



**Biblioteca Digital da Câmara dos Deputados**

Centro de Documentação e Informação

Coordenação de Biblioteca

**<http://bd.camara.gov.br>**

"Dissemina os documentos digitais de interesse da atividade legislativa e da sociedade."



Câmara dos  
Deputados

ação parlamentar

# SEGURANÇA PÚBLICA É DEMOCRACIA



Comissão de Segurança Pública  
e Combate ao Crime Organizado

Brasília | 2011

Mesa da Câmara dos Deputados  
54ª Legislatura – 1ª Sessão Legislativa  
2011-2015

---

**Presidente**

Marco Maia

**1ª Vice-Presidente**

Rose de Freitas

**2º Vice-Presidente**

Eduardo da Fonte

**1º Secretário**

Eduardo Gomes

**2º Secretário**

Jorge Tadeu Mudalen

**3º Secretário**

Inocência Oliveira

**4º Secretário**

Júlio Delgado

**Suplentes de Secretário**

---

**1º Suplente**

Geraldo Resende

**2º Suplente**

Manato

**3º Suplente**

Carlos Eduardo Cadoca

**4º Suplente**

Sérgio Moraes

**Diretor-Geral**

Rogério Ventura Teixeira

**Secretário-Geral da Mesa**

Sérgio Sampaio Contreiras de Almeida

---



**Câmara dos  
Deputados**

**Comissão de Segurança Pública e  
Combate ao Crime Organizado**

# **Segurança Pública e Democracia**

Seminário “Segurança pública e democracia nos 20 anos da Constituição de 1988”, realizado nos dias 26 e 27 de novembro de 2008.

Centro de Documentação e Informação  
Edições Câmara  
Brasília | 2011

# CÂMARA DOS DEPUTADOS

## DIRETORIA LEGISLATIVA

*Diretor Afrísio Vieira Lima Filho*

## CENTRO DE DOCUMENTAÇÃO E INFORMAÇÃO

*Diretor Adolfo C. A. R. Furtado*

## COORDENAÇÃO EDIÇÕES CÂMARA

*Diretora Maria Clara Bicudo Cesar*

## DEPARTAMENTO DE COMISSÕES

*Diretor Luiz Antônio Souza da Eira*

## DEPARTAMENTO DE TAQUIGRAFIA, REVISÃO E REDAÇÃO

*Diretor José Oliveira Anuniação*

**Projeto gráfico** Racrow

**Diagramação** Renata Homem

**Capa** Renata Homem

**Câmara dos Deputados**

**Centro de Documentação e Informação – Cedi**

**Coordenação Edições Câmara – Coedi**

**Anexo II – Praça dos Três Poderes**

**Brasília (DF) – CEP 70160-900**

**Telefone: (61) 3216-5809; fax: (61) 3216-5810**

**edicoes.cedi@camara.gov.br**

SÉRIE

Ação parlamentar

n. 441

Dados Internacionais de Catalogação-na-publicação (CIP)

Coordenação de Biblioteca. Seção de Catalogação.

---

Segurança pública e democracia. – Brasília : Câmara dos Deputados, Edições Câmara, 2011.  
135 p. – (Série ação parlamentar ; n. 441)

Ao alto do título: Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado.  
Seminário "Segurança pública e democracia nos 20 anos da Constituição de 1988",  
realizado nos dias 26 e 27 de novembro de 2008.  
ISBN 978-85-736-5841-5

1. Segurança pública, congresso, Brasil. I. Série.

CDU 351.78(81)

---

ISBN 978-85-736-5840-8 (brochura)

ISBN 978-85-736-5841-5 (e-book)

# Sumário

Membros da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado .....	5
Equipe técnica da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado .....	8
Apresentação .....	9
Conhecimento, segredo e opacidade: disputas políticas em torno das informações criminais no Brasil <i>Renato Sérgio de Lima</i> .....	11
Implantação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça criminal: resultados e perspectivas <i>Marcelo Durante</i> .....	27
A produção de dados e informações em segurança pública e Justiça criminal e o papel das instituições de pesquisa <i>Eduardo Cerqueira Batitucci</i> .....	55
As estatísticas e as lógicas de funcionamento do campo de segurança pública no Brasil: alguns breves comentários <i>Arthur Trindade</i> .....	79
A importância da perícia e a necessidade de aparelhar a polícia <i>Guaracy Mingardi</i> .....	87
Instituições coercitivas armadas, falta de Estado de Direito e semidemocracia brasileira <i>Jorge Zaverucha</i> .....	93

Segurança pública como um direito – a promessa não cumprida das políticas públicas	
<i>Paula Miraglia</i> .....	117
Encerramento.....	127

## Membros da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado – 2008

Mesa da Comissão		
Presidente	Raul Jungmann	PPS (PE)
1ª Vice-Presidente	Marina Maggessi	PPS (RJ)
2º Vice-Presidente	Pinto Itamaraty	PSDB (MA)
3º Vice-Presidente	Marcelo Melo	PMDB (GO)

Composição da Comissão		
Bloco PMDB, PT, PP, PR, PTB, PSC, PTC, PTdoB		
Titulares		
Antonio Carlos Biscaia		PT (RJ)
Arnaldo Faria de Sá		PTB (SP)
Fernando Melo		PT (AC)
Jair Bolsonaro		PP (RJ)
Laerte Bessa		PMDB (DF)
Lincoln Portela		PR (MG)
Marcelo Melo		PMDB (GO)
Mauro Lopes		PMDB (MG)
Paulo Pimenta		PT (RS)
(Dep. do Bloco PSDB/DEM/PPS ocupa a vaga)		
Suplentes		
Cristiano Matheus		PMDB (AL)
Fátima Pelaes		PMDB (AP)
Geraldo Pudim		PMDB (RJ)
Hugo Leal (vaga do Bloco PSDB/DEM/PPS)		PSC (RJ)
Iriny Lopes		PT (ES)
José Eduardo Cardozo		PT (SP)
José Genoíno		PT (SP)

<b>Marcelo Itagiba</b>	<b>PMDB (RJ)</b>
<b>Neilton Mulim</b>	<b>PR (RJ)</b>
<b>Neucimar Fraga</b>	<b>PR (ES)</b>
<b>(Dep. do Bloco PSB/PDT/PCdoB/PMN/PAN ocupa a vaga)</b>	
<b>Bloco PSDB, DEM, PPS</b>	
<b>Titulares</b>	
<b>Abelardo Lupion</b>	<b>DEM (PR)</b>
<b>Alexandre Silveira (vaga do Bloco PMDB/PT/PP/PR/PTB/PSC/PTC/PTdoB)</b>	<b>PPS (MG)</b>
<b>Edmar Moreira</b>	<b>DEM (MG)</b>
<b>João Campos</b>	<b>PSDB (GO)</b>
<b>Marina Maggessi (vaga do PV)</b>	<b>PPS (RJ)</b>
<b>Pinto Itamaraty</b>	<b>PSDB (MA)</b>
<b>Raul Jungmann</b>	<b>PPS (PE)</b>
<b>Suplentes</b>	
<b>Carlos Sampaio</b>	<b>PSDB (SP)</b>
<b>Guilherme Campos</b>	<b>DEM (SP)</b>
<b>Jorginho Maluly</b>	<b>DEM (SP)</b>
<b>William Woo</b>	<b>PSDB (SP)</b>
<b>(Dep. do Bloco PMDB/PT/PP/PR/PTB/PSC/PTC/PTdoB ocupa a vaga)</b>	
<b>Bloco PSB, PDT, PCdoB, PMN, PAN</b>	
<b>Titulares</b>	
<b>Francisco Tenorio</b>	<b>PMN (AL)</b>
<b>Givaldo Carimbão</b>	<b>PSB (AL)</b>
<b>Suplentes</b>	
<b>Ademir Camilo</b>	<b>PDT (MG)</b>
<b>Enio Bacci</b>	<b>PDT (RS)</b>
<b>Gonzaga Patriota (vaga do Bloco PMDB/PT/PP/PR/PTB/PSC/PTC/PTdoB)</b>	<b>PSB (PE)</b>

<b>PV</b>	
<b>Titulares</b>	
<b>(Dep. do Bloco PSDB/DEM/PPS ocupa a vaga)</b>	
<b>Suplentes</b>	
<b>(Dep. do PSOL ocupa a vaga)</b>	
<b>PSOL</b>	
<b>Suplentes</b>	
<b>Luciana Genro (vaga do PV)</b>	<b>PSOL (RS)</b>

## Equipe técnica da Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado

**Secretária da Comissão**

**Kátia da Consolação dos Santos Viana**

**1º Secretário Substituto**

**Ricardo Menezes Perpétuo**

**2ª Secretária Substituta**

**Ana Maria Ramos Cavanlanti**

### Quadro efetivo

**Carolina Padilha Santos**

**João Marcos Ferreira Cantarino**

**Maria de Fátima Vieira Ornelas**

**Marta Lúcia de Queirós de Freitas**

**Raimunda Nunes de Oliveira**

**Virgínia Sousa de Alencar**

### Pró-Adolescente

**Leandro Junio Alves de Assis**

**Willian Vidal Carvalho Costa**

### Cargos de Natureza Especial

**Ana Maria Ribeiro Portes**

**Claudionor Carneiro Moita**

**Hylde de Meira Lima Cavalcanti**

**Marcelo Balaban**

**Renata Tavares das Neves**

## Apresentação

**N**uma iniciativa do deputado Raul Jungmann (PPS/PE), a Comissão de Segurança Pública e Combate ao Crime Organizado realizou, nos dias 26 e 27 de novembro de 2008, o seminário Segurança Pública e Democracia nos 20 Anos da Constituição de 1988.

A Carta Política brasileira, que no dia 5 de outubro de 2008 completou 20 anos, consagrou a segurança como um dos valores fundamentais do Estado Democrático, além de incluí-la entre os direitos fundamentais do cidadão. Contudo, ultrapassadas duas décadas, e apesar de inegáveis conquistas em áreas distintas, a garantia da segurança permanece uma promessa a ser cumprida.

De fato, não há como negar a crise por que passa a segurança pública no Brasil. Os motivos, entretanto, não são consensuais: ausência de recursos, desigualdade social, impunidade, corrupção em diferentes níveis do Estado, entre outros. Tais fatores contribuem para o aumento do crime organizado, o tráfico ilícito de entorpecentes, a superlotação das penitenciárias e o contrabando de armas, de tal forma que a sociedade experimenta uma verdadeira conjuntura de insegurança.

Assim, ao tempo em que a data é celebrada, impõe-se também uma reflexão sobre as principais deficiências, os avanços já alcançados, as necessidades de aprimoramento e as questões urgentes. Afinal, a preservação de um direito como a segurança exige soluções estruturais, investimentos crescentes e ações continuadas.

Com esse seminário, a Câmara dos Deputados, por meio da Comissão de Segurança Pública, se propôs a estabelecer um ambiente profícuo de discussão com ênfase nos temas “Segurança Pública e Democracia” e “Informação na Área de Segurança Pública”, abordando a complexidade do assunto com a participação

de especialistas e difusão de suas experiências, além de permitir à sociedade de modo geral maior conhecimento e oportunidade de expressar sua visão no contexto do debate.

Para que todos os cidadãos interessados no tema possam ter acesso às palestras proferidas neste seminário, publicamos a presente separata.

*Raul Jungmann*  
*Presidente da Comissão de Segurança Pública e*  
*Combate ao Crime Organizado*

# Conhecimento, segredo e opacidade: disputas políticas em torno das informações criminais no Brasil<sup>1</sup>

*Renato Sérgio de Lima<sup>2</sup>*

**E**ste texto traz algumas reflexões que venho fazendo ao longo da minha carreira e que tentam delimitar um campo de discussão sobre aquilo que Teresa Caldeira (2000) chama de disjunções da democracia brasileira, ou seja, a consolidação de direitos políticos e a manutenção de situações de desigualdade e violação de direitos sociais, muito motivadas pela forma como o Estado está estruturado para lidar com os conflitos da sociedade. Trato, particularmente, das estatísticas criminais produzidas e utilizadas pelas instituições estatais de justiça criminal e segurança pública responsáveis pelo controle social no Brasil e procuro, ainda que de forma preliminar, associá-las a processos mais amplos de funcionamento do sistema de justiça criminal do país. Analiso alguns dados e documentos produzidos no Ministério da Justiça e, através deles, procuro avaliar como o contar crimes e criminosos foi sendo percebido e incorporado no cotidiano dessas instituições e, mais, como esse procedimento aparentemente apenas técnico traduz o contexto sociopolítico vivido pelo país.

A tese aqui defendida é a de que o processo de redemocratização do Brasil dos anos 1980 e 1990 foi acompanhado de uma série de microprocessos burocráticos e institucionais que, no limite, esvaziaram os conteúdos das informações criminais até

---

1 Um estudo mais detalhado do tema pode ser obtido em LIMA (2005).

2 Coordenador Executivo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública; Chefe da Divisão de Estudos Socioeconômicos da Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – SEADE;

então produzidas e as relegaram ao campo das discussões técnicas e tecnológicas, na medida em que cresceu o volume de dados gerados, mas reduziu-se o escopo e os fenômenos monitorados e, conseqüentemente, aumentou-se o grau de opacidade das instituições de justiça criminal, não obstante a incorporação de discursos de transparência dos dados e de sofisticados sistemas e linguagens de tecnologia da informação<sup>3</sup>.

Como resultado, há um processo em que os fenômenos da desordem, da criminalidade e da violência são absorvidos por lógicas pouco democráticas de resolução de conflitos: temas ligados a justiça e segurança acabam reduzidos a pautas de determinados grupos – em especial os ligados ao universo jurídico e policial –, retroalimentando práticas fragmentadoras da ação do Estado – já observadas por Roberto Kant de Lima em vários de seus estudos (2000). Quando outros grupos e segmentos sociais tentam se aproximar do debate sobre o tema ou são repelidos ou são desqualificados em razão da alegação de um pretensão desconhecimento técnico da linguagem que organiza o funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro.

O problema da justiça e segurança pública é visto como predominantemente afeito ao universo jurídico e policial e cujas soluções devem ser pensadas preferencialmente pelos operadores jurídicos, que teriam a experiência do cotidiano para legitimar seus atos. Isso limita o espaço para o amplo debate republicano de ideias e chama atenção para a semelhança desse processo com aquele identificado por Bendix ao debater a perspectiva weberiana sobre a burocracia, ou seja, quando o dirigente político não consegue ter o controle efetivo da implementação administrativa das decisões legislativas, “a burocracia usurpa o processo de decisão política de acordo com sua ‘tendência fundamental de

---

3 Estatísticas detalhadas sobre características de indivíduos acusados de serem autores de crimes eram produzidas pelo IBGE no âmbito federal até 1984. Desde então, os formulários estatísticos das Unidades da Federação pouco dizem sobre os indivíduos, priorizando as características ecológicas dos crimes. Somente a partir de 2000 é que o MJ retomou o projeto de dispor de dados sobre indivíduos, mas as polícias parecem não estar totalmente preparadas para fornecer as informações solicitadas e, daí, todo um campo de investimentos em tecnologia ganhou forma.

transformar todos os problemas políticos em problemas administrativos” (BENDIX, 1986, p. 338).

Em outras palavras, múltiplas teses são construídas a partir deste processo de redução da segurança aos aspectos técnicos jurídicos a ela associados, mas ao custo de um baixo nível de informação e conhecimento<sup>4</sup>. A pressão por ações efetivas de redução da insegurança é reapropriada no sentido da manutenção desse quadro, na medida em que novos recursos humanos, financeiros e materiais são alocados pelos dirigentes políticos mais em função daquilo que é entendido empiricamente como prioritário do que aquilo que seria fruto de um amplo debate sobre qual controle social é compatível com a democracia brasileira. Ações midiáticas são mobilizadas e os principais problemas do modelo de organização do sistema de justiça criminal e da pouca participação da sociedade deixam de ser considerados urgentes e politicamente pertinentes, como, por exemplo, a inexistência de uma Ouvidoria da Polícia Federal ou a não participação da sociedade no Conselho Gestor do Fundo Nacional de Segurança Pública.

Retornando aos aspectos teóricos, todas essas afirmações nascem de um detalhe que sempre me causou inquietudes, ou seja, não obstante o marco legal existente no Brasil prever que as instituições responsáveis pela ação estatal de pacificação social e mediação de conflitos devam trabalhar dentro de um modelo sistêmico, onde cada uma dessas instituições desempenha papéis e procedimentos específicos e interdependentes, a experiência demonstra que os jogos de poder típicos das organizações burocráticas de um estado patrimonialista, nos termos de Raymundo Faoro (2001), impedem que este sistema opere integralmente enquanto tal: Polícias, Ministério Público, Poder Judiciário e Estabelecimentos Carcerários operam lógicas autônomas e fragmentadoras da ação do Estado, mas, paradoxalmente,

---

4 Ao falar de pouca informação e conhecimento não estou falando de poucos dados, pois nos últimos anos, graças ao advento de ferramentas de geoprocessamento e de novas tecnologias, a produção de estatísticas tem sido incentivada, mesmo que seja como custo marginal da lógica comercial imposta às instituições de justiça pelo debate sobre plataformas, linguagens e características de *software* e *hardware*.

uma dinâmica que em tese seria tributária de segredos absolutos opera, na prática, a partir de um considerável estoque de dados disponíveis e perpassada por discursos que valorizam a existência de tais dados.

Dessa forma, para melhor compreender esse quadro, temos, a meu ver, que pensar os conteúdos e as classificações adotadas para produzir e pensar as estatísticas disponíveis, pois, inspirado em Foucault (1991; 2002), entendo que as estatísticas são parte dos mecanismos e da tecnologia de poder do Estado Moderno, nascido no século XIX em substituição ao modelo familiar de governo, e são utilizadas no processo de controle da população e, no objeto aqui tratado, tendem a serem utilizadas nas disputas internas do sistema de justiça e, por conseguinte, traduziriam lógicas políticas que norteiam o funcionamento desse sistema. Ao se falar de estatísticas, fala-se da possibilidade de taxionomias e das suas interpretações e, também, dos aparelhos (burocracias) ideologicamente informados e que são responsáveis pela determinação de regras administrativas, classificações e critérios de seleção de prioridades de governo.

No limite, a burocracia, nos moldes weberianos<sup>5</sup>, ganha, nesse aspecto, importância central e, nesse particular, os conhecimentos dos funcionários (de quaisquer níveis e cargos) são importantes. Esses conhecimentos são técnicos, já que as nomeações dependem de qualificações comprovadas, e consistem em *know-how* organizacional adquirido pela experiência diária com as minúcias da administração. O conhecimento técnico e organizacional do funcionário é sinal de sua indispensabilidade e, portanto, de seu poder, a menos que ele seja controlado por pessoas que possuam não só autoridade para supervisioná-lo, mas também conhecimento para fazê-lo de maneira efetiva. (BENDIX, 1986, p. 346).

---

5 “Quando o domínio da lei prevalece, as organizações burocráticas são governadas pelos seguintes princípios: os negócios oficiais são conduzidos em bases contínuas, de acordo com regras estipuladas em um órgão administrativo; as responsabilidades e a autoridade de todo funcionário são parte de uma hierarquia de autoridade; os funcionários não são donos dos recursos necessários ao desempenho de suas funções, mas são responsáveis pelo seu uso; os negócios privados e os oficiais são claramente separados; os assuntos oficiais são tratados em documentos escritos (BENDIX, 1986, p. 327-328)”.

Para Weber, uma das formas de evitar o “absolutismo burocrático”, que se caracteriza pela negação da legitimidade política e pelo reforço do discurso administrativo, é garantir a revelação pública de práticas e processos sociais e organizacionais. Entretanto, nota-se, neste processo, a força de um fenômeno crucial para a organização do modelo atual do sistema de justiça criminal: o segredo embutido na arte de governar e distribuir justiça. Não estou falando do “segredo de justiça”, instrumento jurídico utilizado para, segundo os operadores do direito, garantir direitos de privacidade, relações familiares e/ou assegurar a integridade física e emocional de envolvidos em casos específicos atendidos pelas instituições de justiça. Aqui, o segredo analisado é aquele que evita o conhecimento público da administração da Justiça, ou seja, todos os mecanismos que permitem que o funcionamento do Sistema de Justiça seja uma arte para “iniciados” e, portanto, algo que possa ser manipulado pelos jogos de poder existentes.

Em assim sendo, o acesso à informação transforma-se, nas organizações de tal Sistema, em fator estratégico desses jogos de poder. João Almino (1986, p. 98-99), afirma que “o segredo impede um controle mais efetivo por parte da sociedade sobre seus governantes. Ou seja, o segredo constitui uma forma de se evitar o julgamento, *preservando, assim, o lugar do poder*. Ele permite, ademais, que uns poucos possam ser detentores de um “saber”, o dos segredos políticos, com o qual pretendem exercer um poder exclusivo [...] Isso pode ocorrer, na realidade, não apenas na administração, mas também nas profissões, preservando seus agentes do exame de seus atos por parte do público”.

Miriam Moreira Leite (2002, p. 65-66), ao interpretar como Simmel trabalha com o segredo na sociabilidade social, vai reforçar o papel do segredo na manutenção desse lugar do poder. Segundo a autora, “o conhecimento do outro pode não se referir ao outro em si, mas à parte que manifesta aos demais. O conhecimento é o lugar adequado da descrição. Esta não consiste somente em respeitar o segredo do outro, sua vontade de ocultar uma ou outra coisa, mas evitar conhecer o outro o que ele positivamente não nos revele. O que não se oculta se pode

saber e o que não se revela não se deve saber. [...] o segredo modifica a atitude daquele que o guarda e sua relação com os outros. Significa enorme ampliação da vida, porque oferece a possibilidade de ter um segundo mundo, que passa despercebido dos outros”.

Seria esse um mundo perpassado por códigos privados de organização e partilha do poder, onde as instituições que compõem o sistema de justiça criminal do país reificam a tradição patrimonialista de uso privado do espaço e recursos públicos. Em Simmel, este mundo é traduzido como uma oportunidade que o segredo oferece. Para o autor “o segredo oferece, por assim dizer, a possibilidade de que surja um segundo mundo, junto ao mundo patente, e este sofre com força a influência daquele. Uma das características de toda relação entre duas pessoas ou entre dois grupos é o saber ou o não saber [...]; pois ainda que no caso de um não notar a existência do segredo do outro, este modifica a atitude daquele que o guarda e, por conseguinte, de toda a relação” (SIMMEL, 1939, p. 350-351).

Quando o foco desloca-se do eixo das relações sociais para o das relações de poder existentes no interior das instituições de Estado, a falta de transparência facilita o descontrole e o reforço do “absolutismo burocrático”. A política, a administração e a justiça foram perdendo seus segredos na medida em que o indivíduo pôde reservar-se mais, ou seja, a dimensão do privado ganhou contornos mais definidos. Da mesma forma, a vida moderna elaborou e elabora técnicas de garantir o sigilo das relações privadas. A pergunta que podemos fazer é a mesma que Simmel faz deste fenômeno e é aquela sobre a legitimidade do Estado em reproduzir o segredo legitimado na dimensão do privado e, por conseguinte, não publicizar muitos dos seus atos, mesmo sendo ele uma instituição que organiza a vida em Sociedade (SIMMEL, 1939, p. 356-357).

No debate contemporâneo, esta pergunta também ganha destaque. Para Cepik (2001, p. 2), “os segredos governamentais são compatíveis com o princípio de transparência dos atos gover-

namentais somente quando a justificação de sua necessidade pode ser feita, ela própria, em público”. Os segredos (os sigilos) são uma forma de regulação pública dos fluxos de informação, sendo reivindicados em “processos de deliberação intra-governamentais sobre os temas domésticos considerados relevantes para a segurança nacional [...], processos decisórios durante os quais a revelação prematura das divergências de opinião dentro do governo poderia ser danosa para a segurança das operações e para a possibilidade de sucesso de qualquer das metas e planos eventualmente escolhidos. [...] O risco envolvido, do ponto de vista da democracia, é que o recurso ao sigilo impeça a necessária transparência dos atos governamentais, tanto pela impossibilidade de verificação de responsabilidades individuais na história administrativa das decisões, quanto pela restrição pura e simples dos direitos políticos dos cidadãos” (CEPIK, 2001, p. 3-4).

Por analogia e voltando à análise da produção e uso de estatísticas criminais no Brasil, novos elementos são inseridos no debate. Se, até aqui, pensamos que o segredo no uso e na produção de estatísticas criminais era o tom que norteava a ação do Estado e que isso era resultado da permanência de traços autoritários no interior do Sistema de Justiça criminal, agora podemos pensar que mesmo com estes traços nitidamente identificados e avaliados, existe uma dimensão que antes passava despercebida, ou seja, que a democracia está exigindo um novo patamar de tensões nas redes de poder estabelecidas e que o segredo não pode ser anunciado como única estratégia de manutenção de posições.

O recurso ao sigilo e ao segredo era, historicamente, utilizado no Brasil como tática de não transparência dos atos governamentais na área de justiça criminal e segurança pública. Contudo, mudanças legislativas e pressões de grupos sociais organizados retiraram a legitimidade de argumento do sigilo e do segredo quando em foco estão as estatísticas criminais e de atuação policial. Desde então, formalmente, a transparência é tida como o pressuposto estruturador das ações do Estado na área, sendo que,

em muitos Estados, existem legislações que obrigam a publicidade das estatísticas policiais<sup>6</sup>.

Para além do eixo que gira em torno da discussão sobre acessibilidade e confiabilidade dos dados, que pauta muitas das discussões políticas sobre o assunto (como exemplo, ver Manifesto Cesec por uma política de transparência dos dados, em [www.cesec.ucam.edu.br/manifesto.htm](http://www.cesec.ucam.edu.br/manifesto.htm)), a tecnologia permitiu que a produção de estatísticas criminais ganhasse um dinamismo grande e que não mais se pudesse fazer o discurso da falta de dados. Em nome de uma postura técnico-profissional das instituições, ela é assumida como a modernização possível e necessária à melhoria da qualidade das informações produzidas. Marco Cepik (s/ANO), em outro texto sobre o direito à informação produzida pelo Estado, vai lembrar que “[...] a necessidade vital de acumular bases de dados e informações (information-keeping) adquiriu, com o advento da informática e das telecomunicações, uma complexidade e um gigantismo burocrático que parecem tornar impossível aos indivíduos a participação e o controle sobre suas próprias vidas, sem falar no exercício efetivo de quaisquer direitos políticos”.

Acredito que, ao que tudo indica, a quantidade vence o conteúdo e a pressão por transparência transforma a informação de algo secreto, e, por isso mesmo, factível de ser conhecido, em algo opaco, onde todos podem lutar pela manutenção das posições de poder atuais. A produção de dados em si não transforma o objeto

---

6 Em São Paulo, por exemplo, a Lei nº 9.155/1995, regulamentada pela Resolução da Secretaria de Segurança Pública nº 161/2001 determina a publicação de estatísticas trimestrais sobre:

- I – número de ocorrências registradas pelas polícias Militar e Civil, por tipos de delito;
- 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.

do sistema de justiça criminal em algo que possa ser contado e, em razão disso, não transforma crimes e criminosos em variáveis de um sistema de estatísticas criminais (HAGGERTY, 2001).

O problema, por conseguinte, desloca-se da produção para o uso dos dados disponíveis e, neste terreno, parece ocorrer um “fetichismo da tecnologia” – adoção entusiasmada de sistemas de geoprocessamento de ocorrência; disponibilização de processos judiciais na Internet, entre outras iniciativas, sem, contudo, uma avaliação sobre acessibilidade, qualidade, transparência, integridade e utilidade dos dados disponíveis – num movimento que lida com a tecnologia em si mesma e desconsidera processos e conteúdos do fluxo informacional no interior das instituições que, por sua vez, ganha densidade quando da análise das permanências autoritárias e dos ruídos provocados pelas disputas inter e intrainstitucionais.

Ao falar em ruídos, temos que considerar, ainda, um outro conceito que interage com a ocultação e com a falta de transparência e que adquire força analítica ao pensarmos a existência de grandes volumes de informações e dados produzidos pelas instituições do sistema de justiça criminal, mas que são pouco ou nada publicizados e/ou transformados em subsídios de políticas públicas. Trata-se do silêncio, que, no caso em questão, parece ser um dos elos de articulação do saber na manipulação das redes de poder. Teoricamente, Boaventura de Sousa Santos (1995), vai demonstrar que o silêncio não é a falta indiscriminada da linguagem, mas outrossim a autonegação de palavras (conteúdos) específicas em momentos específicos do discurso para que o processo de comunicação possa ser preenchido. O que é silenciado, portanto, é uma expressão positiva do significado. O silêncio seria uma das faces da linguagem, expressado na forma não falada, mas que diz muito sobre a lógica que está por detrás de sua existência.

Pode-se inferir, assim, uma tradução deste processo, ou seja, a não publicização das estatísticas criminais pode comunicar muito do sentido da ação da burocracia das instituições do sistema de justiça criminal: o direito à informação poderia ser considerado como um dos desenvolvimentos centrais da cidadania, capaz

de operar transformações mais ou menos simultâneas nas esferas da liberdade (civil), da participação (política) e da necessidade (social) e, por conseguinte, estaria no contexto dos direitos difusos (CEPIK, s/ANO) e, por conseguinte, estaria apenas recentemente “colonizando” as esferas de administração e gestão da segurança pública e da justiça criminal no Brasil.

No caso da sociedade brasileira, portanto, o silêncio parece articular-se com as tentativas de se evitar transformações mais profundas no modelo sistêmico de justiça existente. Trata-se de um aparente paradoxo que reúne segredo, silêncio, transparência formal e disponibilidade de dados, que, por sua vez, caracteriza, ou, ao menos, dá contornos a um imenso território explicativo no campo das ciências sociais. A questão central parece ser, assim, que “um regime democrático precisa traduzir o princípio moral da transparência em proposições de desenho institucional” (CEPIK, 2001, p. 3). Do contrário, as engrenagens da burocracia tenderiam a anular os “freios e contrapesos” necessários à consolidação da democracia, para utilizar uma antiga frase de Hamilton. Sem isso, um processo de transparência transforma-se em opaco, no qual as demandas sociais são reapropriadas pela visão empírica do que é relevante, tal como já disse acima.

## **Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal: Resultados e Perspectivas**

Isso é, a meu ver, o que está ocorrendo com o Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça criminal, cuja concepção, em 2003, procurou lidar com todas as dimensões que poderiam ser identificadas na fase de planejamento. Sua concepção considerou a heterogeneidade de atores, instituições e informações englobadas pelo Sistema de Estatística e, por isso mesmo, previu a sua implementação de forma gradual e pactuada, na tentativa de dotá-lo de legitimidade e de tentar fazer dele um instrumento concreto de trabalho das polícias e de governos.

Entretanto, ao ser operacionalizado, esse sistema tem encontrado inúmeras dificuldades “administrativas” para ser totalmente implementado. De todos os módulos previstos, apenas aquele sobre dados das polícias civis (dados que historicamente já são coletados) está em funcionamento. Os demais estão aguardando ou acertos tecnológicos ou decisões políticas sobre a contratação dos recursos humanos e materiais necessários à sua realização.

Nesse espírito, foram começados os processos burocráticos necessários à concretização do projeto. Foram realizados diagnósticos sobre os formatos de coleta de dados disponíveis no país e sobre os critérios e classificações adotados – uma nova linguagem classificatória foi discutida, tendo sido estabelecidos critérios de compatibilização das várias categorias criminais utilizadas pelas polícias brasileiras, e um consenso sobre a impertinência de uma classificação única possibilitou a adesão dos atores locais ao projeto.

Todavia, o projeto parece ter caído na mesma armadilha que ele diagnosticou e tentou contornar. Iniciado em 2003, e sob a justificativa do respeito aos ritos administrativos legais, o Sistema Nacional de Estatísticas vem sendo desenvolvido em paralelo à execução da política estabelecida pelo Governo Lula. Mesmo com enormes esforços de alguns técnicos da secretaria e das Unidades da Federação, o Sistema encontra-se mais como uma promessa do que um projeto prioritário do Governo Federal.

Em complemento, os produtores estaduais de dados, por sua vez, viram no projeto uma oportunidade para resolver suas dificuldades intra-institucionais e que reproduzem, numa esfera reduzida, os mesmos desafios do Governo Federal, ou seja, vários foram os depoimentos sobre a importância do projeto para a consolidação de uma cultura de produção e uso de estatísticas, pois quando se fala em estatísticas criminais e/ou, mais especificamente, em estatísticas policiais no Brasil, percebe-se um fator que merece destaque e que parece ter importância central na compreensão do uso que é feito das estatísticas pelas instituições de justiça criminal.

Trata-se da origem da demanda por informações que, conforme demonstra Senra (2000), vai ter impacto direto na sintonia dos tempos da demanda e da oferta de dados, na medida em que podem comportar interpretações diversas do sentido e do papel das estatísticas. Em outras palavras, é possível pensar as estatísticas, no caso, como resultados de demandas externas; como algo que não nasceu, aparentemente, da lógica organizacional das instituições de justiça criminal e, por conseguinte, exige que seja incorporada e legitimada pelas organizações de justiça criminal<sup>7</sup>. Se este fenômeno é verdadeiro, por conseguinte, é possível pensar que muito do que se dispõe hoje em termos de acervo de informações foi construído como atendimento a essas demandas, distanciando e/ou, mesmo, dissociando estatísticas policiais/criminais do planejamento operacional de ações de segurança pública e os funcionários encarregados de produzi-las teriam grande dificuldade em justificá-las e, por conseguinte, conseguirem a adesão das corporações ao projeto de melhoria da qualidade dos dados.

Enfim, em tradução, teríamos aqui um primeiro indício da pertinência das teses defendidas nesse texto, ou seja, de que o projeto foi aceito e anunciado como em sintonia com “as modernas técnicas de gestão”, mas não foi incorporado como elo articulador de políticas de segurança e justiça. O exemplo do sistema nacional de estatística de segurança pública e justiça criminal é, por conseguinte, eloquente em demonstrar que os desafios postos à transformação do quadro institucional atual são consideráveis e que não basta apenas o diagnóstico e planejamento de ações bem intencionadas – e aqui estou fazendo uma autocrítica da minha passagem pela Senasp. O silêncio foi a opção política para contornar a transparência formal.

---

7 Exemplo dessa situação, a Resolução nº 7 da Assembleia Geral do Conselho Nacional de Estatística (criado pelo Decreto nº 1.200, de 17 de novembro de 1936), de 30 de dezembro de 1936, determinava que cabia à Diretoria de Estatística Geral do Ministério da Justiça, entre outras incumbências, a tarefa de gerir as estatísticas dos chamados “Crimes e Contravenções”. Em 17 de julho de 1937, a Resolução nº 53, determinava a criação de órgãos de estatísticas nas instituições policiais. Segundo ela, 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” (DANTAS, 2001, p. 18-19).

Vemos, assim, que a agenda de questões postas ao debate público é muito mais extensa do que apenas cada uma das dimensões tratadas neste texto e, para além do que gostariam alguns burocratas que professam sua fé no corporativismo, o tema da segurança pública carece de um “choque de transparência”, no qual, a exemplo do que ocorre em outras áreas do Estado, como saúde e educação, o controle e, mesmo, as definições de prioridades das políticas desenvolvidas são uma constante e são legitimamente vistos como aliados na melhoria e no aumento da efetividade da política. A falta de transparência ou, agora melhor dizendo, a opacidade dos dados existentes permite a construção de verdades muitas vezes construídas na perspectiva de respostas políticas às pressões eleitorais e/ou sociais. Seja como for, o quadro descrito é, a meu ver, tradução da força da opacidade e da permanência do segredo como peça-chave nas relações de poder existentes.

Para concluir, lembro que praticamente todos os analistas que lidam com o tema justiça e segurança pública tendem a pensá-la a partir das deficiências e/ou virtudes das polícias. Concordo que as polícias são a face mais visível do aparelho de Estado responsável pelo controle social. Entretanto, sem querer minimizar a contribuição dessas para o quadro de insegurança no país, uma menor atenção tem sido dispensada aos demais operadores envolvidos no sistema. Ministério Público, Poder Judiciário e, mesmo, instituições carcerárias ganham menos destaque e, com isso, a lógica do segredo parece possuir muito mais força nessas instituições do que nas polícias. Se, nessas últimas, é possível encontrar dados sobre movimento de crimes, nas demais instituições, as estatísticas disponíveis dizem respeito, na maioria das vezes, apenas ao movimento de feitos, nada indicando sobre quais crimes e criminosos estão sendo objeto de intervenção do Estado. Com isso, as polícias acabam sendo responsabilizadas quase que integralmente pela forma de atuação estatal no controle social, quando são parte de um complexo sistema de processamento de litígios.

Ao defender o “choque de transparência” por certo não estou propondo uma nova tese sobre as “razões da desordem”, para aproveitar uma frase de Wanderley Guilherme dos Santos. O fato é que o presente debate inspira uma nova agenda tanto para o

Estado, em suas várias esferas e poderes, quanto para a sociedade, que possibilite recolocar o problema no seu exato patamar, ou seja, na avaliação da forma como o Estado lida e media conflitos sociais. Meus dados empíricos aqui explicitados disseram respeito a uma das várias dimensões e instâncias de poder e de governo, mas suspeito que falo de um quadro que se reproduz em várias outras esferas. Se assim o é, termino com uma indagação sobre quais mecanismos de controle social são compatíveis com a democracia no Brasil hoje e de que forma podemos evitar que discursos de transparência não sejam vistos como incompatíveis com a ação eficaz dos operadores de segurança e justiça e não se diluam na opacidade de um universo do absolutismo burocrático que impera no nosso sistema de justiça.

Iniciativas como o Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, que compila dados sobre diversas dimensões da segurança pública, ou o Mapa da Violência, tendem a ser instrumentos técnicos e políticos fundamentais e, sem dúvida, são ferramentas que permitem que não acreditemos na máxima de que tudo tem que mudar para ficar, sempre, no mesmo lugar.

Muito obrigado!

## Referências

ADORNO, S. (1996). *A gestão urbana do medo e da insegurança: violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea*. São Paulo: Universidade de São Paulo, Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas. (Tese de livre docência).

ALMINO, João (1986). *O Segredo e a informação. ética e política no espaço público*. Editora Brasiliense. São Paulo.

BENDIX, R. (1986). *Max Weber, um perfil intelectual*. Editora Universidade de Brasília. Brasília.

BRASIL, Ministério da Justiça (2003). *Relatório de gestão da Diretoria de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública*. Brasília. Senasp (relatório interno)

CALDEIRA, Teresa R. P. (2000). *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Bekerley: University of California. (*Ph dissertation on Anthropology* – mimeo).

CEPIK, Marco (2001). Segredos públicos: um dilema para a democracia. *Revista Insight-Inteligência*, n. 14, p. 148-155. ISSN 1517-6940.

CEPIK, Marco (s/ANO). *Direito à informação: situação legal e desafios*. Mimeo. Sem Data.

DESROSIÈRE, Alain (1993). *Discutir o indiscutível*. Tradução de Vera da Silva Telles do original em francês publicado in: *Raison Ptraquiques*. n. 3 – Pouvoir et légitimité. Figures de l'espace public. Paris. Editions de EHESC.

FAORO, Raymundo. (2001). *Os Donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3. ed. (1. Ed. 1957). Editora Globo. São Paulo.

FOUCAULT, Michel (1991). *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. 9 ed. Editora Vozes. Petrópolis.

\_\_\_\_\_ (2002). *As palavras e as coisas*. Martins Fontes. São Paulo.

SADER, E. (org). (1990). *Gramsci: poder, política e partido*. Editora Brasiliense. São Paulo.

HACKING, IAN (1991). *How should we do the history of statistics? In: The Foucault effect: studies in governmentality*. Burchell, Gordon e Miller (orgs). The University of Chicago Press. Chicago: p. 181-196.

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

JARDIM, José Maria. (1999). *Transparência e opacidade do estado no Brasil*: usos e desusos da informação governamental. EDUFF. Rio de Janeiro.

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. Ipea. Rio de Janeiro.

LIMA, RENATO SÉRGIO (2005). *Contando crimes e criminosos em São Paulo*: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000. Tese de Doutorado. Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, da Universidade de São Paulo – USP.

PEIXOTO, B.; LIMA, R.; DURANTE, M. (2004). *Metodologias e criminalidade violenta no Brasil*. São Paulo em Perspectiva, SEADE: 18 (1), p. 13-21.

SANTOS, Boaventura de Sousa. (1995) *Toward a new common sense*: law, science and politics in the paradigmatic transition. Routledge. Nova Iorque.

SENRA, Nelson de Castro (1998). *A Coordenação da estatística nacional*: o equilíbrio entre o desejável e o possível. Tese de Doutorado apresentada na Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e no Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT. Rio de Janeiro.

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

SIMMEL, George. (1939). *El secreto y la sociedad secreta*. In: *Sociologia: estudos sobre las formas de socializacion*. Espanã. Espasa – Calpe, S/A.

# Implantação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal: resultados e perspectivas

*Marcelo Durante*<sup>8</sup>

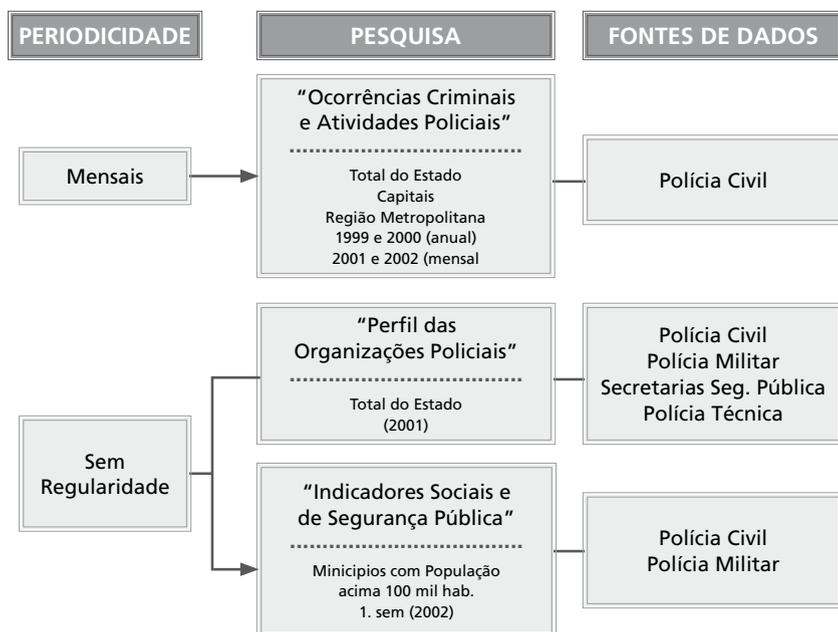
## Breve Histórico

Até 2003, o Ministério da Justiça não possuía um sistema nacional de coleta e análise de dados estatísticos sobre segurança pública e justiça criminal, de acordo com os requisitos fundamentais que caracterizam tal iniciativa. Os esforços empreendidos pelas gestões anteriores foram marcados pela descontinuidade resultante das mudanças constantes dos Ministros da Justiça e dos quadros dirigentes da Senasp. Estas mudanças impossibilitaram a construção e institucionalização de uma política nacional para a área de produção de estatísticas de segurança pública e levaram à criação de uma estrutura artesanal de levantamento de informações, caracterizada pela falta de periodicidade no envio das informações para a Senasp, pela falta de clareza nos conteúdos das estatísticas informadas e pela informalidade no relacionamento entre a Senasp e os Estados. Este processo, que teve início em 2001, produziu um acúmulo de informações não qualificadas remetidas pelos Estados, que, salvo exceções, permaneciam “estocadas” na Senasp, sendo muito pouco utilizadas. O fluxograma abaixo caracteriza

---

8 Equipe Técnica da Senasp. Coordenação Geral de Pesquisa e Análise da Informação.

os processos de coleta de informação que existiram na Senasp, entre 2001 e 2003.



Dentre os problemas identificados neste processo, salientamos:

- Precariedade da Arquitetura da Base de Dados: a base de dados existente era caracteristicamente não crítica e não relacional, dificultando o manuseio dos dados para averiguação da sua qualidade e consistência;
- Baixa rotinização nas Etapas de Gestão da Informação: não existia uma padronização na forma de envio das informações para a Senasp e nos procedimentos adotados pelos técnicos da Senasp em relação às situações identificadas como imprevistas, o que dificultava a existência de uma noção precisa a respeito dos dados registrados;
- Sub-utilização dos Dados Processados: a falta de uma política clara de análise e divulgação de informações fez com que a Senasp funcionasse como um estoque de dados que não eram analisados, ou seja, não existia a preocupação de

gerar informações úteis para o planejamento de políticas de segurança pública; e

- **Falta de Padronização nos Sistemas Estaduais de Classificação de Delitos:** a existência de 27 sistemas estaduais diferentes de classificação de delitos faz com que seja muito difícil criar uma uniformização dos conteúdos informados nos relatórios estatísticos dos Estados. Cada sistema estadual é composto de duas estruturas independentes de codificação das ocorrências policiais correspondentes às polícias Civil e Militar.

Diante da magnitude dos problemas encontrados, a equipe da Senasp inaugurou o primeiro passo de implantação da política de tratamento das informações criminais pautada na confiabilidade, credibilidade e transparência das informações. É importante enfatizar que esta mudança de postura da Senasp foi decisiva para trazer os Estados para o projeto do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça criminal que só foi possível de ser conduzido com a cooperação técnica dos seus integrantes.

## **Descrição do Sistema**

### **Diretrizes da Criação do Sistema**

O projeto para a construção do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça criminal procurou atender as seguintes diretrizes fundamentais:

1. Promover a credibilidade, a integridade e a qualidade das informações oficiais e, com isto, contribuir para reforçar a confiança pública nos órgãos de segurança pública e justiça criminal;
2. Democratizar o acesso às informações institucionais, administrativas e operacionais dos órgãos de segurança pública e justiça criminal, de forma a possibilitar o monitoramento e a participação responsável dos cidadãos;

3. Servir como uma instância de integração entre os órgãos de segurança pública e justiça criminal, e destes com outros atores governamentais e não governamentais e com a sociedade civil, promovendo a gestão do conhecimento (produção, análise e utilização das informações) como condição fundamental para a renovação e modernização continuadas das organizações de segurança pública e justiça criminal;
4. Atuar como um instrumento de gestão para o planejamento, execução e avaliação de políticas de segurança pública nacionais, regionais e locais, de forma a possibilitar o aperfeiçoamento das políticas públicas de segurança e o seu monitoramento responsável e qualificado pelos operadores e dirigentes dos órgãos de segurança pública e justiça criminal;
5. Promover, por meio da difusão da cultura do uso operacional da informação, a melhoria constante dos padrões de eficiência, eficácia e efetividade dos órgãos de segurança pública e justiça criminal, assim como a inovação destes órgãos;
6. Possibilitar a elaboração de diagnósticos qualificados e consistentes buscando promover a excelência no campo das informações e ampliar o universo do debate técnico nas temáticas da segurança pública; e
7. Incorporar outras fontes de informações para além das ocorrências criminais da polícia judiciária (Polícia Civil), incorporando outros produtores de dados que são fundamentais para a compreensão e atuação sobre as dinâmicas sociais da criminalidade e da ordem pública.

A equipe da Senasp estabeleceu um sistema de trabalho que contou com a participação ativa dos operadores dos sistemas estaduais de estatística criminal e de especialistas da área. A arquitetura do sistema foi sendo desenhada em camadas, com base nas consultas efetuadas aos atores acima mencionados, nos diag-

nósticos elaborados pelos técnicos da Senasp e no mapeamento do estágio da produção de informações relativas à área de segurança pública no país. A estruturação do sistema contou, ainda, com o levantamento das experiências internacionais (EUA, Colômbia, Canadá, etc) e com as recomendações técnicas produzidas pela ONU publicadas em 2002 com o título *Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics*. Aliamos aos requisitos técnicos indispensáveis, a necessidade pragmática de incorporar as realidades regionais e locais.

## Arquitetura do Sistema

A arquitetura do sistema traz várias novidades em relação ao modelo anterior de coleta de dados estatísticos existente anteriormente na Senasp:

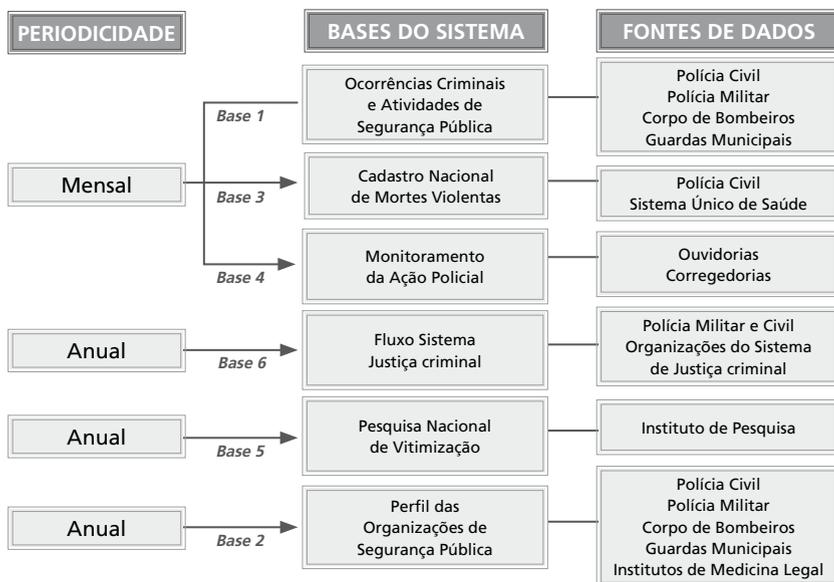
- Constituição de um sistema de informações composto por diversas bases de dados relacionais (Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública, Cadastro Nacional de Mortes Violentas, Fluxo do Sistema de Justiça criminal, Monitoramento da Ação Policial, Pesquisa Nacional de Vitimização e Perfil das Organizações de Segurança Pública);
- Inovação nas fontes de coleta dados: Pela primeira vez coletamos informações das ocorrências notificadas pelas Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e Guardas Municipais, assim como os dados administrativos e operacionais destas instituições e outras instituições como as Ouvidorias e Corregedorias de Polícia, Ministérios Públicos, Institutos de Medicina Legal, Judiciário e Organizações Prisionais;
- Incorporação de bases de dados organizadas pelo Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Centros e Institutos de Pesquisa, etc. É de fundamental importância para o desenho e implementação de políticas públicas de segurança e justiça criminal incorporar informações complementares que retratem aspectos socioeconômicos, de infraestrutura urbana, informações demográficas, etc.;

- Estabelecimento de procedimentos que normatizam a periodicidade da coleta de informações junto às organizações de segurança pública e justiça criminal, estipulando prazos fixos para o envio e retificação dos dados;
- Estabelecimento de procedimentos para o controle da cobertura espacial dos dados estatísticos enviados para a Senasp, a partir da identificação das unidades operacionais das polícias que efetuam os registros criminais e administrativos (delegacias, batalhões, companhias, etc.);
- Ampliação das informações coletadas junto aos órgãos de segurança pública e justiça criminal com a inclusão nos novos formulários, por exemplo, de informações desagregadas relativas à faixa etária, “raça” e gênero das vítimas e ofensores;
- Detalhamento ao nível municipal da agregação de dados estatísticos de segurança pública com o objetivo de incentivar e fornecer subsídios fundamentais para o planejamento e execução de políticas locais de segurança pública e justiça criminal. O modelo anterior previa apenas a coleta de dados relativos à Capital, Estado e Região Metropolitana, sendo que inexistia qualquer controle a respeito dos conteúdos destas unidades espaciais, propiciando distorções e duplicidade na elaboração das taxas e, conseqüentemente, das análises;
- Elaboração de manuais para instruir os operadores quanto ao preenchimento dos novos formulários de coleta de dados elaborados pela Senasp. Estes manuais estão sendo disponibilizados em formato impresso e eletrônico (recurso de consulta aos operadores); e
- Criação de um meio eletrônico (versão WEB dos novos formulários da Senasp) para a coleta e envio de dados estatísticos para a Senasp, passando-se a utilizar a internet como meio de intercâmbio de informações entre os Estados e a Senasp. Considerando as disparidades existentes entre os Estados em relação ao nível de informatização dos órgãos

de segurança pública e justiça criminal, optou-se por construir um instrumento eletrônico versátil, ágil, amigável e de baixíssimo custo capaz de se adequar às 27 realidades de produção e sistematização de informações criminais. Mesmo os órgãos onde a informatização praticamente inexistente poderão utilizar esta ferramenta.

Conforme ilustra a figura abaixo, a equipe da Senasp planejou o Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça criminal estruturado em torno da construção modular de seis bases diferentes de dados: 1) Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública; 2) Perfil das Organizações de Segurança Pública; 3) Cadastro Nacional de Mortes Violentas; 4) Monitoramento da Ação Policial; 5) Pesquisa de Vitimização; e 6) Fluxo do Sistema de Justiça criminal. Estas bases de dados foram estruturadas tendo como parâmetros de formatação a garantia da integração das informações originadas a partir destes diferentes módulos, tanto em relação à temporalidade de coleta quanto em relação à unidade espacial de agregação das informações. Apresentaremos a seguir uma caracterização sintética destas bases de dados.

SISTEMA NACIONAL DE ESTATÍSTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL (2004)



A arquitetura do Sistema foi concebida em módulos de dados independentes, porém relacionais, de maneira a possibilitar a sua implementação de forma gradual, isto é, mediante os recursos e capacidades disponíveis dos parceiros. Tratou-se de considerar as limitações orçamentárias, tecnológicas, técnicas e de recursos humanos, tanto da Senasp quanto dos Estados. Pretendeu-se, junto com a cooperação dos Estados, criar um sistema factível e realista que pudesse ser implantado no presente com as condições já existentes e que reduzisse os impactos provocados pelas mudanças trazidas pelos novos procedimentos, por exemplo, a descontinuidade nos processos de sistematização e remessa de informações à Senasp, nos moldes antigos, e a inviabilização do uso de dados já existentes no acervo atual de dados da Senasp. Em razão da necessidade de garantir a continuidade do processo atualmente em curso de remessa dos formulários antigos de coleta para a Senasp, a implantação do sistema começou pelos seus módulos básicos, os quais dialogam diretamente com o acervo de dados existente anteriormente na Senasp – Ocorrências Criminais e Atividades de Polícia (Polícia Civil) e Perfil das Organizações Policiais.

Em termos bem sucintos, as bases de dados que estruturam o Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça criminal podem ser definidas da seguinte forma:

## **Módulo 1 – Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública**

### ***Unidade de Coleta:***

Estados e municípios (maiores que 100 mil habitantes).

### ***Periodicidade:***

Mensal.

### ***Instrumento:***

Coleta utilizando Infoseg junto às Secretarias Estaduais de Segurança Pública que totalizarão os dados enviados pelas diversas unidades operacionais.

***Instituições Pesquisadas:***

Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Guardas Municipais.

***Informações Coletadas:***

- Incidentes Criminais – Incidentes, Vítimas e Ofensores (sexo, raça e idade);
- Ocorrências Segundo Meio ou Instrumento Empregado; e
- Atividades de Segurança Pública – Chamados atendidos, Incidentes registrados, Incidentes encontrados, Incidentes investigados, Crimes resolvidos, Crimes não resolvidos, Suspeitos detidos, Ofensores declarados e Serviços prestados.
- Situação Atual de Implantação (novembro/2008):
- Polícia Civil: implantado e em funcionamento desde 2003 (exposição da situação da coleta nas tabelas 1 e 2).
- Polícia Militar: implantado e em funcionamento desde 2006 e atualmente temos as informações encaminhadas por 15 Unidades da Federação (AL, AM, AP, BA, DF, ES, GO, MG, MT, PE, PI, RJ, RO, SC e TO).
- Corpo de Bombeiros Militares: No ano de 2008, financiamos a elaboração da metodologia de coleta de dados estatísticos, incluindo a definição das categorias que serão coletadas. O sistema será implantado, inicialmente de forma não informatizada, em 2009. Atualmente, a Senasp está apoiando a criação de um sistema único de registro de eventos para uso pelos Corpos de Bombeiros Militares de todo o Brasil. A partir deste sistema, passaremos a ter um retrato continuamente atualizado das ações executadas pelos CBM.
- Guardas Municipais: A Senasp está em etapa de contratação para criar um sistema único de registro de eventos para ser usado pelas Guardas Municipais de todo o Brasil. Nossa perspectiva é criar este sistema e implantá-lo até 2010.

**TABELA 1**  
**Cobertura\* das Estatísticas Enviadas pelas**  
**Polícias Cíveis (2004 a 2007)**

<b>Unidades da Federação</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Acre	92,30%	97,50%	100,00%	100,00%	100,00%
Alagoas	98,50%	97,80%	97,29%	97,83%	88,75%
Amazonas	67,40%	84,80%	88,62%	70,08%	
Amapá	91,10%	89,80%	95,30%	55,21%	34,38%
Bahia	99,70%	99,40%	98,45%	98,61%	91,16%
Ceará	95,30%	96,50%	95,28%		
Distrito Federal	95,40%	92,90%	100,00%	100,00%	100,00%
Espírito Santo	63,90%	78,70%	98,84%	91,60%	49,46%
Goiás	96,60%	100,00%	100,00%	100,00%	99,58%
Maranhão	86,70%	100,00%	100,00%	100,00%	
Minas Gerais	83,50%	96,30%	93,29%	99,95%	
Mato Grosso do Sul	100,00%	99,90%	100,00%	100,00%	
Mato Grosso	71,10%	91,60%	99,27%	89,30%	90,13%
Pará	89,60%	99,80%	97,89%	98,45%	
Paraíba	97,60%	91,20%	96,63%	81,48%	78,67%
Paraná					
Pernambuco	97,70%	91,60%	94,13%	98,73%	
Piauí	50,20%	99,20%	100,00%	100,00%	
Rio de Janeiro	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%	100,00%
Rio Grande do Norte	65,00%	74,00%	93,51%	91,19%	71,15%
Rio Grande do Sul	100,00%	100,00%	100,00%		
Rondônia	100,00%	95,40%	98,97%	99,10%	94,62%
Roraima	67,50%	96,00%	94,57%	98,46%	86,42%
Santa Catarina	100,00%	91,00%	93,94%	97,78%	98,10%
Sergipe	100,00%	98,60%	91,98%	98,15%	97,07%

São Paulo	99,90%	100,00%	100,00%	100,00%	99,86%
Tocantins	99,90%	98,20%	100,00%	100,00%	100,00%

Fonte: Senasp

\*Cobertura avaliada em função do percentual de delegacias que encaminharam as estatísticas para o sistema.

**TABELA 2**  
**Situação de Envio das Estatísticas Relativas ao**  
**Módulo Ocorrências Registradas e Atividades de**  
**Segurança Pública Segundo Seção do Módulo (2004)**

Unidades da Federação	Ocorrências	Vítimas		Autores/ Infratores		Ocorrências segundo instrumento	Atividades de polícia e outras informações
		Faixa etária	Raça	Faixa etária	Raça		
Acre	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
Alagoas	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Amapá	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Amazonas	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
Bahia	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Ceará	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Distrito Federal	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Espírito Santo	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Goiás	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Maranhão	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Mato Grosso	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Mato Grosso do Sul	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM
Minas Gerais	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
Pará	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM	SIM

Paraíba	SIM						
Paraná	NÃO						
Pernambuco	SIM						
Piauí	SIM						
Rio de Janeiro	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Rio Grande do Norte	SIM						
Rio Grande do Sul	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO
Rondônia	SIM						
Roraima	SIM						
Santa Catarina	SIM	SIM	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
São Paulo	SIM	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	NÃO	SIM
Sergipe	SIM	SIM	NÃO	SIM	NÃO	SIM	SIM
Tocantins	SIM						

Fonte: Senasp

**TABELA 3**  
**Avaliação Comparativa das Informações sobre Homicídios**  
**Coletadas pelo SIM e pelo Sinesp Segundo Unidade da**  
**Federação (2004 e 2005)**

Unidade da Federação	Ano	Dados saúde	Letais intencionais			Razão vítimas por ocorrência
			Número	Diferença	(%)	
Rio Grande do Norte	2005	406	597	-191	-47,0	0,68
Acre	2004	114	145	-41	-36,0	0,74
Bahia	2004	2.261	3.074	-813	-36,0	0,74
Pará	2004	1.519	1.926	-407	-26,8	0,79
Pará	2005	1.926	2.438	-512	-26,6	0,79
Rio Grande do Norte	2004	344	433	-89	-25,9	0,79
Bahia	2005	2.816	3.180	-364	-12,9	0,89

Maranhão	2004	729	815	-86	-11,8	0,89
Tocantins	2005	190	209	-19	-10,0	0,91
Paraíba	2004	675	730	-55	-8,1	0,92
Maranhão	2005	935	998	-63	-6,7	0,94
Sergipe	2004	454	482	-28	-6,2	0,94
Amapá	2004	172	179	-7	-4,1	0,96
Tocantins	2004	196	203	-7	-3,6	0,97
Alagoas	2004	1.035	1.056	-2,1	-2,0	0,98
Acre	2005	123	121	2	1,6	1,02
Mato Grosso	2005	906	885	21	2,3	1,02
Pernambuco	2004	4.174	4.034	140	3,4	1,03
Ceará	2005	1.697	1.637	60	3,5	1,04
Rondônia	2004	563	532	31	5,5	1,06
Sergipe	2005	487	460	27	5,5	1,06
Paraíba	2005	745	696	49	6,6	1,07
Alagoas	2005	1.203	1.123	80	6,7	1,07
Pernambuco	2005	4.329	4.039	290	6,7	1,07
Ceará	2004	1.582	1.456	126	8,0	1,09
Distrito Federal	2004	696	623	73	10,5	1,12
Amazonas	2005	599	534	65	10,9	1,12
Rio de Janeiro	2005	7.084	6.230	854	12,1	1,14
Distrito Federal	2005	657	576	81	12,3	1,14
Rondônia	2005	555	476	79	14,2	1,17
São Paulo	2005	8.732	7.391	1.341	15,4	1,18
Minas Gerais	2005	4.219	3.566	653	15,5	1,18
Mato Grosso do Sul	2004	652	551	101	15,5	1,18
Goiás	2005	1.466	1.218	248	16,9	1,20
Amazonas	2004	526	437	89	16,9	1,20
Espírito Santo	2004	1.619	1.341	278	17,2	1,21

Mato Grosso do Sul	2005	628	519	109	17,4	1,21
São Paulo	2004	11.203	9.143	2.060	18,4	1,23
Piauí	2005	368	298	70	1,23	1,23
Rio de Janeiro	2004	7.374	5.966	1.408	1,24	1,24
Rio Grande do Sul	2004	1.980	1.598	382	1,24	1,24
Espírito Santo	2005	1.602	1.285	317	1,25	1,25
Santa Catarina	2004	629	499	130	1,26	1,26
Rio Grande do Sul	2005	2.021	1.587	434	1,27	1,27
Santa Catarina	2005	630	493	137	1,28	1,28
Goiás	2004	1.524	1.170	354	1,30	1,30
Minas Gerais	2004	4.283	3.209	1.074	1,33	1,33
Mato Grosso	2004	853	637	216	1,34	1,34
Amapá	2005	196	132	64	1,48	1,48
Piauí	2004	327	220	107	1,49	1,49
Roraima	2004	85	54	31	1,57	1,57
Roraima	2005	93	49	44	1,90	1,90

Fonte: Senasp

Com o objetivo de avaliar os dados coletados pelo Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça criminal (SINESPJC), realizamos uma avaliação comparativa dos dados de ocorrências de homicídios coletados pelo SINESPJC com os dados de vítimas de homicídios coletados pelo Sistema de Informações de Mortalidade (SIM), administrado pelo Ministério da Saúde. Uma análise de regressão linear associando as séries de dados coletadas para todas as Unidades da Federação, em 2004 e 2005, nos trouxe um R Square igual a 0,98, indicando altíssimo grau de correlação entre estas duas séries de dados. Buscando qualificar mais esta análise, identificamos dois grupos de unidades da federação onde estes dados (SIM e SINESPJC) apresentam maior diferença. No grupo destacado de verde, encontramos uma si-

tuação onde o número de vítimas é bem superior ao número de ocorrências, tendo como possível causa um sub-registro no âmbito das Polícias Cíveis. Por exemplo, em Roraima, no ano de 2005, tivemos 1,9 vítimas para cada homicídio. No grupo destacado de vermelho, encontramos a situação inversa. Um número maior de ocorrências do que vítimas. Como uma mesma pessoa não pode morrer duas ou mais vezes, resta-nos a constatação de que para algumas vítimas de homicídio não está ocorrendo o registro do atestado de óbito, que alimenta o SIM.

## **Módulo 2 – Perfil Organizações de Segurança Pública**

### ***Unidade de Coleta:***

Órgãos de segurança pública e justiça criminal.

### ***Periodicidade:***

Anual.

### ***Instrumento:***

Questionários impressos distribuídos por correio.

### ***Instituições Pesquisadas:***

Organizações de segurança pública.

### ***Informações Coletadas:***

- Efetivo (formação, idade, sexo, raça, posição hierarquia, atividade, etc.);
- Recursos financeiros gastos por tipo e atividade;
- Recursos materiais por tipo e atividade;
- Edificações;
- Estrutura organizacional;
- Descrição dos processos internos de decisão;
- Distribuição das unidades policiais por região geográfica; e
- Mecanismos de controle de ação policial, etc.

Situação Atual de Implantação (novembro/2008): plenamente implantado, desde 2005, coletando informações junto às seguintes instituições – Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiro Militar, Guarda Municipal, Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Delegacias Especializadas de Atendimento à Criança e ao Adolescente, Academias de Polícia Militar e Civil, Centros de Formação de Praças, Institutos de Medicina Legal e Corregedorias. Na próxima tabela, perceba-se que o número de questionários coletados vem crescendo a cada ano. Atualmente, estamos informatizando o processo de coleta de dados desta pesquisa para garantir maior qualidade e consistência nos dados estatísticos.

**TABELA 4**  
**Questionários coletados no módulo perfil organizacional segundo tipo de organização de segurança pública pesquisada (2003 a 2007)**

Organizações de Segurança Pública	Resposta à Pesquisa Perfil				
	2003	2004	2005	2006	2007
Corpo de Bombeiros Militar		27	27	22	24
Polícia Civil		21	16	26	21
Polícia Militar		20	13	24	23
Guardas Municipais		192	191	182	206
Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher	290	268	223	200	311
Delegacias de Proteção à Criança e ao Adolescente		41		51	55
Institutos de Medicina Legal	133			176	143
Corregedoria de Polícia			47	33	46
Academias de Polícia Militar e CEFAPs			24	52	45
Academias de Polícia Civil				27	20
Total de respostas	423	569	541	793	894

Fonte: Senasp

## **Módulo 3 – Cadastro Nacional de Mortes Violentas**

### ***Unidade de Coleta:***

Incidentes de homicídio.

### ***Periodicidade:***

Mensal.

### ***Instrumento:***

- Coleta via *web* junto às Secretarias Estaduais de Segurança Pública que totalizarão os dados enviados pelas delegacias da Polícia Civil e pelo Ministério Público; e
- Parceria com o Ministério da Saúde/Datasus para coleta de informações relativas ao perfil dos homicídios ocorridos em todos os Municípios brasileiros.

### ***Instituições Pesquisadas:***

Polícia Civil, Ministério Público e Ministério da Saúde/Datasus

### ***Informações Coletadas:***

- Característica dos homicídios – localização espacial e temporal, número total de ofensores e vítimas, tipo de arma empregada, latrocínio (especificação do bem), situação da investigação, envolvimento com drogas;
- Característica das vítimas e ofensores – idade, sexo, raça, relação entre vítima e ofensor; e
- Encaminhamento dos Inquéritos – datas do fluxo de encaminhamento dos inquéritos e instauração das denúncias.

### ***Situação Atual de Implantação (julho/2008):***

Nada realizado.

## **Módulo 4 – Monitoramento da Ação Policial**

### ***Unidade de Coleta:***

Ouvidorias e corregedorias;

### ***Periodicidade:***

*On-line;*

### ***Instrumento:***

Coleta via *web* junto às ouvidorias e corregedorias;

### ***Instituições Pesquisadas:***

Ouvidorias e corregedorias;

### ***Informações Coletadas:***

Caracterização das denúncias e resultados alcançados pelas ouvidorias e corregedorias e criação de um sistema de gestão de documentos, procedimentos e recursos humanos e materiais; e

### ***Situação Atual de Implantação (julho/2008):***

Sistema informatizado de coleta de dados junto às ouvidorias sendo elaborado com previsão de implantação para 2009 e nada realizado em relação à coleta de estatísticas junto às corregedorias.

## **Módulo 5 – Pesquisa Nacional de Vitimização**

### ***Unidade de Coleta:***

Amostra representativa de todas as Unidades da Federação, regiões metropolitanas e subregiões das UFs construídas a partir da agregação das mesoregiões, totalizando 113 unidades espaciais.

### ***Periodicidade:***

Anual.

### ***Instrumento:***

Questionário em papel baseado na metodologia Unicri.

### ***Instituições Pesquisadas:***

Comunidade.

***Informações Coletadas:***

- Incidência da criminalidade;
- Perfil das vítimas;
- Perfil dos agressores;
- Característica do delito;
- Relacionamento entre polícia e comunidade;
- Caracterização do ambiente urbano onde ocorrem os delitos; e
- Presença de armas de fogo na Comunidade.

***Situação Atual de Implantação (julho/2008):***

A Senasp está em etapa de contratação do responsável pela elaboração da pesquisa que deverá ser colocada em campo no primeiro semestre de 2009. Já existem recursos garantidos para a realização da pesquisa em 2009 e 2010.

**Módulo 6 – Fluxo do Sistema de Justiça Criminal*****Unidade de Coleta:***

Unidades da Federação.

***Periodicidade:***

Anual.

***Instrumento:***

Questionário em papel, padronizado segundo modelo da ONU.

***Instituições Pesquisadas:***

Polícia Civil, Ministério Público, Judiciário e Organizações Prisionais.

***Informações Coletadas:***

Para homicídio doloso, estupro, roubo e crimes relativos a drogas, separando tráfico e posse, a coleta das seguintes informações por órgão de segurança pública:

- Ocorrências registradas pela polícia (unidade é o crime e/ou a vítima);
- Inquéritos abertos pela polícia (unidade é o crime);

- Processos ou denúncias oferecidas pelo MP (unidade é o acusado); e
- Sentenças condenatórias proferidas (unidade é o acusado).

### ***Situação Atual de Implantação (julho/2008):***

Procedimento metodológico sendo criado pela equipe técnica da Senasp em parceria com pesquisadores especializados neste tema. A perspectiva é realizar um diagnóstico qualitativo da situação do fluxo em todas as unidades da Federação no ano de 2009 e, a partir deste diagnóstico, criar um procedimento metodológico para coletar as estatísticas do fluxo periodicamente a partir de 2010.

### **Ações Prioritárias para Implantação do Sistema**

Alguns aspectos foram encarados como prioridades na criação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça criminal. Cada um deles mereceu um tratamento especial por parte da equipe da Senasp, pois constituíram os fundamentos da garantia de que o sistema ganhasse legitimidade frente aos servidores públicos da área de segurança e à sociedade civil, e que se constituísse realmente como uma ferramenta de trabalho para o desenvolvimento de diagnósticos, elaboração de planejamentos, execução de políticas de combate ao crime e avaliação dos resultados alcançados por estas políticas. Estas ações foram as seguintes:

- Desenvolver um processo de padronização mínima dos códigos e procedimentos relacionados à constituição do sistema de estatística criminal dos Estados (construção de um denominador comum entre as 54 linguagens policiais existentes);
- Realizar um diagnóstico amplo dos objetivos atribuídos pelo público à constituição do sistema nacional de estatística criminal;

- Promover uma política ampla de valorização dos mecanismos de gestão do conhecimento;
- Ganhar legitimidade frente aos responsáveis pela geração da informação;
- Garantir neutralidade política;
- Definir uma política clara de relação com o público interno e externo; e
- Garantir um equilíbrio entre o conteúdo da base e o esforço para geração da informação.

### ***Desenvolver um processo de padronização mínima dos códigos e procedimentos relacionados à constituição do sistema de estatística criminal dos estados***

A falta de um sistema classificatório nacional de delitos faz com que o mesmo crime seja classificado de forma diferente em organizações diferentes, dificultando o processo de contagem de crimes e a constituição de um sistema nacional de estatística criminal. Por outro lado, a falta de precisão na determinação dos procedimentos de coleta de informações também leva à falta de padronização. Neste sentido, por exemplo, a definição clara das unidades de mensuração constitui um elemento chave no processo de padronização das informações a serem recebidas pela Senasp das diversas organizações policiais. Esta padronização constitui um condicionante básico para o desenvolvimento de análises comparativas. Cada instrumento de coleta deve possuir um manual de preenchimento dos dados de maneira a garantir que os profissionais responsáveis pelo preenchimento das planilhas não tenham nenhuma dúvida durante a realização desta atividade.

Uma das ações principais para a implantação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça criminal foi construir um sistema de compatibilização das formas estaduais de classificação das ocorrências criminais e atividades de segurança pública. Cada Estado possui duas organizações policiais

que possuem cada uma seu sistema próprio de classificação de ocorrências criminais e também os Corpos de Bombeiros possuem seu próprio sistema de classificação. Totalizamos, assim, todas as linguagens diferentes de classificação das ocorrências criminais. A equipe da Senasp desenvolveu uma análise destes sistemas e propôs uma forma de sua compatibilização. Tratou-se, portanto, de construir uma espécie de denominador-comum entre as linguagens das Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros, um tipo de tradutor que fosse capaz de incorporar a heterogeneidade classificatória e, ao mesmo tempo, possibilitar a uniformização dos conteúdos e a padronização das categorias previstas nos novos formulários da Senasp.

Outra iniciativa da Senasp que mostrou ser fundamental para a padronização mínima dos códigos e procedimentos relacionados à constituição do sistema de estatística criminal dos Estados foi o projeto de construção de um conjunto mínimo de informações a serem coletadas nos boletins de registro de ocorrência das organizações de segurança pública de todo o Brasil. A equipe da Senasp construiu uma proposta, elaborada a partir da identificação de um conjunto mínimo comum de informações coletadas pelos boletins de registro de ocorrência das organizações de todas as 27 unidades da Federação, que está sendo submetida às críticas e sugestões dos operadores dos sistemas estaduais de estatística de segurança pública. Para tanto, a equipe da Senasp recebeu, das 54 polícias estaduais e dos 27 Corpos de Bombeiros Militares, os seus formulários de registros de ocorrência. Os trabalhos de análise e compatibilização destes documentos já foram terminados para as polícias civis e militares e encontram-se em andamento para os Corpos de Bombeiros. Nosso objetivo principal, como já foi dito, não é propor um formulário único de notificação de ocorrências policiais para todo o Brasil; mas, inicialmente, propor um módulo mínimo de informações indispensáveis ao registro de qualquer crime que seja coletado por todas as organizações policiais.

### ***Realizar um diagnóstico amplo dos objetivos atribuídos pelo público à constituição do Sistema Nacional de Estatística Criminal***

A legitimidade do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça criminal frente às organizações do sistema de segurança pública e do judiciário está relacionada à sua capacidade de suprir as necessidades destas organizações em relação à sistematização de informações que sejam fundamentais para a elaboração de diagnósticos, desenvolvimento de planejamentos e realização de avaliações e monitoramentos. Assim, devemos nos preocupar em coletar e disponibilizar informações que sejam fundamentais para as diversas organizações que constituem o público do sistema nacional de estatística criminal. Por esta razão, a definição do público alvo e a caracterização de suas demandas têm-se constituído em um esforço constante e adicional realizado pelos técnicos da Senasp.

### ***Promover uma política ampla de valorização dos mecanismos de gestão do conhecimento e informação pelas organizações policiais***

Uma das diretrizes fundamentais de ação da Senasp é incentivar a difusão de mecanismos de gestão do conhecimento entre as organizações de segurança pública de todo o país. Diversas ações estão sendo implementadas para garantir a concretização deste objetivo: a introdução deste quesito como um elemento fundamental na avaliação dos planos estaduais e projetos municipais de segurança pública, a criação dos gabinetes de gestão integrada que atuam ativamente incentivando, assessorando e acompanhando a implantação destes mecanismos, o estabelecimento de mecanismos de gestão de resultados dentro da própria Senasp e a realização de cursos de gestão orientada para resultados para os profissionais de segurança pública de todo o Brasil. Um dos pontos chaves no desenho destas políticas de gestão do conhecimento é a promoção de uma integração entre as diversas organizações policiais e o Sistema Nacional de Estatística de

Segurança Pública e Justiça criminal será uma ferramenta essencial neste processo.

### ***Ganhar legitimidade frente aos responsáveis pela geração da informação***

O sucesso do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça criminal depende fundamentalmente da sua legitimidade frente aos servidores da área de segurança pública, principalmente aqueles que produzem os dados. Informações de má qualidade na sua origem implicam necessariamente na diminuição da consistência interna da base de dados do sistema. Ou seja, pouco se poderá fazer com as informações armazenadas se não contarmos com informações que reflitam a realidade da área de segurança pública vivida pelos Estados. Para tal, tomamos algumas iniciativas no sentido de implementar sistemas de controle da qualidade das bases de dados das organizações policiais:

- Mecanismos de valorização dos profissionais da área de segurança pública que atuam na área de estatística. Entre 2003 e 2008, diversos integrantes da equipe que alimenta os dados do sistema passaram por diversos processos de treinamento em análise estatística de dados, construção de bases de dados, direitos humanos e outros cursos.
- Fomentar a criação de núcleos regionais de gestão integrada da informação, compostos por profissionais da área de segurança pública responsáveis pelo desenvolvimento de avaliações da qualidade dos sistemas de informação das organizações policiais, e capazes de propor soluções que incrementem a qualidade destes sistemas.
- Criar mecanismos de retorno para garantir que os responsáveis pela geração das informações vejam os resultados práticos alcançados a partir da utilização das informações geradas por eles.
- Constituir um comitê de excelência da qualidade e fluxo da informação composto por representantes das 27 unidades da Federação para desenvolver mecanismos e políticas de

aprimoramento da qualidade das informações registradas pelas organizações policiais.

- Desenvolver instrumentos normativos que institucionalizem o fluxo das informações estatísticas (portarias ministeriais etc.).

### ***Garantir credibilidade das informações***

A neutralidade política desta iniciativa constitui um dos fatores básicos para garantir sua sobrevivência no longo prazo. Por isso, é preciso deixar claro que a criação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça criminal não constitui uma questão de orientação política, mas um condicionante fundamental para o sucesso de qualquer iniciativa de controle e prevenção da criminalidade. Sem o desenvolvimento de diagnósticos precisos a respeito do fenômeno da criminalidade, é impossível alcançar sucesso em tomar qualquer iniciativa na área de segurança pública e estes diagnósticos dependem fundamentalmente de informações de boa qualidade.

### ***Definir uma política clara de relação com o público interno e externo***

Contamos com pelo menos cinco públicos específicos de usuários das informações do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça criminal que poderão utilizar as informações da base de dados do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça criminal com objetivos bastante específicos. Em relação às organizações policiais e secretarias estaduais, pretendemos criar um acesso livre à base de dados do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça criminal através da Internet, onde estas organizações poderão acompanhar a evolução da sua situação comparando com a situação vivida por outros Estados. Em relação ao público externo, aos pesquisadores e sociedade civil, o acesso estará garantido de forma seletiva, isto é, o público externo terá acesso apenas àquelas informações que não sejam “classificadas”, que não violem

a privacidade dos cidadãos ou que sejam de uso estratégico dos órgãos de segurança pública e justiça criminal. Algumas exceções poderão ser abertas, após avaliação desenvolvida pela equipe responsável.

Neste âmbito, um produto que está sendo realizado em parceria com a Oscip, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, é o *Anuário Estatístico*. Trata-se de uma ação fundamental para garantir a transparência e o acesso público às informações. Tal como ocorre em diversos países democráticos (EUA, Inglaterra, Canadá etc.), a publicação de um Anuário Estatístico que cobre desde os chamados “números da violência” até custos dos órgãos do sistema de segurança pública e Justiça criminal atua, entre outras finalidades, como um instrumento de prestação pública de contas (*accountability*).

Dentro deste quadro de definição de políticas de relação com o público interno das organizações policiais, devemos enfatizar o papel integrador que estas ferramentas poderão vir a exercer. O estabelecimento desta política de divulgação de informações favorecerá o processo de intercâmbio de informações entre as diversas agências do sistema de segurança pública e justiça criminal, e permitirá às organizações policiais conhecer mais profundamente a situação vivida por outras organizações e, assim, planejar e executar com mais eficácia as suas ações.

### ***Garantir um equilíbrio entre conteúdo da base e o esforço necessário para geração da informação***

Cada informação solicitada às organizações possui um custo específico para coleta. A definição do escopo de informações a ser coletado deve levar em consideração os objetivos propostos para o Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça criminal, mas não pode deixar de levar em conta os custos envolvidos. Análises qualitativas rigorosas devem ser desenvolvidas para avaliar os processos de coleta de dados e fornecer parâmetros para que se estabeleça este equilíbrio.

## Considerações Finais

As informações coletadas pelo Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça criminal, nestes últimos cinco anos, estão sendo utilizadas de forma ampla pelo Ministério da Justiça, mais especialmente pela Senasp, na sua gestão administrativa. Continuamente, estas informações vêm pautando:

- a distribuição de recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública para os Municípios e para os Estados;
- a determinação do efetivo de profissionais de segurança pública que devem ser disponibilizados por cada estado para a Força Nacional de Segurança Pública;
- a seleção das unidades – Delegacias Especializadas de Atendimento à Mulher, Delegacias Especializadas de Proteção à Criança e ao Adolescente, etc.) que devem receber investimentos diretos da Secretaria; e
- a avaliação dos resultados de programas governamentais na área de segurança pública, como o projeto de implantação do Sistema Único de Segurança Pública e do Programa Nacional de Segurança com Cidadania.

No entanto, o pleno funcionamento deste sistema, segundo as metas estabelecidas em sua criação, ainda dependem de uma série de ações estruturais que vêm sendo executadas. Uma primeira ação a ser destacada é a criação de um mecanismo para divulgar as estatísticas coletadas via internet para os gestores de segurança pública e para a sociedade civil. Este instrumento foi elaborado em 2009 e será implantado em 2010. A disponibilização destas informações de forma clara e de fácil acesso é uma das condições fundamentais para induzirmos os Estados a aperfeiçoarem seus processos de coleta de estatísticas e, também, seus processos e ferramentas de gestão. Agregado a este esforço, vale salientar que nestes últimos anos a Senasp vem continuamente investindo no aperfeiçoamento dos equipamentos necessários para a coleta, sistematização e análise de dados estatísticos nos setores específicos de análise criminal dos órgãos estaduais de segurança pública.

Buscando aperfeiçoar o uso das informações já coletadas para a produção de diagnósticos sobre a situação da segurança pública no Brasil, a Senasp atualmente está em vias de fechar duas parcerias importantíssimas. A primeira parceria será fechada com o Ipea e tem o objetivo de promover o uso das informações para a análise de dados. A outra parceria será efetivada com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública e tem o objetivo de promover uma análise da consistência das estatísticas coletadas junto aos Estados e municípios. A existência destas parcerias e a promoção do uso das estatísticas coletadas constituem um importante instrumento para institucionalizar o funcionamento do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça criminal.

Por fim, o conhecimento adquirido no trabalho de implantação do sistema, nestes últimos 6 anos, nos revela que criação de uma lei nacional que obrigue os estados a divulgar suas estatísticas para a sociedade civil constitui um ponto importantíssimo para promover uma melhora na qualidade das informações estatísticas produzidas pelos Estados. Alguns estados já possuem leis que determinam esta obrigação e, nestes casos, identificamos que isto fez com que os gestores estaduais de segurança pública passassem a se preocupar mais com a qualidade dos dados estatísticos que deveriam ser divulgados. Por outro lado, a obrigação da divulgação das estatísticas suscitará também a execução de um processo de *accountability* em relação à sociedade. As estatísticas, não só explicitarão como está se conformando a situação da incidência criminal, ou seja, se a situação da segurança pública está piorando ou melhorando, mas também suscitarão a necessidade de explicar a razão da incidência criminal estar se conformando de uma ou outra forma. A obrigação da divulgação das estatísticas de segurança pública contribuirá, desta forma, para o amadurecimento da democracia brasileira na medida em que trará subsídios para os brasileiros aperfeiçoarem sua tomada de decisão, tanto no momento das eleições quanto durante o monitoramento contínuo dos resultados alcançados pelos gestores públicos.

# A produção de dados e informações em segurança pública e Justiça criminal e o papel das instituições de pesquisa<sup>9</sup>

*Eduardo Cerqueira Batitucci<sup>10</sup>*

**O** objetivo deste artigo é examinar as limitações dos sistemas de produção de dados e informações oficiais em segurança pública e Justiça criminal no Brasil, bem como as potencialidades oferecidas pelas informações disponíveis. Procurando entender as necessidades apontadas para a construção de um sistema nacional de informações em segurança pública e Justiça criminal, sugere-se que a participação dos Institutos de Pesquisa é fundamental para a construção de qualidade nas informações produzidas.

## **As limitações da contabilidade oficial de crimes no Brasil**

Um primeiro grande problema relativo à contabilidade de comportamentos ilegais na sociedade, percebidos pelas estatísticas oficiais de criminalidade, produzidas mediante registros administrativos, tais como boletins de ocorrência ou declarações de óbito, se refere à abrangência das estatísticas oficiais e aos problemas de subnotificação. É evidente que, como refletem as informações que chegam ao conhecimento do Estado, as estatísticas oficiais em segurança pública implicam variados graus

---

9 Artigo publicado na revista *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n.1, p. 7-18, jan-jun de 2007.

10 Pesquisador da Fundação João Pinheiro, coordenador do Núcleo de Estudos em Segurança Pública daquela instituição e Doutorando em Sociologia pela UFMG.

de subnotificação decorrente daquelas ocorrências ou fatos que não chegam ao conhecimento da polícia ou do Estado. Coelho (1978, p. 153) chamava a atenção para o fato de que “... as estatísticas oficiais refletem a propensão diferenciada das diversas camadas sociais em registrar queixas relativas a certos crimes, ou em comunicar ocorrências criminosas”, o que levaria a problemas de subnotificação, seja em virtude de uma sensação de irrelevância ou ineficácia da medida, por exemplo, quando estas ocorrências se referem a crimes não violentos (como furto de pequenos valores), seja em virtude da sensibilidade cultural ou simbólica associada a determinadas ocorrências, tais como aquelas relativas a crimes ocorridos no ambiente familiar ou que envolvam conhecidos, crimes de natureza sexual e outras modalidades criminosas deste tipo. Nestes casos as estatísticas policiais são reconhecidamente falhas para a mensuração global do movimento criminal de uma dada sociedade e devem ser complementadas por outro tipo de dados, tais como pesquisas de vitimização.

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

Um outro grande problema refletido no nosso conhecimento das tendências criminais captadas por meio da contagem de registros administrativos, tais como boletins ou registros de ocorrência, atestados de óbito, depoimentos ou registros de outra natureza, é o fato de que estas informações refletem, além da percepção dos atores que coletam ou processam estas informações, os percursos institucionais a eles associados, seja na coleta, agregação, consistência, processamento ou produção de estatísticas ou relatórios

(COELHO, 1978, p. 153; FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987, p. 40; PAIXÃO, 1986). A consequência disso é que estes registros tenderão a refletir os valores, atitudes e crenças destes atores e de suas instituições. Nas palavras de Biderman e Reiss,

Qualquer conjunto de estatísticas criminais, incluindo aquelas oriundas de pesquisas de *survey*, envolve o processamento institucional e avaliativo de denúncias ou depoimentos das pessoas. Conceitos, definições, modelos quantitativos e teorias devem, então, serem ajustados ao fato de que os dados não são um universo objetivamente observável de “atos criminais”, mas, ao contrário, esses mesmos eventos definidos, capturados e processados segundo algum mecanismo institucional. (BIDERMAN e REISS, apud Mosher, Miethe e Phillips, 2002, p. 171)

Concepções legais ou operativas do Direito, por exemplo, são excepcionalmente significativas neste caso, em virtude de que orientam mesmo a forma mediante a qual a “atividade criminosa” será lida ou processada institucionalmente, especialmente pelas organizações policiais. Historicamente no Brasil, por exemplo, já está bastante documentado, em pesquisa e na bibliografia, o uso generalizado e discricionário pela Polícia de tipificações e classificações sociais, adequadas a posteriori a provisões legais, disponibilizadas para a construção organizacional da ocorrência, queixa, anotação ou inquérito dentro de uma ordem institucional específica. Essa metodologia de trabalho operacional, “o inquérito de trás para frente”, nas palavras de Paixão (1982, p. 75), representa economia de recursos logísticos e reforço de traços culturais, institucionais e simbólicos, na medida em que permite, legitima e reforça o exercício do conhecimento profissional do policial, através da valorização da informação “da rua”, do tirocínio individual na habilidade investigatória. Assim,

Comunicada uma ocorrência e existindo uma vítima, a investigação busca não tanto a apuração do crime, mas a identificação, na “clientela marginal” da organização, de possíveis

autores do crime. Para isso não são necessárias categorias legais; antes, são usadas tipificações, isto é, teorias de senso comum policial que categorizam e avaliam objetos, indivíduos ou comportamentos, que articulam atos (modalidades de ação criminosa) a comportamentos e atitudes típicos de atores. Tipificações surgem tanto da experiência subjetiva do policial quanto de seu treinamento prático adquirido na carreira. (PAIXÃO, 1982, p. 75)

De um lado essa cultura organizacional permitiria ao policial colocar-se como intermediário nas demandas entre cidadãos, como representante privilegiado do Estado é claro, mas fundamentalmente também através do seu reconhecimento público como especialista, que o credencia como interlocutor qualificado, muitas vezes de forma independente da classe social do demandante. Por outro lado, essa característica acaba por implicar no uso individualizante do conhecimento profissional, evidente através da profusão de referências às unidades especializadas e ao reconhecimento organizacional de sua prevalência temática ou operacional. Os efeitos perversos seriam evidentes, traduzindo-se na ausência de coesão e integração organizacionais, com funestas consequências para o processamento universal das demandas da sociedade:

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

Da mesma forma estas tipificações, dado que constituem referências fundamentais para a atuação do policial, poderiam produzir discriminações sistemáticas, calcadas em estereótipos sobre regularidades associadas a características socioeconômicas adscritas à natureza do infrator ou criminoso e, então, à pe-

nalização sistêmica de grupos sociais específicos que, de alguma forma, combinem com estes estereótipos (COELHO, 1978, p. 153-154).

Além disso, tal como observado por Lima (2004, p. 2), os fenômenos criminais tenderão a ser reinterpretados a partir de lógicas que privilegiam o rol de conhecimentos jurídicos e/ou policiais e o ethos representado por estas corporações profissionais, que acabariam por “retroalimentar práticas fragmentadoras da ação do estado” através da repulsão ou desqualificação automática de outras lógicas ou conjunto de conhecimentos. Neste sentido, o segredo passaria a ser o instrumento ritualístico de reforço e proteção destas lógicas através da negação à opinião pública do conhecimento dos mecanismos de funcionamento do Sistema de Justiça criminal (LIMA, 2004, p. 6; LIMA, 2006, p. 39-42), e a “opacidade” das informações a consequência da incapacidade de transformar a informação em subsídio para a construção e o funcionamento de políticas públicas. Assim, a questão central passaria a ser a necessidade de “traduzir o princípio moral da transparência em proposições de desenho institucional” (CEPIK, 2001, p. 150 apud LIMA, 2004, p.11).

Essas dimensões podem reforçar o modelo excludente do espaço público brasileiro, por meio da sobreposição de diferentes “sistemas de verdade” na promoção e execução da Justiça (KANT de LIMA, 2001, p. 114) que competem entre si, anulando-se. De um lado o modelo igualitário constitucional, que determina prerrogativas e salvaguardas legais ao processo penal, tal como a presunção da inocência. De outro, a aplicação hierarquizada destas prerrogativas, pelos atores do Sistema de Justiça criminal. Assim, a Organização Policial funcionaria como um elo, uma ligação entre “o sistema judicial elitista e hierarquizado e o sistema político igualitário” (KANT de LIMA, 1995, p. 7-8), encurralada entre critérios excludentes na aplicação desigual da Lei:

Ao aplicar desigualmente a Lei, a Polícia evita, por um lado, que os “criminosos em potencial” beneficiem-se dos dispositivos constitucionais igualitários. Por outro lado, quando as pessoas envolvidas pertencem às classes médias ou altas, a Polícia, ao aplicar a Lei e atuar de maneira compatível com os

dispositivos constitucionais igualitários, restabelece a fé dos não-marginais nos princípios democráticos do sistema político brasileiro. De fato, as práticas policiais tornam possível o funcionamento do sistema político, a despeito de suas contradições legais internas. (KANT de LIMA, 1995, p. 8)

Assim, tal como afirma Michel Misse, faz-se necessário o desvelamento das concepções culturais que alimentam e subsidiam estas práticas:

É preciso que se aprofundem os estudos a partir de algumas hipóteses que relacionem “cidadania regulada” e “criminalização”, tomando com eixo a ideia de que a seletividade do aparato policial e judicial não pode ser separada, como um “corpo estranho”, da sociedade e do estado no Brasil. A diferença, por exemplo, entre as demandas sociais de punibilidade, a processualística penal e as práticas efetivas dos agentes apontam para conteúdos contraditórios assimilados num mesmo sujeito (social e individual). (...) Como no Brasil, os próprios cidadãos percebem que não vivem numa sociedade culturalmente igualitária, eles próprios reforçam, numa hierarquização prática de suas escolhas racionais de punibilidade, a punição prioritária aos crimes que afrontam diretamente seus corpos e sua segurança-de-rotina, mais que quaisquer outros. (1995, p. 3)

Essa digressão sobre a questão a partir da ótica das organizações policiais não exclui, evidentemente, outros atores ou tipos de relatórios. Em um artigo sobre a atividade dos promotores de uma grande área metropolitana americana, Lisa Frohmann (1997, p. 531) afirmava que através da determinação de características estereotipadas de uma determinada vizinhança a vítimas, advogados e jurados, os promotores de justiça americanos construía diferentes grupos classificatórios, através de imagens estereotipadas de variáveis como raça, classe social e sexo, e padrões normativos sobre as características morais destas pessoas e lugares, reproduzindo, assim, ideologias nas suas atividades legais.

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

(Juiz, em sentença de pronúncia) O que se vê dos depoimentos é que a vítima, mulher homossexual, “sapatão”, conhecida como “Rodrigo”, era amasiada com fulana, que trabalhava para sustentá-la. (...) Fulano, ou “Tieta” esclarece, ainda, que no dia do fato estava comemorando seu noivado com uma pessoa por nome de “Moniqui”, Cleuza e Lorrann, também conhecido por “Rime”. Reunião de “bichas” e “lésbicas” comemorando um inusitado noivado.<sup>11</sup>

Estas dimensões já haviam sido apontadas por Adorno (1991, p. 150-151) quando este ressalta a disjunção entre a produção de justiça mediante a manipulação técnico-jurídica do crime, segundo os critérios racionais e eficientes do Código Penal e do Código de Processo Penal, e o processo de criação judiciária do Direito e da Justiça, em que fica evidente a dimensão política das práticas jurídicas, através da criação e promoção de “verdades” morais.

Estas características também se pronunciam em sistemas que transitam de um campo a outro, como no caso do Sistema de

---

11 Processo 024\_90\_6907852

Informações sobre Mortalidade (SIM), do Ministério da Saúde, que é um sistema dedicado a informações de mortalidade e morbidade e, no que se refere às causas externas, associa efeitos de lesões físicas a definições legais ou processuais sobre um determinado fato ou evento (MINAYO, 1994). Esta característica leva, frequentemente, a incorreções de categorização e/ou preenchimento ocasionadas, por exemplo, por menções à natureza das lesões provocadas à vítima, ao invés de se referirem ao tipo de violência ou acidente que ocasionou a lesão específica (MELLO JORGE et al., 1997, p. 6), ou a indefinições de caráter legal e organizacional associadas à tramitação do evento pelo Sistema de Justiça criminal (ZALUAR, 1996; MESQUITA, 1998).

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

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

Isso é evidenciado por problemas de agregação, metodologia de análise estatística ou referência na análise dos dados, exemplificado, por exemplo, no artigo de Huff-Corzine *et alli* (1986) que procura entender a prevalência de altas taxas de homicídio nos Estados do Sul dos Estados Unidos. Conforme os autores demonstram, o uso de metodologias estatísticas específicas traz novas evidências sobre os dados tradicionais de taxas de homicídios que ajuda a lançar mão sobre as hipóteses

explicativas, em nível agregado, das taxas. Outro exemplo do impacto de metodologias estatísticas no resultado substantivo de análises em taxas macroestruturais de criminalidade é oferecido por LAND *et alli* (1990), que, analisando a literatura que procura explicar as variações nas taxas estruturais de homicídio nos Estados Unidos, aponta que muitas das variações e inconsistências encontradas podem ser resultado de uso de metodologias ou artefatos de análise estatística específica.

No caso brasileiro, além de tudo, há ainda o uso diferenciado entre as organizações policiais de estados diferentes da Federação, e mesmo dentro de um mesmo estado, de concepções legais sobre o que deve ser medido, em virtude do fato de que ainda não caminhamos na direção do amadurecimento de um instrumento de coleta único, tal como o UCR americano (ver, a este respeito, FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO, 1987; e PAIXÃO, 1986). Assim, categorizações como Homicídios Dolosos e Culposos são comuns nas estatísticas oficiais do Estado de São Paulo, mas totalmente ausentes das estatísticas de Minas Gerais, enquanto que a categoria “Auto de Resistência” é utilizada para mensurar as pessoas mortas em confronto com a polícia no Rio de Janeiro, sendo que, em Minas Gerais, nem mesmo existe uma categoria oficial para esta fatalidade no sistema de coleta de dados, que simplesmente não disponibiliza esta informação. Estas limitações ficam evidentes nas iniciativas mais recentes do Ministério da Justiça na construção de um Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça criminal (LIMA, 2004), e no Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (2007).

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

Ao contrário de – comparativamente numa situação ideal – (as fontes de dados) serem espúrias por serem socialmente contaminadas, são valiosíssimas, exatamente por serem socialmente contaminadas. Elas estão inteiramente contaminadas pelo nosso objeto, e não apenas no que diz respeito

aos dispositivos de controle, mas também no que diz respeito aos sujeitos típicos da nossa criminalidade mais perseguida, não da criminalidade ideal do Direito positivo, mas da criminalidade tal como se constitui e é constituída pela reação moral e pela sua negatividade pressuposta, que aquela repõe como principal objeto da demanda da ordem em nossa sociedade. (MISSE, 1995, p. 22)

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

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

Outro desenvolvimento que pode ser creditado aos avanços trazidos por pesquisas de vitimização se refere aos desenvolvimentos teóricos na criminologia que se tornaram possíveis a partir da disponibilização de dados sistemáticos altamente desagregados relativos a vítimas, contexto das ocorrências e suas

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

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

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

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

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

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

No percurso da identificação do fluxo nos processos de homicídio com sentença transitada em julgado em três comarcas de Minas Gerais, Batitucci, Cruz e Silva (2006), por exemplo, como se trabalhou com o processo judicial, procurando levantar o fluxo do final para o início, foi identificada uma enorme dificuldade relacionada aos sistemas de gerenciamento de informação do Judiciário que não trazem informações substantivas sobre o crime cometido, sobre a vítima e, mesmo, sobre o autor, estando fundamentalmente voltados para o gerenciamento da produção institucional específica dos procedimentos operativos da própria organização. Na seleção dos processos

para a amostra foi impossível mesmo determinar quais processos eram de Homicídio e quais eram de outros crimes violentos contra a pessoa. Os documentos legais que perpassam os vários atores, (para Minas Gerais, a “Guia de Execução” que apresenta informações sobre todas as fases do processo) raramente estavam preenchidos ou mesmo apensados ao corpo dos processos, sendo inexistente na maioria dos casos, e, quando presentes, a informação por eles disponibilizada em muitas vezes discordava das próprias datas observadas no corpo do processo.

## **Sistema nacional de informações e o estado da arte da contabilidade oficial de crimes no Brasil**

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

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

O trabalho ressaltava a importância de sistemas de indicadores para a promoção do conhecimento e para a gestão de políticas públicas e apontava, a partir da crítica das informações existentes tanto no Brasil e em Minas Gerais, como nos sistemas estatísticos nacionais de outros países (como no caso do UCR americano), a necessidade e a conveniência de “uma concepção que privilegie o fluxo de pessoas e papéis (informações e registros) entre segmentos mais do que (informações sobre) a produção decisória de cada segmento do sistema de justiça criminal” (1987, p. 108). Assim dever-se-ia: a) privilegiar igualmente todos os segmentos organizacionais do sistema (das polícias ao sistema prisional, passando pelo Judiciário e Ministério Público); b) procurando perceber a “cooperação” entre burocracias públicas de registro, apreensão, processamento e punição de atos criminosos; c) atentar para a natureza do fenômeno criminoso e da resposta da autoridade pública a sua ocorrência (1987, p. 109). Neste sentido, este sistema deveria propiciar a quantificação das ocorrências criminosas, prisões, recursos e efetivos disponíveis às organizações do sistema; movimento jurisdicional e do judiciário; e informações detalhadas sobre os estabelecimentos prisionais (1987, p. 110-115). Por fim, o documento fazia referências à necessidade de se refletir sobre o arranjo organizacional a ser construído para o funcionamento e manutenção do sistema.

Tendo se passado mais de vinte anos da realização deste trabalho pouco avançamos na construção de um sistema nacional de estatísticas e na construção de um arcabouço institucional que o sustente. A despeito da existência, hoje, de dois sistemas nacionais de dados dedicados (Infoseg – pessoas procuradas e com ficha policial; Infopen – sistema nacional de informações penitenciárias); da existência de um marco regulatório nacional<sup>12</sup> que orienta a construção de um sistema nacional de estatísticas no Ministério da Justiça, vinculado ao Susp – Sistema Único de Segurança Pública, a despeito da construção de instrumentos de coleta que procuram se adequar à diversidade de

---

12 Disponível em [www.mj.gov.br/senasp/mapa/meto.htm](http://www.mj.gov.br/senasp/mapa/meto.htm).

concepções e categorias de registro existentes no país e a despeito da vinculação da disponibilidade de liberação de recursos à obrigatoriedade de preenchimento e envio das informações, o resultado obtido até o momento, a despeito do imenso avanço institucional que o esforço evidencia, é ainda bastante precário, tal como aponta Lima (2004; 2006). A maioria das informações disponíveis se refere apenas aos anos de 2004 e 2005 e, mesmo assim, com uma série de deficiências na abrangência dos dados e em sua confiabilidade.

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

Sem negar a existência, de fato, de diferenciais estaduais expressivos de violência extrema, é preciso reconhecer que a qualidade e a cobertura dos registros de mortalidade pelos Estados podem ser um componente importante para se explicar tal amplitude. (...) Somente com avaliações críticas sobre as fontes de dados, com a exploração de suas potencialidades e demonstração das limitações, é que se poderá alcançar o padrão que hoje gozam algumas estatísticas sociais e econômicas do país. (2007, p. 90-92)

Neste sentido a análise conclui, primeiramente, para a possibilidade de que os dados existentes não sejam suficientemente robustos para serem tomados como evidência empírica do que acontece e que, de outro lado, mesmo diante desta problemática, que as informações disponíveis apontam que variáveis de natureza socioeconômica e demográfica possuem associação com a questão da violência e que também há evidências de que variáveis associadas ao funcionamento das organizações do sistema, especialmente para as polícias, tem força analítica e precisam ser melhor estudadas e analisadas (2007, p. 92), concluindo na direção da necessidade da consolidação de uma agenda nacional para o monitoramento e avaliação das políticas de segurança

pública e das instituições policiais. O mesmo documento também aponta que

A heterogeneidade de classificações, a inexistência de um marco legal nacional sobre critérios de preenchimento e ordenação de dados, bem como a fragilidade de grande parte das análises disponíveis realça a urgência que o debate sobre a produção, uso e acesso às estatísticas públicas sobre criminalidade deve assumir na definição de uma agenda comum às várias esferas de poder e governo no Brasil. (...) (Assim dever-se-ia) explicitar a necessidade de se investir na construção de um efetivo sistema nacional de indicadores com regras compatíveis para todas as unidades da federação e com obrigatoriedade da transparência e compartilhamento dos dados, sejam eles oriundos de registros policiais ou de pesquisas de vitimização. (2007, p. 98)

Como exemplo das precariedades colocadas, apesar da heterogeneidade verificada em nível nacional, analisarei a questão das estatísticas oficiais de criminalidade e de Justiça criminal em Minas Gerais.

A despeito de o Estado não possuir uma legislação que obrigue as organizações policiais ou a Secretaria de Estado responsável a divulgar a contabilidade oficial de crimes<sup>13</sup>, Minas Gerais inovou ao sistematizar e disponibilizar à população, ainda em 1997, as estatísticas policiais registradas pela Polícia Militar de Minas Gerais (PMMG), mediante convênio entre a Fundação João Pinheiro, a UFMG, a PMMG e a Fapemig – Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de Minas Gerais. O trabalho produzido, aliado a desenvolvimentos internos às organizações policiais e ao Sistema de Justiça criminal em Minas Gerais reforçou a cultura, especialmente na PMMG, do planejamento operacional baseado em informações estatísticas, o que propiciou o desenvolvimento de uma série de estratégias operacionais e políticas públicas de segurança pública, tais como o georreferenciamento

13 O Estado de São Paulo possui legislação desta natureza, que obriga a Secretaria de Segurança Pública a divulgar o movimento da criminalidade trimestralmente no diário oficial, a Lei 9.155, de 1995.

de ocorrências e o uso intensivo de análise de crime pela organização policial e a criação do Igesp, ferramenta de gestão da segurança pública baseada no modelo do Compstat, da Polícia de Nova York (CRUZ e BATITUCCI, 2006).

A partir de 2004 foi celebrado convênio entre a Secretaria de Estado de Defesa Social (Seds) e a Fundação João Pinheiro (FJP) para a criação dos Boletins e Anuários de Informações Criminais, sistematização e divulgação das estatísticas policiais de Minas Gerais, através de publicações voltadas ao público leigo, produzidas em linguagem de fácil assimilação, mas sem abrir mão da consistência e da qualidade da informação disponibilizada<sup>14</sup>. Também a partir de 2004 foi financiada a realização de uma pesquisa de vitimização na RMBH, realizada pela UFMG no ano de 2006, mas que permanece, até o momento, não divulgada pelo Governo do Estado. Além destas iniciativas, ressalta-se a implantação do SIDS, o Sistema Integrado de Defesa Social. Conforme apontam Cruz e Batitucci (2006), o Sids foi estruturado a partir de dois centros: o Ciad – Centro Integrado de Atendimento e Despacho, responsável pelo atendimento ao cidadão pela integração em um mesmo espaço físico de todos os telefones de emergência (Polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiros e Disque-Denúncia) e da racionalização do atendimento à chamada ou demanda da comunidade, através do despacho unificado de viaturas policiais; e do Cinds – Centro de Informações em Defesa Social, cuja função é processar as informações de forma integrada, transformando-se no espaço organizacional responsável pelo desenvolvimento e implementação das informações subsidiárias à prevenção da criminalidade, investigação policial e execução penal.

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

---

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

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

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

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

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

avançar. Como ressalta Adorno (1993, p. 8), o problema básico reside na

Articulação entre democracia, burocracias públicas de controle social e as formas legais das quais resultam tanto a criminalização de classes de comportamento, quanto a garantia de liberdades civis e a limitação efetiva do arbítrio do poder político e de suas agências. (PAIXÃO, 1988, p. 179)

## **Conclusão: O papel das instituições de pesquisa na produção de dados e informações em segurança pública e justiça criminal**

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

No caso das estatísticas públicas ou oficiais, derivadas do entorno das atividades policiais, tal como percebidas pelos boletins de ocorrência, as informações podem ser interessantes para o dimensionamento espaço-temporal e incidência de determinado tipo de demanda, produzida mediante a denúncia de crimes ou atividades criminosas. Este tipo de informação permite mapeamento e georreferenciamento das ocorrências policiais (levando-se, evidentemente, em consideração as questões apontadas anteriormente), o que poderá gerar impacto sensível no planejamento operacional das próprias organizações policiais. Este tipo de informação também oferece a possibilidade de acompanhamento no tempo, isto é, através da construção de médias ou tendências

que permitam algum grau de previsibilidade sobre o comportamento das taxas, por exemplo, aquelas fruto da análise de Huff-Corzine *et alli* (1986) e Land *et alli* (1990). Evidentemente, como têm base local, estas estatísticas permitem, ainda, a confecção de estudos bastante específicos, situacionais (ruas, bairros ou regiões da cidade), o que irá permitir razoável confiabilidade, e alto grau de comparabilidade tanto em nível local (cidades), como, regional, estadual ou mesmo federal, se os dados forem coletados da mesma forma. Além disso, algum grau de informação pode ser conseguido sobre a vítima de um determinado tipo de crime, apesar desta informação não ser valorizada pelas organizações policiais (PAIXÃO, 1982), dado que, na maioria das vezes, é esta mesma vítima, parente, conhecido ou vizinho que demanda o registro da ocorrência.

Registros administrativos policiais são importante fonte de informação, também, sobre as próprias organizações policiais que os produzem, dado que revelam uma série de questões institucionais e culturais, conforme já colocado anteriormente. Boletins de ocorrência, entretanto, não são uma boa fonte de informações sobre agentes, dado que estão (pelo menos no Brasil) voltados para a ocorrência do crime e não para as características dos criminosos, que são coletadas muito mais a partir da percepção ou impressões da vítima ou “antecipadas” pelos policiais, tal como já colocado. Para estes, por outro lado, têm-se todas as possibilidades abertas por estatísticas produzidas pela Justiça e pelos órgãos de organização ou gestão penitenciária.

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

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

## Referências

ADORNO, Sérgio. Violência urbana, justiça criminal e organização social do crime. *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n. 33, Coimbra, 1991.

ADORNO, Sérgio. A criminalidade urbana violenta no brasil: um recorte temático. *Boletim Informativo e Bibliográfico em Ciências Sociais*, BIB n. 35, 1993.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira; CRUZ, Marcus Vinícius G. da; SILVA, Breno Inácio da. *Fluxo do crime de homicídio no sistema de Justiça criminal de Minas Gerais*. XXX Encontro Anual da ANPOCS, Artigo apresentado no Seminário Temático 01, 2006. Disponível em [www.anpocs.org.br](http://www.anpocs.org.br).

BLOCK, Richard. Measuring victimization: effects of methodology, sampling and fielding. In: FRATE, A.A.; ZVEKIC, U. e VanDIJK, J.J.M. *Understanding crime: experiences of crime control*. Roma, UNICRI, 1993.

CANTOR, David; LYNCH, James P. Self-report surveys as measures of crime and criminal victimization. *Criminal Justice 2000*, v. 4, National Institute of Justice, Washington, D.C., 2000.

CEPIK, Marco. Segredos públicos: um dilema para a democracia. Revista Insight-Inteligência, n. 14, p. 148-155, *apud* LIMA, Renato Sérgio de. *Conhecimento, segredo e opacidade: a disputa entre os articuladores de ações estatais de pacificação social*. Artigo apresentado na XXVIII reunião da ANPOCS, 2004, Mimeo.

CHILTON, Roland; JARVIS, John. Victims and offenders in two crime statistics programs. *Journal of Quantitative Criminology*, v. 15, n. 2, 1999.

COELHO, Edmundo Campos. A Criminalização da marginalidade e a marginalização da criminalidade. *Revista de Administração Pública*. 12(2), 139-161, Rio de Janeiro, 1978.

CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; BATITUCCI, Eduardo Cerqueira. Novos meios de articulação institucional na segurança pública: estudo de caso em Belo Horizonte, MG. In: SLAKMON, Catherine; MACHADO, Maíra R.; BOTTINI, Pierpaolo C. *Novas direções na governança da justiça e segurança pública*. Brasília, Ministério da Justiça, 2006.

FIGUEIREDO, Amanda Mátar de. *A atividade finalística da administração prisional e a gestão da informação*. Monografia apresentada ao Curso Superior de Administração Pública da Fundação João Pinheiro, 2007.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário do Fórum Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo, 2007.

FROHMANN, Lisa. Convictability and discordant locales: reproducing race, class and gender ideologies in prosecutorial decision-making. *Law and Society Review*, v. 31, n. 3, 531-555, 1997.

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO. *Indicadores sociais de criminalidade*. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1987.

HUFF-CORZINE, Lin; CORZINE, Jay; MOORE, David C. Southern exposure: deciphering the south's influence on homicide rates. *Social forces*. V. 64:4, 906-924, June, 1986.

JOHNSON, David T. The organization of prosecution and the possibility of order. *Law and Society Review*, v. 32, n. 2, 247-308, 1998.

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

KANT de LIMA, Roberto. Carnavais, malandros e heróis: o dilema brasileiro do espaço público. In: GOMES, L.G.; BARBOSA, L.; DRUMMOND, J.A. (orgs.) *O Brasil não é para principiantes*. Rio de Janeiro, FGV, 2001.

LAND, Kenneth C.; McCALL, Patrícia L.; COHEN, Lawrence E. Structural covariates of homicide rates: are there any invariances across time and social space? *American Journal of Sociology*, v. 95, n.4, 922-63, January, 1990.

LIMA, Renato Sérgio de. *Conhecimento, segredo e opacidade: a disputa entre os articuladores de ações estatais de pacificação social*. Artigo apresentado na XXVIII reunião da ANPOCS, 2004, Mimeo.

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 apresentada à USP, mimeo, 2006.

MISSE, Michel. *Cidadania e Criminalização no Brasil: o problema da contabilidade oficial de crimes*, 1995, Mimeo. Também disponível em: MISSE, Michel. Crime e Violência no Brasil Contemporâneo. Ed. Lúmen Júris, Rio de Janeiro, 2006, cap. 4, p. 53-88.

MISSE, Michel; VARGAS, Joana. *O fluxo do processo de incriminação no Rio de Janeiro na década de 50 e no período 1997-2001: comparação e análise*. XIII Congresso Brasileiro de Sociologia, Artigo apresentado no GT30, 2006. Disponível em [www.sbsociologia.com.br](http://www.sbsociologia.com.br).

MISSE, Michel; VARGAS, Joana. *A Produção Decisória do Sistema de Justiça criminal no Rio de Janeiro, ontem e hoje: um estudo preliminar*. XXXI Encontro Anual da ANPOCS, artigo apresentado no ST07, 2007. Disponível em [www.anpocs.org.br](http://www.anpocs.org.br).

MELLO JORGE, M.H.P., GAWRYSZEWSKI, V. P., LATORRE, M.R.D. Análise dos dados de Mortalidade. *Revista de Saúde Pública*, v. 31, Suplemento, Ago 1997.

MESQUITA, Myriam. Violência, segurança e justiça: a construção da impunidade. *Revista de Administração Pública*, 32(2), mar-abr 1998.

MINAYO, Maria Cecília de S. A Violência social sob a perspectiva da Saúde Pública. *Cadernos de Saúde Pública*, v. 10, n. 1, Suplemento, 1994.

MOSHER, Clayton J.; MIETHE, Terance D.; PHILLIPS, Dretha M. *The mismeasurement of crime*. Thousand Oaks, Sage Publications, 2002.

PAIXÃO, Antônio Luiz. A organização policial numa área metropolitana. *DADOS, Revista de Ciências Sociais*, v. 25, n. 1, 1982.

PAIXÃO, Antônio Luiz. *Políticas públicas de controle do crime e estatísticas oficiais de criminalidade*. Trabalho apresentado no seminário "Sociedade, Violência e Polícia", Fundação Joaquim Nabuco, Mimeo, 1986.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Crime, controle social e construção da democracia. In O'DONNELL, G. e REIS, F.W. (orgs.) *A democracia no Brasil: dilemas e perspectivas*. São Paulo, Vértice-Revista dos Tribunais, 1988.

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

ZALUAR, Alba. Qualidade dos dados: políticas públicas eficazes e democracia. *IV Conferência Nacional de Estatística*. Textos para Discussão. V. 3, Rio de Janeiro, 1996.

# As estatísticas e as lógicas de funcionamento do campo de segurança pública no Brasil: alguns breves comentários

*Arthur Trindade<sup>15</sup>*

**E**ste seminário promovido pela Câmara dos Deputados analisa os problemas relacionados à produção e utilização de informações na área de segurança pública. Convidaram-me para comentar as falas dos colegas que me antecederam. Vou tentar fazê-lo de maneira sistematizada, a fim de que possamos refletir um pouco sobre a nossa dificuldade de gerar um sistema nacional de estatística sobre segurança pública e justiça criminal.

As estatísticas são tecnologias de poder, nos termos propostos pelo sociólogo francês Michel Foucault. Ou seja, a produção de estatísticas sobre qualquer assunto é o resultado de um projeto de poder com vistas a intervir e controlar a realidade social. Não é por acaso que os primeiros esforços governamentais de produção de estatísticas destinavam-se ao controle das epidemias e a otimização dos esforços de guerra. Portanto, a produção de cifras deve ser tratada como resultado de esforços e de instituições que seguem uma lógica de intervenção na vida social. Ou seja, ao mesmo tempo em que se destinam a subsidiar políticas de intervenção social, as estatísticas nos revelam as lógicas que estão por trás destas intervenções. É exatamente sobre a lógica de funcionamento do sistema de justiça criminal e segurança pública que as cifras e números nos revelam que pretendo discorrer.

---

15 Professor do Departamento de Sociologia da Universidade de Brasília e coordenador do Núcleo de Estudos sobre Violência e Segurança – Nevis.

Se por um lado as estatísticas são tecnologias de poder, por outro lado elas estão sempre associadas a saberes específicos. Devemos refletir sobre essa junção entre poderes e saberes. Em outros termos, para ser um pouco mais claro, talvez devêssemos refletir não só sobre a precariedade da produção dessas estatísticas no Brasil, ou seja, sobre a precariedade das tecnologias de poder aqui existentes, mas fundamentalmente sobre as lógicas de utilização dessas estatísticas – o que está por trás da produção dessas estatísticas.

Assim, eu gostaria de tomar a precariedade e a fragilidade das informações sobre justiça criminal no Brasil como resultado de uma lógica específica de funcionamento do campo das instituições de segurança pública e da Justiça criminal. Essa fragilidade comentada por Renato Lima e Eduardo Batitucci, que de alguma maneira também foi abordada por Marcelo Durante – ele falou sobre os esforços para superá-la –, embora seja objeto de crítica de muitos, já é em si mesmo um fato social. O Brasil não tem um sistema consolidado de estatísticas criminais. Ao contrário de alguns países que já tem um sistema de estatísticas nacionais há mais de 70 anos, nós, em 2008, ainda estamos tentando fazer os primeiros *surveys* nacionais de vitimização. Então, temos aí um atraso de 70 anos. Entretanto, não gostaria de cair na armadilha simplificadora de atribuir tal atraso a desorganização e despreparo das instituições do campo. Certamente as instituições de segurança pública e justiça criminal não estão organizadas e tampouco preparadas para gerar estatísticas confiáveis o bastante para subsidiar políticas públicas voltadas para prevenção de crimes – principalmente de homicídios. Mas resta saber por que tal desorganização e despreparo. A resposta passa pela compreensão das lógicas que regem o funcionamento do campo.

Vou tentar descrever, então, algumas das características desse campo, que acabam por se refletir na produção dessas estatísticas. O campo de segurança pública e de justiça criminal no Brasil possui hoje baixa integração, baixa especialização e baixa capacidade de coordenação.

Não existe de fato aquilo que alguns chamariam de sistema de Justiça criminal. Nos termos colocados pelo sociólogo

alemão Niklas Luhmann, não existe um sistema, porque esse sistema não está integrado. Os operadores desse sistema, as pessoas que geram e fazem funcionar o sistema, não comungam, nos termos de Luhmann, de um único código binário, de uma única lógica discursiva.

Entretanto, se não podemos dizer que existe de fato um sistema de Justiça criminal, com instituições funcionando a partir de uma única lógica, podemos, sim, dizer que existe um campo de relações sociais, onde instituições e atores disputam hegemonia. Esse campo envolve diferentes lógicas: uma lógica jurídica, uma lógica militar e uma lógica policial. O que constatamos hoje é que esse campo, obviamente, é constituído por disputas de poder, e algumas instituições ocupam o lugar central no campo ou dispõem de mais recursos de poder. A lógica jurídica prevalece sobre as outras lógicas de funcionamento das instituições que compõem o Sistema de Justiça Criminal. Mas nem sempre foi assim. Durante o regime militar, a lógica militar, através da Doutrina de Segurança Nacional, prevalecia sobre as demais.

Um dos reflexos disso pode ser visto na geração de informações de estatísticas sobre segurança pública e Justiça criminal. Boa parte das informações produzidas pelas instituições que compõem o campo são informações que irão nortear a atuação dos tribunais e dos juízes.

Eu sempre gosto de lembrar a questão do inquérito policial produzido pela Polícia Civil. Há um trabalho enorme por trás desse inquérito. Fundamentalmente, as informações que são sistematizadas a partir desses inquéritos são voltadas, quase que exclusivamente, para o funcionamento dos tribunais e a atuação dos juízes.

Saber se um homicídio foi doloso ou culposo é importante para um júri ou juiz tomar uma decisão. Saber se foi um crime doloso ou culposo, qualificado ou não, vai ter efeitos sobre a dosimetria da pena que vai resultar disso. Agora, do ponto de vista da atuação das instituições de segurança pública, das polícias principalmente, importa menos saber se aquele homicídio foi doloso ou culposo do que saber se aquele homicídio foi resultado de uma briga de bar, de uma disputa entre gangues ou

de uma disputa entre grupos de crime organizado. Esse exemplo nos mostra como a lógica jurídica predomina nas instituições que compõem o campo de segurança pública e Justiça criminal.

Outra característica desse campo é a sua baixa especialização. Ao contrário daquilo a que se assistiu em outros países, como Estados Unidos, Canadá, Inglaterra e Alemanha, no Brasil não foi formado, tampouco estabelecido, um grupo de especialistas, burocratas, expertos, capazes de realizar a gestão das instituições e do Sistema de Justiça criminal.

Tanto os estudiosos quanto os operadores que trabalham nas instituições, sabem muito bem da precariedade e do nível de improvisação que há, por exemplo, nas Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social. Há dificuldade, por exemplo, na área de gestão de informações.

Embora em alguns estados a especialização dos quadros destinados a gestão e informações esteja caminhado mais rapidamente, ainda é frequente a improvisação. Frequentemente vemos policiais e servidores civis ocupando as sessões que lidam com informações criminais. Estes policiais não tiveram formação específica, tampouco há uma política institucional para esse tipo de atividade. Quando muito, alguns policiais realizaram cursos por interesse próprio, pagando as despesas com seus salários e utilizando os horários de folga. Ou seja, ainda não temos, de fato, gestores de segurança pública.

Daí a lógica de o segredo ser um instrumento de poder. Ou seja, o poder deriva do controle e do acesso privilegiado das informações. O poder ainda não deriva da capacidade, da *expertise* desses gestores, desses profissionais, para analisar tais informações. Portanto, essa lógica do segredo faz sentido, se entendermos que não temos, no campo de justiça criminal e de segurança pública, esse corpo burocrático de especialistas para lidar com determinados temas.

Outra característica do campo da Justiça criminal e da segurança pública é a sua baixa capacidade de coordenação. Tanto no âmbito federal quanto nos âmbitos estadual e municipal, verifica-se a baixa capacidade de governança, ou seja, a baixa

capacidade de coordenar e articular as ações dos diversos atores que compõem esse campo.

As dificuldades para implementação num sistema nacional de estatísticas, do Infoseg ou do Infopen, nos moldes, por exemplo, do *Uniform Crime Report*, dos Estados Unidos, são consequência dessa baixa capacidade de governança. Sabemos dos esforços hoje realizados pela Senasp tentando montar um sistema nacional de estatísticas criminais. Inicialmente, a grande dificuldade, que ainda não foi de todo superada, dizia respeito ao fato de que muitos Estados não se viam obrigados a enviar as informações para Brasília. Esse problema ainda não foi superado.

Apesar das dificuldades, temos instrumentos para incrementar ações. O Governo Federal pode e deve reforçar algumas condições para repassar os recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Dentre as condições para aplicação dos recursos, poderíamos incluir a coerência entre a aplicação dos recursos e os planos estaduais e municipais de segurança pública.

Também deveriam ser bastante enfatizados os critérios de elegibilidade dos estados e municípios para realizar convênios com o Ministério da Justiça para utilização desses recursos. Entre os critérios de elegibilidade, certamente o repasse das informações e das estatísticas deveria ser privilegiado.

Superada a questão do envio dessas informações, temos outro problema: a forma como essas informações são repassadas e a forma como os fenômenos sociais são classificados. Alguns eventos são classificados de uma forma num Estado, como no Rio de Janeiro, e não o são em Minas Gerais. Como exemplo disso, lembro a mídia sempre divulga que Brasília é a capital do sequestro relâmpago. Certamente deve ser, porque poucos estados registram esse evento como sequestro relâmpago.

Portanto, superado o problema do envio dessas informações, ainda temos outro problema: a maneira como elas são classificadas e como são heterogêneas, e assim por diante. Só faz sentido discutirmos isso se entendermos que é um sistema com baixíssima capacidade de coordenação. E lembro que é muito recente a criação de um órgão do Governo Federal que, inicialmente, se chamou Seplanseg, depois Senasp etc., com instrumentos para

essa Secretaria poder atuar. Se não me engano, a Senasp foi criada em 1994 ou 1995.

Se pensarmos na capacidade de coordenação e de articulação de ação das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e Defesa Social, veremos a mesma situação. A exemplo da Senasp, elas também possuem baixíssima capacidade de coordenação e de produzir informações úteis para a atuação das instituições da Justiça criminal e da segurança pública. O resultado disso é a ausência de políticas públicas na área.

O sistema que descrevi acaba por não gerar políticas públicas voltadas para a proteção da vida e para a segurança dos cidadãos. São raríssimos os exemplos no Brasil de políticas públicas nessa área, políticas públicas dirigidas para problemas específicos ou, como a literatura internacional costuma chamar, policiamento orientado para resolução de problemas.

E aqui cabe fazer importante diferenciação: há grande diferença entre estratégias de policiamento e políticas públicas. Certamente, uma política pública pressupõe alguma estratégia de policiamento específica (policiamento motorizado, comunitário, de proximidade). Uma política pública por sua vez envolve muito mais do que estratégia de policiamento. Ela envolve, por exemplo, a ação de atores de outras instituições para a solução daquele problema específico.

Talvez fosse útil pensarmos essas questões levando em conta a etimologia da palavra em inglês, a diferença entre *police* e *policy*. *Police* diz respeito a estratégias de policiamento, à forma como os efetivos policiais serão empregados, e *policy* a um conjunto de ações coordenadas dessas instituições.

As estatísticas produzidas no Brasil são pouco úteis para orientar a formulação e a implementação de políticas públicas. Volto a dizer: saber se o homicídio foi doloso ou culposo interessa bastante, e é muito importante para os tribunais, para os juízes, mas muito pouco útil para uma política pública de segurança.

Mas também há exemplos animadores. A Polícia Civil do Distrito Federal produziu uma análise criminal – o que é algo bastante novo – tentando classificar os homicídios dolosos acontecidos por uma lógica não jurídica, a partir do tipo de conflito

e do tipo de relação que envolvia o agressor e as vítimas. Feita essa análise, por sinal muito boa, uma das importantes constatações foi a de que, no primeiro semestre de 2008, houve nove homicídios dolosos resultantes de brigas de gangues. Desses nove homicídios dolosos, seis aconteceram na mesma região, em São Sebastião. Então, agora temos uma informação útil para elaborar e implementar uma política pública voltada para tratar de brigas de gangues em São Sebastião. Esse exemplo é digno de nota porque é exceção. A regra não é essa. São raros os esforços para produzir estatísticas e informações que tentem dirigir ou subsidiar a elaboração de políticas públicas.

Para concluir gostaria de sugerir que deixássemos de ver a geração de estatísticas como alavanca para modernizar o campo de segurança pública e Justiça criminal. Tradicionalmente é assim que as vemos. Há um ideia bastante difundida entre os profissionais de segurança pública de que a modernidade começa com informatização, sistematização, aquisição de computadores, formação de policiais para usar adequadamente essas estatísticas e informações.

Gostaria, então, de sugerir que pensássemos o contrário, que tomássemos a geração dessas estatísticas como consequência de uma lógica. A forma e a qualidade das estatísticas que tanto desejamos só será possível se o campo da segurança pública e da Justiça criminal operar a partir de uma lógica diferente, voltada para atender e resolver esses problemas específicos da sociedade. Do contrário, por mais que nos esforcemos e que o Ministério da Justiça, por intermédio da Senasp, se esforce para a produção de uma base nacional de informações sobre segurança pública e Justiça criminal, se não mudar a lógica de funcionamento desse campo, essas informações vão servir apenas para a reprodução da lógica já existente, que envolve baixa coordenação, baixa integração e baixa especialização, uma lógica que envolve um tratamento diferenciado da população.

# A importância da perícia e a necessidade de aparelhar a polícia

*Guaracy Mingardi*

**O SR. GUARACY MINGARDI** – Obrigado, deputado. Senhoras e senhores, o meu estilo é ser bem sucinto e não falar demais. Então, espero que os 20 minutos sejam o suficiente.

A minha fala é resultado de pouco mais de vinte anos de experiência: como ex- investigador de polícia de São Paulo, coordenador de inteligência do Ministério Público, onde fui assessor de quatro procuradores-gerais de São Paulo, secretário municipal de segurança pública em Guarulhos, assessor parlamentar para a área de segurança pública e agora no Ministério da Justiça, na qualidade de sub-secretário nacional de segurança pública. Acima de tudo, porém, a experiência advém dessas duas décadas como pesquisador na área, o que me levou a ter contato com vários dos problemas enfrentados pela Polícia.

Vou falar baseado naquilo que conheço e que percebi em todo esse tempo desde que fui investigador de polícia no período pré-constituição, anterior a 1988. E o que deu para perceber, no decorrer do tempo, é que a Constituição sofreu algumas mudanças radicais, mas mudanças radicais apenas no espírito da atuação. E isso ocorreu principalmente na investigação policial, que foi alterada para melhor pela Constituição, mas o trabalho de adaptação não teve continuidade em nenhum dos três Poderes.

Vamos ser bem claros. O que mudou? Na verdade, a Constituição veio reafirmar algumas coisas que já existiam, mas que na prática não eram feitas. Por exemplo: prisão só com mandado judicial ou em flagrante já era a letra, mas não a prática. Lembrome, no meu tempo de polícia, de um sujeito que ficou preso duas

semanas para “averiguação”, para tirar o serviço do preso, o que é apenas um eufemismo para tortura. Essa era a regra. Isso é uma coisa que se tornou inviável agora. Nenhum policial moderadamente inteligente vai segurar alguém ilegalmente duas semanas sabendo que pode ter um problema depois. Então, a mudança, ou reafirmação, do princípio constitucional é completamente positiva: diminuiu-se o campo para a arbitrariedade.

Agora o que acontece na prática! Várias dessas medidas fizeram com que a Polícia deixasse o antigo paradigma, mas não foi criado outro, nós não trabalhamos para criar outro. Nenhum dos três Poderes, Legislativo, Executivo e Judiciário, se mexeu para aparelhar a polícia investigativa dentro do modelo democrático. E aparelhar não é comprar brinquedinho. Comprar brinquedinho a gente compra muito, mas aparelhar é dar instrumento legal ou treinamento para que a Polícia Civil possa realizar sua principal função, investigar. A nossa polícia continua muito carterária e pouco efetiva na hora da investigação.

Qual foi a falha do Legislativo? O Legislativo demorou muito para definir algumas coisas básicas. Vamos citar como exemplo algo que agora está dando muito ibope, muita discussão, que é a questão da escuta telefônica. Demorou dez anos, praticamente, para se regulamentar isso. Ou seja, a Constituição já previa, mas demorou um bocado de tempo para se pôr em prática aquilo que a Constituição previa.

E regra é sempre a mesma. Primeiro se faz a lei e depois, muito depois, vai-se aperfeiçoando, mudando. A prática acaba por mostrar o que funciona e o que não funciona. Agora, quando se demora muito tempo para regulamentar aquilo que já está estabelecido, se joga para frente ainda a possibilidade de aplicação prática.

Outra coisa que é um problema pós-constituinte no Legislativo, diz respeito às decisões tomadas em cima da hora, decisões tomadas sob pressão. Gostaria de recordar-lhes a questão da Lei dos Crimes Hediondos, que foi votada sob tremenda pressão. Participei de uma pesquisa sobre a eficácia da Lei dos Crimes Hediondos. Ela é igual a zero, não melhorou nem piorou a criminalidade. O efeito na criminalidade foi zero, porque

a aplicação da lei depende do quê? Depende muito mais do criminoso saber que vai ser pego, do que se terá de cumprir cinco ou dez anos de cadeia.

Trabalhei em vários casos pelo Ministério Público de São Paulo nos últimos anos, antes de vir para Brasília. Um desses casos foi o acompanhamento da carreira de criminosos conhecidos. Acompanhamos a carreira do Marcola, por exemplo. Para ele, ser condenado a 20 ou 30 anos dá na mesma. A cadeia é a vida dele. Dentro da cadeia ele manda.

Então, a Lei dos Crimes Hediondos, para esse tipo de criminoso, para o criminoso perigoso, não representou nada. Mas o que aconteceu? Foi votada sob pressão. Porque aqui a segurança pública só muda sob pressão. Como é a pressão? Acontece alguma coisa, um crime de repercussão, toda a mídia vai em cima e o Legislativo, pra “limpar sua barra” tem que votar uma lei. Aí vota uma lei que não vai ter reflexo a médio ou longo prazo. Isso tem acontecido muito.

Quanto ao Executivo, no período pós-Constituição, nada foi feito para aparelhar a Polícia. A Polícia não foi instrumentalizada para trabalhar dentro de um paradigma democrático. Vamos pensar no século passado, do começo do século até o início dos anos 80. Como a polícia trabalhava? A polícia trabalhava muito no modelo da Inquisição. Não vou usar o termo inquisitorial no sentido jurídico, digo inquisitorial mesmo. Qual é o modelo? É cartorário ao extremo, baseado na confissão. O modelo da Inquisição é esse. O que se aprende em muitas faculdades de Direito ainda é isto: a confissão é a rainha das provas. Senhores, qualquer um confessa, depende dos meios utilizados. Sabemos disso.

Então, a polícia continuou pensando no modelo antigo e não se aparelhou, não inovou. Para constatar isso basta levantar a seguinte questão: qual a importância que se dá à perícia? Não estou falando daquelas coisas que aparecem na TV, daquelas bobagens estilo *CSI*, em que os policiais gastam um milhão de dólares para resolver um caso, mas da perícia comum. A perícia comum não tem importância no inquérito na maior parte das vezes, apenas em um ou outro caso. E não é porque a perícia é boa ou ruim. Não é dada a importância necessária para a perícia

porque a nossa tradição não é essa. Faz-se a perícia porque ela é obrigatória, senão muitas vezes seria deixada de lado. Eu acompanhei vários casos em que o sujeito estava preso aguardando julgamento por meses, um ano às vezes, e não chegava o laudo de necropsia. Então, formalmente, não se pode nem dizer de que maneira o indivíduo morreu porque o resultado da perícia não chegou, não existe. Mas o sujeito já está preso. Tal é a desimportância que se dá à perícia que isso volta e meia acontece. Estou falando de grandes Estados. Em alguns Estados isso funciona de forma mais rápida e, em outros, de forma mais lenta. Precisamos acelerar isso. Isso é coisa do Executivo. Quando digo Executivo, refiro-me tanto ao estrato político quanto às próprias instituições policiais. Para isso, tem-se que entender a importância da perícia e aparelhar a polícia.

Pensemos em outra alteração legal que vai influir no trabalho cotidiano. Com mudança em curso no Código de Processo Penal cria-se a possibilidade de um perito indicado pela defesa acompanhar o caso, ir ao laboratório e verificar o que está sendo feito. Também existe a obrigatoriedade da guarda de vestígios por tempo indeterminado. Nenhuma polícia brasileira tem uma central de vestígios. Nenhuma! Eu quero ver onde e como vão guardar esses vestígios. Ou seja, a mudança é boa, porque cria a possibilidade de se recuperar um erro, libertar um inocente, inclusive bem lá na frente, anos depois. Mas o problema é: não existe como pôr isso em prática porque o Executivo ainda não se adaptou à lei. Novamente, quando digo Executivo, estou falando de toda a estrutura.

Por exemplo, o Dr. Biscaia foi promotor, sabe como isso funciona. A regra é que o promotor ganha a maioria dos júris. Por quê? Porque, mesmo quando a prova é fraca, o promotor de júri é um especialista em júri. Existe um ou outro advogado especialista em júri, a maioria não o é. A pior coisa é quando o acusado traz um advogado e diz: “Não ele é um bom criminalista, vai trabalhar no júri”. O júri é outra coisa, é outra história. Acontece que agora, com a Defensoria Pública, há defensores públicos se especializando em júri. Vai ficando cada vez mais difícil para o promotor, porque antes só o promotor era especialista em júri.

Agora existe o defensor público que sabe fazer júri. Se a prova for ruim, se a prova não for boa, vai ficar muito mais difícil para o Estado conseguir a condenação.

Então, vejam que é necessário adaptar o organismo de Estado – não estou falando do Executivo *stricto sensu*, mas de todo o aparelho – para produzir uma boa prova. E não temos como produzi-la.

Enquanto tivermos uma polícia cartorial, pensando no modelo de antigamente, em que tudo pode... (Bom, quando eu estava na polícia para muita gente era fácil obter a confissão, afinal duas semanas com o preso na mão... Mas não se pode fazer... Além de ilegal, é imoral). E o que substituiu os métodos antigos, onde não havia respeito aos direitos? Nada, porque não se instrumentalizou a polícia, não criamos uma cultura investigativa que permita resolver o problema. O policial não foi treinado para trabalhar assim. Quando existe um policial treinado para investigar, há uma possibilidade. Quando existe menos de um em cada 100 policiais treinado para investigar, é outra coisa. Se 99 só sabem entregar intimação e fazer um interrogatório mais violento, digamos assim, não se consegue nada.

Quanto ao Judiciário, o problema é que também demorou muito sua adaptação a mudança constitucional. Na atividade de investigação há coisas que não podem e deveriam poder; e também há coisas que podem e que não deveriam poder.

Vou dar um exemplo claro. Se algum dos senhores me explicar qual é a diferença conceitual do sujeito ser obrigado a fornecer a impressão digital e a coleta do DNA? Todo mundo que vai preso é obrigado a fornecer a impressão digital, a não ser que já tenha a identidade com impressão digital, registrada. Se não tiver, pode-se coletar a impressão digital dele ali no ato. Isso não é considerado produzir prova contra si mesmo, diferentemente da coleta do DNA. Qual é a diferença conceitual disso? É uma questão jurídica muito abstrata, certo? No caso de um sujeito acusado pela prática de estupro, há necessidade de se coletar o DNA dele, mas isso só pode ser feito se ele permitir. Se ele não permitir, não há coleta. Agora, a polícia pode obrigá-lo a fornecer as impressões digitais. Eu não sou jurista, mas para meu

senso comum, existem alguns conceitos jurídicos que precisam ser adaptados à nova realidade. Queremos que a polícia aja democraticamente e tenha resultados, porém para que isso ocorra temos que adaptar conceitos, adaptar ideias – e isso o Judiciário também não fez.

Então, pecamos nos três Poderes. O Executivo, por sua vez, pecou nas três esferas: municipal, estadual e federal (e isso posso falar com conhecimento de causa, já que trabalhei nas três). Pecamos porque não nos adaptamos à nova legislação, aos novos paradigmas da sociedade, ou nossa adaptação foi muito lenta. A mesma coisa ocorreu com o Legislativo e o Judiciário.

Como resultado temos um sério problema de investigação. É fato sabido, e resulta em muitos comentários na imprensa, que a grande maioria dos crimes fica sem solução. Bom, primeiro a grande maioria dos crimes não é resolvida porque temos muitos crimes. É difícil investigar todos eles. Mas mesmo no caso daqueles que são possíveis de se investigar, muitas vezes não há condições, treinamento, ideia, perspectiva de como fazer aquilo. Quando se entra na polícia simplesmente para preencher vaga e empurrar papel ou quando se entra no Ministério Público – vou dar uma cutucada no Dr. Biscaia – para derrubar pilha, ficar dando prazo, o que acontece? A pessoa está sendo cartorial, está jogando com a burocracia e não está fazendo nada. Sei que há alguns deputados delegados aqui, mas eu vou dizer assim mesmo: qual o pior tipo de delegado? O delegado que assina no “x”. Delegado que assina qualquer papel que o escrivão põe na sua frente. Esse é o pior tipo de delegado porque é aquele que nem sabe o que está fazendo. Essas coisas têm que mudar. A polícia investigativa tem que investigar. A polícia investigativa não é para ficar assinando papel, empurrando para o Judiciário, tem que investigar. Mas para investigar tem de ter condições para isso. E essas condições têm que ser dadas pelo Executivo, pelo Legislativo – os senhores – e pelo Judiciário.

Era só isso, senhores. Obrigado. *(Palmas.)*

# Instituições coercitivas armadas, falta de Estado de Direito e semidemocracia brasileira

Jorge Zaverucha

**I**nstituições coercitivas armadas são, para este artigo, as Forças Armadas e Polícias. A crença de que o modo de atuação destas instituições coercitivas pode ser separado do contexto sócio-político-econômico é o que se chama de falácia de autonomia. É impossível esperar que tais instituições sejam reformadas de acordo com os princípios democráticos caso o sistema político não se mova claramente nesta direção. Por isso, a maneira como tais instituições funcionam é um dos indicadores da (falta de) saúde da democracia no país.

A literatura sobre consolidação democrática, um conceito *ex post facto*<sup>16</sup>, devota pouca atenção para a relação entre instituições coercitivas e democracia. Tal literatura concentra-se em questões clássicas como o comportamento das elites políticas no trato da coisa pública, o funcionamento dos partidos políticos, a atuação dos parlamentares no Congresso Nacional, o papel da mídia, os movimentos sociais, reforma do Estado etc. Pouca atenção, todavia, é dada ao estudo de instituições coercitivas e de como elas contribuem para a fragilidade da democracia brasileira (ZAVERUCHA, 2000).

Creio ser impossível estudar instituições coercitivas como sendo um assunto meramente técnico destituído de conteúdo

---

16 Lembro que antes do golpe militar liderado por Augusto Pinochet, o Chile era considerado como exemplo de democracia consolidada. Idem para a Venezuela antes da tentativa fracassada de golpe, em 1992, liderada por Hugo Chávez. Para uma crítica sobre o conceito de consolidação ver Schneider (1995, p. 220-221).

ideológico. Afinal, o bem coletivo que elas ofertam, segurança (interna e externa), nem sempre é desejado igualmente pelas diversas forças políticas e pelas próprias instituições coercitivas. E mais, a conjuntura política em que tais instituições atuam reflete sobremaneira no modo como este bem público é ofertado.

## Vazio conceitual

Existem várias definições de democracia. Para todos os gostos. Escolher uma delas não é problemático. O grande desafio é criar uma democracia que consiga conciliar o aspecto formal (procedimento) com o seu conteúdo (substância). Ou seja, transformar uma democracia de direito em democracia de fato. Como ponderou o ex-presidente das Filipinas, Fidel Valdez Ramos, “o desafio político para os povos de todo o mundo atualmente não é apenas substituir regimes autoritários por democráticos. É, além disso, fazer a democracia funcionar para as pessoas comuns”.<sup>17</sup>

A igualdade formal (procedural) da democracia liberal<sup>18</sup> pode servir de fachada para a manutenção de níveis substantivos de desigualdade e de violações de direitos civis. Por sua vez, igualdade social sem liberdade política desemboca em ditaduras populares por falta de competição eleitoral e de respeito aos direitos políticos. Há ainda um outro óbice, de natureza metodológica. Trata-se da dificuldade em se encontrar um padrão de medição que possa ser considerado como sendo a essência da democracia “substantiva”. E mais, como escolher qual das “substâncias” será escolhida sem voltar a cair, no proceduralismo (Schapiro, 2003).

Será que procedimentos e substância devem ser vistos como entidades apartes que não se influenciam reciprocamente? Como conseguir um meio termo entre democracia como mera lista de procedimentos e democracia que se identifique com a concepção substantiva das necessidades da população? É possível obter procedimentos com substância, evitando que a democracia fi-

17 Retirado de Sen (1999, p.183).

18 Para o (des)entrelaçamento entre democracia e liberalismo ver, respectivamente, Bobbio (2002) e Zakaria (2003).

que “oca”? E, simultaneamente, substância com procedimentos impedindo que a democracia seja inócua?

A contenda entre democracia formal (“burguesa”) *versus* democracia substantiva (“popular”) fez parte do debate político no século passado e persiste no início do novo século, em especial nos países do Terceiro Mundo. O que continua em jogo é a disputa entre a igualdade política *versus* a desigualdade socioeconômica. Para os marxistas de pouco vale para o trabalhador o direito de comparecer, de quatro em quatro anos, às urnas para escolher seu representante, se sua condição diária é de exploração.

Ainda para os marxistas, quando os trabalhadores procuram se organizar politicamente, somente os partidos que aceitem a ordem burguesa, ou que mesmo a rejeitando não tem chances de vitória, são aceitos na competição política. Para eles, isto não é democracia, mas ditadura da burguesia. Caso recente é o Partido Comunista Marxista-Leninista do Equador que foi proscrito da competição eleitoral por ter chances de vitória. Para driblar a proscricção, este partido criou um braço político legalizado o Movimento Popular Democrático (MPD) que ajudou a eleger o presidente Luciano Gutierrez.

Com o passar do tempo, as democracias “populares” marxistas foram ruindo. Tais democracias não conseguiram nem melhorar a vida dos trabalhadores nem lhes dar possibilidade de escolher competitivamente seus representantes. Com isso, a democracia liberal formal prevaleceu e com ela a importância da democracia política. Este tipo de democracia conseguiu estabelecer um processo estável de desenvolvimento da riqueza, da alfabetização e da urbanização. Isso, contudo, é válido, em especial, para países centrais. Já para a maioria dos países periféricos...

Eis o paradoxo. A democracia na periferia, em regra, funciona para uma minoria. Vai contra a lição de Tocqueville segundo a qual a democracia se justifica quando favorece o bem-estar do maior número de pessoas (Aron, 1982). Este mal-estar corrói o componente substantivo da democracia tocqueviliana.<sup>19</sup> Para os

---

19 Curiosamente já há nos EUA quem se preocupe com os efeitos políticos da crescente concentração de renda norte-americana. Há o receio que isto cimentará o surgimento de um regime menos democrático, i.e., plutocracia com outro nome (KRUGMAN, 2002).

schumpeterianos esta situação é secundária, pois a importância está na competição eleitoral. É que a concepção schumpeteriana de democracia põe em relevo a escolha dos governantes em vez de como eles exercem o poder.

Zakaria (1997), ao analisar como os governantes exercem o poder, mostrou como a ampliação das eleições pelo mundo afora foi responsável pelo surgimento do que denomina de “democracia iliberal”. Ou seja, a democracia em que os eleitos falham em proteger direitos básicos dos cidadãos. A aparência de democracia torna-se uma grande ameaça à própria democracia.

Aos poucos, o conceito de democracia voltou a ser crescentemente questionado. No meu caso, não para substituí-lo, mas para aprofundá-lo mostrando suas limitações, particularmente, em países onde a desigualdade social atinge níveis abissais<sup>20</sup> e os direitos dos cidadãos são cotidianamente violados sem grande perspectivas de reparação. É o retorno da antiga disputa entre “formalismo” e “substância”, só que em outro patamar, mercê das lições da história. Hoje, já se sabe da existência de fortes indícios de que liberdades econômicas e políticas se reforçam mutuamente, em vez de serem conceitos antagônicos.

Sen (1999), por exemplo, mostra-se preocupado em não deixar que a democracia seja uma mera competição eleitoral. O intelectual indiano, não por acaso, descreve o caso do tigre real de Bengala que habita a floresta de Sunderban. Há uma lei que proíbe caçá-los, protegendo-os. A floresta também é famosa pela qualidade de seu mel. Os pobres da região arriscam suas vidas na coleta do mel. Vários coletores são mortos anualmente pelos tigres por falta de oportunidade de levarem uma vida decente.

No Nordeste brasileiro, vários pescadores de lagosta morrem ou ficam inválidos, por mergulharem em grandes profundidades sem balão de oxigênio. Ao retornar à superfície, a embolia pulmonar os mata ou os aleija. E o que dizer de emigrantes bra-

---

20 De acordo com Ricardo Paes de Barros, para um nível de desigualdade parecido com a média mundial, o Brasil, com sua renda *per capita*, deveria ter 10% de pobres em sua população. Tem, todavia, 30%. Em termos mundiais, a média de rendimentos dos 10% mais ricos da população de um país é cinco vezes maior do que a dos 40% mais pobres. No Brasil, ela é 30 vezes maior. Na Argentina, 10 vezes (DA SILVA, 1999).

sileiros que morrem de sede no deserto dos EUA por tentarem ilegalmente uma melhor condição de vida? Qual a importância da democracia para o miserável coletor de mel, para o pescador de lagosta e para o emigrante brasileiro? A democracia não pode estar desligada do contexto socioeconômico em que vivem os indivíduos. Do contrário, torna-se, para muitos, irrelevante.

A perda da esperança das massas por uma solução institucionalizada para seus problemas, leva à descrença na democracia. Daí o apelo do Movimento dos Sem-Terra, dos zapatistas, dos senderistas, dos chavistas, dos “cocaleros” bolivianos etc., à revolução social. O campesinato seria a vanguarda do socialismo. A situação agravou-se com a introdução de programas de estabilidade econômica na América Latina, de inspiração neoliberal. Em regra, a situação de pobreza das massas deteriorou-se. Como lembra ironicamente Paula Magariños, “com a estabilidade, os pobres podem pelo menos programar a própria miséria”.<sup>21</sup> Situação que ameaça se espalhar pela classe média que está cada vez mais empobrecendo (Falcão, 2004). Ou seja, aumentar-se o número de ricos e de pobres.

Há um vazio conceitual. As teorias sobre democracias e sobre democratização não são persuasivas. Tais teorias são aplicadas, primordialmente, em países com tradição democrática. O que não é o caso do Brasil. Por isto mesmo, elas se chocam com a realidade de países periféricos. A visão schumpeteriana de democracia ilustra esta situação. Como veremos a seguir.

## **A influência benéfica e deletéria de Schumpeter**

Tudo começa com o economista Joseph Schumpeter. Para ele, a democracia é minimalista no sentido de que “pode suportar, na melhor das hipóteses, apenas um envolvimento político mínimo: aquele tipo de envolvimento que poderia ser considerado

---

21 Citação retirada da coluna de Elio Gaspari, Folha de S. Paulo, 23 de dezembro de 2001.

suficiente para legitimar o direito das elites políticas em condições de competir para governar” (HELD, 1987).

Como assim? O conceito ateniense de democracia, que pressupõe a participação direta dos cidadãos na tomada de decisões políticas, entra em declínio com o surgimento da sociedade moderna de massas. Procurando remediar esta situação, Schumpeter sugeriu uma inovação: analisar a democracia como um método. Sai o povo e entra a elite que deve representar o povo. O elitismo é, por definição, admitido entre os candidatos, mas não entre os que escolhem. Ou seja, a regra da competição eleitoral deve incluir a grande maioria dos cidadãos. Sob esta perspectiva, a Inglaterra vitoriana, onde apenas dez por cento dos indivíduos gozavam de direitos políticos, não pode ser considerada democrática.

Como escolher a elite política? Para Schumpeter, “o método democrático é aquele acordo institucional para se chegar a decisões políticas em que os indivíduos adquirem o poder de decisão mediante uma luta competitiva pelos votos da população” (SCHUMPETER, 1984, p. 336). Deste modo, segundo Miguel (2002, p.16), o processo eleitoral deixa de ser um meio para a realização da democracia para ser a democracia em si. Ou seja, democracia é a capacidade de os indivíduos decidirem quem os governarão. Convenhamos não é pouca coisa. Mas, é suficiente? Está aí tanto a grande virtude como o grande defeito da contribuição schumpeteriana. Por quê?

Os críticos de Schumpeter situam-se em dois grupos. Há os que acham indesejável o conceito de democracia competitiva e outros que o aceitam, mas o acham insuficiente (SCHAPIRO, 2003). A hostilidade do primeiro grupo advém da crença na supremacia do consenso sobre a competição. A deliberação seria capaz de distensionar os conflitos em prol da vontade da maioria. Só que, acrescentaria, uma má deliberação pode levar a conflitos ainda maiores. Vide o caso de israelenses e palestinos que após reuniões deliberativas estiveram tão próximos de uma solução negociada por meio dos acordos de Oslo. Com o fracasso das deliberações, o nível de violência, bem como o número de mortos entre os dois lados, tornou-se superior ao existente pré-Oslo.

Situo-me entre os que reconhecem a importância formal da competição eleitoral. Contudo, acho este critério insuficiente para considerar um país democrático. Vide o caso da Bósnia-Herzegovina, líder mundial em eleições administradas internacionalmente. Desde 1996, são realizadas eleições a cada dois anos, mas mesmo assim não se pode considerar democrático este país (Manning & Antic, 2003). Não é preciso ir tão longe. Colômbia e Venezuela há quase meio século realizam eleições presidenciais. A Colômbia sofre com uma guerra civil, e a Venezuela pode rumar para um regime (semi)autoritário. A Bolívia recentemente comemorou mais de duas décadas ininterruptas de democracia eleitoral, a primeira de sua história. Contudo as divisões internas, inclusive étnicas, são de tal monta que o país corre o risco de inviabilizar-se.

Insisto: democracia não é redutível à competição, como veremos ao longo deste livro. Contudo, a competição política, também conhecida como democracia eleitoral, é indispensável. Não há democracia onde não há eleições livres. Contudo, repita-se, isto é condição necessária, mas não suficiente.

A raiz da crítica à redutibilidade pode ser encontrada no próprio Schumpeter. Embora ressalte a importância da liberdade política para a apresentação eleitoral, ele numa nota de rodapé indica o que entende por liberdade. Ou seja, liberdade “no sentido de que qualquer pessoa é livre para instalar uma fábrica têxtil” (MIGUEL, 2002, p. 16).

Em uma sociedade economicamente homogênea esta afirmativa não provoca maiores reações. Mas em um país como o Brasil, onde poucos indivíduos possuem poucos recursos materiais, e o Estado é um grande empregador, a observação de Schumpeter torna-se cínica. Em um país onde o mercado premia sobremaneira os que têm recursos financeiros e onde o governo, como no caso de algumas privatizações foi, muitas vezes, muito mais um aliado dos investidores do que dos consumidores, falar em “liberdade para instalar uma fábrica têxtil” não é aceitável.

Caminhando por linhas tortas, o que Schumpeter desejava era encontrar o melhor modo de controlar o poder. Sendo economista fez uma analogia entre a política e a economia. Eleitores

estariam para consumidores, assim como partidos para firmas. Os votos procurados pelos políticos seriam como o lucro almejado pelo dono da firma; a perda de poder se assemelharia à firma que entra em falência etc.

Por colocar a ênfase na competição eleitoral, a democracia schumpeteriana passou a ser conhecida como “(sub)minimalista”. Tem a seu favor a facilidade na operacionalização do conceito. Onde há eleições existe democracia, onde não há, por conseguinte, instaura-se a não democracia. É um mundo binário. De consequências perniciosas, pois ao reduzir a democracia a um método, dissocia-se democracia como condição da sociedade civil. Ou seja, dos fins, valores e interesses que anima a luta coletiva (BORON, 1994).

Este mundo dicotômico é metodologicamente tentador. Contudo, a realidade é mais complexa. Teoricamente, a competição entre políticos pelo voto do eleitor os faria responsivo perante o eleitorado. Cada político procuraria dar o melhor de si em busca da recompensa: o voto do eleitor. Usando um jargão econômico, isto funcionaria em situação de mercado perfeito. Na prática, em determinados sistemas partidários há um “mercado imperfeito”, i.e., a competição pode se dar muito mais entre indivíduos do que entre plataformas políticas. Como é o caso brasileiro.

Isso gera descrédito, pois toma corpo entre o eleitorado a visão de que “todos os políticos são iguais”, e, no limite, na corrupção. Isso fica bem claro nas alianças do governo com os partidos políticos no Congresso Nacional. As reformas ministeriais são negociadas, não tendo por bases projetos políticos, mas sim de cargos. Ou na feroz disputa, mercê do sistema de lista aberta, entre membros de um mesmo partido por um lugar ao sol. Este tipo de competição é deletério para a democracia. Schumpeter provavelmente faria uma analogia com a “falha de mercado”. Nenhuma economia pode funcionar eficientemente quando tais falhas são gritantes. O mesmo se pode dizer a respeito da democracia.

Assim como “falhas de mercado” são resolvidas por meio de mecanismos de incentivos, os adeptos do (sub)minimalismo schumpeteriano creem ser possível resolver as vicissitudes da democracia também por meio de incentivos. Nesta visão, com-

promissos normativos sobre a democracia, os chamados valores democráticos, são insignificantes.

Surge aqui nova rivalidade conceitual. O que é mais importante para a democracia, os interesses dos atores políticos ou seus valores? Faz sentido esperar que um ator político respeite o jogo democrático se o seu resultado é desfavorável aos seus interesses? A resposta é sim e não. Alguns militares aceitam a democracia mesmo sabendo que dando um golpe de Estado seus interesses materiais poderiam vir a ser melhor realizados. Já outros militares guiam-se mais por interesses do que por valores. Estão dispostos a golpear as instituições existentes em favor de outras que favoreçam mais intensamente seus interesses.

Se o conceito schumpeteriano de democracia apresenta todas estas dificuldades, imagine-se o conceito de transição democrática. Os vícios conceituais revelam-se com intensidade redobrada. É que os adeptos da concepção minimalista focam sua atenção nas eleições esquecendo-se de importantes instituições coercitivas como as Forças Armadas e Polícia.<sup>22</sup> Embora tais instituições armadas sejam vitais para a vida democrática, por manterem a soberania do estado e garantirem a integridade física de seus habitantes, ficam em segundo plano, na concepção schumpeteriana, por não serem... objeto de competição eleitoral.

De acordo com esta visão, se a *polis* realiza eleições periódicas regularmente e a oposição tem o direito de ganhar e assumir, então a democracia está consolidada. Esquece-se que tais instituições coercitivas são capazes de limitar as decisões dos governantes que foram eleitos. Por isso mesmo fico com a definição de que a “democracia é melhor pensada como meio de administrar as relações de poder a fim de que a dominação seja minimizada” (SCHAPIRO, 2003). Ora, quem fala em dominação, particularmente a que faz uso da coerção, tem de, obrigatoriamente, refletir sobre Forças Armadas e policiais.

A concepção schumpeteriana peca, também, ao julgar-se a histórica, i.e., válida para qualquer sistema político independentemente

---

22 Há outras instituições coercitivas como o Judiciário e Ministério Público que estão fora do escopo deste livro.

do tempo. Ignora que os direitos políticos foram adquiridos fruto de uma luta histórica dos movimentos populares, assim como os direitos civis resultaram da contenda do parlamento contra os soberanos absolutos (BOBBIO, 1992).

De acordo com Marshall a conquista de direitos deu-se cronologicamente nesta ordem: direitos civis, políticos e sociais. Para Marshall (1967, p. 63-4):

O elemento civil é composto dos direitos necessários à liberdade individual—liberdade de ir e vir, liberdade de imprensa, pensamento e fé, o direito à propriedade e de concluir contratos validos e o direito à justiça. Este último difere dos outros porque é o direito de defender e afirmar todos os direitos em termos de igualdade com os outros e pelo devido encaminhamento processual. Isto nos mostra que as instituições mais intimamente associadas com os direitos civis são os tribunais de justiça. Por elemento político se deve entender o direito de participar do exercício do poder político, como um membro de um organismo investido de autoridade política ou como um eleitor dos integrantes de tais membros. As instituições correspondentes são o parlamento e o conselho de Governo local. O elemento social se refere a tudo que vai desde o direito a um mínimo de bem estar econômico e segurança ao direito de participar, por completo, da herança social e levar a vida de um ser civilizado de acordo com os padrões que prevalecem na sociedade. As instituições mais intimamente ligadas a ele são o sistema educacional e os serviços sociais.

Ao privilegiar o componente político da democracia, Schumpeter ignora que os direitos políticos que lastreiam a competição eleitoral estão assentados por sobre os direitos civis. E, portanto, merecem destaque, pois são direitos inter-relacionados. A vitória da concepção schumpeteriana atingiu os estudos sobre redemocratização. Os temas centrais abordados passam a ser sistemas eleitorais, sistemas partidários, relações Executivo-Legislativo etc. Ou seja, uma agenda política ahistórica: o que se estuda em um país como a Dinamarca seria similar ao que se debate no Brasil.

O perfil ideal de uma nação fadada ao sucesso é uma mescla de aspectos institucionais, sociais e culturais. Ora, em um conceito dicotômico em que o que conta é a competição eleitoral, a ênfase recai nos aspectos institucionais desta competição. Considerações sobre a cultura patrimonialista, clientelista, fisiológica e corrupta que campeia no jogo eleitoral não seria relevante, mesmo que afete tanto o resultado da competição eleitoral como o exercício do poder, incluindo o Estado de Direito. Dados sociais também são secundários, para Schumpeter e seus seguidores.

## **Governo pela lei (*rule by law*) em vez de Governo da lei (*rule of law*)**

A polarização socioeconômica brasileira deve ser denunciada não apenas pelo aspecto moral, mas, também, por outra implicação. É que numa comunidade de desiguais é difícil coordenar os indivíduos no sentido de estabelecerem os limites aos abusos do Estado. Na falta desta coordenação fica mais fácil para o Estado usar da tática de dividir e governar (MANGALONI, 2003). Com sérias implicações sobre o Estado de Direito e na criação de uma ordem pacífica. O Estado de Direito é o sistema das leis, não de homens – clássica definição. Diria, das leis efetivamente obedecidas. O que não é o caso do Brasil, onde ainda perdura a máxima popular: “aos amigos tudo, aos inimigos a lei”.

Cabe ao Estado de Direito diminuir o fosso entre o país legal e o país real caso se queira erguer uma sólida democracia. Um sistema legal cujas regras são ignoradas pelos agentes estatais torna-se incapaz de obter a adesão dos cidadãos. E aí a lei passa a ser vista como instrumento de controle social em vez de mecanismo de resolução de disputas. Afinal, um sistema legal democrático difere do autoritário pela sua confiança em induzir cooperação entre os indivíduos em vez de desconfiança.

Leis, por sua vez, não precisam ser concebidas como mera variável independente, pois, ela, por si só, é o resultado das escolhas estratégicas dos atores políticos. Além do mais, regras para serem efetivadas precisam ser acompanhadas de mecanismos de

monitoramento. Tais mecanismos devem evitar a impunidade, i.e., ocorrência de violações à lei sem que haja sanção.

Estado de Direito pressupõe existência de segurança jurídica e esta só pode florescer quando há uma ordem conhecida e respeitada. Ordem no sentido de que são pessoas que convivem sob determinada forma, e não apenas um conjunto de leis. Caso a democracia brasileira venha, um dia, a ser efetivamente implementada, é condição necessária que o Estado de Direito diminua a distância entre a ordem legal formal e sua aplicação. A distância entre o país legal e o país real aumenta à medida em que direitos civis não são aplicados na garantia dos direitos básicos à vida e à integridade física dos indivíduos.

Juridicamente, os brasileiros podem ser definidos como pertencentes a diferentes “classes”. De Carvalho (2003), lista as três “classes”. Para os de primeira, a lei só funciona em seu benefício. Os de segunda “classe” estão sujeitos tanto aos rigores como aos benefícios da lei. Os de terceira não têm seus direitos protegidos, seja porque não conseguem acesso à Justiça ou porque, quando o têm, terminam sendo regularmente prejudicados. Ou seja, para eles vale apenas o Código Penal. E, acrescentaria, a Polícia.

A insegurança jurídica continua sendo um problema contingente. Portanto, duas das características do Estado de Direito consagradas pelo ideário liberal encontram-se, pelo menos parcialmente, ausentes: a previsibilidade e a igualdade. Ao contrário do que pensam os liberais, a sociedade é composta muito mais por interesses organizados do que por indivíduos isolados. Portanto, por definição nenhum estado liberal ou democrático trata igualmente todos perante a lei. Holmes (2003) lembra que os direitos dos proprietários de terra foram antes garantidos do que os dos órfãos. Quanto mais em uma sociedade tão desigual quanto a brasileira. Nela, as assimetrias de poder se manifestam tanto na elaboração, interpretação como na aplicação das leis. Afinal, o quanto de desigualdade jurídica a democracia tolera?

Ora, se o governo de plantão necessita, por exemplo, dos militares para garantir sua sobrevivência, obviamente irá tratá-los de um modo diferenciado. Se a lei não permite, passa-se por cima da

lei. Exemplos em profusão serão dados neste livro.<sup>23</sup> Quem não se lembra dos aumentos salariais unicamente concedidos aos então servidores militares, quando a Constituição dizia que o aumento seria, simultaneamente, conferido aos servidores públicos civis? Quantas vezes FHC enviou tropas militares federais para conter distúrbios na segurança pública sem antes acionar a força policial conforme estabeleceu lei complementar? E por aí vai.

Governo da lei (*rule of law*) ou Estado de Direito é um tipo ideal no sentido de que todos os indivíduos são tratados igualmente. Se este Estado nunca pode se alcançado, nada impede que se possa aproximar da justiça liberal, como lembrou Rousseau (HOLMES, 2003, p. 22). Para isto é preciso que vários grupos se equivalham em termos de seu poder ante os atores relevantes do aparelho estatal. Quando isto não acontece, e o que prevalece são pequenos grupos com amplos poderes *vis-à-vis* uma massa de indivíduos desorganizada e impotente. Por isso mesmo, vige no Brasil o pluralismo assimétrico jurídico. Surge o governo pela lei (*rule by law*) em vez do governo da lei. Ou seja, no Brasil, há lei, mas não há Estado de Direito.

A desordem estabelece-se de cima para baixo. No topo, os poucos grupos privilegiados controlam o uso discricionário da lei, do poder de polícia e até mesmo da força bruta. No Brasil, a força bruta interfere abertamente no processo político conforme o que está expresso no art. 142 da Constituição Federal (maiores detalhes no capítulo 2). Na parte inferior, os desprivilegiados sentem a mão pesada da lei. Literalmente, seja nas delegacias ou nos tribunais. Deste modo, esvai-se a crença na justiça liberal para a maioria da população. Mais um indicador da falta de consolidação da nossa democracia.

No caso brasileiro, se a competição eleitoral desenrola-se em padrões aceitáveis, o mesmo não se pode dizer em relação aos direitos civis. É alvissareira a melhoria dos mecanismos de *check & balances* (contrapesos) no sentido de resolver o dilema madisoniano da tirania da maioria. Contudo, é frustrante o retrocesso na dimensão da segurança física individual. A violação dos

---

23 Outros exemplos podem ser encontrados em Zaverucha (1994; 2000).

direitos humanos não é algo exclusivo dos regimes autoritários. A truculência policial desafia os sistemas políticos.<sup>24</sup> As agências monopolizadoras do uso legítimo da força, no sentido weberiano, mostram-se autônomas *vis-à-vis* às autoridades democraticamente constituídas.<sup>25</sup> O novo tipo de ameaça é descentralizado. Os abusos do Executivo dão lugar aos abusos de um tipo inferior de burocracia, dentre elas a de policiais e de juízes (MAGALONI, 2003).

Como assim? Magaloni (2000) lembra que o Estado de Direito soluciona dois dilemas políticos fundamentais. Provavelmente influenciada pelo que O'Donnell (1998) chamou de accountability vertical e horizontal<sup>26</sup>. O primeiro dilema que ela chama de eixo vertical do Estado de Direito compreende uma série de instituições (Judiciário, Ministério Público, Legislativo etc.) que limitam o poder do Estado *vis-à-vis* os cidadãos. Quem viveu em ditaduras entende bem o que é o Estado, e seus agentes, abusando dos cidadãos. Mas, atores privados, podem, também, abusar do direito de outros cidadãos: sem-terra contra proprietários de terras (ou vice-versa), patrões contra empregados (ou vice-versa) e bandidos contra suas vítimas (ou vice-versa) etc.

Isso leva ao segundo dilema, ou eixo-horizonta do Estado de Direito. Esta dimensão consiste numa série de relações contratuais entre indivíduos e instituições coercitivas. O Estado não é mais a fonte de abuso. Ele passa a exercer o papel de árbitro, i.e., o aplicador da lei.

Magaloni conclui que a ausência do Estado de Direito no eixo vertical leva ao estado arbitrário, enquanto tal ausência no eixo horizontal resulta no estado de anarquia. É como se o Estado deixasse de ser muito forte, como o era durante o regime autoritário, e passasse a ser muito fraco, mercê de sua incapacidade de fazer prevalecer a lei universalmente. Ambas situações são peri-

---

24 Penteado (2004), por exemplo, descreve como os moradores do Parque Novo Mundo, em São Paulo, são vítimas de agressões, invasões de domicílio, ameaças de morte e extorsões cometidas por policiais militares.

25 Policiais civis e militares, violam a lei, e trabalham ou são proprietários de firma de segurança. Trata-se de prática comum. Quem é pago para manter a lei, é o primeiro a violá-la.

26 Do inglês, *accountability*. Ou seja, responsabilização. De agora por diante, accountability.

gosas. No primeiro caso, há um convite à repressão estatal que pode vir a garantir direitos, mas, também, pode violar os cidadãos. No segundo, a anarquia, corrupção, clientelismo e justiça privada (ESTRICH, 1998).

Bem mais precioso que a vida não existe A liberdade de ir e vir do brasileiro está cada vez mais deteriorada, fruto da insegurança pública, particularmente nos grandes centros urbanos. Para que exista democracia faz-se mister a existência de democratas. Este direito individual essencial, o de existir fisicamente, é ameaçado tanto pelos agentes estatais, como, primordialmente, por outros indivíduos.<sup>27</sup> E o Estado se mostra cada vez incapaz de defender um indivíduo da violência de outro agente individual ou da violência policial. E o pior. O policial, além de não zelar pelo cumprimento das leis, passa a sequestrar, extorquir e ameaçar indivíduos.

O direito à propriedade, embora esteja garantido pela Constituição, costuma ser violado. Quer pelas invasões de terra ou no desrespeito aos acionistas minoritários de empresas, como ocorreu durante certas privatizações feitas pelo governo FHC. O direito à justiça é insuficiente, seja pela dificuldade da maioria da população ter acesso aos tribunais, seja pela corrupção de alguns juízes, seja pela falta de eficiência do Judiciário, onde o acúmulo de processos e de recursos contribuem para que levem anos para que pendências se transformem em atos. Ou pela incapacidade de proteger o cidadão das garras do Estado, como no caso do confisco da poupança ou dos crescentes e escorchantes impostos pagos pelo contribuinte.

O Judiciário funciona bem para quem não tem direito, e mal para quem não o tem. A ausência destes direitos interfere na qualidade de vida do cidadão no seu dia a dia. Tudo isso é ignorado pela democracia schumpeteriana, pois esta, repita-se, preocupa-se em saber se a competição eleitoral está estabelecida.

---

27 <http://www.pnud.org.br/index.php?lay=news&id01=313&are=jse>, "Arma no Brasil mata mais do que no Iraque". O Brasil responde por 11% dos homicídios cometidos no mundo, embora tenha 2,8% da população mundial.

## Segurança Pública na Constituição de 1988

O artigo 142 da Constituição de 1988 diz que as Forças Armadas “destinam-se à defesa da Pátria, à garantia dos poderes constitucionais e, por iniciativa de qualquer destes, da lei e da ordem”. Portanto, foi conferido às Forças Armadas o papel de atuação na ordem interna. Algo que é reservado às polícias, nas democracias.<sup>28</sup>

Lógica à parte, são os militares quem têm o poder constitucional de *garantir* o funcionamento do Executivo, Legislativo e Judiciário, a lei e a ordem, quando deveria ser o reverso. Ou seja, as Forças Armadas são baluartes da lei e da ordem definidas por elas mesmas, não importando a opinião do presidente da República ou do Congresso Nacional. Portanto, cabe às Forças Armadas o poder soberano e constitucional de suspender a validade do ordenamento jurídico, colocando-se legalmente fora da lei.<sup>29</sup>

Ordem não é um conceito neutro e sua definição operacional em todos os níveis do processo de tomada de decisão política envolve escolhas que refletem as estruturas política e ideológica dominantes. Portanto, a noção de (des)ordem envolve julgamentos ideológicos e está sujeita a estereótipos e preconceitos sobre a conduta (in)desejada de determinados indivíduos. Além do mais, tal artigo não especifica se a lei é constitucional ou ordinária.

O artigo 22, XXI, juntamente com o artigo 144, IV, § 6º, não contribui para a democratização das instituições coercitivas. O primeiro estipula que o Governo Federal é responsável pela organização das Polícias Militares, suas tropas e armamentos, bem como pela convocação e mobilização destas forças. Já o segundo

---

28 Hugo Chávez seguiu a trilha da Constituição brasileira. Patrocinou na Constituição de 1999, o artigo 328 que concedeu às Forças Armadas venezuelanas o papel de manutenção da ordem interna.

29 Tal como na constituição pinochetista. Com a diferença de que, recentemente, o Senado chileno aboliu tal cláusula constitucional sob o argumento de que a condição histórica que avalizou tal dispositivo, não existe mais. Os Sandinistas também conferiram às Forças Armadas o papel de garantidores da lei e da ordem.

artigo, além de determinar que as PMs estão subordinadas aos governadores de estado (que é quem paga os salários e nomeia seus comandantes), afirma que as PMs devem ser consideradas tanto uma força auxiliar como reserva do Exército.

O fato de forças policiais serem auxiliares do Exército é algo comum durante os regimes autoritários. Nas democracias, repetindo, somente em período de guerra é que as forças policiais tornam-se forças auxiliares do Exército. Em tempo de paz, o Exército é quem se torna reserva da polícia, indo em sua ajuda quando esta não consegue debelar gigantescos distúrbios sociais. As democracias passam uma linha clara separando as funções da polícia das funções das Forças Armadas

Ambos os artigos, terminam por estabelecer um duplo comando: federal e estadual. Os governadores ficam com o ônus de pagar os salários sem, todavia, poder decidir qual tipo de armamento deve ser comprado, como as tropas devem ser alinhadas, ou onde devem ser construídos novos quartéis. Para tudo isso, necessitam de consentimento da Inspeção-Geral das Polícias Militares (IGPM), órgão vinculado ao ministro do Exército. A IGPM foi criada durante o auge à repressão política, por meio do Decreto nº 61.245, de 28 de agosto de 1967, e almejava coordenar as ações das polícias militares nos diversos estados, bem como ressaltar o controle militar federal sobre estas.

O tipo de armamento, a localização dos quartéis, o adestramento das tropas e a coordenação das PMs continuam sob o controle da IGPM, que, a partir da Constituição de 1988, perdeu o controle sobre a instrução das PMs.<sup>30</sup> Emenda constitucional apresentada em setembro de 1997, logo após as greves das PMs, por FHC ao Congresso, sugeriu a volta deste controle para as mãos do Exército. Ou seja, restabelecer o trinômio instrução militar-regulamento militar-justiça militar, implantado pelo presidente-general Médici.

---

30 A polícia de Honduras – Fusep, passou ao controle do Exército, depois do golpe de estado de 1963. O Congresso hondurenho, ao contrário do brasileiro, decidiu, em agosto de 1997, que o Fusep deveria não somente se desvincular do Exército, como se transformar, no espaço de oito meses, numa polícia civil.

A partir de 1998, a IGPM foi substituída pelo Comando de Operações Terrestres (Coter). O Coter é um órgão operacional e dirigido por um general de exército. A IGPM era um órgão burocrático e foi comandada por um general de brigada ou de divisão. Sob este prisma, o controle do Exército sobre as PMs aumentou no período “democrático”.

O Coter, órgão de Direção Setorial do Sistema Operacional responsável por orientar e coordenar, em seu nível, o preparo e o emprego da Força Terrestre de acordo com as diretrizes ministeriais e do Estado-Maior do Exército, passou a ter novo organograma. O Coter começou, por meio de sua Subchefia de Força Auxiliar, a realizar estudos sobre legislação, quadros de organização, propostas de criação e/ou extinção de unidades das Polícias Militares e dos Corpos de Bombeiros, bem como controlar os efetivos e o material bélico dessas forças auxiliares. Portanto, se em outros países temos a força de polícia com estrutura militar, mas que não é polícia militar, no Brasil o que presenciamos é uma estrutura militar fazendo o papel de polícia (CERQUEIRA, 1998). Ou seja, mais tropa do que polícia.

Os governadores de estado indicam os comandantes das PMs, em geral oriundos da própria corporação, embora em poucos estados coronéis do Exército ainda comandem Polícias Militares.<sup>31</sup> Além do mais, os governadores pagam os salários dos policiais militares postos à disposição do Exército e da tropa mesmo quando elas são federalizadas, ou seja, quando estão sob o controle do Exército. O policial militar tem, portanto, dois patrões: o estado e a União. Este arranjo é potencialmente explosivo, pois em situação de conflito entre o governador de estado e o presidente da República, o policial fica inseguro à qual instância obedecer.

As PMs copiam o modelo de batalhões de infantaria do Exército; é regida pelo mesmo Código Penal e de Processo Penal Militar das Forças Armadas; seu Regulamento Disciplinar é muito similar ao Regulamento Disciplinar do Exército, conforme o Decreto nº 667, de 2 de julho de 1967; seus serviços de inteligência (P-2) continuam, tal qual durante o regime militar, a fazer parte

---

31 Durante o regime militar, a tônica era o Exército indicar o comandante-geral da PM.

do sistema de informações do Exército, conforme dispuserem os Comandos Militares de Área, nas respectivas áreas de jurisdição (Decreto nº 88.797, de 30 de setembro de 1983).

Isso significa que as PMs são obrigadas, por lei, a passar as informações coletadas pelo chamado “canal técnico” ao Comandante do Exército. Ou seja, tal comandante possui informações sobre o próprio governador de estado, pondo em xeque o princípio federativo. E mais não há qualquer controle das Assembleias Legislativas Estaduais sobre as P-2. Além do mais, policiais militares continuam trabalhando em quartéis do Exército à disposição do mencionado sistema de informações.

Situação similar ocorre com os Corpos de Bombeiros Estaduais. Para que possam ter a condição de militar e assim serem consideradas forças auxiliares do Exército, tem que ser controlados pelo Exército; serem estruturados à base da hierarquia e da disciplina militar; serem componentes das Forças Policiais Militares, ou independentes destas, desde que lhe sejam proporcionadas pelas unidades da Federação condições de vida autônoma pelo Estado Maior do Exército; possuírem uniformes e subordinarem-se aos preceitos gerais do regulamento interno e dos Serviços Gerais e do Regulamento Disciplinar, ambos do Exército, e da legislação específica sobre procedência entre militares das Forças Armadas e os integrantes das forças auxiliares; exercerem suas atividades profissionais em regime de trabalho de tempo integral, e ficarem sujeitos ao Código Penal Militar.

A Constituição de 1988 cometeu o erro de reunir em um mesmo Título V (*Da Defesa do Estado e das Instituições*) três capítulos: o Capítulo I (*Do Estado de Defesa e do Estado de Sítio*), o Capítulo II (*Das Forças Armadas*) e o Capítulo III (*Da Segurança Pública*). Nossos constituintes não conseguiram se desprender do regime autoritário recém-findo, e terminaram por constitucionalizar a atuação de organizações militares em atividades de polícia (Polícia Militar) e defesa civil (Corpo de Bombeiros), ao lado das polícias civis. As polícias continuaram

constitucionalmente, mesmo em menor grau, a defender mais o Estado que o cidadão.<sup>32</sup>

Deste modo, os bens do Estado são mais importantes do que a vida e os bens dos cidadãos que sustentam o Estado com seus impostos. Frise-se que quinze anos depois ainda não foi regulamentado o §7º do artigo 144, que disciplina o funcionamento dos órgãos responsáveis pela segurança pública.<sup>33</sup> As corporações policiais estão ainda sujeitas às suas antigas legislações e expostas a choques e conflitos de competência decorrentes tanto da falta de clareza do texto constitucional como das próprias legislações específicas. Tanto é que as Polícias Militares e Civis padecem de leis orgânicas.

E mais: manteve em linhas gerais a estrutura do aparelho policial criado durante o regime militar. Fato reconhecido pelo governo FHC. Em 1997, o presidente criou um grupo de trabalho sobre reestruturação das polícias. Entre as justificativas para a criação do grupo de trabalho, a Portaria nº 369, de 13 de maio de 1997, mencionou “que o atual modelo institucional de segurança pública foi estruturado, em sua maior parte, num período anterior à promulgação da Constituição Federal de 1988, marco inicial do estado de direito democrático”. Consequentemente, fazia-se necessário adaptar o sistema de segurança pública à nova Carta, que se diz cidadã.<sup>34</sup>

Além disso, misturaram-se questões de segurança externa com questões de segurança pública, ou seja, tornaram a mili-

---

32 As PM ficaram, como ainda estão, atreladas aos planos de Defesa Interna e Territorial do Exército. Em casos de subversão da ordem ou de sua irrupção, as PMs passam ao controle das Regiões Militares do Estado, pouco importando a opinião dos governadores que, não obstante, continuará pagando os salários dos Policiais Militares.

33 Tais órgãos são: Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Ferroviária Federal, Polícias Civis, Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares. Portanto, o Ministério Público, o Judiciário e os agentes prisionais não são responsáveis pela segurança pública!

34 Contudo, a composição dos integrantes do grupo dificultou, no nascedouro, a disposição da portaria de rever o atual modelo institucional de segurança pública. Participaram um Policial Civil, um Policial Federal, um ex-secretário de Segurança Pública e um coronel da reserva da PM-RJ, um oficial da ativa do Exército da Inspeção Geral das Polícias Militares, e mais quatro oficiais, entre coronéis e generais, da reserva do Exército que ocuparam cargos na área de segurança pública. Dos secretários de Segurança Pública em atividade no país, o único escolhido foi o general Nilton Cerqueira.

tarização da segurança pública algo constitucionalmente válido. Inclusive, FHC baixou, em 24 de agosto de 2001, o Decreto nº 3.897, conferindo poder de polícia para as Forças Armadas em ações ostensivas de segurança pública. Tal prerrogativa era, até então, exclusiva das Polícias Militares.

Também se manteve a supremacia, alcançada durante o regime militar, da Polícia Militar sobre a Polícia Civil em número de homens, adestramento e poder de fogo. Antes do advento do regime autoritário de 1964, as Polícias Militares tinham um papel secundário no trato das questões de segurança pública. Inclusive, ficavam aquarteladas nas principais capitais do país, e não faziam o patrulhamento das ruas. As Polícias não militares tinham o papel primordial. Cabia a elas tanto o papel ostensivo (incluindo o trânsito e a segurança de dignitários) como o investigativo, e, pela atuação do delegado de polícia investido de função jurisdicional, realizar a instrução criminal nos processos sumários.

A partir, principalmente de 1969, auge da repressão política, houve uma reversão nas funções das polícias. As Polícias Militares saíram de seu aquartelamento e foram lançadas nas ruas com o objetivo de fazer o papel do policiamento ostensivo e manutenção da ordem pública, aí incluindo o controle do tráfego de veículos. Foi retirada a prerrogativa jurisdicional do delegado de polícia para realizar a instrução dos processos sumários.

O Governo Federal extinguiu as Guardas Civis do Brasil, passando as atribuições destas para as PMs.<sup>35</sup> O instrumento utilizado para o ato foi o Decreto-Lei federal nº 1.072, de 30 de dezembro de 1969, sancionado pelo então presidente da República, Emílio Garrastazu Médici, e patrocinado pelo ministro da Justiça, Alfredo Buzaid, e o Chefe da Casa Militar, general de brigada, João Figueiredo, logo após o anúncio do Ato Institucional nº 5. Deste modo as PMs ficaram sujeitas ao trinômio: instrução militar, regulamento militar e justiça militar. Situação respeitada pela Constituição de 1988.

---

35 O caso emblemático é o paulista. As tradicionais Força Pública e a Guarda Civil deixaram de existir e boa parte de seus contingentes foram transferidos para a Polícia Militar.

Portanto, ao contrário do que aconteceu no Estado Novo Vargasista, o poder repressivo não ficou nas mãos da Polícia Civil, mas dos militares. A Polícia Civil uniformizada deixou de existir, e as Polícias Militares, então subordinadas ao Exército, passaram a responder isoladamente pelo policiamento preventivo e ostensivo (MARIANO, 2000).

A Constituição de 1988 nada fez para devolver à Polícia Civil algumas de suas atribuições existentes antes do início do regime militar. A Polícia Civil é uma das instituições que mais perdeu poder com o advento do regime militar. Continuou exercendo funções semelhantes às preconizadas pelos governos autoritários. Até antes de 1964, a Polícia Civil patrulhava as ruas e o trânsito com seus guardas civis fardados, atuava na prevenção e repressão ao crime, além do que fazia a segurança de governadores e dignitários (BARBOSA, 1997). Hoje está consolidada a militarização da área civil de segurança, pois a Polícia Militar encarrega-se do policiamento ostensivo e do trânsito, o Corpo de Bombeiros cuida do controle de incêndios e acidentes em geral, e a Casa Militar Estadual responsabiliza-se pela segurança governamental e pelo comando do sistema de defesa civil (enchentes, deslizamento de morros etc).<sup>36</sup>

A Constituição Federal também manteve as denominações singulares das polícias. O termo Polícia Militar é um oxímoro.<sup>37</sup> Doutrinariamente Polícia como órgão incumbido de prevenir a ocorrência da infração penal e, se ocorrida, exercendo as atividades de repressão, é uma instituição de caráter civil. Não há necessidade de acrescentar a palavra militar ao substantivo policial. Adicionar o termo civil é um pleonismo. Tanto é que a polícia militar da Espanha chama-se *Guardia Civil*. Só que civil neste caso não é o contrário de militar, mas sim originário de “civitas”. Ou seja, uma guarda que protege o cidadão.

---

36 Embora as PMs estejam encarregadas da Defesa Civil dos Estados, um coronel do Exército comandou por vários anos a Defesa Civil da Presidência da República na gestão de FHC.

37 Figura de linguagem que consiste em reunir palavras contraditórias como jovem senhor, barulho ensurdecedor, eloquente silêncio etc.

Até a Constituição de 1988, os policiais militares não eram de direito considerados servidores públicos militares. O eram apenas oficiosamente. É costume em regimes democráticos separar-se, tão logo seja iniciada a transição do autoritarismo, a vinculação da polícia às forças armadas. No Brasil, os constituintes tomaram decisão contrária. Pela primeira vez na história republicana, uma Constituição reconheceu que tanto os policiais militares como os bombeiros militares têm o mesmo *status* dos militares federais: servidores públicos militares.

Isso, todavia, serviu como entrave para a obtenção de aumento salarial por parte das Forças Armadas. É que, ao contrário do que acontecia durante o regime militar, a Constituição de 1988 estipulou aumento simultâneo para os servidores públicos civis e militares. Com a greve das Polícias Militares de 1997, por melhores salários, a situação foi alterada. Havia o receio de que o mesmo viesse a acontecer com as Forças Armadas.

FHC, então, patrocinou uma mudança na Constituição. Em 5 de fevereiro de 1998, a Emenda Constitucional nº 18 extinguiu a definição de “Servidores Públicos Militares” e manteve a de “Servidores Público Civis”. Os membros das Forças Armadas passaram a ser definidos como “militares” em vez de “servidores militares federais” para separá-los juridicamente dos policiais e bombeiros militares. A nova redação do *caput* do artigo 42 passou a ser: “Os membros das Polícias Militares e Corpos de Bombeiros Militares, instituições organizadas com base na hierarquia e disciplina, são militares dos Estados, do Distrito Federal e dos Territórios”.

Compare-se com a redação anterior deste mesmo artigo: “São servidores militares federais os integrantes das Forças Armadas e servidores militares dos Estados, Territórios e Distrito Federal os integrantes de suas polícias militares e de seus corpos de bombeiros militares”. Note que se procurou enfatizar que o policial militar/bombeiro passa a ser em primeiro lugar um militar estadual, e só, posteriormente, policial/bombeiro.

## Conclusão

A Carta Magna de 1988 mudou substancialmente a constituição autoritária anterior (1967/69). Contudo, os artigos da Constituição que versam sobre as Forças Armadas e forças policiais foram perifericamente alterados, mantendo-se, deste modo, vários enclaves autoritários dentro do Estado.

Não se deve esquecer que a Constituição de 1988 conservou a falta de uma das principais características do Estado moderno: a clara separação entre a força responsável pela guerra externa (Exército) e a Polícia Militar, encarregada da manutenção da ordem interna (VAN CREVELD, 2004).

Chegou-se ao ponto de apagar do texto constitucional a expressão “policia militar”, sendo substituída por “militar estadual”. Algo que nem o regime militar ousou fazer. Além de conferir à Polícia Militar a exclusividade do policiamento ostensivo. Ao contrário da Constituição de 1967/69. Sem esquecer que o controle parcial do Exército sobre as Polícias Militares foi conservado, embora de um modo menos acentuado. Há, no Brasil, lei (*rule by Law*), mas não um Estado de Direito (*rule of law*).

A presença militar federal na segurança pública é crescente. Aos poucos, competências das polícias vão sendo transferidas para o Exército, em especial. Muito disso se deve à perda de confiança da União nas Polícias Militares e Civis, seja por indisciplina ou por ineficiência profissional. Juridicamente, o Congresso Nacional já conferiu poderes de policiamento ostensivo ao Exército, anteendo a necessidade do uso dos militares federais em ações de segurança pública.

# Segurança pública como um direito – a promessa não cumprida das políticas públicas

*Paula Miraglia*<sup>38</sup>

**A SRA. PAULA MIRAGLIA** – Obrigada, deputado. Obrigada pelo convite. Eu gostaria de propor a V. Exas. uma reflexão. Eu venho aqui para falar um pouco sobre a segurança pública enquanto um direito, da nossa incapacidade de formulá-la como tal e o impacto que isso tem para a democracia brasileira. Acho que não resta dúvida para todos nós de que a violência e a criminalidade e, conseqüentemente, a segurança cumprem um papel fundamental na recente história brasileira. Disso, essa audiência pública é uma prova, a existência dessa comissão também o é. Mas se ela cumpre um papel fundamental na caracterização da sociedade brasileira, deveria cumprir um papel importante também na segurança de cada cidadão; a segurança pública enquanto projeto político deveria ser um tema fundamental para refletir sobre a própria sociedade, mas também no que diz respeito aos seus processos de transformação.

Essa associação, no entanto, não é tão evidente. Assim como a violência pode ter várias versões, a segurança também evoca imagens diversas. E nesse sentido, a sua dimensão técnica enquanto política, o campo epistêmico, assim como a sua versão prática, que resulta na formulação e na execução de políticas, acabaram consolidando e circunscrevendo uma identidade bastante exclusiva, associada à ideia de repressão e que coloca dilemas aparentemente intransponíveis entre repressão e prevenção, vítimas e algozes.

---

38 Exposição da Sra. Paula Miraglia – sem revisão da palestrante.

Tomando como ponto de partida algumas considerações formais, a ideia de segurança pública é traduzida como convivência pacífica e não pacificada. Falaremos sobre isso a seguir.

Os meios para alcançar essa convivência pacífica são os elementos que vão distinguir os regimes autoritários dos regimes democráticos. Nos regimes autoritários, essa convivência pacífica envolve muitas vezes a supressão de direitos, enquanto que nos regimes democráticos a liberdade que advém da condição de segurança é o que caracteriza esses regimes. Assim, identificar a distinção entre regimes autoritários e regimes democráticos por meio das políticas de segurança deveria ser uma tarefa relativamente simples.

No entanto, o Brasil foi capaz de construir uma arena intermediária e nebulosa, onde o Estado assumiu e ainda pratica o papel de grande violador de direitos, criando espaços de interação híbridos que conjugam estratégias públicas e privadas de proteção, contribuindo para desfigurar um possível projeto coletivo de segurança.

Com efeito, a identidade de segurança pública, assim como as práticas que são associadas a ela, acaba mobilizando a ideia de repressão, ação quase exclusiva das forças policiais, e sobretudo a vitimização de parcelas específicas da população, tais como negros, mulheres, jovens e pobres em geral, grupos para os quais, nós todos sabemos, a marginalização não é nenhuma novidade.

Além de um abismo de direitos, a segurança pública nesses moldes, exercendo a primazia da punição, acaba por consolidar uma máquina repressiva, que é desigual, reprodutora de injustiças, onerosa para o Estado e, sobretudo, extremamente ineficaz.

É claro que as mudanças nas proporções da violência nos grandes centros urbanos do país nos últimos 30 anos foram capazes de produzir, além da própria violência, o medo e a insegurança e dispersá-los entre a população, assim como fortalecer as respostas do Estado na sua arena penal.

O resultado imediato é que as políticas de segurança tornaram-se um tema absolutamente sujeito à opinião pública, objeto de negociação política, resultado de pressão, que muitas vezes implicam respostas imediatas, sem fundamento. E elas estão simplesmente respondendo aos ciclos impostos pelo medo e fa-

zendo com que a criminalização da pobreza ganhe nesse contexto um amplo terreno para se consolidar.

Por outro lado, não é possível desconsiderar que esse mesmo cenário, determinado pelas altas taxas de criminalidade, coloca encruzilhadas importantes aos direitos humanos e a seus defensores.

Se em campos variados do debate, envolvendo a garantia de direitos, o processo de vitimização é mais evidente quando se fala de violência contra a mulher, ou quando se fala de trabalho escravo, ou outros campos de violação de direitos, no caso brasileiro, em se tratando de segurança pública, particularmente da violência letal, esse cenário fica um pouco mais complexo. Hoje, no Brasil, nós temos pouquíssimos dados relativos à autoria de homicídios, a taxa de esclarecimento de homicídios no Brasil é baixíssima, fornece-nos poucos dados sobre os autores desses crimes. E, nesse sentido, acabam colocados no mesmo cenário vítima e autor, em razão de um contexto que eles compartilham conjuntamente.

Acabamos pelo menos com uma criminalização da pobreza ao contrário, na medida em que não diferenciamos os pobres que vivem em comunidades pobres e os moradores de comunidades pobres que se engajam em atividades criminosas. Não é possível, por absoluta falta de dados de autoria desses crimes, fazer essa distinção, o que nos impede também de fazer uma crítica. Há também as parcelas da população que são efetivamente criminosas e vivem em áreas de baixa renda.

Mas o resultado de todo esse cenário é a criação de um vácuo sobre a reflexão de segurança na qualidade de direito, e nesse sentido é que ela deveria ser assegurada a todo cidadão.

Importa-nos aqui pensar quais são os obstáculos e os impedimentos que cercam a tarefa de formular a segurança como um direito até os dias de hoje. No entanto, é preciso pensar que essa é a única estratégia possível, se nós queremos construir um projeto político, efetivamente democrático, relacionado com a segurança pública, que seja efetivamente transformador. É preciso transformar a ideia de segurança associada exclusivamente à repressão como um direito que deve ser assegurado a todo cidadão e, portanto, que possa ser reivindicado pela sociedade brasileira.

Eu sou antropóloga e sempre gosto de mencionar alguns antropólogos. Há um antropólogo norte-americano, chamado Clifford Geertz, que usa uma expressão chamada “*sentimento de justiça local*”. Ele está falando de uma realidade bem distante da nossa, da realidade balinesa, em outros tempos. A referência que ele faz é para dizer que o sentimento de justiça local é criado não exclusivamente pautado pela lei, mas a partir de certos contextos históricos e culturais. Eu empresto a expressão de Geertz para pensar com vocês de que maneira o nosso sentimento de justiça local é criado: quem são os nossos inimigos? Quem merece a segurança? Quem é o outro? Do que se trata a violência? Quem ela vitimiza? É preciso reconhecer que a violência tem percepções absolutamente diversas, dependendo dos grupos que são vitimizados. Um ato pode ser violento à noite e não necessariamente ser violento de dia. Ele pode parecer violento para uma determinada comunidade e não para outra. E esse gradiente vem fazendo com que tenhamos cada vez mais dificuldade de reconhecer a violência nas nossas práticas cotidianas e acabamos incorporando a violência ao nosso cotidiano, sem perceber quem são suas verdadeiras vítimas.

A multicausalidade da violência, assim como as suas versões matizadas, faz com que as suas consequências diretas e indiretas sejam percebidas em vários níveis. Como eu dizia, o impacto de um ato violento pode ter consequências diversas, a depender do grupo que o percebe, do grupo que vive as experiências. Tal variabilidade deve ser considerada para entender como a atual sociedade, sujeita a um cenário de violência urbana – e há toda uma sensação de segurança que advém daí –, produz o seu sentimento de justiça local.

Nesse contexto, então, importa pensarmos quem são os nossos inimigos, sobre quem incide a justiça, quem merece ser punido, em quais circunstâncias e de que maneira. Todos esses elementos contribuem para compor uma determinada ideia do que é segurança, do que é estar seguro e a custo do quê.

Num país como o Brasil, que ocupa o incômodo lugar no topo do *ranking* dos países com as maiores taxas de homicídio no mundo, esses processos se revestem de importância ainda mais acentuada.

Mas, na composição do quadro brasileiro, não apenas a violência e a criminalidade são elementos essenciais para compreender a configuração da segurança. A forma como ambas foram tratadas pelas forças policiais também cumpre um papel fundamental nesse processo.

Como está de modo amplo registrado na literatura nacional, historicamente, até os dias de hoje, as forças policiais brasileiras são responsáveis por uma série de abusos de poder, graves violações de direitos, corrupção, altas doses de violência.

Mas não venho aqui simplesmente fazer uma denúncia e contar uma história que todos conhecemos. É preciso tratar esse tema das violações de direitos praticadas por policiais, da corrupção, como um problema também para a própria Polícia, porque esta representa apenas uma parcela da população e isso se constitui como mais um desafio a ser enfrentado pelas políticas de segurança.

O que é preciso considerar, no entanto, é que, além da ilegalidade das ações da própria vitimização de uma parte da população brasileira, do ponto de vista da própria gestão, ter uma parcela da Polícia, que é violenta e corrompida, é mais um elemento que se soma ao enorme conjunto de desafios que temos pela frente ao pensar as políticas de segurança pública.

Quais as consequências dessa violência praticada pelo Estado? A literatura também é muito eficiente em reconhecer que a violência interpessoal mimetiza a violência praticada pelo Estado. Nesse sentido, passamos a ter padrões de comportamento de violência, de uma sociabilidade violenta no interior das comunidades que reproduzem essa ausência de garantias ou esse tipo de violência sumária praticada pelas forças policiais.

Cria-se, então, um padrão segundo o qual não se está mais falando apenas de medo ou temor da Polícia, mas de um conjunto de expectativas que se estabelece pautado nesse tipo de atuação. Nesse contexto, as possíveis soluções legais para os conflitos cotidianos perdem credibilidade, e certas práticas de justiça paralela passam a ser incorporadas como estratégias legítimas, dependendo sobre quem elas incidem e quem as praticam.

O fato é que a Polícia, na condição de braço do Estado responsável pela segurança, por meio ou mesmo além dessas práticas cotidianas, ajuda a construir uma determinada ideia de segurança e justiça, englobando tudo que está associado a elas, como instituições a serviço da repressão ou da contenção da vitimização dos pobres, mas jamais como um direito, o que é sua condição original.

Ao refazer esse percurso, então, estou tentando justamente entender por que nós, no Brasil, não alcançamos até agora a formulação da segurança, enquanto direito.

As raízes dessa distorção são muitas. É claro que o modo como a segurança vem sendo tratada enquanto esteve em prática e, como política, tem uma relação de causa e efeito com a maneira como ela é percebida. Mas os limites estabelecidos a partir da definição de quem está querendo proteger e de que modo acabam também se tornando referências importantes.

Combinado com o tratamento que o tema da segurança recebeu enquanto objeto de formulação de políticas públicas, são consideradas as peculiaridades das políticas de segurança no que refere aos processos decisórios associados a ele ou sua implementação, considerando os diversos arranjos institucionais ao longo da história brasileira.

Com isso em mente, diante dessas graves violações, é preciso assumir que a não garantia dos direitos humanos ou suas violações constantes são dados constituintes da própria história dos direitos, mas também da própria história da segurança pública no Brasil.

Muitos autores, inclusive Luiz Eduardo Soares, que deveria estar aqui, foi um dos primeiros a nomear a dificuldade que as esquerdas, em geral – hoje essa separação é um pouco mais difícil –, sempre tiveram em se apropriar desse tema. A segurança, porque sempre foi lida como uma questão associada à repressão, é um tema para o qual nunca teve uma agenda progressista associada a ele.

O fato de que os impasses estruturais colocados ao Brasil também se associavam aos obstáculos impostos às políticas de segu-

rança também nos impediu, durante muito tempo, de fazer uma reflexão mais aprofundada sobre o avanço das políticas.

A coincidência do crescimento da criminalidade como o período de redemocratização do país montou um quadro ainda mais complexo.

A sucessão de governos democráticos no país, a difusão do tema entre os acadêmicos que se especializaram no assunto, a sociedade civil, que lentamente se organizou, há 10 anos, em torno do tema, acabaram por construir ou estão construindo lentamente uma nova referência, um novo paradigma do que se trata a segurança pública hoje no Brasil, ainda que esse seja um debate, todavia, frágil.

No entanto, é preciso reconhecer que há ainda o paradigma penal clássico, de acordo com o qual toda intimidação proveniente da possibilidade de punição é a essência da ideia de segurança, inspira até hoje as práticas e interpretações nesse campo, dificultando a dissociação tão fundamental entre segurança e repressão.

Segurança como assunto de polícia é uma representação que perdurou muitos anos e hoje, lentamente, passa por uma transformação, quando observamos a ampliação da arena de atores envolvidos com o tema e com a formulação de políticas nessa área. Para além de um objeto de atuação policial, segurança é hoje um tema que vagarosamente vai encontrando e estabelecendo interfaces com outras áreas, como educação, saúde e planejamento urbano, e que conta, hoje, com uma participação muito mais contundente da sociedade civil na sua formulação.

É preciso entender esse descompasso a partir da inclusão tardia do tema de segurança pública e da própria política de segurança no que se refere a seu aparato funcional e estrutural no debate sobre a democratização do país. Ainda que a Constituição de 1988 tenha avançado e sido capaz de detonar um processo importante de mudanças substantivas em muitos campos das políticas públicas, sobretudo aquelas que estavam voltadas às garantias de direitos sociais, o mesmo não aconteceu em se tratando de segurança. Isso, em grande parte, se explica porque as instituições e o aparato disponível, ou seja, as forças policiais,

as responsabilidades de cada ente federado, o Sistema de Justiça criminal, entre outros, passaram por reformulações muito tímidas, incapazes de promover as transformações necessárias.

Se por um lado tínhamos anunciado um discurso mais progressista, por outro não tínhamos a estrutura, o aparato institucional para realizá-lo.

Não obstante, para além dessa dimensão prática, quais seriam as barreiras para que, no campo conceitual, a segurança seja efetivamente formulada como direito?

Vou, de maneira bastante breve, apontar que o fato de a segurança privada ser uma dimensão que vem crescendo no Brasil de maneira bastante significativa contribui para que se tenha uma divisão. Se pensamos que a violência é distribuída de maneira desigual, é preciso reconhecer que também a segurança, igualmente à violência, é hoje, no Brasil, distribuída de maneira desigual.

É preciso reconhecer que o crescimento da segurança privada fragiliza a democracia brasileira em larga medida, sobretudo porque a capacidade de fiscalização do Estado foi incapaz de acompanhar o crescimento dessas indústrias. Isso cria mecanismos paralelos de coerção. Só para citar um exemplo, o caso das indústrias de segurança privada, que tem uma atuação parcialmente legal, criando mais um espaço nebuloso, em que temos novas violações de direitos, em que o Estado não consegue se colocar de maneira clara como garantidor de direitos, sobretudo como garantidor da lei. Isso dá margem à criação de estruturas de coerção paralelas, como o caso das milícias no Rio de Janeiro, que criam um novo espaço nebuloso, completamente ilegal, com ingerência. Inclusive, extrapola a dimensão da segurança com ingerência em toda a vida social de uma comunidade, impondo novamente novo autoritarismo, dessa vez por meio de pretensa ideia de segurança. Tudo isso contribui para questionar a ideia weberiana clássica de ter o monopólio da força como característica essencial do Estado moderno.

Não quero aqui fazer uma digressão teórica enorme, mas acho que é importante evocar o modelo, para pensar nas suas distorções. É importante pensar no modelo para analisar as suas distorções.

O Estado brasileiro não só não é capaz de garantir a segurança como direito, como também não se coloca como agente legítimo de gestor da força, e ainda se defronta com o fato de que o poder de coerção está disperso entre muitas outras forças na sociedade. Isso faz com que tenhamos não só uma distribuição desigual da violência, mas também uma garantia desigual daquilo que é pensado como segurança. Isso tem de ser tratado também como mais um mecanismo de produção e reprodução da própria violência.

Para finalizar, gostaria de reunir alguns elementos contextuais e circunstanciais que nos ajudam a pensar na violência e na segurança na sua dimensão estrutural e contextual, e para pensar como somos capazes de, ao longo da história e desses processos sucessivos de incremento do excesso de criminalidade com produção de outros espaços de coerção, incorporar a violência no nosso cotidiano.

Como dizia, a gestão privada da segurança e das formas de punição é mais uma forma não estatal de governabilidade social. Então, se o Estado brasileiro não se apresenta como um ator habilitado, um mediador legítimo do elevado número de conflitos que caracterizam a nossa sociedade – podemos pensar nos homicídios como um grande exemplo; o Brasil é um dos países líderes nesse tipo de crime –, podemos caracterizá-los como violência interpessoal, institucional ou comunitária. O fato é que são resultado, por um lado, da violência estatal, somados a uma privatização de conflitos e à ausência de segurança no interior da comunidade.

Temos, então, por um lado, o Estado praticando a violação de direitos e, por outro, a vitimização provocada entre pares. Nesse sentido, é possível, ao refazer essa trajetória, pensar que a violência vem sendo, sim, incorporada ao cotidiano das grandes cidades, mas é preciso pensar além. Quais são as transformações que essa incorporação ao cotidiano provoca?

Para retomar a ideia de Geertz e a expressão a que eu me referi no início sobre o sentimento de justiça local, ainda que exista história de exceções, a prática da segurança ainda pautada pela violação de direitos e pela punição proveniente do aparato estatal ou mesmo pela vitimização de pares nos sugere

que são esses os elementos que ajudam a construir nosso sentimento de justiça local.

Não por acaso, portanto, segurança é um tema que evoca muito mais a ideia de evitação e distância do que a possibilidade de reivindicação. Temos um cenário bastante claro. Por um lado, temos pobres matando pobres nas suas comunidades; por outro, o Estado matando muitas vezes essa mesma população. Nesse sentido, essa deveria ser a população que mais se beneficiaria das políticas de segurança. Ao contrário, essa é a população sobre quem mais incidem as políticas de segurança.

Um retrato rápido do nosso sistema prisional mostra isso e não é preciso muito esforço nesse sentido.

Fica fácil perceber por que segurança se tornou um tema sujeito à evitação e não à reivindicação. Por que movimentos sociais, sobretudo os de base, nunca fizeram questão de reivindicar segurança? Porque eles querem distância da repressão.

É preciso, então, criar outros mecanismos de participação democrática, é preciso transformar a ideia de segurança menos como uma figura repressiva, mas como um direito que deve ser reivindicado e garantido a toda a sociedade.

Portanto, é preciso que os movimentos percebam também que a história brasileira já mostrou que, se eles não fizerem isso, ninguém fará por eles.

Finalizando, digo que temos de aproveitar espaços de participação política. Acho que é importante lembrar que teremos, no ano que vem, a Conferência Nacional de Segurança Pública, que poderá se tornar uma arena de debates e de reivindicações de políticas mais democráticas e igualitárias na área de segurança.

Obrigada.

**O SR. PRESIDENTE** (deputado Raul Jungmann) – Agradecimento à Sra. Paula Miraglia, diretora-executiva do Instituto Latino Americano das Nações Unidas para Prevenção do Delito e Tratamento do Delincente, a sua competente e brilhante palestra.

## Encerramento

**O SR. PRESIDENTE** (deputado Raul Jungmann) – Dando sequência aos trabalhos deste seminário, que visa a fazer um balanço da área de segurança na vigência dos 20 anos da Constituição de 1988, devo anunciar que, neste momento, para a nossa honra e alegria, temos a presença do Exmo. Sr. Presidente do Supremo Tribunal Federal, Ministro Gilmar Mendes, que vai fazer o encerramento.

Gostaria apenas de recordar que o ministro, em princípio atendendo a um pedido desta comissão, dispôs-se a fazer a abertura deste seminário. Entretanto, os compromissos sempre intensos e o horário de realização da sessão naquela Alta Corte o impediram de estar presente na referida abertura. Mas conseguimos, com a ajuda do Sr. Ministro – a quem mais uma vez agradeço –, flexibilizar a agenda e contar com a presença de S. Exa. neste encerramento.

Mais uma vez agradecendo ao ministro presidente do Supremo Tribunal Federal, porque sei da intensa agenda e indisponibilidade de tempo. Passo a palavra a S. Exa. para que possa fazer considerações sobre o tema objeto deste seminário, qual seja, a área da segurança pública na vigência desses 20 anos da Constituição de 1988.

Desnecessário dizer que se trata de tema hoje relevantíssimo a todos os brasileiros e brasileiras. E sem que se impute efetivamente ao arranjo constitucional a responsabilidade pelas mazelas e dificuldades, é evidente que naquela matriz encontra-se também o pacto que se estendeu à área de segurança.

Ouvimos aqui, ministro, ao longo dos debates, dois tipos de posicionamentos: aqueles que achavam que era necessário reformar a Carta; e aqueles que, contrariamente, entendiam que tinha que se aplicar a Carta em seus mandamentos. Evidentemente,

houve posições que ficavam a meio-termo de um ou outro ponto de vista.

Mas ninguém melhor do que V. Exa., exímio e grande constitucionalista e presidente da nossa mais Alta Corte, para fazer esse balanço a respeito do tema.

Gostaria de registrar a presença que muito nos honra do ilustre senador Valdir Raupp. Também está presente o deputado Marcelo Itagiba, que preside uma CPI muito momentosa a respeito de temas conexos com a segurança. E entre nós há também um especialista, o deputado Laerte Bessa, diretor da Polícia Civil do Distrito Federal.

A este seminário, também, Sr. Ministro, acorreram vários representantes da academia, de universidades, do Ipea, que é copatrocinador deste seminário. Também está presente um representante do Judiciário, que se deslocou do Pará para estar conosco, além de desembargadores, representantes das Polícias Militar e Civil, enfim, é um público que tudo tem a ver com o tema.

Isso posto, ao Sr. Ministro, pelo tempo que V. Exa. julgar conveniente, passo a palavra.

**O SR. MINISTRO GILMAR MENDES** – Muito obrigado, deputado Raul Jungmann, por essa acolhida.

Gostaria de cumprimentar, também, os Parlamentares presentes, o senador Valdir Raupp e os deputados Marcelo Itagiba e Laerte Bessa.

Senhoras e senhores, foi com imenso prazer que recebi o convite para estar na abertura deste importante evento sobre segurança pública na Constituição de 1988, ou seja, a experiência destes últimos 20 anos.

O deputado Raul Jungmann já adiantou – e todos os senhores sabem, é público e notório –, mas reitero que, em razão de situações especiais, estivemos em sessão no Supremo Tribunal Federal pela manhã, o que não é atípico, razão pela qual não pude comparecer à abertura deste seminário. Mas estou presente neste encerramento.

Sem dúvida, talvez este seja um dos temas mais caros – e as pesquisas assim indicam – para a população: o tema da segurança pública. Talvez este seja, também, um dos temas menos satisfatoriamente resolvidos na Constituição de 1988, a qual, como bem sabem os senhores, tem virtudes inegáveis. O problema – e podemos depois comentar – não é necessariamente da Constituição, mas de concretização de um modelo de segurança pública que pode passar – ou não – por mudanças no texto constitucional, porque depende, realmente, de visões e de concretizações que possamos ter sobre o tema.

Mas a verdade é que hoje há uma demanda quanto a essa questão – até numa perspectiva mesmo de direito subjetivo. Acho que hoje é notório que o direito à segurança é uma projeção do próprio direito de liberdade. As pessoas não têm mais o direito de sair à rua, de fazer coisas prosaicas, exatamente por conta do quadro de insegurança instalado.

Enquanto isso, muitas vezes nós nos perdemos num debate que é, a meu ver, muitas vezes estéril: saber se determinada função é da Polícia Militar ou da Polícia Civil; saber se o Ministério Público pode ou não pode investigar; quando é que podemos ou não usar as Forças Armadas em matéria de ordem pública; ou podemos ou não conceber uma Guarda Nacional.

Vejam os senhores que, para um cidadão carente de segurança pública, esse debate parece ser travado em Marte. “Poxa, essa gente não sabe que essas pessoas poderiam agir de forma integrada?” Refiro-me à Polícia Civil e Polícia Militar. Para isso, talvez, não precisassem essas pessoas sequer de nova reforma constitucional.

E também no plano constitucional temos uma compartimentação. E já fiz essa mea-culpa, ainda no governo Fernando Henrique. Bem sabem os senhores que fui assessor jurídico, depois advogado-geral da União, com muita honra.

Num dado momento, o tema segurança pública sempre fornecia às autoridades federais um alibi: “Ah! Esse é um tema dos estados-membros; a União nada tem a ver com isso, ou pouco tem a ver com isso.” Mas se formos olhar todo o conjunto, vamos ver que não é bem assim.

As responsabilidades da Polícia Federal dizem respeito com aquilo que, às vezes, está na matriz, na criminogênese de muitos crimes, tráfico de drogas, contrabando, descaminho, uma série de crimes financeiros, lavagem de dinheiro, além da própria defesa das fronteiras. Mas em algum momento presidiu este argumento estanque: estado lá; União cá.

E aí eu até brincava, à época, em conversas com colegas de governo, ao dizer: “Este tema tornou-se tão sério que não pode deixar de ser também um tema federal.”

De alguma forma, a Constituição já fornece balizas para essa ação concertada. Sabemos disso. O modelo do SUS é compartilhado – sabem todos – e é uma experiência bem-sucedida. Por que também não pensarmos ou não fazermos um experimentalismo institucional também aqui? Até porque isso é inevitável. Quer dizer, quando se fala numa criminalidade também globalizada, como tentar desenvolver esse tipo de pensamento estanque que empobrece o debate, e mais do que isso: empobrece os resultados, em termos de efetividade.

Então, os senhores percebem que estou seguindo um pouco aquele lema do Modernismo: “Nós não sabemos bem o que queremos, mas sabemos bem o que não queremos.” E o que não queremos? Não queremos mais que o debate sobre segurança pública encerre-se nesse corporativismo pobre, em que competências fiquem sendo discutidas como se fossem esferas separadas, especialmente no que diz respeito à Polícia Civil, Polícia Militar, Ministério Público e, eventualmente, a magistratura. E tal debate se dá em torno de esferas de exclusiva atuação, em que cada um se arroga o direito – por conta do resultado, podemos dizer isso – de não fazer. Porque não se trata do direito de fazer bem. E temos essas disputas.

Temos o problema federativo que precisa ser discutido. E a Constituição já tem aberturas para isso, inclusive quando, por exemplo, permite o emprego das Forças Armadas para a manutenção da lei e da ordem; ou quando prevê a Polícia Militar como força auxiliar do Exército. Não estariam aqui já aberturas suficientes para que nós pensássemos sem necessidade de alteração da ordem

constitucional em uma conformação, pelo menos – e vamos pensar assim –, de um certo experimentalismo institucional?

Porque quando nós nos aventuramos – e todos os senhores sabem, estou falando para parlamentares altamente experientes – e fazemos um desenho no plano da Constituição, aparentemente nós já sabemos qual será a conformação plena. Mas nessa matéria todos estamos um pouco aprendendo, mas ainda presos a esquemas que certamente não vêm dando resultados satisfatórios – por razões as mais diversas, as quais não vamos aqui investigar em profundidade, mas que certamente os senhores já terão discutido ao longo deste seminário.

De modo que estou um pouco – como os senhores percebem – nessa linha provocativa. Quer dizer, o que podemos fazer? E aí eu acho que o papel do legislador ordinário é eminente, talvez mais até do que o legislador constituinte, no sentido de, eventualmente, essas ideias que transitam aí, de maior cooperação, de maior integração, de eventual, pelo menos, unidade de ação entre forças hoje autônomas podem ser realizadas no plano legislativo e no plano administrativo. Por que não?

O mesmo se pode dizer do emprego das Forças Armadas de forma direta ou com a criação de uma Guarda Nacional com a utilização de forças da Polícia Militar como força auxiliar do Exército!

Será que nós não podemos avançar, no que diz respeito a assim chamada investigação do Ministério Público? Esta é outra que-rela que também nos angustia. Diz-se que esta é uma atividade exclusiva da Polícia Civil. E o texto constitucional é claro. Mas não haveria espaço para algum tipo de atividade de cooperação? É claro que hoje nós temos uma situação de caos, de desordem, até de uma concorrência absolutamente incompatível com regras mínimas de organização e do Estado de Direito. Investigação conduzida sigilosamente por membro do Ministério Público: certamente isso não é compatível com o Estado de Direito. Processos secretos: é óbvio que isso é indevido! Ora, é evidente que não é preciso haver isso. Se é que se vai optar por algum modelo para alguns casos ou para algum tipo de cooperação, tem que haver um

processo digno desse nome, do qual as pessoas, inclusive, possam, eventualmente, ter conhecimento.

Nós tivemos, por exemplo, na Segunda Turma do Supremo Tribunal Federal, quando dela eu fazia parte, um caso em que um indivíduo entrou com um *habeas corpus* no Tribunal de Justiça do Rio de Janeiro, não conseguiu; passou pelo STJ, também não logrou êxito; e veio até o Supremo Tribunal Federal. Por quê? Para ter conhecimento de uma investigação cujo resultado já era estampado numa página de domingo de *O Globo*, e era conduzida sigilosamente pelo Ministério Público.

Veja, aqui nós não estamos discutindo se pode ou não pode fazer, mas como fazer! Se é que pode, como? Em que casos? Sob que condições? Nós estamos, hoje, no pior dos mundos, porque não definimos isso, mas estamos a ensejar práticas que são incompatíveis com regras mínimas de segurança jurídica, com regras mínimas do Estado de Direito, e, ao fim e ao cabo, podemos estar a fazer um esforço inútil, porque, depois, vamos responsabilizar o Judiciário, que diz: “Esta investigação, *a priori*, é ilícita”. E frustram-se todos os esforços.

Então, é preciso que nós participemos deste – vou usar esta expressão – mutirão, desta parceria. Eu acho que se nós, a partir deste balanço, nos abríssemos para essa ideia de um certo experimentalismo institucional que a Constituição já contempla, talvez nós pudéssemos avançar até chegar a modelos, que não são definitivos, mas a Constituição não os repudia, claro – ela fixa os modelos básicos, mas, a meu ver, ela não exclui a possibilidade de cooperação entre, por exemplo, Polícia Civil e Polícia Militar. Como não exclui – pelo contrário, pressupõe – uma atividade de coordenação entre autoridades estaduais e federais.

Portanto, talvez tenhamos um espaço, exatamente aqui – e muitos se fixam no texto constitucional e apelam, portanto, para uma mudança desse texto –, um espaço legislativo para essas reformas, para essas mudanças. E talvez até algumas mudanças, ousado dizer, sejam mudanças de interpretação que podem ocorrer no plano judicial e administrativo.

Penso que a urgência do tema é inequívoca, inegável. Todos que são hoje indagados sobre um grande problema cuja solução

não se vislumbra dentro de um prazo razoável respondem que a questão grave é a da segurança pública.

E nós não temos sabido dar resposta a isso. Muitas vezes nos valem – isso é comum, não é um problema brasileiro, não é um problema do Parlamento brasileiro; esse é um problema das democracias no mundo todo – da legislação simbólica, que, todos os senhores sabem, não vai dar resultado. Até há pouco tempo – e lidei com isso na Casa Civil –, os senhores se lembram de que, para cada chacina, para cada tragédia, anunciava-se a inclusão de mais um crime entre os hediondos. Era a fórmula que se encontrava para tentar pacificar consciências. Esse é o tipo de legislação-álibi.

Mas isso já não pega mais! As pessoas já não se iludem! Hoje as pessoas estão acompanhando estatísticas, relações entre número de população e homicídio. Isso passou a compor o índice de desenvolvimento. As pessoas estão perguntando sobre isso. E nós temos que responder.

E obviamente esse nosso debate sobre quem deve fazer isso ou aquilo, esse debate, de vez em quando, chega ao Supremo Tribunal Federal – e estou falando isso com toda a sinceridade, os senhores não tomem isso como nenhuma ofensa; é assim mesmo que nós devemos fazer na democracia, mas eu sei que para algumas corporações alguns temas são muitos caros –, mas às vezes chega a ser engraçado quando se discute, por exemplo, numa legislação estadual, um registro de ocorrência pelo PM que viu o flagrante ou surpreendeu o delito. E isso se transforma numa grande querela entre Polícia Civil e Polícia Militar.

Será que nós não estamos perdendo tempo? Será que é isso que a Constituição diz quando cuida de investigação? Isso é matéria de dia a dia, de quase todo dia, no Supremo Tribunal Federal. Será que nós não temos maturidade para virar essa página e dizer: “Vamos para um problema maior, porque de fato isto aqui é tão singelo, que não diz respeito a...” Precisamos cuidar de reforma constitucional para fazer modificações ou ajustes? É claro que não!

Portanto, é fundamental que nós adotemos um “pensamento possibilista”. Eu ousaria dizer que uma boa parte da reforma que hoje os senhores alvitram certamente pode ser feita quase sem

mudança no texto constitucional. Muito pode ser feito sem mudança no texto constitucional, no que concerne à maior intervenção, à maior parceria, tanto no plano horizontal, das diversas forças – aqui incluídos setores do Judiciário e do Ministério Público –, como eventualmente no plano vertical de cooperação, que pode em alguma medida – e já há abertura para isso – envolver até mesmo os municípios. Por que não?

Então, diante da urgência que o tema demanda, é preciso que nós tenhamos esse espírito aberto, por exemplo, no que concerne à chamada investigação por parte do Ministério Público. Não sei qual será a posição do Supremo Tribunal Federal – nós temos até a expectativa de que o assunto comece a ser julgado ainda este ano –, mas eu só formulo perguntas: este modelo tem que ser resolvido numa fórmula apodítica, sim ou não? Não há espaço, aqui, para uma eventual cooperação? A lei não poderia abalizar algum tipo de relação, em muitos casos? É claro que sempre se deve definir precisamente quais são esses casos, como eles se dão, para evitar exatamente este quadro de babel que hoje, de alguma forma, nós vivenciamos.

Talvez, se nós nos despirmos um pouco desse engessamento que marca um pouco o pensamento dessas competências estanques, nós possamos avançar com o objetivo de atender o cliente verdadeiro de todo este embate, que é o cidadão carente de justiça e carente de segurança pública.

Em geral, nós nos envolvemos neste embate muito cômicos de que temos que preservar as nossas atribuições e competências. Ora, as instituições existem para cumprir uma dada finalidade, tanto é que, se elas não cumprem satisfatoriamente essa finalidade, elas desaparecem! A sociedade lhes volta as costas!

É por isso que talvez a crise profunda que esta área experimenta devesse ensinar-nos e encaminhar-nos para um modelo pelo menos de pensamento compartilhado – porque nós sabemos que não estamos em condições de realizar essas complexas tarefas de forma isolada.

Se a Constituição de 1988 desenhou este modelo, é claro que ele não é estático – e não preciso lhes dizer que o mundo mudou muito, inclusive no que concerne à sofisticação da criminalidade.

Desse modo, talvez aqui um pensamento do possível, um pensamento assim chamado “possibilista” pudesse ajudar-nos em muito a quebrar essas travas mentais, que depois se convolam em travas hermenêuticas e normativas, que nos têm impedido, talvez, de avançar na reformulação urgente do modelo.

Desculpem-me, mas essa era realmente a provocação que eu queria fazer a Vossas Excelências.

Muito obrigado.

**O SR. PRESIDENTE** (deputado Raul Jungmann) – Muito obrigado, Sr. Ministro.

Com as palavras de V. Exa. encerramos este seminário.

Agradecemos muito a todos os participantes da Academia, do Ipea, das PMs, do Ministério Público, do Judiciário e da imprensa que estiveram presente.

Está encerrado o presente seminário.



Conheça outros títulos da série  
AÇÃO PARLAMENTAR na página da Edições Câmara,  
no portal da Câmara dos Deputados:  
[www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes](http://www2.camara.gov.br/documentos-e-pesquisa/publicacoes/edicoes)