15:

Implantação do Sistema de Informação de Mortes de Interesse Policial e Pulseira de Identificação de Cadáver[1]

Gerard Viader Sauret
Gustavo Henrique Brasil de Barros
Jonas Sobral Moreno

O sistema da segurança pública no Brasil caracteriza-se por uma fragmentação organizacional considerável entre as polícias Civil, Militar e institutos periciais. Do ponto de vista das informações, este fracionamento tem se constatado adverso à produção de dados confiáveis. É o caso das estatísticas de homicídios, principal indicador social para monitorar o processo de violência. Para esse crime, não são poucas as secretarias de segurança que, baseadas apenas em uma fonte (geralmente os boletins de ocorrências - BOs da Polícia Civil - PC), apresentam estatísticas de mortes violentas aquém das notificadas pelo setor saúde (FBSP, 2011). Nesse contexto, porém, a Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (SDS-PE) tem despontado como uma notável exceção.

Pernambuco figurou durante muitos anos entre os piores colocados nos rankings nacionais da violência divulgados por instituições diversas (BRASIL, 2006; FBSP, 2007; WAISELFISZ, 2007), despertando a indignação cidadã. Em resposta ao clamor popular foi implantado, em 2007, o 1º Plano Estadual de Segurança Pública, denominado Pacto pela Vida (PPV), que reconheceu os homicídios como o problema de segurança mais grave no Estado[2].

Para enfrentar os altos índices registrados, o PPV propôs uma diversidade de medidas, aplicando a filosofia da gestão por resultados. Ao estabelecer meta de reduzir em 12% ao ano as taxas de mortalidade violenta intencional (PERNAMBUCO, 2007), o PPV passou a ter extrema ressonância política. Por conta disso, foi deflagrado um debate midiático que levantou dúvida sobre a fidedignidade das estatísticas oficiais produzidas pelo Estado. Contudo, em função da transparência na divulgação das informações[3] e pelo fato de a Gerência de Análise Criminal e Estatística da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (GACE/SDS-PE) dispor de uma metodologia de coleta de dados rigorosa e eficiente, o objeto de tal debate perdeu sentido.

Neste trabalho, apresenta-se a experiência do Sistema de Informações de Mortes de Interesse Policial (SIMIP/SDS-PE), sendo o alicerce informacional do PPV. Serão detalhadas as características do SIMIP e os fluxos das informações que o alimentam. Uma ferramenta inovadora, implantada entre 2009 e 2011, tem sido a Pulseira de Identificação de Cadáver (PIC), a ser colocada nos corpos das vítimas e que contém um número serial a ser replicado nos formulários de todas as fontes policiais do SIMIP.

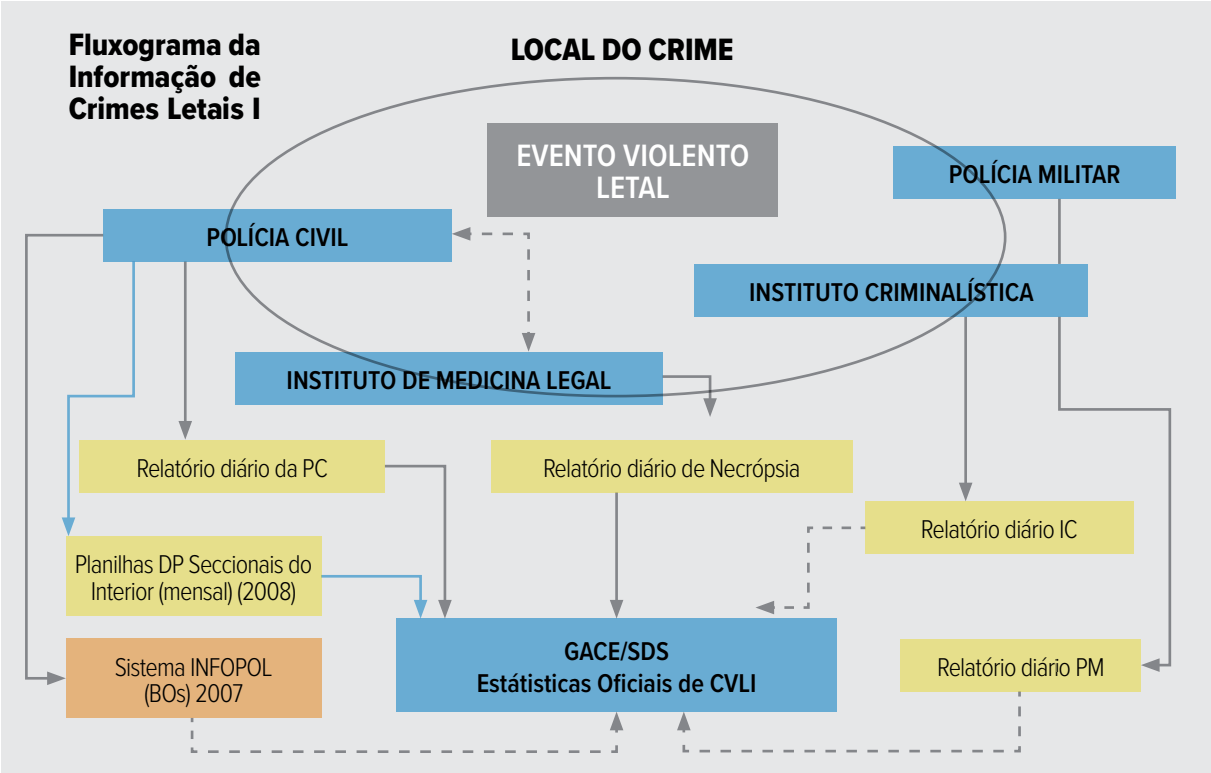
Sistema de Informações de Mortes de Interesse Policial

A principal característica que singulariza a estatística oficial de crimes violentos letais intencionais (CVLI[4]) em Pernambuco com relação à produzida em outros estados é a de se dispor de um banco de dados específico para tal fim. Ou seja, a estatística oficial de homicídios é elaborada mediante uma sistemática à parte, independente da que processa outros crimes diretamente a partir dos boletins de ocorrência (BO´s). O referido banco pode ser conceituado como um sistema "multifonte", pois os casos nele registrados provêm do cruzamento de diversas fontes de informação documentais. Portanto, não possui um instrumento de coleta único, a modo do BO ou da Declaração de Óbito. Pelo contrário, o banco é alimentado a partir das informações constantes em relatórios administrativos da PC, do IML, da PM e do IC. Estes relatórios consistem em planilhas diárias com dados detalhados das ocorrências fatais.

Tal metodologia está embasada na técnica de triangulação de fontes e é praticamente inédita no Brasil[5]. A sua originalidade reside no fato de não se deter apenas nos dados de homicídios coletados pela PC e PM.

Pois apesar da preocupação com as informações, ambas apresentavam dificuldades para notificar casos cujas mortes não se consumavam no local do crime, mas em unidade hospitalar. Para contornar tal problema, os dados das polícias passaram a ser diariamente cotejados dentro do Sistema de Informação de Mortes de Interesse Policial (SIMIP/SDS) com os dos relatórios do IML, que recebe os corpos das vítimas de mortes violentas, inclusive os de procedência hospitalar. Desta feita, o cruzamento das informações permitiu reunir num mesmo Sistema todos os casos de CVLI notificados pelos diversos órgãos operativos da SDS.

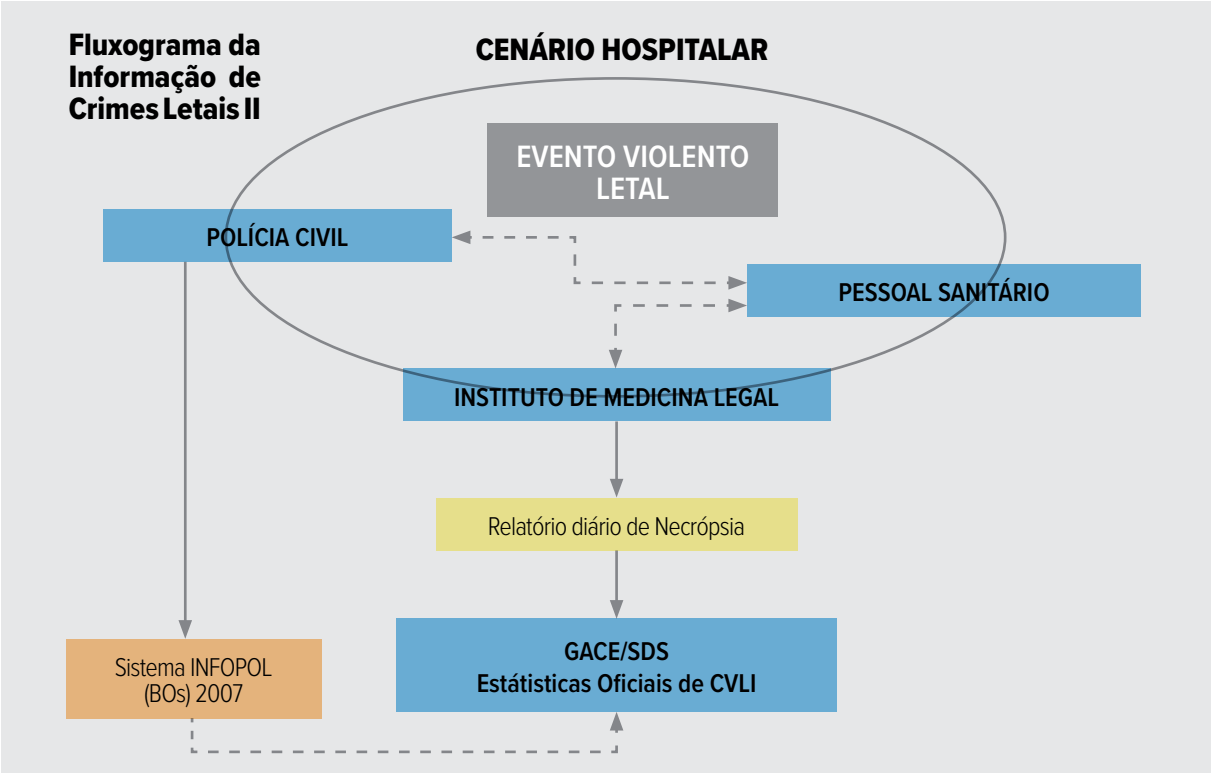
Imagem 1: Fluxograma da informação de crimes letais em local de crime



Fonte: Elaboração própria

Para visualizar melhor a complexa rede que compõe o sistema integrado de informações de homicídios de Pernambuco, foram esboçados dois fluxogramas. Na imagem 1 apresenta-se o que descreve o fluxo das informações dos órgãos operativos que se fazem presentes no local onde ocorre um evento violento letal e os respectivos relatórios oficiais produzidos e enviados à GACE/SDS. A imagem 2 representa o fluxo da informação para os casos de violência que são registrados em hospitais, local de consumação da morte. A seguir, detalha-se a abrangência e especificidade de cada fonte de informação, explicando por ordem cronológica as razões da sua inclusão no sistema.

Imagem 2: Fluxograma da informação de crimes letais em cenário hospitalar



Fonte: Elaboração própria

Os primeiros procedimentos metodológicos de cruzamento de informações que possibilitaram a criação do SIMIP foram desenvolvidos em 2002 por técnicos da Unidade de Coleta e Tratamento de Dados (Unicotd/Gace/SDS). O banco de dados surgiu justamente da necessidade de o Estado dispor de informações confiáveis e abrangentes, em tempo oportuno, sobre as mortes violentas intencionais. Atendia-se, assim, às demandas gerenciais por informação, bem como às pressões externas que o contexto midiático e político impunham ao poder público, à época, para elaboração de uma estatística oficial de homicídios. Após a demonstração técnica do sucesso no cruzamento de dados, o referido sistema foi oficializado[6], mediante um Decreto Estadual (PERNAMBUCO, 2003) e uma Portaria reguladora (PERNAMBUCO, 2004).

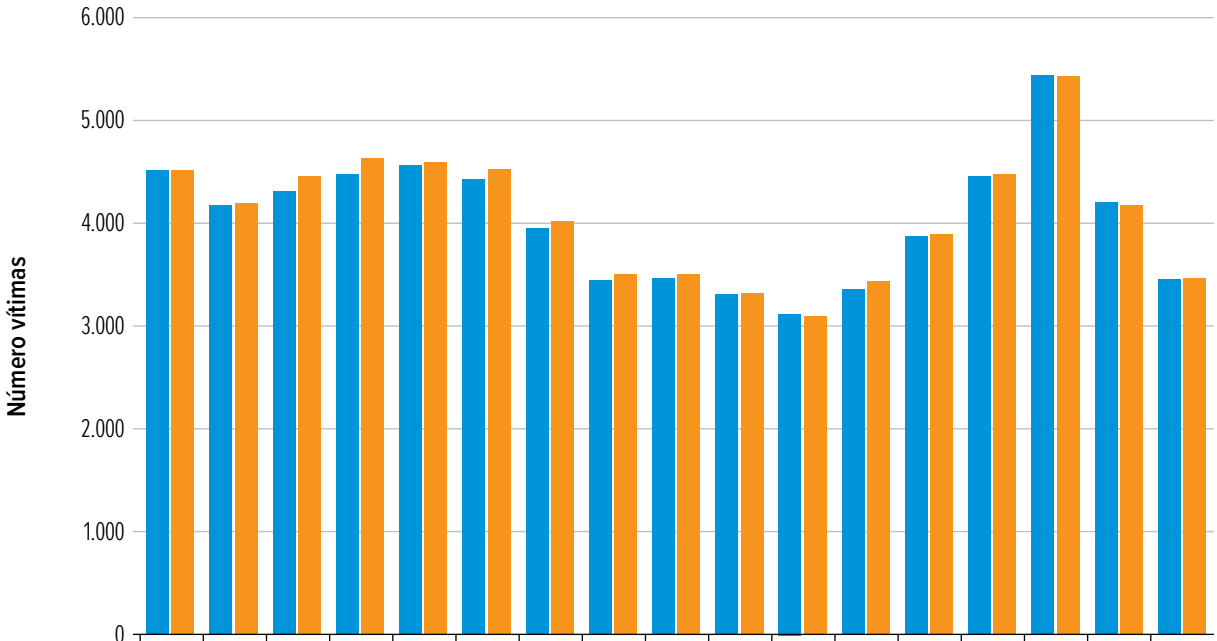
Essa portaria, que foi atualizada dois anos mais tarde (PERNAMBUCO, 2006), estabeleceu que os técnicos da GACE têm 15 dias para consolidar as informações de homicídios subsequentes ao mês que se encerra. Também definiu que as fontes de informação oficiais seriam os Relatórios Diários das Necropsias efetuadas no Instituto Médico Legal – IML/PE – sediado no Recife e com sucursais em Caruaru e Petrolina – e o Relatório Diário da Coordenação dos Plantões da Polícia Civil (Coordepol/PCPE), no qual estão centralizadas informações de ocorrências graves (inclusive homicídios) das 217 circunscrições e dos plantões policiais em todo o Estado. Todos esses relatórios são enviados por e-mail à GACE, onde técnicos de coleta analisam os dados relativos a mortes e alimentam o SIMIP/SDS.

Na vigência do PPV, uma terceira portaria (PERNAMBUCO, 2008), concebeu a necessidade de institucionalizar outras fontes para consolidação das informações estatísticas de mortes de interesse policial. No caso, determinou que a GACE/SDS deve recuperar informações complementares desses crimes

dos relatórios diários de homicídios da inteligência da PM[7] e dos relatórios de perícias das unidades do IC de Recife, Caruaru, Salgueiro e Petrolina. Também nesta portaria estabeleceu-se mais um mecanismo de controle no envio das informações da PC, ao definir-se que as delegacias seccionais do interior do Estado deviam compilar mensalmente aquelas informações que eram comunicadas diariamente pelas delegacias circunscricionais à Coordepol. Com isso, objetiva-se que eventuais falhas ou descontinuidades na comunicação dos dados informados diariamente venham a ser corrigidas no período posterior da consolidação mensal.

Para a análise criminal em Pernambuco, a criação do SIMIP representou um salto de qualidade imenso, superando abismos estatísticos existentes entre os dados do setor saúde e os da defesa social. Desta feita, Pernambuco hoje é um dos poucos estados cujos dados de homicídios baseados em fontes policiais conseguem superar – em números absolutos – inclusive os do Sistema de Informações de Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS) (ver imagem 3). Cabe salientar que o SIM/MS é a fonte preferida pela maioria dos pesquisadores na área, por ser considerada a mais confiável e abrangente em nível nacional (CRUZ et al., 2008; CANO; SANTOS, 2007; SOARES, 2008). Isso constitui uma mostra indiscutível da seriedade do trabalho de monitoramento dos homicídios que vem sendo feito na Unicotd/GACE/SDS-PE.

Imagem 3: Número de vítimas de mortes por agressão no SIM e de CVLI no Infopol/SDS. Pernambuco, 2003 a 2019



	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Saúde	4512	4173	4307	4478	4560	4431	3954	3445	3464	3313	3121	3362	3875	4456	5437	4203	3460
Defesa Social	4512	4192	4458	4634	4591	4528	4018	3509	3507	3321	3100	3434	3889	4480	5428	4173	3469

Fontes: SIM/MS e Infopol/SDS-PE. Elaboração própria

Pulseira de Identificação de Cadáver

A nova metodologia de coleta e validação de informações de CVLI desenvolvida pela GACE/SDS resolveu satisfatoriamente o problema da subnotificação, reduzindo-o a proporções residuais. Entretanto, a estratégia "multifonte" abriu brechas a possível supernotificação de casos. Pois na hora de realizar o cruzamento das informações foi verificado um risco latente, pequeno, mas real de que os técnicos da coleta cometam o erro de contar duas vezes um mesmo caso. Isso pode acontecer quando o nome da vítima do homicídio ou o local da ocorrência do crime são registrados de forma diferente pelas diversas fontes de informação.

Observando essa possibilidade, em junho de 2009, a GACE/SDS, com o apoio da Gerência Geral de Polícia Científica (GGPOC/SDS-PE), implantou o *Projeto Pulseira de Identificação de Cadáver na RMR*. No caso, os peritos do IC vinculados às três Forças-Tarefa de Homicídios do DHPP foram incumbidos de colocar nos cadáveres periciados pulseiras lacradas e devidamente numeradas (ver imagens 4 e 5).

Imagem 4: Modelo das primeiras Pulseiras de Identificação de Cadáver (SDS-PE), em 2012.

Fonte: arquivo pessoal

Imagem 5: Modelo de Pulseiras de Identificação de Cadáver com QRcode para utilização no sistema com boletim formulário e App eBic (SDS-PE), em 2022.

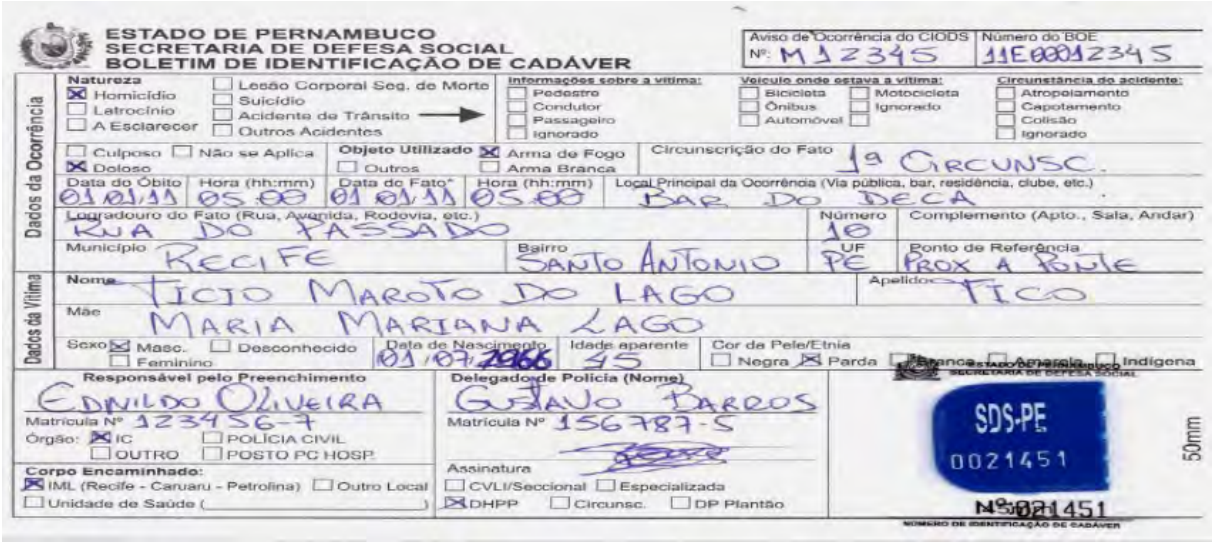
Fonte: arquivo pessoal

Mediante um sofisticado processo de notificação, que foi transformado em Procedimento Operacional Padrão (POP) da SDS-PE, todos os órgãos operativos e as polícias científicas devem incorporar o Número de Identificação de Cadáver (NIC), contido na própria pulseira, nos seus relatórios diários de homicídios. Assim, os dados chegam aos técnicos da coleta estatística, de forma segura, permitindo a identificação de divergências entre as fontes e a apuração de duplicidades no SIMIP/SDS.

Mediante um sofisticado processo de notificação, todos os órgãos operativos e as polícias científicas devem incorporar o Número de Identificação de Cadáver (NIC), contido na própria pulseira, nos seus relatórios diários de homicídios, de acordo com os fluxogramas estabelecidos nas imagens 1 e 2. Assim, os dados chegam aos técnicos da coleta estatística, de forma segura, permitindo a identificação de divergências entre as fontes e a apuração de duplicidades no sistema Infopol/SDS.

Os peritos criminais foram selecionados para a colocação da pulseira nos cadáveres no local da ocorrência pelo fato de serem atores que não têm inconveniência em manusear o corpo da vítima. Os peritos também foram apontados como os profissionais mais apropriados a preencher o documento, com quatro vias autocopiativas, denominado Boletim de Identificação de Cadáver (BIC), que atesta e relaciona o Número (NIC) com a Pulseira (PIC) (ver imagem 6, 7). Trata-se de um instrumento que auxilia o perito criminal na anotação formatada de informações sobre a identidade da vítima no local do crime.

Imagem 6: Modelo de Boletim de Identificação de Cadáver utilizado em 2010 (SDS-PE). Exemplo com dados fictícios.



ESTADO DE PERNAMBUCO
SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL
BOLETIM DE IDENTIFICAÇÃO DE CADÁVER

Aviso de Ocorrência do CIODS Nº: M12345 | Número do BOE 11E00012345

Dados da Ocorrência

Natureza: [X] Homicídio [ ] Latrocínio [ ] A Esclarecer | [ ] Lesão Corporal Seg. de Morte [ ] Suicídio [ ] Acidente de Trânsito [ ] Outros Acidentes
Informações sobre a vítima: [ ] Pedestre [ ] Condutor [ ] Passageiro [ ] Ignorado
Veículo onde estava a vítima: [ ] Bicicleta [ ] Motocicleta [ ] Ônibus [ ] Ignorado [ ] Automóvel
Circunstância do acidente: [ ] Atropelamento [ ] Capotamento [ ] Colisão [ ] Ignorado

[ ] Culposo [ ] Não se Aplica [X] Doloso
Objeto Utilizado: [X] Arma de Fogo [ ] Outros [ ] Arma Branca
Circunscrição do Fato: 1ª CIRCUNSC.

Data do Óbito	Hora (hh:mm)	Data do Fato*	Hora (hh:mm)	Local Principal da Ocorrência (Via pública, bar, residência, clube, etc.)
01/01/11	05:00	01/01/11	05:00	BAR DO DECA

Logradouro do Fato (Rua, Avenida, Rodovia, etc.): RUA DO PASSADO | Número: 10 | Complemento (Apto., Sala, Andar):
Município: RECIFE | Bairro: SANTO ANTONIO | UF: PE | Ponto de Referência: PROX A PONTE

Dados da Vítima

Nome: TICIO MAROTO DO LAGO | Apelido: TICO
Mãe: MARIA MARIANA LAGO
Sexo: [X] Masc. [ ] Feminino [ ] Desconhecido | Data de Nascimento: 01/07/1966 | Idade aparente: 45 | Cor da Pele/Etnia: [ ] Negra [X] Parda [ ] Branca [ ] Amarela [ ] Indígena

Responsável pelo Preenchimento: EDNILDO OLIVEIRA
Matrícula Nº 123456-7
Órgão: [X] IC [ ] POLÍCIA CIVIL [ ] OUTRO [ ] POSTO PC HOSP.

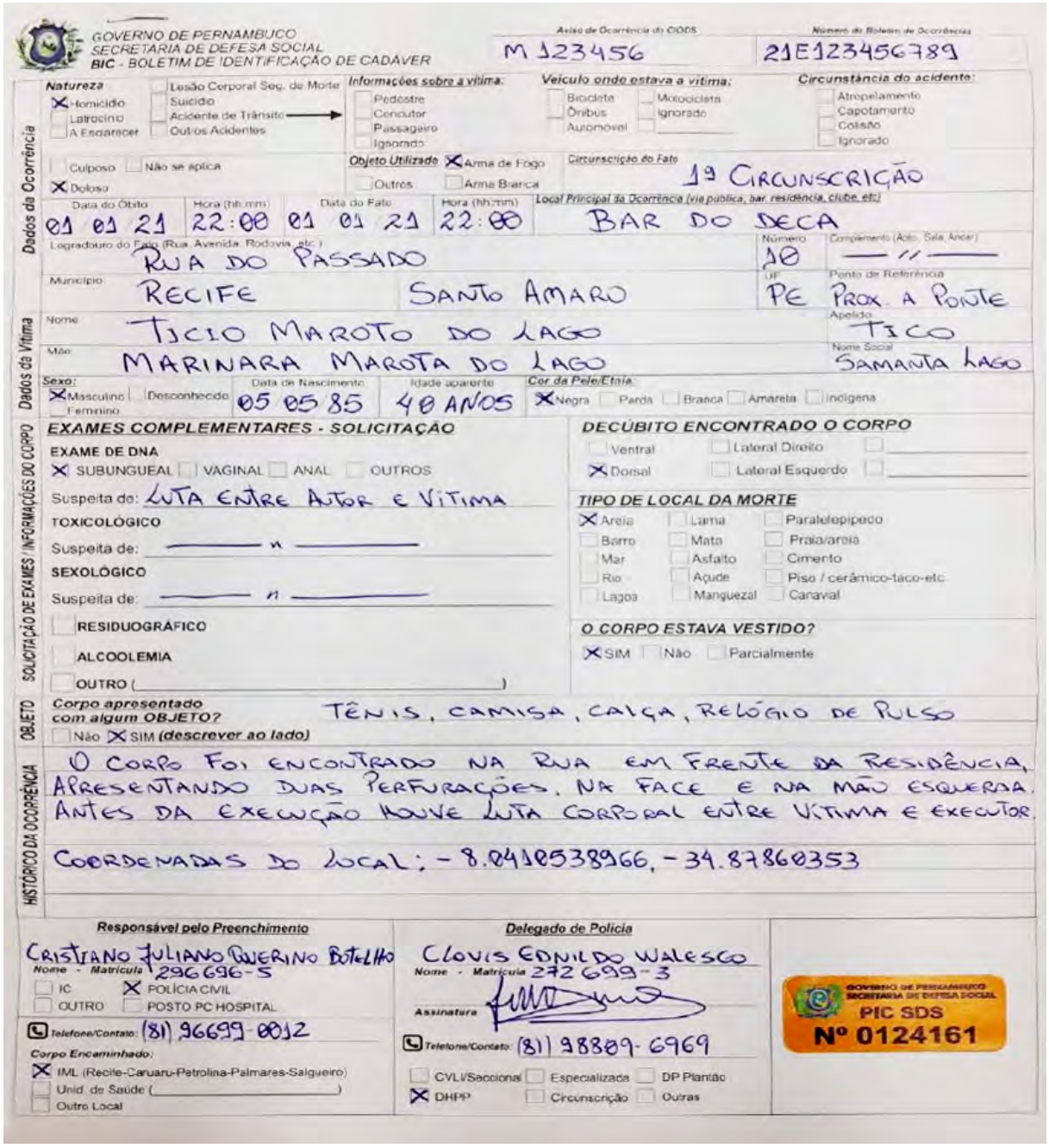
Delegado de Polícia (Nome): GUSTAVO BARROS
Matrícula Nº 156787-5
Assinatura

Corpo Encaminhado: [X] IML (Recife - Caruaru - Petrolina) [ ] Outro Local [ ] Unidade de Saúde ( )
[ ] CVLI/Seccional [ ] Especializada [X] DHPP [ ] Circunsc. [ ] DP Plantão

ESTADO DE PERNAMBUCO SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL
SDS-PE 0021451
Nº 0021451
NÚMERO DE IDENTIFICAÇÃO DE CADÁVER
50mm

Fonte: arquivo pessoal

Imagem 7: Modelo de Boletim de Identificação de Cadáver utilizado em 2020/2022 (SDS-PE). Exemplo com dados fictícios.



GOVERNO DE PERNAMBUCO
SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL
BIC - BOLETIM DE IDENTIFICAÇÃO DE CADÁVER

Aviso de Ocorrência do CIODS: M 123456
Número do Boletim de Ocorrências: 21E123456789

Dados da Ocorrência

Natureza: [X] Homicídio [ ] Latrocínio [ ] A Esclarecer; [ ] Lesão Corporal Seg. de Morte [ ] Suicídio [ ] Acidente de Trânsito [ ] Outros Acidentes
Informações sobre a vítima: [ ] Pedestre [ ] Condutor [ ] Passageiro [ ] Ignorado
Veículo onde estava a vítima: [ ] Bicicleta [ ] Motocicleta [ ] Ônibus [ ] Ignorado [ ] Automóvel
Circunstância do acidente: [ ] Atropelamento [ ] Capotamento [ ] Colisão [ ] Ignorado
[ ] Culposo [ ] Não se aplica [X] Doloso
Objeto Utilizado: [X] Arma de Fogo [ ] Outros [ ] Arma Branca
Circunscrição do Fato: 1ª CIRCUNSCRIÇÃO
Data do Óbito: 01 01 21 | Hora (hh:mm): 22:00 | Data do Fato: 01 01 21 | Hora (hh:mm): 22:00
Local Principal da Ocorrência (via pública, bar, residência, clube, etc): BAR DO DECA
Logradouro do Fato (Rua, Avenida, Rodovia, etc.): RUA DO PASSADO
Número: 10 | Complemento (Apto, Sala, Andar): — // —
Município: RECIFE | SANTO AMARO | UF: PE | Ponto de Referência: PROX. A PONTE

Dados da Vítima

Nome: TICIO MAROTO DO LAGO | Apelido: TICO
Mãe: MARINARA MAROTA DO LAGO | Nome Social: SAMANTA LAGO
Sexo: [X] Masculino [ ] Feminino [ ] Desconhecido | Data de Nascimento: 05 05 85 | Idade aparente: 40 ANOS | Cor da Pele/Etnia: [X] Negra [ ] Parda [ ] Branca [ ] Amarela [ ] Indígena

SOLICITAÇÃO DE EXAMES / INFORMAÇÕES DO CORPO

EXAMES COMPLEMENTARES - SOLICITAÇÃO
EXAME DE DNA
[X] SUBUNGUEAL [ ] VAGINAL [ ] ANAL [ ] OUTROS
Suspeita de: LUTA ENTRE AUTOR E VÍTIMA
TOXICOLÓGICO
Suspeita de: ——— x ———
SEXOLÓGICO
Suspeita de: ——— x ———
[ ] RESIDUOGRÁFICO
[ ] ALCOOLEMIA
[ ] OUTRO (_____)

DECÚBITO ENCONTRADO O CORPO
[ ] Ventral [ ] Lateral Direito [ ] _____
[X] Dorsal [ ] Lateral Esquerdo [ ] _____
TIPO DE LOCAL DA MORTE
[X] Areia [ ] Lama [ ] Paralelepipedo
[ ] Barro [ ] Mata [ ] Praia/areia
[ ] Mar [ ] Asfalto [ ] Cimento
[ ] Rio [ ] Açude [ ] Piso / cerâmico-taco-etc
[ ] Lagoa [ ] Manguezal [ ] Carnaval
O CORPO ESTAVA VESTIDO?
[X] SIM [ ] Não [ ] Parcialmente

OBJETO

Corpo apresentado com algum OBJETO? [ ] Não [X] SIM (descrever ao lado): TÊNIS, CAMISA, CALÇA, RELÓGIO DE PULSO

HISTÓRICO DA OCORRÊNCIA

O CORPO FOI ENCONTRADO NA RUA EM FRENTE DA RESIDÊNCIA, APRESENTANDO DUAS PERFURAÇÕES, NA FACE E NA MÃO ESQUERDA. ANTES DA EXECUÇÃO HOUVE LUTA CORPORAL ENTRE VÍTIMA E EXECUTOR.

COORDENADAS DO LOCAL: -8.8418538966, -34.87860353

Responsável pelo Preenchimento
Nome - Matrícula: CRISTIANO JULIANO QUERINO BOTELHO 296696-5
[ ] IC [X] POLÍCIA CIVIL [ ] OUTRO [ ] POSTO PC HOSPITAL
Telefone/Contato: (81) 96699-0012
Corpo Encaminhado:
[X] IML (Recife-Caruaru-Petrolina-Palmares-Salgueiro)
[ ] Unid. de Saúde (_____)
[ ] Outro Local

Delegado de Polícia
Nome - Matrícula: CLOVIS EDNILDO WALESCO 272699-3
Assinatura:
Telefone/Contato: (81) 98809-6969
[ ] CVL/Seccional [ ] Especializada [ ] DP Plantão
[X] DHPP [ ] Circunscrição [ ] Outras

GOVERNO DE PERNAMBUCO SECRETARIA DE DEFESA SOCIAL
PIC SDS
Nº 0124161

Fonte: arquivo pessoal.

Após o preenchimento do BIC, o perito, que fica com uma via até ser recuperada pela GACE/SDS, deve informar o NIC ao Centro Integrado de Operações de Defesa Social (CIODS) para que este seja incorporado ao relatório de homicídios da PM. As outras duas vias do BIC, por sua vez, são entregues, respectivamente, pelo perito criminal à autoridade policial presente na local do crime e aos auxiliares do IML que efetuam a remoção do cadáver. De volta às dependências da Força-Tarefa de Homicídios, o perito anota o NIC no livro de registros para que posteriormente seja transcrito no Relatório Diário de Perícias de Homicídios. Também deve digitalizar o BIC e incorporá-lo ao laudo pericial.

Toda ocorrência de morte violenta deverá ser registrada pelos policiais civis no sistema Infopol (Boletim Eletrônico), sendo obrigatória a inclusão do NIC em campo específico, se assim não for feito o registro do BO não será concluído. Feito tal procedimento, a Coordepol/PC o transcreverá no relatório diário daquele departamento. Já o IML, só aceita a entrada de cadáveres que estejam com a pulseira devidamente lacrada no tornozelo (ou no punho), acompanhados do BIC. Finalmente, o médico legista inspeciona e fotografa o NIC contido na pulseira e o anota no Laudo da Necropsia e no cabeçalho da Declaração de Óbito (DO). O setor administrativo do IML deve registrar o NIC no livro e no Relatório Diário de Necrópsias, que é encaminhado diariamente à GACE/SDS-PE. Além desse procedimento, as fotos e a numeração da pulseira devem ser anexadas ao Sistema de Gestão de Laudos – GDL/IML, que é acessado via internet pelos técnicos da GACE.

Como 25% dos casos de óbito por agressão na Região Metropolitana do Recife - RMR consumam-se em hospitais, o Projeto Pulseira demandou articulação junto à Secretaria Estadual de Saúde (SES) e aos postos policiais nos hospitais. Observou-se que os auxiliares de necrotério da unidade hospitalar eram os agentes mais apropriados para a tarefa. Mesmo assim, como o interesse na coleta da informação é da SDS, ficou definido que seriam os policiais civis do posto hospitalar os incumbidos de preencher os Boletins (BIC) e administrar a entrega das respectivas pulseiras aos auxiliares de necrotério. Esses policiais também ficaram responsáveis por testemunhar a colocação da pulseira por parte dos auxiliares de necrotério e prezar para não haver erros nem irregularidades no processo.

Definiu-se também que o auxiliar da saúde deve ceder momentaneamente ao policial a Guia de Remoção Hospitalar (GRH), para que este possa replicar os dados da vítima, da data em que a mesma ingressou no hospital e, não raras vezes, do local da procedência, informações caras para a investigação policial. Esse *feedback* tem por objetivo facilitar o preenchimento do BIC e a posterior lavratura de BOE. Em contrapartida, o policial deve fornecer uma via do BIC ao auxiliar de necrotério, a qual seguirá obrigatoriamente para o IML, acompanhando o cadáver, além da GRH. Nas dependências do IML serão tomadas as mesmas providências previstas para os casos encaminhados pelo DHPP, sendo que todo cadáver proveniente de hospital onde estiver implantado o Projeto Pulseira só será aceito se os procedimentos previstos estiverem em conformidade com a regra legal.

Como se vê essa estratégia obriga os policiais do posto a se deslocarem até o necrotério a cada vez que são avisados da chegada de um cadáver a ser encaminhado ao IML. Se na unidade hospitalar não dispuser de posto policial, o hospital deverá contatar com a circunscrição responsável pela área para que policiais se desloquem ao necrotério a fim de afixar a pulseira no de cujo. Com isso, os policiais tomam conhecimento de todas as mortes violentas ou a esclarecer ocorridas naquele hospital, inclusive dos casos de morte hospitalar tardia, que de outro modo dificilmente seriam rastreados. Esta estratégia oportuniza, por exemplo, que a policia atualize um BOE de um caso que ingressou no hospital como tentativa de homicídio, e dias ou semanas depois a vítima veio a falecer. Desta feita, realiza-se um BOE complementar de homicídio consumado, após ter participado do processo de colocação da pulseira. Na lavratura do BOE será obrigatório o Número NIC, que será contrastado pelos técnicos da coleta da GACE/SDS com os ddos do Relatório das Necrópsias do IML.

Ao final de 2010 foi publicada no DO-PE portaria conjunta entre a Secretaria de Defesa Socia – SDS e a Secretaria do Estado de Saúde - SES com vista a implantar a pulseira, o boletim e o número de Identificação

de Cadáver no âmbito de todo o Estado (PERNAMBUCO, 2010). Nesse caso, deu-se um passo adiante ao abarcar, não somente os casos de homicídio, mas todas as mortes de interesse policial sejam violentas (inclusive acidentais), ou com suspeita de violência (mortes a esclarecer). A citada portaria traz cinco anexos, correspondentes aos Procedimentos Operacionais Padrão (POP). A diversidade e complexidade dos POP´s denotam tanto a diversidade de situações em que os órgãos operativos têm que lidar com casos de morte de interesse policial no Estado, como as especificidades das interações entre os mesmos.

Desta feita, o projeto expandiu-se para todas as unidades de Polícia Científica que lidam com cadáveres no Estado (POP´s 1 e 2), bem como para todos os hospitais públicos com posto policial e BOE em funcionamento (POP 3). Ademais, a nova portaria determinou que onde não há posto policial ou realização de perícia criminal as delegacias circunscricionais ou de plantão da PC (segundo competência) são incumbidas pela administração das pulseiras e boletins, com o auxílio dos responsáveis pela remoção do cadáver (POP´s 4 e 5). A portaria prevê também que o BIC contenha quatro vias, em vez das três previstas no projeto inicial, de modo que as guarnições da PM que fazem o isolamento do cadáver possam receber também o documento e incorporar o registro dos NIC nos seus BO´s.

Alicerce Informacional

A estratégia de triangulação de múltiplas fontes de informação sobre homicídios em Pernambuco demandou procedimento metodológico de controle para facilitar a detecção de duplicidades e zelar pela redução de erros. Nesse sentido, o Projeto da Pulseira de Identificação de Cadáver mostrou-se altamente funcional à arquitetura multifonte daquele sistema de informação e à nova política de segurança deflagrada com o PPV. Desta feita, o novo modelo de gestão por resultados encontrou no SIMIP e no Projeto Pulseira seus principais alicerces informacionais. A ampla cobertura atingida pela estratégia de gestão da informação e a confiabilidade dos seus registros deram crédito e legitimidade à nova empreitada.

Uma interessante qualidade do Projeto Pulseira é que a sua execução faz com que todos os órgãos operativos devam coincidir e interagir nos locais onde ocorrem mortes violentas intencionais, o que é o ideal para o trabalho integrado entre as forças policiais neste tipo de situação. Isso converte a pulseira de cadáver em verdadeiro símbolo da integração informacional na segurança pública em Pernambuco.

Nos cenários hospitalares, o Projeto Pulseira confere relevância ao trabalho dos agentes e comissários lotados nos postos policiais, convertendo-os em atores privilegiados na coleta de informações estratégicas em segurança. Seus esforços contribuem para detectar a informação correta sobre a procedência das vítimas de homicídio removidas para os hospitais. Com isso, facilitam a remessa posterior dos laudos do IML, e reduzem à mínima expressão o número de casos com local do crime não informado. O que é fundamental para alicerçar a sistemática de gestão por resultados, baseada na responsabilização territorial dos gestores policiais de área, incumbidos de apurar e coibir crimes.

O Número NIC poderá servir para o rastreamento futuro dos casos de crimes letais no sistema de justiça criminal. Atualmente, já foi incorporado no cadastro das vítimas de CVLI existente no sistema de inquéritos utilizado na Polícia Civil do Estado, o chamado Sistema PCPE Virtual. Além da inclusão de campo específico no GDL-IML, a expectativa é que a incorporação do NIC venha a facilitar o rastreamento de casos e o

cruzamento de dados, especialmente útil no tocante à remessa de laudos criminais e médico-legais, de modo a podê-los vincular de forma inequívoca aos inquéritos policiais.

Com a expansão do Projeto Pulseira em todo o Estado e a inclusão de todas as mortes de interesse policial, a GACE/SDS ampliou o escopo do seu banco de dados, anteriormente restrito aos homicídios. Desse modo, desde janeiro de 2011, está sendo possível quantificar em tempo quase real[8] o volume dessas outras mortes violentas/acidentais e a esclarecer com o mesmo nível de rigor e qualidade com que hoje vêm sendo quantificados os homicídios. Essa demanda, ademais, vem sendo posta em pauta pelo aumento dos acidentes de trânsito, atrelado à rápida expansão da frota de veículos.

Por último, porém não menos importante, cumpre ressaltar a valorosa contribuição dos técnicos da GACE/SDS, verdadeiros artífices e guardiões desta sistemática de gestão da informação. Nos últimos anos, eles participaram com entusiasmo na construção e alimentação do banco de dados de homicídios no Infopol/SDS, bem como na discussão, elaboração e implantação do Projeto Pulseira de Identificação de Cadáver. No cenário atual, a sua permanente preocupação com a fidedignidade das informações é extremamente relevante para a execução, monitoramento e avaliação do Pacto pela Vida. Política pública que visa ao efetivo enfrentamento da violência letal no Estado de Pernambuco.

Referências

BRASIL, Ministério da Justiça (2006). *Análise das ocorrências registradas pela Polícias Civis (Janeiro de 2004 a Dezembro de 2005)*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em <http://www.mj.gov.br/senasp/estatisticas/> Acesso em: 12/08/07.

CANO, I.; SANTOS, M. (2007 [2001]). *Violência letal, renda e desigualdade no Brasil*. Rio de Janeiro: 7Letras, 2ª edição.

CRUZ, M.V.G.; BATITUCCI, E.C. (orgs.) (2008). *Homicídios no Brasil*. Rio de Janeiro: Ed FGV.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (2007). *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP.

_____, (2011). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. Ano 5. São Paulo: FBSP.

PERNAMBUCO, Governo de (2003). *Decreto Estadual nº 25.153/2003. Cria o Sistema Estadual de Controle de Mortes Não Naturais e dá outras providências.* Publicado no DOE em 30/01/2003. N°22.

_____, Secretaria de Defesa Social – SDS-PE (2004). *Portaria GAB/SDS-PE n°222/2004 estabelece diretrizes para processamento do registro e estatística das mortes não naturais e dá outras providências.* Publicado no DOE em 02/07/2004.

_____, _____ (2006). *Portaria GAB/SDS-PE n°1007/2006 estabelece diretrizes para processamento do registro e divulgação de dados estatísticos criminais e dá outras providências.* Publicado no DOE em 28/07/2006.

_____, Governo de (2007). *Pacto pela Vida*. Plano Estadual de Segurança Pública. Recife (PE): CEPE.

_____, Secretaria de Defesa Social – SDS-PE (2008). *Portaria GAB/SDS-PE n° 433/2008 disciplina o envio de informações para a consolidação de dados estatísticos de ocorrências de interesse policial com resultado morte.* Publicado no DOE em 15/03/2008.

_____, _____ (2010). *Portaria Conjunta SDS/SES-PE n°001/2010 institui a Pulseira de Identificação de Cadáver – PIC, o Boletim de Identificação de Cadáver – BIC e o Número de Identificação de Cadáver – NIC no âmbito do Estado de Pernambuco e dá outras providências.* Publicado no DOE em 31/12/2010.

SOARES, G.A.D. (2008). *Não matarás: Desenvolvimento, desigualdade e Homicídios*. Rio de Janeiro: Ed FGV.

WAISELFISZ, J.J. (2007). *Mapa da violência dos municípios brasileiros.* Organização dos Estados Ibero-Americanos para a Educação, a Ciência e a Cultura. Brasília, DF: OEI.

Notas

1. Texto baseado no 1º capítulo do livro organizado por G.V. Sauret (2012): Estatísticas pela Vida: a coleta e análise de informações criminais como instrumentos de enfrentamento da violência letal.

2. O Pacto pela Vida diagnosticou que Pernambuco é um Estado com mais de 8 milhões de habitantes (em 2000) e onde morreram assassinadas aproximadamente 42 mil pessoas no lapso de dez anos (de 1996 a 2005), atingindo-se taxas superiores ao patamar das 50 vítimas por 100 mil habitantes. (PERNAMBUCO, 2007).

3. Desde abril de 2008, o Governo de Estado de Pernambuco vem divulgando na internet as estatísticas de CVLI <www.sds.pe.gov.br>.

4. CVLI é um indicador agregado proposto pela Senasp (BRASIL, 2006) para monitorar o processo da violência letal no Brasil. É composto pelos crimes de homicídio doloso, lesão corporal seguida de morte e roubo seguido de morte (latrocínio).

5. Uma técnica da Secretaria de Segurança Pública de Sergipe informou que naquele Estado também realizam levantamento de todas as fontes policiais disponíveis para apuração do número de homicídios.

6. Inicialmente foi denominado sistema de estatística de Mortes Não Naturais (MNN), embora essa denominação já estivesse ultrapassada ao ter sido substituída pela OMS, desde 1996, pelo rótulo “Causas Externas”.

7. Apesar disso, atualmente a Coordenação de Inteligência e Estatística da Diretoria Geral de Operações (CIE/DGO-PMPE) é o setor que produz o melhor relatório diário de homicídios da PM, o qual também é remetido para a GACE/SDS-PE.

8. N-1. Ou seja, no final de um dia útil, a GACE consegue informar o quantitativo de mortes de interesse policial registradas no dia anterior.

CAPÍTULO 16:

Vidas salvas: metodologias de cálculo aplicadas ao Pacto pela Vida[1]

Gerard Viader Sauret

É fato comum ouvir entre os operadores de segurança que não há polícia no mundo que consiga evitar a consumação de certos crimes de proximidade, especialmente os homicídios que acontecem no âmbito doméstico. Neste argumento, referendado por BEATO (2001), está implícita a suposição de que existem outras situações em que a ação policial é capaz de impedir sim o desenlace fatal de ações homicidas. É que não são poucos os casos de ações heroicas que efetivamente conseguiram evitar o derramamento de sangue ou mesmo a morte de vítimas de homicídios tentados.

Em Pernambuco, por exemplo, no bojo de grandes operações de inteligência policial contra redes criminosas, por vezes obtém-se informações de que um elemento X irá ser morto em determinada data, hora e lugar. Nessas circunstâncias equipes policiais podem intervir como verdadeiros anjos da guarda, acionando o policiamento da área para inibir a ação letal, sem atrapalhar o grosso da investigação. Já no âmbito do Corpo de Bombeiros Militar, entre as equipes que realizam resgates e atendimento pré-hospitalar com ambulâncias a vítimas de acidentes e violência, a missão de salvar vidas é precípua à própria ação profissional. Para esses casos, não é difícil imaginar a criação de indicadores diretos que deem conta da missão de contabilizar as ações heroicas dos profissionais da defesa social.

Transplantando para a segurança pública o esquema preventivo clássico da saúde pública (LEAVELL; CLARCK, 1958 apud ALMEIDA FILHO; ROUQUAYROL, 2002), deve-se reconhecer que ações como as anteriormente descritas podem ser classificadas no nível da prevenção secundária. Pois se desenrolam na iminência da ocorrência do evento, estando destinadas a evitar ou minimizar as consequências imediatas e reduzir os danos (aqui, a consumação da morte e as sequelas mais severas). Em contraposição, a prevenção primária corresponderia a um conjunto de medidas desenvolvidas antes da ocorrência dos eventos, como campanhas de mídia, de mobilização, de conscientização da população sobre fatores de risco e de proteção, etc. Já a prevenção terciária concentraria as ações públicas no momento posterior ao crime e que, em segurança, equivaleriam às ações de controle: retirada de circulação, punição e reinserção dos criminosos[2].

Na mesma perspectiva, Sherman e colaboradores (1998 apud SILVEIRA 2008) apontaram que não haveria contradição entre medidas preventivas e medidas repressivas contra o crime, uma vez que a prevenção ao crime é um resultado, sendo a punição uma das ferramentas possíveis para atingir esse resultado. Aqui, crime prevenido seria, então, conceitualmente equivalente a crime evitado. Ora, no contexto de uma política pública de enfrentamento à violência ou de um programa concreto voltado à redução de homicídios, caberia perguntar: É possível criar indicadores que mostrem o número de crimes que foram prevenidos/evitados após a sua implantação? É possível (ou, inclusive, é lícito) representarmos mentalmente uma política X ou um programa Y, como um herói que salva vidas?

Uma resposta positiva à primeira pergunta se fundamenta no fato de que o conjunto de ações que costumam a ser executadas nessas políticas/programas tem efeito inibitório sobre o conjunto da criminalidade letal, o qual pode ser mensurado observando as estatísticas criminais. Sob essa ótica, a contabilização dos crimes teoricamente prevenidos/evitados seria o indicador ideal para avaliar os programas destinados à redução do crime. No caso, porém, esses quantitativos não podem ser calculados senão de forma indireta. Isto é, comparando os níveis reais de criminalidade após a implantação do programa, com os níveis anteriormente observados.

Apesar da correção lógica contida nesse raciocínio científico, a prática é mais complexa. Pois existe uma diversidade de metodologias com potencial para produzir resultados surpreendentemente diferentes, o que pode confundir e até desinformar os gestores e a opinião pública. Visando a lançar luz sobre questão tão pouco estudada, o presente texto objetiva apresentar e comparar diferentes formas de estimação do número de crimes evitados. Esse exercício permitirá discutir a pertinência da aplicação das diversas opções metodológicas, não somente à luz de critérios científicos, mas também éticos e políticos, circunscrevendo o debate no contexto contemporâneo das políticas públicas de segurança no Brasil.

Geralmente, o gestor almeja enxergar os méritos de sua administração, destacando os benefícios sociais da mesma. Para avaliar devidamente as políticas públicas, de acordo com Borges (2009), é preciso dispor de indicadores de eficácia, eficiência e efetividade. A eficácia busca aquilatar os resultados alcançados com relação às metas estabelecidas. A eficiência confronta o custo das ações com os benefícios alcançados. E a efetividade se prepõe a mensurar o impacto das ações programáticas que pode ser efetivamente atribuído à transformação do fenômeno enfrentado. Para Greenwood (1998 apud ANDRADE; PEIXOTO, 2008), a estimativa dos crimes evitados seria o parâmetro adequado para o cálculo da efetividade, oportunizando compor a fórmula econômica de custo/efetividade.

Apesar de o país estar vivenciando uma fase de maior transparência na divulgação de estatísticas criminais, a enorme quantidade de dados publicizados às vezes produze opacidade por excesso de exposição e as informações nem sempre se transformam em conhecimento (LIMA, 2009). É pertinente, então realizar o exercício aqui proposto pela necessidade prática que existe hoje de se compreender melhor a construção dos indicadores avaliativos de segurança. Ademais, um debate aberto ao respeito será o melhor antídoto para não cair no "fetichismo da metodologia", denunciado por Ferrell (2012) no âmbito da criminologia contemporânea.

Para tornar o exercício mais didático, serão aplicadas as diferentes opções metodológicas propostas na avaliação de um programa atual e real de redução de homicídios: o Pacto Pela Vida (PPV), política pública de segurança do Governo de Estado de Pernambuco. No caso, aqui será utilizado o principal indicador do PPV: o CVLI (Crimes Violentos Letais Intencionais). Trata-se de um indicador agregado, criado pela SENASP (BRASIL, 2006) que inclui o número de vítimas de homicídio doloso (inclusive por confronto policial), latrocínio e lesão corporal seguida de morte. Os dados foram extraídos do Sistema de Informações de Mortes de Interesse Policial da Secretaria de Defesa Social do Estado (SIMIP/INFOPOL/SDS-PE). A série histórica disponibilizada pela Gerência de Análise Criminal e Estatística (GACE/SDS-PE) abrange o período de 2004 a 2012. Visando os diversos cálculos de crimes evitados, serão efetuadas comparações e projeções entre os períodos anteriores e posteriores ao início do PPV (em maio de 2007).

Cabe salientar que, recentemente, o PPV cumpriu seu quinto aniversário. Desse modo, os resultados das análises expressarão o número acumulado de mortes prevenidas (ou "vidas salvas", como são mais comumente referenciadas no âmbito do PPV) ao longo dos 60 meses de existência do programa. O que também será, indiretamente, uma forma de elogiar a sua existência e mostrar os benefícios objetivamente mensuráveis que têm trazido, até hoje, à sociedade pernambucana.

Resultados alcançados pelo Pacto pela Vida

Com o intuito de reverter os altos índices registrados em Pernambuco, o PPV estabeleceu a meta de reduzir em 12% ao ano as taxas de mortalidade violenta intencional (PERNAMBUCO, 2007), aplicando a filosofia da gestão por resultados. Sob a tutela do próprio governador do Estado, o modelo de gestão instaurado, oportuniza a articulação de diversas secretarias e poderes para o enfrentamento do problema. A Secretaria de Planejamento e Gestão (SEPLAG) monitora semanalmente os indicadores de desempenho e de resultado junto com os responsáveis da Secretaria de Defesa Social (SDS) e seus órgãos operativos (PC, PM, CBM, polícia científica), do sistema prisional (SERES) da pasta de Desenvolvimento Social e Direitos Humanos (SDSDH), e da pasta de articulação social e regional (SEART), em articulação com o Ministério Público e o Poder Judiciário. Com isso, o PPV desenvolveu um largo conjunto de medidas de repressão qualificada, prevenção social e modernização das agências de segurança que vêm sendo aprimoradas com o passar dos anos.

Tabela 1: Comparação do número de vítimas de CVLI por região – Pernambuco, maio-abril 2006/2007 versus maio-abril 2011/2012.

	mai/abr 2006/2007	mai/abr 2011/2012	Diferença
RECIFE	1.100	637	**-463**
REGIAO METROPOLITANA	1.607	1.099	**-508**
ZONA DA MATA	644	503	**-141**
AGRESTE	877	712	**-165**
SERTÃO	510	399	**-111**
NAO INFORMADO	1	3	**2**
PERNAMBUCO	**4.739**	**3.353**	**-1.386**

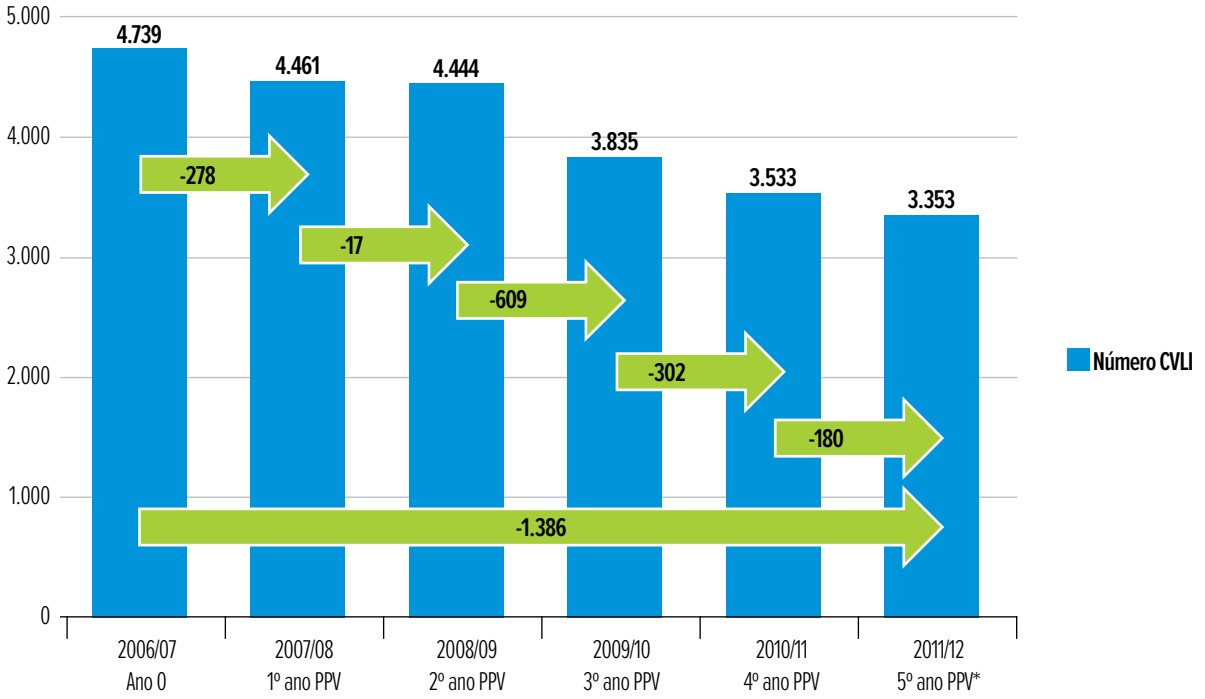
Tabela 2: Comparação das taxas (12 meses) de CVLI por 100 mil habitantes por região – Pernambuco, maio-abril 2006/2007 x maio-abril 2011/2012.

	mai/abr 2006/2007	mai/abr 2011/2012	Variação
RECIFE	73,67	41,05	**-44,3%**
RM	77,98	50,26	**-35,5%**
MATA	50,68	37,94	**-25,1%**
AGRESTE	41,23	31,66	**-23,2%**
SERTÃO	34,07	24,88	**-27,0%**
PERNAMBUCO	**56,09**	**37,60**	**-33,0%**

Desta feita, o PPV encerrou o quinto ano de sua existência com notáveis resultados de redução da criminalidade violenta, que é seu objetivo precípuo. Que são: redução acumulada de 33,0% na taxa de mortes violentas intencionais no Estado, 44,3% na Capital; 35,5% na RM;27,0% no Sertão; 25,1% na Zona da Mata e 23,2% no Agreste. Em termos absolutos, a região que contribuiu com o maior volume de redução de mortes foi a Metropolitana (-508 mortes amenos), seguida da Capital (-463), do Agreste (-165), da Zona da Mata (-141) e, por último, do Sertão (-111) (ver tabelas 1 e 2).

No primeiro ano do PPV (de maio 2007 até abril de 2008), foi possível aferir uma redução de 278 mortes com relação aos 12 meses imediatamente anteriores à sua implantação (maio 2006/abril 2007) – período aqui chamado de "ano zero". No segundo ano (maio 2008/abril 2009), apenas 17 mortes a menos com relação ao primeiro. Já no terceiro (maio 2009/abril 2010), foram 609 vítimas fatais a menos do que no segundo. No quarto (maio 2010/abril 2011), 302 a menos do que no terceiro. E no quinto (maio 2011/abril 2012), 180 a menos do que no quarto. Esses números, somados dão a cifra de 1.386 mortes a menos, que, de fato é o equivalente aritmético da subtração do número de vítimas de CVLI no quinto ano do PPV com relação ao ano zero **(ver gráfico 1)**. Mas, será que são esses realmente os números acumulados que podemos convir a chamar de vidas salvas ou crimes prevenidos/evitados, desde o início do programa?

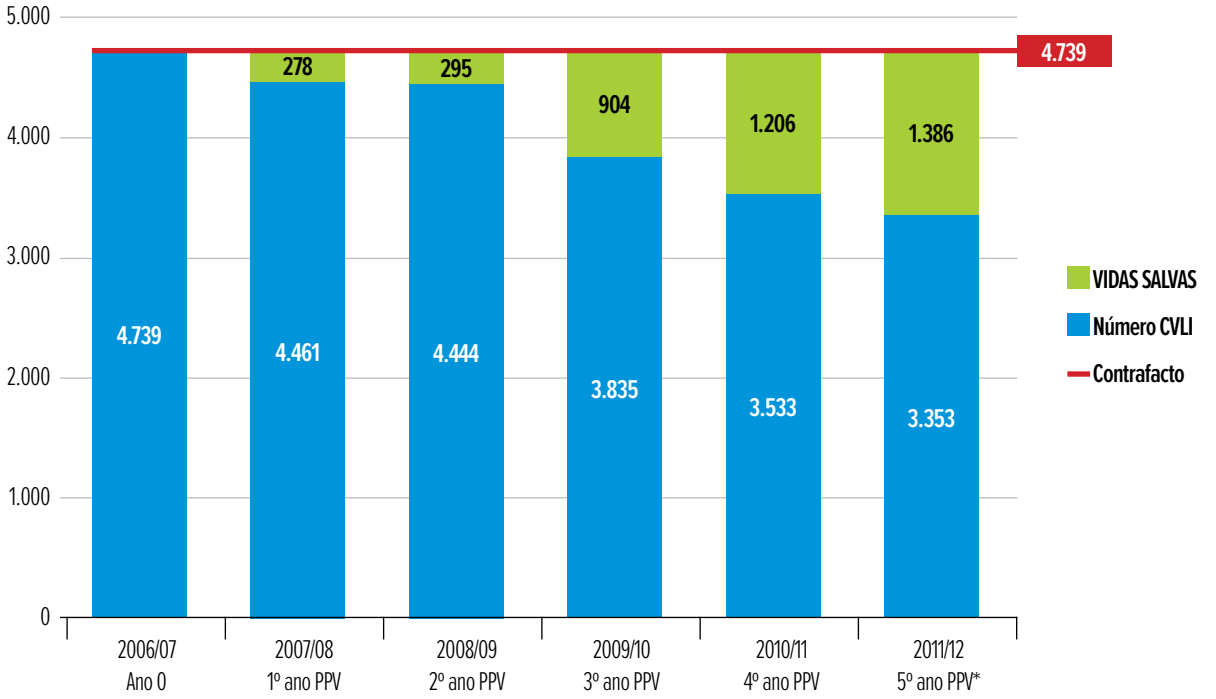
Gráfico 1: Número de vítimas de CVLI em Pernambuco desde o início do PPV



Método 1: Projeção do nível absoluto de crime

Inicia-se a apresentação dos métodos sobre cálculo de vidas salvas com o mais simples dos quatro que aqui serão mostrados. Aqui é denominado método de projeção do nível absoluto de crime porque o período de referência da série histórica de CVLI indica o nível de criminalidade em números absolutos existente no Estado no momento imediatamente anterior ao início do PPV. No caso, como pretende-se avaliar o PPV nos seus cinco anos de existência, ano a ano e no seu conjunto, a unidade temporal aqui analisada serão períodos de 12 meses. E o período de referência serão os 12 meses imediatamente anteriores ao PPV (o "ano zero" – acima exposto: de maio 2006 até abril de 2007).

Gráfico 2: Número de vidas salvas (calculadas pelo método 1) em Pernambuco desde o início do PPV



Assim observa-se que no "ano zero" ocorreram 4.739 mortes violentas intencionais em Pernambuco. Esse nível de criminalidade é projetado para frente, nos cinco anos de vigência do PPV. Gera-se, assim, uma projeção contrafactual hipotética (valores esperados), que é contraposta com os dados reais das mortes que efetivamente aconteceram e foram registradas no Estado ao longo do programa (valores observados). A subtração desses dois parâmetros, ou seja, a diferença aritmética, ano a ano, desses dois valores é o que nos dá o resultado de crimes prevenidos. E a soma desses resultados resulta no indicador acumulado de vidas salvas do PPV nos cinco anos de sua existência. No, caso, pelo método 1 pode-se estimar que houve 4.069 vidas salvas no Estado durante os cinco primeiros anos do PPV (ver gráfico 2).

A pertinência desse raciocínio aparece mais convincente se imaginarmos a situação inversa à de um programa de redução de mortes, como poderia ser uma guerra. Para aferir a quantidade de mortes intencionais atribuíveis a um conflito armado, de forma indireta, bastaria aferir qual o nível de mortalidade anterior ao início do conflito, projetá-lo para os anos do conflito e considerar o "excedente" como a incidência de mortalidade atribuível ao mesmo, somando os excedentes anuais em um indicador acumulado. Essa lógica de cálculo guarda semelhança com a utilizada para o indicador de "risco atribuível", usado em epidemiologia (ALMEIDA FILHO; ROUQUAYROL, 2002).

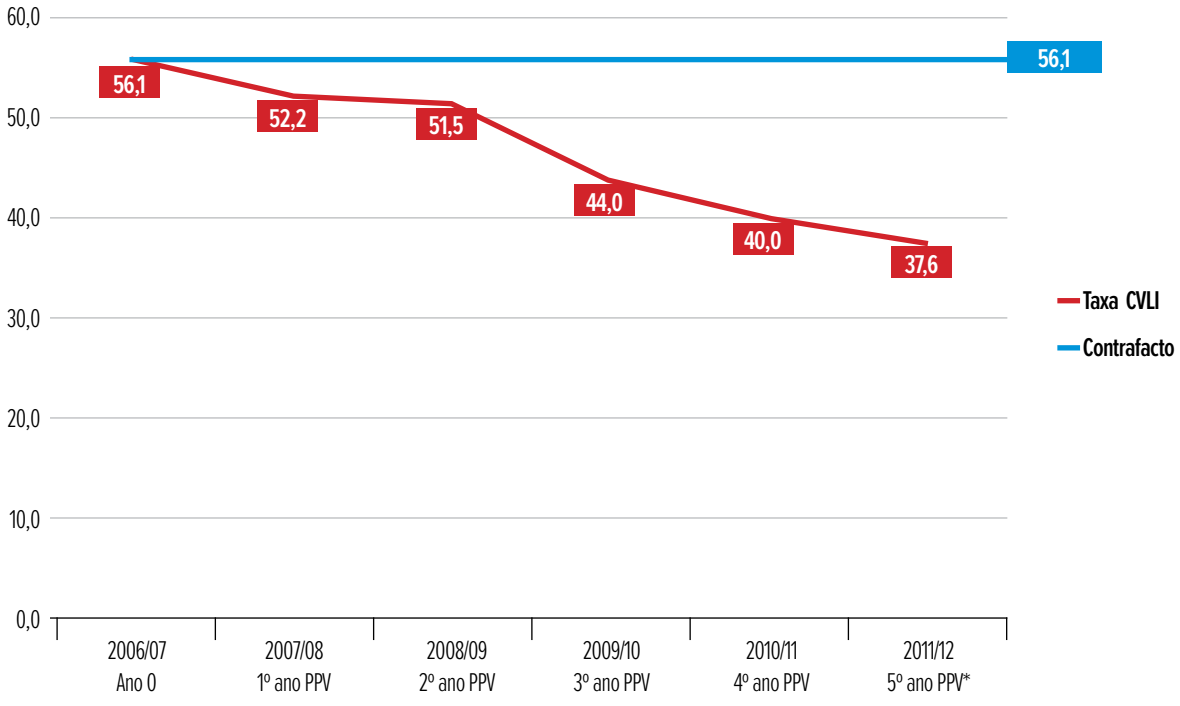
Método 2: Projeção do nível relativo de crime

O segundo método aqui abordado, semelhante ao anterior, traz a novidade de introduzir o cálculo de vidas salvas a partir de números relativos. Ou seja, a partir de taxas de CVLI por 100 mil habitantes. Também conhecidas como coeficientes, as taxas são um valioso instrumento de análise que permitem a

adequada comparação do risco de incidência dos eventos – aqui letais – ao ponderar a frequência dos mesmos pela população residente naquele espaço/tempo. No caso, o seu emprego permite contornar o problema que surge em decorrência do aumento da população, garantindo que a interpretação dos dados não venha a sofrer distorções (ALMEIDA FILHO; ROUQUAYROL, 2002).

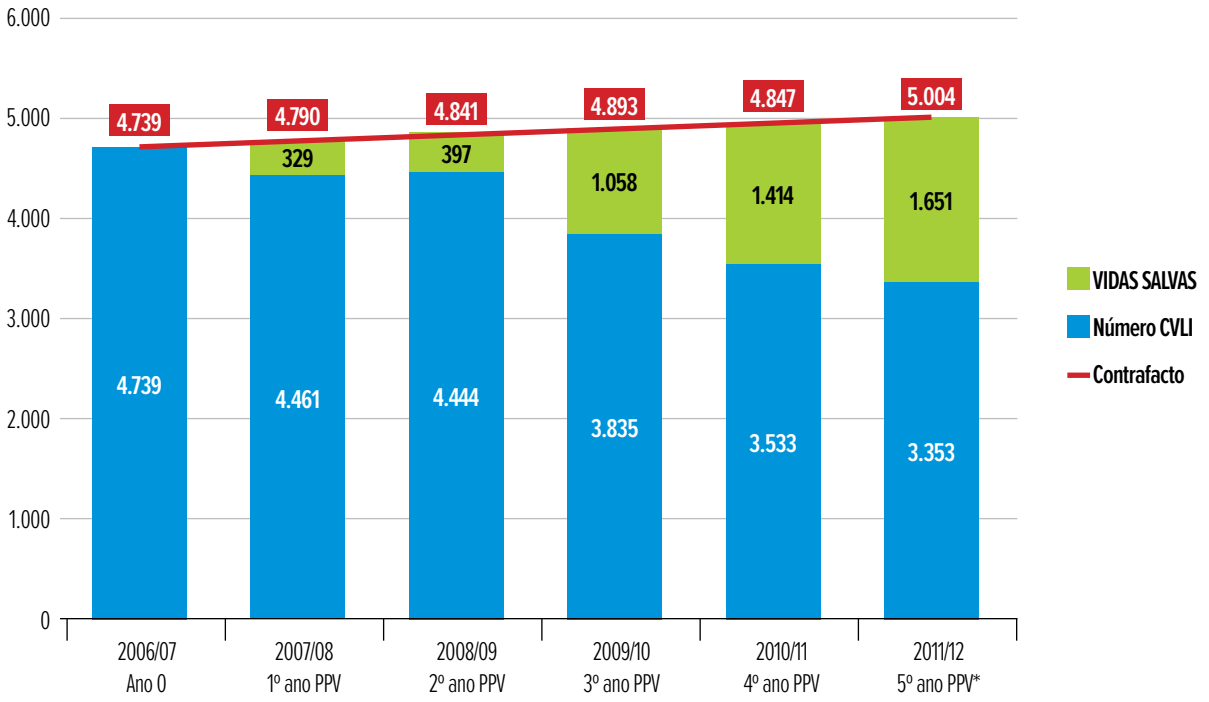
O cálculo das taxas de CVLI consiste na divisão da frequência das vítimas (numerador) pela população (denominador), multiplicando por uma constante (100 mil). O procedimento mais correto é o de utilizar a população referente ao momento intermediário do período sob análise, convencionado em 1º de julho para os anos cíveis. No caso do PPV, iniciado em maio de 2007 e avaliado em períodos de 12 meses, utiliza-se a população de 1º de novembro de cada período[3]. Neste trabalho estimaram-se as bases populacionais com a fórmula do crescimento da população, tomando por base as contagens dos Censos do IBGE dos anos 2000 e 2010. Para os períodos inter-censitários, as bases populacionais foram estimadas por interpolação mensal. Para os períodos posteriores a 2010, estimaram-se por projeção mensal.

Gráfico 3: Taxa de CVLI e taxa contrafactual (método 2) em Pernambuco desde o início do PPV



Ressalvando essas questões técnicas, o método 2 ora em pauta guarda a mesma lógica que o método 1. O período de referência da série histórica de CVLI refere-se ao nível de criminalidade relativo (por cada 100 mil habitantes) existente no Estado no momento em que iniciou-se o PPV (12 meses antes). É esse o nível que é projetado ao longo do período de comparação (ver gráfico 3). Finalmente, para operacionalizar o cálculo dos crimes prevenidos devem ser transformadas as taxas contrafactuais dos valores esperados em números absolutos de mortes intencionais, levando em conta a população do ano em que se opera a projeção. Finalmente, os valores esperados, convertidos em números absolutos (inteiros arredondados), são comparados com os números absolutos observados, subtraindo as diferenças anuais entre os mesmos e obtendo os números teóricos de vidas salvas, que devem ser somados para alcançar o resultado acumulado (ver gráfico 4).

Gráfico 4: Número de vidas salvas (calculadas pelo método 2) em Pernambuco desde o início do PPV.



O método 2 baseia-se no pressuposto que, quando se fala em "nível de criminalidade", deve referir-se à taxa por 100 mil habitantes em determinado período, e não ao número absoluto de crimes. O seu fundamento é a asseveração de que a população de uma determinada sociedade não é a mesma ao longo dos anos, e pode crescer ou decrescer mais ou menos rapidamente ao longo do tempo. No caso de Pernambuco, a população do Estado, em outubro de 2006 era de perto 8,45 milhões de habitantes. Crescendo a um ritmo médio aproximado de 1% ao ano, o que equivale a 84,5 mil pessoas a mais, por ano. Em outubro de 2012, estima-se, essa população já beira os 8,92 milhões: 470 mil pessoas a mais, as quais também estão sujeitas às mesmas dinâmicas sociais que produzem mortes violentas, igual do que o resto da população.

Assim, projetar a taxa existente em Pernambuco nos 12 meses anteriores ao início do PPV, de 56,1 vítimas por 100 mil habitantes, quando morreram efetivamente 4.739 pessoas, equivale a assumir que, no quinto ano do PPV, com quase ½ milhão de habitantes a mais, esse mesmo nível de criminalidade resultaria na morte de 5.004pessoas. Esses dados representam um acréscimo teórico médio de 53 mortes por ano, ao volume inicial de mortes violentas intencionais. Obviamente, num contexto de crescimento populacional, o indicador de vidas salvas do método 2trará resultados mais promissores do que no método 1. No caso concreto, estimou-se em 4.849 o número de vidas salvas pelo PPV nos seus cinco anos de existência.

Método 3: Projeção da tendência absoluta de crime

O terceiro método aqui proposto está baseado em trabalho de Beato, Silva e Tavares (2008). Esses autores, pesquisadores da UFMG, calcularam o número de crimes sérios evitados no período de implantação de um programa de redução da criminalidade em Belo Horizonte – MG, entre fevereiro 2001 e outubro 2002. Para tanto, lançaram mão da linha de tendência do crime observada na série temporal do período

de referência anterior à implantação do projeto (a unidade de análise foram os meses). Essa tendência linear consiste na reta de melhor aderência, ajustada pelo método de regressão linear às observações efetuadas no período de referência e que depois é projetada ao longo do período de comparação[4].

Semelhante ao que foi calculado anteriormente, o número de crimes evitados ao longo do projeto de intervenção equivale à área compreendida entre os valores reais efetivamente observados naquele período e os valores esperados pela projeção de reta de regressão do período de referência anterior.

Trazendo essa metodologia para o *case* do PPV, foi possível construir o gráfico 5. Primeiro determinou-se a linha de tendência e o período de referência anterior ao programa. Observou-se, empiricamente, que após a promulgação do estatuto do desarmamento, em dezembro de 2003, houve uma quebra importante nos números mensais de homicídios em Pernambuco. Mas, logo depois (de janeiro de 2004 em diante) os números cresceram ininterruptamente até a implantação do PPV. Esta tendência de aumento foi estatisticamente significativa ($p<0,01$) para o número de observações do período de referência (40 meses). A equação da reta que informa esta tendência é:

$$\textit{Período de referência: } y=1,910x+335,254$$

O coeficiente *Beta*, de 1,910 revela que nesse período, os homicídios foram aumentando a um ritmo mensal médio de quase duas vítimas a mais do que no mês anterior, passando de um nível teórico de 335 vítimas fatais antes do início da série (dezembro 2003) para outro de 412 mortes no final (abril 2007). Se projetarmos esse ritmo de crescimento para os 60 meses em que se estendeu o PPV nos seus primeiros cinco anos, chega-se à suposição que, se nada tivesse mudado, ou seja, mantendo-se inalteradas as condições do período de referência (*ceterus paribus*), estima-se o número de mortes violentas teria chegado a 526 em abril de 2012. Logo o número de vidas salvas seria o equivalente da subtração dessa projeção aos números reais observados desde maio 2007. Por essa conta, na ponta do lápis, chega-se à impressionante cifra de 8.567 vidas salvas nos cinco anos de PPV.

Gráfico 5: Número de vidas salvas (calculadas pelo método 3) em Pernambuco desde o início do PPV (valores esperados projetados do período 1 x valores observados no período 2).

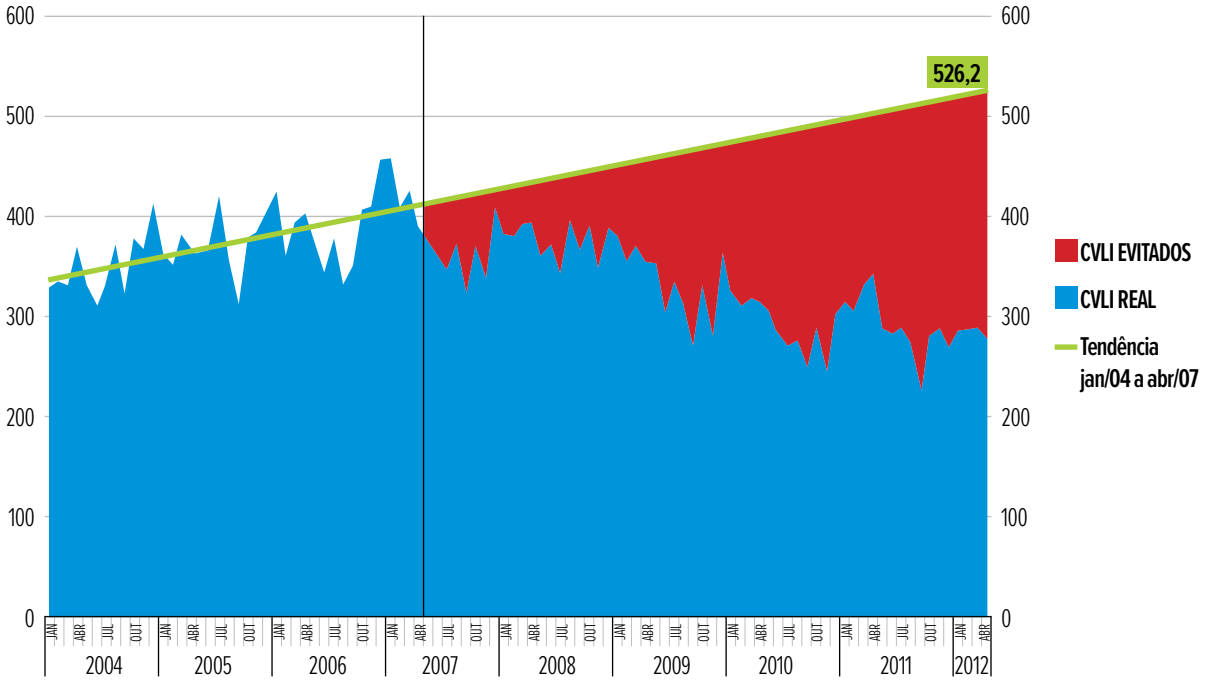
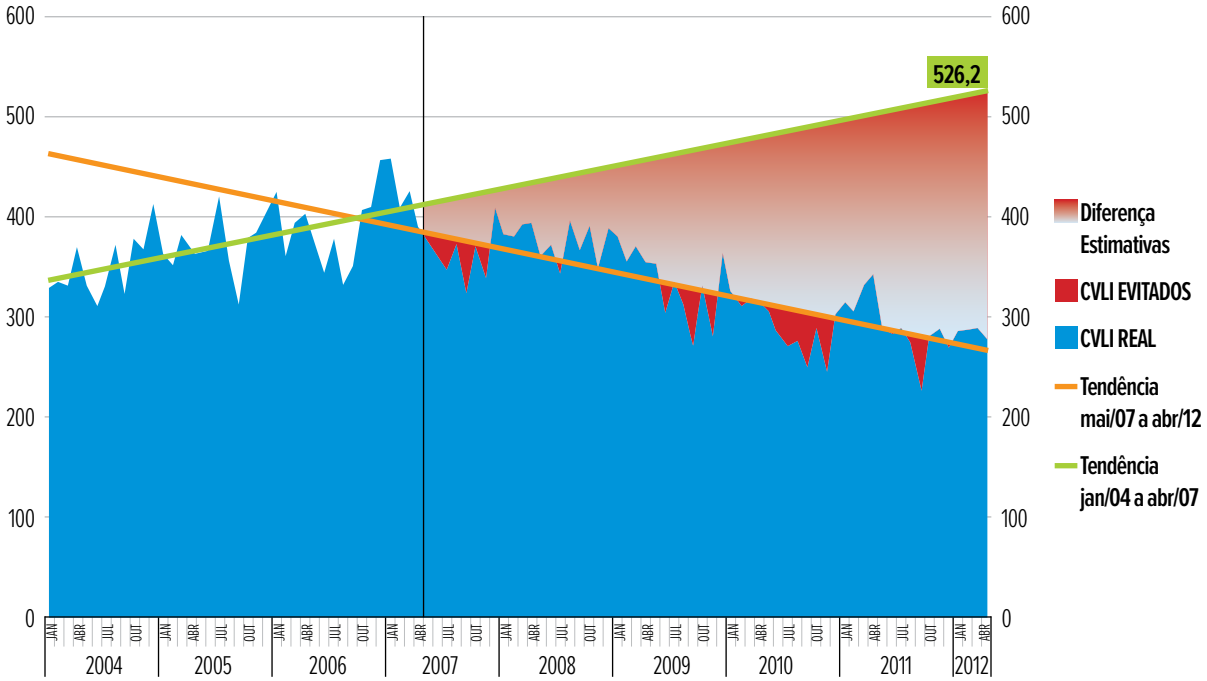


Gráfico 6: Número de vidas salvas (calculadas pelo método 3) em Pernambuco desde o início do PPV (valores esperados projetados do período 1 x valores esperados no período 2).



Assim mesmo, pode-se calcular a linha de tendência ao longo dos meses do PPV (n=60), que também foi estatisticamente significante (p<0,01) e decresceu, coincidentemente, a um ritmo médio de 2 mortes a menos a cada mês. A equação é:

Período de intervenção: y=-2,021x+388,373

Os valores teóricos que esta segunda reta nos informa despencam de 389 mortes logo antes do início do PPV (abril 2007) para 267 em abril de 2012. Cabe salientar que, algebricamente, a área compreendida entre as duas retas de regressão ao longo do período do PPV, coincide exatamente com o número de vidas salvas calculado anteriormente: 8.567. Isto se compreende porque essas retas, não expressam nada mais do que os ritmos médios de crescimento e decrescimento dos valores esperados nos seus respectivos períodos (ver gráfico 6).

Método 4: Projeção da tendência relativa de crime

O último método ora apresentado é baseado num misto de conceitos dos métodos 2 e 3. Traz a análise de tendência da série histórica antes e depois do PPV, como o método 3, mas em vez de trabalhar com números absolutos, trabalha de novo com taxas por 100 mil habitantes, como no método 2, que são finalmente recalculadas em números absolutos de crimes observados, esperados e prevenidos. Desta vez, como a unidade temporal de análise são os meses, as taxas também são mensais. Para tanto, lançou-se mão das bases demográficas mensais, previamente calculadas, que informam um aumento médio da população em Pernambuco de 8 mil habitantes a cada mês, aproximadamente, ao longo desse período.

A série histórica das taxas mensais de CVLI em Pernambuco é segmentada, de novo, entre o período de referência e período de comparação. Agora os dados se tornam mais abstratos e de difícil compreensão. De acordo com a linha de tendência do período de referência anterior ao PPV, observa-se como o aumento vai de 4,1 vítimas mensais de CVLI por 100 mil habitantes logo no início da série temporal, para 4,9 vítimas mensais por 100 mil habitantes antes do início do PPV.

Gráfico 7: Número de vidas salvas por 100 mil habitantes (calculadas pelo método 4) em Pernambuco desde o início do PPV (valores esperados projetados do período 1 x valores esperados no período 2).

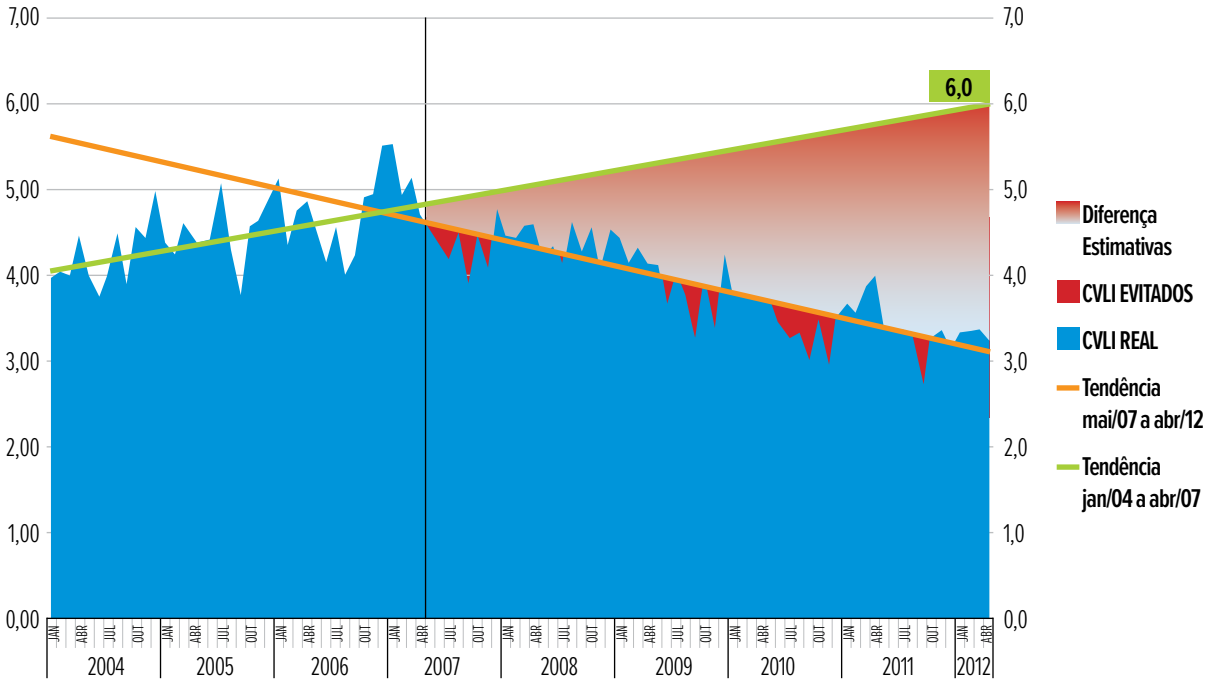
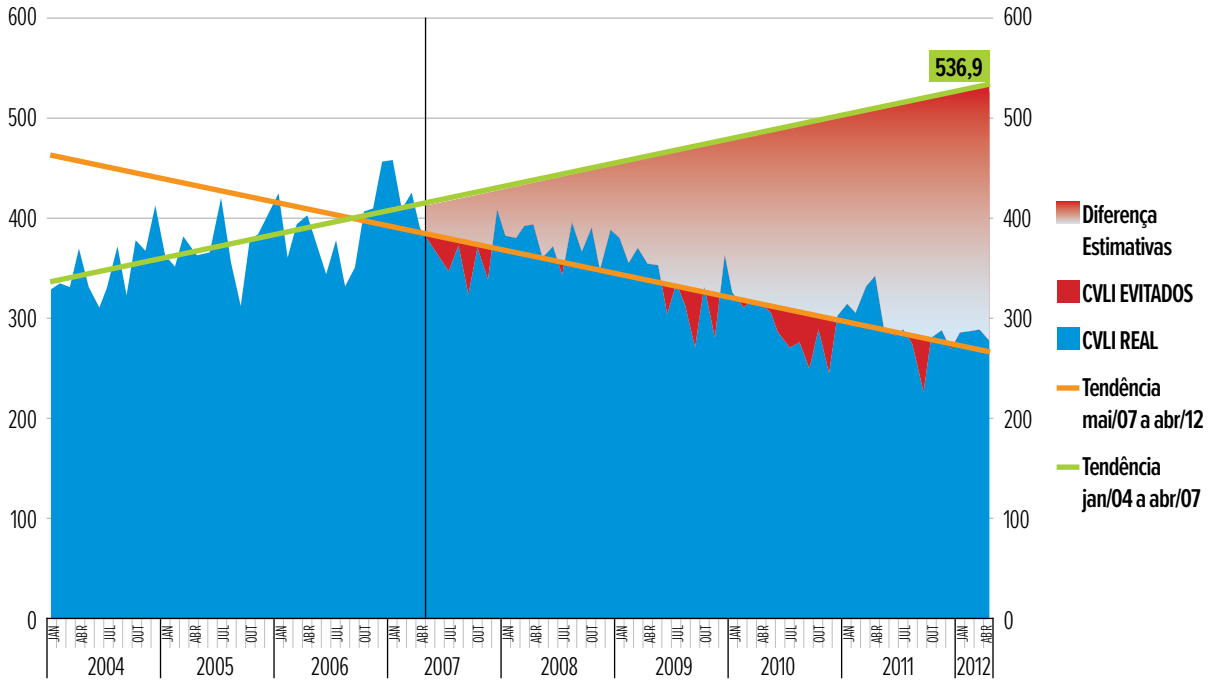


Gráfico 8: Número de vidas salvas em números absolutos (calculadas pelo método 4) em Pernambuco desde o início do PPV (valores esperado projetados do período 1 x valores esperados no período 2).



Já a linha de tendência posterior à implantação do PPV, informa um decréscimo médio de 4,6 CVLI mensais por 100 mil habitantes no início do programa até 3,0/100 mil no final do quinto ano. As respectivas retas de regressão nos dois períodos são

Período de referência: y=0,019x+4,094

Período de intervenção: y=-0,027x+4,563

Em qualquer caso, relevante é que quando transformamos esses números relativos em absolutos, obtém-se uma vantagem comparativa com relação ao método 3, semelhante ao que aconteceu entre os métodos 2 e 1. Isso porque, por conta do aumento populacional, uma taxa mensal projetada de 6,0 mortes mensais por 100 mil habitantes no último mês da série histórica (abril de 2012), equivale a 537 mortes violentas (ver gráfico 8), enquanto que, pelo método 3, a projeção de números absolutos de mortes equivaleria a 526 casos naquele mês (ver gráfico 5). Desta feita, a área compreendida entre as duas retas de regressão do gráfico 8, dão um saldo de 8.840 vidas salvas, o maior dentre os quatro métodos analisados.

Discussão

A apresentação detalhada dos quatro métodos para o cálculo de vidas salvas permite-nos compreender como estes se estruturam em torno a dois critérios: 1) se a projeção contrafactual é feita a partir do nível de crime ou a partir de uma reta de tendência dos crimes anteriormente observados, 2) se são empregados números absolutos ou relativos (taxas).

A tabela 3, de entrada dupla, sumariza os resultados obtidos no cômputo de vidas salvas a partir desses dois critérios. Cabe considerar que as projeções de tendência, geradas a partir de uma reta que expressa a velocidade linear de crescimento da violência, geram estimativas de vidas salvas bem maiores do que as que é possível obter a partir das projeções de nível, geradas a partir de um ponto que expressa a magnitude do crime antes do início do programa. Assim mesmo, os cálculos que utilizaram taxas por 100 mil habitantes, obtiveram vantagem numérica (embora não tanta como no critério anterior) frente às estimativas de vidas salvas obtidas diretamente a partir dos números absolutos. No entanto, cabe a pergunta, é sempre a maior estimativa a melhor?

Tabela 3: Resumo dos resultados das estimativas de vidas salvas nos cinco anos do PPV de acordo com os critérios metodológicos de tipo de projeção e tipo de números empregados.

		NÚMEROS	
		ABSOLUTOS	RELATIVOS
PROJEÇÃO	MAGNITUDE/ NIVEL DE CRIME	Método 1 -4.069v.s.	Método 2 -4.849v.s.
	TENDÊNCIA CRIME	Método 3 -8.567v.s.	Método 4 -8.840v.s.

Com relação a esse questionamento, há firme convicção na idoneidade de se trabalhar com taxas e não números absolutos, devido ao rigor formal que introduzem nos cálculos, permitindo controlar o viés que produz o aumento demográfico da população. Ora, com relação ao critério de projeção de magnitude x

projeção de tendência, foi necessário elencar uma série de vantagens e inconvenientes, associados a essas duas opções metodológicas, para identificar a mais conveniente, não somente do ponto de vista científico, como também ético e político.

Por essa discussão, chegou-se ao entendimento, de que as projeções de magnitude, ao gerarem estimativas menores que as de tendência (se a tendência anterior for crescente, claro), tornam-se menos atrativas, do ponto de vista da gestão política. Também, por serem menos sofisticadas, metodologicamente, poderiam ser consideradas cientificamente menos atraentes.

Contudo, a metodologia mais simples da projeção de magnitude é mais fácil de assimilar pela opinião pública e pelos agentes envolvidos no sistema de segurança, o que é o ideal no cenário das políticas públicas, gerando maior aceitação e credibilidade. Já a metodologia da projeção de tendência é mais difícil de interpretar e de assimilar pelo "cidadão médio".

Ademais, do ponto de vista ético, as projeções de magnitude se tornam mais convincentes, pois, a final das contas, está se discutindo acerca de vidas humanas, e a honestidade intelectual não pode deixar espaço à livre especulação científica. Lembre-se que o processo de violência, na maioria dos Estados do Brasil, ainda alcança proporções epidêmicas. As estimativas de magnitude correspondem ao que poderia convencionar-se em chamar "a hipótese mais conservadora", aquela que parte do suposto que a violência, embora estivesse aumentando anteriormente, não o faria indefinidamente, o que seria um suposto duvidoso. Gera-se, assim, uma projeção "neutral", nem de aumento nem de redução do crime, salvo aquele atribuível ao aumento da população (método 2).

Ademais, as projeções de tendência produzem resultados sobre-dimensionados que distorcem a realidade, o que poderia levar, em certas situações, a um uso "tendencioso" dos mesmos – valha a ironia. Já com as de magnitude obtêm-se uma imagem mais prudente da realidade, conduzindo a um uso mais equilibrado e ético dos resultados.

Conclusões

Pelos argumentos acima expostos, conclui-se que o método 2, o da projeção da magnitude relativa de crime, é o mais adequado para ser utilizado em políticas públicas de segurança no Brasil. De fato, é aplicado hoje em Pernambuco.

Desta feita, deve-se arguir que, nem sempre o método mais sofisticado, aquele aparentemente mais "científico", com maior embasamento metodológico-estatístico, é o mais sensato, mais ético e mais correto. As políticas públicas de segurança demandam da utilização de indicadores "pé no chão" que sejam embasados em suposições rigorosas, corretas e precisas, mas que ao mesmo tempo atraiam pela sua simplicidade, sendo compreensíveis para o máximo número possível de pessoas. Esse é o espírito da coisa pública.

Para que os indicadores ganhem legitimidade e possam ser apropriados socialmente, é preciso mostrar, nem somente o resultado, mas ensinar pedagogicamente como estes são construídos. Os analistas

criminais e os gestores de estatística criminal, portanto, têm que se esforçar por transmitir corretamente os seus trabalhos, tornando-os inteligíveis aos integrantes dos sistemas de segurança e aos cidadãos.

Leve-se em conta que com a redemocratização do Brasil, ainda recente, está começando a se superar o legado de uma cultura do segredo burocrático em torno das estatísticas criminais. Deve ser exorcizada, portanto, a tentação de tirar proveito das metodologias de cálculo de vidas salvas mais rentáveis do ponto de vista político e apostar naquelas que nos blindem contra o oportunismo de certas retóricas científicas demasiadamente positivistas.

Para finalizar, voltamos à questão inicial formulada na introdução: é lícito representarmos mentalmente uma política X ou um programa Y, como um herói que salva vidas? Viu-se como a expressão "vidas salvas" é equivalente *lattu sensu* à de mortes prevenidas/evitadas e, certamente, incide sobre a percepção da grandeza moral do projeto. Contudo, deve-se ponderar que, sociologicamente, as instituições não ganham vida própria além da de seus integrantes.

Apesar da ilusão que os números possam gerar, não é tão somente a política pública ou o programa de redução da violência aquele que deve ser elogiado por suas propriedades heroicas. E sim todas as pessoas que colaboraram para seu êxito, que realizaram sacrifícios em prol do bem coletivo, além do seu estrito cumprimento do dever profissional. São eles os que merecem ser elogiados e tratados como verdadeiros heróis. Nesse rol, entram desde os formuladores do programa, seus financiadores, os gestores e seus executores. Quando os esforços preventivos dão fruto, evitando que o drama da violência se perpetue indefinidamente, todos estão de parabéns.

Referências:

ALMEIDA FILHO, N; ROUQUAYROL, M.Z. *Introdução à epidemiologia moderna*. Salvador / Rio de Janeiro: MEDSI. 3ª Ed. [1990], 2002.

ANDRADE, M.V., PEIXOTO, B.T. Avaliação econômica de programas de prevenção e controle de criminalidade no Brasil. In: BEATO, C. (org.). *Compreendendo e avaliando projetos de segurança pública*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

BEATO, C. (2001). *Informação e Desempenho Policial. Teoria e Sociedade*, Belo Horizonte (MG): UFMG, v. 7, p. 117-150. Disponível em <http://www.crisp.ufmg.br> Acesso em 15/08/2007.

BEATO, C.; SILVA, B.F.; TAVARES, R.Crime e estratégias de policiamento em espaços urbanos. *Dados – Revista de ciências sociais*. Rio de Janeiro. Vol. 51, nº3, 687-717. 2008.

BORGES, D. "*Relatório da Proposta de um Sistema Nacional de Indicadores de Desempenho dos Órgãos de Segurança Pública*". SENASP ,Brasília, DF (mimmeo), 2009.

BRASIL, Ministério da Justiça. *Análise das ocorrências registradas pelas Polícias Civis (Janeiro de 2004 a Dezembro de 2005)*. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública. Disponível em <http://www.mj.gov.br/senasp/estatisticas/> Acesso em: 12/08/07, 2006.

FERRELL, J. Morte ao método: Uma provocação. *Dilemas: Revista de Estudos de Conflito e Controle Social.* Rio de Janeiro. Vol. 5, n° 1, 157-176, [2009], 2012.

LIMA, R.S. Produção da opacidade. Estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. In: BRASIL, Ministério da Justiça (2009). *Gestão da Informação e Estatísticas de Segurança Pública no Brasil.* Coleção Segurança com Cidadania / Senasp /MJ. Brasília, DF: LGE Editora, pp. 48-179, 2009.

OMS – ORGANIZACIÓN MUNDIAL DE LA SALUD. *Informe Mundial sobre la Violencia y la Salud.* Washington, D.C.: Organización Panamericana de la Salud. 374 p, 2003.

PERNAMBUCO, Governo de. *Pacto pela Vida*. Plano Estadual de Segurança Pública. Recife (PE): CEPE, 2007.

SILVEIRA, A.M. A prevenção dos homicídios: desafio para a segurança pública. In: BEATO, C. (org.). *Compreendendo e avaliando projetos de segurança pública*. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2008.

Notas

1. Texto baseado em trabalho apresentado pelo autor no 1º Seminário de Estatística e Análise Criminal do Nordeste, realizado pela SDS-PE em Recife, em 19 e 20 de abril de 2012, com o apoio do Projeto URBAL.

2. Outra concepção da prevenção contida no relatório mundial sobre violência e saúde, elaborado pela Organização Mundial da Saúde (OMS, 2003) considera que os três níveis de prevenção deveriam ser ordenados de acordo com o nível de generalidade/especificidade do público-alvo do programa. Se for universal, isto é, para toda a população (primária), se for grupo de risco (secundária), se for população efetivamente atingida pela violência: vítimas e autores (terciária). Em verdade, observa-se como as duas abordagens se sobrepõem, não sendo contraditórias, mas complementares.

3. Estes são os procedimentos demográficos estimativos atualmente seguidos pela Gerência de Análise Criminal e Estatística, da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (GACE/SDS-PE), assim como pela Agência Estadual de Planejamento e Pesquisas de Pernambuco (CONDEPE FIDEM).

4. Os autores ainda calcularam o número teórico de crimes que poderiam ter sido evitados no período posterior à extinção do projeto, quando observou-se retomada virulenta dos índices de criminalidade. Para tanto, projetaram a linha de tendência do período da intervenção e a projetaram para o período posterior, subtraindo, de novo, os valores observados nesse terceiro período, dos esperados, de acordo com a projeção do segundo período.

CAPÍTULO 17:

O que é possível saber sobre o tráfico de drogas ilícitas: intersecções entre estatísticas para as políticas de segurança pública e sobre drogas

Gustavo Camilo Baptista
Nivio Caixeta do Nascimento

O presente capítulo trata das intersecções entre os campos da gestão de dados e estatísticas sobre segurança pública e política de drogas, destacando desafios e oportunidades no que tange ao enfrentamento do tráfico e do crime organizado. Esse tema é importante porque os dados sobre atuação dos diferentes órgãos de segurança pública na repressão à oferta de drogas ilícitas e outras categorias de criminalidade organizada possuem pouca consistência e qualidade em comparação com outros tipos de estatísticas, como os crimes contra a vida ou contra o patrimônio. Não há, até o presente momento, estatísticas nacionais unificadas sobre apreensões de drogas abrangendo os níveis municipais, estaduais e federal. Na mesma direção, os registros administrativos existentes pouco permitem entender as formas de operação de organizações criminosas, bem como a resposta do Estado a esse fenômeno. Em resumo, uma parte expressiva da tomada de decisões para tal enfrentamento não se constrói sobre evidências e estatísticas confiáveis, sendo esse ponto reconhecido pelo próprio governo em alguns documentos específicos (BRASIL, 2020, 2021).

Políticas de drogas são classicamente divididas em dois grandes eixos inspirados na economia. O primeiro é a **redução da demanda**, que engloba ações de prevenção, promoção à saúde, cuidado, tratamento, acolhimento, apoio, mútua ajuda e reinserção social, entre muitas outras possíveis. Segundo, a **redução da oferta**, cujo foco são as organizações criminosas, empresas e organizações reguladas, e incluem ações de segurança pública, defesa, inteligência, regulação de substâncias precursoras e controladas e de drogas lícitas, repressão da produção não autorizada, de combate ao tráfico, à lavagem de dinheiro e crimes conexos, inclusive por meio da recuperação de ativos que financiem ou sejam resultados dessas atividades criminosas. Essa divisão está presente historicamente nas regulamentações da política nacional de drogas (BRASIL, 2002, 2005, 2019); e é também como são divididas as medidas na atual Estratégia Hemisférica sobre Drogas da Organização dos Estados Americanos, da qual o Brasil é signatário (OEA, 2020).

Utilizamos aqui essa divisão conceitual clássica e difundida, em que pese novas denominações mais recentes, como o uso de "políticas de controle" ao invés de redução de oferta, tendo em vista que algumas ações de segurança pública ou de regulação (e.g. fiscalização do uso de drogas por parte de condutores de meios de transporte e operadores de máquinas) não têm por fim reduzir a oferta de drogas. Além disso, essa opção leva em consideração o fato de haver limitações para a aplicabilidade do modelo econômico de oferta e demanda para mercados ilícitos (REUTER, POLLACK e PARDO, 2019).

Por conseguinte, abordamos aqui algumas possiblidades e limitações do uso de dados e informações que estejam na interface dos campos da segurança pública e das drogas, para a compreensão dos mercados ilícitos de drogas, das organizações criminosas e da resposta estatal ao fenômeno. Para tanto, buscamos inicialmente descrever um panorama sobre a questão no mundo, analisando em seguida algumas estruturas de informação e dados disponíveis sobre a oferta e a demanda no Brasil, bem como suas limitações e lacunas. Também elencamos possibilidades do emprego de dados e informações na construção de novos objetivos para as políticas de drogas a partir do estudo dos mercados ilícitos e das organizações vinculadas ao narcotráfico a partir de dados da segurança pública.

Estatísticas, dados e informações sobre o mercado ilícito de drogas

Grande parte dos indicadores da política de drogas (quantidade de apreensões, número de pessoas presas e preços das drogas, por exemplo) reflete os três principais tratados firmados no âmbito da Organização das

Nações Unidas (ONU), que são complementares entre si e foram ratificados pelo Brasil: a Convenção Única sobre Entorpecentes, de 1961; a Convenção sobre Substâncias Psicotrópicas, de 1971; e a Convenção Contra o Tráfico Ilícito de Entorpecentes e Substâncias Psicotrópicas, de 1988 (THOUMI, 2019; BRASIL, 2021).

Sobreleva-se, entretanto, que o último dos três tratados, a Convenção de 1988, traduz alguns processos de transformação que nas décadas seguintes gradativamente foram ganhando força, tais como a necessidade de cooperação internacional para investigação de fluxos financeiros e a previsão de regulamentação e fiscalização de precursores. Estas e novas diretivas para a área de drogas são frequentemente traduzidas na fórmula *follow the money*, partindo da premissa de que as apreensões deveriam vir acompanhadas de uma maior ênfase nos ativos criminais oriundos do tráfico e de outros crimes (KLEEMANS, 2015).

A ampla disseminação dessas diretrizes, que ganhou ainda mais força com os ataques de 11 de setembro de 2001 aos Estados Unidos, não fez com que elas fossem aplicadas pelas agências de repressão ao narcotráfico de forma rápida. Isso se liga em parte à escassez de dados e estudos para verificar sua eficácia e a consequente grande demanda por trabalhos de gestão da informação nessa área (KLEEMANS, 2015). Um dos entraves à implementação de ações voltadas à investigação dos fluxos financeiros do mercado de drogas (em especial no que tange à avaliação de políticas públicas) vincula-se à dificuldade de obtenção e qualificação de dados sobre o tema. Vários métodos foram criados nesse sentido, contudo, a sua profusão relaciona-se com suas próprias limitações, que se tenta superar com novos métodos. A possibilidade de uso de técnicas qualitativas, como a entrevista com operadores das áreas de segurança pública e do direito, por exemplo, possui o óbice de não conseguir produzir indicadores confiáveis sobre os montantes de recursos envolvidos no crime organizado vinculado ao narcotráfico (SHAW, 2019a).

Um dos principais desafios em termos de gestão da informação sobre a redução da oferta é, portanto, estimar a magnitude, as características e os impactos do **mercado ilícito de drogas**. Nesse sentido, é necessário entender o seu complexo funcionamento, incluindo aí as principais substâncias comercializadas, seu valor, sua qualidade e influência/relacionamento com a economia lícita. Trata-se de um ponto primordial para estimar o impacto de operações e de outras ações da segurança pública destinadas ao enfraquecimento das organizações criminosas que operam a produção e o tráfico de drogas. Nessa direção, entender o mercado ilícito é também compreender como alocar melhor os recursos humanos e financeiros do Estado para a contenção desse fenômeno, que deveria ter como foco principal na descapitalização dessas organizações.

Produzir conhecimento sobre o mercado ilícito envolve tanto a esfera nacional quanto a internacional, uma vez que o narcotráfico é um fenômeno em grande medida transnacional. Ademais, é importante entender também a sua inter-relação com outros tipos de ilícitos transnacionais, como o tráfico de armas e pessoas, o contrabando e o roubo de cargas. Nesse cenário, as estatísticas no Brasil e no mundo têm um longo caminho a percorrer. E ele envolve melhorar a qualidade das estatísticas e dados existentes, assim como criar formas inovadoras de coleta de informações que permitam lançar luz sobre aspectos do crime organizado que raramente se traduzem em registros administrativos e estatísticas oficiais. Abordagens qualitativas e etnográficas são importantes para a compreensão do fenômeno, bem como a organização e estruturação de diferentes dados e informações para a tomada de decisão na gestão pública.

Dados e informações mais confiáveis e com qualidade poderiam beneficiar não somente as políticas de repressão ao tráfico de drogas, com o foco em organizações e grupos específicos, mas também outras políticas públicas. Programas de prevenção, por exemplo, poderiam se apoiar em dados e informações mais qualificados sobre a operação do mercado de drogas ilícitas no nível territorial. Pesquisas destinadas a entender a demanda são igualmente importantes para compreender a oferta, e vice-versa, porquanto existem sempre inter-relações entre esses fenômenos.

A repressão qualificada ao crime organizado e com o foco na sua descapitalização pode significar também mais orçamento para as políticas de drogas (beneficiando oferta e demanda) e a segurança pública em geral. Isso porque a gestão dos ativos do tráfico ainda é precária, muito embora sejam observados avanços expressivos nos últimos anos no contexto brasileiro (CDE, 2021). Fazendo a ponte entre a oferta e a demanda, estatísticas e informações mais confiáveis sobre as organizações criminosas e o narcotráfico poderiam incrementar os ativos apreendidos e sua consequente reversão para políticas públicas. Além disso, as estatísticas e informações sobre a oferta deveriam também abordar a evolução da gestão de ativos do tráfico para que fosse possível planejar, implementar, garantir sustentabilidade econômica e avaliar esse setor estratégico dentro do campo das políticas de drogas.

A análise de dados sobre as apreensões de bens do narcotráfico, ademais, permite alguma compreensão das estratégias usadas pelo crime organizado tanto para realizar as ações logísticas de produção, manufatura, transporte e comercialização de drogas quanto para a lavagem de seus ganhos. Um estudo realizado na Itália, por exemplo, mostrou que os bens apreendidos de membros da máfia do sul deste país eram investidos em imóveis próximos, não tendo sido encontradas grandes evidências de processos complexos de lavagem de dinheiro (KLEEMANS, 2015). Nessa direção, estudos que façam uso dos dados dos bens apreendidos podem ser interessantes para a melhor aplicação desses recursos, mostrando tanto as estratégias de organizações criminosas para a lavagem de dinheiro ou para a logística do narcotráfico quanto avaliações acerca da eficiência das unidades responsáveis pela gestão de ativos criminais a ele vinculados.

Limites e possibilidades para produção de estatísticas sobre a oferta de drogas ilícitas no contexto brasileiro

Há vários obstáculos para a construção de séries históricas de estatísticas sobre segurança pública no que tange ao controle e enfrentamento da oferta de drogas ilícitas. Parte da dificuldade se refere ao amplo leque de agências que atuam no problema com poder de fazer detenções, operações e/ou apreensões de narcóticos, o que complexifica a tarefa de reunir e padronizar informações. Com abrangências diversas, há apreensões de drogas consubstanciadas por forças federais (pela Polícia Federal, pela Polícia Rodoviária Federal, pelas Forças Armadas, pela Receita Federal, pelos Correios e no interior das instituições penitenciárias federais) e estaduais (pelas polícias militares e civis, pelas instituições penitenciárias e socioeducativas) e inclusive municipais (guardas municipais).

Desse modo, todas essas apreensões ou prisões acabam sendo encaminhadas por esses órgãos para as polícias judiciárias (Polícia Federal e polícias civis estaduais), que fazem o registro da prisão ou apreensão. Em alguns casos, uma dessas corporações pode encaminhar uma apreensão de grande quantidade de drogas para outra devido à dificuldade logística de guarda dessas substâncias. O

problema nesse processo é que essas quantidades (traduzidas em diversas unidades, tais como quilograma e grama, dentre outros) terminam duplicadas ou até mesmo triplicadas, pois são somadas pelas polícias ou agências apreensoras e pelas polícias judiciárias, que em alguns casos estão no mesmo nível federativo e em outros casos, não (BRASIL, 2021).

De forma similar a outras políticas públicas, tem crescido a demanda por parte dos órgãos de controle para a melhoria de sua governança, implicando a necessidade de incremento da capacidade institucional no gerenciamento de dados e estatísticas para a realização de ações de planejamento e avaliação. No caso específico da política de drogas brasileira, o Tribunal de Contas da União (TCU), por meio do Acórdão 280/2020, recentemente determinou que os órgãos responsáveis pelo Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas adotassem uma série de práticas, ações e processos de trabalho para a melhoria dos processos de coleta, análise e difusão de dados e informações sobre o conjunto da política.

> [...] 9.2. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno/TCU, determinar:
> (...)
> 9.2.2. à Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas do Ministério da Justiça e Segurança Pública e à Secretaria Nacional de Cuidados e Prevenção às Drogas do Ministério da Cidadania, com o apoio do Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas e das demais instituições integrantes do Sistema Nacional de Políticas Públicas sobre Drogas, que:
> 9.2.2.1. instituam processos de trabalho ordinários para fins de monitoramento e de avaliação da política pública sobre drogas, consideradas todas suas ações, conforme determina o art. 4º, inciso III, do Decreto 9.203/2017, e os componentes Monitoramento e Avaliação do Referencial para Avaliação de Governança em Políticas Públicas do TCU, com o propósito de:
> 9.2.2.1.1. examinar, com juízo crítico e face às mudanças subsequentes, a justificação lógica da política pública em termos da adequação dos seus objetivos e estratégias;
> 9.2.2.1.2. comparar a consecução das metas alcançadas com as estabelecidas, identificando as razões do sucesso e insucesso;
> 9.2.2.1.3. verificar a eficiência dos procedimentos utilizados na execução do programa e da qualidade do desempenho gerencial;
> 9.2.2.1.4. determinar a eficiência econômica do programa;
> 9.2.2.1.5. determinar e traçar a causalidade dos efeitos e o impacto do programa; e
> 9.2.2.1.6. identificar as lições aprendidas e propor recomendações, de modo a reforçar os acertos e/ou, se necessário, ajustar, reorientar e modificar objetivos, metas, arranjos organizacionais e recursos (BRASIL, 2020).

A possibilidade de articulação de dados estaduais e federais sobre drogas foi historicamente prejudicada pela falta de parâmetros e padronização estatística comuns entre as unidades federativas. Somente para citar um exemplo, para cocaína e maconha é congruente fazer uso de unidades padronizadas como o quilograma, mas para outras, caso do LSD, isso não é aplicável. Se a baixa padronização sobre as quantidades das apreensões de drogas já é um problema, ele é ainda mais intrincado pelo fato de serem raros os estados capazes de fazer exames qualitativos que permitam identificar suas substâncias precursoras. Isso é especialmente importante porque é usual que traficantes misturem novas substâncias em drogas visando a aumentar o seu volume e, consequentemente, a sua lucratividade, podendo inclusive diminuir os impactos das apreensões.

Para responder à grande demanda por dados de segurança pública, o país criou em 2012 o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (Sinesp), cuja denominação foi posteriormente modificada para Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais, de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (mantendo a sigla Sinesp), pela Lei nº 13.675, de 11 de junho de 2018. O referido sistema, gerenciado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp) e outros órgãos federais, em parceria com os estados por meio de um conselho gestor interfederativo, tem como um de seus pressupostos a necessidade de os dados ali disponibilizados atenderem a uma série de critérios técnicos. A não observação desses critérios limita o recebimento de recursos por parte do governo federal relacionados com os campos da segurança pública e assuntos prisionais (BAPTISTA, 2021).

As dificuldades para o estabelecimento de consensos entre a União e os estados têm feito com que o órgão de governança do Sinesp, o seu Conselho Gestor (Consinesp), que inclui representantes do governo federal e dos estados, avance de forma incremental, aprovando pouco a pouco resoluções para a padronização de dados. Nesse sentido, recentemente o Consinesp fez tratativas para aprovação dos critérios para envio de dados pelas unidades federativas sobre maconha e cocaína para o sistema, sendo previsto o início desse fluxo para 2022.

No que tange à oferta de drogas ilícitas, o Sinesp não contempla muitas informações importantes para entender o tráfico e o crime organizado, uma vez que a introdução de novos campos demanda um longo processo de pactuação e padronização com os governos estaduais. Em outros termos, nem todas as informações da segurança pública estão incorporadas ao sistema e há dados importantes que estão distribuídos entre diversas agências dos níveis federal, estadual e até municipal. Importante observar, também, que existem alguns dados que transcendem o campo (e.g. dados da Anvisa e da Receita Federal), mas são igualmente importantes para entender o fenômeno da criminalidade organizada.

Um componente importante para o planejamento, implementação e avaliação de políticas de redução da oferta de drogas se refere ao processo de produção. No caso de algumas drogas ilícitas com grande mercado consumidor, como a cocaína e derivados, embora a plantação da coca em países específicos cujas áreas de produção são monitoradas (UNITED NATIONS, 2021), muitas vezes parte da cadeia produtiva se desenvolve ao longo das rotas de tráfico, como a transformação de pasta base em cocaína, ou até na produção de crack. No caso da *Cannabis*, outra droga de grande consumo, pouco se sabe sobre a área cultivada no Brasil e as características básicas do ciclo produtivo. Há também poucos dados e informações sobre a produção no Paraguai, por exemplo, que abastece grande parte do mercado brasileiro. Se não é possível estimar a produção de drogas "tradicionais" como a cocaína e a maconha, fica difícil avaliar a magnitude do mercado ilícito, além do impacto das ações de segurança pública sobre as organizações criminosas (BRASIL, 2021).

Ainda no tocante à produção, há também casos mais complexos, como os das drogas químicas fabricadas em laboratório (*design drugs*), muitas delas consideradas novas substâncias psicoativas (*new psicoatives substances* ou NPS), que têm conferido grandes desafios para a gestão pública. Embora a maior parte dos tráficos ilícitos envolva a *Cannabis* e a cocaína e seus derivados, há um número crescente de drogas que chegam ao mercado e pouca informação para traçar políticas públicas para responder à sua emergência. A chegada do crack aos grandes centros urbanos do país, entre os anos 1990 e 2000, por exemplo,

poderia ter uma resposta estatal mais eficaz caso houvesse dados e informações mais confiáveis para a tomada de decisão e o debate público nos primeiros anos.

No contexto nacional, as particularidades dessa gestão na área de segurança pública tornam-se mais críticas quando surgem novos fenômenos criminais, tais como as NPS. O surgimento de novas substâncias psicoativas visibiliza algumas intersecções entre o mercado ilícito de drogas e o desenvolvimento da química. As propriedades da folha de coca como psicoestimulante, por exemplo, antes da descoberta da América, já eram conhecidas pelos incas, que faziam uso religioso e cultural desta planta. Posteriormente, os espanhóis, ao escravizarem as populações nativas para mineração de prata na região de Potosí, difundiram o seu uso, visando ao aumento das atividades extrativas. Todavia, apenas no século XIX, com a descoberta de técnicas de refino da folha de coca para produção da cocaína, é que esta droga pôde chegar ao mercado europeu (BAPTISTA, 2006). Nesse contexto, os progressos técnicos e científicos da química nas últimas décadas tornaram possível a produção de drogas sintéticas em larga escala, abrindo o caminho para a substituição daquelas de origem vegetal, tais como a maconha, a heroína e a cocaína, que são traficadas a partir de países distantes dos principais mercados consumidores.

Ao seguirem as diretrizes das convenções e tratados internacionais sobre o tema, as nações signatárias possuem listas de substâncias controladas ou proscritas em certa harmonia com as listas da Junta Internacional de Fiscalização de Entorpecentes (JIFE) – ou International Narcotics Control Board (INCB) –, que é o órgão de fiscalização independente para a implementação das convenções internacionais da ONU para o controle de drogas. Esse órgão foi estabelecido em 1968, de acordo com a Convenção de Drogas de 1961. O desenvolvimento da química criou condições para que traficantes pudessem trocar um átomo ou uma parte de uma molécula de uma substância inserida na lista de substâncias proscritas de um país, produzindo uma nova ausente nessas mesmas listas. E, porquanto a nova substância psicoativa não pode ser caracterizada como droga, é dessa forma que eles escapam de qualquer punição pela legislação criminal.

Ainda, tem sido observada a possibilidade de troca de substâncias que dão origem a drogas, denominadas de precursores, que também são controladas por meio das convenções, por novas substâncias, criando condições para a produção em forma sintética daquelas já conhecidas. O caso da *Cannabis* sintética talvez seja o mais comentado nos dias de hoje. É possível notar, nessa direção, que as NPS têm ampliado a intersecção entre os mercados legais e ilegais. Drogas controladas, incluindo medicamentos psiquiátricos, podem ter suas fórmulas alteradas. Além disso, a maconha possui alguns usos regulamentados ou permitidos judicialmente, variando de país para país, que estabelecem percentuais máximos de substâncias psicoativas em sua composição, tal como o THC.

Se o desenvolvimento da química criou novos desafios para a política de drogas, em especial no contexto brasileiro, os avanços tecnológicos e informacionais que propiciaram grandes ganhos para a humanidade em termos de meios de transporte e de comunicação também influíram no mercado ilícito, conferindo-lhe uma maior dinamicidade, fragmentação e capacidade de adaptação (BRASIL, 2021). Desse modo, o grande fluxo de pessoas e bens entre diferentes nações acabou por diversificar o mercado de drogas ilícitas através de variados modais de transporte e da internet. Em um estudo no âmbito europeu, por exemplo, cerca de 62% dos produtos ilícitos oferecidos pela *dark web* são substâncias psicoativas proscritas (EUROPOL e EMCDDA, 2017).

Em resposta a esses desafios, os organismos internacionais e os países signatários das convenções de drogas têm promovido a criação de mecanismos interinstitucionais para lidar com essa nova problemática, denominados sistemas de alerta rápido (SAR), *early warning systems* (EWS) ou *sistemas de alerta temprano* (SAT). Os responsáveis pela atualização dessas substâncias proscritas precisam ser notificados do eventual surgimento de uma NSP e subsidiados para suas atividades de normatização. Os órgãos de perícia têm a obrigação de conseguir identificar tanto NSP e precursores de desenho ainda não normatizados quanto de emitir laudos comprovando a composição química de uma apreensão realizada pelas polícias e demais agências de repressão ao narcotráfico. Estas últimas, por sua vez, precisam ser capazes de identificar essas substâncias em suas atividades operacionais. Os órgãos de saúde precisam tomar conhecimento de alterações no mercado de drogas para atender casos de intoxicação aguda ou de dependência de novas substâncias psicoativas. Havendo modificações significativas nesse mercado, os órgãos e as instituições públicas e privadas vinculadas à área de prevenção ao uso de drogas precisam ter ciência desses fenômenos. E, por fim, os *policymakers* possuem o imperativo de ter acesso a indicadores, dados e análises para coordenação de atividades intersetoriais e definições de prioridades e de recursos.

O desenvolvimento de um sistema nacional de alerta para atendimento dos objetivos acima citados, entretanto, possui alguns dos empecilhos, já relatados no que se refere ao Sinesp e acrescidos da complexidade das políticas de drogas em seu caráter intersetorial. Enquanto, por exemplo, países unitários, caso da maioria dos que integram a União Europeia, dispõem de um sistema de alerta rápido com quatro a oito órgãos componentes (normalmente um de saúde, um pericial, um policial e um de fiscalização de fronteiras), os Estados federativos, tais como a Alemanha, Canadá e Estados Unidos, possuem sistemas mais informais, com a presença de um maior número de componentes, não necessariamente tendo os mesmos órgãos de interlocução em todas as unidades.

O Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas, tendo em vista os fatos acima mencionados, optou por criar, no âmbito do Sistema Nacional de Políticas sobre Drogas (Sisnad), um projeto experimental. Por meio da Resolução Conad nº 6, de 3 de agosto de 2021, criou um Subsistema de Alerta Rápido (SAR-Sisnad), que deve se articular de maneira intersistêmica com o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e o Sistema Único de Saúde (SUS), sendo capitaneado a princípio pelos órgãos federais e prevendo a progressiva incorporação dos órgãos estaduais, ao longo dos anos.

Entre a oferta e a demanda: drogas ilícitas e violência

A partir da conjuntura após a Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre Drogas (Ungass), ocorrida em abril de 2016, surgiu a necessidade urgente de se estabelecer novos objetivos para as políticas sobre drogas no que tange ao eixo de redução de oferta. Shaw (2019a), por exemplo, considera que a maior ênfase em políticas vinculadas à área de saúde nos últimos anos se associou a uma volta a estratégias de redução de oferta mais tradicionais, possivelmente efeito de uma tentativa de conciliação entre os diferentes eixos das políticas nesse campo. As mudanças promovidas pelas diretrizes da Ungass, assim, deveriam se voltar não apenas para as ações usualmente classificadas como de redução da demanda, mas também da oferta, em especial para o controle de toda a cadeia de drogas ilícitas e das organizações criminais a ela vinculadas.

Essa mudança de escopo, todavia, não poderia ser traduzida como menor ênfase nas ações de segurança pública e justiça criminal, tal como tem sido implementado em alguns países, mas sim como um leque amplo de opções de políticas públicas de forma a limitar os danos e riscos dos mercados ilícitos. No mesmo sentido estão as externalidades negativas de outras políticas públicas vinculadas a essa temática (SHAW, 2019a, 2019b).

Desse modo, é relevante observar que mesmo mercados de substâncias lícitas, tal como o do tabaco, é permeado pelos problemas de regulação em cada país e pelas diferenças regulatórias entre os países. O contrabando de cigarros brasileiro, por exemplo, passou historicamente por duas fases. Na primeira, denominada "exportabando", algumas indústrias de cigarro legais, para diminuir o seu preço e competir com fabricantes menores, exportavam parte da sua produção para o Paraguai, aproveitando-se da isenção fiscal para produtos exportados, e, depois, a contrabandeava para o Brasil, burlando os impostos. Quando a Receita Federal instituiu uma alíquota de 150% na exportação do cigarro brasileiro para os países vizinhos houve uma queda brusca naquela operação, mas um aumento da exportação dos precursores do produto (folhas de tabaco e filtros de papel), bem como do número de indústrias tabagistas paraguaias. Nesse sentido, a logística do contrabando de cigarro e do tráfico de maconha na fronteira entre o Brasil e o Paraguai usam os mesmos recursos, sendo uma evidência das intersecções entre os mercados lícitos e ilícitos no nosso contexto regional (BRASIL, 2021).

Nessa conjuntura, um novo objetivo para as políticas nesse campo, no que tange ao eixo de redução de oferta, poderia ser o da redução da violência vinculada ao mercado de drogas ilícitas. Países com taxas muito altas de homicídios têm dentre as suas causas a ação do crime organizado. Esse fenômeno afeta em especial crianças e adolescentes atingidos pela dinâmica das disputas entre essas organizações, por problemas de mercado cuja violência é potencializada por elas próprias e por seus enfrentamentos com os órgãos de segurança pública. É o que ocorre, por exemplo, em uma parte significativa das cidades latino-americanas que possuem taxas de homicídio superiores a 100 mortes por cem mil habitantes (SHAW, 2019a, 2019b).

A complexidade do estudo da violência vinculada ao tráfico de drogas, todavia, leva à necessidade de se considerar não apenas questões locais, mas uma intrincada rede de relações causais entre fatores econômicos, políticos, criminais, sociais e psicológicos.

> A imagem do menino favelado com uma AR-15 ou metralhadora UZI na mão, as quais considera como símbolos de sua virilidade e fonte de grande poder local, com um boné inspirado no movimento negro na América do Norte, ouvindo música funk, cheirando cocaína produzida na Colômbia, ansiando por um tênis Nike do último tipo e um carro do ano, não pode ser explicada, para simplificar a questão, pelo nível do salário mínimo ou do desemprego crescente no Brasil, tampouco pela violência costumeira do sertão nordestino. Os níveis salariais no Sudeste da Ásia são incrivelmente baixos, os operários não têm direitos trabalhistas como os operários brasileiros e, no entanto, os níveis de crimes violentos não aumentaram como aqui (ZALUAR, 1996, p. 55).

Em que pese existirem aumentos em taxas de homicídio em regiões atingidas pelo narcotráfico, cumpre ressalvar que uma parte significativa dos mercados criminais não tem vinculação com a violência. Assim, os

esforços da segurança pública no combate ao narcotráfico deveriam focalizar áreas em que as pessoas estão ou podem vir a estar mais sujeitas à violência, e não se restringir à repressão ao narcotráfico propriamente dito, com isso encampando um conjunto mais amplo de estratégias visando a diminuir o impacto da ação de organizações criminosas. Estas podem se tornar especialmente danosas quando conseguem impor relações de dominação sobre populações concentradas em um determinado território, assumindo o papel do Estado (inclusive por meio de cooptação ou infiltração de agentes públicos). Nesse sentido, se faz necessária a articulação das unidades de segurança pública locais com unidades de investigações especializadas em narcotráfico, homicídios, crime organizado e da área de inteligência, bem como outras agências vinculadas à repressão ao narcotráfico, para equilibrar ações voltadas para a desestruturação ou descapitalização de quadrilhas com as externalidades negativas dessas ações (SHAW, 2019a).

Igualmente, outras formas de intervenção, tais como projetos de prevenção ao envolvimento com criminalidade (observe-se que não são projetos de caráter universal para prevenir o uso de drogas, pois a prevenção ao crime demanda focalização) e iniciativas voltadas ao fortalecimento do vínculo de adolescentes com a escola ou outras maneiras de lhes proporcionar sentimento de identidade mais eficazes, dependendo de diversas variáveis contextuais (BAPTISTA, 2006; SHAW, 2019a). Tais iniciativas, entretanto, precisaram ser alicerçadas em amplos trabalhos de cruzamentos de dados sociodemográficos e georreferenciados sobre homicídios, tráfico de drogas (tipos de substâncias, pureza, preço, constituição química) e grupos criminosos (organização e fluxos financeiros).

Tais considerações podem ser especialmente relevantes no atual contexto do tráfico de cocaína, no qual se observa uma pulverização de pequenas organizações, que progressivamente substituem os grandes carteis de drogas característicos do século passado. Esse fenômeno é observado na Colômbia, onde pequenos agricultores vinculados ao narcotráfico negociam diretamente com compradores europeus, bem como na maior presença de criminosos da Europa Oriental em substituição às antigas máfias do sul da Itália e diversificação das organizações criminosas brasileiras (UNITED NATIONS, 2021; UNODC, 2011; BRASIL, 2021).

Considerações finais

Diversos fenômenos criaram novos desafios para as políticas de drogas no início do século XXI. A crescente complexificação do mercado de drogas ilícitas, que tem ganhado escala com o desenvolvimento da química, assim como dos meios de transporte e de comunicação, vem se agregando a diretrizes de políticas públicas. Em que pese enfatizadas desde as décadas de 1980 e 1990, estas não foram consolidadas, nem focam na descapitalização das organizações criminosas (*follow the money*).

Nesse contexto, cumpre destacar alguns pontos de atenção para desta agenda no Brasil para os próximos anos:

- Qualquer que seja a política de drogas adotada por um país, em termos de gestão da informação, ela terá como desafio estimar e monitorar a magnitude, as características e os impactos do mercado ilícito.

- Compreender o funcionamento desse complexo mercado, bem como de suas principais substâncias, seu valor, sua qualidade e sua influência/relacionamento com outros mercados

ilícitos e lícitos. Ainda, suas relações com a violência implicam a integração de diversos esforços interdisciplinares quantitativos e qualitativos que precisam envolver uma significativa gama de áreas de conhecimento, indo da química, economia, ciências sociais e psicologia às áreas de saúde, direito e relações internacionais.

- Entender o mercado ilícito de drogas é, também, o caminho para se alocar melhor os recursos humanos e financeiros do Estado para a contenção desse fenômeno, que deveria ter foco principal na **descapitalização das organizações criminosas**.

- Os desafios para a compreensão do mercado de drogas ilícitas, bem como para suas mudanças (especialmente no que se refere às novas substâncias psicoativas ou NPS), são ainda mais difíceis no contexto brasileiro devido **à complexidade das relações federativas e à arquitetura organizacional da área de segurança pública**.

- Melhorias incrementais, tais como a normatização dos dados de apreensões de cocaína e maconha no âmbito do Sinesp e a criação experimental do SAR-Sisnad, precisarão ser acompanhadas de novos investimentos e ações.

- Uma possibilidade de novo foco das políticas sobre drogas no Brasil nos próximos anos é **limitar os danos e os riscos dos mercados ilícitos**, bem como as externalidades negativas de outras políticas públicas vinculadas à temática. Todavia, esse novo foco depende de um melhor entendimento dos mercados ilícitos.

- Alguns dos principais danos e riscos do tráfico de drogas se vinculam à imposição de relações de dominação sobre populações concentradas em um determinado território, assumindo o papel do Estado (inclusive por meio da cooptação ou infiltração de agentes públicos). Isso torna especialmente relevantes **a confluência entre ações interagências de segurança pública (bem como outras agências vinculadas à repressão ao narcotráfico) e para equilibrar os impactos da desestruturação ou descapitalização de quadrilhas e das externalidades negativas decorrentes**.

Referências

BAPTISTA, G. C. Adolescência e drogas: a escuta dos dependentes. São Paulo, Vetor, 2006.

BAPTISTA, G. C. Oportunidades e os riscos da governança de políticas públicas brasileiras: reflexões sobre o Sisnad e o Susp. Rev. Susp, Brasília, v. 1, n. 1, p. 19-37, jan./jun. 2021.

BRASIL. Decreto nº 4.345, de 26 de agosto de 2002. Institui a Política Nacional Antidrogas e dá outras providências. Brasília, 2002. Disponível em http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/2002/d4345.htm [acessado em 17 de janeiro de 2022].

BRASIL. Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Resolução CONAD nº 3 de 27 de outubro de 2005. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Brasília, 2005. Disponível em https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/subcapas-senad/conad/atos-do-conad-1/2005/resolucao-3-gsipr-2005.pdf [acessado em 17 de janeiro de 2022].

BRASIL Decreto nº 9.761, de 11 de abril de 2019. Aprova a Política Nacional sobre Drogas. Brasília, 2019. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2019/Decreto/D9761.htm#art4 [acessado em 17 de janeiro de 2022].

BRASIL. Tribunal de Contas da União. ACÓRDÃO Nº 280/2020 – TCU – Plenário. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/politica-publica-sobre-drogas-tem-normas-nao-observadas-sobrepostas-e-conflitantes.htm . [acessado em 17 de janeiro de 2022].

BRASIL. Conselho Nacional de Políticas sobre Drogas. Análise Executiva da Questão de Drogas no Brasil. Brasília, 2021. Disponível em https://www.gov.br/mj/pt-br/assuntos/sua-protecao/politicas-sobre-drogas/arquivo-manual-de-avaliacao-e-alienacao-de-bens/aeqdb___analise-executiva-da-da-questao-de-drogas-no-brasil___versao-final.pdf [acessado em 17 de janeiro de 2022].

CENTRO DE EXCELÊNCIA PARA A REDUÇÃO DA OFERTA DE DROGAS ILÍCITAS – CdE Gestão de Ativos do Tráfico de Drogas – Descapitalização do crime organizado para fortalecer as políticas públicas no Brasil. Brasília, 2021. Disponível em: https://www.cdebrasil.org.br/wp-content/uploads/2021/06/CdE-Boletim-tematico.pdf. [acessado em 17 de janeiro de 2022].

EMCDDA e EUROPOL. *Drugs and the darknet: Perspectives for enforcement, research and policy*. Luxemburgo, *Publications Office of the European Union*, 2017.

KLEEMANS, E. R. *Follow the Money. Introduction to the Special Issue 'Financial Aspects of Organized Crime'.* Eur J Crim Policy Res 21:213–216, 2015.

ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS (OEA) - CICAD - *(COMISION INTERAMERICANA PARA EL CONTROL DEL ABUSO DE DROGAS) - ESTRATEGIA HEMISFÉRICA SOBRE DROGAS DE LA ORGANIZACIÓN DE LOS ESTADOS AMERICANOS*. Disponível em: http://www.cicad.oas.org/Main/AboutCICAD/BasicDocuments/Estrategia_Hemisferica_sobre_Drogas_OEA_ESP.pdf [acessado em 18 de setembro de 2021]

REUTER, P.; POLLACK, H. A.; PARDO. B *If Tougher Enforcement Cannot Reliably Raise Drug Prices, What Are Appropriate Goals and Metrics?* In: LSE, *After the Drug Wars Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy.* Londres, LSE, 2019.

SHAW, M. *UNGASS 2016: The focus on 'harm reduction' is making us blind to reducing the broader harms of organised crime.* In: LSE, *After the Drug Wars Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy.* Londres, LSE, 2019a.

SHAW, M. *What Could an Asymmetrical Strategy Against Organised Crime Look Like? A Lesson from the Drug Policy Debate*. Journal of Illicit Economies and Development, 1(1), pp. 99–106 (2019b). DOI: https://doi.org/10.31389/jied.18

THOUMI, F. E. *Re-examining the 'Medical and Scientific' Basis for Interpreting the Drug Treaties: Does the 'Regime' Have Any Clothes?* In: LSE, *After the Drug Wars Report of the LSE Expert Group on the Economics of Drug Policy.* Londres, LSE, 2019.

UNITED NATIONS *World Drug Report 2021.* Viena, United Nations publication, 2021.

UNODC. *Estimating illicit financial flows resulting from drug trafficking and other transnational organized crimes Research report*. Viena, UNODC, 2011.

ZALUAR, A. A globalização do crime e os limites da explicação local. In: VELHO, G.; ALVITO, M. (org.) Cidadania e violência. Rio de Janeiro, Editora UFRJ; Editora FGV, 1996.

CAPÍTULO 18:

Modernização dos modelos de policiamento: uso das estatísticas na segurança pública para além da análise dos registros de ocorrência na polícia (DF – 2015 a 2018)

Marcelo Durante
Allan Ribeiro
Maxwell Viana
Túlio Barbosa

Introdução

Em 2015, a Secretaria de Estado da Segurança Pública do Distrito Federal (SSPDF) iniciou um processo interno de mudança paradigmática. Buscando modernização e eficiência, o órgão desenvolveu instâncias e instrumentos capazes de evoluir de um modelo meramente reativo para um modelo preventivo de gestão das ações de segurança pública, assim como visou a inserir em seus objetos de atenção elementos criminologicamente relevantes, mas historicamente ignorados pela gestão da área.

Usualmente, a segurança pública brasileira adota um modelo de gestão que pode ser considerado como de *defesa social*. Em que pese as divergências em torno dessa definição, trata-se de uma visão em que há um inimigo a ser eliminado, o criminoso. Ao buscar uma abordagem mais afeita a processos racionalizados de gestão, a SSPDF empreendeu modelos de policiamento mais modernos e eficientes. Para tanto, procurou evoluir de um paradigma de "policiamento orientado a problemas" para um "policiamento orientado à inteligência".

O "velho paradigma", focado *apenas nos problemas,* recorre às estatísticas a fim de identificar onde o crime tende a se concentrar no tempo e no espaço, tornando possível antever o fato criminal. Esse modelo, que data dos anos 1970, teve origem nos EUA e deixou reflexões e parâmetros importantes para a segurança pública. Entretanto, as mudanças temporais e o avanço de estudos do campo da criminologia apontaram fragilidades e suscitaram a construção de referências mais abrangentes.

Como uma evolução natural dos paradigmas anteriores, o estado da arte da segurança pública, atualmente, gira em torno daquilo que conceituamos como "policiamento orientado à inteligência". Enquanto a análise criminal se dedica a identificar os padrões da incidência da criminalidade, tais como variáveis temporais, geográficas e demográficas, a análise de inteligência busca desvendar padrões relacionados a causas e consequências dos crimes. Esse novo modelo fundamenta-se na necessidade de uma compreensão holística da sociedade, considerando importante o mapeamento máximo de elementos para a análise dos eventos criminais. A análise criminal passa a realizar diagnósticos do ambiente físico e social e acompanha as ações de segurança, levando em conta sua qualidade e os resultados alcançados.

Outro ponto trazido por esse novo modo de policiamento foi a ampliação do foco de responsabilidade das ações de segurança pública para além dos crimes e delitos. Atualmente, cerca de 20% da população brasileira é vítima a cada ano de algum tipo de violência, mas cerca de 80% é vitimada pelo medo. Assim, a expectativa de que resolvendo o problema do crime estaríamos automaticamente acabando com o medo constitui uma falácia. É notório que o crime e o medo são fenômenos multicausais e multifônicos, sendo de alta complexidade suas diversas manifestações. De tal modo, para diagnosticar o ambiente que produz esses fenômenos o trabalho de inteligência necessita de alta performance tanto na produção de dados quanto junto ao receptor que irá receber as informações. E é nesse cenário que destacamos o Viva Brasília – Nosso Pacto Pela Vida, a política de segurança pública da capital federal, entre os anos de 2015 e 2018.

Nesse período, a SSPDF criou a Subsecretaria de Gestão da Informação (SGI), órgão responsável por desenvolver análises quantitativas e qualitativas acerca da situação da segurança no Distrito Federal. Essa iniciativa gerou produtos inovadores na área da gestão da informação e consolidou algumas práticas

de excelência aqui explicitadas. Nosso objetivo é compartilhar as estratégias empreendidas pela SGI e relatar nossa experiência no contexto em que essas ações foram concebidas e executadas.

A Subsecretaria de Gestão da Informação

A SGI foi criada, em 2015, para atuar em três setores: (1) coleta e tratamento de dados, (2) análise dos fenômenos de segurança pública e (3) monitoramento e avaliação de políticas públicas. A equipe, que reunia 23 profissionais (11 civis e 12 policiais civis e militares), era caracteristicamente multidisciplinar: administração, ciências sociais, comunicação social, direito, economia, estatística, matemática, geoprocessamento, pedagogia, psicologia e sistemas de informação.

Focada em diagnósticos e avaliações de resultados dos programas relacionados ao tema da violência no DF, a subsecretaria desenvolveu diversos instrumentos analíticos para coletar, visualizar e analisar dados, em sua maioria espacialmente referenciados. Essa combinação de tecnologias, matrizes científicas e corpo técnico multidisciplinar permitiu a elaboração de análises não só do Distrito Federal como um todo, mas análises detalhadas de regiões, espaços públicos e instituições específicas afetadas pelos problemas da segurança pública. Isso permitiu a complementação das análises criminais com informações ligadas às causas dos problemas de segurança pública e às intervenções efetuadas pelas forças de segurança, em termos da sua qualidade e dos seus resultados.

Ao investigar as causas dos problemas da área, a SGI pautou em sua agenda de trabalho a necessidade de estabelecer diálogo com a sociedade civil e setores estratégicos de outros órgãos públicos que compunham o governo local, com competências que tangenciavam a segurança pública. Assim, estabeleceu ações multissetoriais que envolveram, entre outros órgãos e instituições, as Secretarias de Limpeza Urbana, de Mobilidade e Transporte Urbano, a concessionária de energia elétrica e as universidades, num esforço coletivo na busca pela redução da criminalidade e do medo.

Parte dos resultados dessas parcerias e do uso de tecnologias e matrizes científicas é apresentada a seguir, abordando especificamente os seguintes projetos: (1) Pesquisas de Vitimização, (2) Sistema de Monitoramento da Qualidade do Atendimento Emergencial Prestado pela Polícia Militar e Corpo de Bombeiros, (3) Diagnóstico de Área Críticas de Criminalidade, (4) Monitoramento da Violência e Criminalidade nas Instituições de Ensino e (5) Pesquisa de Saúde e Qualidade de Vida no Trabalho dos Profissionais de Segurança Pública. Essa descrição visa a ampliar a compreensão acerca dessas iniciativas, bem como incentivar a sua reprodução.

Além disso, destacamos ainda que a SGI realizou pesquisas de monitoramento dos resultados do Programa Educacional de Resistência às Drogas (Proerd), implementado pela Polícia Militar do Distrito Federal, e avaliou o Programa Bombeiro Mirim, dentre outros projetos. Com as estáticas oficiais, a subsecretaria também produzia de forma contínua relatórios de monitoramento dos homicídios e crimes contra o patrimônio, envolvendo análise de DHL (dia, horário e local), antecedentes criminais, vinculação com tráfico de drogas e consumo de álcool, gangues e associações criminosas. Ainda, produzia relatórios de acompanhamento dos resultados da ação das forças de segurança em eventos, tais como manifestações, Carnaval, shows ou qualquer outro tipo de aglomeração social.

Pesquisa de Vitimização Distrital

A pesquisa de vitimização é um instrumento altamente relevante para a gestão da segurança pública. Em que pese a existência de cifras ocultas (subnotificação) nos registros de ocorrências criminais no Brasil, por meio delas é possível obter estimativas confiáveis da incidência dos principais crimes em uma dada região. Estudos diversos indicam que muitos fatores podem influenciar a decisão dos indivíduos em não registrar um crime de que foi vítima. Assim, somente uma pesquisa de vitimização é capaz de apontar a incidência desses eventos mais próxima da realidade. Além disso, elas são a única forma de se chegar a informações também sobre eventos muito frequentes e com grande impacto sobre a condições de vida da população, como acidentes, afogamentos, quedas etc.

A Pesquisa de Vitimização Distrital realizada pela SGI, de frequência anual, era constituía por um survey com amostra probabilística, aplicado em 20.000 domicílios selecionados aleatoriamente e com representatividade para o DF e suas 31 regiões administrativas. Adaptado pelos profissionais da subsecretaria, seu questionário era inspirado nas pesquisas de vitimização executadas internacionalmente pelo United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (Unicri) e no Brasil, em 2011, pela Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (Senasp-MJ). Existia um conjunto de questões temáticas que sempre se repetiam, para garantir a comparabilidade, enquanto outras eram suprimidas ou incluídas, conforme mudanças na realidade da segurança pública da capital federal.

Para além dos crimes (roubos, furtos, sequestros, fraudes, estelionatos, agressões, ameaças, ofensas sexuais e discriminação), acidentes, afogamentos e quedas, a pesquisa de vitimização permitiu também caracterizar os contextos com maior ou menor incidência criminal em termos da qualidade dos serviços públicos, bem como as condições da infraestrutura urbana e a presença de desordens e incivilidades percebidas pelos próprios moradores. Foi possível, também, identificar a presença do medo, a percepção de risco e os impactos do medo na conduta das pessoas. Por fim, o projeto nos informava sobre a confiança da população na polícia e a sua avaliação sobre o atendimento recebido das forças de segurança.

Ao dimensionar e localizar a deterioração dos espaços públicos, a subsecretaria realizou análises com vistas a identificar os fatores ecológicos que demandavam maior atenção dos gestores nas regiões com elevada presença de crimes ou do medo. Por vezes, uma região com alta incidência de roubos, agressões e até mesmo homicídio carecia de atenção de órgãos públicos fora da esfera da segurança pública. Uma região mal iluminada e com paisagem degradada (por exemplo, mato alto) pode ser um terreno propício a um indivíduo mal-intencionado. Em determinadas áreas, por outro lado, trocar a luz dos postes e limpar terrenos baldios pode atenuar mais os indicadores criminais que aumentar o patrulhamento ostensivo.

De posse dessas informações, foi possível realizar um diagnóstico personalizado para cada região do Distrito Federal. Assim como cada paciente necessita de remédios específicos, as distintas regiões de uma cidade necessitam de tratamentos distintos da segurança pública. Pelas análises de correlação e regressão, conseguimos identificar essas necessidades, levando em conta também os dias e horários específicos.

A amostra foi construída em parceria com a Companhia de Planejamento do Distrito Federal (Codeplan) e as entrevistas, executadas por empresa especializada, selecionada a partir de um processo de licitação. Seu custo variou, nos três anos, entre 200 mil a 500 mil reais, um valor módico quando comparado ao custo da

não utilização da informação qualificada. Ao possibilitar uma utilização mais eficiente dos recursos, a pesquisa de vitimização possibilitou o emprego focado de recursos escassos do setor, especialmente os humanos, distanciando-se da lógica "em todo lugar a todo tempo". Uma lógica que não atenta para o fato de que, em muitos casos, a resposta para os problemas do campo sequer está no escopo das atribuições dos órgãos de segurança pública. Como no exemplo acima, em muitas situações, mais importante que a presença da polícia é limpar o local, melhorar a iluminação pública e fortalecer a aproximação entre os moradores vizinhos.

Vale salientar, ainda, que a SGI desenvolveu um estudo em painel com os entrevistados da primeira edição da Pesquisa de Vitimização Distrital, realizada em 2015. Com o objetivo de checar a qualidade do serviço da empresa contratada para a aplicação das entrevistas, no momento presencial era solicitado aos participantes o número telefônico para contato posterior. Elaboramos um survey em uma amostra dessa lista de entrevistados e conseguimos acompanhar, em um grupo social específico, as mudanças ao longo do tempo no padrão de vitimização, sensação de insegurança, percepção de risco e avaliação das forças de segurança pública. Na pesquisa via *call center* a performance foi muito similar à versão presencial. Assim, em que pese as metodologias distintas, ambos os levantamentos forneceram indicadores sobre os mesmos fenômenos de forma confiável e complementar. Essa modalidade foi realizada por meio de uma parceria com a Codeplan, que possuía um serviço de *call center* não utilizado em sua máxima carga estipulada em contrato, o que permitiu à SSPDF utilizá-lo na pesquisa.

Por fim, vale registrar que a subsecretaria realizou uma série de pesquisas de vitimização em contextos institucionais, das quais participaram escolas, universidades e estabelecimentos comerciais, dentre outros. Nesse caso, uma amostra da comunidade dessas instituições era entrevistada buscando identificar a presença do medo e do crime e as características do ambiente da instituição que facilitavam a ocorrência destes problemas.

Sistema de monitoramento da qualidade do atendimento emergencial

O acompanhamento da qualidade do atendimento emergencial prestado pela PM e pelo Corpo de Bombeiros Militar do Distrito Federal é extremamente importante, quando estamos preocupados em promover junto à população uma valorização do trabalho realizado pelas forças públicas. E isso, consequentemente, leva a um aumento da confiança e da vontade dos cidadãos de trabalhar em parceria com os profissionais de segurança.

Entre 2015 e 2018, a pesquisa foi aplicada trimestralmente pela própria equipe da SGI por meio telefônico. As amostras eram selecionadas entre as pessoas que buscavam atendimento emergencial da PM e do CBM no Centro Integrado de Atendimento e Despacho (Ciade) (190 e 193). No total foram realizadas 2.000 entrevistas por trimestre. O questionário levantava o perfil do cidadão que buscava o serviço, a qualidade do atendimento prestado pelos policiais por telefone e no local da ocorrência e os resultados alcançados pela atuação das forças de segurança, tanto em relação ao fato noticiado quanto à percepção da pessoa atendida. O questionário abordava fatores como o tempo de espera para o atendimento telefônico e presencial; qualidade do serviço prestado em termos de postura ética e profissional dos atendentes; desfecho do evento; confiança no órgão que prestou o serviço e na corporação a que ele estava ligado.

Os resultados dessas análises eram apresentados aos profissionais que atuavam no Ciade. Cabe destacar que desde o início da pesquisa houve um crescimento contínuo da avaliação positiva pela população em relação ao atendimento recebido, especialmente ao contato telefônico. As análises permitiam identificar os principais sucessos e falhas do serviço em termos de tipos de ocorrências criminais, bem como os dias da semana e os horários de sua maior ocorrência, e mesmo os profissionais que haviam prestado atendimento. Dessa forma, as ações de qualificação foram realizadas buscando intervir sobre as falhas apontadas.

Diagnóstico de área críticas da criminalidade

Considerando a importância de obter informações as mais detalhadas possíveis, numa perspectiva de identificar as causas dos problemas da segurança pública, a SGI desenvolveu diagnósticos situacionais das áreas críticas do Distrito Federal. Começamos circunscrevendo as oito regiões administrativas mais vulneráveis à criminalidade, tendo em vista os registros de ocorrência na PMDF. E em seguida identificamos, com a menor granularidade geográfica possível, a partir de análises de *hot spots*, os locais com maior concentração de crimes dentro dessas regiões. Por fim, realizamos análises detalhadas dos fatores físicos e sociais associados à alta incidência da criminalidade nessas áreas.

A estratégia desses diagnósticos consistia em identificar as principais desordens físicas e sociais das localidades e, em cada uma delas, aplicar um survey com transeuntes e comerciantes e entrevistar os delegados, os comandantes de batalhões e administradores regionais. Dessa forma, foi possível compilar e concatenar informações ecológicas, percepções dos atores sociais e fatores institucionais, tanto das forças de segurança pública quanto da administração local.

Para a compilação das informações ecológicas, buscamos mapear mais de 30 tipos diferentes de desordens, tais como postes sem iluminação, terrenos baldios com mato alto, concentração de vendedores ambulantes, problemas na organização trânsito, pontos de consumo de drogas na rua, de jogos ou de apostas de dinheiro, população em situação de rua, carros abandonados, pavimentação da via pública com problema, equipamentos coletivos destruídos, via pública com lixo etc. Para cada uma dessas desordens, havia um órgão público responsável por sua solução.

Essa informação era registrada em mapas e transferida para softwares de análises georreferenciadas. Desse modo, podíamos visualizar as áreas mais degradadas de cada região, entendendo onde, probabilisticamente, o comportamento delinquente encontraria um cenário fértil para seu desenvolvimento. A depender do tipo de desordem identificada, diferentes órgãos públicos eram acionados para saná-las. Para tanto, planos de intervenção eram construídos para cada localidade, tendo em vista os crimes e as desordens mais prevalentes, e envolvendo atores distintos para a solução dos problemas. Cada um desses órgãos públicos recebia mensalmente as demandas a serem solucionadas; e periodicamente ocorria uma reunião na qual o governador acompanhava com os gestores os resultados em termos de solução.

Visando a ampliar ainda mais nosso conhecimento sobre os problemas da segurança pública presentes em cada região, incluímos na estratégia de diagnósticos um survey aplicado a transeuntes e comerciantes. Esse instrumento nos permitia, a partir de entrevistas breves (5 a 10 minutos), obter informações sobre a

rotina de atividades da comunidade local, sua sensação de insegurança, sua percepção de risco e seu grau de vitimização, assim como a taxa de subnotificação de registro dos eventos que ali ocorriam. Nesse sentido, nos capacitamos para avaliar não apenas os fatores que determinavam a concentração do crime em dada localidade, mas também os fatores que definiam o medo. Essa análise é de fundamental relevância na medida em que algumas localidades podem ter sua sensação de insegurança impactada pela elevada incidência de crimes, enquanto noutras o medo pode estar mais relacionado com a presença de desordens, entre as quais, as já citadas má iluminação de vias públicas e presença de lixo, dentre outras.

As entrevistas coletivas com os gestores das forças de segurança e administração regional nos permitiram compreender a dinâmica das instituições. Necessidades de efetivo das polícias, deficiências no fluxo de informação entre os atores, carência de políticas voltadas aos servidores etc. eram informações passíveis de ser compiladas naquele momento. Além de servir como uma fonte relevante para as ações da SSPDF, nesses encontros os comandantes dos batalhões, os delegados e os administradores podiam dialogar sobre desafios comuns. Assim, mais que uma oportunidade para absorver informações, nessas reuniões também se produzia e se difundia muita informação.

A ação de diagnósticos das áreas críticas envolvia cinco servidores, uma viatura para deslocamento da equipe e softwares gratuitos para análise dos dados estatísticos e georreferenciados. Não foi necessário nenhum orçamento adicional.

Importante salientar que o amadurecimento desse projeto redundou em uma parceria com os Conselhos Comunitários de Segurança do Distrito Federal. Cada região administrativa tem um conselho e cada conselho disponibilizou um membro para atuar tanto na coleta das informações sobre as desordens quanto no acompanhamento da sua solução. Foi uma ação de empoderamento da sociedade civil que contribuiu muito para o aprimoramento dos resultados dessa estratégia, de caráter preventivo.

Monitoramento da situação da segurança pública nas instituições de ensino

Essa ação englobou três iniciativas, realizadas em parceria pelas Secretarias de Segurança Pública e de Educação do Distrito Federal (SEDF): (1) diagnóstico das ocorrências registradas nos órgãos oficiais pelas instituições de ensino; (2) diagnóstico da situação das escolas (ensino médio e fundamental) pelo diretor escolar semestralmente; e (3) diagnóstico da situação do ensino superior pela própria comunidade dessas instituições.

O objetivo principal dos três diagnósticos foi levantar informações qualificadas que permitissem compreender o fenômeno, subsidiar a criação de ações de prevenção e reproduzir boas práticas. Além de permitir a qualificação da atuação das instituições de ensino no enfrentamento dos problemas da segurança pública, essas informações contribuíram também para a elaboração dos planos de ação do Batalhão Escolar da Polícia Militar do DF, em suas ações de conscientização, patrulhamento na entrada e saída dos turnos de aula e na resolução dos problemas das instituições. Como resultado desse projeto, destacamos, por fim, a criação de uma cartilha sobre mediação e resolução de conflitos nas escolas, elaborada pelas equipes da SSPDF e da SEDF.

O diagnóstico das ocorrências registradas nos órgãos oficiais pelas instituições de ensino foi realizado pela própria equipe da SGI a partir da leitura das ocorrências. A iniciativa buscou identificar se elas aconteciam dentro ou na proximidade das escolas, bem o perfil das vítimas e autores, o DHL (dia, hora e local) e tipo de evento. Essas estatísticas foram produzidas por cinco anos, o que viabilizou uma análise da evolução da incidência ao longo do tempo e uma verificação dos resultados das ações efetuadas. Destacamos aqui um impacto muito significativo do projeto na limpeza e iluminação das vias públicas no entorno das escolas, que redundou numa menor incidência de medo e de ocorrências criminais nas comunidades escolares.

O diagnóstico envolveu a aplicação semestral de um survey via internet, no qual os diretores das escolas informavam sobre ocorrências de crimes; presença do medo; precarização da estrutura escolar e do seu entorno; qualidade da relação entre a escola e a PMDF; e as ações realizadas pela instituição escolar para solução dos problemas de segurança pública. Assim, foi possível dimensionar a subnotificação das ocorrências registradas na polícia, diagnosticar os fatores que podiam ser tratados como causas da presença do crime e do medo e avaliar as ações realizadas pela escola e pela força policial para enfrentamento do problema.

Por fim, o diagnóstico no contexto das instituições de ensino superior envolveu a aplicação de uma pesquisa de vitimização no contexto da Universidade de Brasília (UnB). O objetivo do levantamento foi estimar os eventos criminais, o perfil das vítimas, os horários e locais das ocorrências, a sensação de insegurança e a percepção de risco dos universitários, bem como as desordens físicas e sociais do ambiente. Por meio de uma parceria institucional entre a UnB e a SGI, foram concedidas bolsas para os estudantes interessados em aplicar as entrevistas.

Os selecionados passaram por uma capacitação, dada pelo corpo técnico da subsecretaria, e trabalharam seguindo a estratégia de aplicação de um questionário autorrespondido pelos alunos nas salas de aula. Essas informações foram constituídas na dimensão quantitativa do diagnóstico, depois submetidas a uma análise qualitativa, a partir de entrevistas conduzidas pela equipe da SGI junto aos gestores da segurança da universidade e ao comando do batalhão da PMDF responsável pelo policiamento nos arredores da UnB. Essa etapa permitiu a identificação de naturezas criminais e delitivas que escapavam dos registros oficiais e que eram responsáveis, em larga medida, pela sensação de insegurança da comunidade universitária. Também foi possível identificar as áreas críticas de crime e medo no *campus* universitário, conforme o período do dia. Dessa forma, a UnB passou a contar com os elementos necessários para desenvolver sua política de segurança.

Pesquisa de saúde e qualidade de vida no trabalho dos profissionais de segurança pública

Para a efetiva gestão das ações de segurança pública precisamos de conhecimento em três dimensões específicas: (1) conhecer o problema que estamos enfrentando; (2) conhecer suas causas para passarmos a planejar as ações que devem ser realizadas para controla-lo; e, por fim, (3) conhecer os recursos de ação que temos para efetuar as intervenções necessárias. Neste último ponto, por um lado, é preciso ter bons equipamentos, por outro, é preciso dispor de recursos humanos na quantidade necessária, com qualificação específica, saudáveis e motivados para realizar um bom trabalho.

Em relação à caracterização dos equipamentos das forças de segurança e às informações sobre o total de recursos humanos disponíveis, em 2015 a SSPDF tornou obrigatório às forças de segurança passar ao órgão essas informações anualmente. A pesquisa de avaliação da saúde e qualidade de vida dos profissionais de segurança teve o objetivo de acompanhar as condições de trabalho, o processo de reconhecimento e crescimento na profissão, as relações socioprofissionais dentro das forças, as práticas de gestão e os desgastes físicos e psicológicos decorrentes da atividade. Nessa perspectiva, o projeto buscava avaliar as condições de saúde e também a motivação profissional.

As pesquisas, realizadas na Secretaria de Segurança Pública e nas forças de segurança (PMDF, PCDF, Detran, Sesipe – Subsecretaria do Sistema Penitenciário – e CBMDF), envolviam a aplicação de um formulário eletrônico, preenchido pela internet de forma anônima, em um intervalo de cerca de 45 dias entre cada uma das instituições participantes. Para garantir a representatividade da amostra, ao longo desse período foi realizado um acompanhamento dos respondentes, o que viabilizou a adoção de estratégias de comunicação direcionadas para os grupos menos presentes, estimulando sua participação.

Ao longo da implantação do projeto, dois pontos merecem especial destaque. Primeiro, todo o trabalho foi feito em parceria com os setores de saúde das instituições, ou seja, o formulário foi construído junto com os profissionais de cada instituição e ouvindo suas sugestões de aperfeiçoamento. Segundo, para cada uma das instituições o relatório final trouxe não só um retrato da situação, mas recomendações de aperfeiçoamento que poderiam ser implementadas.

Sistema Integrado de Geoestatística (Sigeo)

Para além da produção de conhecimento, a SGI também desenvolveu ações no sentido de facilitar o acesso dos profissionais de segurança pública ao conhecimento. Com esse objetivo em mente, criamos um sistema de geoestatística para centralizar o conhecimento produzido e disponibilizar as informações de forma rápida e customizada para cada contexto e instituição.

Um modelo de segurança pública baseado em evidência necessariamente faz uso de uma quantidade significativa de dados, sejam eles criminais ou de áreas de correlatas. Considerando o estado informacional atual, a área tem ao seu dispor um universo de informação gigantesco. Esse cenário obriga os gestores a transcenderem os velhos modelos de relatoria e análise de dados, baseados em relatórios de papel ou digitais, enviados por ofício. A morosidade dos trâmites burocráticos, a lentidão para analisar e produzir gráficos e tabelas para situações pontuais e o emprego das horas – preciosas – dos profissionais envolvidos nesses setores obrigam a gestão a avançar para técnicas mais modernas de visualização das informações.

O Sigeo consiste em uma plataforma que acessa os bancos de dados das forças de segurança e da SSPDF, compila essa informação extraída deles, realizando seu tratamento de forma automatizada, modela os vínculos informacionais e apresenta *dashboards* personalizáveis. Assim, os gestores de todas as forças de segurança passaram a ter acesso contínuo à informação mais atualizada possível dos diversos cenários relevantes para a segurança pública. Mais do que dados espaço-temporais sobre ocorrências de crimes e delitos, esse sistema apresenta aos gestores dados sobre pesquisas desenvolvidas pela SGI, ocorrências do Detran, Corpo de Bombeiros Militar, desordens físicas e sociais

etc. Essa informação à distância de um clique trouxe celeridade ao processo deliberativo, socializou de forma exponencial o conhecimento gerado pela área e vem servindo como ferramenta de gestão tanto no nível estratégico quanto no nível tático e operacional.

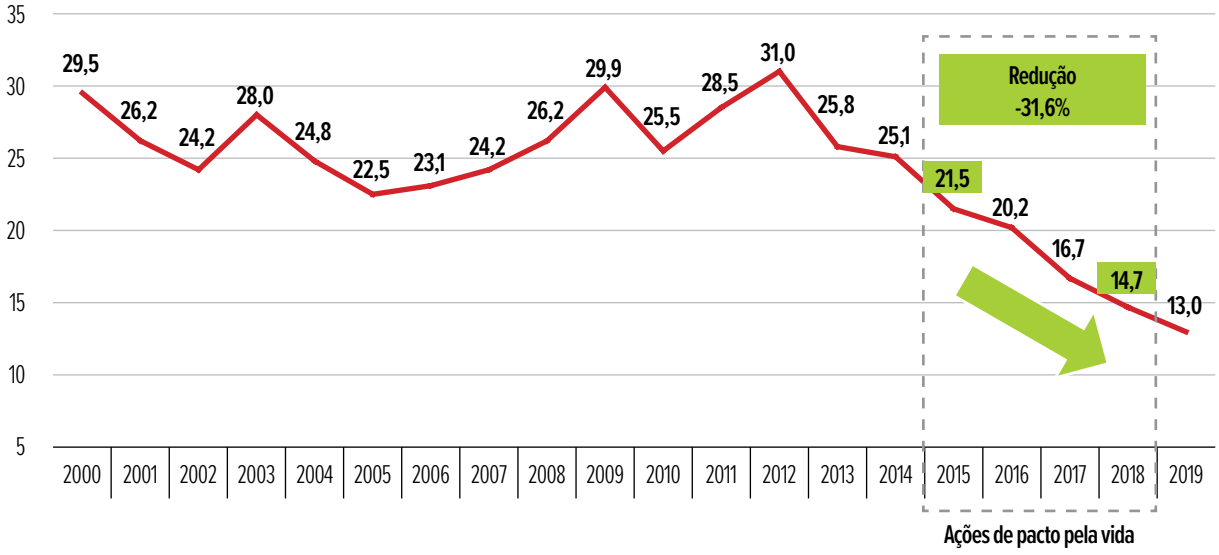
Desenvolvido por uma empresa de tecnologia da informação especializada em *dashboards*, o Sigeo recebeu um orçamento de 400 mil reais. Como no caso das pesquisas de vitimização, o valor empregado é menos um custo e muito mais um investimento na medida em que a ferramenta contribui para a maximização da eficiência dos recursos escassos da segurança pública.

Resultados observados

De forma geral, a SGI cumpria com seu papel primordial de produção de informações técnico-científicas, servindo aos processos de tomada de decisão com precisão, subsidiando o monitoramento dos projetos e o redesenho de políticas de prevenção e repressão à violência. A seguir apresentamos alguns dos resultados monitorados pelo órgão e que podem nos ajudar a compreender a importância dessa mudança na perspectiva de gestão das ações de segurança pública trazida pela SSPDF no contexto da política "Viva Brasília – Nosso Pacto pela Vida".

Redução dos crimes violentos letais intencionais
Evolução homicícios de 2000 a 2019, taxa por 100 mil habitantes

População Residente 1988: 1,5 milhões
População Residente 2019: 3,0 milhões

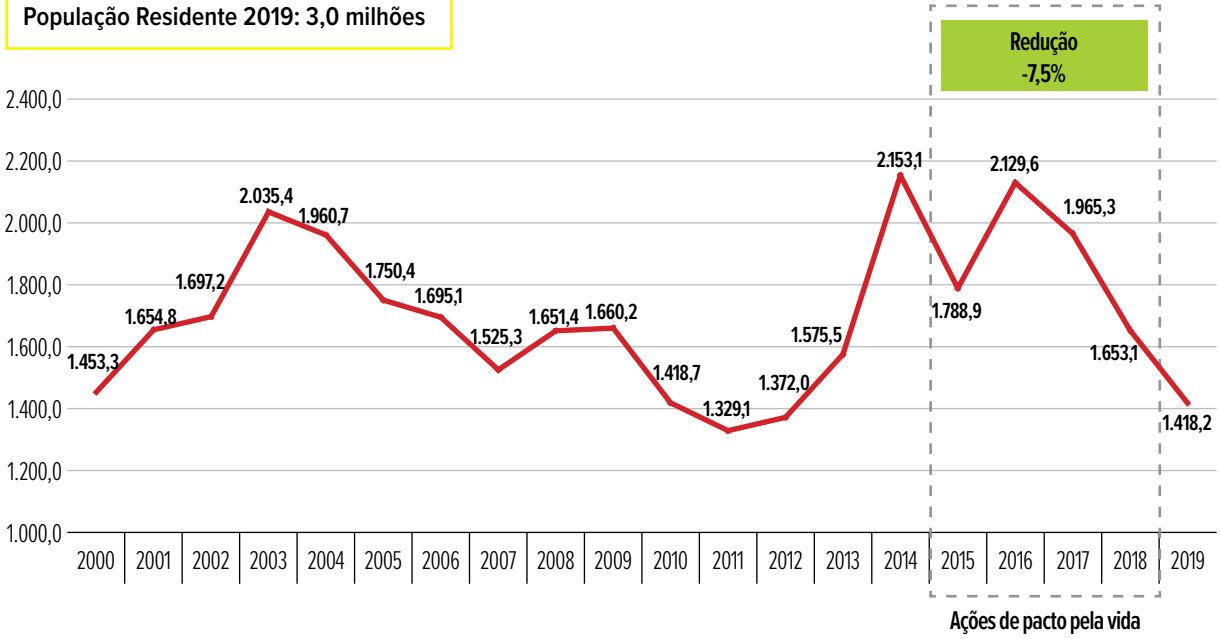


SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA PAZ SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL
Subsecretaria de Gestão da Informação

Redução dos crimes contra o patrimonio

Evolução CCP DF 2000 a 2019, taxa por 100 mil habitantes

População Residente 1988: 1,5 milhões
População Residente 2019: 3,0 milhões



SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA PAZ SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL
Subsecretaria de Gestão da Informação

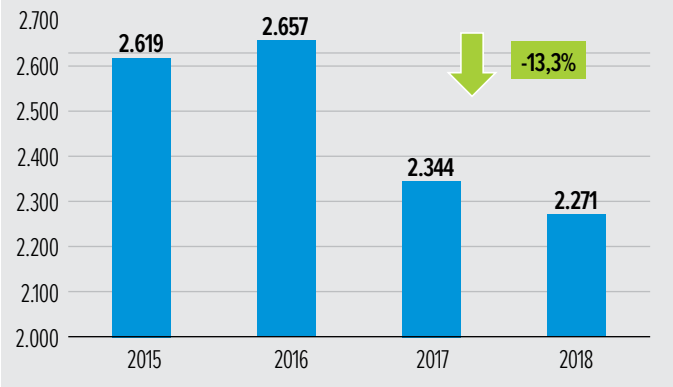
Redução da vulnerabilidade social

Violência nas escolas

2015 a 2018

REDUÇÃO DA VIOLÊNCIA

nas unidades escolares e instituições de ensino



DISTRIBUIÇÃO DAS OCORRÊNCIAS

81,5% Instituições Públicas

18,5% Instituições Particulares

Nível de Ensino	%
Educação Infantil	9%
Ensino Fundamental	49%
Ensino Médio	25%
Ensino Superior	17%

Grupo Criminal	%
Furto	**35,40%**
Brigas	**33,90%**
Roubo	12,80%
Ato infracional	12,30%
Drogas	4,60%
Arma branca	0,90%

Bens Furtados/Roubados	%
Celular	**64,00%**
Mochila	33,90%
Bicicleta	12,80%
Eletrônicos	12,30%
Outros	4,60%

SECRETARIA DE ESTADO DA SEGURANÇA PÚBLICA E DA PAZ SOCIAL DO DISTRITO FEDERAL
Subsecretaria de Gestão da Informação

Para além da melhora na qualidade do atendimento, citada anteriormente, os gráficos acima demostram a redução da incidência de homicídios, que foi acompanhada também por uma queda no número de crimes contra o patrimônio e da violência nas instituições de ensino do Distrito Federal.

Experiências vividas no processo de implementação do sistema

A implementação de uma unidade, equipe ou instituição com função de facilitar a compreensão dos problemas da segurança pública e subsidiar o planejamento e a avaliação de resultados das políticas públicas, por meio de estudos e pesquisas, não depende apenas de aspectos formais e técnicos. A dimensão informal do processo influencia diretamente o êxito do empreendimento e, por isso, é fundamental que seja atentamente observada. Relatamos nesta seção alguns desses aspectos e algumas lições aprendidas.

Apoio da alta gestão

A criação da Subsecretaria de Gestão da Informação não foi a inauguração da análise criminal na Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal. Já existia coordenação de análise criminal na Subsecretaria de Inteligência/SSPDF, cuja equipe foi integrada à SGI, quando do seu surgimento. A despeito disso, a criação do órgão não foi decorrência do setor de inteligência, nem mesmo decorrente de maior demanda por dados, estudos e pesquisas. Em suma, não foi um processo orgânico, isto é, de um setor responsável por análise criminal, pesquisa e avaliação dos fenômenos criminais e políticas públicas. A SGI foi uma iniciativa do então secretário de Segurança Pública, Arthur Trindade Maranhão, e de sua equipe, responsável pelo redesenho da estrutura organizativa da pasta.

Por essa razão, logo após a sua criação, ela teve de demonstrar a razão da sua existência, pois ainda era vista como uma estrutura frágil e, talvez, passageira. Por isso foi fundamental o apoio recebido da cúpula da SSPDF, que garantiu os recursos humanos, técnicos e financeiros para que a SGI pudesse realizar seu trabalho. Como em qualquer outra área, o êxito de um empreendimento, projeto ou atividade passa pelo apoio e interesse da alta gestão.

Cultura da gestão baseada em evidências

O ambiente favorável ao nascimento da Subsecretaria de Gestão da Informação não eliminou, porém, um segundo ponto de sérios obstáculos. Não havia entre os profissionais das forças de segurança pública do Distrito Federal, tanto na SSP quanto fora dela, uma cultura do uso da informação na perspectiva estratégica. Assim, em momentos de tomada de decisão não existia uma demanda por informações científicas que pudessem subsidiar as discussões do campo. E, mesmo diante da presença dessas informações, não havia uma expertise sobre como elas poderiam ser utilizadas.

Diante dessa ausência de cultura do uso da informação científica no contexto da gestão estratégica, a SGI teve de se esforçar para justificar sua criação. Em todas as reuniões para as quais era convidada a participar, a equipe do órgão criava demandas para si mesma, produzindo estudos e diagnósticos que

pudesse oferecer para subsidiar as decisões que precisavam ser tomadas ou até mesmo trabalhos de sistematização, compilação ou engenharia de dados que facilitassem o trabalho daquele setor.

O espírito que guiou a atuação da SGI foi de abrir mercado, formatando os seus serviços e produtos de acordo com as necessidades dos clientes e buscando auxiliá-los na obtenção das melhores condições para a tomada de decisão. Esse esforço foi profícuo e a subsecretaria ganhou progressivamente importância para a SSPDF e as forças de segurança, até chegar ao ponto em que não precisou mais ir atrás da demanda e passou a ser demandada.

O relacionamento com os outros setores

Apesar do uso da informação na perspectiva estratégica não ser consolidado, todos os gestores de alto e médio escalão sabem que informação é poder, logo, sabem que ela tem capacidade de fragilizar a sua posição ou ir contra os seus interesses. Dado esse fato, e levando em conta que a equipe da SGI tinha vários profissionais da área acadêmica das ciências humanas, pairava sobre o órgão uma desconfiança quanto ao real interesse em realizar as pesquisas. Era perceptível o temor da utilização indevida dos dados apenas no sentido de crítica e não da contribuição/subsídio.

O esforço mais marcante visando a conquistar a confiança dos mais distintos clientes foi a busca contínua do diálogo. Todos os projetos propostos foram implementados a partir de uma parceria com os atores do sistema de segurança pública. Os formulários de coleta de informações e os relatórios de análise dos dados coletados foram construídos sempre ouvindo as contribuições desses atores. Essa aproximação, especialmente com as forças de segurança, sempre trazia a seguinte afirmação: “A SGI está preocupada em produzir um conhecimento que seja útil para vocês e vocês, mais do que ninguém, entendem desse assunto que vai ser pesquisado. Precisamos da sua ajuda para realizar esta pesquisa”.

Diversos obstáculos foram vencidos a partir da criação desse ambiente de diálogo. Por exemplo, no primeiro ano a Polícia Militar do Distrito Federal fez fortes questionamentos sobre a necessidade da realização das pesquisas de vitimização, mas, com o tempo, fomos cada vez mais demandados pela própria corporação para a produção de diagnósticos. Não só sobre as ocorrências criminais, mas também sobre a qualidade do serviço prestado, o medo e outras informações produzidas por esses levantamentos.

A estratégia básica girava em torno da ideia segunda a qual, antes de qualquer iniciativa, era preciso apresentar à instituição a proposta do serviço que seria realizado. Em seguida, promover a validação do projeto pelo gestor responsável – momento no qual ele poderia sugerir ajustes nos parâmetros, na abrangência, no cronograma e nos métodos. Durante a execução do trabalho, o gestor sempre recebia informações sobre o seu andamento e primeiros *insights*. Ao final, o resultado do serviço era primeiro apresentado e entregue a esse gestor, a quem cabia o devido encaminhamento em termos de divulgação.

Fica assim evidente que a SGI trabalhou como se fosse uma empresa prestadora de serviços de consultoria, no caso, na área da segurança pública. Essa lógica fez o órgão ser percebido pelos demais atores não como um concorrente, mas como um parceiro no qual podiam confiar e solicitar serviços e trabalhos para melhorar a sua própria gestão.

A forma importa: formato dos relatórios e a estratégia de comunicação

Em qualquer organização, seja de médio ou grande porte, os gestores responsáveis pelas tomadas de decisão não têm tempo para realizar leituras de estudos profundos e detalhados. O gestor público, em regra geral, sempre está atuando para resolver problemas imediatos. Sendo assim, muitas vezes, o mais importante no relatório é oferecer a informação em um formato que facilite a sua compreensão, de forma simples e rápida.

Uma máxima utilizada na SGI era resumir a informação "em um tweet". O relatório poderia até ter mais de 100 páginas, desde que o conhecimento ali apresentado fosse sintetizado em um parágrafo e, se possível, um tweet. Mesmo painéis de dados (BI), com vários gráficos e indicadores, precisavam ser condensados em poucas palavras, pois o gestor não tinha tempo para analisar todo o material e extrair dele suas conclusões.

Diferente do mundo acadêmico, em que primeiro se apresenta o objeto, depois é explicada a metodologia, a análise dos dados e as conclusões do estudo, a estratégia adotada pela Subsecretaria de Gestão da Informação foi sempre iniciar seus relatórios, suas apresentações e exposições em síntese dos resultados. Não estamos aqui falando que bastava escrever esse resumo. A elaboração dos relatórios completos é fundamental, mas estes terminam tendo como públicos apenas os servidores que trabalham com o tomador de decisão. Esse público sempre terá mais interesse e condições de explorar o material nos seus mínimos detalhes.

Qualificação do corpo técnico

A ausência da cultura do uso da informação na gestão estratégica trouxe obstáculos não só em relação à demanda por conhecimento, mas também ao próprio processo de sua produção. Entre 2015 e 2018, não foi fácil encontrar profissionais com qualificação necessária para atuar na produção desse conhecimento, com a característica essencial de poder ser aplicável. Como foi dito anteriormente, mais do que receber críticas, os gestores públicos precisam de um conhecimento que subsidie suas decisões. No caso da SSPDF, isso precisava ocorrer da forma ainda mais rápida possível e levando em conta aquilo que estava disponível em termos dos recursos para a execução das ações.

Essa dificuldade evidenciou que o atual processo de formação desses profissionais no Distrito Federal carece de orientação prática. A solução para esse problema terminou sendo a própria SGI cumprir o papel de formação de sua equipe. A qualificação mais valorizada nas entrevistas para contratação passou a ser, então, a abertura do candidato para adquirir novos conhecimentos e valorizar aqueles no seu caráter aplicado.

Impactos da instabilidade do contexto político

A baixa presença da cultura da gestão estratégica orientada por informações científicas termina criando um espaço para a gestão pública ser predominantemente orientada pelo acaso. Nesse contexto, na determinação das ações a serem executadas pela SSPDF mais importante que o plano de governo é a pessoa que ocupa a posição de secretário de Segurança Pública.

A longo de quatro anos (2015/2018), o órgão teve quatro titulares. Apesar da Subsecretaria de Gestão da Informação sempre ter encontrado apoio pleno a seus projetos, cabe ressaltar que cada vez que ocorria uma mudança na titularidade do cargo era preciso começar tudo novamente: convencê-lo e à sua equipe da importância do projeto e reconstruir a legitimidade da sua produção nos processos de tomada de decisão. Contudo, cabe salientar que, nesse período, a SGI encontrou secretários de Segurança Pública afinados com a perspectiva da gestão estratégica orientada por informações científicas. Nada impede, no entanto, que surja um nome no futuro que não veja sentido na existência do órgão.

A situação da segurança pública pode ajudar ou atrapalhar a modernização da gestão

Encerramos este relato destacando que a experiência foi marcada por resultados muito positivos em termos de melhoria da situação da segurança pública no Distrito Federal, tanto na incidência de crimes contra a vida quanto contra o patrimônio. Independentemente de quem seja o ator responsável por esses resultados, vale ressaltar que essa situação criou na SSPDF um ambiente favorável para a Subsecretaria de Gestão da Informação realizar o seu trabalho.

De modo geral, todo mundo quer ver as estatísticas quando mostram que a situação está melhorando, mas, se o cenário piora, elas passam a ser vistas como algo indesejável, que não serve para nada. Quando a segurança pública está ruim, ocorre um distanciamento entre os atores, que ficam preocupados em encontrar um bode expiatório para jogar a culpa. Por outro lado, quando a situação está boa, eles se aproximam para comemorar os resultados. As brigas políticas diminuem e existe até o espaço outros problemas que, de modo geral, são sempre deixados de lado. Por exemplo, pela primeira vez na Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal foi possível incluir nas reuniões de gestão da política do setor discussões sobre o medo, sobre a saúde e sobre a qualidade de vida dos profissionais e do atendimento realizado pelas forças públicas.

CAPÍTULO 19:

Informação qualificada a partir de estatísticas criminais oficiais: avanços e desafios nacionais e a experiência do Espírito Santo

Pablo Lira
Bárbara Caballero
Daniel Cruz do Nascimento

"É fácil mentir com estatísticas, mas é ainda mais fácil sem."
Frederick Mosteller (1916-2006)

Introdução

Nunca a produção e a publicização de dados e estatísticas foram tão importantes no dia a dia do cidadão como hoje, tempos de pandemia do novo coronavírus. "Devo ficar em casa? Posso encontrar meus familiares? O uso de máscara é obrigatório?" Essas perguntas passaram a ser respondidas diariamente pelas autoridades públicas, que, com base nas estatísticas de infecção e de óbito em decorrência da covid-19, a doença provocada pelo sars-cov-2, decretaram normas de isolamento social que afetam a rotina de toda a população. Com o responsável, coerente e equilibrado propósito de preservar vidas e mitigar os efeitos de uma pandemia que se arrasta desde 2020, em períodos de pico epidemiológico, sobretudo quando a vacina ainda não era uma realidade.

Jargões estatísticos passaram a fazer parte do nosso vocabulário: média móvel, série histórica, tendência, padrões e recortes por faixa etária começaram a ser discutidos diariamente na mídia. Todos agora reconhecem a importância de registros bem preenchidos em sistemas automatizados que permitam a obtenção de estatísticas da saúde quase em tempo real.

Pode não ser tão evidente para as pessoas, mas na segurança pública não é muito diferente. Desde as decisões rotineiras, como a definição de local e horário de blitz e rotas de patrulhamento a pé ou motorizado até as grandes operações policiais ou mesmo intervenções federais na gestão estadual, passando por alocação de recursos, distribuição de efetivo e definição de escalas de trabalho, todas essas medidas são (ou deveriam ser) baseadas, em algum momento, nas estatísticas criminais. Para a melhor decisão, o conhecimento dos padrões básicos, como hora e local de maior ocorrência, e a atividade de análise criminal, no sentido mais amplo, devem ser pré-requisitos de todo gestor dessa área.

Não existe solução mágica no campo de segurança pública. Devemos nos precaver e desconfiar dos vendedores de ilusão que propalam, sem fundamentação técnico-científica, possuir a panaceia milagrosa para resolver o problema histórico da violência e da criminalidade em poucos meses. Enfim, nesse campo não há espaço para reinventar a roda e muito menos para improvisos. Sob risco de gerar sombreamento de ações e redundância de gasto de recursos públicos, sejam eles federais, estaduais e/ou municipais, as estratégias devem ser articuladas, baseadas em muito diálogo e temperança, sem desconsiderar estruturas e políticas existentes.

Um esquema simplificador das três etapas da geração do conhecimento, aplicado à segurança pública, nos ensina que é a partir de dados (números registrados oficialmente) que podemos construir estatísticas (indicadores) que gerem informações capazes de responder, além de "o quê" (qual o problema que deve ser priorizado), o "quando e onde", isto é, informações que digam respeito a padrões identificados nas dinâmicas criminais. São essas análises que irão fornecer instrumentos para a geração do conhecimento e, consequentemente, contribuir para a elaboração de soluções para os problemas em torno da criminalidade.

Mas, como colocar isso em prática no âmbito da segurança pública? A chave para sairmos da etapa dos dados e avançarmos para a obtenção de informação está no trabalho qualificado em cima de estatísticas criminais. Assim, este capítulo traz aspectos fundamentais para o aprimoramento da elaboração e do uso desses indicadores a partir da visão dos dados nacionais, na próxima seção, e da experiência particular do estado do Espírito Santo nessa trajetória, na seguinte. Por fim, a última seção traz as considerações finais sobre o exposto.

Desafios e conquistas na produção de estatísticas criminais

"É fácil mentir com estatísticas, mas é ainda mais fácil sem". A frase atribuída a Frederick Mosteller, professor fundador do Departamento de Estatística da Universidade de Harvard (EUA), em 1957, não podia ser mais atual. Em meio a tantas *fake news* que circulam nas redes sociais, deturpando informações e provocando um retrocesso nas discussões sobre políticas públicas, cresce a importância de termos dados oficiais confiáveis e transparentes em tema tão caro à população, que é o da segurança pública.

Para combater as mentiras e os discursos rasos, listamos quatro pontos que precisam de atenção para atingirmos um debate de alto nível que venha a contribuir, em última instância, para a qualidade de vida da sociedade, em primeiro lugar, precisamos de estatísticas oficiais padronizadas, passíveis de construção de indicadores que sejam comparáveis entre diferentes localidades e ao longo do tempo. É essa estrutura que permite estabelecer metas que irão embasar as políticas públicas, viabilizando seu monitoramento e sua avaliação. Além disso, precisamos compartilhar essas estatísticas, dando acesso a elas à sociedade, à imprensa, aos pesquisadores e, sobretudo, aos gestores da segurança pública em diferentes esferas, possibilitando a construção de visões diversas acerca do mesmo problema, e, consequentemente, propor soluções integradas. Precisamos, ainda, comunicar as estatísticas de maneira informativa, com conteúdo de fácil entendimento. E, por fim, capacitar os usuários e formar analistas qualificados capazes de gerar conhecimento a partir dessas informações. Na próxima seção discorreremos brevemente sobre as conquistas e os desafios remanescentes de cada ponto no âmbito da segurança pública nacional.

Estatísticas criminais oficiais e padronizadas

Além dos distintos sotaques, parece que os estados brasileiros falam línguas diferentes quando se trata de estatística criminal. Na 15ª edição do *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (FBSP, 2021), com dados referentes ao ano de 2020, oito unidades da federação (UF) declararam não fazer distinção na classificação dos registros criminais entre homicídios dolosos e mortes por intervenção de agentes estatais (Acre, Alagoas, Minas Gerais, Mato Grosso do Sul, Paraíba, Pernambuco, Piauí e Rio Grande do Norte). É importante notar, contudo, a recente evolução na produção dessas estatísticas oficiais. Cinco anos atrás, na 10ª edição da mesma publicação (FBSP, 2015), eram 14 as UF que não faziam essa diferenciação.

Nos últimos anos, alguns esforços de padronização das estatísticas no nível nacional merecem destaque, como a criação dos indicadores utilizados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP). São eles: os crimes violentos letais intencionais (CVLI), que somam os homicídios dolosos, os latrocínios e as lesões corporais seguidas de morte, e as mortes violentas intencionais (MVI), que agregam os óbitos por intervenção de

agente do Estado ao CVLI. Diversas unidades federativas já utilizam esses indicadores para o monitoramento de crimes, estabelecimento de metas e gestão da informação, como Rio de Janeiro, Pernambuco e Ceará.

Por parte do governo federal, entretanto, as iniciativas nesse sentido foram poucas. A Portaria nº 229, de 10 de dezembro de 2018, do então Ministério da Segurança Pública, previa a padronização das classificações das ocorrências de mortes violentas em todo o país separando, por exemplo, a contabilização dos homicídios dolosos das mortes por intervenção de agente do Estado. Nota-se, porém, pelas edições mais recentes do anuário, que a norma "não pegou", e cada UF segue contabilizando à sua maneira.

Uma alternativa utilizada por especialistas da segurança pública para contornar esse problema foi analisar a evolução das mortes violentas a partir dos dados oficiais do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/MS). Uma das principais referências hoje, no Brasil, em termos de estatísticas criminais que faz uso do SIM é o *Atlas da Violência*, produzido, desde 2016 publicado anualmente pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (Ipea), em parceria com o FBSP. É importante dizer que os sistemas de informação da saúde e da segurança possuem finalidades e metodologias distintas, e, portanto, não produzirão os mesmos números. De importante, resta que ambas as fontes devem indicar tendências similares na evolução dos registros, bem como apontar para as mesmas localidades que apresentem os índices mais altos (MONTEIRO e CABALLERO, 2021).

Até aqui, notamos que ainda existe muito a ser feito para a padronização das estatísticas oficiais. Mas vale reforçar que essa deve ser uma inciativa dos estados, porque são os números oficiais que irão embasar o desenho de políticas públicas, desde o monitoramento desses indicadores, para identificar regiões que apresentem desvios à normalidade dos números, até o estabelecimento de metas e gerenciamento das ações voltadas para resultados. Tentativas de contabilização de crimes que não sejam oficiais, por meio de aplicativos utilizados pela sociedade civil ou do levantamento de dados a partir da cobertura da mídia, possuem uma série de vieses que podem comprometer o entendimento real de onde o crime está ocorrendo com maior frequência e quais locais necessitam de mais investimentos por parte do setor público.

Ou seja, apesar do avanço dos últimos anos, ainda há de se entender a importância de produzirmos estatísticas criminais oficiais e padronizadas entre todas as unidades da federação, passíveis de comparação e monitoramento. E isso deve vir por meio de normativas nacionais e sistemas integrados e automatizados do registro dessas ocorrências.

Estatísticas criminais compartilhadas

Uma vez que tivermos estatísticas produzidas com qualidade, é importante pensar na publicização desses números, de modo que a mesma informação chegue para todos os gestores públicos e tomadores de decisão, para a imprensa e para pesquisadores (obviamente, excetuando as informações de inteligência e as que possam afetar e pôr em risco a atuação das polícias e a própria sociedade). Publicações como o *Anuário Brasileiro de Segurança Pública* (FBSP, 2021), o portal do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SENASP, 2019) e o Monitor da Violência (G1, 2018) contribuem para maior transparência e acesso aos dados. Mas, para além da publicidade, um ponto tão importante quanto é o compartilhamento de dados e informações entre órgãos e instituições nas três esferas do governo (federal, estadual e municipal).

Nesse sentido, a cultura da integração entre diferentes forças políticas demonstra ser frágil em vários estados brasileiros. Há sempre muita desconfiança, insegurança, interesses (ou desinteresses) políticos, e, sobretudo, falta de conhecimento sobre a importância dessa integração, gerando políticas com objetivos pouco claros quanto aos ganhos a serem obtidos com o compartilhamento de dados e sistemas. Figueiredo (2017, p. 50) elenca três ações que deveriam ser seguidas para o aprimoramento da política de gestão da informação integrada:

> [...] criar mecanismos de financiamento que assegurassem a continuidade da política; estabelecer prioridades e trabalhar com cronogramas públicos que prevejam entregas de curto, médio e longo prazos; e incluir as universidades e demais agências e atores especializados no trabalho com informações e indicadores no processo de elaboração da política de gestão da informação.

Em geral, os esforços são feitos por iniciativas pessoais em acordos de cooperação bilaterais entre governo estadual e organizações da sociedade civil especialistas no tema. Sabemos que falamos de dados sensíveis, mas compartilhar experiências é de extrema importância para o avanço conjunto em âmbito nacional. Boas iniciativas devem ser compartilhadas. Como bem apontam Costa e Lima (2018, p. 98):

> [...] para a construção de sistemas nacionais de estatísticas oficiais não bastam investimentos em tecnologias e capacitação técnica dos operadores. É necessário, acima de tudo, pactuações políticas para a adoção de sistemas de informações estatísticas, visto que, além da técnica, estatísticas dependem de acordos políticos que definam o que deve ser considerado como prioritário para a intervenção das organizações do sistema de justiça e segurança pública.

Ou seja, quando falamos em transparência e compartilhamento estamos falando sobretudo de integração. Criminalidade é um fenômeno complexo de múltiplas origens, que, portanto, não será solucionado por instituição única ou por gestores de uma única localidade. Vale reiterar que não existe solução mágica na área da segurança pública.

Comunicação qualificada das estatísticas criminais

Já em relação à publicização dos dados, sem dúvida, a comunicação ainda é um desafio para a maior disseminação da informação e elevação da qualidade do debate público sobre segurança.

As primeiras discussões acadêmicas em torno do uso de estatísticas criminais limitavam-se à produção de textos, com algumas tabelas e poucos gráficos. Com a dinamicidade das informações surgiram os infográficos: a versão do texto resumido em desenhos para aqueles que precisavam de uma informação mais rápida e objetiva, garantindo também maior alcance público. Hoje em dia, uma boa instituição pública de gerência de dados e informações não abre mão do uso de painéis de visualização, os *dashboards*. Há diversas ferramentas gratuitas ou pagas e de uso amigável e intuitivo. É cada vez maior o mercado de analistas de dados e os cursos disponíveis para os iniciantes. Dessa forma, é possível passar informação de maneira visual, customizável, que atenda a perguntas específicas sobre determinado crime ou local, e que também consiga evidenciar o panorama do cenário completo.

Contudo, atenção: a disseminação desses painéis deve vir concomitante à produção de análises qualificadas, que extraiam informações para além de números. Os painéis devem ser capazes de responder indagações relevantes e úteis para a elaboração de ações e estratégias. E não é qualquer pergunta que poderá subsidiá-las. Saber fazer as perguntas certas e produzir gráficos que deem respostas parece simples, mas é tarefa extremamente qualificada e que exige muito conhecimento da área.

Números por si só não são capazes de identificar um problema ou apontar um bom resultado. A análise criminal não pode se limitar à "análise de elevador", comumente observada na imprensa, contando apenas onde o crime aumentou ou diminuiu. Os números devem ser contextualizados. Tomemos o Espírito Santo como exemplo. Em 2017, o estado era o 14º lugar no *ranking* de taxa de roubos a transeunte por 100 mil habitantes (FBSP, 2019). Em 2018, subiu para 6º colocado (FBSP, 2020). Em valores absolutos, foram registrados 16.686 roubos em 2017 e 32.233 em 2018. O que pode ter havido de tão grave para esse indicador quase dobrar de um ano para o outro?

Até 2017, ao contrário de praticamente todas as outras unidades federativas, no Espírito Santo a contabilização dos crimes contra o patrimônio considerava somente os atendimentos realizados pela Polícia Militar capixaba por meio do serviço 190. A partir de 2014, a Secretaria Estadual de Segurança Pública e Defesa Social iniciou o desenvolvimento do Sistema DEON, plataforma digital para registro dos procedimentos da Polícia Judiciária. O sistema, que começou a ser utilizado em 2016, passou por um período de adequações e ajustes e atualmente alcança a cobertura de todo estado, permitindo assim a extração e a consolidação confiáveis dos dados. Diante da sua eficiência, o uso da plataforma DEON foi ampliado para a PM e o Corpo de Bombeiros Militar capixabas. A incorporação dessas ocorrências no novo sistema possibilitou a composição de um único banco de dados para registros das ocorrências estaduais, plenamente utilizado a partir de 2018, acarretando, assim, o maior número de registros oficiais, sem que isso significasse um aumento real da criminalidade (LEITE, SOUZA e LIRA, 2020). Hoje, o Espírito Santo talvez seja o único estado a usar como fonte oficial de estatísticas criminais tanto as ocorrências atendidas pela Polícia Militar como as registradas pela Polícia Civil. Ou seja, a leitura crua dos números levaria a uma interpretação totalmente equivocada sobre a dinâmica criminal em território capixaba. Daí a importância de publicações virem sempre acompanhadas de notas técnicas, textos explicativos e estudos analíticos que ofereçam mais do que números, mas análises sobre a construção das estatísticas.

Capacitação dos produtores e dos usuários das estatísticas criminais

Para isso, sobretudo dentro das esferas públicas, é de suma importância a formação de analistas criminais, aqueles agentes de segurança que trabalham na ponta, conhecem sua área de atuação e sabem interpretar números, gráficos e mapas, de maneira que essas estatísticas subsidiem suas tomadas de decisão. O operador de segurança pública que irá ocupar o cargo de analista criminal na sua unidade não precisa, necessariamente, ser um estatístico, um programador ou um desenvolvedor de sistemas. Como em qualquer área, as instituições públicas ganham quando formam equipes multidisciplinares.

Sabemos que o crime é um fenômeno multicausal, e as estratégias para seu enfrentamento devem articular diversos setores de atuação do Estado, como policiamento, educação e economia, entre muitos outros.

A atividade de análise criminal, em particular, não é diferente. Policiais e demais agentes de segurança especializados nessa área devem trabalhar conjuntamente com especialistas em dados, estatísticos e desenvolvedores, no mesmo ambiente.

São cada vez mais comuns iniciativas de cursos de capacitação de profissionais de segurança em análise criminal – mas ainda aquém do que precisamos para a formação em massa. São poucas as academias que incluem tal disciplina nos cursos de formação policial. É necessário um investimento contínuo para a qualificação de usuários de dados na polícia. A alta rotatividade entre diferentes cargos e funções é uma questão que afeta a absorção do conhecimento nas corporações, fazendo com que a construção da cultura da análise de dados se torne um processo mais demorado do que gostaríamos dentro do Estado.

São poucas as unidades federativas brasileiras que possuem uma trilha de formação na seara do conhecimento das estatísticas e análise criminal. No Espírito Santo, o Instituto Superior de Ciências Policiais e Segurança Pública da PM e a Acadepol da PC incorporam disciplinas desse campo nos cursos para os policiais militares e civis. Além disso, muitos desses profissionais seguem sua formação na Universidade Vila Velha (UVV), que oferta desde 2013 o mestrado em segurança pública para turmas interdisciplinares e interinstitucionais, dispondo em sua grade curricular de disciplinas na área de estatística e análise criminal.

A EXPERIÊNCIA DO ESPÍRITO SANTO

O Programa Estado Presente

As políticas de segurança pública que mais alcançaram êxito no mundo e no Brasil congregam algumas características semelhantes, a saber: (1) comprometimento e protagonismo da liderança político-gerencial no planejamento, processo decisório e articulação interinstitucional em torno da consolidação da segurança cidadã e cultura de paz; (2) integração policial e de instituições que coordenam ações no sistema prisional, justiça criminal, proteção social e pastas correlatas; (3) conjugação de estratégias nas perspectivas da prevenção ao crime e repressão qualificada orientada para prender lideranças criminosas e homicidas contumazes; (4) focalização territorial dessas ações em regiões com histórico de elevados índices criminais; e (5) gestão orientada para resultados que combine mecanismos e métodos de inteligência policial, geotecnologias no mapeamento do crime, estatística e análise criminal.

Instituições com alta credibilidade e renomadas internacionalmente, como o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, o Instituto Sou da Paz, o Ipea e o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), referendam o programa "Estado Presente em Defesa da Vida" como uma política de segurança pública exitosa.

Com a retomada dessa iniciativa, o Espírito Santo registrou as três menores taxas de assassinatos nas últimas três décadas: 24,6, 26,8 e 25,8 homicídios por 100 mil habitantes em 2019, 2020 e 2021, respectivamente. Em 2019, o número absoluto ficou abaixo de mil pela primeira vez na série histórica, totalizando 987 vítimas. Apesar da pequena alta de 2019 para 2020, em 2021 foram computados 1.060 homicídios, uma queda de 4,2% em relação ao ano anterior, maior do que a meta de redução estipulada pelo programa, de 3,5% ao ano.

Em 2021, o Programa Estado Presente, do governo capixaba, completou dez anos. Calcado em uma gestão orientada por resultados, com ações e políticas elaboradas com base em evidências científicas, a iniciativa possui dois pilares estratégicos de atuação: o Eixo de Proteção Policial e o Eixo de Proteção Social (ESPÍRITO SANTO, 2019a, 2019b).

A partir de 2011, observou-se, de forma inédita, segundo dados históricos desde 1980, a diminuição paulatina no número de homicídios no Espírito Santo. Cerqueira et al. (2021) mostraram que, se não fosse a política adotada, o número de homicídios no estado não apenas não teria diminuído entre 2011 e 2014, mas seria 40% acima do observado neste último ano. Os autores concluíram que, num limite inferior das estimativas, para cada real investido a sociedade capixaba logrou aumento de bem-estar de R$ 2,40.

Após excelentes aprendizados que culminaram nessa redução significativa de vítimas de homicídio doloso e de diversas ações que colocaram o Espírito Santo no seleto grupo de UF com políticas públicas de segurança reconhecidamente eficazes, o programa passou a destinar um forte investimento na capacitação dos profissionais de segurança. O objetivo dessa ação é melhorar a gestão de pessoas para que os resultados obtidos sejam duradouros, criando a cultura do conhecimento e mecanismos de incentivo constante à atividade policial.

O Observatório da Segurança Cidadã

Iniciativa do governo estadual, o Observatório da Segurança Cidadã do Espírito Santo (OSC/ES) foi criado pelo Decreto nº 4551-R, de 16 de dezembro de 2019, cuja coordenação executiva cabe ao Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). O OSC/ES tem por objetivo subsidiar ações estratégicas de controle e prevenção à criminalidade e à violência, especialmente as que compõem o Programa Estado Presente, a partir de dados e informações de fontes públicas e/ou privadas. Algumas de suas competências são: contribuir com a gestão e proporcionar transparência às informações obtidas, bem como democratizar e incentivar o acesso a elas (ESPÍRITO SANTO, 2019c).

Para tanto, o projeto conta com uma estrutura transversal que integra mais de dez órgãos estaduais, entre secretarias, autarquias e demais instituições de segurança pública, justiça criminal, defesa social e áreas correlatas. O OSC/ES se constitui, assim, uma ferramenta de gestão para auxiliar o governo na qualificação e elaboração da política pública de segurança baseada em evidências científicas. É também no âmbito do observatório que os resultados dessas políticas são avaliados por equipe técnica qualificada e especializada nos métodos reconhecidamente rigorosos para aprimorar o desempenho do Estado.

O OSC/ES apoia iniciativas de integração e funciona como um *hub* para todo o conhecimento produzido sobre segurança no Espírito Santo, além de hospedar o Portal de Análise Criminal, de consumo diário pelas forças de segurança e que dá suporte às tomadas de decisão e ao planejamento de médio e longo prazo das polícias. O observatório é, portanto, o retrato de como as estatísticas criminais podem ser trabalhadas de maneira integrada por diversos atores do campo. De forma complementar, salienta-se o seu papel pedagógico na formação de analistas criminais, reforçado no ano de 2021. Com cursos regulares, objetiva-se criar a cultura da análise criminal e do uso de dados para a execução de ações e formulação de políticas públicas de segurança eficientes.

Portal de Análise Criminal

O Espírito Santo, como já mencionado, possui sistema único de registros criminais. O Centro Integrado Operacional de Defesa Social (Ciodes) foi criado em 2004, constituindo-se órgão de atendimento emergencial que integra, em uma única estrutura física e digital, o trabalho diuturno da Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Polícia Rodoviária Federal (SESP, 2021). Dez anos depois, em 2014, iniciaram-se os esforços para a unificação do Ciodes com os registros criminais da Polícia Civil, culminando com a criação da plataforma DEON, que integra os registros criminais de todas as forças de segurança, gerando o boletim unificado – ocorrência única de acesso a todas as instituições do sistema de segurança pública do estado.

Com essa unificação de registros e sistematização da produção de dados começaram a ser elaborados os primeiros painéis de visualização com compilação de estatísticas criminais e de acesso público. Atualmente, está em desenvolvimento o Portal de Análise Criminal do Estado do Espírito Santo, no âmbito do Observatório da Segurança Cidadã, que organizará as estatísticas por temas, já que cada tipo de crime possui padrão diferenciado, exigindo perguntas diferentes que geram análises estatísticas personalizadas. O portal contará com painéis sobre mortes violentas intencionais, crimes contra o patrimônio, violência contra a mulher e contra a população LGBTQIA+, apreensão de armas, perfil dos internos e movimentação no Instituto de Atendimento Socioeducativo do Espírito Santo (Iases), entre outros. Em cada painel serão disponibilizadas estatísticas em forma de gráficos, tabelas e mapas customizáveis, com desagregação geográfica até o nível de bairro em cada município. O projeto prevê, ainda, uma seção de acesso restrito aos operadores de segurança, na qual serão compartilhadas estatísticas reservadas, com atualização diária.

Igualmente importante, também estão (ou estarão) disponíveis estudos temáticos com análises dessas estatísticas, notas técnicas e metodológicas, além do anuário capixaba da segurança pública, contextualizando os principais números do ano e explicando e as variações observadas. O portal vem sendo desenvolvido e aprimorado a passos largos, com a expectativa de servir de exemplo para outros estados que precisem aprimorar suas atividades de análise criminal.

O papel pedagógico do OSC/ES

O Observatório da Segurança Cidadã entende que qualquer ação do setor público passa pela valorização do profissional, com gestão de pessoas capaz de motivar o servidor, incentivando capacitações e reconhecimento de resultados, bem como aperfeiçoando suas competências pessoais. É por isso que entre seus valores está o desenvolvimento humano, definido como o processo de "aperfeiçoar, qualificar e desenvolver continuamente seu capital humano para acompanhar a rapidez das mudanças de mercado e o desenvolvimento tecnológico", valorizando projetos que coloquem o servidor público em lugar de destaque. Nesse sentido, estão sendo elaborados quatro cursos (alguns já em andamento) que promovem a cultura da valorização do agente público, estimulando a capacitação técnica e a formação de lideranças, com vistas à formação de agentes solucionadores de problemas na área de segurança pública do estado. Desses, pelo menos dois terão edições regulares, o que permitirá a participação do maior número possível de servidores.

O primeiro curso, de análise criminal, foca nos agentes de segurança da ponta, que contribuem para o planejamento das ações rotineiras e as de longo prazo. Ele prevê, de maneira inédita, a formação de 100

analistas criminais por ano. O segundo fala da construção de times de alta performance, com aplicação prática dos métodos reconhecidos internacionalmente como os melhores nas atividades de policiamento orientado ao problema. Nesse caso haverá treinamentos específicos para o alto escalão, bem como para o operador de segurança. O terceiro, nomeado Curso Superior de Polícia Integrada, pretende oferecer uma pós-graduação em segurança pública para delegados da Polícia Civil e oficiais da Polícia Militar. Focado em análise criminal, inteligência, gestão e administração, seu objetivo é capacitar verdadeiros líderes que venham a alcançar os postos mais altos de suas corporações e/ou de outros órgãos públicos. Por fim, mas não menos importante, o observatório irá oferecer uma capacitação para a sociedade civil engajada e atuante na área por meio dos Conselhos Comunitários de Segurança. Nota-se que todos os cursos oferecidos têm como pilar a ideia da integração: sempre colocando o conjunto das forças de segurança (PC, PM, Corpo de Bombeiros Militar e guardas municipais) para pensar e atuar junto, além de manter o olhar atento para a capacitação da sociedade civil no debate da segurança pública.

Com o apoio direto da principal liderança do Espírito Santo, o governador, e dos secretários envolvidos na execução do Programa Estado Presente, o OSC assume um papel pedagógico de suporte ao servidor da segurança pública, focando no desenvolvimento de suas capacidades e aprimoramento técnico e teórico de suas atividades. Assim, é o agente de segurança que emerge como o ator principal e de maior valor na execução do programa, em seu décimo ano de atuação.

Considerações finais

Vimos aqui muitos avanços na produção de informação qualificada a partir de estatísticas criminais oficiais. A jornada para o estabelecimento de uma cultura de análise de dados dentro das instituições de segurança pública do país, entretanto, ainda é longa. E o debate público sobre segurança deve ser qualificado a partir do uso de dados e evidências.

É necessário melhorar a forma como comunicamos e compartilhamos as estatísticas. Ferramentas de análise criminal e cursos de capacitação para a execução dessas atividades vêm sendo desenvolvidos em várias esferas. O Espírito Santo, com dez anos de início e acúmulo das atividades do Programa Estado Presente, investe continuamente na produção de informação qualificada para a geração de conhecimento e proposição de soluções eficazes para o problema da criminalidade.

Nesse cenário, o Observatório da Segurança Cidadã vem se consolidando como um agente fundamental para subsidiar ações estratégicas de controle e prevenção ao crime e à violência a partir de estatísticas oficiais e formação de equipes multidisciplinares e tecnicamente competentes.

Referências

CERQUEIRA, Daniel; NETO, Darcy Ramos da Silva; COELHO, Danilo Santa Cruz; LINS, Gabriel de Oliveira Accioly. *Uma avaliação de impacto de política de segurança pública:* O Programa Estado Presente do Espírito Santo. Vitória, ES: IJSN, 2021. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5917-td-61-uma-avaliacao-de-impacto-de-politica-de-seguranca-publica-o-programa-estado-presente-do-espirito-santo>. Acessado em setembro de 2021.

COSTA, Arthur Trindade M.; LIMA, Renato Sérgio de. *Estatísticas oficiais, violência e crime no Brasil.* BIB, São Paulo, nº 84, 2/2017 (publicada em abril de 2018), pp. 81-106. São Paulo: ANPOCS, 2018. Disponível em <https://www.anpocs.com/index.php/bib-pt/bib-84/11101-estatisticas-oficiais-violencia-e-crime-no-brasil/file>. Acessado em setembro de 2021.

ESPÍRITO SANTO. *Estado Presente em Defesa da Vida – Eixo Proteção Policial.* Vitória-ES: IJSN, 2019a. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6679>. Acessado em setembro de 2021.

ESPÍRITO SANTO. *Estado Presente em Defesa da Vida – Eixo Proteção Social.* Vitória-ES: IJSN, 2019b. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br/component/attachments/download/6988>. Acessado em setembro de 2021.

ESPÍRITO SANTO. *Decreto nº 4551-R, de 16 de dezembro de 2019.* Dispõe sobre a criação do Observatório da Segurança Cidadã do Estado do Espírito Santo, no âmbito do Instituto Jones dos Santos Neves, sem aumento de despesas. Vitória-ES: DIOES, 2019c. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br/images/files/projetos/seguranca_publica/DECRETO_4551_R.pdf>. Acessado em setembro de 2021.

FIGUEIREDO, Isabel. *A Gestão de Informações e o Papel da Senasp.* Boletim de análise político-institucional, nº 11, pp. 47-51, jan-jun 2017. Disponível em <http://repositorio.ipea.gov.br/bitstream/11058/8073/1/BAPI_n11_Gest%c3%a3o.pdf>. Acessado em setembro de 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2015.* São Paulo: FBSP, 2015. Disponível em < https://forumseguranca.org.br/storage/9_anuario_2015.retificado_.pdf>

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2019.* São Paulo: FBSP, 2019. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/anuario-13/>. Acessado em setembro de 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2020*. São Paulo: FBSP, 2020. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/anuario-14/>. Acessado em setembro de 2021.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP). *Anuário Brasileiro de Segurança Pública 2021.* São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em <https://forumseguranca.org.br/anuario-brasileiro-seguranca-publica/>. Acessado em setembro de 2021.

G1. *Monitor da Violência*. 2018. Disponível em <https://especiais.g1.globo.com/monitor-da-violencia/2018/mortes-violentas-no-brasil/?_ga=2.159729661.1964597211.1633192720-741114689.1632692434>. Acessado em setembro de 2021.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA), FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA (FBSP), INSTITUTO JONES DOS SANTOS NEVES (IJSN). *Atlas da Violência 2021.* São Paulo: FBSP, 2021. Disponível em <https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/publicacoes>. Acessado em setembro de 2021.

LIRA, Pablo. *Geografia do Crime:* homicídios e aspectos demográficos no Brasil e estado do Espírito Santo**.** Tese de Doutorado. Vitória: UFES, 2019.

_____. *Geografia do crime e Arquitetura do medo:* uma análise da Criminalidade Violenta e das Instâncias Urbanas. 2ed. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2017.

LEITE, Jordano Bruno Gasperazzo; SOUZA, Carlos Augusto Gabriel de; LIRA, Pablo**.** *Aprimoramento dos Crimes Contra o Patrimônio*. Vitória, ES: IJSN, 2020. Disponível em <http://www.ijsn.es.gov.br/artigos/5654-nt-58-aprimoramento-das-estatisticas-dos-crimes-contra-o-patrimonio-ccp>. Acessado em setembro de 2021.

MINISTÉRIO DA SEGURANÇA PÚBLICA (MSP). *Portaria nº 229 de 10 de dezembro de 2018*. Dispõe sobre a unificação e padronização das classificações e o envio de dados, definidos pelos entes federados, a serem implementados e fornecidos pelo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas - Sinesp. Brasília, DF, 11 de dezembro de 2018. Disponível em <https://www.in.gov.br/materia/-/asset_publisher/Kujrw0TZC2Mb/content/id/54520504/do1-2018-12-11-portaria-n-229-de-10-de-dezembro-de-2018 >. Acessado em setembro de 2021.

MONTEIRO, Joana; CABALLERO, Bárbara. Crimes e Violência. *In*: Claudio D. Shikida; Leonardo Monasterio; Pedro Fernando Nery. (Org.). *Guia brasileiro de análise de dados:* armadilhas & soluções. 1 ed. Brasília: Enap, 2021, v. 1, p. 127-169. Disponível em <https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/6039>. Acessado em setembro de 2021.

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA (Senasp). *Sinesp*. Dados e informações nacionais de segurança pública. Brasília: Senasp, 2019. Disponível em <https://www.justica.gov.br/sua-seguranca/seguranca-publica/sinesp-1/bi/dados-seguranca-publica>. Acessado em setembro de 2021.

SECRETARIA ESTADUAL DE SEGURANÇA PÚBLICA E DEFESA CIDADÃ (SESP). *Centro Integrado Operacional de Defesa Social (CIODES).* Disponível em <https://sesp.es.gov.br/>. Acessado em setembro de 2021.

CAPÍTULO 20:

Como se define e se contabiliza a letalidade policial no Brasil: um campo em disputa

Luís Felipe Zilli
Samira Bueno

Introdução

Em qualquer área de políticas públicas, dados e informações constituem o insumo básico para a ação governamental. Quando confiáveis e bem sistematizados, ajudam o poder público a identificar e a delimitar problemas sobre os quais agir. Quando transparentes e publicamente acessíveis, possibilitam compreender os modos de organização e de intervenção estatal, potencializando também o próprio controle democrático da gestão pública. Transpondo essas premissas para o campo específico da Segurança Pública, a questão poderia, ainda que de modo esquemático, ganhar a seguinte formulação: se, por um lado, a existência de dados e informações confiáveis possibilita ao Estado identificar e atuar sobre problemas relacionados à manutenção da ordem pública, controle da criminalidade e prevenção de violências, por outro lado, é instrumento fundamental para que a sociedade civil possa exercer a fiscalização e o controle das organizações que compõem o campo, bem como de sua atuação.

Tal discussão, no entanto, não pode se estruturar a partir da noção, já exaustivamente problematizada pela literatura, de que dados e estatísticas constituem registros e descrições isentas da realidade, elaboradas a partir da simples atuação técnica da burocracia estatal. Sobretudo em áreas como a da Segurança Pública, torna-se fundamental compreender o quanto processos informacionais nos revelam sobre a consolidação de arenas de disputas em torno de arranjos cognitivos, sentidos políticos e, sobretudo, de interesses corporativos (Desrosières, 2001; Haggerty, 2001; Lima, 2005). A forma como as estatísticas sobre crimes e criminosos são construídas (suas tipificações, nomenclaturas, modos de estruturação, regras de registro e tratamento, metodologias de análise, etc.) não apenas traduzem enquadramentos cognitivos e políticos adotados pelo Estado e suas corporações para definir o que se entende por "ordem pública", mas, sobretudo, retroalimentam os próprios interesses que sustentam as intervenções estatais sobre o campo. Em última instância, os modos de estruturação dos processos informacionais traduzem a gramática e a linguagem do poder (Bueno et al., 2021).

Dentro das discussões mais gerais sobre os problemas das informações em Segurança Pública, a produção de dados sobre a letalidade policial tem adquirido cada vez mais centralidade. E isso ocorre porque, no fundo, trata-se de discutir como é classificada e registrada (e, portanto, materializada) aquela que é expressão mais aguda do poder estatal: o uso da força e do poder coercitivo, de modo legalmente previsto e socialmente legitimado, por parte das organizações policiais (MUNIZ & PROENÇA JR. 2014). Sobretudo porque, em muitas sociedades democráticas, ainda se enfrenta o desafio de pacificar o debate público a respeito de quais seriam os parâmetros que efetivamente caracterizariam os limites daquilo que se define como mandato policial, bem como da própria provisão de Segurança Pública. De um lado, coloca-se a ideia de que maiores indicadores de letalidade corresponderiam à maior eficiência no combate ao crime; em sentido contrário, a defesa do princípio de que o controle da violência e a manutenção da ordem social precisam se dar dentro de balizas estritamente legais, visando a preservação da vida e a garantia de direitos (LIMA, 2019).

Analisar as formas como as organizações que compõem o Sistema de Justiça Criminal classificam, produzem e processam dados sobre mortes decorrentes de intervenções policiais possibilita não apenas identificar os enquadramentos cognitivos adotados pelo Estado para definir tal problema, mas, principalmente, compreender sua posição nos debates sobre eficiência e legitimidade da ação policial.

É por isso que se parte aqui do princípio de que, sobretudo no campo da Segurança Pública (e mais ainda quando se trata das mortes provocadas por agentes do Estado), processos informacionais refletem disposições institucionais e corporativas; revelam interpretações da realidade e, como já foi dito, enquadramentos cognitivos. Informam ainda sobre os modos de trabalho e de produção adotados pelas instituições que integram este campo organizacional. Falam sobre a disputa pelas agendas que orientarão o próprio sentido das políticas públicas de segurança (BUENO et al. 2021).

Na tentativa de contribuir com este debate, buscaremos aqui analisar os processos de produção de dados e estatísticas sobre mortes decorrentes de intervenções policiais no Brasil. Para tanto, o texto se dividirá em basicamente duas seções, além desta introdução: na primeira, apresentará as bases legais e normativas que, ao longo dos últimos anos, parametrizaram os modos de registro, tipificação, classificação e consolidação das informações sobre letalidade policial no país. A simples análise desses dispositivos já torna possível identificar os contornos mais gerais do acirrado campo de disputas políticas e corporativas estabelecido em torno da construção de sentido sobre as mortes provocadas pelo Estado.

Em uma segunda seção, o texto apresentará um panorama empírico geral de como as informações sobre letalidade policial têm sido produzidas, categorizadas e organizadas no Brasil ao longo dos últimos anos, e sua pouca aderência às bases legais e normativas já sancionadas. Por meio de tal análise, buscaremos refletir sobre como a adoção de determinadas tipologias, nomenclaturas, categorias e modos de registro também refletem disputas em torno dos significados de lei e ordem, dimensões estas que estruturam o próprio campo da Segurança Pública no Brasil.

Registros sobre mortes decorrentes de intervenções policiais: contexto normativo

No Brasil, a trajetória recente de edição de normativas sobre os modos de classificação e registro dos casos de letalidade policial já permite vislumbrar a arena de conflitos políticos e institucionais que caracteriza a temática no país, com razoável prevalência das disposições policiais sobre o campo. Desde 2010, seis normativas nacionais e uma internacional tentaram, sem sucesso, padronizar os processos de tipificação, registro e publicização dos casos de mortes decorrentes de intervenção policial. A tabela 1 a seguir resume tais documentos:

Tabela 1: Normativas que tratam da tipificação, registro e publicização dos casos de letalidade policial no Brasil

Normativa	Órgão	Ano de publicação	Resumo
Portaria Interministerial n. 4.226/2010	Ministério da Justiça e Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	2010	Define parâmetros mínimos de registro, investigação e processamento dos casos de mortes e ferimentos decorrentes de intervenções policiais
Resolução nº 08/2012	Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República	2012	**"Dispõe sobre a abolição de designações genéricas, como 'autos de resistência', 'resistência seguida de morte', em registros policiais, boletins de ocorrência, inquéritos policiais e notícias de crime":** recomenda que organizações policiais e demais órgãos de Segurança Pública passem a adotar, em seus registros administrativos, as tipificações "lesão corporal decorrente de intervenção policial" e "homicídio decorrente de intervenção policial.
Cartilha - MP no enfrentamento à morte decorrente de intervenção policial	Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)	2014	Resultado do **"IV Encontro Nacional de Aperfeiçoamento da Atuação do Ministério Público no Controle Externo da Atividade Policial",** o documento estabelece sete (07) objetivos estratégicos a serem perseguidos pelos Ministérios Públicos Estaduais, todos visando melhorar os procedimentos de registro, investigação e processamento dos casos de letalidade policial.
Resolução Conjunta SEDH nº 02/2015	Conselho Superior de Polícia e Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil	2015	**"Dispõe sobre os procedimentos internos a serem adotados pelas polícias judiciárias em face de ocorrências em que haja resultado lesão corporal ou morte decorrentes de oposição à intervenção policial":** propõe a tipificação de "homicídio/lesão corporal decorrente de oposição à intervenção policial" para os casos de letalidade policial.
Resolução 129/2015	Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP)	2015	**"Estabelece regras mínimas de atuação do Ministério Público no controle externo da investigação de morte decorrente de intervenção policial":** propõe um roteiro básico de procedimentos a serem adotados por organizações policiais para o registro e a investigação das mortes decorrentes de intervenções de seus agentes.
Sentença CIDH Caso Favela Nova Brasília x Brasil	Corte Interamericana de Direitos Humanos (CIDH)	2017	Sentença que responsabiliza o Estado Brasileiro pela morte de 26 pessoas, em duas chacinas praticadas em 1994 e 1995, no Complexo de Favelas do Alemão, no Rio de Janeiro, por forças policiais. Entre outras medidas, determina que o Estado adote uma série de medidas administrativas e legais para normatizar a classificação, o registro, a investigação e o processamento dos casos de letalidade policial no país.
Portaria nº 229/2018	Ministério da Segurança Pública	2018	Dispõe sobre a unificação e padronização das classificações e o envio de dados, por parte dos estados, ao Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas – SINESP.

Fonte: Elaboração própria

Conforme demonstra o levantamento, a despeito de a letalidade policial ser um problema histórico no Brasil, a primeira tentativa de normatização de seus registros só se deu em 2010, por meio de uma portaria interministerial que tinha como foco principal estabelecer diretrizes para o próprio uso a força pelos agentes de segurança pública[1]. Em seu texto, a **Portaria Interministerial nº 4.226/10** sugere uma espécie de *checklist* de dados a ser preenchido pelas organizações policiais, sempre que houver uso de armas de fogo por parte de seus agentes. Diz o texto da normativa:

> **24.** Os agentes de segurança pública deverão preencher um relatório individual todas as vezes que dispararem arma de fogo e/ou fizerem uso de instrumentos de menor potencial ofensivo, ocasionando lesões ou mortes. O relatório deverá ser encaminhado à comissão interna mencionada na Diretriz n.º 23[2] e deverá conter no mínimo as seguintes informações:
> **a)** Circunstâncias e justificativa que levaram o uso da força ou de arma de fogo por parte do agente de segurança pública;
> **b)** Medidas adotadas antes de efetuar os disparos/usar instrumentos de menor potencial ofensivo, ou as razões pelas quais elas não puderam ser contempladas;
> **c)** Tipo de arma e de munição, quantidade de disparos efetuados, distância e pessoa contra a qual foi disparada a arma;
> **d)** Instrumento(s) de menor potencial ofensivo utilizado(s), especificando a frequência, a distância e a pessoa contra a qual foi utilizado o instrumento;
> **e)** Quantidade de agentes de segurança pública feridos ou mortos na ocorrência, meio e natureza da lesão;
> **f)** Quantidade de feridos e/ou mortos atingidos pelos disparos efetuados pelo(s) agente(s) de segurança pública;
> **g)** Número de feridos e/ou mortos atingidos pelos instrumentos de menor potencial ofensivo utilizados pelo(s) agente(s) de segurança pública;
> **h)** Número total de feridos e/ou mortos durante a missão;
> **i)** Quantidade de projéteis disparados que atingiram pessoas e as respectivas regiões corporais atingidas;
> **j)** Quantidade de pessoas atingidas pelos instrumentos de menor potencial ofensivo e as respectivas regiões corporais atingidas;
> **k)** Ações realizadas para facilitar a assistência e/ou auxílio médico, quando for o caso; e
> **l)** Se houve preservação do local e, em caso negativo, apresentar justificativa.

Em dezembro de 2012, uma nova incursão no campo foi feita pela Secretaria Especial dos Direitos Humanos, através da **Resolução n. 8/2012.** O documento tinha como objetivo padronizar as tipificações adotadas pelos Estados para designar, em bancos de dados e registros administrativos, as mortes decorrentes de intervenções policiais. A primeira recomendação feita pela normativa é a de que sejam imediatamente abolidas, em boletins de ocorrência e demais registros oficiais, classificações como "autos de resistência" e "resistência seguida de morte".

A orientação opera no sentido de não apenas adequar juridicamente a tipificação das ocorrências de letalidade policial (categorias como "auto de resistência", "morte em confronto" e "resistência seguida de morte" não constituem tipo penal previsto em lei; tratam-se de homicídios - artigo 121 do Código Penal), mas também de evitar o uso de qualquer termo que, desde o registro inicial, já direcione as investigações sobre as circunstâncias

que caracterizaram tais eventos: ao classificarem, mesmo antes de qualquer investigação sobre os fatos, as ocorrências como "resistência" ou "confronto", as agências policiais já trabalham com o pressuposto de que houve uma agressão prévia aos agentes de segurança pública, revidada de maneira legítima e proporcional (portanto, com excludente de ilicitude) (MISSE *et al.*, 2013; BUENO, 2014). Diz o texto da resolução[3]:

> Considerando que todo caso de homicídio deve receber do Estado a mais cuidadosa e dedicada atenção e que a prova da exclusão de sua antijuridicidade, por legítima defesa, estado de necessidade, estrito cumprimento de dever legal ou exercício regular de direito, apenas poderá ser verificada após ampla investigação e instrução criminal e no curso de ação penal;
>
> Considerando que não existe, na legislação brasileira, excludente de "resistência seguida de morte", frequentemente documentada por "auto de resistência", o registro do evento deve ser como de homicídio decorrente de intervenção policial e, no curso da investigação, deve-se verificar se houve, ou não, resistência que possa fundamentar excludente de antijuridicidade;
>
> **(...)**
>
> **Art. 1º -** As autoridades policiais devem deixar de usar em registros policiais, boletins de ocorrência, inquéritos policiais e notícias de crimes designações genéricas como "autos de resistência", "resistência seguida de morte", promovendo o registro, com o nome técnico de "lesão corporal decorrente de intervenção policial" ou "homicídio decorrente de intervenção policial", conforme o caso.

Em 2014, o Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP) se soma aos esforços de normatização dos dados sobre letalidade policial no Brasil. Por meio de uma cartilha, intitulada **"MP no enfrentamento à morte decorrente de intervenção policial"**, o órgão recomenda a todos os MPs do país que pactuem, junto ao Poder Executivo e às forças policiais de seus estados, medidas para garantir a melhoria da qualidade dos dados sobre letalidade policial. Entre as providências sugeridas pode ser destacada a inserção de campos de marcação específica nos boletins de ocorrência para identificar os documentos que tratavam de mortes provocadas pelas polícias. Além disso, a cartilha também acabou ensejando a criação, no âmbito do próprio CNMP, de um banco nacional de dados sobre letalidade policial, alimentado a partir de informações repassadas pelos MPs estaduais. Segundo a determinação do documento:

> **VII.** Criação e disponibilização de um banco de dados pelo CNMP acerca das mortes decorrentes de intervenção policial, por Estado da Federação, tendo como dados mínimos obrigatórios: nome da vítima, data e horário do fato, município, nome dos policiais envolvidos, local de trabalho dos policiais envolvidos, número do respectivo inquérito policial, se foi feita a comunicação imediata ao Ministério Público, se o delegado de polícia compareceu pessoalmente ao local do fato, se foi realizada a perícia no local, se foi realizada a necropsia, situação do Inquérito Policial (em diligências, arquivado ou denunciado), com dados a partir de 2015, a ser alimentado pelos respectivos Ministérios Públicos.

Um ano mais tarde, o CNMP voltaria a tratar do tema dos dados sobre letalidade policial na **Resolução 129/2015**. No documento, além de propor uma espécie de protocolo mínimo de atuação para MPs

e polícias estaduais em casos de mortes decorrentes de intervenção policial, o órgão ratifica a recomendação para que tais casos recebam denominação específica já nos boletins de ocorrência (ainda que não haja especificação de qual denominação deva ser utilizada). A Resolução também determina que cada Ministério Público estadual mantenha uma base de dados específica para contabilizar as mortes provocadas pelas polícias. Nos termos da normativa:

> **VIII –** Que haja uma denominação específica nos boletins de ocorrência policial para o registro de tais fatos;
>
> **X –** Que seja designado um órgão ou setor no âmbito do Ministério Público capaz de concentrar os dados relativos a tais ocorrências, visando alimentar o "Sistema de Registro de Mortes Decorrentes de Intervenção Policial", criado pelo Conselho Nacional do Ministério Público.

Em 2015, em resposta às pressões impostas pelas normativas e recomendações editadas até então, entidades de classe policial publicaram a **Resolução Conjunta nº 2/2015**. Assinada pelo Conselho Superior de Polícia (órgão representativo dos delegados da Polícia Federal) e pelo Conselho Nacional dos Chefes de Polícia Civil, o documento determinava que intervenções policiais que resultassem em ferimentos ou mortes deveriam ser classificadas como ***"lesão corporal/homicídio decorrente de oposição à intervenção policial"***. Diz a resolução:

> Considerando a necessidade de regulamentação e uniformização dos procedimentos internos das polícias judiciárias, objetivando conferir transparência na elucidação de ocorrências em que haja resultado lesão corporal ou morte decorrentes de oposição à intervenção policial, resolvem:
>
> **Art. 1º** Ficam definidos os procedimentos internos a serem adotados pelas polícias judiciárias em face de ocorrências em que haja resultado lesão corporal ou morte decorrentes de oposição à intervenção policial.
>
> **Art. 2º** Os dirigentes dos órgãos de polícia judiciária providenciarão para que as ocorrências de que trata o art. 1º sejam registradas com a classificação "lesão corporal decorrente de oposição à intervenção policial" ou "homicídio decorrente de oposição à intervenção policial", conforme o caso.

Ao determinar que os casos fossem registrados sob a terminologia de "homicídio decorrente de oposição à intervenção policial", a **Resolução Conjunta nº 2/2015** ratificava, já nos primeiros registros dos fatos, a pressuposição de que a ação policial havia se dado mediante agressão prévia. E é tal pressuposto que, posteriormente, já na etapa judicial do processamento dos casos, fundamenta a aplicação da excludente de ilicitude para ação praticada pelos agentes públicos. A resolução editada pelos conselhos policiais acabou mantendo, portanto, aquele que era um dos principais pontos de críticas da **Resolução nº 8 da SEDH** aos procedimentos de registros das mortes decorrentes de intervenções policiais.

Dois anos mais tarde, em 2017, as disputas políticas e normativas em torno das classificações e modos de registro dos casos de letalidade policial no Brasil se tornaram objeto de uma sentença proferida

pela Corte Interamericana de Direitos Humanos. No resultado do julgamento, que responsabilizou o Estado brasileiro pela morte de 26 pessoas, em duas chacinas praticadas por forças policiais dentro do complexo de favelas do Alemão, no Rio de Janeiro, em 1994 e 1995, a corte determinou que as polícias se abstivessem de registrar casos de letalidade como "autos de resistência", "resistência seguida de morte", ou "mortes decorrentes de oposição à ação policial", para adotar a tipologia de "lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial" em todos os seus registros administrativos, judiciais, ou bases de dados. Nos termos da sentença:

> **192.** A Corte recorda que as investigações dos fatos de ambas as incursões policiais, de outubro de 1994 e maio de 1995, na Favela Nova Brasília, começaram com o levantamento de "autos de resistência à prisão" para registrar as mortes das pessoas que haviam perdido a vida durante a incursão. Embora esses fatos se encontrem fora da competência temporal da Corte, o efeito dos "autos de resistência à prisão" impactou toda a investigação, com consequências que perduraram ao longo do tempo, e que foram determinantes para a falta de devida diligência nas investigações.
>
> **194.** Do mesmo modo, o perito Caetano Lagrasta salientou que os "autos de resistência" são classificados desde o primeiro momento como a ocorrência de um confronto que teve como resultado a morte de uma pessoa, ou seja, parte-se do pressuposto de que o policial respondeu proporcionalmente a uma ameaça ou agressão por parte da vítima que morreu. Quando uma morte é classificada com esses "autos de resistência", raramente é investigada com diligência; pelo contrário, as investigações costumam criminalizar a vítima, pois muitas vezes são conduzidas com o propósito de determinar o crime que supostamente a pessoa que morreu havia cometido. Embora possa haver indícios de execuções sumárias, costumam ser ignorados pelas autoridades. Diversos especialistas brasileiros e internacionais, organizações de direitos humanos e organismos internacionais de proteção de direitos humanos se referiram a esse fenômeno.
>
> **(...)**
>
> **IX PONTOS RESOLUTIVOS**
>
> **20.** O Estado deverá adotar as medidas necessárias para uniformizar a expressão "lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial" nos relatórios e investigações da polícia ou do Ministério Público em casos de mortes ou lesões provocadas por ação policial. O conceito de "oposição" ou "resistência" à ação policial deverá ser abolido, no sentido disposto nos parágrafos 333 a 335 da presente Sentença.

Por fim, outra questão abordada pela sentença da CIDH diz respeito aos processos de divulgação e transparência das informações sobre letalidade policial no Brasil. O documento determinou que o Estado Brasileiro passasse a divulgar, para cada Estado da Federação, relatórios anuais sobre os fenômenos da letalidade e da vitimização policial. Além disso, tais relatórios também deveriam apresentar informações atualizadas sobre o andamento das investigações realizadas sobre cada incidente. Diz o texto da sentença:

IX PONTOS RESOLUTIVOS

15. O Estado deverá publicar anualmente um relatório oficial com dados relativos às mortes ocasionadas durante operações da polícia em todos os estados do país. Esse relatório deverá também conter informação atualizada anualmente sobre as investigações realizadas a respeito de cada incidente que redunde na morte de um civil ou de um policial, no sentido disposto nos parágrafos 316 e 317 da presente Sentença.

O capítulo mais recente desta trajetória normativa em torno dos registros de letalidade policial é a **Portaria nº 229/2018**, editada pelo Ministério da Segurança Pública. Tendo como base a **Classificação Internacional de Crimes para fins Estatísticos (ICCS)**, do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crimes (UNODC), o texto propõe que os Estados brasileiros adotem tipificações criminais padronizadas em seus registros, tendo em vista a necessidade de abastecer o **Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública (SINESP)**[4], base de dados mantida pelo próprio Governo Federal.

Entre as padronizações propostas, a Portaria recomenda aos Estados que classifique os casos de letalidade policial como "morte por intervenção de agente do Estado". Em princípio, tal tipificação estaria em linha com a determinação da Corte Interamericana de Direitos Humanos para o caso de Nova Brasília ("lesão corporal ou homicídio decorrente de intervenção policial"). No entanto, o próprio texto da Portaria Ministerial afirma que a classificação proposta deve levar em consideração mortes provocadas por agentes "no exercício da função policial, em serviço ou em razão dele, desde que a ação tenha sido praticada sob quaisquer das hipóteses de exclusão de ilicitude". Na prática, tal definição confere chancela oficial de legalidade às ações policiais que resultaram em mortes, trazendo consigo basicamente o mesmo problema contido em classificações como "autos de resistência", "resistência seguida de morte" e "morte decorrente de oposição à intervenção policial".

Registros sobre mortes decorrentes de intervenções policiais: contexto empírico

A seção anterior demonstrou que as tentativas de normatização dos registros de mortes por intervenções policiais no Brasil são recentes e objeto de enormes disputas entre as Polícias, o Ministério Público e o Judiciário. Longe de ser uma questão técnica, estas disputas revelam a inexistência de consensos sobre o que se quer contar e, especialmente, se o fenômeno que está sendo mensurado constitui ou não crime.

Para ilustrar as dificuldades envolvidas na classificação, registro e mensuração da letalidade provocada pelas polícias estaduais no Brasil este capítulo apresenta, a seguir, os desafios relativos à produção de estatísticas sobre mortes decorrentes de intervenções policiais em três estados brasileiros, monitorados pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública há uma década. Os estados aqui escolhidos servem de reflexão ao leitor para compreensão do que significam os números divulgados anualmente sobre a letalidade policial, em que medida estes refletem a realidade do uso da força letal por parte do Estado, bem como as escolhas políticas e burocráticas em torno do que Governos e autoridades policiais querem (ou não) contar.

Caso 1: Sergipe – o não registro dos boletins de ocorrência

Em 2014, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública foi selecionado por um edital do Ministério da Justiça para realizar um diagnóstico das condições de atuação e das consequências da ação policial em três unidades federativas. A pesquisa, realizada entre 2014 e 2015, tinha entre seus objetivos a análise do fluxo do registro das ocorrências de mortes por intervenções policiais, o perfil das vítimas e os contextos de vitimização. Dentre os casos analisados no âmbito deste edital, chamou a atenção a especificidade dos registros do estado de Sergipe que, embora mantivesse taxas elevadas de casos de "autos de resistência", apresentava narrativas não usuais nos históricos de seus boletins de ocorrência.

Isto porque, do total de 63 boletins de ocorrência de letalidade policial analisados (universo dos casos em determinado período), 60 registros tinham sido feitos por familiares das próprias vítimas, enquanto apenas três haviam sido registrados pelos policiais envolvidos nas ações. Conforme diagnosticado pela equipe de pesquisa, a ocorrência de um caso de morte decorrente de intervenção policial, intitulada pelos operadores das polícias locais como "auto de resistência", não implicava necessariamente na elaboração de um boletim de ocorrência. Não existia formalmente, no âmbito estadual, um protocolo que orientasse o registro dos casos, ou mesmo que obrigasse a confecção de boletins de ocorrência. Tal cenário afrontava as diretrizes previstas pela portaria interministerial 4.226/2010, que previa que, quando o uso da força causasse lesão ou morte de pessoa, o órgão de segurança pública deveria não apenas registrar o fato, mas também reconhecer e identificar as armas e munições dos agentes envolvidos na ocorrência, solicitar perícia para o local, comunicar familiares ou amigos das vítimas e iniciar investigação dos fatos imediatamente, por meio da Corregedoria ou órgão equivalente. A portaria, no entanto, tem efeito apenas recomendatório junto às UFs, de modo que estas diretrizes não chegaram a ser implementadas em Sergipe.

Como eram registrados então os casos de "auto de resistência" que posteriormente informariam a estatística oficial? Após um episódio de morte violenta, quando o corpo já se encontrava no instituto médico legal, o órgão exigia, para remoção do cadáver, uma guia expedida pelo delegado da área afirmando que (1) esta pessoa se apresentou na delegacia, (2) é parente de 1º grau da vítima e (3) reclama o corpo. Neste momento, um boletim de ocorrência era lavrado na delegacia e, caso o parente relatasse que seu familiar viera a óbito em função de uma intervenção policial, então o "auto de resistência" era registrado.

O caso de Sergipe ilustra, de maneira bastante categórica, o baixíssimo interesse do Estado em monitorar o uso da força pelas polícias, bem como em garantir a responsabilização dos agentes públicos nos casos em que tenha havido uso abusivo da força letal. Imaginar que a formalização de um homicídio de autoria de policial dependa do familiar da vítima é um acinte ao Estado democrático de Direito.

Ressalta-se ainda que os históricos dos boletins de ocorrência, embora tratassem de narrativas dos familiares das vítimas, guardavam semelhanças com outros casos narrados pela literatura, especialmente nos estados de São Paulo e Rio de Janeiro: nessas unidades da Federação, a literatura mostra que, na esmagadora maioria dos episódios de letalidade, tanto os boletins de ocorrência quanto os inquéritos que investigam os "autos de resistência" acionam discursos padronizados, segundo os quais os policiais envolvidos nas ocorrências teriam apenas reagindo à injusta agressão, sendo

compelidos a revidar (SILVESTRE, 2014; ZACCONE, 2015; MISSE *et al*, 2013). Pesquisa realizada por Michel Misse e colegas (2013) fala, inclusive, em uma narrativa-padrão nos casos classificados como "autos de resistência" no Rio de Janeiro, o que aponta para o compartilhamento de um senso comum sobre as práticas policiais e sobre a forma de constituir sua narrativa oficial. Haveria, portanto, uma forte tendência entre os operadores do Sistema de Justiça Criminal de construir, a priori, sem qualquer investigação mais aprofundada, a legitimidade da ação policial em seus relatos sobre as operações que resultam em mortes de civis (MISSE et al, 2013). Além disso, a construção das vítimas nos documentos oficiais também tende a seguir um padrão bastante evidente: quase sempre são classificadas como meliantes ou bandidos e, em geral, vinculados a algum tipo de prática criminosa no momento anterior à sua morte, o que justificaria o ato praticado pelo policial. O excerto abaixo, extraído de um boletim de ocorrência de "auto de resistência", ilustra essa afirmação:

> A noticiante informa que na manhã de hoje tomou conhecimento de que o seu filho de nome Luis, de 17 anos de idade, havia saído da Cidade de Itaporanga D`Ajuda, onde morava com o pai, em companhia de alguns amigos e quando praticavam assalto foram abordados pela Polícia, reagiram, sendo que no tiroteio Adriano foi alvejado e morto; Que o fato ocorreu no Bairro Santa Maria, nesta Cidade; Que seu filho, assim como os que o acompanhavam, estavam viciados em Crack. Pelo exposto, pede a atenção que o caso requer. (Boletim de Ocorrência do Estado de Sergipe).

O que chama a atenção no caso sergipano é que a rotulação da vítima da ação policial enquanto sujeito criminoso e desviante, envolvido em atos ilícitos, ocorre a partir do relato de um parente de primeiro grau, e não a partir da descrição dos policiais envolvidos na ocorrência. Não por acaso, até hoje [2022] Sergipe não consegue informar quantas mortes são provocadas por intervenções de policiais militares e quantas são de autoria de policiais civis: se os próprios agentes envolvidos na ocorrência não informam as delegacias sobre o registro do fato, não há por que supor que serão os familiares das vítimas que irão indicar quem seriam os policiais envolvidos e a qual corporação pertencem.

Caso 2: São Paulo – multiplicidade de categorias para "nomear" a letalidade policial tornam o fenômeno opaco

No estado de São Paulo, a produção e a publicação oficial de estatísticas criminais ocorreram a partir de 1995, por força de lei[5]. Os dados estatísticos relativos às mortes por intervenções policiais foram, inicialmente, publicados sob a nomenclatura "resistência seguida de morte" e contabilizados apenas no caso de policiais que fizessem uso da força letal em serviço. Em 2000, a Resolução SSP 516/00 normatizou a produção de estatísticas relacionadas à letalidade e à vitimização em ações policiais (em serviço e fora dele). No ano seguinte, a resolução SSP 161/2001 atualizou a regulamentação da previsão legal, determinando a publicação dos dados a partir de dois sistemas: o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais (Resolução SSP 160/2001), que trata dos dados criminais e operacionais e é alimentado pelas polícias Civil e Militar, bem como a partir de dados específicos sobre letalidade e vitimização policial (Resolução SSP 516/2000), produzidos pelas corregedorias das duas polícias (BUENO, 2018).

A resolução SSP 160/2001 determina a publicação mensal, no Diário Oficial do Estado, das estatísticas relativas às mortes decorrentes de intervenções policiais. Essa normatização permitiu a sistematização de uma ampla série histórica sobre o fenômeno da letalidade policial em São Paulo. No entanto, a multiplicidade de categorias adotadas ao longo do tempo revela o terreno minado em torno da consolidação dos números oficiais das mortes provocadas pela polícia, bem como as diferentes perspectivas sobre se estas ações configurariam ou não crimes.

Para começar, a dinâmica de produção dos dados oficiais de criminalidade no estado de São Paulo segue fluxos distintos, a depender da ocorrência. Praticamente todas as ocorrências criminais oficiais do estado são sistematizadas e publicadas pela Coordenadoria de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública (CAP). A exceção fica justamente por conta dos casos de vitimização e letalidade policial, cuja sistematização e publicação das estatísticas oficiais cabem às Corregedorias de Polícia. Ou seja, embora a CAP seja o órgão responsável pela produção de estatísticas criminais em todo o Estado, os casos envolvendo policiais como autores ou vítimas de homicídio são produzidos e contabilizados pelas próprias polícias (BUENO, 2018).

Para além da definição sobre quem tem responsabilidade e legitimidade para produção das estatísticas de letalidade, chama a atenção uma mudança promovida pela Corregedoria da PMESP em 2006, que só seria alterada em 2015. A resolução 516/2000 citada anteriormente previa que, mensalmente, as corregedorias das polícias estaduais publicassem os números de mortos e feridos em ocorrências de homicídios dolosos e culposos, mas também das vítimas de casos de "resistência seguida de morte", ou seja, categoria que abarcava os registros em que se supunha o excludente de ilicitude da ação.

Em 2006, no entanto, a corregedoria da Polícia Militar incluiu uma nova categoria no boletim de divulgação da Corregedoria da PM com a nomenclatura "homicídio doloso fora de serviço", que consiste, segundo os próprios documentos publicados, em "[...] reações de policiais militares com provável excludente de ilicitude (reações a roubo e tentativa de roubo)". Isso significa dizer que, a partir de 2006, a PM de São Paulo passou a trabalhar com três tipos de categorias de homicídio doloso em sua classificação estatística, além dos casos compreendidos como "resistência seguida de morte": 1) praticados por policiais em serviço, ou seja, casos em que se apurou que não houve a excludente de ilicitude; 2) praticados por policiais fora de serviço; e 3) praticados por policiais militares fora do horário de serviço, mas que consistiram nas reações dos policiais a tentativas de assalto, resultando na morte dos suspeitos. Nestes últimos casos, potencialmente haveria a excludente de ilicitude já que os policiais teriam praticado os homicídios no "cumprimento do dever legal" e, portanto, tais ocorrências não deveriam ser consideradas como crimes. Chama a atenção o fato de esses casos não terem sido classificados como "resistência seguida de morte fora de serviço", categoria que já constava do extrato de publicação até então produzido pela PMESP e atendia ao interesse corporativo de aplicar a presunção de excludente de ilicitude já nos registros preliminares (BUENO, 2018).

Figura 1: Extrato de publicação da Resolução SSP 516/2000

terça-feira, 31 de outubro de 2006 **Diário Oficial** Po

POLÍCIA MILITAR DO ESTADO

CORREGEDORIA DA POLÍCIA MILITAR

Comunicado

Resolução SSP-168/98 de 07mai98, alterada pela Resolução SSP-516/00 de 15dez00 e SSP-213/01 de 05jun01

Mês/ano: set/2006

Pessoas vítimas

Ocorrências registradas como:			CPC	CPM	CPI-1	CPI-2	CPI-3	CPI-4	CPI-5	CPI-6	CPI-7	CPI-8	CPI-9	CPChq	Outros	Total
mortos	Resistência Seguida de Morte	em serviço	15	4	2	0	0	1	0	5	1	0	2	2	0	32
		fora de serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Homicídio Doloso	em serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		fora de serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	1
		fora de serviço (*)	5	1	1	2	0	0	0	1	0	0	0	0	0	10
	Homicídio Culposo	em serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	2
		fora de serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
Feridos	Resistência Seguida	em serviço	10	5	1	1	0	0	0	1	1	0	0	0	0	19
	de Lesão Corporal	fora de serviço	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	1
	Lesão Corporal Dolosa	em serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
		fora de serviço	3	1	0	0	0	0	0	0	1	0	0	0	2	7
	Lesão Corporal Culposa	em serviço	2	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	3
		fora de serviço	0	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	1	2

(*) Reações de policiais militares com provável excludente de ilicitude (reações a roubo e tentativa de roubo).

Policiais Militares vítimas

Casos		CPC	CPM	CPI-1	CPI-2	CPI-3	CPI-4	CPI-5	CPI-6	CPI-7	CPI-8	CPI-9	CPChq	OUTROS	TOTAL
mortos	em serviço	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1
	fora de serviço	1	1	0	0	0	0	0	2	0	0	0	0	0	4
feridos	em serviço	7	0	0	0	0	1	1	1	1	1	1	3	5	21
	fora de serviço	10	4	0	1	1	1	2	1	3	0	0	4	5	32

Fonte: Resolução 516/00, Diário Oficial do Estado.

Este entendimento da PM de São Paulo seria alterado apenas em 2015, através da Resolução SSP 40/2015, documento que determinou que os casos classificados na categoria "homicídio doloso fora de serviço" passassem a ser contabilizados como mortes decorrentes de intervenções policiais fora de serviço. Já em 2013, a categoria "morte decorrente de intervenção policial" havia substituído a expressão "resistência seguida de morte" na publicação de estatísticas oficiais, resultado da recomendação contida na Resolução 08/2012 da Secretaria de Direitos Humanos da Presidência da República.

Essa aparente "confusão" na produção de estatísticas sobre letalidade da polícia no Estado de São Paulo é bastante reveladora das disputas que norteiam o debate nacionalmente. Isto porque a própria criação do termo "resistência seguida de morte", que não existe enquanto categoria específica no Código Penal, foi o mecanismo administrativo encontrado pelas forças policiais para, de antemão, legitimar a ação de seus agentes, dificultando a criminalização de sua conduta. Verani (1996) afirma que a categoria "auto de resistência" foi criada oficialmente em 1969 pela Superintendência da Polícia do Estado da Guanabara[6] por meio da ordem de serviço nº 803 (apud MISSE et al., 2013). O procedimento definiu que era dispensada a prisão em flagrante ou inquérito policial nos casos previstos do artigo 292 do CPP[7]. Em 1974 o então secretário de Segurança Pública do Estado da Guanabara determinou, por meio de portaria,

os procedimentos a serem adotados pela Polícia Civil para que os policiais envolvidos nos autos de resistência não fossem autuados em flagrante, focando sua argumentação na incriminação do suspeito morto pelos crimes cometidos e reforçando a legalidade da ação policial (BUENO, 2018).

Ao criar uma categoria de homicídio doloso fora de serviço com "provável excludente de ilicitude", a Polícia Militar do Estado de São Paulo garantiu, ao longo de nove anos (2006 a 2015), que centenas de homicídios provocados por policiais fora do horário de trabalho tivessem sua ilicitude sumariamente afastada, ou seja, legitimou prontamente homicídios de policiais sem farda, sob a justificativa de que reagiram a roubos. Este dispositivo acabou permitindo o alargamento do conceito de excludente de ilicitude em São Paulo, que é hoje assumido tanto para os casos em serviço quanto fora.

Caso 3: Rio de Janeiro – a recusa em diferenciar mortes provocadas pela PM e pela PC

Há décadas, o Rio de Janeiro tem figurado na imprensa nacional como o estado que tem uma das polícias mais letais do país. Desde a chacina de Vigário Geral, em 1993, que deixou 21 mortos, até casos mais recentes, como a operação no Jacarezinho, em 2021, que vitimou 27 pessoas e se tornou a maior chacina da história do Estado, o protagonismo do Estado como produtor de mortes tem sido reforçado. Ações bélicas envolvendo blindados e helicópteros invadindo comunidades em busca de traficantes armados tornaram-se parte do cotidiano da população carioca.

O caso do Rio de Janeiro foi aqui incluído por uma especificidade: a recusa das autoridades da segurança pública do Estado em informar os números de mortos em intervenções policiais por corporação responsável. Ou seja, se o padrão em todo o país tem sido apresentar as ocorrências que resultam em mortes pela Polícia Militar e pela Polícia Civil de forma apartada, no Rio de Janeiro, o Instituto de Segurança Pública (ISP), órgão responsável pela produção e divulgação das estatísticas de segurança pública do Estado, nunca o fez. Os dados sobre as mortes produzidas por ambas as corporações sempre foram apresentados de forma agregada.

Este fato é especialmente grave dada outra especificidade do contexto carioca: naquele estado, a Polícia Civil possui grupamentos e unidades que adotam estética e lógica de atuação militarizada, realizando operações de policiamento ostensivo que resultam em grande quantidade de mortes. A chacina do Jacarezinho, por exemplo, citada anteriormente como a maior da história do estado, foi resultado de uma operação realizada pela Coordenadoria de Recursos Especiais (CORE), unidade da Polícia Civil.

A ausência de transparência sobre qual corporação é responsável pelas mortes oblitera o debate público em relação ao uso da força policial e exige da sociedade civil organizada a produção de levantamentos paralelos, seja com a participação das comunidades locais, como faz o "Instituto Fogo Cruzado", seja a partir de monitoramento da imprensa, como fazem o "Grupo de Estudos dos Novos Ilegalismos" (GENI-UFF) e a "Rede de Observatórios da Segurança", coordenada pelo Centro de Estudos de Segurança e Cidadania, da Universidade Cândido Mendes (CESEC/UCAM).

Conclusão

A forma como as instituições policiais constroem as estatísticas sobre o uso de força letal por parte de seus agentes (as nomenclaturas adotadas, os protocolos de registro, os critérios de divulgação, etc) refletem os enquadramentos cognitivos e políticos adotados pelo próprio Estado para definir quais são os limites do exercício do mandato policial. Inserido nesta discussão, o presente capítulo pretendeu oferecer um panorama das disputas normativas, políticas e institucionais que hoje caracterizam a produção de estatísticas sobre a letalidade policial no Brasil, apresentando não apenas uma breve revisão das legislações que regulam o tema no país, mas também exemplos concretos de problemas de registro, de falta de padronização das nomenclaturas e de baixa transparência na divulgação dos dados verificados em diferentes estados da federação.

É importante documentar e registrar processos burocráticos que, ao explicitar ou apagar fenômenos associados à relação entre Polícia e Sociedade, são paradigmáticos da forma como são construídas as representações sociais sobre violência, crime, criminosos, punição e segurança pública no Brasil. Os exemplos aqui apresentados demonstraram que, embora o debate sobre o uso da força pelas polícias seja objeto de preocupação por parte da sociedade civil organizada desde a transição democrática (em grande medida por causa dos elevados números de mortes decorrentes de intervenções policiais), a edição de normativas que buscavam regulamentar a confecção desses registros se iniciou, nacionalmente, apenas em 2010. E até hoje este processo está longe de pacificar a discussão sobre quais nomenclaturas serão adotadas, quem tem a legitimidade para defini-las e quem deve ter a prerrogativa de investigação destes casos. O tema segue como objeto de disputa entre as corporações policiais, o Ministério Público, o Judiciário e a sociedade civil organizada.

Mais do que revelar apenas opções institucionais e burocráticas para contabilizar as vítimas fatais das ações policiais, compreender os modos de produção e as nomenclaturas utilizadas nos registros de letalidade é revelador dos valores e moralidades mobilizadas pelas próprias organizações policiais para construir a pretensa legitimidade de suas ações e, em última instância, os limites de sua atuação. Não por acaso, as polícias ainda disputam, de maneira bastante acirrada, o controle sobre a narrativa e a classificação inicial dos episódios de letalidade: a forma como essas histórias são contadas nos boletins de ocorrência, a caracterização das vítimas como criminosas, as terminologias adotadas e os protocolos de registro acabam determinando, na maioria dos casos, todo o processamento judicial posterior dos eventos.

O caso dos "autos de resistência" em Sergipe revela que, para além do reconhecimento irrestrito dos casos de letalidade policial como ocorrências em que houve "excludentes de ilicitude", a ausência de formalização dos boletins de ocorrência ou de investigação posterior oferece um grau de discricionariedade aos policiais que estão na ponta que ultrapassa qualquer limite legal previsto pela Constituição de 1988. Se não há BO, inquérito, ou controle por parte do Ministério Público, as instituições responsáveis pela manutenção da ordem e administração de justiça descumprem o Código de Processo Penal e tornam evidente a baixíssima preocupação do Estado, em todas as suas instâncias, com a necessidade de limitar e controlar o uso da força policial.

Já o caso dos registros de letalidade policial no Estado de São Paulo parece apontar para uma estratégia que tem dois resultados no médio prazo: a criação de uma multiplicidade de categorias para nomear o

fenômeno da letalidade policial militar, mesmo antes da investigação pela polícia judiciária, legitima os homicídios de autoria de PMs fora do horário de trabalho; e, como consequência da ação anterior, há o inegável o alargamento do conceito de excludente de ilicitude, que passa a ser amplamente utilizado para justificar homicídios de autoria de policiais, tanto em serviço quanto fora dele. A aparente "confusão" provocada pela criação de diferentes categorias para classificar o fenômeno ao longo dos anos 2000, somada à baixa transparência na divulgação destes números, resultou em centenas de casos de letalidade policial que sequer entraram para as estatísticas oficiais do Estado entre 2006 e 2015 (BUENO, 2018).

O relato sobre o Rio de Janeiro, por sua vez, mostra os limites da suposta transparência dos dados cariocas, historicamente sustentada sobre o argumento de publicação mensal dos números totais de mortes por intervenção policial, por município e Área Integrada de Segurança Pública (AISP): o sigilo sobre quantas dessas mortes podem ser atribuídas a cada corporação policial. Isto é especialmente grave no contexto carioca já que a Polícia Civil do estado, ao contrário do que ocorre na maior parte do país, tem sido responsável por um elevado número de mortes em operações. Até pelas características específicas do território carioca, que há décadas convive com a dominação territorial e os confrontos armados entre milícias e facções criminosas vinculadas ao narcotráfico, é que os dados sobre uso da força de cada polícia deveriam ser publicizados, instrumentalizando de maneira adequada o debate sobre uso da força e os limites do mandato policial.

O que se percebe, portanto, é que esse campo de disputas organizacionais, políticas e normativas se materializa, empiricamente, em dois aspectos: 1) na dificuldade em contabilizar, de maneira razoavelmente confiável, as mortes decorrentes de intervenções policiais no país (na perspectiva aqui adotada, estão incluídas nesta definição quaisquer homicídios praticados por agente estatal, ainda que sob a tipificação de "auto de resistência" ou "morte por oposição à intervenção policial"); 2) nas barreiras ainda existentes em compreender o fenômeno a partir dos dados, com informações que impedem a geração de conhecimento mais sofisticado e aprofundado sobre as dinâmicas que caracterizam e estruturam suas ocorrências.

Este desafio, no entanto, está longe de ser exclusividade do contexto brasileiro. Nos Estados Unidos, por exemplo, os números oficiais de letalidade policial divulgados pelo FBI ainda são frágeis e seguramente subestimados. Na década de 1960, Sherman e Langworthy alertavam para o fato de que uma das dificuldades relacionadas à contabilização de homicídios praticados por policiais nos EUA se devia ao fato de a maioria da população norte-americana, à época, acreditar que tais ocorrências não eram crime. Cinquenta anos depois, o quadro permanece quase o mesmo: após o escândalo envolvendo a morte do jovem Michael Brow, em 2014, o jornal *The Guardian* criou o projeto "The Counted" para monitorar e contabilizar todos os mortos em decorrência de ações de policiais em território norte-americano. Pouco tempo depois, o jornal *The Washington Post* também passou a monitorar os casos de mortos por policiais através do "Fatal Force". Ambos os projetos têm revelado números muito superiores aos oficialmente divulgados pelo FBI.

No Brasil, três fontes de informações sobre o fenômeno da letalidade policial também têm mostrado resultados bastante díspares. A divulgação produzida pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública, entidade da sociedade civil organizada que obtém seus dados através de pedidos feitos através da lei de acesso à informação junto às Polícias Civil e Militar de todo o país, aponta para uma média de 6 mil mortos anualmente; os dados da saúde, enquadrados na CID 10, no capítulo de mortes por causas

externas como “Y35-Y36 - intervenções legais e operações de guerra” revelam, em média, 2 mil vítimas por ano, números que correspondem a cerca de 1/3 do total de casos computados pelo FBSP; já os dados do Conselho Nacional do Ministério Público, cuja publicação anual está prevista pela Resolução CNMP 129/2015, mas que teve sua edição mais recente em 2016, apontaram cerca de 1.500 casos de mortes decorrentes de intervenção policial, ano em o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública registrou 4.220 eventos.

O que se observa no Brasil, portanto, é que as estatísticas sobre letalidade policial refletem muitos mais do que o simples registro daquela que é a expressão mais aguda e limítrofe da ação estatal. A opacidade do campo indica, sobretudo, as fortes resistências institucionais e corporativas ao cumprimento do ordenamento legal inaugurado pela Constituição de 1988. De modo mais amplo, revelam o próprio sentido das políticas de segurança pública implementadas pelas instituições policiais.

Referências Bibliográficas

BUENO, Samira; LIMA, Renato Sérgio; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Quando o Estado mata: desafios para medir os crimes contra a vida de autoria de policiais. Sociologias, Porto Alegre, nº 56, jan-abr, p. 154-183, 2021.

BUENO, Samira. 2018. Trabalho sujo ou missão de vida?: persistência, reprodução e legitimidade da letalidade na ação da PMESP. Tese apresentada à Escola de Administração de Empresas de São Paulo da Fundação Getúlio Vargas, para obtenção do título de Doutora em Administração Pública e Governo. São Paulo, 2018.

DESROSIÈRE, Alain. How real are statistics? Four possible attitudes. Social Research, v. 68, n. 2, p. 339-356, 2001.

HAGGERTY, Kevin D. Making crime count. Toronto: University of Toronto Press, 2001.

LIMA, Renato Sergio. Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000. Tese. (Doutorado em Sociologia). Universidade de São Paulo, 2005.

LIMA, Renato Sérgio. Segurança pública como simulacro de democracia no Brasil. Estudos Avançados, v. 33, n. 96, p. 53-68, 2019.

MISSE, M. et al. Quando a polícia mata: homicídios por "autos de resistência" no

Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: Booklink. 1.ed. v.1. 193 p., 2013.

MUNIZ, J.; PROENÇA JR. D.. Mandato Policial. Em: LIMA, Renato Sérgio; RATTON, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (Orgs.). Crime, Polícia e Justiça no Brasil. Editora Contexto. São Paulo, 2014.

SILVESTRE, G. Polícias e Ministério Público: tensões no campo da investigação e do controle do crime em São Paulo. Confluências. Niterói, v. 16, n. 3, p. 106-124, 2014.

SHERMAN Lawrence W; LANGWORTHY, Robert H. Measuring Homicide by Police Officers, 70 J. Crim. L. & Criminology 546 (1979).

VERANI, Sergio. Assassinatos em nome da lei: uma prática ideológica do direito penal. Adebarã, 1996.

ZACCONE, O. Indignos de vida: a forma jurídica da política de extermínio de inimigos na cidade do Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2015.

Notas

1. Por se tratar de uma portaria, o documento não possui poder de regulamentação legal da atuação das forças de segurança no Brasil. Limita-se a fazer recomendações, vinculando o repasse de recursos federais à observância dos parâmetros por ela definidos.

2. Diretriz 23. Os órgãos de segurança pública deverão criar comissões internas de controle e acompanhamento da letalidade, com o objetivo de monitorar o uso efetivo da força pelos seus agentes.

3. A resolução também recomenda que todas as estatísticas sejam trimestralmente publicadas em Diário Oficial, com dados de vítimas classificados por gênero, faixa etária e raça/cor.

4. Criado pela Lei nº 12.681/2012, o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e de Rastreabilidade de Armas e Munições, de Material Genético, de Digitais e de Drogas (SINESP) tem como objetivo regulamentar os processos de coleta, organização, análise e publicização das estatísticas criminais produzidas pelas Unidades da Federação. Atualmente, o SINESP integra o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) e a Política Nacional de Segurança Pública e Defesa Social (alteração dada pela Lei nº 13.675/2018), instrumentalizando o monitoramento e a avaliação das políticas implementadas pelos entes federados.

5. Lei 9.155, de 15 de maio de 1995. Dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação trimestral das informações que especifica. Disponível em: https://www.al.sp.gov.br/repositorio/legislacao/lei/1995/lei-9155-15.05.1995.html

6. Criado em 1960 e extinto em 1975, pelo regime militar, sem consulta popular, o estado da Guanabara ocupava o território da cidade do Rio de Janeiro, configurando-se como uma espécie de compensação desta por ter perdido a condição de centro político do país, com a transferência da sede do governo federal para a Brasília, construída na gestão do presidente Juscelino Kubistchek.

7. CPP - Decreto Lei nº 3.689 de 03 de Outubro de 1941:
Art. 292. Se houver, ainda que por parte de terceiros, resistência à prisão em flagrante ou à determinada por autoridade competente, o executor e as pessoas que o auxiliarem poderão usar dos meios necessários para defender-se ou para vencer a resistência, do que tudo se lavrará auto subscrito também por duas testemunhas.

CAPÍTULO 21:

Democracia, transparência e inovação estatística como ferramentas de governança e *accountability*: O papel do Fórum Brasileiro de Segurança Pública[1]

Francisco Thiago Rocha Vasconcelos

1. Introdução

Nesta introdução, apresentamos, em linhas gerais, a história do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) como ator que gradativamente tornou-se centro de interseções entre grupos provenientes das variadas dimensões institucionais e sociopolíticas da democratização do campo da segurança pública no Brasil – militância e ativismo da sociedade civil organizada; grupos de pesquisa em universidades e independentes; profissionais da segurança pública e operadores do direito; atores políticos e legislativos; e órgãos de imprensa.

Assim, a explicação para o protagonismo do FBSP deve ser buscada não somente no seu desenho institucional inovador, na abrangência da sua atuação e dos patrocínios e parcerias iniciais, mas na forma como a organização alinhou o legado de uma produção acadêmica sobre o tema da segurança pública na área das ciências sociais, com os anseios e problemas da segurança pública do ponto de vista de seus atores e em diálogo com as pautas de movimentos sociais atuantes na defesa de direitos humanos e da reforma do setor.

A criação do FBSP convergiu com a consolidação da produção acadêmica sobre o tema, principalmente nas ciências sociais, cuja origem remonta aos anos 1970 em várias frentes pioneiras de reflexão, pesquisa, debate e intervenção, dentro e fora da universidade[2]. Esta produção, no entanto, não possuía canais bem institucionalizados de divulgação e interação com as políticas públicas, ao menos não de forma contínua, com abrangência nacional e no marco de uma expansão das interações entre grupos de pesquisa das mais diversas regiões do país.

Ao mesmo tempo, em grande parte, esta produção já expressava, a seu modo, demandas e pautas de uma pluralidade de movimentos sociais contemporâneos do processo de transição para o novo período democrático a partir de 1988 – movimentos de direitos humanos, de vítimas de violência estatal no campo e na cidade de mulheres, de crianças, da população negra, da população LGBTQIA+, dentre outros. Atenta a estas problemáticas e ao crescimento dos indicadores do crime e da violência no período, os grupos de pesquisa acadêmicos se estruturaram para analisar os fenômenos, buscando fornecer novos horizontes para o debate público, na imprensa e na arena política, no sentido de subsidiar reformas nas organizações de segurança pública e justiça criminal.

Estes grupos de pesquisa, muitas vezes de pesquisa e de intervenção, entraram em relações de conflito com as pautas provenientes do modo de pensar tradicional na segurança pública e na resistência de seus atores à mudança nas suas formas de agir. O subsídio à qualificação de informações que originaram críticas e denúncias contra o Estado brasileiro foram e continuam sendo fundamentais para delimitar a amplitude do déficit democrático e de eficácia e eficiência na segurança pública.

Ao mesmo tempo, estes grupos de pesquisa mantiveram colaboração constante com o protagonismo proveniente dos atores da segurança pública, como é o caso do pensamento e da atuação de policiais interessados em mais democracia e igualdade na construção de suas carreiras, de uma nova cultura política interna, ou de uma nova arquitetura institucional ou modelo de segurança pública. Exemplos nesse sentido são o do policial militar Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira (1994; 2001)[3], pioneiro na apropriação brasileira do policiamento comunitário via experiências internacionais; do também policial militar Jorge da

Silva (1997), relevante na discussão sobre racismo e trabalho policial, dentre outros temas; e de Guaracy Mingardi (1992; 1998), ex- Subsecretário Nacional de Segurança Pública, um dos pioneiros como policial-pesquisador em seu trabalho etnográfico sobre a polícia civil. Não há, nesse sentido, relação de oposição ou menosprezo entre a produção de saberes da universidade, da sociedade civil e das polícias.

Estas interlocuções se desenvolveram também na forma de um maior protagonismo de pesquisadores das ciências sociais que, a partir da qualificação de informações no debate acadêmico, público e político, ganharam espaço na elaboração, no monitoramento de planos de governo e de reformas organizacionais, mas também na gestão pública. Exemplo foi a interlocução entre universidade e polícias em São Paulo nos temas da segurança municipal e policiamento comunitário, com destaque para o cientista político Paulo Mesquita Neto; a articulação entre cientistas sociais como Jacqueline Muniz, Julita Lemgruber, Luiz Eduardo Soares e Barbara Musumeci na organização de uma nova proposta de segurança pública para o governo do Rio de Janeiro, e, posteriormente, para o Brasil, no caso de Luiz Eduardo Soares (SOARES, 2000); outros exemplos poderiam ser dados, como a parceria de longa data entre a Fundação João Pinheiro e a universidade em Minas Gerais, ou a iniciativa de reforma do ensino policial no Ceará e no Rio Grande do Sul, ou ainda, mais recentemente, a institucionalização de programas de redução de homicídios em Pernambuco[4].

A posição do FBSP produz, por vezes, alguma turbulência propositiva no debate ao se colocar na dianteira da legitimação de pioneirismos no campo de estudos, o que gera algumas tensões, seja na universidade, seja entre as polícias, como quando do lançamento do livro "As Ciências Sociais e os pioneiros no estudo do crime, da violência e dos direitos humanos no Brasil" (LIMA; RATTON (org.), 2011). Mas não é o momento nem o espaço para uma análise crítica dos pontos positivos e negativos produzidos no interior das controvérsias epistemológicas e políticas[5]. Para o nosso intuito, o fato a se destacar é a intensa interlocução existente entre estes diferentes atores, de movimentos sociais, da universidade e das polícias, colaborando há décadas, e atuando em parceria como coparticipes da mudança e da inovação na segurança pública. O surgimento do FBSP criou a oportunidade para o fortalecimento de agendas locais e regionais, bem como da atuação intersetorial e multidisciplinar entre esses diferentes atores no sentido de uma mudança de patamar na articulação política por reforma institucional da segurança pública, e também da forma como se dialoga publicamente sobre dados, eficácia, eficiência, transparência e *accountability* em segurança pública. Nas palavras de Elisabeth Leeds a respeito das conquistas e desafios do FBSP ao longo de sua história:

> Sem dúvida, uma das maiores conquistas foi a de **conferir maior legitimidade ao campo de segurança pública no mundo acadêmico das ciências sociais aplicadas**. Falar de polícia e segurança deixou de ser um tema marginal. Uma segunda conquista, não menos importante, foi **a promoção da relevância de dados, da informação, da evidência científica, da pesquisa de qualidade e da credibilidade para gestores de segurança pública**. Afinal, uma gestão eficaz, respeitosa e transparente depende de informação de qualidade e de avaliações. O Fórum, diante deste desafio, conseguiu se tornar referência nacional no campo e hoje são poucos os relatórios nacionais e internacionais, reportagens da mídia, artigos acadêmicos falando sobre violência em geral, violência doméstica ou violência contra jovens negros, que não citem o Fórum como fonte. Além disso, na última década a implantação de vários programas e políticas de segurança pública de qualidade no país tem mostrado que, por

> um lado, é possível, sim, mudar o paradigma tradicional de segurança pública, mas, por outro lado, que **a mudança que permite transformações mais profundas e permanentes só vai ser possível por meio da alteração estrutural do sistema de segurança em nível federal.** O sucesso do Fórum até agora, a visibilidade e a credibilidade conquistadas em nível estadual, federal e até internacional nos dá a **oportunidade de colaborar com a discussão e a prática da segurança pública brasileira tanto na esfera ministerial quanto no âmbito do Congresso** (LEEDS in FBSP, 2021, p. 04, grifos nossos).

Um conjunto de eventos, processos, articulações e decisões foram fundamentais no processo de configuração de uma arena ampliada de segurança pública no país a partir da iniciativa do FBSP (VASCONCELOS, 2017). Os anos 2000, em especial, foi marcado por um processo de legitimação política do tema da segurança pública em nível nacional, resultante de um histórico de mobilização em prol da reconstrução do Estado na área de direitos humanos e de segurança pública, visando suprir as lacunas da Constituinte, que deixara intocadas as funções e os padrões de organização e de atuação da segurança pública. Destacam-se o conjunto de planos e inovações institucionais a partir da criação da Secretaria Especial de Direitos Humanos, em 1997, e da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), em 1998, e dos Planos Nacionais de Segurança Pública promulgados a partir de 2000. Desde então, progressivamente projetou-se uma estrutura de governança, o Sistema Único de Segurança Pública (SUSP), que viria a ser efetivada somente em 2018. A montagem de sua Arquitetura Institucional (SENASP, 2006) foi produzida por uma rede de 60 atores, em especial cientistas sociais e advogados, de organizações de interface entre sociedade civil e centros de pesquisa universitários, grande parte dos quais da esfera de influência e articulação do FBSP.

Outros marcos foram a realização do 1° Concurso de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública, em 2004, parceria entre a SENASP e a Associação Nacional de Pesquisa e Pós-Graduação em Ciências Sociais (ANPOCS). Retomaremos o papel da SENASP como espaço de interlocução com o FBSP, mas vale destacar o seu papel no incentivo à cultura de referenciamento de políticas públicas no conhecimento científico/acadêmico. Outro momento fundamental foi 1ª Conferência Nacional de Segurança Pública, em 2009, que sistematizou o conjunto de discussões com trabalhadores da segurança pública no país e se orientou para questionar culturas organizacionais, regimes de trabalho, práticas policiais, conteúdos de ensino e a arquitetura institucional da segurança pública. Independentemente das críticas que possam ser porventura feitas ao formato da Conferência, a ser aperfeiçoada na ocasião de uma reedição, pela primeira vez, os atores da segurança pública puderam expressar anseios, descontentamentos e projetos de forma mais ampla.

A 1ª Conseg foi tida como uma "janela de oportunidade" para promover e mensurar a adesão a um novo "paradigma" na segurança pública", sintetizado, para muitos, na noção de Segurança Cidadã (LIMA, 2011). Os estudos sobre a Conferência (PAVEZ et al., 2011) ressaltam justamente ter havido uma concentração nacional do debate, acompanhado do protagonismo de novos atores da sociedade civil, principalmente ONGs e institutos acadêmicos, que ampliaram seus recursos a partir de atividades de pesquisa, mobilização social e assessoramento à formulação de políticas públicas. Estas organizações, como o FBSP, o Instituto Sou da Paz, o Ilanud, dentre outros, procuraram desfazer a forte polarização entre os atores tradicionais da área, as Forças Armadas e as altas patentes das polícias e as organizações de militância em direitos humanos (SAPORI, 2007), no sentido de construir um campo comum de interlocução.

A omissão ou incompetência de governos, a prioridade do combate ao poder das Forças Armadas após a transição política, ou ainda da ausência de um paradigma alternativo que instrumentalizasse os *decision makers*, teriam favorecido uma "relativa disjunção" entre o conhecimento científico produzido nas faculdades de ciências sociais e a exigência de um know-how para executar os planos governamentais, ajudando a explicar a prevalência de policiais, juízes, advogados, promotores e militares das Forças Armadas no seio das elites decisórias nesse campo de atuação (SAPORI, 2007, p.110). O cenário dos anos 2000 seria a oportunidade de uma reforma das organizações da segurança pública que favoreceria, ao mesmo tempo, a formação de quadros de *decision makers*, de modo semelhante à ocorrida na Saúde Pública, onde a passagem entre academia e gestão é rotineira, ou na Economia, quando se tem em vista a criação da expertise necessária à gestão política (RAMOS, 2007).

Dessa maneira, o envolvimento cada vez maior de cientistas sociais na elaboração, no monitoramento e gestão de políticas públicas parecia prenunciar uma relação mais recorrente entre universidade e organizações da segurança pública, não através de uma simples competição entre gestores acadêmicos e gestores policiais, mas da mútua influência: pesquisadores que se tornam gestores em diálogo com atores da segurança pública e policiais que se tornam pesquisadores em diálogo com a universidade. A formação da Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública - RENAESP (BALESTRELI, 2010) foi o projeto mais ambicioso nesse sentido, bem como a criação de cursos de bacharelado em segurança pública em universidades, independentes das Academias de Polícia (RODRIGUES; SANTOS, 2022). Além disso, a promulgação do Programa Nacional de Segurança Pública com Cidadania, o PRONASCI, em 2007, ofereceu potencialidades inéditas de expansão das articulações com os princípios do SUSP e do eixo preventivo e territorial com foco na juventude, que incentivou abordagens a partir do policiamento comunitário e de proximidade em relação com poderes públicos municipais e diagnósticos locais sobre vulnerabilidade à violência, prevenção e segurança pública participativa.

Em sentido mais profundo, esse conjunto de processos esteve também associado a um projeto de mudança estrutural da arquitetura institucional da segurança pública presente no art. 144 da Constituição, através da Proposta de Emenda Constitucional 51 (PEC-51), que propunha, dentre outras questões, a desmilitarização das PMs; a criação de uma carreira única nas polícias; a institucionalização do ciclo de policiamento completo (preventivo, repressivo e investigativo) em cada organização policial; e a descentralização federativa dos modelos de policiamento (SOARES, 2012). A proposta, entretanto, não teve apoio político suficiente, em parte pela resistência das camadas mais altas da hierarquia da segurança pública, pela inexistência de consensos e articulações fortes o suficiente no interior das frações mudancistas do campo da segurança pública, bem como pela mudança no campo político advinda das crises que sucederam desde o 2º governo Dilma Roussef (PT), em 2014.

Independentemente do quanto o FBSP esteve organicamente ligado ou não às concepções específicas da PEC-51, ele se manteve como central na reorganização das arenas de discussão e deliberação no campo da segurança pública no período recente. Além da aprovação de leis de sistematização estatística e apoio a projetos de reforma política, como o SUSP, e os acordos técnicos com SENASP e TCU, vale mencionar o uso de dados do FBSP como embasamento ao STF, na produção de compêndios sobre letalidade policial e no embasamento de votos de Ministros a exemplo do Ministro Dias Toffoli, que acabou com a legítima defesa da honra (FBSP, 2021)[6]. Destaca-se também o debate com os coordenadores de campanha dos candidatos à presidência em 2018, junto com G1, na Universidade de Brasília (UnB)[7] e a elaboração do documento

propositivo mais recente, "Segurança Pública como Direito Fundamental - Diretrizes e Propostas" (FBSP, 2022b), que sugere, entre outras ações de revisão legislativa e institucional, a criação de um Instituto Nacional de Estudos sobre Segurança Pública – INESP, de uma Escola Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – ENAESP e de uma Agência Nacional de Armas de Fogo, Munições e Produtos Controlados – ANARM.

Ao mesmo tempo, o FBSP vem mantendo a ênfase no diálogo e na parceria em planos de governo, como é o caso do Programa Ceará Pacífico do governo do estado do Ceará[8], mas com uma mudança progressiva para uma atuação centralizada na qualificação de informações e criação de consensos politicamente mais amplos, entre os trabalhadores da segurança pública e também entre a sociedade civil. Diante disso, explica-se a maior ênfase na divulgação do conhecimento através da imprensa e de temas sensíveis ao interesse de grupos e camadas que tem sido alijados de processos decisórios ou prejudicados política, social, econômica, cultural e existencialmente ao longo da história e nos últimos anos, com a mudança do enquadramento do governo federal, quais sejam: mulheres, negros e população LGBTQIA+.

O objetivo do presente capítulo é fornecer um panorama e uma síntese do papel do FBSP no trabalho de articulação, *agenda-setting* e *advocacy*, mas, principalmente de qualificação de informações sobre indicadores, estatísticas de violência e de monitoramento da atuação das organizações da segurança pública e da justiça criminal. Este é, aliás, o cerne da estratégia política e intelectual do FBSP: a informação como eixo de transformação e mudança social, que se traduz na circulação de dados, de conhecimento sobre a realidade da segurança pública e pela construção de pontes entre os diferentes segmentos que lidam com o tema. Para cada um dos temas, são concebidas diferentes estratégias, de incidência política e institucional, de promoção de diálogo e do debate público, de formulação e proposição de políticas públicas e de produção de informações e/ ou monitoramento e avaliação (FBSP, 2021).

2. A evolução institucional, conceitual e estratégica do FBSP

Para demonstrar as principais inovações conceituais promovidas pela rede do FBSP e que orientaram novas ferramentas de *accountability* e governança da segurança pública é importante, antes, considerar como o FBSP elaborou sua própria história e demarcou aspectos de sua atuação e propósitos, e como eles variaram ao longo do tempo. Nossa principal fonte serão os seus Relatórios de Atividades autoavaliação, geralmente lançados a cada ano.

Os primeiros relatórios, de 2007 a 2012, são ainda muito cautelosos e preocupados com a sustentabilidade do FBSP, com as formas de diversificar investimentos, de não depender de fontes únicas da qual decorrem possíveis instabilidades e imprevistos; há uma preocupação constante também com estratégias de inclusão de associados, que se tornam cada vez mais flexíveis, com diversidade profissional, regional e de gênero (a questão raça/cor ganha espaço mais explícito e efetivo somente nos últimos anos) e com formas de incidência técnica e política junto a atores governamentais. Estas são, na verdade, preocupações permanentes, mas que se demonstraram bastante importantes, naturalmente, no momento de implantação do projeto e do desenho institucional do FBSP.

Entre a diversa lista de financiadores, a Fundação Ford e a Open Society tornam-se os principais mantenedores (em relação a custos permanentes), mas também de projetos e eixos estratégicos,

especialmente em termos de incidência no debate público e temas sensíveis como letalidade policial. As relações com organismos internacionais se dão também na forma esfera da colaboração, a exemplo das relações com o sistema ONU, e pelo uso de dados pela Anistia Internacional e *Human Rigths Watch*, em seus relatórios periódicos sobre a situação do país. Já em relação ao Estado, os governos federais, malgrado oscilações políticas e de planejamento, forneceram insumos e parcerias também estratégicas, principalmente no eixo de gestão de informações e acordos técnicos, caso do Ministério da Justiça, da SENASP, da Secretaria Nacional da Juventude, do Conselho Nacional do Ministério Público (CNMP), do Conselho Nacional de Justiça (CNJ), do Ministério Público da União (MPU) e do Tribunal de Contas da União (TCU). Alguns governos estaduais, do Ceará e do Mato Grosso, e governos municipais, como Teresina/PI e Jundiaí/SP, também merecem ser mencionados nesse sentido.

Desde o início, uma característica permanente da atuação do FBSP foi agir como uma forma de concorrência propositiva ou produtiva com as organizações estatais de segurança pública. Uma estratégia sempre associada à cobrança, mas também ao subsídio de políticas públicas: a organização de dados e de informações que o FBSP propõe cria um efeito de exemplo que pressiona organizações da segurança pública a estarem atentos e atualizarem e modernizarem seus procedimentos. Esta abordagem é explicitada no Relatório de 2012 (FBSP, 2013), quando trata do incentivo ao debate sobre o uso da força pelas polícias:

> **Ao invés de focar em ações de denúncia de violações apenas, o FBSP quer explicitar a carência de dados e induzir a prática de prestação de contas em área tão sensível por meio da pesquisa e publicação de informações** sobre letalidade policial. Ao eleger tal tema, sabemos que estamos tocando em pontos nevrálgicos do sistema de segurança pública do país, mas buscamos investir na desconstrução de mitos e preconceitos que travam o diálogo entre segmentos, paralisam governos e inviabilizam o sucesso de políticas de prevenção e redução da violência. (FBSP, 2013, p.21, grifos nossos).

Ou seja, ao mesmo tempo em que aborda temas politicamente relevantes para a atuação e autoimagem das organizações de segurança pública, não vincula a denúncia a um estilo de política próprio de movimentos tradicionais de direitos humanos, mas a uma pressão sobre diagnóstico de insuficiências de dados, prestação de contas e criação de indicadores, que servem tanto à modernização do Estado, na forma de parcerias, como a grupos da sociedade civil interessados em pautar o tema politicamente e na imprensa, e cria formas de conexão com pesquisas universitárias e aplicadas.

O diagnóstico fundamental, nesse momento, diz respeito a dois gaps: 1) o primeiro, na relação financiamento/inovação: não haveria propriamente uma carência de recursos financeiros, mas sim "de expertise capaz de transformá-los em indutores de maior eficiência institucional e de articular esforços de integração entre as diversas fontes de recurso federal, estadual e municipal na construção de estruturas democráticas e no controle integral do avanço da criminalidade no país" (FBSP, 2011) ; 2) o segundo, na relação entre conhecimento/inovação: os estudos e pesquisas sobre segurança pública, na universidade e fora dela, ainda seriam em número insuficiente e faltariam estratégias de interlocução para efetiva influência entre políticos, gestores e técnicos da área. Esses dois gaps serviram de parâmetro para uma série de iniciativas e articulações, como o projeto Gestão e Disseminação de Dados da Política Nacional de Segurança Pública (Parceria n. 752962/2010), junto ao Ministério da Justiça e à SENASP, que originou uma série de diagnósticos e acordos técnicos abordando, por exemplo, o financiamento em

segurança pública, a organização dos sistemas estaduais de segurança pública e os gabinetes de gestão integrada. Em relação à produção de pesquisas e sua divulgação, o FBSP buscou reconstituir a memória das pesquisas no âmbito das ciências sociais, reativando suas ligações desde sempre mantidas com a ANPOCS e grupos de pesquisa por todo o país, o que resultará na publicação de livros e coletâneas nos anos seguintes (referencias). Houve também o fortalecimento da institucionalização de projetos entre universidades com a criação dos Institutos Nacionais de Ciência e Tecnologia (INCTs)[9]. Ressalte-se, ainda, o Selo Práticas Inovadoras em Segurança Pública[10].

Um tema central nos primeiros do FBSP foi a segurança municipal, a juventude e prevenção à violência, temas que refletem a herança dos processos de institucionalização de guardas municipais e participação de prefeituras e também do tema do policiamento comunitário e formas participativas de segurança, que se inspiraram nas primeiras discussões e iniciativas brasileiras, especialmente, em São Paulo, Minas Gerais e Rio de Janeiro, entre os anos 1980 e 1990. Esse interesse perdura ao longo do tempo, com as fontes de financiamento e a influência do governo federal no incentivo a políticas de prevenção, com o PRONASCI, e ainda na agenda atual, com acordos de pesquisa e consultoria, a exemplo do Observatório de Canoas, no Rio Grande do Sul, mas parece ter perdido um pouco da centralidade no período mais recente. Mas a permanência do tema demonstra a boa recepção do Fórum entre novos atores da segurança pública com interesse em se legitimar e sedimentar práticas que não são lastreadas ou apoiadas pelas formas tradicionais de se pensar segurança pública; em parte, integrantes com menor peso político institucional no interior das organizações de segurança pública, mas que forneceram incentivo e força de pressão no sentido da inovação no pensamento e nas práticas, com acesso a posições técnicas e de gestão, e que com boa interseção com a sociedade civil e formadores de opinião.

A partir de 2012 o FBSP entra em fase mais otimista, ambiciosa e diversificada: com o projeto de gestão de dados da segurança pública como eixo, o FBSP se alinha às oportunidades de interlocução e proposição de mudanças estruturais na segurança, a partir da participação na assessoria à lei de criação do SUSP, na Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado da Câmara dos Deputados, e também com a aprovação da Lei 12.681/2012, que criou o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP. A "Carta de Porto Alegre" (2012) e a "Carta de Cuiabá (2013)" demonstram a preocupação com uma reforma mais ampla da arquitetura institucional da segurança pública e não apenas (o que em si mesmo já seria bastante) com o fornecimento consultorias técnicas, apoio à formação de policiais e proposição/ estudo de formas de governança. A rede do FBSP, nesse sentido, renunciou neste momento a uma *expertise* confinada tão somente no "gerenciamento" da segurança pública[11], mas propôs uma iniciativa ético-política alinhada a demandas históricas da sociedade civil e de trabalhadores da segurança pública e operadores do direito, quais sejam: a revisão do marco constitucional da segurança pública, a construção de interlocuções mais efetivas entre entes federativos e setores governamentais e a democratização deste campo de governança com adoção de práticas embasadas em evidências científicas.

O Relatório 2013-2014 é ainda mais enfático sobre a oportunidade de reformas estruturais e destacar o FBSP como "um farol a iluminar a segurança pública":

> Os números compilados pelo Fórum e pela sua rede de parceiros e associados revelam que o nosso sistema de segurança é ineficiente; induz antagonismos e não cooperação; é caro mas

> não tem capacidade de investimento e inovação; paga mal aos policiais brasileiros; apresenta baixas taxas de esclarecimentos de delitos e precárias condições de encarceramento; e convive com taxas de violência criminal absurdas, que naturalizam quase 60 mil homicídios por ano, mais de 50 mil estupros registrados e padrões operacionais inaceitáveis de letalidade e vitimização policial. Diante de um cenário tão agudo, a postura institucional do Fórum é que não se trata de defender apenas mudanças legislativas ou, em sentido inverso, focar apenas na modernização gerencial das instituições encarregadas em prover segurança pública no Brasil. Nosso desafio é adensar politicamente a defesa de que, exatamente, essas são duas faces complementares de um mesmo processo e que nenhuma delas conseguirá êxito permanente sem que a outra seja simultaneamente assumida também como prioridade (FBSP, 2014, p. 04).

Muitas energias seriam gastas na busca por soluções a estes problemas, mas que, sozinhas, não dariam conta da "carência de coordenação, de integração e de articulação, marca registrada da segurança pública brasileira". Resultados de longo prazo seriam obtidos somente com o enfrentamento de "temas sensíveis", tais como: a distribuição e a articulação de competências entre União, Estados e Municípios e a criação de mecanismos efetivos de cooperação entre eles e demais Poderes; a reforma do modelo policial estabelecido pela Constituição; o financiamento da área; e o estabelecimento de requisitos mínimos nacionais para as instituições de segurança pública no que diz respeito à formação dos profissionais, carreiras, transparência e prestação de contas, uso da força e controle externo. Há um alinhamento, nesse sentido, em cinco temas principais:

- Políticas de Segurança Pública: transparência, prestação de contas e controle (tema prioritário transversal aos outros temas prioritários, ou seja, que todos os demais levarão em consideração);
- Ciclo completo de polícias;
- Justiça criminal e prisões: presos provisórios;
- Redução de homicídios e outros crimes violentos;
- Pacto federativo e financiamento da segurança pública.

Estes temas de concentração foram intensificados na política de indução de transparência, prestação de contas e controle e na política de comunicação e disseminação de conhecimento, com interlocução cada vez mais ativa com a mídia para a pactuação de reformas da segurança pública. No relatório 2014-2015 eles são retomados, mas a partir do diagnóstico referente ao paradoxo "que faz com que o Brasil seja um dos países que mais têm dispendido recursos financeiros com segurança pública proporcionalmente ao PIB, sem, no entanto, garantir redução dos indicadores de criminalidade" (p.4). A segurança pública necessitaria rever os padrões de policiamento e de enfrentamento ao crime organizado transnacional a partir do pressuposto de falência do modelo de "guerra às drogas", seguindo as novas abordagens sobre o tema existentes em outros países.

Porém, as iniciativas nos últimos anos dariam mostras de caminhos possíveis que reconheceriam a

complexidade das articulações necessárias a um novo padrão de policiamento e ao fomento de políticas públicas baseadas em evidências São citados como exemplos alguns dos resultados das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP), no Rio de Janeiro, a redução das mortes violentas em São Paulo (71% entre 1999 e 2014) através do investimento em inteligência, no controle de armas, na participação social e na estruturação de sistemas de informação[12] e outras iniciativas em Pernambuco (Pacto pela Vida), Minas Gerais (Fica Vivo), Espírito Santo (Estado Presente), Ceará (Pacto Ceará Pacífico), Distrito Federal (Pacto pela Vida). O fortalecimento dessas iniciativas se coadunaria com os resultados da entrada em vigor do Estatuto do Desarmamento, em 2003, e com a mobilização em torno de um Pacto Nacional de Redução de Homicídios, desenhado pelo Ministério da Justiça com apoio do FBSP.

Este era um cenário promissor em termos de ganhos processuais e gerenciais, com qualidade de produção legislativa e planificadora. No plano da incidência no debate público, estes ganhos foram associados ao papel do FBSP em (re)pautar questões que ofereciam resistência a uma abordagem inovadora, caso das mortes provocadas por intervenção policial - "é notável que a construção de uma narrativa que as conecta com as mortes dos próprios policiais, permitiu retomar a visibilidade da questão, que estava bloqueada por inúmeras disputas ideológicas nos 15 anos anteriores" (p.5), cujo padrão institucional de violência não foi resumido a desvios individuais de conduta, "conquistando o olhar das polícias" (p.5). A mesma situação ocorreu em se tratando do tema da redução dos homicídios, através do alinhamento da divulgação de dados às iniciativas em curso no país. Em suma, do ponto de vista do FBSP, ele antecipou, ao menos desde 2012, temas que foram ou estão sendo tratados nos anos seguintes por várias atores e parceiros, que convergiram para incidir no debate público, midiático e político com um conjunto novo de informações e indicadores. De maneira otimista, o relatório aponta:

> Estamos dando voz a todos os grupos ou segmentos, estamos contextualizando as disputas e estamos permitindo que o debate público seja travado em termos menos impressionistas [...] Não há, contudo, a ilusão de que somos isentos e acima de valores e princípios. Muito pelo contrário, ao nos posicionarmos deste modo estamos cientes do nosso papel aglutinador, reconhecemos que o campo ganhou dinamismo e temos convicção de que **transformações mais duradouras na segurança pública só virão com a inflexão dos termos da discussão, pela qual técnica e política sejam faces de um mesmo processo** e que, potencializadas pela aposta radical na transparência, conseguiremos avançar na conquista de um país mais digno, em paz e com respeito a direitos (FBSP, 2015, p. 7, grifos nossos).

No entanto, os entraves políticos e ideológicos sempre presentes na história da segurança pública, começaram a ser retomados e fortalecidos na nova conjuntura política, e fizeram-se sentir no radar do FBSP a partir do relatório 2014-2015, desenvolvendo-se ainda mais nos anos seguintes: "Boa parte do debate sobre o tema ganha matizes marcadamente ideológicas e pouco se avança no desenvolvimento de um programa de trabalho em torno da qualificação de sistemas de informação capazes de subsidiar discussões mais qualificadas" (FBSP, 2015, p.3). O relatório 2015-2016 aborda de maneira ainda mais contundente o problema dos ciclos de reformas inconclusas e de crises na área da segurança pública e a emergência de um novo cenário de antagonismo político-ideológico e institucional que traz consigo "o risco de retroceder no mínimo 40 anos no debate político do país e na busca de soluções para a tragédia da violência endêmica" (FBSP, 2016, p. 3). Nesse sentido, o FBSP busca se situar de maneira crítica tanto ao fortalecimento da direita como aos limites da esquerda institucional:

> Mas vale frisar que a disputa não é entre direita e esquerda. Especialmente, na medida em que a "esquerda", tida como um projeto alternativo de administração do conflito social, até hoje não conseguiu oferecer soluções originais e factíveis para o problema da violência e da segurança pública. Isso, mesmo com uma sociedade plural e dinâmica a cobrar novos padrões de atuação pública. Muitas experiências de governos e grupos políticos que se assumem como de esquerda também são extremamente punitivistas e, na prática, reproduzem as mesmas omissões e ou ineficientes políticas que caracterizam a ação do Estado brasileiro na área. Em meio a essa turbulência, os discursos e as práticas políticas mudam pouco e se escondem na ideia de que o problema do crime e da violência independe de como concebemos o significado de segurança pública e ordem. O problema é que, enquanto "direita" e "esquerda" ficam disputando a "razão de Estado" e esquecem que pessoas estão morrendo, vendo seus direitos solapados e vivendo aterrorizadas, a pauta da área fica reduzida exclusivamente à agenda de como gerir a legislação penal e as instituições policiais (FBSP, 2016, p. 3).

Esta perspectiva não deve ser confundida simplesmente com o posicionamento daqueles que buscam isenção e se definem como "nem de esquerda nem de direita" para dissimular os princípios valorativos sob os quais se apoia, mas a adoção de uma direção de coerência progressista independente das filiações estritamente político-partidárias, fundada no compromisso com o debate público, colaborativo e crítico no interior de uma agenda pactuada com sua rede de apoio entre trabalhadores da segurança, pesquisadores e movimentos sociais. Nesse sentido, o FBSP se manteve atento às oportunidades de colaboração e retificação de proposições, mesmo em governos não identificados com a esquerda, caso do governo Michel Temer (2016-2019), contexto em que se deu a aprovação do SUSP. Por outro lado, desde então buscou construir uma agenda crítica de incidência no debate público que se intensificou após a eleição de Jair Bolsonaro.

A estratégia se pauta na insistência contra o gap entre estoque de conhecimento e sua transformação em insumo em políticas públicas, desta feita direcionada não à divulgação pura e simples de dados e informações, mas sua inserção em uma "narrativa" que dispute o convencimento da população em geral e do campo da segurança pública:

> Mais do que a informação em si, temos consciência de que se faz necessário consolidar uma narrativa que seja assumida como crível e capaz de mudar o cotidiano da população; que seja capaz de fugir da lógica perversa que retroalimenta um quadro de medo e insegurança crescente e que não seja a mera reprodução de padrões e de culturas políticas que aceitam a violência como linguagem. Isso se faz por meio da aliança entre técnica e política e na compreensão de que mudanças mais significativas só ocorrerão na articulação de stakeholders e na convergência de medidas de caráter incremental e de gestão com perspectivas de modernização legislativa. Dados não são neutros e revelam opções político institucionais daqueles que os produzem. Para terem algum impacto efetivo nas políticas públicas, precisam estar sob escrutínio público, de modo a possibilitarem o debate qualificado e a busca de soluções. Os números fortalecem os argumentos para se discutir reformas do campo, polícias e suas práticas, mas eles, sozinhos, mesmo que em formatos permitidos pelas modernas ferramentas de tecnologia, não têm capacidade de indução de transformações efetivas (FBSP, 2016, p.4)

Além desse direcionamento, que será melhor detalhado na próxima seção do presente capítulo, o FBSP encomendou à época a consultoria do cientista político Fernando Abrúcio, analista de políticas públicas e de cenários, sobre a visão que o público externo à área tem do FBSP e de quais seriam as próximas "fronteiras de atuação". Os resultados da consultoria podem ser sintetizados em:

1) Importância da continuidade do trabalho de produção de conhecimento, acordos técnicos com setores governamentais e influência sobre processos decisório, mas com necessidade de maior aprimoramento e foco sobre o tema nas agendas eleitorais, municipais, estaduais e federais;

2) Melhoria da comunicação, sendo insuficiente apenas a "mídia tradicional" – redes sociais e aproximação efetiva com públicos mais atingidos pelo problema da violência:

> É preciso falar com esses grupos diretamente, e não somente por intermédio das várias mídias. Palestras em escolas públicas, debates em saraus na periferia, encontros com coletivos de mulheres e negros, falas em rodas de samba e pagode, abertura de canais institucionais com times de várzea ou torcidas organizadas, e, perdendo o preconceito que existe ainda em boa parte do pensamento progressista, começar a ter uma relação mais longa e aprofundada com as mais diversas igrejas para debater o que fazer para evitar a morte de muitos de seus fiéis [...] Sem ir para a rua, para perto de onde a violência é mais presente, o Fórum Brasileiro de Segurança Pública terá dificuldades de evitar a proliferação do discurso de que "Bandido bom é bandido morto" (FBSP, 2016, p.25).

Ainda em relação a este aspecto, a necessidade de não apenas qualificar informações estatísticas, mas se comunicar com base em histórias de vida e outras formas de sensibilização.

3) Aumento da rede de especialistas e atores sociais interessados em segurança pública vinculados ao propósito do FBSP.

É possível discernir que alguns dos aspectos das sugestões apresentadas talvez fugissem do escopo e da forma de trabalho do FBSP, tendo em vista que exigiria dele uma capilaridade social elevada, uma espécie de "ida ao povo" e às periferias, com resultados difíceis de mensurar tendo em vista que a meta abrangente de evitar a proliferação do discurso "bandido bom é bandido morto" é compartilhada com todo o conjunto da sociedade interessada na defesa da segurança pública aliada aos valores dos direitos humanos. Não se pode, entretanto, negar que o ponto é acertado do ponto de vista da necessidade de se aproximar das vítimas das violências e não apenas dos profissionais da segurança pública. As novas estratégias de comunicação, como as parcerias firmadas na proposta do Monitor da Violência, entre outras iniciativas, também parecem ter despertado o interesse da rede do FBSP em um novo ciclo que se iniciou em 2018, após o balanço de 2016-2017, bastante crítico da forma como o debate público passou a ser pautado pela "pós-verdade", por evidências frágeis e preferências ideológicas. As discussões sobre revogação do Estatuto do Desarmamento e o acirramento da resistência corporativa, afeita ao monopólio do saber sobre a segurança pública, também dão a tônica do período[13].

É interessante constatar, como aspecto de um novo ciclo iniciado nos últimos cinco anos, e produto de mudanças geracionais, políticas e conceituais do novo momento histórico - dentre elas a perenidade da

política de cotas étnico-raciais e a expansão universitária - , que o FBSP, ao tornar mais centrais no seu foco de atuação as questões de diversidade de raça e de gênero, se viu interrogado a respeito da própria composição de suas equipes e pela necessidade de uma política interna tanto de tratamento de dados e informações sob este recorte. Assim, em um movimento de reconhecimento da importância das pautas, já incorporadas há algum tempo como elemento transversal ou focalizado das pesquisas e intervenções desenvolvidas, contratou-se uma consultoria que promoveu a criação de um "Comitê de diversidade" como órgão permanente de discussão sobre políticas internas de inclusão e produção de conhecimento ligadas especialmente a questões de gênero e raça.

> A questão racial perpassa tanto a produção do FBSP como norteia ações institucionais internas, como a adoção de políticas afirmativas na contratação da equipe, mas reconhecendo a necessidade de incorporarmos a discussão de forma mais ampla entre os associados, em 2020 foi contratada uma consultora de diversidade, a psicóloga Mariana Luz, para produzir um amplo diagnóstico de como a questão racial perpassa o dia a dia da entidade, assim como para propor melhorias. O primeiro passo foi a criação de um Comitê de Diversidade Racial [...] A partir de reuniões do Comitê e da coleta de informações junto ao coletivo que compõe o FBSP (Conselho, Equipe, Associados) foi criado um grupo de trabalho com profissionais de segurança pública de diferentes estados e carreiras e, a partir do qual, estamos construindo uma proposta de letramento racial para este colegiado para que possamos aprender mais sobre racismo estrutural, racismo institucional, o impacto cotidiano do racismo (nas vidas de todos nós), desafios no campo da segurança pública e maneiras de enfrentamento. Este é um processo que se dará a médio e longo prazo, mas que reflete a intenção do FBSP de elevar a diversidade racial à condição de pilar de sua atuação institucional (FBSP, 2022, p.6).

De fato, embora o tema da violência, do crime e da segurança pública estejam sempre de alguma maneira em diálogo implícito com a questão das desigualdades étnico-raciais e de gênero, o FBSP somente pautou o tema de maneira mais explícita na sua produção, aparentemente, a partir de 2014-2015, com a criação do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial, em parceria com a Secretaria Nacional de Juventude e a UNESCO. Um relativo atraso em relação a outros centros de pesquisa sobre o tema, mas que também parece corresponder a uma nova vertente de atuação e estudo, que alguns autores nomeiam de "virada antirracista" (AZEVEDO; SINHORETTO, 2017), que se desenvolveu progressivamente justamente nos últimos 15 anos. No mesmo sentido, a preocupação com o critério étnico-racial nos relatórios do FBSP somente foi incluída no relatório de 2019.

Assim sendo, ao menos neste aspecto, em que pese a consultoria de Fernando Abrúcio indicar algo nesse sentido, o FBSP foi pautado e está se adequando à ênfase da nova conjuntura. No médio/longo prazo, essa perspectiva permite um olhar estratégico também para como ampliar diversidade, de gênero, raça e geração, mas também regional e setorial dos associados do FBSP. Ao longo dos 15 anos de sua existência, houve um aumento progressivo do número de associados, mas ainda muito marcados pela presença de policiais militares em relação aos demais integrantes da segurança pública e do sistema de justiça, embora, nos últimos anos, profissionais do Judiciário e do Ministério Público tenham ingressado. Sendo assim, conforme os dados do último relatório, a maior parte dos associados é composta por profissionais da segurança pública, especialmente por policiais militares; e, em geral, homens, brancos e concentrados

no Sudeste. Mas já foram dados os primeiros passos na readequação e aperfeiçoamento do FBSP no sentido de uma maior diversidade, que tenderá a efetivar mudanças importantes no próximo ciclo.

Por fim, ao mesmo tempo em que o FBSP se vê convergindo para uma aproximação com a pauta dos grupos vítimas de violência, nos últimos anos houve também o acirramento da competição pelo monopólio do saber sobre segurança pública por parte dos atores tradicionais. Esse acirramento será expresso na intensificação do questionamento aos temas e pesquisas desenvolvidas pelo FBSP da parte de uma parcela mais radical e corporativista (REIS,2018), tendo em vista que o esforço do FBSP foi se constituindo como contraponto à reinvindicação da segurança como monopólio do saber de apenas alguns segmentos. Serão criados Institutos e Associações que buscarão se espelhar no modelo do FBSP para com ele competir pela detenção do monopólio do saber sobre segurança pública (LIMA et al, 2022). Isso se dará especialmente através da fundamentação das "ciências policiais" que, em grande parte, não deixa de ser repercussão das parcerias criadas pela rede do FBSP e com os quais é possível manter interlocuções, mas também há traços de radicalização político-ideológica e corporativista que representam uma ameaça às conquistas da abertura da segurança pública ao debate público e ao controle da sociedade.

3. Qualificação de dados, produção de conhecimento e estratégias de incidência

O argumento principal do presente capítulo pode ser expresso através da síntese elaborada por Renato Sérgio de Lima:

> Em 15 anos, **o FBSP ocupou espaços que, na percepção de muitos, seria naturalmente do Estado**. Contudo, diante dos dilemas jurídicos, de governança das relações federativas e republicanas entre Poderes e Órgãos de Estado, esses espaços eram **vácuos institucionais que só foram preenchidos pela nossa ação e pelo nosso esforço de tradução e interpretação de diferentes classificações e categorias estatísticas.** Foi o FBSP que **transformou o que era subproduto burocrático da ação pública em instrumento perene de *accountability*.** [...] Se antes os dados eram dispersos e dependiam de fundamentais pesquisas específicas, o FBSP foi investindo na **compilação e transformação dessas informações em bens públicos**, que devem e precisam estar disponíveis no país todo. E **bem público não depende só da ação estatal**. Depende do compromisso político e ético com um projeto de país; com um projeto civilizatório pautado na efetividade democrática da segurança pública e na possibilidade de que esta seja construída no diálogo e no reconhecimento das múltiplas identidades e dos múltiplos marcadores sociais da diferença. Isso pressupõe sermos hub de aproximação de diversos segmentos e atores e, portanto, darmos voz e visibilidade às várias faces da violência e da segurança pública (FBSP, 2022, p. 3, grifos nossos).

Em outras palavras, os dados não são apenas subprodutos da de novas tecnologias e sistemas. A defesa da transparência, do controle e da prestação de contas (*accountability*) como ferramenta de explicitação de problemas, de busca de soluções e de modernização da área pressupõe que o ciclo de políticas públicas não está confinado em uma perspectiva operacional ou gerencial - (1) elaboração do diagnóstico; (2) formulação de programas; (3) implementação e execução; e (4) avaliação -, mas também em duas

etapas anteriores ou simultâneas, que podem ser chamadas de (1) percepção e definição de problemas e (2) *agenda-setting* (FREY, 2000; FIGUEIRA, 2015). A construção desse ciclo ampliado de políticas públicas envolve, necessariamente, a desconstrução de certezas fundadas em crenças sem evidências empíricas e científicas, o enfraquecimento do sigilo e do excesso de autonomia institucional nas práticas de governança, a atuação em parceria com stakeholders, e uma dimensão ético-política ou valorativa de fortalecimento de narrativas mais amplas na relação com a sociedade civil, em uma estratégia de comunicação e convencimento no sentido do enquadramento midiático e legislativo dos problemas.

O FBSP possui uma série de produtos institucionais, como o Encontro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública[14], a Revista Brasileira de Segurança Pública[15], o Monitor da Violência[16], e, mais recentemente, o Fonte Segura[17] e o Atlas da Violência[18]. Porém, o produto mais estratégico e reconhecido, que sintetiza o percurso institucional e político do FBSP e o seu fator de impacto, é o Anuário Brasileiro de Segurança Pública. Na presente seção analisamos as 16 edições do Anuário com o intuito de demonstrar como sua proposta e metodologia foram se constituindo e quais as principais inovações operacionais e conceituais/estatísticas que forneceram as bases para assimilação de novos conteúdos e práticas junto à setores governamentais, universidade, sociedade civil e imprensa. A análise do Anuário permite destacar o trabalho de reunião, organização, sistematização e *accountability* e a construção de indicadores ou "conceitos estatísticos" estratégicos no *framing* do debate público e sua ampliação temática.

Desde sua criação, em 2007, o Anuário[19], o FBSP distribui impressos e, mais recentemente, apenas digitais, exemplares para todas as Secretarias de Segurança Pública dos estados, comandos gerais da polícia militar dos estados, delegacias gerias das polícias civis dos estados, assim como para as academias de polícias de todo o país, e além da imprensa. O objetivo primeiro do Anuário é reunir e padronizar as estatísticas criminais sobre as organizações da segurança pública no país, sobretudo as polícias. Nesse sentido, em cada edição há um núcleo-base de informações que nunca deixa de abordar: estatísticas de ocorrências criminais; despesas com segurança pública; efetivos policiais; e também dados sobre sistema prisional e adolescentes em conflito com a lei. Ao mesmo tempo, outras diferentes dimensões envolvidas na sistematização de dados e nas políticas de segurança pública são incorporadas a cada edição, junto com textos de análise para subsidiar análises e direcionar um debate. Nas quatro primeiras edições, 2007 a 2010, por exemplo, estiveram presentes o tema da dimensão territorial do crime e da governança local/municipal; o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência (IVJ)[20] e o problema dos presos provisórios.

Mas, nas seis primeiras edições destaca-se, especialmente, questões metodológicas referentes a diagnósticos de pesquisas de vitimização ou percepções sociais sobre justiça e segurança, por exemplo, mas principalmente a respeito dos desafios políticos-institucionais de acesso à informação, da forma de cálculo e a qualidade, comparabilidade e compatibilidade das estatísticas das polícias e entre dados da segurança pública e os do Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM/DATASUS). Um dos frutos dessa discussão foi o aperfeiçoamento da metodologia de separação dos dados das unidades da federação em grupos com diferentes graus de qualidade de informação, para evitar distorções e possibilitar um maior nível de confiança e de correspondência entre os dados produzidos e a realidade do fenômeno criminal. Como síntese do diagnóstico do período, está a constatação de que:

> [...] em paralelo ao necessário investimento na estruturação de ferramentas e tecnologias que permitam reverter o cenário de piora na qualidade da informação, o Brasil enfrenta o

> desafio de pactuação de regras transparentes e obrigatórias de registro e publicação dos dados na área [...]as áreas de produção de dados nas polícias ainda são entendidas como secundárias, numa visão tradicional que valoriza a experiência e/ou a atividade de campo na definição operacional do trabalho policial. Planejamento e prestação de contas ainda são metas a serem alcançadas (LIMA, 2011, p.9).

Apesar das dificuldades e resistências, este conjunto de discussões demonstram como o FBSP se tornou central no processo de construção do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC), em diálogo com setores públicos, a exemplo da SENASP, que passou, de 2011 a 2014, a ser coeditora do Anuário[21]. Isto coincidiu com a promulgação da Lei de Acesso à Informação (***Lei*** nº 12.527/2011), que se tornou-se instrumento fundamental desde então, permitindo que, em 2012, por exemplo, a 6ª edição do Anuário conseguisse consolidar os dados de homicídios com registros policiais para todo o país. Nesse período o FBSP e a SENASP atuaram em parceria no sentido de construir uma matriz de indicadores em segurança pública (FIGUEIRA, 2015).

Relevante também, nesse contexto, foram iniciativas, por diversos atores do governo federal, no sentido de pautar a divulgação de estatísticas como uma obrigação legal, como o Tribunal de Contas da União (TCU), que elaborou acórdão recomendando à SENASP somente repassar recursos para órgãos de segurança pública que divulgam suas estatísticas para a sociedade. Este acórdão, entretanto, foi revisado em 2022, seguido de publicação de anuário próprio sem letalidade policial, feminicídio e análise de dados[22]. Ainda em relação ao TCU, em 2014 ele organizou a 1ª edição do Índice de governança em Segurança Pública, estratégico para a Política Nacional de Segurança Pública, e, a partir de 2018, reúne-se com o FBSP para reaplicar o projeto em parceria. Em 2012 há também a aprovação, pelo Congresso Nacional, em 2012, da lei cria o novo Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas – SINESP (Lei 12.681/2012)[23] (DURANTE; JUNIOR, 2012).

Destaca-se também, no eixo sobre sistema de justiça criminal e presos provisórios, que, com a interrupção das atualizações do INFOPEN/ MJ, em 2014-2015 o FBSP desenvolveu um instrumento online de coleta de dados para viabilizar a manutenção de uma série histórica mínima de informações penitenciárias. Isto evitou uma lacuna de informação e permitiu que a agenda e os programas de trabalho de várias entidades que monitoram o tema pudessem contar com dados mais atualizados (FBSP, 2015).

Sem dúvida, um avanço fundamental deste período e que permitiu uma nova perspectiva de pensamento e atuação nos anos seguintes foi a discussão metodológica sobre a qualificação estatística do homicídio doloso e, em diálogo com essa questão, a discussão sobre registro e definição de letalidade policial, vitimização policial e mortes violentas intencionais. Esses temas constituem, no Anuário, eixo de enfoque permanente até a atualidade.

Qualificar o tipo de violência que resultou na morte de uma pessoa por outra, discriminando o conjunto de possibilidades de eventos e como são classificados pelas polícias em cada unidade da federação[24], bem como que eventos são porventura excluídos da classificação sem critério metodológico, desafiavam a credibilidade da base de dados do SINESPJC e interrogava técnicos e pesquisadores (RIBEIRO, 2012). Três situações, em especial, merecem destaque: a soma dos homicídios culposos e das mortes decorrentes de acidentes de trânsito na categoria homicídio doloso; a não qualificação da morte de um civil pela polícia

como homicídio doloso; e o registro de homicídios dolosos em outras categorias, a exemplo do estudo de Cerqueira (2011) sobre os dados de mortes por causas externas registradas no SIM/DATASUS para o estado do Rio de Janeiro, que demonstrou que a queda nas taxas de homicídio doloso no Rio de Janeiro entre 2006 e 2009 ocorria simultaneamente ao aumento nas taxas de mortes mal definidas (óbitos com causa indeterminada, como homicídios, suicídios ou acidentes).

Essa falta de padronização na sistemática de coleta e classificação dos dados inviabilizaria o conhecimento mais circunstanciado das realidades locais e atrapalharia o planejamento de políticas públicas. Por esta razão, foi criado o I Programa Nacional de Visitas a Sistemas de Informação em Segurança Pública, forma de intercâmbio entre os gestores SINESPJC de cada estado e as propostas de formatação de um sistema classificatório único; a nomeação de um gestor do SINESPJC no âmbito de cada uma das polícias como "ponto focal" para interlocução com a SENASP; e o incremento dos programas de qualificação profissional (RIBEIRO, 2012).

Em termos de resultados e consensos sobre indicadores, o FBSP progressivamente trabalhou com o incentivo ao enquadramento mais abrangente de Mortes Violentas Intencionais (MVI's), incluindo homicídio doloso, latrocínio, lesão corporal seguida de morte, mortes de policiais e mortes decorrentes de intervenções policiais em serviço e fora (letalidade policial). As MVI permitem englobar estatísticas policiais e do SIM/DATASUS e também ser detalhadas a depender das questões de pesquisa e propósito operacional, conferindo uma padronização para organizações de planejamento e monitoramento da sociedade civil em relação aos dados policiais, que costumam utilizar mais corriqueiramente conceitos mais específicos ou de abrangência relativa, como o de Crime Violento Letal Intencional, criado pela SENASP em 2004 e que não soma mortes decorrentes de intervenção policial. Além disso, o registro de "pessoas desaparecidas" também passou a ser considerado um indicador, com especificidades na forma de organização de dados para então subsidiar análises sobre sua relação com registros de homicídios, dentre outras políticas (CARAFFI, 2017; BUENO, 2022).

Grande parte dessas mudanças foram, a partir do 7º Anuário, em 2013, perpassadas também pela problematização do padrão excessivo de uso da força pelas polícias brasileiras, da vitimização policial e da letalidade policial. Embasados em estudos e levantamentos de dados, o FBSP abordou de maneira conjugada o problema do Brasil ser um dos países em que os policiais mais morrem e mais matam, uma vez que são problemas interrelacionados. A morte de policiais em serviço ou fora de serviço passou a ser considerada no questionamento mais amplo das condições de trabalho e concepções de identidade profissional, afeitos à lógica do "policial herói", produtor de vitimização policial[25] em diversos níveis: "Enquanto a sociedade reclama da letalidade produzida por eles contra a população, os policiais também estão morrendo violentamente em elevadas proporções" (SOUZA; MINAYO, 2013, p. 118).

A mudança dos princípios de formação, das condições de trabalho e dos cuidados com saúde mental dos policiais, próprias das agendas de reivindicação das polícias, foi construída como agenda comum ao do controle do uso da força, no sentido de favorecer o convencimento e a adesão à pauta, evitando o enquadramento da crítica ao trabalho policial como viés contrário ao ofício policial.

> Por parte das corporações, é importante superar os fatores institucionais que predispõem à vitimização: a excessiva rotatividade; a falta de instâncias coletivas de reflexão e de

> avaliação do trabalho; o imediatismo da atuação; as condições precárias de trabalho; as cargas horárias excessivas e a dupla vinculação de ocupação ou dupla jornada; o número insuficiente de agentes e os salários incompatíveis com os riscos e a importância da missão (SOUZA; MINAYO, 2013, p.111).

A partir desse foram produzidas, posteriormente, pesquisas que dialogam diretamente com a opinião, a percepção e a vitimização por policiais produzimos, como as pesquisas Opinião dos Policiais Brasileiros sobre Reformas (2014)[26], Mulheres nas Instituições Policiais (2015)[27] e Vitimização e Percepção de Risco entre Profissionais do Sistema de Segurança Pública (2015)[28].

Em relação ao uso excessivo da força e inovações nos conceitos para diagnóstico/mensuração há que se destacar mobilização pela mudança no registro de civis mortos por agentes do Estado, registrada anteriormente como "resistência seguida de morte" ou "auto de resistência", e desde 2012, é classificado como "homicídio decorrente de intervenção policial", o que tem valor simbólico, mas não esgota a questão:

> [...] se o registro é prontamente realizado utilizando estas categorias ["resistência seguida de morte" ou "auto de resistência"], parte-se do pressuposto de que o policial atirou em legítima defesa. Os "autos de resistência"/"resistência seguida de morte" não constituem um tipo criminal específico e são, na realidade, crimes de homicídio – tipificados no artigo 121 do Código Penal - teoricamente praticados com "exclusão de ilicitude". Segundo o artigo 23 do mesmo código, não existe crime se o agente o pratica em estado de necessidade, em legítima defesa, ou ainda em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito [...] as ocorrências designadas como "resistência seguida de morte" passaram a ser utilizadas com muita frequência por algumas polícias, mesmo em casos em que tudo indicava tratar-se de um homicídio, ou mesmo execução. Para tentar mitigar o risco dessas distorções, em dezembro de 2012 a Secretaria de Direitos Humanos (SDH) publicou a resolução n.8 dispondo sobre a abolição das designações "resistência seguida de morte" e "autos de resistência" nos registros policiais, sugerindo sua substituição por "homicídio decorrente de intervenção policial". Se a ação é importante do ponto de vista simbólico, na prática há dúvidas se terá a capacidade de impactar nos índices de letalidade policial ou mesmo fortalecer a apuração desses crimes (BUENO et al, 2013, p.120).

No sentido de refinar o diagnóstico e pautar também o debate público, o Anuário reuniu reflexões que passaram indicar, de modo sistemático, o quadro de "morticínio de policiais" (ALCADIPANI, 2014) e de letalidade policial como prática resiliente (BUENO; RODRIGUES, 2014) e que se fundamentam no discurso/mito do "policial herói", da segurança como guerra/combate ao inimigo e da falácia do "bandido bom é bandido morto" (BUENO, 2016; SOUZA; OLIVEIRA, 2017). Contra essa fundamentação os estudos constatariam também que

> [...] não existe uma coincidência entre os estados com maior proporção de letalidade policial e as maiores reduções nas mortes violentas intencionais, sugerindo que os discursos que associam letalidade policial à redução da violência não possuem lastro na realidade [...] os estados que mais tiveram sucesso em reduzir suas taxas de letalidade policial também alcançaram significativas reduções nas taxas de mortes violentas intencionais (BUENO et al, 13 2019, p. 60).

Além disso, nos últimos cinco anos, representando tendência de inclusão da questão racial no FBSP, ganha mais relevo "a expressiva sobrerrepresentação de negros dentre as vítimas. Constituintes de cerca de 55% da população brasileira, os negros são 75,4% dos mortos pela polícia. Impossível negar o viés racial da violência no Brasil, a face mais evidente do racismo em nosso país" (BUENO et al, 13 2019, p. 62). Apesar de reações polêmicas pontuais, originadas de esforços corporativistas do policiamento tradicional[29], o tema passou a pautar o debate público, desenvolvendo-se como questão articuladora de diferentes vitimizações pautadas pelo FBSP nos anos seguintes[30].

Outro tema que adquiriu centralidade foi o monitoramento da produção e divulgação de dados sobre armas de fogo. De início, até o 6º Anuário (2012), o FBSP trabalhava apenas com o acompanhamento dos registros de "morte por arma de fogo" e "porte ilegal de armas de fogo". Mas, a partir de 2013, dez anos após a aprovação do Estatuto do Desarmamento (Lei 10.826/2003), a política de controle de armas tornou-se explicitamente prioritária na agenda: além das ações de apreensão e campanhas de entrega, entram em pauta a fiscalização, a integração de bancos de dados, o rastreio da origem e da circulação, e redução de estoques em locais vulneráveis. O Estatuto é considerado uma conquista crucial para a redução da violência no país e por favorecer a centralização do banco de dados de registro de novas armas através do SINARM - Sistema Nacional de Armas[31]. Mas a tarefa de integração com outras fontes de dados, a sua qualificação técnica e o seu monitoramento seriam objetivos ainda alcançar.

Nesse sentido, em grande parte com a parceria do Instituto Sou da Paz[32], o Anuário passa a incorporar medidas como "Quantidade de armas furtadas ou roubadas e quantidade de registros de armas novas na Segurança Privada", o monitoramento da evolução da entrada de armas no mercado legal, as dinâmicas da circulação interestadual de armas e munições e a insuficiência das ações estatais (MARQUES; LANGEANI, 2015; LANGEANI; POLLACHI, 2017). A partir de 2018, o Anuário inclui uma seção permanente e mais robusta sobre o tema, com dados sistematizados segundo um maior número de critérios. O objetivo é o monitoramento desse estoque e do mercado, por meio da contabilização cada vez mais precisa da quantidade de pessoas que têm acesso a armas de fogo, em suas diferentes categorias/sistemas, e da quantidade de armas de fogo em circulação no país. Mais recentemente, foi incluído também o levantamento de informações que permitam avaliar o nível de controle por parte do Estado com relação ao tema.

É neste período também que se acirram as críticas às políticas estatais, principalmente com a aprovação das regras de acesso a armas para Caçadores, Atiradores esportivos e Colecionadores (CAC's)[33], que dobrou o número de armas nas mãos de civis em 03 anos (FIGUEIREDO; MARQUES, 2021; FIGUEIREDO; MARQUES I.; MARQUES, D., 2022). O tema tem colocado em discussão a circulação de armas para facções e milícias e também explicações sobre interferências no decréscimo ou acréscimo de violências[34].

Para lidar com este e outros subtemas ligados aos homicídios e MVIs, além da padronização e qualificação conceitual, o Anuário dialogou com estudos que buscassem fornecer referenciais mais complexos, baseados em estudos estatísticos, mas também etnográficos, para explicar as tendências de distribuição e de crescimento ou decréscimo de MVIs no Brasil ao longo das últimas duas décadas. As explicações baseadas tão somente no desenvolvimento de políticas de segurança, sobretudo de aparato técnico e operacional, ou na situação de monopólio ou não de facções criminais sobre mercados e territórios,

passaram a não ser suficientes para explicar as mudanças para as MVIs em geral ou para a desigualdade da vitimização segundo grupos etários, classe, raça e gênero.

Nesse sentido, o 13º anuário (2019), apresenta um esboço de modelo analítico que parte, de início, na separação dos homicídios brasileiros em "cinco grupos típicos, pelo critério dos regimes de conflito que eles expressam" (FELTRAN, 2019):

Grupo 1: mortes internas ao mundo do crime e às suas redes próximas, ou seja, guerras entre facções criminais, execuções internas, e conflitividade de rua em espaços regulados por grupos criminais (narradas na mídia como 'acertos de contas entre bandidos');

Grupo 2: mortes ocorridas na guerra entre as polícias e o mundo do crime (a soma das vítimas da letalidade policial e de policiais mortos);

Grupo 3: violência letal contra indivíduos com identidade feminina de gênero, ou seja, feminicídios;

Grupo 4: as mortes em situações de roubo, ou seja, latrocínios;

Grupo 5: homicídios de "LGBTs" que, embora não sejam contadas de modo preciso, estimativas de 2017 e 2018 seriam de uma ordem de grandeza de cerca de 1% das MVIs ocorridas no Brasil.

Com base nessa tipologia, o cerne da explicação da maior parte dos homicídios estaria nas disputas ou na harmonia relativa entre as principais facções criminais do país (Grupo 1):

> O modelo interpretativo que venho esboçando é centrado na explicação do que acontece com o Grupo 1 em cada contexto local e estadual, e pela proporção parece explicar as taxas estaduais e suas tendências no Brasil sem exceções notáveis [...] Se havia paz entre as principais facções nacionais em 2016, exibindo curva decrescente e mais baixa de homicídios, 2017 se torna época de guerras entre elas e as taxas explodem [...] As taxas mais altas em 2018 têm a ver com guerra faccional nesta década [...] Aprendamos com o caso paulista. Depois da guerra dos anos 1990 nas periferias, a hegemonia PCC instalou paz nos mercados de drogas, armas, veículos, contrabando, e nos mercados legais associados a eles (combustíveis, automóveis, transporte, hotelaria etc.). Essa pax faccional fez fluir ainda mais dinheiro no mundo do crime, e mercados de proteção associaram-se a economias ilegais, como Michel Misse nos ensinou. Os homicídios do Grupo 1 então despencaram nos anos 2000 (FELTRAN, 2019, p. 31).

A hegemonia de uma facção reduziria homicídios, mas não há uma ligação direta e automática, sendo o PCC seria um caso específico. Seria preciso observar com se desenvolvem os arranjos entre facções criminais hegemônicas, com manutenção ou não de territórios dominados por meio de armas:

> Ter uma única facção dominante foi relevante para que as curvas de homicídio baixassem no Amazonas (FDN) e no Mato Grosso (CV). O crime nesses estados é controlado por duas facções que dominam territórios com armas. Ainda que não haja guerra aberta entre facções,

> nesses estados, as taxas médias são muito mais elevadas do que onde o PCC é hegemônico no universo criminal. É simples entender o porquê. CV e FDN controlam seus territórios com armas, o PCC não. Para a polícia entrar em território armado, há tiroteio. Se a facção quiser crescer seu negócio para outros estados, ela precisa ocupar o território de outra, e instalam-se guerras (inclusive contra o PCC em diversos estados). Se há mortos nessas guerras, haverá vingança, e aumentam os homicídios no Grupo 1. Mesmo que haja hegemonia de uma facção armada em um estado, portanto, nesse modelo o patamar dos homicídios tende a ser mais alto do que sob hegemonia do PCC, que prima por regular mercados e controlar o uso do armamento, sem domínio territorial armado. Os mecanismos de justiça internos à facção, além disso, tenta romper as cadeias de vingança a todo custo [...]Se a resolução dessas guerras for similar ao que ocorreu em São Paulo, teremos redução consistente de homicídios e fortalecimento das facções hegemônicas. Se cada grupo demarcar seus territórios e seguir em guerra externa, teremos patamares de homicídio nos estados muito altos, similares aos do Rio de Janeiro hoje (FELTRAN, 2019, p.34).

A problematização trazida por esta síntese se direciona a necessidade de atenção ao esclarecimento de homicídios, à mediação de conflitos, à reparação da vítima e responsabilização do agressor, e o controle de armamento, em caminho oposto a políticas estatais de segurança que reforçam as facções criminais. A "cena criminal" brasileira mudou, exigindo novos olhares sobre a dinâmica dos homicídios:

> As mudanças regionais na violência, o crescimento e a queda atual dos homicídios em 2018, são resultado do processo de transformação na cena criminal que produziu uma nova dinâmica de estratégia e relacionamento dentro e fora das prisões. Essa nova dinâmica foi sendo moldada a partir de políticas públicas implantadas nas últimas décadas, resultado de erros, acertos, omissões e excessos. Policiamento ostensivo, melhoria na gestão das polícias, aprisionamentos em flagrante, no final das contas, acabaram produzindo efeitos colaterais inesperados, como o aprisionamento massivo e a perda do controle no interior das prisões. Ou melhor: a terceirização do controle para os presos, que precisaram estabelecer um esquema de autogestão para sobreviver naqueles ambientes que o estado não parecia ter competência, dinheiro ou até mesmo interesse de administrar (MANSO, 2019, p. 37).

Voltaremos a esta questão nas considerações finais, posto que há caminhos de interpretação e investigação que partem da necessidade de maior entendimento sobre realidades regionais e da discussão conceitual sobre "crime organizado", "facções criminais, "coletivos" e "domínios armados", com interseções também entre política de segurança, política penitenciária e política criminal. Por ora, vale destacar como a divisão proposta entre diferentes grupos de MVIs com explicações potencialmente específicas representa uma ampliação do foco das análises presentes no Anuário, que desde então tem oferecido uma maior amplitude e profundidade analítica sobre fenômenos relacionados à violência de gênero (feminicídio, estupro, violência doméstica, mortes de LGBTQIA+), e à violência e desigualdade racial (racismo institucional, letalidade policial e racismo), agendas de certo modo "interditadas" pela polêmica política, ou "opacas", em termos de disponibilidade e transparência de dados.

No que se refere à questão racial, o Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência, existente desde 2008, foi atualizado em 2015[35] (e novamente em 2017), com a criação do Índice de Vulnerabilidade Juvenil à

Violência e Desigualdade Racial[36], em parceria com a Secretaria Nacional de Juventude e a UNESCO. Por meio de novos indicadores foram trazidas à tona elementos que permitem visualizar o impacto da desigualdade racial nas condições de vida da juventude brasileira[37]. A experiência do IVJ serviu também como inspiração de outras iniciativas financiadas pela UNESCO e que produziram materiais de referência metodológica e propositiva, como é o caso do trabalho do Comitê de Prevenção dos Homicídios da Assembleia Legislativa do Ceará e seu trabalho sobre "trajetórias interrompidas" de adolescentes mortos na região metropolitana de Fortaleza (UNICEF; COMITÊ, 2017). Ainda na interface entre juventude, não se pode deixar de mencionar o longo histórico de organização de dados sobre sistema socioeducativo (desde) e sobre violência nas escolas (desde), que também passaram a incorporar a questão racial. Do 13º Anuário (2019) em diante, as estatísticas sobre injúria racial também são incorporadas, sinalizando o aumento de importância do tema nos anos seguintes, com discussões mais circunstanciadas sobre as formas de registro da injúria racial e o crime de racismo, de 2017 em diante (AMPARO, 2019; PACHECO, 2020; BARROS; MARQUES, 2020).

A questão racial passou a ocupar um espaço comum com as discussões sobre violência contra a população LGBTQIA+ e feminicídio (PACHECO, 2021; AMPARO, 2019), especialmente depois da equiparação da homofobia e transfobia ao crime de racismo pelo STF em 2019 (PACHECO, 2022). Apesar do avanço no registro de dados, o "estado da arte" das condições favoráveis para coleta e sistematização de dados seria de dificuldades. No caso da população negra, além da tese do apagamento racial nas estatísticas criminais (capítulo 7 do presente livro), haveria uma hierarquia numérica de registros de injúria racial e racismo, com o número de casos de injúria racial registrado sendo muito maior que o de casos de racismo (PACHECO, 2022). No caso da população LGTQIA+, estagnação da cobertura no último biênio (2019-2021), descaso e pouco interesse político-institucional de produzir dados revelariam resistências na promoção dos direitos dessa população, com barreiras "desde o atendimento às vítimas, ao registro (ambos marcados muitas das vezes, por revitimização, violência simbólica e psicológica) e à investigação de casos de violência LGBTfóbica" (PACHECO, 2022, p 133).

Entre as novas temáticas ou abordagens no Anuário, a violência contra a mulher tem um histórico um pouco mais desenvolvido, ao menos desde o 10º Anuário (PINHEIRO, 2016) que repercutiu os dados de pesquisa do FBSP em parceria com o Datafolha a respeito das violências sexuais (FBSP, 2016). A repercussão midiática de casos graves de estupros, em especial o caso de estupro coletivo de uma adolescente no Piauí em 2016, a sistematização de dados sobre denúncias ao Disque 180 sobre estupro, assédio e exploração sexual revelariam tanto a gravidade da questão, como o reconhecimento destas violações pela imprensa e organizações de pesquisa (PINHEIRO, 2016). No 11º Anuário, de 2017, o tema da perícia no caso de estupros se fez presente (ROSA, 2017) e também resultados da pesquisa do DataSenado com o Observatório da Mulher contra a Violência (OMV) sobre Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher (DEAMs) (VIEGAS, 2017). Destaca-se o fato de que a partir desta edição, foram incorporados os registros de feminicídio, nova categoria jurídica e estatísticas criada legalmente em 2015 (Lei Nº 13.104/2015). Desde então, cresceram a coleta de dados e a discussão metodológica sobre o tema (PEREIRA et al, 2019), em que se destaca o processo de aprendizagem da classificação pelas polícias, e, na análise dos dados de 2018, a busca pelo esclarecimento das situações de vitimização, se violência doméstica ou não - 88,8% das vítimas foram assassinadas pelos próprios companheiros ou ex-companheiros -, e o perfil das vítimas segundo faixa etária, escolaridade e cor/raça (revelando a maior vulnerabilidade das mulheres negras (61% das vítimas, contra 38,5% de brancas, 0,3% indígenas e 0,2% amarelas em 2018).

A análise mais aprofundada das questões metodológicas e achados estatísticos dos temas relacionados à violência, raça e gênero e sua interseção com pesquisas sobre violência doméstica, violência contra crianças, que vieram a fazer parte do Anuário foge do nosso escopo, pois exigiria capítulos específicos. Mas vale ressaltar o quanto esses temas tornaram-se centrais, principalmente quando associados aos temas de maior repercussão midiática e estratégias de incidência do FBSP no debate público nos últimos cinco anos. Em 2019, por exemplo, a violência contra a mulher foi o tema mais abordado na imprensa, superando o tema geral das MVIs, das armas, do crime organizado, da violência policial ou do sistema prisional.

Outros subtemas, como os dados penitenciários, não foram abordados pois já constam em capítulo da presente coletânea (cap. 2); outros mereceriam uma análise mais específica, quem sabe, em uma segunda edição, caso do orçamento em segurança pública, do sistema socioeducativo ou da violência nas escolas. Para finalizar o capítulo, convém algumas considerações finais sobre foi discutido até aqui.

Considerações finais

O presente capítulo procurou sintetizar o percurso da discussão e das ações do FBSP sobre transparência de dados e prestação de contas por parte do Estado na área da segurança pública. Partimos do pressuposto, assumido pelo FBSP, de que o conhecimento técnico e organizacional dos operadores da segurança pública não deveria ser recurso de poder através da manutenção do segredo como defesa corporativista contra formas de controle democrático (LIMA, 2011; DURANTE; JUNIOR, 2012). A acessibilidade de dados da segurança pública entre todas as esferas administrativas do Estado, às organizações da sociedade civil e ao cidadão comum favorece a ação colaborativa e a integração de esforços para superação das tragédias brasileiras. O insulamento das organizações de segurança pública e o refúgio na opacidade de dados e indicadores monopolizados apenas por setores específicos, portanto, lançou o desafio de estruturar um sistema nacional de estatísticas criminais e de violência, no qual o FBSP agiu como um dos articuladores principais, o diálogo com a problematizações e análises de pesquisadores universitários em diferentes direções, bem como a tradução de dados e pesquisas para a esfera legislativa, executiva e para o debate público em geral através da imprensa.

Uma análise mais completa deveria contemplar também as convergências e discussões nos Encontros Nacionais, e os demais produtos e iniciativas como o Atlas da Violência, o Fonte Segura e o Monitor da Violência, mas acreditamos que conseguimos reunir no presente capítulo alguns dos eixos estratégicos do FBSP no sentido da *accountability*. Eles auxiliam a entender a história do campo da segurança pública no país, o refinamento teórico-metodológico, em constante atualização em relação com temas do debate público, e também conexões entre o trabalho de produção de dados, a tradução de demandas dos profissionais da segurança pública, a *advocacy* no campo político legislativo e judicial.

À guisa de conclusão, tendo em vista a discussão sintetizada no capítulo, pudemos constatar que a atuação do FBSP, ao ocupar "vácuos institucionais" da ação do Estado, em uma conciliação entre o gerencialismo e a inclusão, no interior da lógica operativa do Estado, de agendas de reivindicação da sociedade civil e dos trabalhadores da segurança pública, criou, algumas consequências, dentre elas:

- Exigiu, deste mesmo Estado, como reação, caso queira corresponder às expectativas de eficácia, eficiência e transparência, adequar-se às novas formas de prestação de contas, modernização e transparência – principalmente quando as organizações estaduais de segurança pública se comparam com as que alcançam melhores resultados;

- Promoveu a criação, por parte do Estado, de órgãos e setores especializados em tratamento de informação e conhecimento, para adequar-se ou ter autonomia em relação a dados que são produzidos externamente;

- Criou uma relação de complementaridade e também competição com outros centros de pesquisa ou de debate e discussão, especialmente nas ciências sociais, entre as polícias e no Direito.

Frente a estas questões, esboçamos abaixo desafios político-institucionais e intelectuais que nos parecem necessários para realização das metas almejadas e também para a revisão ou atualização da abrangência de temas e abordagens na produção e atuação do FBSP:

1. Aumentar a diversidade interna da equipe e da rede de apoio em termos de gênero, raça e região, bem como entre organizações do Estado e da sociedade civil. Em parte esse desafio já está sendo enfrentado desde as últimas consultorias, e houve uma progressiva incorporação de negros/as, mulheres e população LGBTQIA+ na equipe interna e uma abertura maior para a incorporação de demandas de diversidade advinda de parcerias, a exemplo do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESeC), da Universidade Cândido Mendes no Rio de Janeiro, que mantém uma relação mais próxima de movimentos sociais; a concentração de associados da PM e da PC em relação às demais categorias profissionais do Estado permanece central para a proposta do FBSP, e houve uma maior adesão de carreiras do judiciário e do Ministério Público, mas ainda de maneira muito pouco expressiva. Uma relação mais contínua nos projetos com temas e abordagens desse público parece um caminho natural para manter as vinculações. Em relação à diversidade regional, há que se incrementar estratégias de articulação com as redes de apoio já existentes em universidades e que mantém vínculos também com movimentos sociais, ONGs e com assembleias legislativas, no sentido de interface de conhecimento, mas também de vinculação mais explícita ao FBSP na "assinatura" das iniciativas;

2. Intensificar pontes com policiais-pesquisadores no sentido de não criar barreiras intransponíveis entre iniciativas no âmbito da institucionalização das "ciências policiais", mas, ao mesmo tempo, estabelecendo um contraponto a radicalizações ideológicas e corporativistas, que insistem em reduzir as críticas às insuficiências epistemológicas dessa iniciativa à uma simples questão de preconceito contra o caráter militar da PM. Faria sentido, nesse âmbito, alguma articulação com as iniciativas acadêmicas da Polícia Federal. As propostas do Instituto Nacional de Estudos sobre Segurança Pública – INESP, e da Escola Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública – ENAESP, poderia ser o caminho mais apropriado.

Associado a esse esforço, mantém-se o desafio constante de mais produção de informações e ampliação do diálogo com os profissionais de segurança pública e com as instituições policiais, em especial sobre os temas da vitimização, do uso da força e da realidade das carreiras e organizações policiais. A consolidação de um Mapa das polícias, até então publicado como seção do Anuário, como produto institucional autônomo, mapeando constantemente os mais diversos aspectos da realidade das carreiras e instituições (efetivos, salários, postos e cargos, inativos, ingresso e progressão). As "escutas" (*surveys*) e outros levantamentos sobre policiais[38] também ajudam no diálogo a respeito das perspectivas policiais no sentido de um projeto articulado de reforma de sistema de segurança, para além da militarização, que tem ganhado força como visão de futuro entre os profissionais de segurança pública;

3. Os desafios acima colocados têm, naturalmente, suas correspondências com agendas de pesquisa, ensino e mobilização. É o caso da já aludida necessidade de capilaridade social como forma de incidência no âmbito das atitudes e da cultura política relacionada aos direitos humanos e o controle das violências. Um exemplo de caminho viável, por exemplo, seria articulação de massas, como torcidas organizadas, que possuem suas divisões e associações internas, inclusive tendências do movimento negro, feminista e LGBTQIA+. Haveria espaço, nesse sentido, para a criação de uma rede de fomento contínuo de debates - da maneira mais horizontal possível, valorizando o protagonismo de interlocutores - sobre pesquisas do FBSP referentes especificamente à violência ou à criminalização das torcidas organizadas ou ainda a cultura do machismo, do racismo e da homofobia, a exemplo da recente pesquisa "Futebol e Violência Contra a Mulher" (CERQUEIRA et al, 2022);

4. O estudo da circulação e controle de armas, tema permanente do FBSP, exige, no momento atual, um olhar cada vez mais atento a como a circulação de armas a partir dos registros de Colecionador, Atirador Desportivo e Caçador (CAC's) interfere em crimes ligados à violência doméstica e interpessoal, mas também ao radicalismo político - um tema a ser desenvolvido de forma comparativa a iniciativas de países que lidam com a questão e constroem instrumentos de medição, prevenção, predição, repressão e punição;

5. O debate sobre a origem e o desenvolvimento das facções criminais torna pertinente o diálogo com as últimas discussões sobre enquadramentos analíticos do conceito de "crime organizado", seja para deslegitimá-lo em nome de uma perspectiva mais próxima da investigação das relações sociopolíticas dos coletivos e domínios territoriais armados (FELTRAN, 2010; PAIVA, 2019; MUNIZ; DIAS, 2022), incluindo também, nesse recorte, as milícias (um tema em geral pouco qualificado estatisticamente no Anuário, apesar da parceria com centros de pesquisa como o LAV-UERJ); seja para direcionar a sua pertinência relativa para os crimes de "colarinho branco", lavagem de dinheiro, evasões de divisas e conexões com mercados ilícitos e lícitos, de pouca tradição nas pesquisas brasileiras (SALLA; TEIXEIRA, 2020) e no FBSP (razão pela qual a aproximação com atores que possam produzir e dialogar dados a esse respeito se faz necessária);

6. Há um desafio de qualificação dos dados de MVI, sobretudo dos homicídios dolosos e lesões corporais seguidas de morte, para caracterização de suas motivações. Por sua vez,

as relações entre MVIs e facções criminais conduz, por sua vez, a uma direção cada vez mais afinada aos estudos das especificidades locais e regionais e as relações interestaduais, de fronteira e de fluxo, inclusive internacional, que sugerem possibilidades de fortalecer este eixo incorporando também novos eixos, como a expansão das relações entre facções e grupos de traficantes na relação América do Sul, Brasil, África e Europa.

7. Interrelacionado aos dois pontos anteriores, a temática do crime ambiental interrelacionada ao tráfico de mercadorias ilícitas, ao domínio territorial armado e violências às populações ancestrais/tradicionais – indígenas, ribeirinhas e quilombolas - é um tema que merece atenção permanente, exigindo esforços específicos de regionalização, especialmente no Norte e Centro-Oeste do país e diálogo com outras organizações de pesquisa e ativismo, como o Instituto Igarapé, e com interessados no tema do garimpo ilegal, da exploração ilegal de madeira e animais e dos crimes empresariais.

   Nesse sentido, considerando que o FBSP incorporou a agenda da segurança e da violência na Amazônia no seu programa de atividades desde 2020 (FBSP, 2021; 2022), surge como proposta consolidar essa aproximação inicial e transformá-la em um eixo de atuação estratégica para a entidade neste e nos próximos 2 anos (2022-2024). Para aprofundar a compreensão dos dados quantitativos e qualitativos sobre o aumento da dinâmica recente de violência, sobretudo a letal, na região, o FBSP pretende incluir novas variáveis institucionais e societais através da produção de um mapa acerca dos diversos agentes (regionais e não-regionais) envolvidos em sociabilidades conflitantes sobre os recursos naturais. A proposta é que o Mapa da Violência e da Segurança na Amazônia compile dados sobre segurança e crimes cometidos nos nove estados que compõem a Amazônia Legal no Brasil de modo a subsidiar a divulgação anual de um relatório regional nos moldes do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, que sistematiza informações de diferentes fontes primárias e secundárias. O Mapa terá uma seção cartográfica que sobreponha diferentes camadas de violências e conflitos e que será produzida preferencialmente pelo grupo que está baseado no Pará, sob a coordenação de Aiala Couto, da UEPA. A proposta é que esse grupo seja criado como uma unidade de projetos do FBSP e que seja o ponto focal das atividades de campo necessárias a coleta de dados para o monitoramento das variáveis selecionadas. Como etapa do projeto, pretende-se, na medida do que for viável, produzir escutas participativas em torno de alguns temas priorizados na relação entre violência e desenvolvimento, como a relação entre tais dimensões em áreas de grandes investimentos em infraestrutura na região (exemplo violência em Altamira após a construção de Belo Monte).

8. As relações entre polícia civil e fluxo do sistema de justiça é uma questão com estudos já consagrados sobre inquérito policial, crimes de estupro (MISSE, 2010; RIBEIRO; SILVA, 2020; VARGAS, 2008; AZEVEDO; VASCONCELLOS, 2011). Mas a questão pode ser ainda melhor desenvolvida se articulada ao entendimento das carreiras judiciais e à análise das iniciativas e formas de tecnologia e sistematização já vigentes no funcionamento do judiciário, caso dos programas de aceleração do fluxo dos processos criminais - um exemplo é o Programa "Tempo de Justiça", do estado do Ceará, já em estado avançado de institucionalização na capital, que possibilita todo um campo de interlocução e de questionamento dos impactos

na quantificação do tempo e também na "qualidade" da punição (TADDEO et al, 2018; SANTIAGO et al, 2021);

9. A continuidade das atividades de *advocacy* exige um acompanhamento e uma reedição mais constante de iniciativas como o "Observatório do Legislativo", discriminando projetos, relatórios e consultorias da rede do FBSP na Câmara dos Deputados e no Senado a respeito de temas estratégicos – inovações e reformas na segurança pública; política penitenciária; política de armas; política de drogas; política de controle das violências contra mulheres, população negra e população LGBTQIA+, entre outros;

10. Estratégias de maior visibilização de estatísticas e indicadores sobre o sistema penitenciário e também sobre o sistema socioeducativo parecem pertinentes, não só na perspectiva do acompanhamento diagnóstico da população carcerária em termos de quantidade e direitos, mas também no uso de monitoramento eletrônico e de políticas de "saída da prisão", como expresso no último Anuário (PLATAFORMA JUSTA, 2022);

11. Por fim, o tema penitenciário, assim como o do judiciário, em suas relações com a segurança pública e o trabalho policial, talvez devam conduzir a novas discussões sobre a "confusão" entre política criminal e política de segurança pública (FBSP, 2007), não no sentido de ignorar as distinções, mas de criar uma abordagem integrativa dos dois pontos de vista e, consequentemente, construir pontes com carreiras jurídicas e centros de estudo e pesquisa que se aproximam mais do eixo da política criminal. A aproximação com as políticas do Judiciário e do Ministério Público, nesse sentido, são pertinentes como eixo estratégico, que se tornam mais evidentes com a entrada de associados das carreiras jurídicas e com o uso de dados do FBSP em iniciativas promovidas pelo CNJ, entre outros setores do Judiciário, para embasar decisões, protocolos e políticas, a exemplo da Programa Fazendo Justiça[39], da Política Judiciária Nacional de Enfrentamento à Violência contra a Mulher, do "Prêmio Margarida de Boas Práticas em Equidade de Gênero"[40] e do Protocolo para Julgamento com Perspectiva de Gênero 2021[41].

Estes pontos não são inéditos ou descolados do trabalho já em desenvolvimento pelo FBSP, razão pelas quais consideramos pertinentes para aprimoramento das estratégias de atuação no sentido do fortalecimento do campo da segurança pública de maneira mais ampla (universidades, movimentos sociais e Estado) a partir da relação entre produção de conhecimento, *accountability* e democracia.

Bibliografia

ALCADIPANI, R. "Morticínio de Policiais no Brasil". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 8ª ed., pp.38-39, 2014.

AMPARO, T. "Desvendando o mapa da invisibilidade da violência contra LGBTI+". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 13ª ed., pp.90-91, 2019.

AZEVEDO, R. G. de; VASCONCELLOS, F. B. de. "O inquérito policial em questão: situação atual e a percepção dos delegados de polícia sobre as fragilidades do modelo brasileiro de investigação criminal". *Sociedade e Estado*, v. 26, p. 59-75, 2011.

AZEVEDO, R. G. de; SINHORETTO, J. "O sistema de justiça criminal na perspectiva da antropologia e da sociologia". *BIB-Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais*, n. 84, p. 188-215, 2017.

BALESTRELI, R. "Experiência: Rede Nacional de Altos Estudos em Segurança Pública (Renaesp)". *Concurso Inovação na Gestão Pública Federal*. Ministério da Justiça, pp. 1-7, 2010. Disponível em: https://repositorio.enap.gov.br/handle/1/260. Acesso: 12 agosto 2022.

BARROS, B. W.; MARQUES, D. "Os grupos de risco das Mortes Violentais Intencionais no país". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 14ª ed., pp. 62-69, 2020.

BIDERMAN, C.; MELLO, J. M. P. de; LIMA, R. S. de; SCHNEIDER, "A. Pax monopolista and crime: the case of the emergence of the Primeiro Comando da Capital in São Paulo". *Journal of Quantitative Criminology*, v. 35, n. 3, p. 573-605, 2019.

BUENO, S.; CERQUEIRA, D. L.; LIMA, R. S. "Sob fogo cruzado II: letalidade da ação policial". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, v. 7, p. 118-27, 2013.

_____; RODRIGUES, B. "Letalidade Policial: Uma Resiliente Prática Institucional". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 8ª ed., p. 43, 2014.

_____. "Governar pelo medo ou pela lei?". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 10ª ed., p.31, 2016.

_____. "Uma ausência permanente: desafios para compreensão dos registros de desaparecimentos no Brasil". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 16ª ed., pp.96-100, 2022.

CARAFFI, L. "Pessoas desaparecidas – acabar com o silêncio". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 11ª ed., pp.40-41, 2017.

CARVALHO, Salo de. "O 'gerencialismo gauche' e a crítica criminológica que não teme dizer seu nome. *Revista de direitos e garantias fundamentais*, v. 15, n. 1, p. 125-155, 2014.

CERQUEIRA, C. M. N. "A polícia em uma sociedade democrática". Polícia, violência e direitos humanos, v. 20. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 1994.

_____. *O futuro de uma ilusão:* o sonho de uma nova polícia. Rio de Janeiro, Freitas Bastos, 2001.

_____. *O negro e a segurança pública*. Rio de Janeiro, Instituto Carioca de Criminologia, '2010'.

CERQUEIRA, D. "Mortes Violentas Não Esclarecidas e Impunidade no Rio de Janeiro". *Mimeo*. 1ª versão – outubro de 2011.

DURANTE, M. O.; JUNIOR, A. O. A produção de estatísticas e indicadores de segurança pública no Brasil em perspectiva histórica e a criação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESPJC). BRASIL. *Anuário brasileiro de segurança pública*, 6ª ed., pp. 86-97, 2012.

FBSP; DATAFOLHA. "#APolíciaPrecisaFalarSobreEstupro, Percepção sobre violência sexual e atendimento a mulheres vítimas nas instituições policiais", Setembro, 2016.

_____. Segurança Pública como Direito Fundamental Diretrizes e Propostas. 2022. Disponível em: https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2022/06/direito-fundamental-diretrizes-propostas-v10.pdf. Acesso: 12 agosto 2022.

FELTRAN, G. de S. "Crime e castigo na cidade: os repertórios da justiça e a questão do homicídio nas periferias de São Paulo". *Caderno CRH*, Salvador, v. 23, n. 58, 2010.

_____. "Homicídios no Brasil: esboço para um modelo de análise". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, p. 26-31, 2019.

FIGUEIRA, M. G. "Proposta de uma matriz de indicadores para as ações de gestão de informação da SENASP". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 9, n. 2, 2015.

FIGUEIREDO, I; MARQUES, I. "Panorama sobre as armas de fogo no Brasil: um retrato possível a partir dos sistemas federais". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública.* 15ª ed., 144-148, 2021.

_____. MARQUES, I; MARQUES, D. "Paralisia e descontrole: como a gestão da política nacional de armas se torna cada vez mais impraticável". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública.* 16ª ed., pp. 300-305, 2022.

FREY, K. "Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil". *Planejamento e Políticas Públicas*, Brasília, DF, 21, p.211-259, 2000.

LANGEANI, B.; POLLACHI, N. "Panorama das apreensões de armas no Brasil". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 11ª ed., pp.56-57, 2017.

LIMA, R. S. de. "A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil". *Novos estudos CEBRAP* [online]. 2008, n. 80 [Acessado 8 Agosto 2022], pp. 65-69. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0101-33002008000100005>. Epub 04 Jul 2008. ISSN 1980-5403. https://doi.org/10.1590/S0101-33002008000100005.

_____ et al. "Mapeamento das conexões teóricas e metodológicas da produção acadêmica brasileira em torno dos temas da violência e da segurança pública e as suas relações com as políticas públicas da área adotadas nas últimas duas décadas (1990-2000)". *Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FAPESP, 2009.

_____. *Entre palavras e números:* violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda, 2011.

_____; RATTON, J. L. (Orgs.). *As Ciências Sociais e os pioneiros no estudo do crime, da violência e dos direitos humanos no Brasil*. São Paulo: ANPOCS, 2011.

_____. "O resgate do valor da informação de qualidade". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 5ª ed., pp. 8-11, 2011.

_____; RATTON JUNIOR, J. L. A. (Org.); AZEVEDO, R. G. (Org.) . *Crime, Polícia e Justiça no Brasil*. 1. ed. São Paulo: Editora Contexto, 2014. v. 1. 636p.

_____.; VASCONCELOS, F. T. R.; VIANNA, F. R. P. M.; ALCADIPANI, R. "Saber acadêmico, guerra cultural e a emergência das ciências policiais no Brasil". *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 37, p. 1, 2022.

LOPES, E. *Política e segurança pública:* uma vontade de sujeição. Rio de Janeiro: Contraponto, 2009.

LEAL, A. B.; PEREIRA, I.; MUNTEAL FILHO, O. (orgs.). *Sonho de uma polícia cidadã:* Coronel Carlos Magno Nazareth Cerqueira. Rio de Janeiro, NIBRAHC, 2010.

MARQUES, A. "Humanizar e expandir: uma genealogia da segurança pública em São Paulo". Tese de doutoramento. *Programa de Pós-Graduação em Sociologia, UFSCAR*, São Carlos, 2017.

MARQUES, I.; LAGEANI, B. "Panorama das apreensões de armas no Brasil". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 9ª ed., pp.44-45, 2015.

MISSE, M. "O inquérito policial no Brasil: resultados gerais de uma pesquisa". *Dilemas-Revista de Estudos de Conflito e Controle Social*, v. 3, n. 7, p. 35-50, 2010.

MINGARDI, G. *Tiras, gansos e trutas*. São Paulo, Scritta, 1992.

_____. *O Estado e o crime organizado*. São Paulo, Instituto Brasileiro de Ciências Criminais, 1998.

MIRANDA, A. P. M.; PITA, M. V. "Rotinas burocráticas e linguagens do estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires". *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, v. 19, n. 40, p. 59-81, out. 2011

MUNIZ, J. de O.; DIAS, C. N. "Domínios armados e seus governos criminais-uma abordagem não fantasmagórica do 'crime organizado'". *Estudos Avançados*, v. 36, p. 131-152, 2022.

PACHECO, D. "De olhos bem fechados: racismo e discriminação no Brasil". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 14ª ed., pp. 108-111, 2020.

_____. "Direitos trancados no armário: LGBTFobia e racismo no Brasil". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 15ª ed., pp. 79-84, 2021.

_____. "Lutas por reconhecimento e os indicadores de racismo e lgbtfobia no Brasil em 2021". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 16ed., pp. 130-138, 2022

PAIVA, L. F. S. "'Aqui não tem gangue, tem facção': as transformações sociais do crime em Fortaleza". *Caderno CRH*, [S. l.], v. 32, n. 85, p. 165–184, 2019. DOI: 10.9771/ccrh.v32i85.26375. Disponível em: https://periodicos.ufba.br/index.php/crh/article/view/26375. Acesso em: 12 ago. 2022.

PAVEZ, T.; LIMA, R. S. de.; GONÇALVES, R. da R.; TOLEDO, D. G. C. de; CARDOSO, S. A. "Redes sociais e segurança pública: características e reflexões à luz do processo preparatório para a 1ª Conseg". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, Ano 5, ed. 9, São Paulo, 2011.

PEREIRA, C.; BUENO, S.; BOHNHENBERGER, M.; SOBRAL, I. "Feminicídios no Brasil". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 13ª ed., pp. 110 -113, 2019.

PINHEIRO, M. "Combate à violência de gênero e proteção dos direitos das mulheres". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 10ª ed., pp.38-39, 2016.

PLATAFORMA JUSTA. "Há uma porta de saída para o sistema prisional?" *Anuário Brasileiro de Segurança Pública.* 16ª ed., pp.4-7, 2022.

PRADAL, F. *Política e segurança pública no Brasil:* uma problematização da perspectiva especialista liberal. Mestrado em direito. PUC-RJ, Rio de Janeiro, 2013.

RAMOS, S. "Respostas brasileiras à violência no campo da segurança pública - os movimentos sociais e as organizações não-governamentais". Tese de doutorado em Saúde Pública. FIOCRUZ, 2007.

REIS, G. P. dos. "O Instituto Brasileiro de Segurança Pública e o desafio da escolha do paradigma para alta performance na observação científica da criminalidade". *Revista do Instituto Brasileiro de Segurança Pública*. 1, 1: 24-54, 2018. Disponível em http://ibsp.org.br/ibsp/revista/index.php/RIBSP/article/view/7, acesso em 09/08/2021.

RIBEIRO, L.; SILVA, K. "Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura". *Cadernos de Segurança Pública*, v. 2, n. 1, p. 14-27, 2010.

RIBEIRO, L. M. L. "Nem tudo que reluz é ouro: uma análise da qualidade dos dados do SINESPJ". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 6ª ed., pp. 96 a 113 2012.

_____; MONTANDON, A. M. A. "Reformar a polícia ou reformar o seu discurso? Uma análise da chegada da filosofia de policiamento comunitário a uma organização policial militar brasileira". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 9, n. 1, 2015.

RODRIGUES, C. R. G.; SANTOS, J. V. T. dos. "Ensino policial e segurança cidadã: as experiências brasileiras e o caso da PM do Rio Grande do Sul". *Revista Brasileira de Segurança Pública*, v. 16, n. 1, p. 51-67, 2022.

ROSA, C. T. "A Perícia nos casos de Estupro: compreensão, desafios e perspectivas". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 11ª ed., pp 44-45, 2017.

SALLA, F.; TEIXEIRA, A. "O crime organizado entre a criminologia e a sociologia: Limites interpretativos, possibilidades heurísticas". *Tempo Social*, *32*(3), 147-171, 2020. https://doi.org/10.11606/0103-2070.ts.2020.169687

SANTIAGO, N. E. A.; BRAGA, I. F.; MAMEDE, J. M. B. Programa Tempo de Justiça. *Revista da Faculdade Mineira de Direito*, v. 24, n. 47, p. 530-546, 2021.

SAPORI, L. F. *Segurança pública no Brasil:* desafios e perspectivas. Rio de Janeiro: Ed. FGV, 2007.

SILVA, J. da. "Representação e ação dos operadores do sistema penal no Rio de Janeiro". *Tempo Social* [online]. 1997, v. 9, n. 1 [Acessado 12 Agosto 2022], pp. 95-114. Disponível em: <https://doi.org/10.1590/S0103-20701997000100006>. Epub 14 Jun 2012. ISSN 1809-4554. https://doi.org/10.1590/S0103-20701997000100006.

SOARES, L. E. *Meu casaco de general:* 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro. Companhias das Letras, 2000.

_____. "PEC-51: revolução na arquitetura institucional da segurança pública". 2012. Disponível em: https://www.luizeduardosoares.com/pec-51-revolucao-na-arquitetura-institucional-da-seguranca-publica/ . Acesso: 12 agosto 2022.

SOUZA, E. R. de; MINAYO, M. C. de S. "Sob Fogo Cruzado I: vitimização de policiais militares e civis brasileiros". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, 7ª ed., 2013, pp. 110-117.

SOUZA, E. L. de; OLIVEIRA, M. R. de. "Desconstruindo mitos: uma leitura de uma morte anunciada". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. 11ª ed., pp. 26-27, 2017.

SOUZA, R. *Quem comanda a segurança pública no Brasil?* Editora Letramento, 2015.

TADDEO, L., PINHEIRO, C., VASCONCELOS, R., HANSEN, C., LIMA, F., SOBRINHO F.; TADDEO, R. (2018, August). "Tempo de Justiça: um relato da experiência da implantação e uso de Bussines Intelligence em organizações públicas". In *Anais da IV Escola Regional de Informática do Piauí* (pp. 1-6). SBC.

UNICEF; COMITÊ Cearense pela Prevenção de Homicídios na Adolescência. Trajetórias Interrompidas. Homicídios na Adolescência em Fortaleza e em seis municípios do Ceará, 2017. Disponível em: https://www.al.ce.gov.br/index.php/noticias/agencia-assembleia/banco-de-imagens/view-photo/1/309. Acesso em: 11 agosto 2022.

VARGAS, J. D. "Análise comparada do fluxo do sistema de justiça para o crime de estupro". *Dados*, v. 4, n. se, p. 0-0, 2008.

VASCONCELOS, F. T. R. Esboço de uma sociologia política das ciências sociais contemporâneas (1968-2010): a formação do campo da segurança pública e o debate criminológico no Brasil. Tese em Sociologia, FFLCH-USP, 2014.

_____. "As ciências sociais brasileiras e a formação do 'campo da segurança pública'. *Revista Brasileira de Sociologia*, v. 5, p. 33-58, 2017.

_____. "Intelectuais e política nos estudos sobre 'violência urbana' e controle do crime no Brasil: engajamentos, narrativas de fundação e divisões disciplinares". In: ADORNO, S; LIMA, R. S. de. (Org.). *Violência, polícia, justiça e punição:* desafios à segurança cidadã. 1ed.São Paulo: Alameda, 2019, v., p. 7-475.

VIEGAS, R. "Pesquisa do DataSenado com as DEAMs mostra em números a realidade do enfrentamento à violência contra as mulheres no Brasil". *Anuário Brasileiro de Segurança Pública.* 11ª ed., pp. 82-83, 2017.

Notas

1. Meus agradecimentos à Renato Sérgio de Lima, David Marques e Juliana Martins pelo apoio e troca de conhecimentos durante a elaboração e revisão do texto.

2. Para um panorama desta área de saber, cf. Revista Brasileira de Informação Bibliográfica em Ciências Sociais, n.84, de 2017, disponível em https://bibanpocs.emnuvens.com.br/revista/issue/view/92

3. Com formação em psicologia e filosofia, Cerqueira foi comandante da PM do Rio de Janeiro nos dois mandatos do governador Leonel Brizola (1983-87; 1991-1995) e vice-presidente do Instituto Carioca de Criminologia. Foi pioneiro na inclusão do tema do negro na segurança pública e na introdução do policiamento comunitário no país (CERQUEIRA, 2010; LEAL et al, 2010; RIBEIRO; MONTANDON, 2015).

4. Os cientistas sociais têm se dividido em múltiplas frentes: alianças setoriais junto a policiais na implementação de novos conteúdos no ensino policial e novas maneiras de implementar políticas públicas; adoção de pesquisas como instrumento de *agenda-setting*; e reforço à formação do cientista social como *policy maker* ou na criação de novas categorias profissionais (bacharel em segurança pública), capazes de cumprir este papel (VASCONCELOS, 2014; 2017; 2019). Para uma análise crítica, cf. LOPES, 2009; PRADAL, 2013; CARVALHO, 2014).

5. Para análises sobre as controvérsias universitárias, cf. VASCONCELOS, 2014; 2019; LOPES, 2009; PRADAL, 2013; MARQUES, 2017. Já sobre controvérsias com as polícias, cf. LIMA et al, 2022.

6. Em si mesma, a incidência do FBSP na imprensa e redes sociais, no legislativo e no judiciário, poderia originar um trabalho específico de sistematização. No mesmo sentido, um estudo comparativo das experiências de outros países na construção de organizações de pesquisa que coordenam as relações entre universidades, movimentos sociais, governos e profissionais da segurança pública.

7.

8. Cf. https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/ceara-pacifico/

9. Iniciativa de articulação entre redes centros de pesquisa ligados ao Ministério de Ciência e Tecnologia. Cf. http://inct.cnpq.br/.

10. https://casoteca.forumseguranca.org.br/

11. A ideia de "gerencialismo gauche" é um enfoque utilizado por alguns intérpretes na tentativa de crítica à atuação de cientistas sociais na segurança pública. Cf. CARVALHO, 2014.

12. À época ainda se consolidava no interior do campo acadêmico e no FBSP as discussões sobre os efeitos da atuação das facções criminais, no caso o PCC, na redução das mortes violentas, a tese da "Pax Monopolista" (BIDERMAN et al, 2019).

13. Cf. http://www.revistahcsm.coc.fiocruz.br/manifesto-de-pesquisadores-contesta-revogacao-do-estatuto-do-desarmamento/

14. Espaço de interlocução fundamental para construir o espaço de referência, diálogo e pontes entre segmentos distintos que se relacionam com a política de segurança pública. No ano de 2022 se realiza o 16º Encontro. Cf. https://encontro.forumseguranca.org.br/

15. https://revista.forumseguranca.org.br/index.php/rbsp

16. Em parceria com portal G1. Cf. https://g1.globo.com/monitor-da-violencia/

17. https://fontesegura.forumseguranca.org.br/

18. O Atlas da Violência é uma publicação conjunta do Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada e do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, feita a partir da sistematização e análise dos dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde. A publicação já se consolidou como uma das principais fontes de informação sobre violência no país e traz análises detalhadas sobre como raça, gênero e outros marcadores sociais da diferença são cruciais para a compreensão da desigual distribuição da violência no Brasil. Cf. https://www.ipea.gov.br/atlasviolencia/

19. Inicialmente Anuário de Monitoramento de Instituições e Políticas de Segurança e Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

20. O Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência – IVJ – Violência, que classifica os 304 municípios com mais de 100 mil habitantes em quatro dimensões: violência entre os jovens, frequência à escola e situação de emprego, pobreza no município e desigualdade.

21. 2014 foi o último ano no qual o FBSP utilizou os dados do SINESP/MJ como principal fonte de informação para os CVLI e outros crimes. A partir de então passaram a pedir diretamente às UF, por meio da Lei de Acesso à Informação.

22. Cf. https://portal.tcu.gov.br/imprensa/noticias/tcu-cria-modelo-para-avaliar-a-gestao-e-a-governanca-da-seguranca-publica.htm

23. Cf. https://www.gov.br/mj/pt-br/acesso-a-informacao/perguntas-frequentes/seguranca_publica/sinesp#:~:text=O%20Sistema%20Nacional%20de%20Informa%C3%A7%C3%B5es,sobre%20seguran%C3%A7a%20p%C3%BAblica%2C%20implementado%20em

24. Exemplos de categorias somadas como homicídio doloso pela PM e PC no país: Homicídio doloso, Policiais (Militares e Civis) mortos em serviço, Encontro de cadáver, Lesão Corporal Seguida de Morte, Roubo Seguido de Morte (latrocínio), Resistência com Morte do Opositor – (Auto de Resistência), Homicídio culposo, Encontro de ossada, Homicídio decorrente de acidente de trânsito, Morte suspeita (RIBEIRO, 2012).

25. O conceito de vitimização, de modo amplo e abrangente, refere-se a policiais que sofrem lesões e traumas no exercício da profissão e às consequências que os fatos traumáticos trazem para si, para sua saúde, sua família, seus relacionamentos e o desempenho de sua profissão. Entre estas vitimizações estão mortes, incluindo o suicídio, traumas, lesões por arma de fogo ou arma branca, agressão física, agressão psicológica e tentativas de homicídio (SOUZA; MINAYO, 2013).

26. Cf. https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/opiniao-dos-policiais-brasileiros-sobre-reformas-e-modernizacao-da-seguranca-publica/

27. Cf. https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/as-mulheres-nas-instituicoes-policiais/

28. Cf. https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/pesquisa-de-vitimizacao-e-percepcao-de-risco-entre-os-profissionais-do-sistema-de-seguranca-publica/

29. SILVA JR., Azor Lopes da. (2018a), "'Bandido bom é bandido morto"? Com a palavra os Especialistas em Segurança Pública". IBSP. Disponível em: http://ibsp.org.br/pensamento-socionormativo-da-seguranca-publica/bandido-bom-e-bandido-morto-com-a-palavra-os-especialistas-em-seguranca-publica/, acesso em 09/08/2021. » http://ibsp.org.br/pensamento-socionormativo-da-seguranca-publica/bandido-bom-e-bandido-morto-com-a-palavra-os-especialistas-em-seguranca-publica/

30. https://www.ihu.unisinos.br/categorias/590085-policia-e-principal-responsavel-por-mortes-intencionais-de-criancas-e-adolescentes-em-sp

31. Criado em 1997 passa, com a nova lei, a centralizar informações de registros e portes e receber informações dos Estados sobre ocorrências com armas

32. "De onde vêm as armas do crime: análise do universo de armas apreendidas em 2011 e 2012 em São Paulo" - publicada pelo Instituto Sou da Paz em 2013 mostra o crescimento da participação de simulacros e armas de pressão substituindo as armas de fogo, especialmente em roubos na cidade de SP. Disponível em http://bit.ly/armasdocrime

33. Cf. https://www.camara.leg.br/noticias/609931-CAMARA-APROVA-REGRAS-PARA-ARMAS-DE-CACADORES,-ATIRADORES-ESPORTIVOS-E-COLECIONADORES

34. Cf. https://soudapaz.org/noticias/nexo-por-que-e-errado-ligar-a-queda-de-homicidios-ao-maior-acesso-a-armas/ e https://piaui.folha.uol.com.br/eleicoes-2022/bolsonaro-no-multiverso-da-loucura

35. https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/ivj-indice-de-vulnerabilidade-juvenil-a-violencia-e-desigualdade-racial-2014/

36. O Índice de Vulnerabilidade Juvenil à Violência e Desigualdade Racial classifica as Unidades da Federação em quatro dimensões: violência entre os jovens, frequência à escola e situação de emprego, pobreza no município, e desigualdade. O cálculo da violência entre os jovens incorpora as diferenças de mortalidade entre jovens brancos e negros no Brasil, o risco relativo. O indicador de risco relativo é expresso pela razão entre a taxa de mortalidade por agressão (homicídios) entre jovens negros e jovens brancos. Ele incorpora também o "risco relativo" para a mortalidade violenta de mulheres jovens, comparando as taxas de mortalidade entre jovens negras e jovens brancas.

37. As edições do Atlas e do Anuário a partir de 2016 passam a trazer estatísticas sobre desigualdade racial na violência e na segurança pública de forma sistemática, e o FBSP passa a organizar Infográficos específicos para o Dia da Consciência Negra, reunindo dados de diferentes publicações demonstrando a desigualdade racial neste campo. Cf. https://forumseguranca.org.br/wp-content/uploads/2017/11/infografico-consciencia-negra-FINAL.pdf.

38. Cf. https://forumseguranca.org.br/publicacoes_posts/escuta-dos-policiais-de-seguranca-publica-do-brasil/

39. "O programa Fazendo Justiça atua para a superação de desafios estruturais do sistema penal e do sistema socioeducativo a partir do reconhecimento do estado de coisas inconstitucional nas prisões brasileiras pelo Supremo Tribunal Federal. Trata-se da continuidade de parceria iniciada em 2019 entre o Conselho Nacional de Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, com importante apoio do Ministério da Justiça e Segurança Pública e outras colaborações envolvendo o setor público, o setor privado e a sociedade civil. O programa compreende um plano nacional com 28 ações para as diferentes fases do ciclo penal e do ciclo socioeducativo, adaptado à realidade de cada unidade da federação com o protagonismo dos atores locais. As ações reúnem as melhores práticas de diferentes gestões do CNJ e se desdobram em apoio técnico, doação de insumos e articulação institucional. O público-alvo do programa inclui beneficiários de nível inicial – Judiciário e atores do sistema de Justiça Criminal – e de nível final – cerca de 800 mil pessoas no sistema prisional e 140 mil adolescentes no sistema socioeducativo, nos meios aberto ou fechado. Por seu caráter abrangente, o programa está alinhado a diversos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas, em especial, o Objetivo 16 – Paz, Justiça e Instituições Eficazes". Cf. https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/11/folder-fazendo-justica.pdf

40. Cf. https://www.jfpe.jus.br/index.php/noticias/leitura-de-noticias?/id=15840

41. Cf. https://www.cnj.jus.br/wp-content/uploads/2021/10/protocolo-18-10-2021-final.pdf

SOBRE OS AUTORES

Allan Ribeiro

Mestre em Sociologia e especialista em pesquisa e análise de dados. Trabalhou, entre 2016 e 2019, na Secretaria de Segurança Pública do Distrito Federal, onde foi gerente e coordenador de monitoramento e avaliação de políticas públicas. Desde 2019 trabalha no Instituto CNA com a avaliação e monitoramento de políticas públicas para o agro e com a agenda de fomento da segurança pública rural, com ações de articulação institucional e estudos e pesquisas.

Ana Paula Mendes de Miranda

Professora do Departamento de Antropologia e dos Programas de Pós-Graduação em Antropologia e em Justiça e Segurança da Universidade Federal Fluminense (UFF); coordenadora dos programas profissionais da área de Antropologia/Arqueologia (Capes); bolsista de produtividade do CNPq; cientista do Nosso Estado (Faperj). Doutora em antropologia (USP) e bacharel e licenciada em ciências sociais (UFF). anapaulamiranda@id.uff.br.

Ana Sofia Schmidt de Oliveira

Facilitadora de justiça restaurativa e processos circulares. Especialista e Mestre em Direito Penal e Criminologia pela FADUSP. Professora e membro do Conselho Consultivo da Associação Palas Athenas. Foi Procuradora do Estado de São Paulo e Coordenadora do Comitê Gestor do Programa Estadual de Solução Adequada de Conflitos de Natureza Disciplinar. Foi também Coordenadora Geral do Serviço de Assistência Judiciária ao Preso, Ouvidora Geral da Procuradoria Geral do Estado, Coordenadora de Análise e Planejamento da Secretaria de Segurança Pública, Membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária do Ministério da Justiça Concentração nas Práticas Meditativas.

Antonio Henrique Graciano Suxberger

Doutor e mestre em direito. Professor titular do Programa de Mestrado e Doutorado em Direito do UniCEUB e dos cursos de especialização da FESMPDFT. Promotor de justiça no DF, foi membro auxiliar da Comissão do Sistema Prisional, Controle Externo da Atividade Policial e Segurança Pública do CNMP (2017-2021). É membro do Conselho Nacional de Política Criminal e Penitenciária (CNPCP – biênio 2021-2023).

Bárbara Caballero

Mestra em economia pela PUC-Rio e bacharel em economia pela UFRJ. Coordenadora do Observatório da Segurança Cidadã do Espírito Santo (OSC/ES), do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN). Foi coordenadora de Estatística do Instituto de Segurança Pública (ISP/RJ), gestora de estatística do RJ junto à Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp/MJSP) e professora de análise criminal em diversos cursos para as forças policiais. Foi professora de estatística do IBMEC-Rio.

Carolina Cutrupi Ferreira

Doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas de São Paulo (EAESP/GV). Mestre em Direito pela Escola de Direito de São Paulo (FGV Direito SP). Graduada em Direito. Advogada.

Caroline Santos

Tecnologista de Informações Geográficas e Estatísticas (IBGE), doutora em Ciências Sociais (UFRRJ), mestre em economia (UFF/ANPEC), graduada em economia (UFF).

Daniel Cruz do Nascimento
Mestrando em segurança pública pela Universidade Vila Velha (UVV) e especialista em ciências criminais pela PUC-MG. Agente da Guarda Municipal de Vila Velha (ES).

Doriam Borges
Coordenador do Laboratório de Análise da Violência (LAV) e Professor Associado do Programa de Pós-Graduação em Ciências Sociais da Universidade do Estado do Rio de Janeiro (PPCIS-UERJ).

Edinilsa Ramos de Souza
Possui graduação em Psicologia pela Universidade Federal de Pernambuco (1977), mestrado em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (1991) e doutorado em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (1995). Atualmente é pesquisadora em Saúde Pública, Classe U, nível III da Fundação Oswaldo Cruz. Orienta mestrado e doutorado no Programa de Pós Graduação em Saúde Pública/ENSP e no Programa de Pós Graduação em Saúde da Mulher, da Criança e do Adolescente/IFF. Tem experiência na área de Saúde Coletiva, com ênfase em Violência e Seu Impacto na Saúde, atuando principalmente nos seguintes temas: morbimortalidade por acidentes e violências, causas externas, avaliação de programas e serviços, atenção à saúde, segurança pública. Bolsista de Produtividade em Pesquisa, do CNPq, nível 1C.

Eduardo Cerqueira Batitucci
Pesquisador da FJP, membro do Núcleo de Estudos em Segurança Pública (Nesp) daquela organização, doutor em sociologia pela UFMG e associado pleno do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Daniely Roberta dos Reis Fleury
Diretora de políticas de Ações Afirmativas na Pró-reitoria de Assuntos Estudantis na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). É também pesquisadora do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP/UFMG) e se dedica ao estudo de temas que relacionam sistema de justiça, criminalidade e direitos humanos. Possui graduação em Direito e mestrado em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).

Francisco Thiago Rocha Vasconcelos
Professor da Universidade Internacional da Integração da Lusofonia Afro-Brasileira (Unilab), no Ceará. Bacharel em Ciências Sociais e Mestre em Sociologia pela Universidade Federal do Ceará (UFC); Doutor em Sociologia pela Universidade de São Paulo (USP). Associado do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. E-mail: fvasconcelos@unilab.edu.br.

Gerard Viader Sauret
É formado em sociologia e antropologia pelas Universidades de Barcelona (UB) e Autônoma de Barcelona (UAB), respectivamente, e mestre em Saúde Coletiva (área de concentração em Epidemiologia) pela Universidade Federal de Pernambuco (UFPE). Entre 2007 e 2014 ocupou o cargo de gerente de análise criminal e estatística na Secretaria de Defesa Social de Pernambuco (GACE/SDS-PE). Também tem sido professor da especialização em Políticas Públicas de Segurança (Facipe). Autor e organizador do livro "Estatísticas pela Vida. A coleta e análise de informações criminais como instrumentos de enfrentamento da violença letal", publicado pela editora Bagaço (2012).

Gustavo Camilo Baptista

Gustavo Camilo Baptista é Psicólogo e Mestre em Educação pela na Universidade de São Paulo (USP), Especialista em Estatística Aplicada pela Universidade do Norte do Paraná (Unopar), Especialista em Psicologia Analítica pela Pontifícia Universidade Católica de Goiás (PUC-GO) e Doutor em Psicologia Clínica pela Universidade de Brasília (UnB). É membro da carreira de Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental do Ministério da Economia e atualmente exerce o cargo de Coordenador Geral de Investimentos, Projetos, Monitoramento e Avaliação da Diretoria de Políticas Públicas e Articulação Institucional da Secretaria Nacional de Políticas sobre Drogas e Gestão de Ativos do Ministério da Justiça e Segurança Pública. Atua também como Psicólogo Clínico em casos de dependência de drogas.

Gustavo Henrique Brasil de Barros

Subtenente da Polícia Militar de Pernambuco, formado em Administração de Empresas (FOCCA) e Direito (FIR), pós-graduado em gestão de pessoas (FADEPE). É analista criminal formado pela SENASP. Ocupada desde 2008 a chefia da Unidade de Coleta e Tratamento de Dados da Gerência de Análise Criminal e Estatística – GACE/SDS. É instrutor conteudista no curso de formação e habilitação de praças na Polícia Militar de Pernambuco na disciplina de análise criminal.

Jacqueline de Oliveira Muniz

Professora do Departamento de Segurança Pública (DSP) e do Programa de Pós-Graduação Justiça e Segurança da Universidade Federal Fluminense (UFF); doutora em ciência política (Iuperj), mestre em antropologia social (Museu Nacional/UFRJ) e bacharel em ciências sociais (UFF).

Jonas Sobral Moreno

Bacharel em Direito pela Universidade Salgado de Oliveira (2006) e graduado no Curso de Formação de Oficiais pela APMP/PE (1998). Atuação na gerência de Análise Criminal e Estatística da Secretaria de Defesa Social de Pernambuco.

Ludmila Ribeiro

Professora associada no Departamento de Sociologia e pesquisadora no Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP), ambos na Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Possui doutorado em Sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro - IUPERJ, mestrado e graduação em Administração Pública pela Fundação João Pinheiro e graduação em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais.

Luis Felipe Zilli

Doutor em Sociologia pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG). Pesquisador da Fundação João Pinheiro (FJP/MG), vinculado ao Núcleo de Estudos em Segurança Pública (NESP). É pesquisador membro do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia de Estudos Comparados em Administração Institucional de Conflitos (INCT/InEAC). Tem experiência em pesquisas nas áreas de Sociologia Urbana, Sociologia da Violência e do Crime, Organizações Policiais e Políticas Públicas de Segurança.

Maria Cecília de Souza Minayo

Possui graduação em Sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1978), graduação em Ciências Sociais - City University of New York (1979), mestrado em Antropologia Social pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (1985) e doutorado em Saúde Pública pela Fundação Oswaldo Cruz (1989). Desde 1996 é editora científica da revista Ciência & Saúde coletiva da Associação Brasileira de Saúde Coletiva e pesquisadora titular da Fundação Oswaldo Cruz. Tem experiência na área de Saúde Pública, com ênfase em Saúde Coletiva, atuando como professora, pesquisadora e orientadora principalmente nos seguintes temas: metodologia de pesquisa social, metodologia da pesquisa social em saúde pública, violência e saúde, causas externas, violência, violência auto infligida, saúde coletiva e saúde e sociedade. Tem vários prêmios por seus méritos na área de saúde dentre eles o de "Medalha de Mérito da Saúde "Oswaldo Cruz" conferido pelo Ministério da Saúde em 2009 ;o Prêmio de Direitos Humanos em 2014 conferido pela Presidência da República; e a menção honrosa de C&T do CNPq . É bolsista 1A de produtividade do CNPq e pesquisadora emérita da FAPERJ e da FIOCRUZ.

Marcelo Durante

Doutor em Ciências Sociais. Professor da UFV desde 2009. Atuou como gestor público na SENASP/MJ (2003/2009) e na SGI/SSPDF (2015/2018). Trabalha em projetos de pesquisa e extensão e tem publicações na área de gestão pública, segurança pública e medo. Atualmente é coordenador da criação do Painel de Monitoramento da Violência Doméstica e Familiar contra a Mulher (parceria com a SNPM) e do Observatório de Saúde e Qualidade de Vida da UFV.

Maxwell Viana

Bacharel em Ciências Sociais pela UFV. Gestor nas Secretarias de Segurança Pública do Distrito Federal e de Tocantins entre 2015 e 2021.

Michel Misse

Sociólogo, formado pela UFRJ (1974), com mestrado (1987) e doutorado (1999) em Sociologia pelo IUPERJ – Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (atual IESP – UERJ). Ingressou como professor na Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ) em 1978. Professor Titular de Sociologia do Instituto de Filosofia e Ciências Sociais, aposentou-se em 2019 mas continua colaborando como professor do quadro permanente do Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia da UFRJ. Em 1999 fundou e coordena desde então o NECVU – Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana da UFRJ. Autor de "Crime e Violência no Brasil Contemporâneo" (Editora Lumen Juris, 2006; 2011 e edição mexicana em 2018) e de outros livros e artigos científicos publicados no Brasil e no exterior. É Membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública desde a sua fundação.

Natália Caruso Theodoro Ribeiro

Doutoranda em Ciências Humanas e Sociais pela Universidade Federal do ABC (UFABC) e mestre em Ciência Política pela Universidade de Brasília (UnB). Graduada em Ciências Sociais pela Pontifícia Universidade Católica de São Paulo (PUC-SP). Foi Assessora Técnica no Departamento Penitenciário Nacional, onde atuou na coleta e análise de dados do Levantamento Nacional de Informações Penitenciárias (Infopen), de junho de 2014. Atualmente é Especialista em Dados no programa Fazendo Justiça, uma parceria entre o Conselho Nacional de Justiça e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento.

Nivio Caixeta do Nascimento

Doutor em Antropologia pela Universidade de Brasília com experiência em estudos e ações no campo da segurança pública. Trabalhou no Centro de Estudos sobre Segurança e Cidadania (CESeC) no Rio de Janeiro e para a Altus Aliança Global, na Holanda. Desde 2008 é oficial de programa do Escritório das Nações Unidas sobre Drogas e Crime (UNODC) no Brasil.

Pablo Lira

Doutor em geografia, mestre em arquitetura e urbanismo; diretor de integração do Instituto Jones dos Santos Neves (IJSN), professor da Universidade Vila Velha (UVV), coordenador do Núcleo Vitória da rede nacional do Observatório das Metrópoles, membro do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP), colunista do jornal A Gazeta; autor de vários artigos e livros, como Geografia do crime e arquitetura do medo e Vitória: transformações na ordem urbana.

Renato Sérgio de Lima

Professor do Departamento de Gestão Pública da FGV EAESP. Diretor Presidente do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Foi Secretário Adjunto da Associação Nacional de Pós Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS) - 2019-2020. Possui graduação em Ciências Sociais (1995), mestrado (2000) e doutorado em Sociologia (2005) pela Universidade de São Paulo. Também possui Pós-Doutorado no Instituto de Economia da UNICAMP (2010). Visiting Scholar no Centro de Estudos Latino Americanos da Universidade de Cambridge, na Inglaterra (2017-2018).

Rosane Oliveira

Gerente das Pesquisas de Informações Básicas Municipais e Estaduais (IBGE) mestre em Antropologia (UFF), bacharel em Ciências Sociais (UFF).

Samira Bueno

Doutora em Administração Pública e Governo pela Escola de Administração de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (FGV-EAESP). Mestre em Administração Pública pela mesma universidade e graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo. É diretora-executiva da ONG Fórum Brasileiro de Segurança Pública, onde atua desde 2008. Pesquisadora colaboradora do Centro de Estudos em Administração Pública e Governo (CEAPG) e do Núcleo de Estudos em Organizações e Pessoas (NEOP), ambos da FGV/EAESP.

Thandara Santos

Mestranda em Sociologia pela Universidade de Brasília (UnB), graduada em Ciências Sociais pela Universidade de São Paulo (USP) e especialista em Women's and Gender Studies pela University of Hull. É pesquisadora do Laboratório de Gestão de Políticas Penas, da UnB, e membro do Conselho de Administração do Fórum Brasileiro de Segurança Pública. Foi Chefe da Assessoria de Informações Estratégicas do Departamento Penitenciário Nacional e consultora contratada pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD/ONU) para análise de dado do Sistema Penitenciário Nacional. Atualmente é Assessora Técnica na Defensoria Pública do Estado de São Paulo.

Túlio Barbosa

Bacharel em Ciências Sociais pela UFV/MG, atuou como professor no PIBID e na coordenação de avaliação de cursos de graduação da UFV/MG. Também atuou como pesquisador na Secretaria de Segurança do Distrito Federal, realizando estudos sobre a violência escolar e violência contra mulheres, tendo colaborado na construção da cartilha de prevenção e enfrentamento à violência contra meninas e mulheres para profissionais da educação, junto com a Secretaria de Educação do DF e a ONU Mulheres.

Túlio Kahn

Sociólogo e doutor em ciência política pela USP, com diversos livros e artigos dedicados aos temas de segurança e criminalidade. É consultor da Fundação Espaço Democrático e ex diretor do DECAASP/MJ, ex-coordenador da CAP/SSP e ex-pesquisador e secretário executivo do Ilanud. Foi pesquisador visitante das Universidades da Califórnia (San Diego) e do Centro de Estudos Brasileiros de Oxford. É consultor de projetos de segurança em diversas organizações nacionais e internacionais, como UNICRI, OMS, PNUD e BID. Fez parte de diversos conselhos no governo e na sociedade civil, como o Conselho Estadual de Segurança Pública de São Paulo, IPT e Instituto Sou da Paz. Membro fundador do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.

Valéria Cristina Oliveira

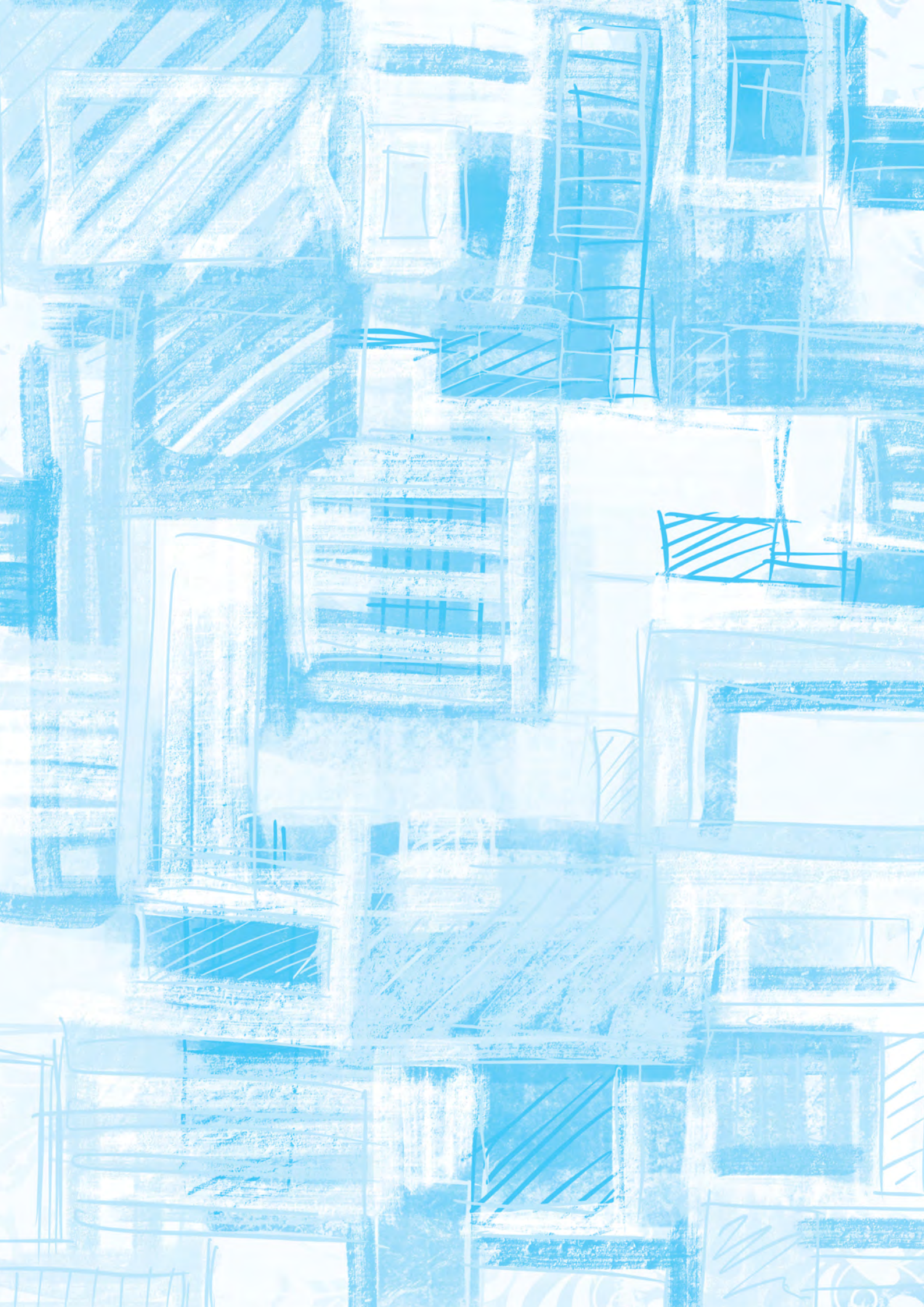
Doutora em Sociologia, professora adjunta do Departamento de Ciências Aplicadas à Educação da Universidade Federal de Minas Gerais (DECAE/UFMG), pesquisadora do Núcleo de Pesquisa em Desigualdades Escolares (NUPEDE) e do Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública (CRISP).

Vânia Pacheco

Gerente de Estudos e Pesquisas Sociais (IBGE), especialista em Gestão de Projetos (FGV-RJ), graduada em Administração de Empresas (UGF).

Vasco Furtado

Coordenador do Núcleo de Ciência de Dados e Inteligência Artificial da Universidade de Fortaleza onde leciona há mais de 30 anos. Com doutorado (1997) na Universidade de Aix-Marseille III, França e pós-doutorado (2007) no Laboratório de Sistemas de Conhecimento em Stanford, CA, EUA, Furtado já escreveu mais de 150 artigos científicos em computação com ênfase em Inteligência Artificial, tendo aplicado suas pesquisas na área de Segurança Pública, Justiça e Cidades Inteligentes. Além da experiência acadêmica tem experiência no setor público onde é analista de negócios da Empresa de Tecnologia da Informação do Estado do Ceará. Atuou como Diretor de Tecnologia da Secretaria de Segurança Pública do Estado do Ceará (1997-2004) e, mais recentemente (2013-2016), como vice-presidente e depois presidente da Fundação de Ciência, Tecnologia e Inovação de Fortaleza (CITINOVA). Foi secretário adjunto de planejamento, orçamento e gestão da Prefeitura de Fortaleza (2017-2018). É cientista-chefe do Tribunal de Justiça e do Ministério Público do Estado do Ceará. Bolsista de Desenvolvimento Tecnológico do CNPQ.



ESTATÍSTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA:

produção e uso de dados criminais no Brasil

FÓRUM BRASILEIRO DE
SEGURANÇA PÚBLICA