

A PRODUÇÃO DA OPACIDADE

Estatísticas criminais e segurança pública no Brasil¹

RENATO SÉRGIO DE LIMA

RESUMO

No Brasil, a análise das estatísticas mostra que dados sobre o crime e a criminalidade existem e fazem parte da história do sistema de justiça criminal do país; no entanto, eles não se transformam, mesmo após a redemocratização, em informações e conhecimento. O aumento da quantidade de dados produzidos, decorrente da modernização tecnológica do Estado, provoca, por sua vez, a opacidade do excesso de exposição e permite que discursos de transparência sejam assumidos sem, todavia, instaurar mudanças nas regras e práticas de governo. Em suma, a redefinição dos papéis de tais estatísticas e a superação desse quadro têm menos relação com aspectos técnicos, que são controláveis e dependem da tomada de decisões, e, mais, com aspectos políticos que dão conta de atribuir responsabilidades e resolver conflitos.

PALAVRAS-CHAVE: *estatísticas criminais, transparência, opacidade, democracia*

SUMMARY

In Brazil, the analysis of statistics shows that crime and criminality data are produced and that they are part of our criminal justice system history. Nevertheless, these data are not transformed into information and knowledge, even after the re-democratization of the country. The raising amount of produced data, which results from the technological modernization of the state, causes the opacity of excessive exposure and allows the circulation of transparency discourses without the occurrence of actual changes in governmental rules and practices. To sum up, the re-definition of those statistics role does not rely on technical aspects, which are controllable and depend on decision making; it relies on political aspects that can attribute responsibilities and resolve conflicts.

KEYWORDS: *criminal statistics, transparency, opacity, democracy.*

[1] Este texto reproduz, com modificações pontuais e acréscimos, capítulo intitulado “Estatísticas criminais, justiça e segurança pública no Brasil”, a ser publicado no quarto volume do livro *História das estatísticas brasileiras: 1822-2002* (estatísticas formalizadas: c.1972-2002), editado pelo IBGE e previsto para o primeiro semestre de 2008. Uma análise detalhada da produção e do uso de estatísticas criminais no Brasil pode ser obtida em Lima, Renato S. *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e*

Um dos temas que mais chamam a atenção na discussão sobre segurança pública no Brasil é, sem dúvida, a (in)existência de estatísticas criminais que permitam mensurar e subsidiar a tomada de decisões e o planejamento de políticas públicas eficientes e democráticas na área. A disponibilidade e o papel das informações sobre crimes e criminosos configuram-se como centrais neste debate e, assim, mobilizam diferentes atores em torno da definição de atribuições, categorias, conteúdos, regras e procedimentos envolvidos nesse processo, na medida em que irão determinar rumos e sentidos de políticas públicas de pacificação social.

A análise sociológica das estatísticas exige, por conseguinte, que responsabilidades, interpretações, significados e, mesmo, segredos sejam assumidos como elementos de compreensão da produção e utilização de dados estatísticos e, em complemento, das associações dessas com a incorporação, pelas instituições responsáveis pela segurança pública, dos requisitos democráticos de transparência e controle do poder.

Nessa direção, é possível defender a hipótese de que o Brasil não conseguiu avançar na montagem de um ciclo de produção e utilização de estatísticas criminais; não conseguiu coordenar politicamente o ciclo das informações sobre justiça e segurança². O modelo brasileiro não superou a dimensão do registro de fatos criminais, aqui incluídas ocorrências policiais e dados prisionais, e, conseqüentemente, não toma a produção de dados pelas instituições de segurança e justiça como passo inicial para a utilização de informações e, a partir daí, para o acúmulo de conhecimento sobre os fenômenos sociais derivados das situações e casos descritos. Entre as razões para essa realidade está, por certo, que o conhecimento valorizado nesse campo é aquele que domina as técnicas jurídicas de processamento legal de casos, de processos, não obstante a legislação nacional prever vários mecanismos de monitoramento da atuação das instituições da área.

Além disso, o aparato de segurança e justiça criminal manteve-se, mesmo após a Constituição de 1988, basicamente com as mesmas estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964 e herdeiras de políticas criminais pautadas no direito penal forte e absoluto. Os avanços nessa área foram residuais e cuidaram de dar caráter civil ao policiamento, retirando-o do campo da “defesa nacional” e das forças armadas. Os ruídos no pacto federativo não foram alterados e, ao contrário, novas situações foram criadas com a cada vez mais presente introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência.³

Entre as permanências, o quadro institucional manteve as estruturas e regulamentos internos, as rotinas e os procedimentos burocráticos; as categorias e as classificações adotadas nos levantamentos estatísticos até então produzidos; bem como manteve um quadro bifurcado de produção de dados criminais, pelos quais instituições de justiça e segurança e agências de estatísticas compartilham a responsabilidade legal pela existência dessas estatísticas. Como exemplo, o Brasil possui 58 polícias, incluindo as polícias da Câmara e do Senado, e cada uma possui um critério diferente de classificação e produção de estatísticas criminais. O Ministério da Justiça tenta, desde 1995, padronizar tais dados, mas, mesmo com avanços na construção de um sistema nacional, enfrenta grandes obstáculos para compatibilizar e equalizar as categorias utilizadas.

utilizadas entre 1871 e 2000. São Paulo: tese de doutorado, Departamento de Sociologia, FFLCH-USP, 2005.

[2] Ademais, dados sobre crimes e, mais residualmente, sobre criminosos foram amplamente produzidos pelas instituições que compõem o sistema de justiça e segurança do país e pelas agências de estatísticas públicas, sendo objeto de preocupações desde o Império brasileiro. Em termos históricos, as primeiras referências e utilizações sistemáticas de estatísticas criminais no Brasil remontam aos anos da década de 1870. Naquele período, foi promulgada a Lei nº 2.033, de 20 de setembro de 1871 e, sua regulamentação, no que diz respeito especificamente às estatísticas, foi feita por meio do Decreto nº 7.001, de 17 de agosto de 1878, e precisou de 83 páginas para detalhar todas as possibilidades de variáveis e cruzamentos necessários ao atendimento da demanda do governo imperial. Esse último decreto faz distinção entre estatísticas policiais e judiciais e, dentro dessas últimas, caracteriza as estatísticas como criminal, civil, comercial e penitenciária. Há 59 modelos diferentes de formulários de coleta de dados e definições sobre prazos de apuração e retificação das informações. Para cada situação, havia uma orientação específica. Existiam modelos para a apuração de crimes, hipotecas e transações comerciais diversas.

[3] Muniz, Jacqueline O. e Zacchi, José Marcelo. *Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de segurança pública no Brasil*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung (Textos Prosur/Segurança Cidadã), 2004.

[4] Paixão, Antônio L. *Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978*. Seminário sobre Violência, Crime e Poder, Campinas, Unicamp, 1982; Pinheiro, Paulo Sérgio. *Escritos indignados: polícia, prisões e política no Estado autoritário*. São Paulo: Brasiliense, 1984.

A partir da década de 1970, a demanda política por transparência nas decisões governamentais e o aproveitamento, pela mídia e pelos setores organizados da sociedade civil⁴, das estatísticas criminais existentes para retratar o modo de funcionamento do sistema de justiça criminal e reivindicar direitos criam tensões nos padrões e regras de trabalho de produção de dados que forçarão a redefinição de papéis tanto dos funcionários e instituições quanto dos próprios dados produzidos. Não obstante essas tensões, um fio condutor parece ter guiado os produtores de estatísticas criminais no Brasil, isto é, os dados passaram a ser produzidos ainda de forma mais intensa, porém tendo-se por critério as classificações e linguagens do universo do direito penal vigentes. Questões de *modus operandi* e/ou úteis à gestão e reforma democrática das instituições não são completamente incorporadas e, em paralelo, perdem espaço para o acompanhamento costumeiro da incidência de ocorrências dos tipos penais previstos na legislação brasileira — só no final dos anos 1990 é que a adoção de ferramentas de georreferenciamento muda esse cenário e começa a indicar a utilidade e atualidade dos dados para planejamento operacional e tático e, portanto, circunscritos às polícias. Em suma, o movimento foi, como destacado, o de colar os dados às regras e categorias penais, num reforço do discurso jurídico como aquele capaz de dotar de sentido as informações criminais.

Em consequência, mesmo carente de conhecimento, a área criminal não conseguiu manter-se como prioridade das instituições de segurança e, de igual forma, das agências públicas de estatísticas no Brasil ao longo dos anos 1970, 1980, 1990 e 2000, tanto no âmbito federal como no estadual. O interesse dessas últimas instituições começou a ressurgir, inclusive, a partir da possibilidade de aplicação junto à população das “pesquisas de vitimização”, cujo controle sobre todas as fases de sua produção e cujo uso que poderia ser feito de seus resultados foram mais fáceis de serem tomados como algo passível de ser contado. A grande diferença em relação às instituições de justiça e segurança é que os olhares das agências de estatísticas repousam, agora, sobre o “crime”, não como categoria penal, e sim como ele é socialmente percebido e sentido.

Assim, em 1988, o IBGE produz a primeira pesquisa de vitimização nacional da história do Brasil. De fato, o que foi feito foi um estudo-piloto sobre justiça e violência com questões suplementares ao questionário da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios (PNAD). Mediante perguntas objetivas, procurou-se investigar a incidência de crimes junto à população e os níveis de confiança nas instituições de controle social. Porém, mesmo transcorridos quase vinte anos e produzidas mais de trinta pesquisas regionais do gênero no país, uma nova pesquisa nacional continua, desde 2000, sendo negociada entre IBGE e Ministério da Justiça e tem previsão de campo para 2008 ou 2009.

Nesta medida, o uso de estatísticas criminais não é incorporado como um modo de pensar a ação das instituições de justiça criminal e segurança pública no país. Diante desse quadro, em nome de uma linguagem técnico-processual, procedimentos burocráticos são mobilizados para justificar os padrões de funcionamento do sistema de justiça criminal e os principais dilemas da área não ganham o benefício da transparência e do envolvimento sistemático de outros atores relevantes, como o IBGE, por exemplo. Quando lembradas, as estatísticas criminais são, em geral, associadas à necessidade de sistemas informatizados de informação, em um movimento que, em alguns casos, pode fetichizar a tecnologia como panacéia para todos os males da burocracia e como solução para os dilemas da transparência democrática.⁵

[5] Lima, *op. cit.*

Assim, diante da multiplicidade de atores e da fragmentação de modelos e levantamentos existentes, as instituições de justiça e segurança, bem como as agências públicas de estatísticas, não se sentem obrigadas a continuar produzindo dados com base em registros administrativos e, para elas, o tema perde centralidade e deixa de fazer parte de suas agendas, exceção feita, no caso das agências, à Fundação João Pinheiro, de Minas Gerais, e à Fundação Seade, em São Paulo, que mantêm a divulgação de dados produzidos pelas respectivas polícias estaduais.

Ou seja, diante da fragmentação discursiva do campo e das dificuldades na definição do que se deve contar, do que se deve monitorar a partir da estatística como instrumento de objetivação da realidade, há, em tradução, intensas disputas sobre o sentido do controle social contemporâneo.

Como resultado, há um reforço do processo em que os fenômenos da desordem, da criminalidade e da violência ainda são absorvidos por lógicas pouco democráticas de resolução de conflitos. O problema da segurança pública e da justiça criminal é visto como predominantemente afeito ao universo jurídico e policial, cujas soluções devem ser pensadas preferencialmente pelos operadores jurídicos, que teriam a experiência do cotidiano para legitimar os seus atos. Múltiplas teses são construídas, mas ao custo de um baixo nível de informação e conhecimento — não de dados, como se está ressaltando.

A pressão por ações efetivas de redução da insegurança é reapropriada no sentido da manutenção desse quadro descrito, 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 daquilo que seria fruto de um amplo debate sobre qual controle social é compatível com a democracia brasileira. Ações “espetaculosas” 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.

O tempo dos produtores se opõe ao dos usuários. Não há “centros de cálculo” legitimados para atribuir sentidos aos dados e coordenar sua produção. Sem essa coordenação, não há conhecimento para a avaliação ou redefinição das políticas públicas de pacificação social. Disso, os segredos burocráticos e os modelos de atuação se refazem não na indisponibilidade de dados ou de vontade em divulgar informações, mas na opção política das instituições de justiça criminal de não estruturarem suas ações nas interpretações que são feitas dos dados disponíveis e, também, na timidez das agências públicas de estatísticas em assumir o tema em seus programas de trabalho.

Em síntese, a análise das estatísticas criminais brasileiras revela que dados existem e fazem parte da história do sistema de justiça criminal do país, mas que eles não se transformam, mesmo após a redemocratização, em informações e conhecimento. O aumento da quantidade de dados produzidos, advindo da modernização tecnológica do Estado, provoca, por sua vez, a opacidade do excesso de exposição e permite que discursos de transparência sejam assumidos mas não provoquem mudanças nas regras e práticas de governo (do que adianta ter disponível milhões de registros se o usuário não-especialista não sabe o que elas significam ou traduzem?). Hoje, várias secretarias de segurança do país e outros órgãos de governo colocam à disposição, pela internet, estatísticas sobre crimes e criminosos e, nem por isso, podemos afirmar que conhecemos muito mais sobre os principais dilemas do tema do que alguns anos atrás.

Em relação aos requisitos da democracia, a transparência se dilui na permanência de múltiplas agendas políticas em torno do contar crimes e criminosos e na falta de coordenação na produção de estatísticas criminais. Ao mesmo tempo, mecanismos de controle público do poder são diluídos pela emergência que a prevalência da criminalidade violenta e do medo e da insegurança impõe, na medida em que são vistos, por parcela significativa da opinião pública, como obstáculos para a ação eficaz das instituições de justiça e segurança e, com isso, perdem legitimidade e são de difícil implementação.

Enfim, a redefinição dos papéis de tais estatísticas e a superação desse quadro têm menos relação com aspectos técnicos, que são controláveis e dependem da tomada de decisões, e, mais, com aspectos políticos que dêem conta de atribuir responsabilidades, evitar conflitos de competência e definir o significado e o sentido dos dados necessários às ações democráticas no campo da justiça e da segurança pública no Brasil.

Recebido para publicação
em 20 de novembro de 2007.

NOVOS ESTUDOS

CEBRAP

80, março 2008

pp. 65-69

RENATO SÉRGIO DE LIMA é doutor em sociologia pela USP, chefe da Divisão de Estudos Socioeconômicos da Fundação Seade e coordenador executivo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública.