DULCE MARIA TEIXEIRA

Segurança Pública no Brasil:
Uma questão de Estado, urgente e necessária.

ESCOLA NACIONAL DE CIÊNCIAS ESTATÍSTICAS – ENCE/IBGE
RIO DE JANEIRO – 2005

Livros Grátis

http://www.livrosgratis.com.br

Milhares de livros grátis para download.

DULCE MARIA TEIXEIRA

Segurança Pública no Brasil:
Uma questão de Estado, urgente e necessária.

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE), como pré-requisito de conclusão do curso de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, tendo como orientadora a Professora Dra. Jane Maria Pereira Souto de Oliveira.

ESCOLA NACIONAL DE CIÊNCIAS ESTATÍSTICAS – ENCE/IBGE
RIO DE JANEIRO – 2005

SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL:
Uma questão de Estado, urgente e necessária.

Dulce Maria Teixeira

Dissertação de Mestrado apresentada ao Programa de Pós-Graduação da Escola Nacional de Ciências Estatísticas (ENCE/IBGE), como pré-requisito de conclusão do curso de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, tendo como orientadora a professora Dra. Jane Maria Pereira Souto de Oliveira.

Novembro 2005

Banca Examinadora

_____
Dr. Antonio Carlos Alkmin dos Reis
Fundação IBGE

_____
Prof. ª Dra. Jacqueline de Oliveira Muniz
Universidade Cândido Mendes

_____
Prof. ª Dra. Jane Maria Pereira Souto de Oliveira
ENCE/ Fundação IBGE

Agradecimentos

Esta dissertação é fruto da colaboração de muitas pessoas que direta ou indiretamente irei mencionar aqui, para não cometer injustiças. Todas as referências que faço na dissertação a pessoas, livros, artigos, base de dados e instituições devem ser consideradas como dívidas contraídas com pesquisadores e estudiosos que me permitiram utilizar o conhecimento por eles construído e publicado.

Entre as instituições, devo especial agradecimento a Fundação IBGE, na qual trabalho há 20 anos e que me proporcionou a licença para a realização deste mestrado, a ENCE, por meio de seus funcionários e professores que me receberam naquela instituição e comigo colaboraram. Aos colegas do Mestrado que muito contribuíram com sua amizade, camaradagem e estímulo.

Aos especialistas que entrevistei em meu trabalho de campo e que me favoreceram com suas preciosas considerações acerca do fenômeno aqui desenvolvido.

Em especial, àqueles colegas da Unidade Estadual do IBGE no RS que me incentivaram no início desta jornada, que aqui não nomearei para não correr o risco de omissões indesejáveis.

A minha amiga Lizete Azevedo Santos por seu carinho e entusiasmo.

A meus padrinhos de início de mestrado, que confiaram e teceram generosos comentários em minha Carta de Apresentação para a seleção do Mestrado, Luiz Antonio Pinto de Oliveira (colega e amigo do COPIS/IBGE) e Marília Morosini (Profª. Dr.ª em Sociologia da UFRGS).

Aos professores e colegas do IFCH da UFRGS, onde comecei meus estudos sobre violência e criminalidade há mais de uma década.

A Bárbara Melo por sua cuidadosa versão para o inglês do resumo.

Aos integrantes da banca, Profª. Dr.ª Jacqueline Muniz e Prof. Dr. Antônio Alkmin, que me beneficiaram com sua aceitação em dela participar e avaliar esta dissertação.

A minha orientadora Profª. Dr.ª Jane Maria Pereira Souto de Oliveira, por sua incansável contribuição e preciosas indicações em cada etapa e momento desta dissertação, ao seu carinho, entusiasmo, amizade e respeito a minhas limitações e dificuldades.

Especial agradecimento a minha maior incentivadora e colaboradora, dos bons e maus momentos, sem a qual sei que o caminho teria sido muito mais difícil, minha grande amiga Valéria Nahas Fagundes, por suas horas de sono, de vôo, de paciência, de generosidade, de reflexões, de lágrimas e de risos.

E, como não poderia deixar de agradecer, agradeço a Deus por ter compartilhado comigo a mais importante pessoa, a quem devo tudo que de melhor possuo, que me ensinou a não desistir dos sonhos, minha mãe, Nair Dutra Teixeira (em memória), que sempre esteve e está a meu lado.

Resumo

Esta dissertação tem por objetivo abordar a questão da Segurança Pública no Brasil no que tange ao enfrentamento do crescimento da criminalidade violenta urbana e discutir a incapacidade do Estado em lidar com este grave problema. O estudo desenvolvido nesta dissertação reforça a importância de construção de uma Política Pública Nacional Integrada para a Segurança Pública. Ao longo da análise, são utilizadas contribuições de muitos especialistas do fenômeno da criminalidade por meio de pesquisa bibliográfica e de entrevistas presenciais, assim como fontes de instrumentos legais, tais como Boletins de Ocorrência Policial, que possibilitam a caracterização de alguns aspectos relevantes da problemática da criminalidade na sociedade brasileira. Desta forma, o objetivo central desta dissertação transita entre o reconhecimento tácito do crescimento da criminalidade que afeta a tudo e a todos, a incapacidade do Estado, até aqui demonstrada, para enfrentar essa "chaga social" e a necessidade de repactuação política de todos os entes sociais na construção de uma Política de Segurança Pública, alicerçada em instrumentos metodológica e conceitualmente compatíveis e adequados às demandas sociais por Segurança.

Abstract

The aim of this dissertation is to broach the issue of Public Safety in Brazil in order to face rising violent urban criminality and to question the ability of the State to deal with such a grave matter. The study developed in this dissertation reinforces the importance of constructing an integrated national public policy for Public Safety. The contribution of many specialists studying the phenomenon of criminality, either by means of bibliographic research or live interviews, has been used throughout the analysis. In addition, legal documents, such as Police Reports, have also been used, both sources enabling the characterization of certain relevant aspects of the problem of criminality in the Brazilian society. Thus, the central goal of this dissertation encompasses the tacit acknowledgement of the rise in criminality that affects everything and everyone, the incapacity of the State so far to face up to this "festering wound" in society as well as the need to remake political pacts among all social entities in order to construct a Public Safety policy founded on methodologically and conceptually compatible instruments that can be standardized to fit the social demands for Safety.

RELAÇÃO DE SIGLAS

BO	Boletim de Ocorrência
BI	Boletim Individual
CP	Código Penal Brasileiro
CF	Constituição Federal Brasileira
CD	Compact Disc
CAGED	Cadastro Geral de Empregados e Desempregados
CAPES	Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior
CNPJ	Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas
CESEC	Centro de Estudos de Segurança e Cidadania - Universidade Cândido Mendes
CO	Comunicação de Ocorrência
CONASP	Conselho Nacional de Segurança Pública
CONSEG	Conselho Nacional de Segurança
CRISP	Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública
DATASUS	Banco de Dados do Sistema Único de Saúde
DEAM	Delegacia Especial de Atendimento à Mulher
DEPEN	Departamento Penitenciário
DETRAN	Departamento de Trânsito
DFSP	Departamento Federal de Segurança Pública
ECA	Estatuto da Criança e do Adolescente
ENCE	Escola Nacional de Ciências Estatísticas
EUA	Estados Unidos da América
FEEMA	Fundação Estadual de Engenharia do Meio Ambiente

FBI	Federal Bureau of Investigation
FGV	Fundação Getúlio Vargas
FUNSEG	Fundo Nacional de Segurança
IBGE	Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICC	Instituto Carioca de Criminologia
IFCS	Instituto de Filosofia e Ciências Sociais
IUPERJ	Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro
IML	Instituto Médico Legal
ISER	Instituto Superior de Estudos da Religião
ISP	Instituto de Segurança Pública
MP	Ministério Público
MJ	Ministério da Justiça
NEV	Núcleo de Estudos da Violência da Universidade de São Paulo
OAB	Ordem dos Advogados do Brasil
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
PCERJ	Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro
RAIS	Relação Anual de Informações Sociais
RO	Registro de Ocorrência
SEADE	Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados
SENAD	Secretaria Nacional Antidrogas
SEDMP	Setor de Estatísticas Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça e Negócios Interiores
SENASP	Secretaria Nacional de Segurança Pública
SIM	Sistema de Informação de Mortalidade

STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
SUS	Sistema Único de Saúde
SUSP	Sistema Único de Segurança Pública
UERJ	Universidade Estadual do Rio de Janeiro
UFMG	Universidade Federal de Minas Gerais
UFRJ	Universidade Federal do Rio de Janeiro
UNDCO	Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas
URBANDATA	Base Bibliográfica sobre o Brasil Urbano
USP	Universidade de São Paulo

SUMÁRIO

Resumo 6

Abstract 7

RELAÇÃO DE SIGLAS 8

Introdução 13

1. Criminalidade Violenta Urbana 21

1.1 Fatores que potencializam a Criminalidade Violenta Urbana 25

1.2 Crime Organizado no Brasil 43

1.3 O contexto da Criminalidade Violenta Urbana: o tráfico de drogas, de armas e o crime organizado 57

1.4 Criminalidade Violenta Urbana e Descriminalização das Drogas 69

2. A Incapacidade do Estado em conter a Criminalidade Violenta e a necessidade de um Sistema Nacional Integrado de Segurança Pública 84

2.1 A necessidade de um Sistema Nacional Integrado de Segurança: SUSP 99

3. A importância de implementar um projeto de padronização para as Estatísticas Criminais no Brasil 124

3.1 Complexidade na elaboração das Estatísticas Criminais 126

3.2 Problemas freqüentemente apontados sobre o uso dos registros criminais oficiais 132

3.3 Métodos Complementares às Estatísticas Oficiais Criminais 137

3.4 Registros Administrativos 140

3.5 Boletim de Ocorrência ou Registro de Ocorrência 148

3.6 Mobilidade na informação: a dinâmica das estatísticas criminais 157

Considerações Finais 180

BIBLIOGRAFIA 187

ANEXO A – MODELO DA ENTREVISTA 206

ANEXO B – BOLETIM INDIVIDUAL 208

ANEXO B – BOLETIM INDIVIDUAL VERSO 209

ANEXO C – DECRETO-LEI N.º 3.992 210

ANEXO D – BOLETIM INDIVIDUAL ADAPTADO (SJS/RS) 216

ANEXO E – REGISTRO DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL - DELEGACIA LEGAL/ RJ 217

ANEXO F – BOLETIM DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA MILITAR/RS 224

ANEXO F – BOLETIM DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA MILITAR/RS VERSO 225

ANEXO G – COMUNICAÇÃO DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL/RS 226

ANEXO H – BOLETIM DE OCORRÊNCIA DA POLICIA CIVIL/ON LINE 227

ANEXO H – BOLETIM DE OCORRÊNCIA DA POLICIA CIVIL/ON LINE VERSO 228

ANEXO I – FLUXOGRAMA SENASP/MJ 229

Introdução

A presente dissertação trata do fenômeno da criminalidade violenta urbana no Brasil e de seu avanço em período recente, buscando em seu desenvolvimento:

1. Entender os fatores que propiciam o crescimento da criminalidade violenta nos centros urbanos do país e, em especial, em suas metrópoles;

2. Analisar as razões pelas quais o Estado se mostra incapaz de deter esse fenômeno, muito embora a manutenção da lei e da ordem seja a atribuição, por excelência, do Estado;

3. Demonstrar que a incapacidade do Estado se expressa nas próprias dificuldades de implementação de um sistema integrado de Segurança Pública, ilustrando-a com a experiência malograda e incompleta do SUSP;

4. Evidenciar que essa incapacidade se reflete, ainda, na ausência de um sistema integrado de estatísticas criminais;

5. E, por último, reconhecendo a relevância de estatísticas criminais para uma política de segurança[1] , apontar para as possibilidades abertas pelo uso dos registros administrativos – desde que transformados em instrumentos padronizados, fidedignos, transparentes e comparáveis em nível nacional e internacional.

A escolha do recorte restrito à criminalidade violenta urbana[2], primeiramente, deveu-se a sua importância enquanto problema social. Crivado de perplexidades,

---

[1] Para além da importante função das estatísticas criminais como instrumento de uma política nacional de Segurança Pública, o olhar específico que aqui se volta sobre estas se apóia também no "dever de oficio" da autora, como técnica e pesquisadora do IBGE.

[2] Criminalidade violenta entendida como uma das múltiplas formas de violência existente.

inquietações e indignação, ele ocupa hoje um lugar central na pauta de governantes, políticos, acadêmicos e da sociedade civil em geral.

A criminalidade aqui referida é deflagradora de demandas urgentes e efetivas por Segurança Pública, constituindo-se na preocupação primeira de pessoas e entidades a seus governantes, nas diferentes esferas de poder. Ela é retratada pelos alarmantes índices de criminalidade (tais como homicídios, latrocínio, roubos a mão armada, entre outros) e, em especial, pelas taxas de homicídios registrados pelos dados do Sistema de Informação sobre Mortalidade[3] (SIM) do Ministério da Saúde. Tais dados autorizam os especialistas a falar em **genocídio** e em uma tendência de desequilíbrio entre os sexos, de vez que as vítimas são predominantemente jovens de sexo masculino.

Provocando um sentimento de medo transversal na população dos grandes centros e afetando todas as esferas da vida social, a criminalidade acaba por redefinir e ampliar o próprio sentido de segurança. Nas palavras de Adorno[4]:

> [...] Segurança é hoje qualidade de vida, segurança é hoje princípio de desenvolvimento, segurança é direito de cidadania. E a proteção do direito da pessoa, embora a proteção seja direito de acesso ao bem-estar, inclusive de ter a sua pessoa, o seu patrimônio preservado.

São esses direitos básicos de cidadania que estão sendo postos em xeque pela criminalidade violenta, na medida em que essa interfere diretamente no cotidiano das pessoas, em especial das que vivem no espaço urbano, e, mais ainda, das que habitam favelas e áreas populares.

---

[3] O número de vítimas de homicídios registrados pelo Ministério da Saúde no ano de 2002 foi de 53.242 homicídios (Brasil), contabilizando uma taxa média de 29,5 homicídios por 100.000 habitantes no período de 1998 a 2002, conforme informações da SENASP/MJ, 2004. Na faixa de 15 a 24 anos esta proporção se eleva para 183,9 vítimas de homicídios, do sexo masculino e 10,1 vítimas de homicídios, do sexo feminino.

[4] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.

A violência[5] é um termo polissêmico e de manifestações múltiplas, guardando uma dimensão objetiva e outra subjetiva. Como afirma Soares (1996, p.166),

> [...] eis do que se trata quando se fala em 'violência': um cardápio de crimes, um catálogo de delitos, bastante objetivos, vividos pela população, na esquina, em casa, no transporte, no trabalho, passíveis de serem computados, agregados e classificados; e, simultaneamente, conjuntos múltiplos de imagens, símbolos, fantasias, relatos, mitos e emoções, refratários ao cômputo numérico, às agregações e, freqüentemente, inclusive às codificações que os reduzam a estruturas comuns, a ordens inteligíveis, a sentidos bem definidos. Ambas as dimensões (objetiva e subjetiva, se quisermos recorrer a um vocabulário datado e equívoco, na dicotomia que encerra) constituem a unidade de experiência do encontro violento com o outro, em nossa cidade, em nosso Estado; e não só, por suposto, mas aqui de modo especial, com ênfase particular, pois, entre nós, a violência tem se constituído na linguagem que tece a rede intersubjetiva, em cuja trama realidade comum ganha significação para os agentes sociais. Ambas as dimensões, portanto, são indissociáveis: apenas analiticamente pode-se propor a distinção.

A origem do termo vem do latim *violentia* e implica emprego da força física, a qual se torna socialmente negativa quando ultrapassa um limite ou extrapola acordos tácitos e regras que ordenam as relações sociais. É o que parece ter ocorrido no Brasil, na década de 1980, quando o problema da criminalidade adquiriu peso e visibilidade nacionais. Até então,

> Não havia a comoção pública nem o destaque na mídia que o aumento da criminalidade provocou a partir da década de 1980, embora aqui e ali já começassem a surgir às primeiras pesquisas sociológicas sobre crime, quebrando a exclusividade que juristas e psiquiatras mantinham com relação ao assunto no Brasil. [...] Só no final da década o problema se tornou nacional e social, e não apenas jurídico e médico, quando se formou, por iniciativa do Ministério da Justiça, uma comissão de estudiosos, dos quais faziam parte vários cientistas sociais, que prepararam um relatório sobre o tema. A questão da criminalidade já estava então na pauta das graves preocupações do governo federal. [6]

---

[5] Violência enquanto categoria social é freqüentemente utilizada como sinônimo de criminalidade, como atestam, entre outros, os trabalhos de Soares (1996, p.165-188) e Zaluar (2004, p. 23-35) e as falas de diversos estudiosos em entrevistas feitas para essa dissertação. Também as categorias violência urbana e violência criminal, consagradas pelo uso, remetem, por vezes, ao contexto da criminalidade violenta urbana, e é fundamentalmente com esse significado que serão empregadas ao longo desta dissertação.

[6] ZALUAR, Alba. Integração Perversa: Pobreza e Tráfico de Drogas. Rio de Janeiro: FGV, 2004, p. 229-230.

A partir daí e rapidamente, a criminalidade passou a ocupar um espaço crescente no quadro de preocupações da sociedade e do Estado, enquanto problema que potencialmente atinge a tudo e a todos, mesmo que de forma diferenciada. Se entre os anos 1970 e a primeira metade da década de 1980, a criminalidade afetou de forma mais absoluta as classes populares, ao longo da segunda metade da década de 1980 e na década de 1990, expandiu-se, atingindo a classe média e segmentos da classe alta. Sua forma de expansão nestes setores socioeconômicos se deu tanto pela via da vitimização[7], quanto pela participação na criminalidade enquanto agentes de ilegalidades e ilícitos[8].

Assim, no contexto urbano, a criminalidade que antes, aparentemente, só figurava entre os pobres, fazendo desses as vítimas preferenciais e os protagonistas dos crimes, passou a estar presente também entre famílias de classe média e alta. Mesmo que a criminalidade violenta revele uma representativa tendência de cor, idade e sexo de sua vítima fatal, é inegável que ela perpassa, hoje, todos os estratos da sociedade.

Por outro lado, a violência, que antes da década de 1980, era vista, sobretudo, como delinqüência nos grandes centros urbanos, paulatinamente vai ganhando contornos diferenciados e cedendo lugar ao reconhecimento de distintas violências – como a doméstica, a escolar, a de gênero e a racial, entre outras. E o que antes dos anos 1980 gerava discussões sobre uma suposta associação entre pobreza e violência, neste período pós-1980, já evoluiu e ultrapassou a fronteira da causalidade, obrigando pesquisadores e planejadores de políticas públicas a

---

[7] Por meio de crimes ditos comuns ou convencionais, como assaltos as pessoas e as residências, roubo de veículos, seqüestros-relâmpago, latrocínios ou de crimes vinculados ao crime organizado, como uso de drogas ilegais.

[8] Como no tráfico de drogas ilegais, contrabando de armas, contrabando de outras mercadorias,

complexificarem suas discussões, no sentido das causas da criminalidade, numa perspectiva mais ampla que a dicotomia pobreza *versus* violência.

Para tratar do fenômeno da criminalidade violenta no Brasil, de seu crescimento e das mudanças operadas no padrão de criminalidade, ao longo das últimas décadas; da ineficácia do Estado no sentido de combater o fenômeno e de sua incapacidade em promover uma política articulada e consistente de Segurança Pública, que se traduz inclusive pela inexistência e pelas dificuldades de se criar um sistema integrado de estatísticas criminais, recorremos a distintas fontes de informação.

Assim, no que diz respeito especificamente à identificação dos instrumentos utilizados na elaboração de estatísticas criminais no Brasil, foram feitas pesquisas e coletada documentação nas seguintes instituições: Biblioteca da Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo, Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, Arquivo Histórico do Rio de Janeiro, Museu da Polícia da Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, Biblioteca do Museu da República na cidade do Rio de Janeiro, e no Instituto de Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro.

Recorremos, também, à bibliografia disponível sobre o tema que, ao longo das últimas décadas e acompanhando o crescimento do fenômeno da criminalidade, também se ampliou significativamente, com a contribuição de pesquisadores de diferentes campos de saberes, ligados tanto à academia, quanto ao planejamento.

Acreditamos, porém, que, para além da bibliografia estudada, as generosas contribuições obtidas pelas entrevistas com especialistas[9] representam um

---

seqüestros, crimes pela Internet, crimes contra as instituições públicas, entre outros.

[9] Para efeito desta dissertação, os entrevistados, que possuem diferentes formações acadêmicas,

diferencial deste trabalho na medida em que possibilitaram incorporar o olhar em profundidade desses especialistas ao recorte de análise por nós proposto.

Assim, a presente dissertação é beneficiária do aporte trazido por onze especialistas do tema criminalidade violenta urbana no Brasil[10]. A escolha destes foi feita a partir de critérios de legitimidade acadêmica e intelectual – tomando por base pesquisa bibliográfica prévia e consulta ao banco de dados da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior (CAPES) conforme Currículo Lattes e produção intelectual -, bem como pela relevância de suas atividades profissionais para a compreensão do tema.

A pesquisa qualitativa foi realizada por meio do questionário de entrevista (ANEXO A), com aplicação de perguntas abertas em entrevista presencial, gravada. Os questionários foram divididos em três blocos básicos que abordaram os seguintes temas: criminalidade violenta urbana, Segurança Pública e estatísticas criminais.

---

serão denominados como **especialistas** em relação à criminalidade violenta urbana. A seleção dos entrevistados não cobre a totalidade dos especialistas de renome na área, nem mesmo se considerarmos apenas os que atuam no Rio de Janeiro, que aí estão representados em maior número. Na definição desses nomes, pesou a disponibilidade de acesso a esses especialistas pela autora, que, durante o período do mestrado, residia naquela cidade. No entanto, mesmo assim foram realizadas duas entrevistas de especialistas de outros estados, São Paulo (a entrevista foi presencial, realizada em Caxambu-MG) e Minas Gerais (o contato foi pessoal, em Caxambu-MG, e a devolução do questionário se deu via E-mail).

[10] Em verdade, o número inicial de especialistas era de 14. No entanto, os especialistas Alba Zaluar, Julita Lemgruber e Roberto Kant de Lima, apesar de sua importante contribuição como especialistas no tema, por motivos de natureza pessoal, não puderam responder à entrevista. Os que dela participaram foram os especialistas: Cláudio Beato (cientista social da UFMG/CRISP), Gilberto Velho (antropólogo da UFRJ/Museu Nacional), Gláucio Soares (cientista social da UFRJ), Jacqueline Muniz (cientista política da Universidade Cândido Mendes/CESEC), Luiz Antonio Machado da Silva (cientista social do IUPERJ), Luiz Eduardo Soares (cientista político da UERJ), Michel Misse (cientista social do IFCS/UFRJ), Nilo Batista (advogado criminalista, professor da Universidade Cândido Mendes, presidente do ICC), Sérgio Adorno (cientista social da USP/NEV) e Walter Barros (delegado de polícia e coordenador do Programa Delegacia Legal do estado do Rio de Janeiro). Além dessas entrevistas com especialistas, foram realizadas, ainda, duas outras: a primeira, com o estatístico do Instituto de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro, João Batista Porto de Oliveira, sobre o fluxo de informações na construção das estatísticas criminais divulgadas pela Secretaria de Segurança Pública daquele estado; e a segunda com o Coordenador da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (SENASP-MJ, em Brasília), cientista social Marcelo Ottoni

A ordenação proposta nas entrevistas, em verdade, representou, no momento da sua confecção, um esforço de sistematização que objetivou a estruturação da presente dissertação. Assim sendo, dividimos a dissertação em três capítulos além desta introdução:

No primeiro, vamos tratar dos fatores que contribuíram para o crescimento da criminalidade violenta urbana no Brasil nas últimas décadas. Analisaremos, principalmente, as mudanças ocorridas no padrão de criminalidade violenta urbana com o incremento do tráfico de drogas e armas e a existência de modalidades peculiares de crime organizado; o processo de criminalização das drogas, bem como a viabilidade das propostas, ora em debate, de descriminalização das drogas sob a ótica do respeito aos direitos individuais.

No segundo capítulo, abordaremos a questão da incapacidade do Estado em conter o crescimento da criminalidade, estabelecendo padrões mínimos de segurança e garantindo qualidade de vida aos seus cidadãos. Procuraremos mostrar que essa incapacidade do Estado se associa a uma constelação de fatores e se expressa nas próprias dificuldades de implementação de um sistema integrado de Segurança Pública. Nesse sentido, tomaremos como paradigma a experiência do Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) – que em sua concepção original representou um avanço considerável no desenho de uma política integrada de segurança e de expansão da cidadania, sob a coordenação do governo federal – e analisaremos as dificuldades e entraves colocados a sua execução e que culminaram com o malogro da iniciativa. Mostraremos, ainda, que a incapacidade do Estado se traduz até mesmo no fato de não se ter logrado construir até o momento, um sistema unificado de informações de criminalidade. Ao contrário de outras

---

Durante, sobre mudanças pertinentes às estatísticas criminais nacionais.

dimensões da vida social, bem representadas por indicadores, a Segurança Pública no Brasil se ressente de estatísticas que, longe de obedecerem a um padrão regular e uniforme em termos de seus conceitos e classificações, são recorrentemente apontadas por estudiosos do tema como fragmentadas e pouco confiáveis.

Por isso, no terceiro capítulo nos voltamos especificamente para a análise das estatísticas criminais disponíveis, destacando as principais críticas que lhes são dirigidas e o papel que, desde que corretamente padronizadas e compatíveis com outras pesquisas, elas podem vir a desempenhar na construção de uma política nacional de Segurança Pública.

Entendemos a segurança no sentido político do termo, fugindo do simplismo que a reduz a uma questão meramente técnica e ampliando seu significado na direção da construção da cidadania plena.

Tal concepção encontra respaldo na afirmação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ), para a qual, o compromisso do Estado é o de oferecer as garantias necessárias à vida e à convivência social pacífica, dado que

> [...] Segurança Pública é uma atividade pertinente aos órgãos estaduais e à comunidade como um todo, realizada com o fito de proteger a cidadania, prevenindo e controlando manifestações de criminalidade e da violência, efetivas ou potenciais, garantindo o exercício pleno da cidadania nos limites.

Por último, tomando por base o preceito constitucional de que a Segurança Pública "[...] é dever do Estado, direito e responsabilidade de todos"[11] fazemos desta dissertação nossa contribuição para o debate em torno do necessário reordenamento político e social da Segurança Pública no país.

---

[11] Conforme previsto no artigo 144 da Constituição Federal.

1. Criminalidade Violenta Urbana

Criminalidade, conforme consta no dicionário Houaiss[12], é.

1. A característica ou estado de quem ou do que é criminal, criminoso; criminalismo.
2. A caracterização ou qualificação de um crime.
3. A circunstância que envolve um ilícito penal, distinguindo-o como transgressão, ato imputável e punível.
4. O conjunto dos crimes cometidos em um dado meio histórico e geográfico durante um determinado período.
5. O fenômeno social da prática criminosa expressa em aspectos qualitativos e quantitativos.
6. A história do crime.

Se as primeiras definições apontam para a criminalidade como um conjunto de crimes, ou seja, um conjunto de delitos previstos no Código Penal, portanto, criminalizados, as seguintes enfatizam o caráter eminentemente social do fenômeno.

De fato, a criminalidade se refere ao fenômeno social na sua dimensão mais ampla, permitindo o estabelecimento de padrões através da constatação de regularidade e corte, fenômeno que não encerra toda sua importância em si, mas que remete a outras percepções das relações sociais e dos conflitos inerentes a estas.

---

[12] HOUAISS: Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa. CD-ROM, versão 1.05. Setembro. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

A criminalidade expressa ao mesmo tempo uma relação individual e uma relação social, indicativa de padrões de comportamento, de representações e valores coletivos que, de antemão, são responsáveis por sua categorização, seja como mera infração ou como delito penal.

Nesse sentido, a criminalidade não pode ser compreendida descolada das políticas penais públicas, vigentes em determinado contexto, posto que está carregada de valores decorrentes das estruturas de sociabilização que determinam o exercício legítimo da força do Estado na sua função de controle social.

Um exemplo permite esclarecer melhor essa afirmativa. Anteriormente à edição do Decreto-Lei n. º 2.848, de 7 de dezembro de 1940, a legislação brasileira não penalizava os atos como calúnias, difamações e injúrias - artigos 138, 139 e 140, do Código Penal (CP) - denominados Crimes contra a Honra, que hoje fazem parte das infrações previstas no Código Penal. Em contrapartida, penalizavam-se contravenções como vadiagem e embriaguez, responsáveis pela prisão de um grande número de pobres, independentemente de estarem ou não ocupados, no início do século XX, principalmente nos maiores centros urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo.

Por outro lado, apesar de a legislação criminal em vigor contemplar muitas infrações que antes não eram penalizadas, a sanção não inibe que a impunidade frente a muitos delitos penalizáveis ocorra. Notadamente, no caso dos denominados **crimes de colarinho branco**, cujos infratores se beneficiam dos espaços não ocupados pelo Estado e das lacunas por este deixadas, seja no texto da lei, seja nas diferentes formas de burocratização na ação do Estado.

Se considerarmos o histórico da criminalidade, veremos que o crime sempre existiu, seja na sociedade brasileira, seja nas demais sociedades. Essa assertiva é respaldada por Durkheim[13], que, em seu trabalho "As Regras do Método Sociológico", afirma que o crime é um fenômeno social **normal**, dado que em toda a sociedade muitos crimes são cometidos. Para ele,

> [...] o crime consiste num ato que ofende certos sentimentos coletivos dotados de uma energia e de uma clareza, particular. Para que, numa dada sociedade os atos considerados como criminosos pudessem deixar de existir seria necessário, portanto, que os sentimentos que chocam se encontrassem, sem exceção, em todas as consciências individuais e possuíssem a força necessária para conterem os sentimentos opostos. Ora, admitindo que esta condição pudesse efetivamente ser realizada, o crime não desapareceria por isso e apenas mudaria de forma; seria a própria causa que assim eliminava as origens da criminalidade, que viria a gerar novas fontes desta. (DURKHEIM, 1983, p. 121).

O crime, portanto, pode ser considerado como uma ruptura da consciência coletiva, razão pela qual sofre punição pela Lei Penal. Entretanto, devemos perceber que no sentimento individual - que antecede a criminalização de alguns tipos de atos delituosos - nem sempre há prevalência da consciência coletiva, o que implicaria a aceitação universal de uma moral.

Nesta dissertação, a criminalidade violenta urbana será determinada a partir da construção jurídica de criminalidade como infração às normas do Código Penal, considerando, para tanto, o conjunto de crimes violentos mais comuns nas áreas urbanas brasileiras. Tais crimes são os que mais diretamente afetam as populações destas áreas, que ameaçam a integridade física e a propriedade privada. Para efeito de abordagem da questão, os crimes estão compreendidos em três classificações, que são as seguintes:

---

[13] DURKHEIM, Emile. Durkheim: As Regras do Método Sociológico. Tradução Carlos Alberto Ribeiro de Moura *et al*. Coleção Os Pensadores. 2 ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 121.

Crimes contra o Patrimônio: conforme os artigos 155 a 157, e 159 do Código Penal, ou seja, furto, roubos e extorsão mediante seqüestro.

Crimes contra a Pessoa: conforme os artigos de 121 a 129, 146, e 213, do Código Penal, ou seja, homicídios (simples, qualificado, culposo), lesão corporal e estupro (previsto no capítulo dos Crimes contra os Costumes, mas que aqui será incluído na classificação Crimes contra a Pessoa).

A esses, acrescentamos ainda, os *Crimes envolvendo drogas* - tráfico de drogas, uso e porte de drogas - que são classificados em separado, desde sua criminalização e inclusão na Lei n. º 6.368 de 21.10.1976. E assim o fizemos por partilhar da mesma visão de especialistas de que o aumento da criminalidade violenta urbana no Brasil não pode ser dissociado da expansão do consumo e do comércio de drogas ilícitas no país, em décadas recentes. A promulgação dessa lei oportunamente revela o momento em que o problema do tráfico de drogas passa a assumir proporções e gravidade tais que suscitam a necessidade de legislação específica.

A classificação por nós adotada é a mesma utilizada por instituições tais como a Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) - do Ministério da Justiça, pela Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) e pela Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados (SEADE) de São Paulo, responsáveis pela produção de estatísticas criminais regionais e nacionais.

1.1 Fatores que potencializam a Criminalidade Violenta Urbana

Se a prática do crime é tão antiga quanto a própria humanidade,

> [...] o crime global, a formação de redes entre poderosas organizações criminosas e seus associados, com atividades compartilhadas em todo o planeta, constitui um novo fenômeno, que afeta profundamente a economia no âmbito internacional e nacional, a política, a segurança e, em última análise, as sociedades em geral[14].

Dados fornecidos por diferentes órgãos internacionais indicam que a criminalidade mundial aumentou nos anos 1990. Segundo o Sexto Relatório Global sobre Crime e Justiça[15], o crime mais comum foi o furto e os delitos mais graves – homicídios, estupros e roubos – representaram, em conjunto, entre 10 e 15% do total geral de crimes cometidos no mundo.

O mesmo relatório apresenta o quadro de insegurança vivido em nível mundial, apontando, porém, para uma distribuição desigual dos riscos entre países e regiões e enfatizando o crescimento dos delitos relacionados às drogas.

> A cada cinco anos, independente do país, dois de cada três habitantes das grandes cidades globais, ao menos uma vez, são vítimas de algum crime; os riscos em relação ao crime são maiores na América Latina e países da África situados ao redor do Saara, que em outras regiões do globo; as grandes cidades globais apresentam níveis similares de índices de homicídio e roubo; em geral, os países que possuíam alto número de proprietários de armas de fogo também apresentaram os maiores índices de mortalidade por essas armas, incluindo homicídios (com exceções); quando comparados com outros fenômenos criminais, os delitos relacionados com as drogas aumentaram desproporcionalmente nas duas últimas décadas; incentivos econômicos do chamado narcotráfico fazem com que essa atividade seja extremamente durável (*apud* NEWMAN, p. 14).

---

[14] CASTELLS, Manuel. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura - Fim do Milênio. Tradução Klauss Brandini Gerhart e Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, v. 3, p.203, 1999.

[15] NEWMAN, Graeme (editor). Sexto Relatório Global sobre Crime e Justiça. *New York: Oxford University Press*, 1999.

A preocupação com a extensão e a gravidade da criminalidade violenta se faz também presente nos relatórios da Organização Mundial da Saúde (OMS), de acordo com os quais o Brasil apresentaria a segunda maior taxa geral de homicídios, ficando atrás apenas da Colômbia. Ou, ainda, na afirmação do Banco Mundial, de que “o desenvolvimento econômico sustentável não pode acontecer sem que as garantias básicas de segurança estejam providas. [...] Um sistema de justiça criminal responsável requer comprometimento da parte do governo” (*apud* NEWMAN, p. 16).

Podemos, assim, entender porque o problema da criminalidade desperta tanto interesse entre pesquisadores de todas as áreas, motivando ações de muitos governos, visando ao controle do fenômeno pelo Estado. E podemos entender também porque, especificamente no caso brasileiro, a insegurança social se apresenta em sucessivas pesquisas de opinião pública sistematicamente como o principal problema a ser enfrentado e assume crescente destaque na agenda pública de debates.

Cabe perguntar, no entanto, se estamos efetivamente diante de um aumento da criminalidade violenta no Brasil e, em caso positivo, que fatores ou constelação de fatores ajudariam a compreender esse aumento. Na visão dos especialistas entrevistados, alguns consensos emergem no trato dessa questão. O primeiro é o reconhecimento praticamente generalizado do aumento da criminalidade violenta no país, contestado apenas pelo delegado Walter Barros. Para este, o aumento evidenciado nos índices de criminalidade não seria decorrente de um aumento do fenômeno, em si, mas sim de um aprimoramento e de um conhecimento maior e mais completo das estatísticas criminais por meio de uma transparência maior dos dados. Daí resultariam cifras de criminalidade maiores, sem uma correspondência direta, fática, com o fenômeno da criminalidade. Apesar de discordarmos do

especialista, quando nega a ocorrência de um aumento da criminalidade violenta, no Brasil, não podemos deixar de considerar que a melhoria dos procedimentos de coleta e divulgação estatística possa ter interferido na mensuração do fenômeno.

Por sua vez, o criminalista Nilo Batista, embora concorde com o aumento da criminalidade violenta, não considera esta a perspectiva de análise mais relevante, tendo afirmado que mais do que a criminalidade, o que está em pauta é um processo de criminalização dos pobres.

O segundo consenso entre os especialistas consultados é o de que o crescimento da criminalidade violenta tem uma nítida configuração espacial, sendo fundamentalmente um fenômeno urbano e, sobretudo, metropolitano.

O terceiro é a representação de que são jovens, especialmente os do sexo masculino, as principais vítimas e agentes da criminalidade violenta.

Uma vez admitido o crescimento da criminalidade violenta e estabelecidos os contornos espaciais e a população por ela predominantemente afetada, há que analisar os fatores que contribuem para a incidência criminal, com base no Quadro 1, que reproduz os depoimentos dos especialistas sobre essa questão.

Ressalte-se, de início, que fatores tais como: pobreza, desemprego, desigualdade social, ausência ou inadequação da presença do Estado, tradicionalmente apontada nas interpretações sociológicas da criminalidade no Brasil, embora também se inscrevam na fala dos entrevistados, surgem nas entrevistas como fatores que propiciam ou favorecem a criminalidade, mais do que como determinantes do fenômeno.

Indo mais a fundo, especialistas como Luiz Eduardo Soares e Jacqueline Muniz postulam, inclusive, que não há sentido em se falar em determinantes da criminalidade. Para eles, não haveria uma causalidade única determinante, mas um

conjunto de fatores que contribuem para este quadro, que é um quadro crítico de crescimento da criminalidade violenta:

> Eu diria que não há propriamente determinantes, mas circunscrições que reduzem possibilidades e criam espaços de condicionamento, espaços propiciatórios para que se desenvolvam, mais ou menos, tais ou quais dinâmicas (informação verbal)[16].
>
> Não há uma causalidade única, determinante, mas um conjunto de fatores que contribuem para este quadro, que é um quadro crítico de crescimento da criminalidade violenta (informação verbal.)[17].

Feitas essas ressalvas, os especialistas apontam, embora com ênfases e prioridades distintas, para um conjunto de fatores que contribuem para o complexo contexto de análise do crescimento da criminalidade violenta urbana brasileira. Dentre estes fatores, incluem-se:

1. Mudança do padrão de criminalidade no mundo todo, inclusive no Brasil, em especial da criminalidade violenta, com a flexibilização e internacionalização das fronteiras dos Estados Nacionais pela constituição de modalidades de crimes transnacionais, com perda significativa do controle social pelo Estado (Adorno, Muniz, Machado da Silva, Catão);

2. Expansão do crime organizado em torno do tráfico de drogas ilícitas e do contrabando de armas, estimulando e colonizando outras modalidades de crimes e provocando um acirramento dos conflitos armados (Adorno, Muniz);

3. Política de criminalização das drogas (Catão, Misse);

4. Alargamento das redes de corrupção e extorsão, interpenetrando-se nas esferas de atividade legal e ilegal, com maior participação de agentes públicos e acentuado crescimento da impunidade (Misse);

---

[16] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.
[17] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.

5. Agravamento das condições socioeconômicas (baixo crescimento econômico, precarização do mercado de trabalho, elevados índices de desemprego, urbanização acelerada e desordenada, expressivos padrões de desigualdade social), sem contrapartida de políticas públicas nas áreas de saúde, educação, moradia e trabalho (Adorno, Misse, L. E. Soares, Muniz, Velho, G. Soares, Catão);

6. Ausência ou inadequação da presença do Estado, sobretudo nas áreas mais pobres, por meio de suas instituições sociais, de segurança e de justiça, possibilitando a expansão do poder do tráfico e vulnerabilizando ainda mais estas comunidades (Adorno, Muniz, Catão);

7. Atrofia do sistema legal e administrativo da Justiça e da Segurança Pública. (Adorno, Misse, Muniz);

8. Dificuldade de implementação de uma política de segurança integrada, em função do modelo federativo vigente no país (Muniz);

9. Propagação de uma ideologia de consumo e descompasso entre as aspirações daí decorrentes e as condições de acesso ao mercado de bens e serviços; percepção maior da pobreza relativa e das distâncias sociais (Velho, G. Soares);

10. Crise de valores na dimensão cultural-simbólica, desmoronamento de valores coletivistas e exacerbação de um *ethos* individualista, cujos impactos se fazem sentir principalmente entre jovens (Velho, Catão).

Retomando os pontos apresentados pelos autores, importa chamar a atenção para que a mudança observada no padrão de criminalidade é visível pela comparação dos crimes praticados antes e depois dos anos 1970. No período anterior a 1970, as práticas criminosas eram, em sua maioria, de caráter individual, enquanto no período pós 1970, passam a se configurar cada vez mais por

empreendimentos coletivos e permanentes, dificultando a manutenção da ordem pública, sem, contudo, excluir a existência de crimes comuns. Essa dupla dinâmica de crimes comuns e individuais e de crimes organizados e coletivos corrobora para intensificar o sentimento de insegurança no cotidiano da população, principalmente no que tange ao surgimento do crime organizado, sem fronteiras e com uma lógica própria de funcionamento, que inviabiliza e torna impotentes as formas tradicionais de tratamento da criminalidade.

Outro ponto destacado pelos especialistas é o de que apesar de o Brasil ter, desde os anos 1980, experimentado sua transição democrática e de, no mesmo período, ter se assistido a notável avanço tecnológico e instrumental, inclusive no mundo do crime, os sistemas de segurança e justiça permanecem praticamente inalterados. Ambos os sistemas continuam paralisados em períodos anteriores ao da democratização brasileira, mantendo critérios de investigação, julgamento e penas em moldes arcaicos e distantes das reais demandas da sociedade por segurança.

Para o especialista Michel Misse[18], esta imobilidade da Justiça e da Segurança Pública está dentro do quadro que ele denomina “modernidade incompleta”, provocada pelo esgotamento do modelo de crescimento econômico, desde meados dos anos 1970, e pela crise financeira do Estado. Ainda segundo este especialista, embora outros setores da administração pública também tenham se ressentido disso, os efeitos sobre a área de Segurança Pública teriam sido os mais acentuados.

Um terceiro aspecto a ser destacado na fala dos especialistas é o de que a insegurança, embora representada como transversal, afeta diferencialmente os diversos grupos sociais, incidindo mais fortemente sobre as populações pobres. Tais

populações, se, por um lado, são as mais atingidas pelas mudanças no mundo do trabalho, pelas dificuldades de inserção na economia globalizada e pela deterioração dos serviços públicos, por outro, também são as mais vulneráveis frente à criminalidade violenta freqüente nestas comunidades. Além de se submeterem a dominação dos **donos** das áreas de tráfico, tais populações se ressentem, ainda, da ausência de policiamento, quando não são vitimadas por práticas policiais discricionárias, visíveis nos conflitos, batidas policiais e atendimentos de ocorrências em suas áreas de moradia. Tal situação tem gerado diferentes formas de desrespeito aos direitos humanos destas populações que deveriam ser protegidas ao invés de vitimadas pelas ações da Segurança Pública.

Neste sentido, assim se manifesta o especialista Sérgio Adorno, ao estabelecer uma associação entre fragilização das condições de vida e vulnerabilidade a ataques fatais:

> Certamente, o agravamento das desigualdades, a fragilização de algumas populações diante, por exemplo, da falta de proteção, das instituições de bem-estar, das instituições jurídicas, vitimizam prioritariamente alguns grupos em detrimento de outros.
> Basta você ver as taxas de homicídios em bairros onde as condições de vida são mais precárias, onde você tem elevada população de crianças e jovens, onde você tem condições de cultura mais precárias, onde você tem menor taxa de emprego, chefes de família com baixa escolaridade, com menor qualificação.
> Nestes bairros, de modo geral nas grandes metrópoles brasileiras, as taxas de homicídios são mais elevadas. O que mostra de alguma maneira, haver uma relação entre fragilização das condições de vida e maior vulnerabilidade destas populações aos ataques fatais (informação verbal)[19].

Um quarto aspecto diz respeito à mudança de orientação da criminalidade que segue o círculo da riqueza apontada pelo especialista Sérgio Adorno,

> Agora, no meu entender uma outra variável é o circuito da riqueza: boa parte do tráfico organizado não vai atrás da pobreza, vai atrás da riqueza. Se você olhar, por exemplo, para onde [vai] o tráfico de drogas, ele está se deslocando do eixo Rio/São Paulo - que passam a ser eixos cada vez mais

[18] Entrevista presencial com o sociólogo Michel Misse realizada em 11/11/2004.
[19] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.

> consumidores - para o centro do país e para as cidades, sobretudo do interior de São Paulo, que enriqueceram (informação verbal)[20].

E, por último, há que remeter às dificuldades que o sistema político federativo impõe para a possibilidade de coordenação das políticas públicas, em especial, as relacionadas com a Segurança Pública e a criação do Sistema Único de Segurança Pública sob a responsabilidade federal, aspecto destacado pela especialista Jacqueline Muniz:

> Na parte política, eu diria da necessidade de uma repactuação federativa, enquanto o modelo de federação brasileira for este. Temos de discutir de novo o papel do município, do estado e pactuar, resguardando a autonomia federativa. Logo, o aspecto político é o terceiro problema.
> Tem a estrutura do Estado, República Federativa do Brasil, que não se repactuou, quer dizer os poderes da União, estados e municípios são desiguais [...]. É preciso repensar a República Federativa, é uma repactuação federativa, nós temos uma questão política grave, de distribuição [de poderes] (informação verbal)[21].

Além dos especialistas entrevistados, é importante salientar o trabalho da antropóloga Alba Zaluar, conhecida por sua pujante obra voltada para o estudo da violência urbana no Brasil. Para ela, o aumento da criminalidade, observado já nas décadas de 1980 e 1990, deve ser visto para além da correlação entre pobreza e criminalidade, como forma de desmistificar o preconceito e a discriminação contra os pobres. Os moradores de favelas e periferias, que já sofrem pela exclusão social, também são vítimas do processo de concentração das atividades criminosas nas áreas que lhes servem de moradia. Sofrem com a violência dos bandidos que lá se escondem, assim como, com a truculência de alguns policiais corruptos que freqüentam as favelas e bairros pobres com o objetivo de extorquir traficantes e moradores.

---

[20] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.
[21] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.

Os trabalhos de Zaluar sobre criminalidade urbana, que se desdobram desde o início dos anos 1980 até hoje, antecipam e corroboram o que já verificamos até aqui: trata-se de um fenômeno urbano e, sobretudo, metropolitano, que afeta principalmente os jovens pobres do sexo masculino. Está associado a uma constelação de fatores e representa "hoje uma questão social que é também de educação e saúde pública, articulada a uma questão jurídico penal e policial a enfrentar simultaneamente."[22]. Buscando entender mais especificamente a combinação de elementos que levaria ao aumento da criminalidade, a autora destaca que[23]:

> No caso das maiores regiões metropolitanas brasileiras, é a maior visibilidade da privação relativa, e não a carência propriamente dita, que reforça a 'motivação para o ato desviante', nos termos de Howard Becker. Só que essa motivação, para se efetivar, sofre os efeitos das novas formas de organização familiar, dos novos padrões de consumo, do novo etos do trabalho, do hedonismo, do sistema escolar, das políticas públicas para o menor e para o usuário de drogas, da crise institucional e da presença de uma organização criminosa que se fortaleceu ao longo da década de 1980.

Ao tratar do fortalecimento e das novas ramificações do crime Zaluar[24] chama a atenção para a criação de um novo mercado informal-ilegal expresso na venda informal de artigos contrabandeados ou roubados, por ela denominada "camelotagem informal e ilegal que misturou uma saída para o desemprego com o crime organizado". E que permite entender a facilidade com que o tráfico de drogas e o contrabando de armas penetraram nos grandes centros urbanos completando o quadro de fragilidade institucional e de facilidades para o crime, quadro este reforçado pela participação de policiais e de outros agentes públicos na rede do crime organizado.

---

[22] ZALUAR, Alba. A globalização do crime e os limites da explicação local. *In* VELHO, Gilberto; ALVITO, Marcos. Cidadania e Violência. 2.ed. Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 2000, p.60.
[23] ZALUAR, Alba. Integração Perversa: pobreza e tráfico de drogas. Rio de Janeiro: FGV. 2004, p. 29-

Além de todas estas questões amplamente exploradas pelos especialistas e pela bibliografia utilizada, não poderíamos desprezar o fato de que o aumento da criminalidade violenta associada ao tráfico de drogas e o contrabando de armas precisam ser percebidos sob o ponto de vista da criminalização das drogas, posto que, tratando-se de mercadorias ilegais, o cálculo de seu valor agregado transcende as leis de mercado. O preço e, por conseguinte, o lucro obtido por empreendedores nacionais e internacionais no mercado da droga ilícita - e os riscos que estes empreendedores são capazes de correr para se manter no mercado - devem ser contabilizados pela ótica da ilegalidade da mercadoria. O preço da droga ilícita é ditado por uma lógica própria, que incorpora aos custos os altos riscos de sua circulação.

30.
[24] ZALUAR, *Ibid,* p. 31.

Quadro 1 - Visão dos especialistas sobre os fatores que contribuem para o aumento da criminalidade violenta no Brasil

Sérgio Adorno	Michel Misse	Luiz Eduardo Soares	Jacqueline Muniz
Mudou o padrão de criminalidade do mundo inteiro, o que se deve, sobretudo à inserção do crime nos circuitos internacionais. Há uma mudança significativa no padrão de crimes violentos. Em primeiro lugar, hoje você tem uma criminalidade em potencial a se lastrear pelo mundo, muito grande. Através dos circuitos financeiros, através das vias aéreas, marítimas, através das flexibilizações das fronteiras, através da constituição de grandes blocos supranacionais. Tudo isso vai contribuindo para que se constituam outras modalidades de crime – isso que a gente chama de crime organizado – que vão se tornando cada vez mais hegemônicas em alguns setores como tráfico de drogas e contrabando de armas. De alguma maneira, o crime organizado vai colonizando outras modalidades de crime - como, por exemplo, roubo de carros, furto de veículos, alguns tipos de seqüestro - muitas das quais passam a estar direta ou indiretamente associadas a ele. Em segundo lugar, não se pode ignorar que as condições socioeconômicas agravam os problemas de disputa violenta pela distribuição dos recursos, distribuição da riqueza, pelo acesso,	O crescimento da criminalidade no Brasil, a meu ver, grosso modo, está associado a dois fatores muito abrangentes, muito amplos. Um deles tem a ver com uma modernização incompleta. Nosso processo de urbanização, industrialização e modernização encontram uma limitação, um esgotamento, em meados dos anos 1970. E, a partir de então, o país entra num processo em que absorção de mão-de-obra e o processo de modernização, principalmente nas grandes metrópoles, as regiões metropolitanas entram em colapso. Este colapso não é um colapso só econômico; é um colapso que vai atingir o processo de sociabilização na escola, o sistema de saúde, a infra-estrutura, a habitação. Todo o processo, que antes, mal ou bem, vinha funcionando, entra em colapso. Então, nós temos 10 anos de baixo crescimento econômico com aumento da concentração de renda, enfim, um conjunto de fatores sociais que, por um lado, explicam o aumento da criminalidade. Por outro lado, há também um aumento de crimes não convencionais, de crimes praticados por pessoas de classe média, da elite, e que estão associados também à chegada da sociedade de consumo,	A criminalidade na realidade se reporta a uma pluralidade grande de tipos, uma diversidade muito grande de modalidades de práticas criminosas. Cada prática de nível criminosa, ou cada dinâmica criminal se submete, por sua vez, a interpretações muito distintas, que produzem significações às vezes, antagônicas, gerando aí ambivalências conceituais muito grandes a tal ponto, que nós talvez devêssemos nos perguntar por dinâmicas específicas e os fatores ou determinantes, ou propiciadores, ou condicionantes, sempre atinentes a estas modalidades específicas. Porque a criminalidade em geral, acaba sendo uma média, que neutraliza essa diversidade e que não nos oferece possibilidades de uma interpretação unívoca. Eu diria que não há propriamente determinantes, mas circunscrições que reduzem possibilidades e criam espaços de condicionamento, espaços propiciatórios para que se desenvolvam, mais ou menos, tais ou quais dinâmicas. As práticas criminais mais relevantes no Brasil estimuladas ou propiciadas, quanto ao seu	Não há uma causalidade única, determinante, mas um conjunto de fatores que contribuem para este quadro, que é um quadro crítico de crescimento da criminalidade violenta. Um dos pontos básicos é o alto padrão de inseguridade; não é a questão da pobreza em si, mas o alto padrão de inseguridade. O acesso desigual aos bens acaba criando mecanismos de exclusão encaminhando determinados segmentos da sociedade a uma espécie de subcidadania, expondo essa clientela que é vasta, a situações de risco superiores às da classe média e alta. Sem serem determinantes, padrões de desigualdade e de exclusão propiciam e favorecem a incidência criminal. Um segundo ponto, refere-se à própria estrutura, à própria administração do Estado. Nós fizemos a transição democrática e saímos dela, sem colocar em discussão, de forma transparente, duas questões fundamentais: uma é o sistema de justiça e a outra é o sistema de segurança pública, no Brasil. Ou seja, saímos da transição democrática sem mexer em dois pontos: justiça e polícia. Estes mecanismos foram

de alguma maneira, ao bem-estar.
Eu tenho comigo que não é a pobreza que explica a violência. Certamente, o agravamento das desigualdades, a fragilização de algumas populações diante, por exemplo, da falta de proteção, das instituições de bem-estar, das instituições jurídicas, vitimizam prioritariamente alguns grupos em detrimento de outros.
Basta você ver as taxas de homicídios em bairros onde as condições de vida são mais precárias, onde você tem elevada população de crianças e jovens, onde você tem condições de cultura mais precárias, onde você tem menor taxa de emprego, chefes de família com baixa escolaridade, com menor qualificação.
Nestes bairros, de modo geral nas grandes metrópoles brasileiras, as taxas de homicídios são mais elevadas. O que mostra de alguma maneira, haver uma relação entre fragilização das condições de vida e maior vulnerabilidade destas populações aos ataques fatais.
Agora, no meu entender uma outra variável é **o circuito da riqueza**: boa parte do tráfico organizado não vai atrás da pobreza, vai atrás da riqueza. Se você olhar, por exemplo, para onde o tráfico de drogas, ele está se deslocando do eixo Rio/São Paulo - que passam a ser eixos cada vez mais consumidores - para o

quer dizer, de todos os valores da sociedade de consumo.
O país ainda não tinha inteiramente se preparado para atender a demanda de consumo desta população, mesmo a população de renda, ou seja, por ter realizado uma modernização incompleta.
Você tem o que já existia antes, que era a corrupção das elites, tem um alargamento destas redes de corrupção, que atingem inclusive as funções do Estado, o primeiro é esse, muito urgente, são as questões sociais.
O <u>segundo fator</u> está relacionado com o sistema de administração da justiça, este sistema ficou atrofiado e não se modernizou como os demais. O sistema de saúde foi se modernizando, o sistema de educação também. Embora com problemas, eles se modernizaram. O sistema de Segurança Pública e o judiciário não passaram por este processo.
Então, o que acontece, a taxa de impunidade no país aumentou extraordinariamente, você tem um aumento, por um lado, do volume de crimes e, por outro lado, uma incapacidade deste sistema de administração da justiça de processar a contendo este aumento. É claro que parte das razões desta estagnação do sistema de administração da justiça resulta também dos fatores da primeira dimensão que me referi, isto

desenvolvimento por um conjunto de fatores e, no entanto, só se desenvolvem porque há empreendedores ou empreendimentos criminosos, que manipulam, mobilizam, melhor dizendo, esses recursos, estas condições, em benefício da expansão das suas práticas, dos seus negócios, dos seus mercados, dos seus interesses. A tal ponto, que as adesões ao padrão de comportamento criminoso, muito mais fruto da intervenção de empreendedores do crime, que buscam recrutar, cooptar a força de trabalho, em geral jovem, disponível para um determinado tipo de iniciativa do que o desenvolvimento destas práticas criminosas são simplesmente resultados da decorrência de determinantes.
Para falar de genéricos, os condicionantes propiciatórios mais conhecidos são mais do que consensuais, são sempre reiterados, a participação do jovem na população, particularmente do sexo masculino, esse é um fenômeno universal, internacional, conhecido.
Quer dizer, é evidente que uma sociedade que contar com a margem de jovens, com uma estrutura demográfica, um perfil demográfico no qual seja pronunciada a presença dos

herdados de um passado autoritário e mantiveram seu *modus operandi*, visão de mundo, cultura organizacional, procedimentos, mentalidade, formas de gestão, prioridades. Todos eles, muito pouco adequados à realidade democrática, de ampliação de direitos e consolidação de cidadania.
De um lado, a infra-estrutura social e urbana precária, quer dizer, precarização da infra-estrutura social e urbana, altas taxas e índices de exclusão, padrões expressivos de desigualdade, associados a isso. Tem a estrutura do Estado, República Federativa do Brasil, que não se repactuou, quer dizer os poderes da União, Estados e Municípios são desiguais, os problemas da segurança em todos eles.
A discussão de modelos de polícias no Brasil, a reforma das polícias, a adaptação destas novas organizações que ficaram afastadas da sociedade, não apenas nos regimes ditatoriais.
É preciso repensar a República Federativa, é uma <u>repactuação federativa</u>, nós temos uma questão política grave, de distribuição. Levar o princípio da autoridade, o que não está acontecendo, ter confiança pública nas instituições.

centro do país e para as cidades, sobretudo do interior de São Paulo, que enriqueceram.
A CPI do Narcotráfico de alguma maneira radiografou um pouco isso, essa ligação entre empresários, profissionais liberais, autoridades públicas, setores do mercado que pegam diferentes escalões, dos mais modestos aos mais complexos, e que isso tem a ver com a conexão e a circulação da riqueza.
O quadro tem que ser invertido, o problema não é necessariamente a pobreza. Se eu estabeleço uma relação entre condições de vida e taxa de homicídios, eu vou ver que as vítimas potenciais estão nas áreas mais precárias. Mas se eu estabeleço as relações entre crimes contra o patrimônio e condições de vida, eu vou ver que o crime contra o patrimônio está na área onde o patrimônio está localizado, assentado.
Em terceiro lugar, não pode ignorar que a sociedade brasileira mudou muito nestes últimos 20 ou 30 anos. Mudou o mercado, mudaram as relações políticas, mudaram as formas de participação social e política, mudaram as formas de sociabilização dos jovens, das crianças. Você tem um espectro de mudanças, nas relações intergeracionais, no papel da mulher, na relação de gênero, enfim um conjunto de mudanças em duas

é da crise econômica, do esgotamento do modelo de crescimento econômico.
Isso afetou também o orçamento nacional, afetou o orçamento dos estados, os estados se endividaram e isso acabou virando uma bola de neve.
Tem, além destes dois fatores principais, fatores muito específicos, que atingem apenas alguns. Atingem particularmente. São Paulo e Rio de Janeiro, em parte o Espírito Santo e Minas Gerais, que é o aparecimento de grupos de extermínio e de esquadrões da morte, muitas vezes formados por policiais, ou até mesmo dentro de uma política de extermínio.
Esta política de extermínio, ela aumentou num primeiro momento o custo do crime. Então um ladrão que ia pegar quatro anos de cadeia ou seis anos no máximo de cadeia, ele passa a ser morto. O custo de você se tornar ladrão se tornou altíssimo.
Ora, se você começa a matar o ladrãozinho, da mesma maneira que você mata o assassino, mata o estuprador, você acaba com a proporcionalidade das penas. Ao acabar com elas você modifica totalmente todo o cálculo que todo bandido faz com relação a seus riscos, a seus riscos potenciais. Ele vai praticar um crime e ele vai fazer de tudo para não ser pego, ele não vai mais se entregar, porque o custo é alto demais.

jovens, principalmente do sexo masculino, claro que esta sociedade, se considerarmos apenas esta variável, terá mais chances de se confrontar com problema da criminalidade, do que uma outra que tem outro perfil demográfico, isso é consensual.
A educação é uma área fundamental, mais escolaridade, mais acesso à escolaridade, menos evasão, mais capacidade cognitiva, menos deficiências cognitivas, déficits cognitivos, mais atenção familiar e comunitária, e acolhimento afetivo, mais estabilidade afetiva, acompanhamento pós-escolar.
Todos estes fatores associados à família, à escola, ao acolhimento afetivo, à estabilidade psicológica e ao apoio no desenvolvimento cognitivo e escolar. Todos estes fatores já foram destacados, como relevantes, não quer dizer que sempre estejam presentes, haverá sempre hierarquias variadas, de acordo com os contextos, de acordo com os tipos de criminalidade.
Evidente que nós não estamos falando da criminalidade de colarinho branco, neste caso, em que ao contrário, a maior escolaridade corresponde a maior habilidade para manipular, mobilizar recursos internacionais e nacionais que propiciam e facilitam

Paralelo a isso, o crime se internacionalizou, os padrões de criminalidade também se alteraram na contemporaneidade. Nós não estamos mais falando de crimes apenas sedentários, falamos também da dinâmica itinerante da criminalidade, seja convencional, seja a macrocriminalidade. O tráfico de drogas, de pessoas, não reconhece fronteiras e gera uma espécie de economia das trevas; uma economia milionária, que o tráfico de drogas privilegia.
Estas estruturas, sobretudo as estruturas do Estado não se prepararam para a transição. A justiça e a polícia são dois pilares de sustentação imediata de direitos. A polícia é a presença ambulante do Estado, para garantir e sustentar direitos. Ela é objeto da minha indagação, desconfiança, descrença; e ela quer aplicar a Lei violando a Lei, com padrões não adequados às demandas reais, cotidianas e contemporâneas de Segurança Pública. Ocorre, uma espécie de "terra de ninguém".
De um lado, você tem estas estruturas que são arcaicas por inadequadas, incapazes de atender sua própria demanda e a demanda externa da sociedade, mecanismos de controle interno e controle externo débeis.

décadas que é muito impactante. Então a pergunta é: - Por que o mundo do crime estaria imune a essas mudanças? Por que o mundo da violência não mudaria? Quer dizer, isso tem de ser pensado do ponto de vista das mudanças das relações sociais que afetam outros segmentos a nível societário. É um processo mais amplo, mais complexo. Não se pode abandonar essa hipótese de que as mudanças mais gerais também afetam. Por fim, não se pode desprezar a incapacidade do Estado de conter essa violência. A minha hipótese, a hipótese que eu venho trabalhando há vários anos, a sociedade mudou, o padrão de criminalidade e violência mudou, o sistema da justiça e segurança continua fazendo o mesmo que faziam há 10 ou 20 anos atrás. Então há uma enorme desproporção em termos de quantidade e qualidade de volume, coisa que afeta a capacidade do Estado de conter esta violência. Yolanda Catão O recrudescimento da violência, a partir do final da década de 80, representa uma violência com características bem diferentes de antes, não se pode dizer que não havia violência antes dessa época. Nesse momento tem uma série de	Em qualquer lugar do mundo existe tráfico de drogas, não é um crime tão pesado, é um crime relativamente leve até, se comparado com homicídio, estupro, com outros crimes, é um comércio ilícito, no entanto, o tráfico de drogas ganhou tal demonização na opinião pública, que começaram a matar os traficantes. E o custo ficou tão elevado, e a repressão muito alta aumenta o custo da mercadoria ilícita, que a mercadoria ilícita começou a ficar altamente lucrativa, o que levou ao acirramento de disputas entre as quadrilhas por controle das áreas de comercialização. O que gerou o aumento da criminalidade decorrente do aumento das disputas entre as quadrilhas, que se matavam entre si e, o aumento dos homicídios em função da repressão policial, que não estava ali apenas para prendê-los, mas para matá-los. Reúna tudo isso, e você vai ver o seguinte: o bandido prefere matar a se entregar, ele vai morrer matando, ele vai estender essa prática para todas as áreas da vida, porque ele vai viver num sobressalto constante. O crescimento da criminalidade no Brasil está vinculado a todos estes fatores, pois não é só o crescimento da criminalidade, é o crescimento da criminalidade violenta.	estes crimes de colarinho branco mais sofisticados. Nós estamos falando da criminalidade que envolve, que em geral, a juventude masculina mais pobre, das periferias e favelas. Quando nos debruçamos sobre este subuniverso, então os aspectos da escolaridade se pronunciam. Temas tradicionais: pobreza, desigualdade, já foram suficientemente criticados, e Alba Zaluar tem um papel importante nesta história, já no final dos anos 70 início dos anos 80. A desigualdade depende da sua inscrição cultural, da sua história nacional, depende de contexto, depende da apropriação subjetiva e intersubjetiva que seja submetida e, portanto também é um fenômeno a ser tratado com cautela. Há, muitas vezes, o desemprego como primeira etapa. Quando ele se pronuncia, se radicaliza, ele pode estar associado à ingestão de álcool em escala superior ao que se poderia considerar razoável. O alcoolismo se vincula freqüentemente à violência doméstica, à violência de gênero, não como determinante, como já foi demonstrado. Mas até como recurso que facilita a eclosão de uma prática já sedimentada culturalmente, a violência	O sistema de polícia no Brasil é balzaquiano, ele não tem mais de trinta e cinco (35) anos de idade.Os mecanismos de controle externo, por exemplo, as poucas ouvidorias que existem no Brasil têm menos de dez (10) anos de idade. A Secretaria Nacional de Segurança Pública tem menos, o Juizado da Adolescência e Infância tem menos de dez (10) anos, quer dizer todas estas estruturas, a Secretaria Nacional de Direitos Humanos, elas são recentes. A ausência de políticas públicas nesta área é um dos grandes problemas. Tem a desestruturação do Estado, que não atende o desenho da administração pública. Hoje, nestas áreas é incapaz de atender os desafios colocados, tem uma estrutura muito centralizadora. Na parte política, eu diria da necessidade de uma repactuação federativa, enquanto o modelo de federação brasileira for este. Temos de discutir de novo o papel do município, do estado e pactuar, resguardando a autonomia federativa. Logo, <u>o aspecto político é o terceiro problema</u>. De outro, a baixa produção científica no Brasil sobre as sistemáticas, as reflexões, a produção científica no Brasil sobre a Segurança Pública data da

fatores que contribuem para este estado de violência crescente. Tem crimes diferentes em determinados tipos e violências diferentes, então você não pode comparar um homicídio decorrente da briga entre gangues pela disputa do espaço, por exemplo, pela venda de tráfico com um homicídio passional. Isso é muito importante, porque as políticas públicas não são diferentes. Da mesma forma que não pode comparar, se bem que seja mais próximo, um crime organizado com relação ao roubo e furto de cargas; com furto que ocorre dentro de uma loja, então essa é uma primeira distinção a ser feita. Voltando a este ponto, você tem no final dessa década, uma série de fatores, quer seja no âmbito econômico, político ou cultural. No âmbito econômico um aumento da pobreza, do desemprego e do subemprego. Na área política uma ausência total, se é que ausência, do poder público nas áreas mais carentes. E na área cultural, um desmoronamento dos valores tradicionais, sem que você tenha instituições de controle social substituindo. Esse é um quadro geral, um aumento crescente da desigualdade social, tem mais influência do que propriamente a pobreza. Paralelamente a isso, você tem a criminalização, no final da década de	Gilberto Velho Um conjunto complexo de fatores: certamente, o crescimento urbano, desordenado, bastante caótico; processos de deslocamentos sociais, devido a problemas de escassez de determinadas regiões; mercado de trabalho; desigualdade configura esse crescimento urbano, sobretudo nas grandes metrópoles, nas periferias, nas favelas, em geral, mas particularmente nas periferias e nas favelas. Isso, sem dúvida nenhuma, contribuiria para um certo quadro que nós chamaríamos de um desmapeamento sociocultural das populações que se deslocam, com suas dificuldades de se incorporar à vida das grandes cidades. E, os próprios problemas das grandes cidades, que não só atingem os que estão chegando, mas que atingem sua própria população, que está, inclusive, em certos casos, há várias gerações. A desigualdade é claro que é uma variável fundamental neste caso. Não é preciso a gente falar em desigualdade, nós estamos falando de uma pobreza relativa. Existe pobreza absoluta no Brasil, comparando com diferentes sociedades no mundo. Mas, sobretudo, a questão dessa pobreza relativa, da desigualdade, da distância social, uma distância socioeconômica	doméstica desestabiliza relações domésticas e dificulta o acolhimento à juventude e à infância. Mas, além disso, quando o desemprego é estrutural, desemprego permanente, quando ao desemprego se somam outras características do mercado de trabalho, características da sociedade, da cultura como no caso brasileiro, dificultando ao acesso à própria cidadania, dificultando ao ingresso ao mercado de consumo, que é valorizado culturalmente. Luiz Antonio Machado da Silva Nas últimas décadas, as mais variadas manifestações de violência física têm-se colocado na percepção social, com crescente intensidade, como um dos principais problemas da vida nas grandes cidades, gerando muitas explicações, tanto no plano da existência cotidiana, quanto no da interpretação sociológica. [...] De maneira geral, esse variado conjunto de explicações constrói uma complexa, mas unívoca representação da criminalidade violenta no Brasil, que se irradia a partir de um núcleo consensual básico: a ameaça à integridade física e à propriedade privada, representada pelo crescimento	década de 80 para cá, é muito recente. Ainda que seja de qualidade, ela é modesta se comparada a outros campos de conhecimento. E segundo, as mentalidades que se cristalizaram, do lado da direita, a lógica da Lei e da Ordem, portanto uma perspectiva repressiva de jogar efeito no imediato, no curto prazo, basta uma vez criando a Lei, muda o mundo. Aquela lógica positivista e autoritária, que inclusive, se faz presente nos nossos códigos, se abre ao mundo conservador. Conservador é visão de esquerda, ingênua, absolutamente romântica, supondo que, quando houvesse uma revolução, quando todos pudessem ser mais iguais, garantir padrões mais igualitários, seria suprimido o conflito. O conflito, não tem, portanto, associados os padrões de desigualdade que contribuem para complexificar, mas não explicam e não determinam, porque viver em sociedade é experimentar o conflito de interesses, de valores, de visões. No mundo da esquerda, não havia a tradição, não havia a tradição repressiva. Por outro, a ingenuidade romântica de não ligar para os instrumentos de controle social, eles são feios, eles são repressivos, eles restringem a

80, das drogas e, principalmente, da cocaína, que é uma droga altamente rentável. Nesse momento, o Brasil começa a se estabelecer como rota de tráfico, e basicamente da cocaína. Juntamente, há uma vulgarização das armas, um aumento do contrabando de armas de fogo, não todas as armas. Porque o grande aumento dos homicídios se dá em razão das armas de fogo e tem duas pontas: uma, o aumento do uso das armas de fogo legalizadas - são pessoas que vão, adquirem, compram a arma e adquirem o porte de arma - e as armas ilegais: são as armas roubadas ou que vêm de contrabando.

Esses dois fatores, que surgiram dentro desse quadro, serão determinantes para um crescimento da criminalidade violenta. O quadro de desmoronamento dos valores tradicionais, com a falta de perspectiva para os jovens, faz com que o jovem seja a personagem principal neste panorama, quer seja como autor, quer seja como vítima. Basicamente da faixa de 15 a 17, mas você pode falar do jovem adulto que vai até 29 anos. Mas, essa faixa de 15 a 17 é onde morre mais, um maior número de pessoas morre, e são muitas vezes os autores também. O tráfico coopta esse tipo de pessoas que não vêem perspectivas. Além do que são estes os valores dentro de uma sociedade muito aguda entre os setores mais privilegiados. Os segmentos instalados nas camadas superiores e as camadas mais populares, as camadas mais modestas, isto em termos de renda, consumo, acesso ao consumo, educação, entre outras variáveis.

Fundamentalmente, isso está associado a uma grande crise, em termos de valores, dimensão cultural-simbólica, que é fundamental. Existe, hoje em dia, uma certa dificuldade de certos acordos básicos, certos consensos mínimos em torno da própria vida social.

Existe um quadro de mudança, de crise de valores, quer dizer, certos padrões de interação social desmoronaram. Hoje, nós vivemos numa sociedade bastante desigual, mas que antes tinha um modelo mais hierarquizante, que, de algum modo, ordenava as relações.

Nós perdemos, ou estamos perdendo, este modelo e não conseguimos substituir este modelo por um modelo individualista baseado na cidadania democrática que, para existir, precisa funcionar com civilidade, com respeito, com certas regras mínimas, compartilhadas, de relacionamento social.

Aumentou pelo consumismo também, não só pela pobreza e pela desigualdade. A desigualdade está ligada ao consumismo, que é a voracidade por bens materiais, por conjugado do crime comum e do tráfico de drogas, este último, visto como a atividade concreta que, direta ou indiretamente, seria a responsável pela crescente organização da criminalidade urbana.

Basicamente, aspectos como a pluralização da institucionalização na sociedade em rede, a subjetivação e as transformações de ordem cultural, como o individualismo e o processo de produção capitalista, potencializaram as diferentes formas de criminalidade violenta.

Exigindo a ampliação da discussão sobre a manutenção da ordem pública como parte da questão mais ampla da democracia brasileira.

O crime comum violento é uma das formas de organização social das relações de força, que são legal e administrativamente definida. É a expressão atual do desenvolvimento histórico do individualismo.

O Crime Comum Violento não é um momento de um processo, mas um ”objeto construído”, autônomo e, portanto, autocontido.

Proponho a discussão da transformação da violência, de meio socialmente regulado e minimizado de obtenção de interesses, no centro de um padrão de sociabilidade em liberdade. Acredita-se, que quando as políticas sociais de fato estiverem a seu alcance, quando ampliar a base de empregos, quando se reduzir os padrões de desigualdade, todos automaticamente, inclusive a violência, vai cair.

Enquanto isso, as pessoas vão sendo vitimadas, essa visão é, sobretudo, ingênua, de esquerda, chamada esquerdofrênica. Que acabou por limitar a produção de reflexões consistentes, e mesmo o desenho de políticas públicas, ou problemas ou propostas nessa área.

É como se nós estivéssemos caminhando numa espécie de limbo, com estes fantasmas, com um certo pudor por parte dos segmentos de esquerda, uma espécie de ação catártica, uma espécie assim de espasmos de autoridade produzida pelo setor da direita, pelo mundo conservador.

Em razão do afastamento do mundo acadêmico e do mundo científico destes dois campos fundamentais: justiça e polícia. Estamos falando do monopólio legítimo da força, estamos falando da condição de possibilidade da garantia dos direitos, que não avançaram.

De outro lado, do ponto de vista da dinâmica da segurança, nós temos a dinâmica do crime e da

cada vez mais consumista. Então, eu porto a arma, eu tenho poder, é um símbolo machista por excelência. Walter Barros É um tema vastíssimo, eu nem poderia chegar aqui e enumerar a quantidade de situações que poderíamos colocar aí como fatores que fomentam, propiciam o aumento da criminalidade. Existe uma série de situações clássicas, como, por exemplo, pobreza, como gerador do aumento de criminalidade. Se você chega e começa a identificar a criminalidade e ligar à pobreza, o Brasil seria um país de criminosos, porque a pobreza atinge a maior parte da população. Então, eu acho que esse é um primeiro fator que é falso. Grande parte do quantitativo de pessoas hoje, que estão nas chamadas comunidades carentes, não estão envolvidas com a criminalidade, não estão entre o quantitativo de pessoas da criminalidade. Eu até questionaria se realmente houve crescimento de criminalidade? Do ponto de vista que, quando nós não tínhamos estatísticas, ou as estatísticas eram extremamente deficitárias. E como você teve um aumento da população, e também um aumento da concentração da população nas grandes cidades. Quando você tem a	bens de consumo. Que atinge quase toda a estrutura social, quase todos os grupos sociais, fazendo com que as pessoas possam matar por causa de um tênis, por causa de um telefone celular, por causa de uma roupa, ainda mais por causa de um automóvel ou de jóias, ainda mais por causa de dinheiro. Uma sociedade cada vez mais materialista, cada vez mais consumista. Isso faz com que os valores, como já disse, que eram valores de civilidade, de um certo respeito, de uma certa compreensão, estes valores se desmoronem. Como se estivéssemos perdendo certas conquistas básicas de civilidade, que de algum modo existiam, embora muitas vezes a civilidade tenha sido esquecida. Cláudio Beato São vários e de distintas naturezas. Ainda não sabemos exatamente o que parece estar influenciando. Na verdade esta é uma agenda de pesquisa que precisa ainda ser iniciada. O que existe a este respeito é muito lugar comum, chutes mais ou menos bem intencionados e com pouca comprovação empírica. O que temos é a presença de fatores urbanos, jovens envolvidos em gangues, cultura de violência e conflito.	formação. Reconheço que o conhecimento empírico da criminalidade violenta produzida desde a perspectiva dominante é reconhecidamente superficial e fragmentar. Contemporaneamente, a atividade criminal não pode ser reduzida a priori à mera adaptação ao contexto, pois os criminosos não violam nem se rebelam contra ordenamento estatal: este simplesmente não é elemento significativo do comportamento desses atores. A criminalidade comum nas áreas urbanas parece ter passado a organizar-se de uma forma diferente daquela que a caracterizava até o final dos anos 60. Gláucio Soares A pobreza relativa, a distribuição de renda muito desigual e o desemprego entre as macrocovariatas, assim como a taxa acelerada da urbanização durante meio século. A explosão das aspirações e do consumerismo atingiu amplos setores pobres que não têm como satisfazê-las, exceto através do crime.	violência, das transgressões; elas não são tão somente locais, elas não estão referidas somente aquela determinada comunidade, elas atravessam fronteiras, por isso o desafio. Nós vivemos numa sociedade de massa, uma sociedade contemporânea que nós vivemos simultaneidade de eventos, de fluxos, com globalização da economia, com globalização de atitudes, posturas, valores. Não há como dissociar o impacto da economia criminosa, do tráfico de drogas e armas, sem se sentir numa comunidade exposta ao alto risco social, de forma mais ou menos organizada com o Estado mal estruturado para tal, as organizações policiais ainda razoavelmente esquecidas do seu lugar e, a ausência de massa crítica entre os operadores de Segurança Pública, seja na sociedade mais ampla.

modificação nos meios de comunicação, principalmente os meios de comunicação de massa, se tornaram mais rápidos. Eu ainda ficaria pensando se realmente nós temos mais mortes? Temos maior conhecimento dos fatos, os fatos sempre existiram, então proporcionalmente você não tem crescimento de criminalidade, a criminalidade continua. Eu ficaria assim, numa posição de não indicar fatores de aumento da criminalidade, já que eu contestaria esse aumento de criminalidade. Ao menos, como se fala que se alastra ou que aumentou violentamente. Eu acho que não.			

1.2. Crime Organizado no Brasil

Diferentes instituições nacionais e internacionais conceituam crime organizado. Dentre elas: o Fundo Nacional Suíço de Pesquisa Científica, a Organização das Nações Unidas (ONU), o FBI e a Academia Nacional de Polícia Federal do Brasil, que apontam características do crime organizado que seriam peculiares a grupos de indivíduos que têm suas atividades ilícitas altamente lucrativas e de caráter permanente, que desenvolvem atividades lícitas para a lavagem de dinheiro, sendo essas sustentadas por atores estatais.

Para o Fundo Nacional Suíço de Pesquisa Científica, a definição de crime organizado é:

> Existe crime organizado (transnacional) quando uma organização cujo funcionamento é semelhante ao de uma empresa internacional, pratica uma divisão muito aprofundada de tarefas, dispõe de estruturas hermeticamente fechadas, concebidas de maneira metódica e duradoura, e procura obter lucros tão elevados quanto o possível cometendo infrações e participando da economia legal. Para isso, a organização recorre à violência, à intimidação, e tenta exercer influência na política e na economia. Ela representa geralmente uma estrutura fortemente hierarquizada e dispõe de mecanismos eficazes para impor suas regras internas. Seus protagonistas, além disso, podem ser facilmente substituídos (*apud* ZIEGLER, 2003, p.55).

Em nível internacional, a Organização das Nações Unidas (ONU) vem, há vários anos, buscando registrar um conceito de crime organizado transnacional, sem chegar a um consenso. Em sua conferência de 21 a 23 de novembro de 1994, em Nápoles, enumerou, para definir crime organizado, as seguintes características: “Organização para fins de atividades criminosas; vínculos hierárquicos ou relações

pessoais que permitem a certos indivíduos dirigir o grupo; recurso à violência, à intimidação e à corrupção; lavagem de lucros ilícitos."[25].

Embora ainda persistam dificuldades conceituais, o fato é que a criminalidade tradicional ou comum deixou de ser a maior preocupação das nações, cedendo espaço à criminalidade organizada, que ultrapassa fronteira e difunde, com o concurso de meios legais, suas ações ilegais.

Como afirma Adorno[26], mudou o padrão de criminalidade e isso se deveu, sobretudo, à inserção do crime nos circuitos internacionais, propiciada pelas transformações na esfera tecnológica e produtiva, pela liberação financeira e pela flexibilização de fronteiras.

Tais mudanças exigiram do chamado crime organizado a capacidade de modernizar suas ações, tornando-as mais eficientes e lucrativas, bem como de expandir, diversificando seu raio de atividades. Assim, ainda que o tráfico de drogas seja seu segmento mais destacado, com ramificações e contatos em todo o mundo, o crime organizado comporta, na verdade, uma ampla e variada gama de operações:

> Efetuam-se operações com tudo a que se atribui alto valor agregado precisamente por ser proibido em um determinado meio institucional: contrabando de mercadorias das mais diversas naturezas e para todos os lugares, incluindo materiais radioativos, órgãos humanos e imigrantes ilegais; prostituição; jogos de azar; agiotagem; seqüestro; chantagem e extorsão; falsificação de mercadorias, títulos bancários, papéis financeiros, cartões de crédito e cédulas de identidade; assassinos mercenários; tráfico de informações do uso e acesso confidencial, tecnologia ou objetos de arte; vendas internacionais de mercadorias roubadas; ou mesmo lançamento ilegal de detritos contrabandeados de um país para outro (por exemplo, o lixo norte-americano contrabandeado para a China em 1996). (CASTELLS, *op.cit.*, p.204).

---

[25] ZIEGLER, Jean. Os Senhores do Crime: as Novas Máfias contra a Democracia.Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2003, p. 56.

[26] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.

O crime organizado e suas ramificações estabelecem conexões estreitas entre a economia formal e a economia do crime, seja no varejo, seja no atacado, articulando-se ora em rede, como estruturas empresariais, ora como outras formas organizadas, adaptadas às condições da criminalidade local.

Segundo Zaluar (1998, p. 258), a noção de rede, quando aplicada ao crime organizado, apresenta um duplo sentido:

> O primeiro está ancorado nos conceitos de territorialidade e hierarquia com os quais a geografia tem analisado as metrópoles internacionais, nacionais, regionais e as cidades, para estudar o fluxo de informações e produtos que passam de uma para as demais através de nós e pontos de interconexão que, hierarquicamente, cada uma exerce. O segundo, mais próximo da concepção antropológica de rede social, é usado para analisar as atividades ilegais que têm o caráter de negócio contínuo e que fluem por meio de relações interpessoais baseadas no segredo, na confiança sempre posta à prova, no conhecimento das pessoas e nos acordos tácitos estabelecidos entre elas. Na segunda acepção, aplica-se especialmente aos níveis mais baixos do tráfico de drogas, que, de acordo com o relatório da UNDCO 1997, têm uma intrincada malha descentralizada, de difícil controle, ao contrário do que acontece com os negociantes atacadistas e grandes financistas do tráfico, que tendem à centralização e à hierarquia em cartéis e máfias.

Feitas essas considerações, de ordem mais geral, sobre o crime organizado, cabe transpor a discussão do tema para o Brasil. Diga-se, de início, que as mudanças já mencionadas no mundo do crime foram sentidas com maior intensidade, no país, ao longo da década de 1990, concomitantemente às mutações observadas na esfera econômica e a seus impactos no mundo do trabalho.

Neste contexto, foi editada a Lei n. º 9.034, de 3 de maio de 1995, que “dispõe sobre a utilização de meios operacionais para prevenção e repressão de ações praticadas por organizações criminosas.". A Lei n. º 10.217/01[27] alterou os artigos 1°

[27] Em verdade, a Lei n.º 10.217/01 em seu artigo 1.º diz que a Lei n.º 9.035/95, em seu artigo 1°., passou a dizer: “esta Lei define e regula meios de prova e procedimentos investigatórios que versem sobre ilícitos decorrentes de ações praticadas por quadrilha ou bando ou organizações ou associações criminosas de qualquer tipo”.

e 2° da lei precitada e contemplou os dispositivos referentes à interceptação ambiental e à infiltração policial.

Se a própria edição dessas leis é reveladora da preocupação com as organizações criminosas e sua dinâmica de atuação, o teor de ambas é impreciso, deixando a descoberto o que se define como crime organizado. A esse propósito, assinala Muniz que:

> A legislação brasileira não tem uma categoria clara sobre a definição de crime organizado. Temos formação de quadrilha, associação para o crime. Mas a categoria do crime organizado, do ponto de vista normativo, legal, está por ser construída (informação verbal)[28].

Algumas perguntas permanecem, portanto, em suspenso. Até que ponto é válido postular a existência de crime organizado no Brasil? Suas características (níveis de organização, formas de hierarquização, distribuição de competências) são semelhantes às do crime organizado em outros países? Há diferenças de graus ou escalas? Sobre que atividades ele incide mais fortemente? Em que medida, por exemplo, golpes realizados contra instituições públicas (Previdência Social, prefeituras, governos estaduais, entre outras) e privadas (Companhias Telefônicas, Administradoras de Cartões de Crédito); diferentes formas de contrabando; adulteração e roubo de medicamentos e de combustíveis, roubo de veículos e carga, além de tráfico de drogas e contrabando de armas estariam sinalizando a presença do crime organizado no Brasil?

As respostas dos especialistas consultados a essas questões são reproduzidas no Quadro 2. Quase todos admitiram a existência do crime organizado no Brasil, à exceção do criminalista Nilo Batista[29] que a negou categoricamente.

---

[28] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.
[29] Entrevista presencial com o advogado criminalista Nilo Batista realizada em 19/01/2005.

Alguns dos entrevistados apresentaram, inclusive, conceituações pertinentes ao crime organizado no Brasil, que aparecem em negrito no mencionado quadro.

Mas se a grande maioria dos especialistas concorda com a existência do crime organizado no país, o mesmo não acontece quando se trata de exemplificar as atividades ilícitas conceituadas como tal, merecendo destaque o fato de que, das citadas, apenas o tráfico de drogas ilícitas no atacado e o contrabando de armas foram objeto de consenso.

O tráfico de drogas ilícitas no varejo dá margem a interpretações diferentes pelos entrevistados. Ele é entendido como uma forma de crime organizado (Adorno, L. E. Soares, Velho, G. Soares, Machado da Silva, Catão e Beato), ou como a ponta mais vulnerável do crime organizado (Muniz); ou, ainda, tem negado sua caracterização enquanto crime organizado (Misse, Barros).

Essas distintas posições são representativas da dificuldade encontrada por legisladores e estudiosos de determinar um conceito de crime organizado no Brasil. Assim, se, por um lado, é consenso que a criminalidade violenta urbana está fortemente associada ao tráfico de drogas, por outro lado, a classificação do narcotráfico como crime organizado esbarra nas diferenças acima mencionadas, entre varejo e atacado.

Um aspecto destacado por todos os especialistas é a participação de agentes públicos no crime organizado, o que, aliás, se explicita na própria conceituação de crime organizado, por Luiz Eduardo Soares, “[...] como aquele que penetra as instituições públicas e se articula com dispositivos institucionais em benefício do interesse privado de forma escusa e ilegal” (informação verbal)[30]. Segundo L. E. Soares, os mais vulneráveis a este tipo de criminalidade são os agentes da polícia e

da política. Evidentemente, isso não significa que os demais setores da vida pública lhe sejam imunes. Na verdade, não são as instituições que participam do crime organizado, mas sim seus agentes, que, em exercício criminoso das funções que lhes são atribuídas pelo vínculo institucional, servem de essenciais facilitadores do crime.

Estes podem agir individual ou coletivamente, através de grupos ou gangues que atuam de forma organizada e conjunta dentro das instituições públicas, seja no âmbito do executivo, legislativo ou judiciário, em conexão com o crime organizado. É consensual, entre os especialistas que admitiram a existência do crime organizado, que a sobrevivência deste depende de suas ramificações no Estado. Mas estas ramificações precisam ser compreendidas como atos isolados, não institucionais.

Na interpretação de Misse[31], o envolvimento com o crime organizado de pessoas que ocupam funções públicas - tradicionalmente chamado de “corrupção” - constituiria um dos tipos principais de ‘mercadoria política’ ilícita ou criminal. Entre os agentes públicos citados por ele e os demais especialistas, aparecem os policiais - que por sua atuação próxima da criminalidade são mais vulneráveis a esta -, agentes do judiciário, do executivo e do legislativo. Sobre o tema, afirma Zaluar (2004, p.31) que “a participação de policiais e outros atores políticos na rede do crime organizado é peça fundamental desse quebra-cabeça da repentina explosão de violência a partir do final da década de 1970.”.

---

[30] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.

[31] Ainda segundo Misse, a 'mercadoria política' é o conjunto de diferentes bens ou serviços compostos por recursos 'políticos' (não necessariamente bens ou serviços políticos públicos ou de base estatal) que podem ser constituídos como objeto privado de apropriação para troca (livre ou compulsória, legal ou ilegal, criminal ou não) por outras mercadorias, utilidades ou dinheiro (MISSE, 1997, p. 94).

Os especialistas ressaltam também a participação de advogados nas redes de crime organizado (Catão, Misse), juntamente com fiscais fazendários e alfandegários (G. Soares), componentes estes essenciais para a fluidez das mercadorias traficadas e contrabandeadas por esta modalidade de crime.

Entre as atividades mencionadas nas entrevistas, como atinentes ao crime organizado no território brasileiro, incluem-se: tráfico de drogas, contrabando de armas, contrabando e roubo de mercadorias (Adorno, Muniz, Barros), roubo de cargas (Barros, Catão), falsificação e adulteração de combustíveis (Misse, Muniz, Barros), pirataria de CDs, turismo sexual, tráfico de órgãos humanos (Adorno), jogo do bicho (Muniz, Catão), lavagem de dinheiro (Catão, Barros), seqüestros, furto e roubo de carros (Adorno).

A estas se acrescentam, ainda, o tráfico de sangue indígena, a exploração ilegal de áreas preservadas por madeireiras e garimpos ilegais, o tráfico de animais silvestres e de genes da flora brasileira, além de atividades intermediárias, como venda de alvarás para empresas-fantasma, venda de sentenças judiciais (Catão) e alvarás de soltura, extorsões de agentes fiscalizadores (Velho).

Adorno adverte, porém, que ainda é muito limitado o conhecimento sobre o crime organizado no Brasil,

> [...] nós temos alguns bons estudos sobre o crime organizado no Brasil. Mas ainda é pouco, em relação ao que sabemos. Por exemplo, nós não sabemos como é que funciona o crime organizado, do ponto de vista do turismo sexual, do ponto de vista do tráfico de órgãos, do ponto de vista de mercadorias roubadas, pirataria de CDs. [...] Não sabemos o suficiente a respeito de como eles se organizam, como é a estrutura, como são montadas as redes, que conexões ela tem no exterior. (informação verbal)[32].

[32] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.

Mesmo ressaltando que essa é uma agenda de pesquisa a ser explorada, o especialista chama a atenção para o fato de que uma vez se tornando hegemônico, o crime organizado tende a colonizar outras modalidades de crime. No caso do tráfico de drogas, por exemplo, expande-se a prática ilícita para outras áreas como: roubo e receptação de cargas e veículos – inclusive os desmanches - contrabando de armas e outros delitos no varejo como seqüestro-relâmpago, furto de unidades bancárias do tipo caixa automática – muitas das quais passam a estar direta ou indiretamente associadas a ele.

Em poucas palavras, trata-se de uma prática extensiva, ou seja, quem trafica drogas ou armas no atacado, pode traficar qualquer mercadoria, de vez que o que se impõe na atividade do tráfico é fazer com que mercadorias ilícitas atravessem fronteiras e cheguem ao consumidor.

Para alcançar esse objetivo, as redes de conexão entre produtores, distribuidores e comerciantes de mercadorias ilícitas de qualquer natureza estabelecem mecanismos de parceria nacionais e internacionais, seja com a economia formal, seja com os agentes públicos (Muniz, Adorno).

Por último, é preciso chamar a atenção para a posição de Machado da Silva[33], que vê nas atividades criminais dos traficantes varejistas uma forma de crime violento organizado em moldes brasileiros, mesmo não apresentando características do tráfico de drogas no atacado, tais como: objetivos comuns entre seus integrantes e hierarquia consensual. Com isso, a definição do autor não apenas se diferencia das definições mais amplas e aceitas nacional e internacionalmente e das apresentadas por alguns dos especialistas entrevistados,

[33] Entrevista presencial com o sociólogo Luiz Antonio Machado da Silva realizada em 11/03/2005.

como também oferece uma nova perspectiva de análise para o crime organizado no país.

Nessa modalidade de crime violento – singularmente expressa nas ações do narcotráfico de venda no varejo - os objetivos comuns dão lugar a uma individualidade denominada por Machado da Silva[34] de **individualismo sem transcendência**: os objetivos são absolutamente imediatistas e sem possibilidade de evoluir para uma forma coletiva. E a hierarquia consensual dá lugar à submissão pela força, o que pode explicar, em parte, o elevado número de homicídios registrados entre as disputas por território ou por pontos de droga em um mesmo território. Por sua vez, a utilização de armamento pesado serve para estabelecer o nível de letalidade resultante da ação dos membros das facções para a solução dos conflitos.

Essa forma de crime violento organizado prevê como moeda de troca, a vida. Por isso, os homicídios são tão banais e constantes. A vida dos que se envolvem no **crime-negócio** é a garantia de sua permanência e submissão e estas são devidamente mantidas pela força. Os membros destes **grupos**, desde o ingresso, conhecem e assumem o risco de viver em permanente estado de vigília, pois o não-cumprimento das **normas tácitas de convivência** nestes territórios pode lhes custar a vida, a única coisa que muitos deles ainda têm a perder.

---

[34] MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Criminalidade Violenta: uma Nova Perspectiva de Análise. Revista Sociologia e Política, n. 13, p. 115-124, nov. 1999.

Quadro 2 - Visão dos especialistas sobre a existência do Crime Organizado no Brasil

Sérgio Adorno	Michel Misse	Luiz Eduardo Soares	Jacqueline Muniz
Eu **acho que existe crime organizado no Brasil, sim**. Então isso que a gente chama de crime organizado, estas modalidades que tem fins muito claros, que tem uma hierarquia interna, que tem digamos assim, toda uma maneira quase que normativa de funcionamento. Elas vão se tornando cada vez mais hegemônicas em alguns setores como o tráfico de drogas, contrabando de armas e, de alguma maneira, elas vão colonizando outras modalidades de crime, como, por exemplo, roubo de carros, furto de veículos, algumas modalidades de seqüestros, muitos deles estão direta ou indiretamente com essas formas organizadas de criminalidade. Verificando a CPI do Narcotráfico, feita na Câmara dos Deputados, quando você lê, não dá para dizer que não é, que é uma atividade ocasional, que é uma reunião de algumas pessoas. É uma rede. Tanto é uma rede que quando algumas pessoas desta rede caem, esta rede se recompõe de outra maneira. É sinal que ela é muito móvel, ela tem uma capacidade de recomposição muito rápida. O que significa que	Quando se fala em crime organizado é preciso se definir claramente o que se está querendo dizer. O varejo do tráfico de drogas é crime organizado? É, mas não do mesmo grau ou do mesmo nível de organização do tipo mafioso. É preciso que haja uma escala com diferenças de grau entre diferentes organizações sociais do crime, que vai desde uma pequena quadrilha, até um agente transnacional de criminalidade. **No Brasil, ainda tem crime organizado de colarinho branco, crime organizado no atacado do tráfico de drogas, como, por exemplo, na remessa de cocaína para a Europa e EUA. Tem, ainda, nas estruturas baseadas em corrupção de agentes do Estado, que contam, inclusive, com muitos escritórios de advocacia. Eis um tipo de estrutura empresarial criminosa**. Normalmente, o que chamamos de crime organizado, que é o varejo do tráfico de drogas, são redes de quadrilhas, que não têm uma organização vertical e hierarquia estruturada. Nem as organizações de presidiários podem ser chamadas de crime organizado neste sentido. São muito mais	Nenhuma instituição pública está isenta da presença do crime organizado, entendido como crime organizado aquele que penetra as instituições públicas e se articula com dispositivos institucionalizados em benefício do interesse privado de forma escusa e ilegal. Nesse sentido, **sim, há crime organizado**. Crime organizado não se confunde com a mera organização de alguns criminosos que se ligam para o cumprimento de um certo objetivo específico, tópico, mas o crime organizado entendido como penetração no tecido público, na institucionalização. As polícias são as instituições mais permeadas pela criminalidade, mais porosas, mais vulneráveis à atração com a própria criminalidade, e os níveis de cumplicidade são extraordinariamente elevados e, em alguns casos chega a se configurar como crime organizado, porque há, de fato, estabilidade e organização sistêmica. Por exemplo, o tráfico de drogas no Rio de Janeiro, pois não há tráfico sem a polícia provendo armas, provendo transporte para armas e drogas, protegendo operadores varejistas, jogando o jogo das falanges de modo a fortalecer	A Legislação brasileira não tem uma categoria clara sobre a definição de crime organizado. Temos formação de quadrilha, associação para o crime. Mas, a categoria do crime organizado, do ponto de vista normativo, legal, está por ser construída. Se formos comparar, se formos estabelecer um paralelo, não teria comparação com a Yakusa, no Japão; ou com as máfias italianas; ou com as máfias chamadas latinas nos EUA; com a máfia Rússia, enfim, no caso castelhano com as "famílias", fica um pouco complicado. De qualquer maneira, a categoria crime organizado, tem assumido novas funções, assim como o terrorismo. Mas**, eu diria que tem, sim, dinâmicas organizadas do crime ou capilaridades.** **No caso brasileiro, ele tem suas ramificações no Estado; pois ele não tem como sobreviver sem o Estado, sem essa conexão. No caso do tráfico de drogas, existe uma espécie de organização que permite que a mercadoria chegue ao seu destino final que é o consumidor. Existem níveis de organização**. Como a cocaína sai da Colômbia? Se ela tem lacre d'água ou se não tem, quer dizer

os esquemas que o Estado detêm, por exemplo, para debelar essas redes, são esquemas muito limitados. Então, é lógico, nós temos alguns bons estudos sobre crime organizado no Brasil. Mas ainda é pouco, em relação ao que sabemos. Por exemplo, nós não sabemos como é que funciona o crime organizado do ponto de vista do turismo sexual, do ponto de vista do tráfico de órgãos, do ponto de vista, por exemplo, de mercadorias roubadas, pirataria de CDs.

Nós não sabemos, acho que não temos estudos, temos suposições, temos *feelings*, que a gente vê muitas vezes nas falas das autoridades e nos poucos pesquisadores que conseguem estudar. De qualquer maneira, eu acho que há crime organizado sim.

Todavia, não sabemos o suficiente a respeito de como eles se organizam, como é a estrutura, como são montadas as redes, que conexões elas tem no exterior. Talvez haja conhecimento do ponto de vista do serviço de inteligência; isso eu não sei, eu acho que não tem. Porque você pode até saber como uma rede fisicamente está montada, mas sociologicamente é outra coisa. Ela implica na verdade em intercâmbios, ela implica em negociações, em relações de alianças precárias, entre os chefes e os líderes de quadrilhas. Com o conceito de mercadoria política, ao contrário do que acontecia antes, é possível verificar o envolvimento de pessoas que ocupam funções públicas com o crime organizado. No jogo do bicho, o bicheiro tinha vários policiais empregados ganhando salário. Desta forma, eles corrompiam os agentes do Estado. O que nós temos hoje, eu falo pelo Rio de Janeiro, mas o mesmo vale para o Espírito Santo, é o contrário. São os agentes do Estado extorquindo dos criminosos, algo parecido com uma máfia. Há, também, quadrilhas de agentes do Estado que praticam uma extorsão sobre os traficantes, sobre os criminosos, principalmente os criminosos com poucos recursos, portanto uma extorsão que se dá principalmente nas favelas do Rio de Janeiro.

Gilberto Velho

Sem dúvida existe crime organizado, mas é um crime organizado não por meio de uma máquina que afete todo o território nacional. Tem quadrilhas, grupos, redes de criminosos, que às vezes se integram, e muitas vezes estão em conflito. Mas já existem hoje em dia redes de criminalidade muito organizadas, inclusive de grupos em detrimento de outros, na micropolítica do tráfico. Há toda uma economia do armamento que já se autonomizou, na qual participam fortemente segmentos policiais, que penetram as instituições. Existe crime organizado no Judiciário, no Ministério Público, na política. Infelizmente não há instituição isenta, mas as polícias e a política são mais vulneráveis, mas particularmente as polícias.

Walter Barros

Existe crime organizado no Brasil, mas com características extremamente diferentes do crime organizado na Europa e nos EUA; são fatores totalmente distintos.

No Brasil, ele não se confunde com o tráfico de entorpecentes no varejo, sobretudo no Rio de Janeiro. Também não temos crime organizado no roubo e no furto, pois o quantitativo de roubo e de furto é muito no varejo. Não temos grandes roubos na cidade, envolvendo joalherias, carro-forte, são muito raros hoje em dia, são roubos que não mais compensam financeiramente. O retorno financeiro para quem comete um crime desses, não é alto. E, uma série de medidas foi tomada pelas instituições bancárias, no intuito de se ela tem lacre de pureza. O que tem que fazer para passar pela fronteira? Pois, quem trafica droga, trafica qualquer coisa, no sentido de que o importante é ultrapassar a fronteira e fazer chegar a mercadoria criminosa. Tem uma rede constituída, desde a produção até chegar no Rio e ser distribuída, não só nos morros, mas também no asfalto. No morro, a lógica é varejista, mas é a ponta de uma estrutura organizada que ultrapassa o Rio de Janeiro. Que não está auto-referida ao Rio de Janeiro, nem a São Paulo, Paraná, ou Mato Grosso.

Nós temos várias vertentes do crime organizado, drogas, armas, armas e drogas; uma serve para capitalizar a outra.Às vezes vão trocar armas por drogas, no Rio, vendendo armamento e recebendo estoques de drogas.Como fazer isso? Como chegar a Colômbia? Como trazer armas? Armas brasileiras que vêm e saem pela fronteira, voltam de forma ilegal. Com a máfia da gasolina - o chamado crime de adulteração da gasolina, falsificação da gasolina - fica claro a participação de agentes do Estado, pois é o Estado quem exerce o controle, a fiscalização, o poder público de polícia em todos os seus sentidos está com o Estado. A possibilidade de você atravessar a fronteira

poder, o que muitas vezes, um serviço de inteligência é incapaz de descrever. Talvez os modelos que a gente conhece, o modelo de empresa das instituições organizadas, não sejam suficientes para dar conta das redes.
A palavra organizada, tomando como modelo a empresa, pode não representar a melhor forma, mas, que não é uma atividade fortuita, ocasional, não é uma atividade esporádica, isto está muito claro pelos acontecimentos. Acho, inclusive, **que há crime organizado em escala nacional com conexões internacionais**.

Gláucio Soares

Claro que sim, mas não há integração vertical nem horizontal, mas uma organização de nível empresarial. Eu tenho a hipótese que a composição de classe varia, sendo a lavagem, as operações bancárias e a entrada em atividades econômicas legais mais exigentes com relação ao nível educacional. Em grau muito variável, há elementos da polícia, fiscais de renda e de alfândega, pessoas dentro do Judiciário, assim como políticos, particularmente em alguns estados do norte, que estão vinculados ao tráfico. Nem sempre são vínculos permanentes e raramente há

atuação internacional, que traficam não só drogas, como armas. Portanto, o crime, nesse sentido, é mais poderoso, mais organizado em alguns planos, sobretudo, porque é capaz de ter acesso a instrumentos, a bens, a meios que antes não era possível, que não tinham acesso. Penso, sobretudo nas armas, armas poderosas, não são só pequenos revólveres, pistolas, armas de fogo leve, mas bombas, metralhadoras, lança-rojões, dinamite, metralhadoras. Foi nesse sentido que ele se organizou. E se organizou não só nacionalmente, mas como redes de criminalidade que são nacionais e internacionais. Uma coisa que não tem um comando único, mas existem várias redes. E também dentro do conflito, é da sua própria natureza entrar em conflito, disputam os mercados de armas, mercados de drogas, controle de território. Grande parte dos órgãos de segurança se mistura com a criminalidade. São órgãos que supostamente combatem o crime organizado e a criminalidade em geral. Mas, parte da polícia contamina-se e participa da criminalidade, seja por meio de chantagem, cobrança de propinas, seja fornecendo armas, ou mesmo diretamente. Infelizmente, em quase todo o território nacional, a toda a hora se descobre desde

minimizar seus prejuízos. O alto grau de complexidade do assalto à banco faz com que não seja compensador investir nisso, pois se precisa de mais gente, de uma estrutura de armas e veículos. Além disso, tem todo o sistema de segurança, com câmeras de vídeo e articulação da polícia para este tipo de crime. Existe narcotráfico no Rio de Janeiro, mas há distinção, o narcotráfico no varejo não é crime organizado. Existe crime organizado nos grandes oligopólios que são responsáveis pela distribuição da droga, que faz parte da cadeia do atacado, e é quem tem um lucro muito grande. No varejo e na produção de drogas, existe um quantitativo muito grande de pessoas, mas é na distribuição que é centralizada, que fica a maior parte do lucro.
Eu defino crime organizado como aquele que se perpetua no decorrer do tempo, é praticado pelas mesmas pessoas, que têm como objetivo único àquela prática. As pessoas se articulam entre si, exclusivamente para aquela atividade criminosa, ou várias atividades criminosas o que é mais comum. Você tem tráfico de entorpecentes, de armas, e de lavagem de dinheiro. Hoje em dia, se você tirar no mundo inteiro, o dinheiro vindo do crime, do contexto mundial, o

significa corromper, o que implica num envolvimento dos setores do executivo, quanto do judiciário, quanto do legislativo.
Assim como, no jogo do bicho, é tudo extremamente organizado, com divisão de pontos, distribuição de autoridade, distribuição de competência, hierarquias. Assim como, nas chamadas gangues: Comando Vermelho, Terceiro Comando, aqui no Rio de Janeiro, ou lá de São Paulo, também tem hierarquia, tem um chefe, tem gerência. E eles estão articulados, ainda que de forma lateral, terceirizada, numa macroeconomia que tem outros grupos disputando esse mercado de vendas.
Outra forma de crime organizado é o contrabando, a estrutura de contrabando que vai acionar nacional ou internacionalmente. O que significa um certo grau de organização, a exemplo do tráfico de drogas, que precisa ter um mínimo de organização. No tráfico de drogas, há um investimento na compra de armas, mão de obra, pagamento de propina para alguns policiais, na compra de alguns deputados, na quebra de alvarás de soltura, na compra de guardas de prisões e de fugas. Para comandar ações criminosas de dentro da cadeia, é preciso a construção de redes.
Seria muito ingênuo dizer que não

vinculação com o crime organizado é a única atividade criminosa. Os corruptos exercem atividades criminosas dentro e fora de organizações, por conta própria ou em pequenos grupos.

Yolanda Catão

Existe crime organizado, sim, em determinadas áreas, como na questão do narcotráfico, no caso dos grandes traficantes, eles têm o controle de uma série de atividades e há uma divisão de tarefas. Eles têm fazendas, revendedoras de automóveis e mandam lavar o dinheiro nos chamados paraísos fiscais. Então, no narcotráfico, você tem o chamado crime organizado; assim como no furto e roubo de cargas tem crime organizado, há toda uma organização que vem desde quem furta até quem recebe. Há crime organizado também no jogo do bicho, mas este é do tipo tradicional. Há crime organizado na distribuição de combustíveis e na venda de sentenças judiciais.
Quanto a quem se beneficia, como e quem está envolvido, não são só policiais, tem também políticos e pessoas do judiciário, ficando muito mais difícil combater o aumento da corrupção nessa área. Tem também advogados

praças até oficiais das PMs e, também, da Polícia Civil, da Polícia Federal, pessoas e grupos envolvidos com a criminalidade. Uma coisa fundamental para enfrentar isso seria o instrumento das corregedorias e das ouvidorias das polícias; alguma coisa que se tentou em alguns lugares do Brasil, com maior ou menor sucesso, mas não se assumiu como fundamental. Se as polícias não forem reformadas, reorganizadas, a criminalidade tende a aumentar, porque ela se associa. Assim como em setores da burocracia, como da Receita Federal, da FEEMA, etc. A corrupção existe espalhada pelo país, infiltrada na sociedade brasileira, inclusive no poder público que participa e concorre para a criminalidade em geral.

Nilo Batista

Não existe, me mostra onde tem crime organizado. Nos morros do Rio de Janeiro eu tenho certeza que não tem. Eu tenho certeza que eles não são interligados. Desde o tempo em que eu fui Secretário de Segurança no Rio de Janeiro e Vice-Governador do estado, nunca se comprovou uma articulação nesse sentido. Os comandos nas penitenciárias foram um conjunto de afinidades, de apoiamentos, de simpatias, mas não crime

sistema vai falir. Se o crime sair do mercado, sucumbe o mercado.
Os grupos que falsificam combustíveis são de outro tipo de criminalidade, aquela criminalidade branca, que não suja as mãos, mas ela usa de violência sim, tem todo um esquema de proteção das pessoas envolvidas. Se ela se sentir ameaçada, ela vai usar a força. Vários casos de pessoas que investigaram estes crimes e foram mortas. Pessoas que estão dentro desse *métier* do crime, não conseguem agir em desacordo com o grupo, senão são mortas. São pessoas vinculadas à sociedade, que detém uma certa posição, donos de vários postos de gasolina, e vários caminhões. Mas falsificação de combustível é crime organizado com certeza. Apesar de ter aquele verniz de comerciante de posto de gasolina na verdade, eles mantêm essa imagem. Mas o objetivo maior é a falsificação e a venda do combustível, ganhando mais. O roubo de cargas tem um aspecto extremamente diversificado, em razão da quantidade de modalidades que existem neste delito. Temos a situação do roubo da distribuição, como, por exemplo, os roubos de remédios, para uma quantidade enorme de farmácias. No entanto, eu não tenho certeza se esta modalidade

há crime organizado. Talvez os níveis de organização, de corrosão, as formas de hierarquização, a distribuição das responsabilidades, não sejam equivalentes à visão que temos de outras máfias. Mas **certamente, crime organizado há,** eu não tenho a menor dúvida.

Luiz Antonio Machado

Sim, existem diferentes formas de crime organizado. O que me parece mais relevante analisar é o crime violento organizado que surge como resultado da ineficácia da ação repressiva.
Este tipo de crime organizado é mantido basicamente através de duas componentes: a força e a submissão. Ele surge como um individualismo que perde sua transcendência, seu objetivo é a violência.Ele é um individualismo que poderíamos chamar de perverso, sua dominação não visa o poder do Estado. Aliás, ele não reconhece o poder do monopólio da força do Estado.

Cláudio Beato

Evidentemente que existe. Por definição, crime organizado envolve órgãos públicos e em particular, mas não somente, as polícias. Temos estados em que

envolvidos, pois o papel do advogado é muito importante, pois ele tem uma série de privilégios como o acesso à prisão e aos processos, que o leigo não tem. Tem toda uma rede com relação ao crime organizado, que antes não existia, com participação de advogados, políticos.	organizado. Pois, o crime organizado é como o Cartel de Medelín, tem comando como os irmãos Escobar.	poderia ser classificada como crime organizado, pois não é minha especialidade roubo de cargas.	há senadores, deputados e até mesmo governadores envolvidos, para não falar em juizes.

1.3 O contexto da criminalidade Violenta Urbana: o tráfico de drogas, o contrabando de armas e o crime organizado.

A geopolítica das drogas identifica papéis diferenciados para os países que a integram. Enquanto países da América do Sul, como a Colômbia, produzem maconha, cocaína e derivados; alguns do sudeste asiático são responsáveis pela produção de ópio e de seus derivados (morfina e heroína). Outros funcionam, principalmente, como corredores da droga, como é o caso do Brasil, Venezuela, Paraguai, Irã e México. Mas os centros de consumo estão nos países mais ricos, lembrando a assertiva de Sérgio Adorno, segundo a qual "a droga persegue a riqueza" (informação verbal)[35].

Assim, são os EUA, o Canadá, os países ricos da Europa Ocidental, o Japão e a Austrália os principais pontos de chegada da droga ilícita comercializada no mundo, cabendo aos paraísos fiscais, como a Suíça, as Ilhas Cayman, Hong Kong e Tailândia, a lavagem das elevadas quantias de dinheiro provenientes do narcotráfico internacional.

Isso não significa, contudo, que as diferentes etapas – produção, refino, distribuição, comércio varejista e atacadista – não ocorram em proporções menos significativas nos territórios nacionais dos países citados, em especial em suas grandes cidades.

O nível de aprimoramento alcançado pelas organizações criminosas nas últimas décadas permite que essas exerçam suas operações de uma forma

---

[35] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.

transnacional, aproveitando-se da globalização da economia e das novas tecnologias de comunicação e transporte. De acordo com Castells (1999, p. 205):

> A estratégia utilizada consiste em instalar suas funções de gerenciamento e produção em áreas de baixo risco, nas quais detêm relativo controle do meio institucional e voltar a atenção, como mercados preferenciais, às áreas com a demanda mais afluente, de modo que possam cobrar preços mais elevados. Este é, claramente, o caso dos cartéis da droga, seja a cocaína da Colômbia e na região dos Andes, seja o ópio e a heroína do Triângulo Dourado do Sudeste Asiático ou do Afeganistão e Ásia Central. Mas também é o mecanismo essencial no comércio ilegal de armamentos ou no tráfico do material radioativo.

As organizações do narcotráfico recebem diferentes denominações em nível internacional. Em quase toda a América Latina são chamadas de **cartéis**; nos países asiáticos de **tríades**; e no Brasil, em especial no Rio de Janeiro, de **comandos**, alusão feita ao Comando Vermelho e ao Terceiro Comando – grupos criminosos importantes na organização do tráfico de drogas naquele estado – ou ainda, de **movimento**, responsáveis pelo controle dos locais de venda das drogas ou **bocas-de-fumo**.

Ainda que com uma alta margem de imprecisão, estimativas feitas por organismos internacionais dão uma primeira ordem de grandeza do volume de negócios representado pelo comércio de drogas ilícitas. Segundo dados do Programa das Nações Unidas para o Controle Internacional de Drogas (UNDCP), o tráfico internacional de drogas teria movimentado, em 1997, cerca de 400 bilhões de dólares. Na Conferência da ONU de 1994 sobre o Crime Global Organizado, foi estimado em US$ 500 bilhões o montante alcançado pelo comércio mundial de drogas ilícitas, superior aos valores das transações comerciais de petróleo no mesmo período.

Calcula-se que metade dos lucros obtidos no tráfico ilegal de drogas volte ao mercado como investimento na economia legal. Logo, o narcotráfico cumpre função

importante na economia mundial, em especial no sistema financeiro, como principal responsável pela lavagem de dinheiro obtido em atividades ilegais.

No Brasil, o fluxo das drogas obedece a uma nítida divisão em dois subsistemas[36], quais sejam: o subsistema importação/exportação/atacado, que viabiliza as operações de entrada e saída de drogas do país, coordenadas por grandes traficantes, articulados com facilitadores; e o subsistema varejista, que garante o comércio de drogas nas cidades brasileiras, englobando pequenos e médios traficantes que atuam nas denominadas bocas-de-fumo com estruturas hierárquicas em constante conflito pelo comando dos mesmos.

O subsistema varejista pode ser encontrado em quase todas as grandes cidades brasileiras, sendo que, nas da região sudeste, em decorrência do grande volume de vendas, o comércio de drogas ilícitas vem associado a um grande aparato bélico, responsável pela segurança e manutenção dos pontos de venda, assim como pela manutenção da submissão de seus integrantes pela força.

A diferença entre os lucros obtidos nos dois subsistemas, varejo e atacado, é significativa, sendo o traficante atacadista o maior beneficiário destas transações. Além de viabilizar as operações de passagem das mercadorias ilícitas produzidas nos cartéis colombianos para os mercados finais dos EUA e Europa, sua participação no abastecimento de drogas e armas para o comércio varejista também é fundamental.

Além do que, é no comércio atacadista de drogas que a participação de agentes do Estado se faz mais relevante, facilitando o recebimento e o embarque dos carregamentos de drogas, vindos dos países produtores, que passam pelas

alfândegas brasileiras rumo aos mercados consumidores preferenciais nos países ricos.

Por sua vez, o sistema de varejo das drogas ilícitas no Brasil, além de atender ao consumo interno, representa importante papel no alívio da repressão ao narcotráfico internacional, pois, enquanto o aparato policial e a mídia canalizam seus esforços para reprimir o tráfico de drogas em morros e periferias das grandes cidades, o narcotráfico internacional pode mais facilmente passar pelos portos, aeroportos e fronteiras brasileiras.

Calcula-se que o mercado de drogas ilícitas no Brasil movimente grandes recursos financeiros e dê ocupação para milhares de pessoas, desde sua produção, principalmente nos estados das regiões norte e nordeste, responsáveis pelo cultivo da maconha, até a distribuição das diferentes modalidades de drogas nos centros de consumo, espalhados pelo país.

O reverso dessa moeda é o alto índice de criminalidade associado ao narcotráfico. Os especialistas entrevistados, em sua maioria, afirmam que no Brasil ele está fortemente relacionado a um grande contingente de crimes, em especial, dos homicídios com arma de fogo, que atingem, sobretudo, jovens do sexo masculino, de populações de baixa renda. (Adorno, Misse, L. E. Soares, Muniz, Beato, G. Soares, Catão, Machado da Silva e Barros).

Mesmo que os índices de criminalidade das capitais e regiões metropolitanas se mantenham nos patamares mais elevados, já é possível, segundo Adorno, perceber uma tendência de migração da criminalidade para cidades emergentes do interior da região sudeste e de algumas áreas da região centro-oeste, enriquecidas

---

[36] SOUZA, Marcelo Lopes de. O Tráfico de drogas e a questão urbana no Brasil; a dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras. *In*: CASTRO, Iná Elias de. *et al* (Org.). Brasil: Questões Atuais da

pelo agronegócio. De acordo com ele, tal tendência seria a confirmação de que a criminalidade persegue a riqueza, de vez que os bolsões de riqueza representariam espaço ideal para a utilização do dinheiro oriundo das atividades ilegais, tanto fomentando outras atividades ilegais, quanto o empregando em negócios legais.

Ressalvam, contudo, muitos dos especialistas, que o aumento da criminalidade violenta no país não pode ser debitado somente na conta do tráfico de drogas; parte do significativo crescimento de homicídios dolosos é decorrente de outras modalidades de crime (Adorno, L. E. Soares, Muniz, Beato, G. Soares e Barros).

Nesse sentido, alerta Muniz para o fato de a violência no Brasil guardar também relação com nossa própria cultura política; com a forma pela qual o Estado brasileiro se constituiu, com mecanismos autoritários e com a internalização dessa cultura da violência: "aprende-se a ser violento e se é violento com quem se pode ser, normalmente com quem é inferior."[37].

Corroborando esta afirmação, vale lembrar que em áreas de exploração agrícola e mineral, sobretudo na região norte do país, o aumento do número de homicídios dolosos está relacionado com casos de grilagem, exploração de garimpos clandestinos, assentamentos agrícolas e grupos de extermínio.

Sem dúvida, porém, o tráfico de drogas e a vulgarização de armas de fogo que, em grande medida, a ele se associa, representam um marco na escalada da criminalidade urbana. Nesse sentido, manifestam-se dois dos especialistas consultados – Yolanda Catão e Michel Misse. A primeira, analisando o caso do Brasil, afirma que:

Reorganização do Território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996, p. 412-464.

[37] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.

> O recrudescimento da violência, a partir do final da década de 80, representa uma violência com características bem diferentes de antes [...].Nesse momento tem uma série de fatores que contribuem para este estado de violência crescente. Paralelamente [a fatores, econômicos, políticos e culturais], tem a criminalização, no final da década de 80, das drogas e, da cocaína, que é uma droga altamente rentável. Nesse momento, o Brasil começa a se estabelecer como rota de tráfico, e basicamente da cocaína. Juntamente há uma vulgarização das armas, aumento do contrabando de armas de fogo [...]. Porque o grande aumento dos homicídios se dá em razão das armas de fogo e tem duas pontas: o aumento do uso das armas de fogo legalizadas e [o aumento] das armas ilegais: são armas roubadas ou de contrabando.(informação verbal)[38].

Por seu turno, e tomando como paradigma o caso do Rio de Janeiro, assinala Misse[39] que:

> Até a década de 1980, o mercado informal ilegal no Rio de Janeiro era dominado pelo jogo do bicho. Somente a partir dos anos 1970 é que o tráfico de cocaína começa a ser detectado no Rio, e sua importância só se consolidará na 'primeira fase do tráfico', período em que o mesmo foi efetivamente controlado pelo 'Comando Vermelho' (fase que entrou em declínio no final dos anos oitenta). A segunda fase do tráfico, caracterizada pela decadência do 'controle externo' do 'Comando' sobre as áreas do tráfico e a segmentação dos territórios, com constante guerra entre diferentes grupos do 'movimento', continua até hoje, mas atingiu seu ápice, até o momento, entre 1985 e 1992. É a fase mais violenta, marcada pelo extraordinário aumento da desconfiança entre lideranças e grupos, por lutas intestinas pela liderança no interior de um mesmo território ou entre territórios diferentes e pelo aumento da repressão policial violenta - a partir de 1994.

A mesma associação entre narcotráfico e disseminação do uso de armas de fogo, deixando em seu rastro a perversa estatística de mortes violentas, é também destacada por L. E. Soares:

> As armas se tornaram [...] o principal problema da expansão do tráfico de drogas. Porque se nós tivéssemos só tráfico de drogas, teríamos o problema da drogadição, de uma transgressão legal, gerando problema na ponta do consumo e alguns problemas de corrupção.
> Mas não teríamos, o nível de violência, de crueldade, de morbidade, mortalidade, que nós temos em função da expansão do tráfico e isso se explica pelo fato do tráfico ter se armado, armado fortemente, estimulando o desenvolvimento de um mercado específico de armas e uma certa economia das armas, que se torna fator reprodutor e amplificador da

---

[38] Entrevista presencial com a cientista social Yolanda Catão realizada em 23/11/2004.
[39] MISSE, Michel. As Ligações Perigosas: Mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio. *In* MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio.(Org.). Qualificação e Informalidade. Contemporaneidade e Educação, Rio de Janeiro, n. 1, 1997, p. 93.

> violência e da criminalidade em vários níveis.(informação verbal)[40].

O potencial bélico do tráfico cresceu em função da mudança de escala, decorrente da entrada do país na rota internacional do tráfico e da expansão do consumo de drogas, da facilidade de entrada de armas contrabandeadas, do acirramento das disputas entre facções rivais, da política de criminalização e do aumento da repressão, sobretudo, à cocaína e a outras drogas pesadas e de maior valor no mercado. Como assinala Zaluar (2004, p. 61):

> Se a justiça não pode ser acionada por causa da ilegalidade do empreendimento, as armas de fogo são extremamente eficazes para destruir desafetos e rivais, para dominar as vítimas, para amedrontar possíveis testemunhas e criar respeito entre comparsas e policiais, garantindo a impunidade.

A corrida armamentista, potencializada pelo tráfico, não ficou, porém, restrita a ele, ampliando-se um **exército paralelo** que utiliza armas de fogo para diferentes práticas criminosas, como roubos a residências, seqüestros e grupos de extermínio.

Além do mais, provocou também reações, com a mesma intensidade e sentido na prática policial, reforçando-se o círculo vicioso do armamentismo. Assim expõe o especialista Walter Barros:

> Porque quando você começa a reprimir - isso foi o histórico de Rio de Janeiro - os traficantes começaram a se equipar, em termos de armas. Chegou um ponto em que eles eram mais bem equipados, em termos de armas, de melhor potência e quantidade, que a polícia.
> A polícia começou a trocar seu armamento. [...] Então o que aconteceu? Você teve uma corrida desenfreada, um aumento das armas de fogo.
> [...] A Polícia equipada com fuzil; isso é complicado. Dentro de uma cidade cosmopolita, com milhares de pessoas, é inadmissível. Porque você não está em guerra, não está dentro do contexto da guerra. [...] você não tem um inimigo do outro lado. É uma visão errada, de combate, de extermínio, de ocupação. Todos estes termos que são oriundos lá do próprio pensamento militarista. Você não tem um inimigo, um território inimigo, você não pode ocupar uma comunidade, porque aquela comunidade faz parte da cidade (informação verbal)[41].

---

[40] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.
[41] Entrevista presencial com o delegado Walter Barros realizada em 17/02/2005.

A representação e a prática de tratar o traficante do morro e da periferia como o inimigo externo a ser combatido e morto, amplamente difundidas pela mídia, acabam por atualizar os estereótipos e o estigma dos pobres como “classes perigosas” e por reforçar a configuração de "cidade partida", a que se referia Ventura[42], ao analisar o Rio de Janeiro, em meados dos anos 1990, e que, decorridos mais de dez anos, poderia ser estendida a muitas outras cidades do país.

Por sua vez, a corrida bélica que se estabelece entre o narcotráfico e o aparato policial faz com que se alastre o uso de armas de fogo na **solução de conflitos**. Com tal prática, aumenta não apenas o número de mortes de traficantes e policiais envolvidos nas disputas, mas também o de mortes decorrentes de **balas perdidas**, tornando ainda mais vulneráveis os moradores e freqüentadores das áreas em que ocorrem os tiroteios. Intensifica-se, assim, o medo e a insegurança das pessoas que vivem nessas áreas ou em locais próximos, pela constante ameaça a sua integridade física e a seu patrimônio.

Numa relação em que nenhum dos dois lados percebe o outro como parte da mesma sociedade e que se pauta pela desconfiança mútua, quando não pela hostilidade ou pelo confronto aberto entre policiais e moradores de áreas pobres, inviabiliza-se a implementação de parceria entre as agências responsáveis pela Segurança Pública e a comunidade para a qual esta segurança deveria estar voltada.

---

[42] VENTURA, Zuenir. A Cidade Partida. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994.

Quadro 3 - Visão dos especialistas sobre a relação entre o aumento da criminalidade e a expansão do tráfico de drogas e do contrabando de armas.

Sérgio Adorno	Michel Misse	Luiz Eduardo Soares	Jacqueline Muniz
Eu não saberia dizer se há expansão. Eu vejo que hoje está havendo um deslocamento dos bolsões Rio/São Paulo, do litoral para o interior. Está havendo um movimento; está havendo uma forte tendência de migração para alguns municípios enriquecidos da região sudeste e, evidentemente para o centro-oeste, onde a riqueza também está se concentrando no país. O agronegócio está produzindo muito recurso, muito dinheiro, e aonde a riqueza vai, você tem uma tendência, [...] eu gostaria de me dedicar a isso um dia, a entender como esse circuito da riqueza, de alguma maneira, facilita estes bolsões. Você tem de lavar dinheiro, você tem de burlar a legislação fiscal, de alguma maneira, vai abrindo espaços para que essas atividades ilegais se instalem. Isso está relacionado com o controle civil sobre a atividade pública e do controle público sobre as atividades ilegais, é um reticulado de relações políticas e sociais. Então, eu não saberia dizer a extensão, se é um único grupo, se são dois. Acho que a gente não tem dados suficientes para dizer isso. O que parece hoje, bastante razoável é admitir que você tem desde a	Sem dúvida que há esta relação entre o aumento da criminalidade e o tráfico de drogas e o contrabando de armas. Mas é preciso compreender que as armas potencializam, elas não são causas, eles potencializam agressividade. Até porque na época dos malandros, todos tinham armas, mas os malandros não tinham AR 15, eles tinham revólver, tinham navalha, mas todos eles tinham armas. Mas em função da qualidade da arma, da tecnologia da arma, você tem um potencial letal maior ou menor, mas não se pode pensar que a arma por si só possa significativamente mudar o quadro. Walter Barros O tráfico de armas e drogas tem uma relação direta em alguns tipos de crime, mas não no cômputo geral. No homicídio, com certeza, aquele provocado por projétil de arma de fogo. Tem uma situação muito interessante que é o tráfico de armas, que aumentou	Sem dúvida nenhuma é a principal matriz da criminalidade letal no Brasil. E, portanto é claro que é um vetor fundamental, por isso eu dizia na primeira resposta que é indispensável pensar, não os fatores socioeconômicos e culturais em abstrato, ou mesmo concretamente, mas como geradores imediatos de práticas criminosas. Eu dizia que precisávamos pensar o empreendedorismo, os empreendedores e os empreendimentos criminosos que recrutam corpos, seduzem jovens, e disputam esses jovens oferecendo alternativas, benefícios, vantagens, materiais, espirituais, quer dizer simbólicas, culturais, psicológicas, intersubjetivas. Pensava particularmente no tráfico, então todos os condicionamentos que propiciam a prática criminosa segundo pesquisas internacionais, ou que podem vir a fazer em certos contextos de acordo com o tipo de crime, com a natureza do compósito de variáveis que nós temos em cada quadro. É claro, que quando temos o	Essa questão é polêmica, se é ou não consenso. O que o tráfico de drogas vai propiciar? No meu ponto de vista, o que está propiciando em economia de escala, ele vai dar um *plus* em termos de mentalidade e vai injetar recursos no mercado. Nós estamos falando de economia, do comércio; um outro negócio. O que o tráfico de drogas me permite? Permite romper as fronteiras, dá uma injeção de recursos para sustentar essa ação criminosa. A entrada de recursos é muito grande porque o lucro é muito grande. Como as drogas não podem ser asseguradas porque são ilegais, é preciso segurar essas mercadorias. Esses bens ilegais. Esse patrimônio ilegal com armas. “Onde não há lei, há a espada”, portanto, uma lógica predatória. A dinâmica do tráfico de drogas vai depender um pouco de cada cidade, de cada região metropolitana, de cada peculiaridade, que vai desde a geografia da cidade, o desenho da cidade. Ela vai aumentar o risco de letalidade, o grau de vitimização letal, mas não necessariamente o

questão do setor pirata até as conexões mais complexas de lavagem de dinheiro.
De alguma maneira, tem circuitos que precisariam ser percorridos. Não é nada fácil, não é uma pesquisa fácil de ser feita, não é realmente um estudo que possa ser feito de maneira tranqüila. Mas de qualquer maneira, não é difícil responder é possível que tenha expandido, sim.
Mas talvez, não seja um fenômeno puramente brasileiro, a gente teria que estudar isso, comparando com situações que ocorrem em outras sociedades. Principalmente comparáveis com o caso brasileiro.
[...] o tráfico de drogas é uma atividade bastante complexa. Por que ela é bastante complexa? Porque não só ela é um sistema, rigorosamente é um sistema de produção, circulação e distribuição de uma mercadoria proibida na maioria dos países. Isso significa que você tem uma conexão entre produtores e consumidores e distribuidores que é muito complexa. E para ela poder passar precisa ter conectado contrabando de armas, tem que ter circulação de "dinheiro vivo"; o seqüestro é uma das maneiras de fazer "dinheiro vivo" circular.
Você precisa ter aquiescência de uma parte das autoridades, para deixar a droga passar, para fazer com que o sistema funcione com um mínimo de regularidade é um sistema que não violentamente.
Por quê isso? Porque quando você começa a reprimir - isso foi o histórico de Rio de Janeiro - os traficantes começaram a se equipar, em termos de armas. Chegou um ponto em que eles eram mais bem equipados, em termos de armas, de melhor potência e quantidade, que a polícia.
A polícia começou a trocar seu armamento. Hoje você tem uma correspondência em relação a isso. Então, o que aconteceu? Teve uma corrida desenfreada, um aumento das armas de fogo.
Tem, por exemplo, a polícia equipada com fuzil; isso é complicado. Dentro de uma cidade cosmopolita, com milhares de pessoas, é inadmissível. Porque você não está em guerra.
Você está de um lado e não pode atirar para outro lado. Se você está em guerra, você está lutando com inimigo, então você atira. Se acertar um soldado do outro lado, mas se acertar uma pessoa que não era soldado? Isso está dentro do contexto da guerra.
Mas dentro da situação de uma cidade, você não tem esse tipo de segurança. Você não tem um inimigo do outro lado. É uma visão errada, de combate, de extermínio, de ocupação. Todos estes termos que são oriundos lá do próprio tráfico, todos estes condicionantes são mobilizados pelo empreendedor traficante em benefício da expansão dos seus negócios e da expansão do seu mercado, e da ampliação do estoque de força de trabalho disponível.
Este recrutamento evidentemente se nutre dessas condições, é estimulado, é favorecido por estas condições, mas estas condições precisam ser semeadas para gerar o fruto da prática criminosa. O solo destes fatores não gera este fruto diretamente, mas pela semeadura, por trabalho de cultivo, de colheita proporcionado pelos empreendedores. O fruto pode mais facilmente ser colhido e estas condições se tornam condições favoráveis.
E, quanto às armas, é importante que você tenha salientado as armas. Porque as armas se tornaram o principal problema quando pensamos nos homicídios dolosos e, o principal problema da expansão do tráfico de drogas. Porque se nós tivéssemos só tráfico de drogas, nós teríamos o problema da drogadição, de uma transgressão legal, gerando problema na ponta do consumo, e alguns problemas de corrupção.
Mas não teríamos, em absoluto, o nível de violência, de crueldade, de morbidade, mortalidade, melhor problema da violência.
A Violência ou resolução de conflitos violentos está relacionado com a nossa própria cultura política. A forma como o Estado Brasileiro, no bojo desta sociedade se constituiu, com mecanismos autoritários. Aprende-se a ser violento também. Somos violentos quando pode ser, normalmente com quem é inferior, tem aí uma questão de poder.
Algumas experiências com relação à maconha, as chamadas drogas "leves", uma das fontes de corrupção, de pequenas corrupções, de extorsão por parte da polícia é o "baseado".
Acho que são caminhos a se fazer, há que se observar, para ver que rumo irá tomar. Acho que temos de parar com a hipocrisia. Não dá para eu comprar cocaína e achar que ela "não tem sangue, ela tem sangue!".
Assim como não dá para eu ir ali na "Robauto" - feira de objetos roubados, e comprar um aparelho de CD, porque o meu foi roubado. Sendo que aquele que eu estou comprando também foi roubado de alguém que, ou foi morto no assalto, ou ficou com um trauma desta violência. Porque a violência é feita contra o indivíduo, contra a pessoa.
Agora de outro lado, não acredito na chamada liberalização das

pode ter alto grau de incerteza. Ele tem que ter um certo grau de certeza, porque senão, ele não funciona com regularidade.

Cláudio Beato

Não estou certo que a droga seja a única resposta. Esta é mais uma das respostas fáceis para se dar a um problema muito mais complexo de marginalidade e exclusão social em determinadas áreas urbanas.
De qualquer maneira, a disputa violenta por pontos de vendas é um dos componentes desta equação da violência, especialmente em alguns centros urbanos.

Gláucio Soares

Certamente. Os traficantes compram as armas com o dinheiro dos consumidores, sendo que os de classe média contribuem mais do que seus efetivos porque pagam mais caro. Há, também, efeitos indiretos, como a erosão da legitimidade das instituições e a formação de subculturas do crime. Jovens que não traficam, mas que se sentem estimulados a realizar outros tipos de crimes e o fazem. [...] minha hipótese é que as mortes entre traficantes diminuiriam, sobretudo com a legalização da venda. Mas, que outros crimes aumentariam, particularmente se as drogas forem

pensamento militarista. Você não tem um inimigo, um território inimigo, você não pode ocupar uma comunidade, porque aquela comunidade faz parte da cidade.
Então, não tem como combater o tráfico de entorpecentes. Você não tem guerra, têm pessoas que cometem crimes, essas pessoas têm que ser processadas e presas. E abrir um processo criminal legal.
Com isso, o que aconteceu? Você teve um aumento violento de armas.
Onde tem a polícia comprando mais armas, o tráfico comprando mais armas, a polícia comprando mais, o tráfico comprando mais. Com isso, teve uma proliferação enorme de confrontos entre polícia e traficantes, e entre os próprios traficantes.
A forma de você expandir o seu mercado é tomando o mercado dos outros, e no tráfico de entorpecentes você toma, realmente destruindo tecnicamente o concorrente, ou seja, matando o concorrente, assumindo aquela área de atuação. Então, teve um aumento muito grande nos homicídios.
Conseqüentemente, com o aumento no quantitativo de homicídios a faixa etária das vítimas diminuiu. Já que o tráfico de entorpecentes emprega muitas pessoas de pouca idade. A opção

dizendo, que nós temos em função da expansão do tráfico e isso se explica pelo fato do tráfico ter se armado, armado fortemente, estimulando o desenvolvimento de um mercado específico de armas e uma certa economia das armas, que em si mesma se torna fator reprodutor e amplificador da violência e da criminalidade em vários níveis.

Nilo Batista

O que vai determinar é o estereótipo criminal, que é o elemento principal deste assunto.
O controle de drogas ilícitas pela ilegalidade é um grande fracasso e sempre foi. O exemplo é a experiência da Lei Seca, sempre foi um fracasso. Eu acho que a atual política criminal nos é imposta. [...] Por quê narcotráfico? A expressão vem de lá, vem da Condoleezza e nós temos que repetir aqui, importar.
E quer saber? Por outro lado, como eles não detêm o controle do processo produtivo, daria uma desequilibrada nas relações Sul–Norte. Porque a América Latina teria a matéria-prima.
O motivo básico é que, depois do fim do discurso da Guerra Fria, quando eles nos mandavam Escolas de Guerra, eles começaram a nos mandar Escolas

drogas. As pessoas citam muito o caso do álcool, da proibição do álcool nos EUA e os *gângsters*. Isso não significou acabar com as gangues, isso não significou acabar com a dinâmica criminosa, sobretudo organizada. Outras coisas se podem vender, pode-se corromper. Então não necessariamente os padrões de criminalidade se alteraram em razão da liberação da bebida.
Outros fatos se criaram, muitos homicídios. Uma parte dos homicídios é devido a conflitos interpessoais sob efeito de álcool ou droga, é uma parcela desses homicídios; não integralmente todos, uma parte. Outra parte significativa dos homicídios está relacionada com a dinâmica do tráfico de drogas.
Mas que dinâmica é? A disputa entre pontos, a disputa de território, os confrontos entre polícia e traficantes, de traficantes entre si, de núcleos criminosos entre si, parte também não explica, não dá conta de toda a taxa de homicídios do Rio de Janeiro, São Paulo, ou em Pernambuco, ou no Rio Grande do Sul. Parece-me que seria muito por tudo na conta das drogas, eu acho que não.
Como é que se explicam os assaltos? Os padrões que levaram ao alto o nível de crimes contra o patrimônio?

compradas livremente pelos consumidores. Yolanda Catão Eu já falei que realmente, com relação à pergunta, mas a expansão do tráfico de drogas junto com a questão das armas teve um recrudescimento grande.	de pessoas mais jovens é por conta de coisas do tipo “estes podem ser moldados”. [...] uma pessoa que não tem lugar no mercado de trabalho, porque ela não sabe fazer nada, é a mão de obra barata que existe nessas comunidades carentes e podem ser usadas para ocupar os postos no tráfico de entorpecentes, que é justamente de maior quantidade, que são os obreiros, que fazem de tudo. Essa situação que o tráfico de entorpecentes originou, aumentou a criminalidade é simplesmente uma situação de mercado. Quais são as melhores pessoas? Eles não têm muitas necessidades, podem receber baixo. O que eles querem? Querem usar aquela calça, aquela camisa, aquele tênis que o garotão chega e compra. Querem dinheiro para sair com as meninas. Querem dinheiro para comprar cerveja. Ele quer ser aquele cara da turma. O tráfico dá essa noção, de que ele é um cara conhecido. Ele tem uma vida muito curta, ele sabe que está apostando tudo.	de Polícia. Na América Latina, Cuba, tem também uma agência instalada. O discurso é necessário por isso. É um discurso que dá suporte a uma geopolítica do imperialismo norte-americano sobre o continente.	Em primeiro lugar, são todos delitos que podem gerar a morte, como o latrocínio, sobretudo, com uso de arma de fogo, não dá para achar que está todo mundo assaltando e roubando seu carro, sua casa, suas jóias, para comprar drogas. Não que necessariamente estas especialidades criminosas possam migrar de uma para outra. Elas exigem *status* profissional diferenciado. Por ingenuidade achamos que o indivíduo está praticando este crime aqui, agora migra para este outro, não necessariamente. Determinados delitos exigem níveis diferenciados de profissionalização, se é que podemos dizer isso, ou de organização.

1.4 Criminalidade Violenta Urbana e Descriminalização das Drogas

Amplamente utilizadas em outras culturas, como as dos índios da América Andina e algumas culturas asiáticas, remontando 4.000 a 5.000 mil anos, as drogas, hoje ilícitas, têm um histórico mais recente nas chamadas culturas ocidentais contemporâneas. Nestas, o consumo de drogas se inicia no século XIX, estando associado a um uso medicinal e a um **vício elegante** para poucos.

Já no começo do século XX, porém, os EUA deflagram uma campanha pela criminalização das drogas, em especial dos opiáceos[43] e da cocaína. Misse descreve esse processo:

> A criminalização começou no final da primeira década do século XX, em todo mundo. Em 1920, a criminalização se estende de tal maneira, que nos EUA atinge inclusive as bebidas alcoólicas, com a Lei Seca.
> [...] Como a demanda de drogas era relativamente pequena, se comparada com a demanda de álcool, de tabaco, achou-se que era possível criminalizar nesta área sem grandes problemas (informação verbal)[44].

Para tanto, os EUA utilizaram-se das Convenções Internacionais para difundir sua ideologia e modificar as legislações dos países signatários e, posteriormente, a sua própria legislação. Como patrocinadores de muitas destas convenções, iniciaram sua longa campanha pela criminalização das drogas.

---

[43] Opiáceos: drogas psicoativas derivadas do ópio.
[44] Entrevista presencial com o sociólogo Michel Misse realizado em 11/11/2004.

Em 1909, em Xangai, eles obtiveram o compromisso de controle das drogas. Em 1911, em Haia, avançaram no intento e aprovaram um documento obrigando os países signatários a coibir em seus territórios todo uso de opiáceos e da cocaína.

Com o aval da Convenção de Haia, o governo dos EUA legislou no território norte-americano sobre a proibição do livre consumo de opiáceos e cocaína (Lei *Harrisson Narcotic Act*, primeira lei de controle efetivo do Estado sobre drogas), na seqüência, aprovou a Lei Seca, por meio da 18ª Emenda à Constituição Federal Norte-Americana, proibindo a produção, transporte, importação e exportação de bebidas alcoólicas em todos os estados da federação. Com estas medidas, começaram os grandes investimentos no aparato burocrático-repressivo dos EUA.

No Brasil, o tema do controle das substâncias psicoativas entra em pauta por volta de 1910; contudo, foi somente na década seguinte que se fortaleceu o controle sobre os opiáceos e a cocaína. Em 1921, surge a primeira lei punitiva para todo o tipo de utilização dessas substâncias, excetuando a daquelas de comprovada prescrição médica. A partir daí, o país seguiu a orientação de todas as Convenções Internacionais sobre o controle das drogas, alterando sua legislação, à medida que eram feitas mudanças internacionais[45].

Desde o princípio do século XX até hoje, a repressão ao tráfico, seja nos EUA, seja no Brasil, alimentou e ainda alimenta o inconsciente coletivo com medidas de controle de grupos étnicos vistos como **marginais:** mexicanos,

---

[45] O Brasil seguiu o ordenamento internacional e estabeleceu o decreto-lei n.º 891 em 1938, baseado nas Convenções de Genebra de 1931 e 1936. Posteriormente, estabeleceu o Decreto n. º 54.216 de 27 de agosto de 1964, com base na Convenção de 1961, que originou a Lei de Tóxicos n.º 6.386 de 1976.

chineses e negros, no caso norte-americano; negros e mestiços, no caso brasileiro. A primeira lei contra a maconha, nos EUA, vinculou-se diretamente aos imigrantes mexicanos que concorriam com a mão-de-obra nacional durante a Depressão. Na Califórnia, os imigrantes chineses, empregados na construção das estradas de ferro daquele estado, foram associados ao ópio. E, no sul, os trabalhadores negros do algodão, à cocaína. No Brasil, os alvos preferenciais foram sempre negros e mestiços, os mais atingidos pela legislação e pela política de combate às drogas, formando o contingente mais expressivo da população carcerária.

Os exemplos acima indicam que, desde sua origem, a política de repressão às drogas tendeu a se dar *pari passu* a um processo de criminalização dos pobres. Nesse sentido, afirma o sociólogo Loïc Wacquant[46], em sua obra As Prisões da Miséria, que uma análise atenta das estatísticas dos países da União Européia e dos EUA apresenta fortes correlações entre o avanço da penalização sobre a população pobre e o aumento das condenações relacionadas às drogas ilícitas.

Para Batista[47], o problema das drogas no Brasil não pode ser dissociado da inscrição do país na economia transnacional e de seu alinhamento à política norte-americana, seja no campo econômico, seja no legal:

> Com a transnacionalização da economia e sua nova divisão do trabalho, materializam-se novas formas de controle nacional e internacional. Foi criado, todo um sistema jurídico-penal com a finalidade de criminalizar e apenar determinadas drogas.O sistema neoliberal produz uma visão esquizofrênica das drogas, especialmente da cocaína: por um lado, estimula a produção, comercialização e circulação da droga, que tem alta rentabilidade no

---

[46] WACQUANT, Loïc. As Prisões da Miséria. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001. 174 p.
[47] BATISTA, Vera Malaguti. Difíceis Ganhos Fáceis: Drogas e Juventude Pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 81-83.

> mercado internacional e, por outro lado, constrói um arsenal jurídico e ideológico de demonização e criminalização deste mercado tão caro à nova ordem econômica.
> [...] A política de repressão na verdade dinamiza esses circuitos econômicos e a economia de mercado funciona perfeitamente para o lucro dos fornecedores que controlam o tráfico de drogas proibidas. A repressão favorece a formação de monopólios, a começar pelo mecanismo essencial de formação e controle do preço. O tráfico se utiliza da ameaça da violência do Estado para deter completamente o controle do preço daquela mercadoria.

Assim, o alinhamento e a dependência brasileira do capital internacional justificariam, por um lado, a política de repressão fundamentalmente circunscrita à repressão ao tráfico varejista de drogas, valorizando ainda mais a mercadoria (BATISTA, 2003, p.83). Por outro, a política de criminalização do uso e tráfico de drogas, apoiada no pressuposto da defesa social, segurança nacional e na lei e ordem, reforçaria o alinhamento legal do Brasil à política norte-americana com o discurso do inimigo interno na figura do produtor e do traficante (SALO DE CARVALHO *apud* BATISTA, 2003, p.82).

O tema da descriminalização das drogas, do momento e das condições adequadas a sua implementação no Brasil e de suas repercussões em termos da criminalidade violenta urbana suscitou profundas reflexões dos especialistas entrevistados. Estas se encontram reproduzidas no Quadro 4.

É praticamente unânime entre eles a necessidade de um amplo debate no país sobre a descriminalização. Qualquer mudança desta natureza, que encontra no nível ideológico fortes resistências de ordem moral e religiosa, deve ser precedida de discussões, de campanhas de esclarecimento público e da construção de consensos sociais mínimos:

> Acho que tem romper com a hipocrisia, discutir este assunto, construir consenso, amadurecer esta discussão, que é muito moralizada, sabe

> aquela coisa “a droga é má” (informação verbal)[48].
>
> Este assunto tem de ser debatido publicamente. Se você não discutir nada disso, não pode ter um controle mínimo do problema. O problema das drogas tem de ser tratado como um problema público (informação verbal)[49].
>
> Isso passa por uma discussão na sociedade, um esclarecimento. O primeiro passo é abrir a discussão, porque abrindo a discussão, uma série de esclarecimentos pode ser feita (informação verbal)[50].

A necessidade de promover e ampliar o debate em torno do tema, transformando a questão das drogas em uma questão pública, é reforçada pelo reconhecimento dos especialistas de que tanto seu encaminhamento quanto sua forma de solução devem partir da sociedade civil.

> Eu não acho que isso seja problema do Estado, é problema da sociedade. A sociedade é que vai dar o tom desta discussão, não é o Estado que tem que impor essa descriminalização. Se a sociedade não está madura suficiente para discutir esse e outros temas, aí o problema está polemizado (informação verbal)[51].
>
> O Estado não pode fazer muita coisa, ele tem de ser mais caudatário de movimentos da sociedade civil. A sociedade civil é que vai mobilizar-se neste sentido, o Estado vai responder a esta mobilização. Por suas próprias características, nesta área dificilmente o Estado vai se adiantar muito a sociedade. É preciso que a sociedade já esteja aceitando de certo modo a descriminalização, para tomar alguma iniciativa neste sentido (informação verbal)[52].

Quanto ao papel do Estado frente ao processo de descriminalização, os especialistas afirmam que além da função legal de estabelecer uma legislação apropriada, que deve ser decorrente da mobilização popular, o Estado deve ser responsável pelo planejamento de uma estrutura de saúde pública para atendimento aos usuários de drogas. O atual sistema de saúde pública não tem este perfil para atender à demanda decorrente da descriminalização. Além

---

[48] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.
[49] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.
[50] Entrevista presencial com a cientista social Yolanda Catão realizada em 23/11/2004.
[51] Entrevista presencial com o delegado Walter Barros realizada em 17/02/2005.
[52] Entrevista presencial com o sociólogo Michel Misse realizada em 11/11/2004.

disso, eles sugerem que o Estado deva investir em campanhas de esclarecimento que antecederiam a descriminalização. (Adorno, Misse, L. E. Soares, Muniz, Catão, Velho).

Nas diversas entrevistas, os especialistas se mostram favoráveis à descriminalização das drogas. Apenas dois deles apontam para a inevitabilidade do processo no Brasil: Luiz Eduardo Soares e Michel Misse, mas o fazem com cautela:

> Eu acredito que este processo será muito penoso, me parece inexorável que haja um processo de descriminalização daqui a pouco. Essa é uma questão do século XIX [...].Vamos ter que caminhar passo a passo, primeiro superando esse absurdo que é a criminalização da maconha, depois fazendo experiências locais; já existem algumas, realizadas com redução de danos, distribuição de seringas. Então, com experiências piloto, com muito debate, com amadurecimento da discussão, com avanço da democracia no Brasil, com o desenvolvimento da educação, a sofisticação da cultura cívica brasileira, nós vamos avançar bastante (informação verbal)[53].

> A questão da descriminalização das drogas é uma questão de tempo, é um fato inevitável, as drogas vieram para ficar [...].
> [...] Não tem como sustentar mais esta criminalização. A não ser que ocorra, e essa é uma hipótese também, não é improvável, uma reação moral, conservadora, tão forte na sociedade que desestimule o consumo de drogas, e aí o consumo inclusive o de álcool e do tabaco. Daí, com qualquer demanda, a criminalização vai se manter (informação verbal)[54].

A manifestação favorável à descriminalização das drogas, feita por todos os entrevistados, não significa, porém, que não haja diferenças em suas posições no que diz respeito ao tipo de drogas a ser descriminalizada, à aplicação da medida (apenas ao consumo ou ao consumo/produção/venda) e até mesmo à extensão da mudança no marco legal: descriminalização ou legalização[55].

---

[53] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.
[54] Entrevista presencial com o sociólogo Michel Misse realizada em 11/11/2004.
[55] Legalizar significa tornar legal, isto é, liberar o uso das drogas até então proibidas. A legalização se funda na liberdade individual do cidadão que não permite a punição de

> Eu sou inteiramente favorável à legalização das drogas ilícitas. Legalização, no sentido de por um lado descriminalizar e, por outro lado, tornar a produção e a comercialização destas mercadorias um processo legal, lícito, de tal modo que o Estado possa controlá-lo, cobrar impostos, e com isso também financiar aqueles consumidores que são ditos viciados, que vão precisar de tratamento depois (informação verbal)[56].
>
> Sou inteiramente a favor da descriminalização do usuário. Nenhum usuário de droga, seja de que droga for, deve ser preso. Não deve ser vítima de ação policial. Sou a favor da legalização das chamadas drogas leves, como a maconha. A maconha deve ser legalizada, as pessoas têm o direito de fumar maconha, de adquirir maconha onde quiserem (informação verbal)[57].
> Não se trata de defender uma liberação indiscriminada de toda e qualquer droga. A descriminalização e a legalização parcial, se conduzidas com seriedade podem possibilitar um maior controle efetivo da sociedade sobre essas práticas clandestinas (VELHO, 2004, p. 1).
>
> Eu particularmente sou a favor da descriminalização. Eu tenho minhas reservas, não sei se todas as drogas [...] Sobretudo as drogas leves (informação verbal)[58].
>
> Sou favorável à descriminalização só da maconha, porque há todo um questionamento de muitas pessoas que usam e que não ficam viciadas.
> A descriminalização e a legalização são coisas distintas. Porque a descriminalização você pode, não é mais crime você consumir, mas ela pode continuar ilegal, mas ela não é mais crime, você não é mais preso por causa disso. Eu acho um absurdo que prendam por uma quantidade pequena (informação verbal)[59].
>
> Eu como policial posso dizer que o grande problema nem são as drogas proibidas, mas as drogas permitidas, principalmente o álcool. Se eu fosse proibir, proibiria o álcool e liberaria a maconha e a cocaína, porque o quantitativo de pessoas envolvidas com álcool que passam à delinqüência é grande, bem maior que as pessoas que ingerem substâncias tóxicas.Eu sou favorável a descriminalizar qualquer droga (informação verbal)[60].

---

autolesão (salvo algumas exceções) e também no direito do usuário não ser punido por aquilo que a Organização Mundial de Saúde considera doença.Descriminalizar quer dizer tornar o uso de drogas um comportamento não criminoso, ou seja, continua sendo uma conduta ilegal, mas não criminosa. Por continuar sendo uma conduta ilegal, deve-se notar que com a descriminalização o usuário de drogas continuaria sujeito a intervenções administrativas do Estado, de forma que tais substâncias seriam apreendidas e destruídas (JORGE, 2002).

[56] Entrevista presencial com o sociólogo Michel Misse realizada em 11/11/2004.
[57] Entrevista presencial com o antropólogo Gilberto Velho realizada em 17/11/2004.
[58] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.
[59] Entrevista presencial com a cientista social Yolanda Catão realizada em 23/11/2004.
[60] Entrevista presencial com o delegado Walter Barros realizada em 17/02/2005.

Ao pontuar os fatores decorrentes de uma eventual descriminalização ou legalização das drogas, alguns especialistas enfatizam sua preocupação com o aumento do consumo e suas conseqüências, enquanto outros priorizam o atendimento à população usuária, em especial, à clientela que dispõe somente dos serviços públicos de saúde.

> Eu não sei o impacto disso em termos de saúde pública. Não sei se provocaria um aumento do consumo, da dependência. E, se houver um aumento do consumo e da dependência, uma parcela da classe média, média alta, vai para hospitais particulares, desenvolver esquemas de seguro de saúde, para se autoproteger. Fico preocupado é com a imensa maioria de jovens provindos de um segmento mais desprivilegiado da sociedade brasileira, que vão depender do sistema público de saúde (informação verbal) [61].

> Há aspectos negativos, como o aumento de consumo e conseqüente aumento de mortes acidentais e de furtos, roubos e latrocínios para obter recursos para a droga. O ausentismo no trabalho aumentará, assim como o número de internações por overdose, os problemas mentais e psiquiátricos e os suicídios (informação verbal)[62].

Apesar das reservas, há um reconhecimento praticamente generalizado de que a descriminalização contribuiria para atenuar os efeitos letais da criminalidade violenta urbana, relacionada aos homicídios envolvendo o tráfico e o uso de drogas, e para reduzir a corrupção policial, vinculada à extorsão de usuários e pequenos traficantes (Adorno, Misse, L. E. Soares, Muniz, G. Soares, Catão, Barros, Batista, Machado da Silva, Velho).

> Com a descriminalização reduziríamos drasticamente o tráfico e, com isso estaríamos concorrendo para a redução da principal matriz da criminalidade letal no Brasil, que afeta, sobretudo, os jovens, pobres e negros, entre 15 e 24 anos do sexo masculino, que moram nas favelas, nas vilas e periferias (informação verbal)[63].

> Mas a máquina de repressão voltada contra o usuário de drogas leves é um desperdício, é arbitrário, não dá em nada, sobretudo na corrupção, as pessoas são achacadas pela polícia. Os usuários de drogas, jovens ou nem tão jovens assim, simplesmente alimentam

---

[61] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.
[62] Entrevista presencial com o cientista social Gláucio Soares realizada em 29/10/2004 e enviada por e-mail em 07/11/2004.
[63] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.

> essa corrupção, este sistema alimenta a corrupção (informação verbal) [64].
>
> A descriminalização deve reduzir o número de mortes, particularmente de traficantes pequenos e médios. Porém, a legalização das vendas teria maior impacto sobre essas mortes (informação verbal) [65].
>
> Essa mudança teria poupado 1000 vidas só no Rio de Janeiro, em um ano, porque a maior parte desses embates foi feita nessas intervenções completamente inúteis, que só produzem o efeito de trocar momentaneamente os lucros de bolso (informação verbal)[66].

Outro aspecto destacado na fala dos especialistas diz respeito à descriminalização enquanto questão geopolítica, à relação com os países vizinhos e à necessidade de que a mudança no marco legal da política das drogas seja feita de forma combinada com outras nações, de modo a firmar compromissos mínimos e evitar a criação de **paraísos**. Assim como a criminalização das drogas, no Brasil, foi decorrente dos acordos internacionais, é preciso que a descriminalização também o seja. Além disso, indicam os entrevistados a importância de se conhecer mais detalhadamente as experiências de descriminalização já existentes e aprender com os acertos e erros dos países que nos precederam. (Adorno, Misse, L. E. Soares, Muniz, Catão, Velho, G. Soares, Barros).

---

[64] Entrevista presencial com o antropólogo Gilberto Velho realizada em 17/11/2004.
[65] Entrevista com o cientista social Gláucio Soares realizada em 29/10/2004 e enviada por E-mail em 07/11/2004.
[66] Entrevista presencial com o advogado criminalista Nilo Batista realizada em 19/01/2005.

Quadro 4 - Visão dos especialistas sobre os efeitos da descriminalização das drogas.

Sérgio Adorno	Michel Misse	Luiz Eduardo Soares	Jacqueline Muniz
A questão da descriminalização tem um lado positivo, **não sei se a descriminalização de todas as drogas, talvez a descriminalização tenha de ser progressiva**. Mas o lado positivo seria que baixaria o preço das drogas no mercado e de alguma maneira eliminaria um pouco o interesse exclusivo nesse negócio. Por outro lado, não sei o impacto disso em termos de saúde pública. Eu não sei se provocaria um aumento do consumo, da dependência. E, se houver um aumento do consumo e da dependência, uma parcela da classe média, média alta, vai para hospitais particulares, desenvolver esquemas de seguro de saúde, para se autoproteger. Fico preocupado é com a imensa maioria de jovens provindos de um segmento mais desprivilegiado da sociedade brasileira, que vão depender do sistema público de saúde. O sistema de saúde tem condições de arcar com esse custo? Isso tem de ser pensado. Meu ponto de vista é o seguinte, [...] tem lados **positivos, mas eu tenho inquietações**. Por outro lado, este assunto tem de ser debatido publicamente. Se você não discutir nada disso, você não pode ter um controle mínimo do problema. O problema das drogas tem de ser tratado como um problema	A questão da descriminalização das drogas é uma questão de tempo, é um fato inevitável, as drogas vieram para ficar. O que se tem que fazer com relação às drogas é a mesma coisa que se faz com o álcool, com relação ao tabaco, são campanhas de esclarecimento. Hoje, há uma diminuição em todo o mundo do consumo de tabaco. Comparado com o consumo de tabaco nos anos 50, tem uma queda extraordinária, tudo isso baseado em campanhas de saúde pública, em campanhas de esclarecimento. A proibição não impede a comercialização, a proibição ela só funciona para aumentar o preço da mercadoria ilícita e associar o comércio desta mercadoria com outros tipos de crimes, que não estariam associados a isso não fosse a sua criminalização. **Eu sou inteiramente favorável a legalização das drogas ilícitas. Legalização, no sentido de por um lado descriminalizar e, por outro lado tornar a produção e a comercialização destas mercadorias um processo legal, lícito,** de tal modo que o Estado possa controlá-lo, cobrar imposto, e com isso também financiar	Hoje a proibição é legal, é formal quer dizer existe na letra da lei, mas não se aplica na prática, não há proibição na prática. Ou seja, o consumo é amplo, é franco, o consumo não está obstado. E não só no Brasil, nas mais diversas partes do mundo, pelo menos no mundo ocidental que nós conhecemos melhor. Os Estados que gastam milhões de dólares contra as drogas, não conseguem conter o consumo. No entanto, o consumo é um fato empírico, constatado, há uma proibição e há este fato, será que este fato que atrai a proibição decorre da incompetência do nosso sistema de segurança e das instituições policiais, em particular? Eu diria que as nossas instituições policiais e nosso sistema de segurança são precaríssimos, incompetentes, ineficientes, brutais, violentos, desrespeitam os direitos humanos e são profundamente corruptos. Não generalizo, mas reconheço graus elevados nestas, em todas estas nossas instituições, mas diria que neste caso, não se poderia responder com menção a estas dificuldades, a esta incompetência, porque países que tem instituições muito eficientes mesmo que	[...] com relação às drogas, a gente produziu um consenso, **eu particularmente sou a favor da descriminalização. Eu tenho minhas reservas, não sei se todas as drogas**. Eu não sei se o Estado tem de se responsabilizar pela vida, quer dizer pela vida do cidadão sim. Mas, assim como o suicídio não é crime, crime é instigar ao suicídio, eu quero acabar com a minha vida. Existem outras terapias que não propriamente a criminal. Para mim, a droga é uma questão de saúde pública. A dependência do cigarro, que eu fumo há trinta anos, passando pelo álcool, ou pelas outras drogas chamadas ilícitas é uma questão de saúde pública. As estratégias preventivas, de esclarecimento, de conscientização, costumam ser mais eficaz, já a criminalização? É preciso avaliar melhor estas tendências, os países que fizeram este tipo de políticas, é o caso da Holanda. Mas não apenas o que aconteceu lá, mas em seu contexto, outras variáveis que não só a liberalização das drogas. Algumas experiências com relação à maconha, as chamadas drogas “leves”, é uma das fontes de corrupção, de pequenas

público, que envolve problemas de saúde, mas que envolve problemas por outro lado que, nós temos que descriminalizar com objetivo de diminuir. Mas também envolve problemas internacionais, não adianta o Brasil descriminalizar, a Argentina não descriminaliza, a Bolívia não descriminaliza, virá um problema de fronteira. Tipo, o Brasil vira um paraíso e o resto não vira paraíso. É um problema muito complexo, não acho que seja um problema fácil.

Na medida em que, descriminalizar é possível que caia o preço das drogas, porque vai aumentar o acesso. Uma vez que você descriminalize, aí tem mais essa discussão, se é descriminalização ou é legalização.

Uma vez que você mude a forma de controle da droga, é possível que você produza menos recurso, menos renda nesse circuito, e os controles no ponto do tráfico, de pagamento da propina, vai diminuir o custo que você tem de comprar autoridades, o custo de pagar exércitos privados para fazer vigilância dos pontos de tráfico.

Então, é possível que tudo isso altere a economia da droga, altere o circuito da produção e do consumo, e de alguma maneira tenha impacto sobre o custo do controle repressivo da droga.

Se você olhar a experiência alemã de criar um mercado legalizado, deu um impacto muito negativo, já a experiência holandesa é boa. Não aqueles consumidores que são ditos viciados, que vão precisar de tratamento depois. Porque a maioria do consumo destas drogas é eventual, é igual ao caso do álcool, nem todo mundo que consome álcool é alcoólatra.

A criminalização começou no final da primeira década do século XX, em todo mundo. Em 1920, a criminalização se estende de tal maneira, que nos EUA, a criminalização atinge inclusive as bebidas alcoólicas, com a Lei Seca, depois eles recuam.

Como a demanda de drogas era relativamente pequena se comparada com a demanda de álcool, de tabaco, achou-se que era possível criminalizar nesta área sem grandes problemas.

Só que os costumes mudaram e a partir dos anos 60, o consumo de maconha junto aos jovens e, depois, de drogas mais pesadas começou a se transformar em hábito, associado a um estilo de vida diferente. Tanto é que o consumo de drogas é maior que jamais foi, em alguns casos, equiparado as bebidas destiladas.

A única opção que foi tentada, a guerra às drogas, não deu resultado, pelo contrário, estas relações vão cair, não tem como sustentar mais esta criminalização.

A não ser que ocorra, e essa é uma hipótese também, uma apresentem limitações, mesmo estes países não conseguem manter o consumo.

Portanto, o controle do consumo não se pode atribuir às forças policiais, elas não são hábeis, capazes, não são dotadas de meios, elas não podem fazer, pelo menos tal como nós conhecemos nos contextos democráticos ocidentais. Elas não têm conseguido fazer isso.

Portanto, não se trata de qualificar a nossa polícia, a espera de que a lei se cumpra, essa lei não se cumpre em lugar nenhum do mundo e este é um fato, ela é formal e não é real, ela não se aplica.

A minha pergunta, com a qual respondo a sua, é a seguinte: É melhor, para a redução da violência e a redução dos efeitos perversos da violência e da própria droga, é melhor continuar operando neste quadro de dubiedade e contradição, ou seria melhor um outro contexto, um outro marco legal?

Seria melhor um outro marco legal, em que a forma se adaptasse a realidade. Assim pelo menos nós superaríamos a hipocrisia e as dificuldades que hoje nós temos para lidar adequadamente com o problema do consumo.

Hoje lidamos muito mal com o problema do consumo, porque ele corrupções, de extorsão por parte da polícia é o baseado.

Então, tem de mudar esse método, tem que ir direto para o juiz, para juizado de pequenas causas. Não necessariamente, se ele é consumidor, se a quantidade for de porte é outro tipo de tratamento. Não necessariamente tratamento penal, tratamento criminal. Já temos algumas experiências junto ao Ministério Público, Defensoria Pública, já aconteceu inúmeras vezes.

São caminhos a se fazer. Há que ser observado, para ver que rumo irá tomar. Temos de parar com a hipocrisia. Não dá, eu comprar cocaína e achar que ela “não tem sangue, ela tem sangue!”.

Tem de rever este jogo hipócrita, que nós criamos. Nós, sociedade como um todo, porque no jogo democrático é isso, temos que constituir maioria, temos de fazer pressão.

Por que ao invés de ficar apitando na praia de Ipanema, quando a polícia passa, porque está todo mundo fumando seu baseado, não vamos fazer uma passeata? Fazer um abaixo-assinado, trazer este tema à tona, e falar. Queremos isso? E ver no que dá, o que se conquista, o que se avança nesta discussão, mas sem falsos moralismos.

Agora, de outro lado, não acredito

tem regra geral, o assunto tem que ser debatido tem que ser muito discutido. Nós não podemos esquecer que o Brasil tem um território muito grande. De modo que, o Brasil tem um problema muito sério de postos de atendimento de saúde adequados.
Não podemos esquecer que somos uma sociedade que tem problemas de oferecer acesso ao bem-estar da maioria de seus cidadãos. Nós temos que discutir muito bem, porque vai haver custos e benefícios, nós temos que saber muito bem dos custos, porque nós vamos ter que suportar os custos, evidentemente terá de ser uma política de longo prazo.

Gláucio Soares

A descriminalização deve reduzir o número de mortes, particularmente de traficantes pequenos e médios. Porém, a legalização das vendas teria maior impacto sobre essas mortes. Acredito que os traficantes, sobretudo os pequenos, seriam rapidamente substituídos por empresas – grandes, médias e pequenas. Esses são aspectos positivos, mas há aspectos negativos, como o aumento de consumo e conseqüente aumento de mortes acidentais e de furtos, roubos e latrocínios para obter recursos para a droga, o ausentismo no trabalho aumentará, assim como o número de internações por overdose, os

reação moral, conservadora, tão forte na sociedade que desestimule o consumo de drogas, e, inclusive o de álcool e tabaco. Com qualquer demanda, a criminalização vai se manter.
O Estado não pode fazer muita coisa, ele tem de ser mais caudatário de movimentos da sociedade civil. A sociedade civil é que vai mobilizar-se neste sentido, o Estado vai responder a esta mobilização. Por suas próprias características, dificilmente o Estado vai se adiantar muito a sociedade. É preciso que a sociedade já esteja aceitando de certo modo a descriminalização, para tomar alguma iniciativa.
A iniciativa não deve ser exclusivamente nacional, ela terá de ser internacional. Assim como a criminalização foi resultante de convenções internacionais, a descriminalização também será. Não dá para você descriminalizar a droga no Brasil e continuar criminalizando na Argentina. Senão você vai criar um mercado lícito aqui e ilícito lá. Isso aconteceu na Holanda, onde os países limítrofes com a Holanda pressionaram para que a Holanda voltasse a criminalizar, porque seus vizinhos, os franceses, os alemães e os belgas, atravessavam a fronteira da Holanda para comprar droga. Até

se converte mais numa matéria policial, e na verdade é um problema de saúde pública, de cultura, de educação, e também faz parte, até certo ponto, dos direitos individuais, então há aqui uma outra dimensão.
Até aqui fiz uma consideração mais pragmática, quer dizer, é melhor para a contenção do consumo, do mau consumo, acho melhor a liberdade, em contexto do que a liberdade propicia. Por outro lado, a descriminalização, nós reduziríamos drasticamente o tráfico e com isso, nós estaríamos concorrendo para a redução da principal matriz da criminalidade letal no Brasil, que afeta, sobretudo, os jovens, pobres e negros, entre 15 e 24 anos do sexo masculino, que moram nas favelas, nas vilas e periferias. Nós estaríamos também agindo sobre a principal tragédia nacional, que está se traduzindo hoje num genocídio. Esta a segunda razão pragmática.
A terceira é filosófico, ético, política, eu sou favorável à liberdade até o limite em que exercê-la implique redução da liberdade alheia, eu só admito redução da liberdade individual quando está em jogo a liberdade do outro. E por isso são necessárias leis e restrições da liberdade, para que todos possam

que a chamada liberalização das drogas, as pessoas citam muito o caso do álcool, da proibição do álcool nos EUA e os gângsters. Isso não significou acabar com as gangues, isso não significou acabar com a dinâmica criminosa, sobretudo organizada. Outras coisas se podem vender, se pode corromper. Então não necessariamente os padrões de criminalidade se alteraram em razão da liberação da bebida.
Eu sou a favor que, sobretudo as drogas leves, acho que tem romper com a hipocrisia, discutir este assunto, construir consenso, amadurecer esta discussão, que é muito moralizada, sabe aquela coisa "a droga é má".
As saídas são sempre saídas penalizantes. Pode ser naquela idéia do Estado, pena máxima, da punição como forma de recuperação, que não necessariamente ocorre. De um lado, tanto no tráfico de drogas como em qualquer outro crime, os resultados são violentos, **não acredito que a liberação resolveria o problema da violência ou da criminalidade.**

Walter Barros

Perguntar a um delegado de polícia, sobre descriminalização

problemas mentais e psiquiátricos e os suicídios. Há custos e há benefícios, mas não temos dados para efetuar esse cálculo.
Creio que há fortes objeções morais, mas os defensores, assim como os críticos, deveriam estudar as experiências internacionais em detalhe e sem preconceito, para não repetir erros. É preciso estudar os resultados das experiências permissivas, como a recente de Portugal e as mais antigas da Holanda e da Inglaterra, assim como os da linha dura, como Estados Unidos, Singapura e Malásia.

Gilberto Velho

Eu sou inteiramente a favor da descriminalização do usuário. Nenhum usuário de droga seja de que droga for, deve ser preso. Não deve ser vítima de ação policial.
Sou a favor da legalização das chamadas drogas leves, como a maconha. A maconha deve ser legalizada, as pessoas têm direito de fumar maconha, de adquirir maconha onde quiserem, medicamente e cientificamente está mais do que constatado, pelos mais sérios e diversificados grupos, que a maconha não faz. Se a preocupação é com o mal que pode fazer às pessoas, não faz mais mal que o uso de bebida alcoólica.
A máquina de repressão voltada uma certa medida houve uma solução de compromisso.
Quanto à descriminalização e diminuição da criminalidade, a esperança é que, todas as vezes que você legalize algo ilícito, a tendência é uma queda. [...] porque eles vão poder recorrer à justiça para dirimir seus conflitos.

Yolanda Catão

A questão da descriminalização das drogas, eu sou favorável com relação à maconha. Mas de qualquer maneira, eu não acho que possa haver uma descriminalização pura e simples, uma lei, tem de haver uma campanha junto.
Acho importante que seja descriminalizada, porque o tráfico das drogas mais usadas no Brasil é a maconha, mais que a cocaína. Embora a cocaína tenha se disseminado muito, mas como ela é muito mais cara, ela sempre fica mais restrita. A questão da maconha e do álcool está aumentando, não só aumentando como diminuindo a idade em que estes jovens usam maconha e juntam com álcool.
Eu sou favorável à descriminalização da maconha, eu acho vai perder um pouco seu poder, mas tem de ser junto com uma campanha, como a usufruir o máximo de liberdade.
E há em muitos casos para o consumo de drogas, confinado na liberdade individual, desde que não haja de fato uma ação lesiva a terceiros. E por isso, que nós deveríamos discutir o problema da descriminalização sob esta dupla perspectiva, considerando também essa matéria de fundo filosófico, ética, política.
Mas, como este debate é ainda muito incipiente no Brasil, muito imaturo no Brasil. Eu prefiro publicamente só usar os argumentos pragmáticos, são mais eficientes, funcionam melhor diante dos preconceitos imensos que ainda cercam toda esta questão.
Seria leviano, irresponsável e inconseqüente, se eu lhe apresentasse uma proposta de descriminalização. Acredito que este processo vá ser muito penoso. Parece-me inexorável que haja processo de descriminalização, por daqui a pouco, essa é uma questão acho que do século XIX. Nós, humanidade, sempre usamos substâncias psicoativas, mas por exasperação da consciência que atravessa a experiência humana toda, sempre vamos ter isso.
O álcool é uma droga muito mais perigosa, muito mais lesiva, e nociva, no mundo todo, mas no das drogas? **Eu sou a favor da descriminalização das drogas. Não quero ficar muito em cima do muro. Primeiro, porque isso é uma hipocrisia. Eu como policial posso dizer que o grande problema nem são as drogas proibidas, mas as drogas permitidas, principalmente o álcool.**
Se eu fosse proibir, eu proibiria o álcool e liberaria a maconha e a cocaína, porque o quantitativo de pessoas envolvidas com álcool que passam à delinqüência é grande, bem maior que as pessoas que ingerem substâncias tóxicas.
Eu sou favorável a descriminalizar qualquer droga. Isso já está acontecendo na maior parte do mundo. A parte da legalização não pode ser tomada sob pena. O Brasil não pode decidir isso sozinho. Isso tem de ser uma atitude internacional. Não pode ter num país legalizou e outro não.
Essa questão de drogas, ela tem que ser feita de uma forma; os malefícios não são só a cocaína e a maconha, são vários outros.
Podemos associar o consumo de drogas à criminalidade, a nossa criminalidade de crimes violentos, em especial no Rio. No início do século, o ópio era vendido na farmácia. Isso não é só um problema do Estado, é problema da sociedade. A sociedade é que

contra o usuário de drogas leves é um desperdício, é arbitrário, não dá em nada, sobretudo na corrupção, as pessoas são achacadas pela polícia, caso usuários de drogas, jovens ou nem tão jovens assim, simplesmente alimentam essa corrupção, este sistema alimenta a corrupção.
E, de fato, a maconha é uma droga recreativa, tanto quanto o álcool. Até muita gente acha que o álcool faz mais mal do que a maconha.
No momento em que você legaliza a maconha, este comércio deixou de ser clandestino, inclusive pode ser taxado, inclusive vai pagar imposto.
[...] Quer dizer, é uma droga recreativa, mas que está sendo usada como um instrumento poderoso de tráfico. Eu sou a favor da legalização da maconha e da descriminalização do usuário de qualquer droga.
Ainda não dá para falar da legalização do uso de qualquer droga por causa da situação internacional, isso exige uma ação internacional, um concerto de várias nações, de vários Estados-nação que desenvolvam uma política, talvez associada à ONU, para que corte essa área, que é uma área de produção de criminalidade.
Eu não estaria defendendo hoje a legalização de todas as drogas. Defenderia a legalização das drogas leves, como a maconha, a descriminalização do usuário, mas defendo que o Estado brasileiro, por **campanha das armas, da devolução das armas, não apenas sair uma lei como saiu. Tem de ter uma campanha de esclarecimento com relação a isso. E, tem de ter um apoio com relação às pessoas que usam essas drogas, porque muitas pessoas são dependentes, e o governo, a rede pública tem de dar apoio.**
Não se pode ter apenas uma lei que descriminalize. O poder público tem que atuar nesta área, com relação à saúde, na parte médica, de apoio, e na campanha de esclarecimento. Sou favorável à descriminalização só da maconha, porque há todo um questionamento de muitas pessoas que usam e que não ficam viciadas.
A descriminalização e a legalização são coisas distintas. Porque a descriminalização você pode, não é mais crime você consumir, mas ela pode continuar ilegal, mas ela não é mais crime, você não é mais preso por causa disso. Eu acho um absurdo que prendam por uma quantidade pequena. A descriminalização é muito importante, já a legalização passa pela existência de apoio aos dependentes da droga. A maconha pode ser legalizada porque você vai tocar na questão do tráfico, ele vai perder todo este poder, não Brasil em particular, do que as chamadas drogas. E, no entanto, ninguém propõe a criminalização do álcool. Somos liberais demais com o álcool, não devíamos tolerar a propaganda de álcool; em absoluto, deveríamos ser muito mais restritivos com álcool.
A quantidade de alcoólicos no Brasil é imensa, produzindo danos de toda a ordem, o caso é muito grave. E nós somos absolutamente irresponsáveis com isso. Nós poderíamos ser muito mais austeros e cuidadosos, sem restringir a liberdade. Mas a circunscrevendo, e deveríamos ser menos repressivos na droga.
Em outro ponto, as drogas sintéticas substituirão as atuais em pouco tempo, e daqui uma década eu imagino que ninguém mais fale das drogas como nós falamos. Porque elas serão feitas em casa, terão instruções transmitidas pela Internet, com substâncias simples, facilmente acessíveis, os laboratórios serão cada vez mais computadorizados, domésticos, com tecnologia, chips, pequenas tecnologias baratas e leves vão gerar, o que cada um quiser na sua casa.
Portanto acho que vai ser ridícula essa conversa daqui a pouco. Ela já é meio perene, mas ainda muito séria, para nós, com essas implicações todas em função das vai dar o tom desta discussão, não é o Estado que tem que impor essa descriminalização. Se a sociedade não está madura suficiente para discutir esse e outros temas, aí está o problema.

Cláudio Beato

A descriminalização, sem dúvida nenhuma, seria importante, embora não tenhamos ainda uma discussão sobre como ela poderia ser feita nem qual o alcance dela.
A discussão deveria ser o mais ampla possível, embora isto envolva problemas logísticos muito complicados.
Esta medida envolve tantas resistências porque é um problema que é moral no final das contas, e não de racionalidade de políticas públicas. Somos um país católico, pouco liberal e bastante conservador politicamente.

Nilo Batista

Eu olho essa coisa toda como totalmente absurda. **Essa mudança teria poupado 1000 vidas só no Rio de Janeiro, em um ano, porque a maior parte desses embates foi feita nessas intervenções completamente inúteis, que só produzem o efeito de trocar**

meio de políticas internacionais, participe da discussão sobre a questão da legalização das drogas. Legalização não significa “liberou geral”, não significa anarquia, significa pelo contrário um tipo de controle é um mecanismo de controlar, não é uma coisa, sabe, de entornar o caldo. O caso da maconha jamais seria um problema tão assustador assim, se a coisa for ao nível da maconha, é possível até que nossos vizinhos nos acompanhem, se o Brasil der este exemplo – no caso, para o Mercosul, poderia ser. Eu sei que isso é difícil; eu não sou nefelibata. Em outros lugares do mundo é legal [...] é uma questão de liberdade individual. Quanto mais proibido for, mais perseguição for, mais espaço para a corrupção, para uso de violência, para o abuso. Serve para a garotada da Zona Sul, Baixo Gávea, é preciso pensar também nas pessoas das favelas, que são pegas com maconha, são surradas, são agredidas.Com as pessoas da Zona Sul, dificilmente acontece isso, porque telefonam para o pai, ou têm dinheiro na hora, mas as pessoas pobres, se eles quiserem acabar com a pessoa, acusam-na de traficante.	completamente, porque tem a cocaína e outras. Mas ele vai perder todo este poder da disseminação que tem a maconha em relação aos jovens. Tem de tratar diferentemente o dependente do traficante. As resistências com relação à descriminalização advêm do perfil mais conservador que acha que a violência e a criminalidade aumentariam se descriminalizasse, que iria aumentar o uso. [...] Muitas pessoas acham que a maconha, por exemplo, tem um alto poder de dependência e vai levar as pessoas a praticar crime. Mas já está discutindo, o Ministério da Justiça lançou um balão de ensaio com relação a isso. Isso passa por uma discussão na sociedade, um esclarecimento com relação, mas o primeiro passo é abrir a discussão, porque abrindo a discussão, uma série de esclarecimentos pode ser feitos. E o papel do Estado é importante, primeiro com relação a essa campanha, com relação ao lançamento da discussão, e com que diz respeito à própria lei e as campanhas que podem ser desenvolvidas.	legislações e das suas conseqüências. Não há como desenhar um modelo ideal, porque ele já existe. O modelo ideal seria da liberdade plena e da responsabilidade individual com educação e saúde. Mas isso é absolutamente abstrato, genérico e inadequado a uma realidade que está mergulhada em preconceitos, em valores, em cultura. Os grupos são muito diversificados. Vamos ter que caminhar passo a passo, primeiro superando esse absurdo que é a criminalização da maconha, depois fazendo experiências locais, temos algumas, realizadas redução de danos, distribuição de seringas. Então, com experiências piloto, com muito debate, com amadurecimento da discussão, com avanço da democracia no Brasil, com desenvolvimento da educação, a sofisticação da cultura cívica brasileira nós vamos avançar bastante. Eu não ousaria definir o modelo, porque vai depender do processo, mas a finalidade deveria ser essa, liberdade com responsabilidade.	**momentaneamente, trocar os lucros de bolso, trocar os mandos, já deveriam ter aprendido isso. Dá uma estabilizada, cria outras situações, tem outros reflexos.** Para os EUA é boa essa política. Os EUA precisam dessa política, deste discurso aterrorizador, e aqui também porque esta é a função, coibir. Essa política aumenta tudo, aumenta a corrupção, o número de mortos, aumenta tudo que se propõe a diminuir. E nós sabemos disso, ela se mantém porque é um controle por aterrorização da pobreza urbana. [...]. O traficante é um cara pobre, que nasceu pobre, um garoto. [...] Essa categoria demonizada. Luiz Antonio Machado A descriminalização pode ajudar a diminuir a letalidade envolvendo o tráfico de drogas, mas estas “formas de organização” vão encontrar outro caminho para continuar agindo, ou migram para outro tipo de delito, ou ainda, para algum tipo de atividade não descriminalizada. A questão é regular, aí é possível transcender, controlar, socializar.

2. A Incapacidade do Estado em conter a Criminalidade Violenta e a necessidade de um Sistema Nacional Integrado de Segurança Pública

A análise da criminalidade violenta urbana que, no campo das ciências sociais, se inicia no Brasil nos primeiros anos da década de 1980[67] e se expande nas seguintes, pontua o aumento do fenômeno em patamares cada vez mais altos e extensivos aos diferentes estratos socioeconômicos da sociedade brasileira.

Desde os primeiros momentos dessa análise, cientistas sociais como Gilberto Velho e Alba Zaluar, entre outros, já sinalizavam para o fato de as políticas de controle social utilizadas pelo Estado estarem em desacordo com as atividades criminosas.

Sem dúvida, porém, a percepção do descompasso entre o crescimento da criminalidade violenta e a atuação dos órgãos responsáveis pela manutenção da lei e da ordem se acentuou fortemente em período recente, interpelando-se o Estado em seu papel constitucional de provedor da Segurança Pública e árbitro dos conflitos sociais. Procedeu-se, assim, a uma politização do tema Segurança Pública, extensiva a seu próprio significado no contexto da democracia brasileira. Como afirma Machado da Silva (1999, p. 116),

> [...] nas últimas décadas, a partir de uma dramática intensificação da experiência de insegurança pessoal, vem se consolidando uma compreensão muito particular dos problemas da manutenção da ordem pública. Sua característica básica é a ênfase nos inúmeros aspectos que configuram a fragilidade das agências de controle e repressão ao crime. Porém, não se trata de um simples "caso de polícia", isto é, estritamente

[67] A esse propósito, assinala Misse que "se deixarmos de lado os poucos trabalhos produzidos até o final dos anos 70 [...], podemos dizer que a temática da violência urbana e da criminalidade ganha efetivo espaço acadêmico a partir do início dos anos 80" (MISSE, 1995, p. 81). Na mesma direção, o URBANDATA, banco de dados relacionado à questão urbana no Brasil, registra para os anos 1970 um total de 18 trabalhos sobre violência, número que se eleva para 89 nos anos 1980.

> ligado às práticas da corporação, nem de um mero problema de eficiência dos aparelhos repressivos, passando a envolver cada vez mais o debate sobre a expansão da cidadania. O foco do debate se amplia, de modo a incorporar de maneira mais direta a relação entre democratização – mais especificamente, garantia universal dos direitos civis – e eficácia policial.

Ao mesmo tempo em que a percepção da incapacidade do Estado no trato da violência se amplia e se politiza, ganhando novos referenciais e articulando-se a questões como qualidade de vida, direitos de cidadania, participação democrática, ampliam-se e politizam-se também os canais de expressão das demandas sociais por segurança.

Assim sendo, faz-se necessário compreendermos por que, mesmo com a crescente mobilização da sociedade em busca de uma saída para a escalada de violência urbana que assola o país, ainda não se adotou uma política de segurança capaz de atender a essas demandas. As propostas esbarram sempre nas dificuldades - quando não na impossibilidade - do Estado de cumprir com sua função de garantidor da lei e da ordem, função essa que implica, inclusive, sanar os efeitos negativos do crime organizado em suas próprias entranhas, a exemplo de indivíduos e grupos que operam dentro das corporações e entidades responsáveis pela Segurança Pública, bem como de outras esferas do Executivo, do Legislativo e do Judiciário.

Na visão dos estudiosos, a incapacidade do Estado em conter a criminalidade violenta se associa a múltiplos fatores e reforça a necessidade de se pensar um novo formato de Segurança Pública e um **novo** agir do Estado. Entre esses fatores, intensamente analisados pelos especialistas, destacamos:

1. Mudança no padrão de criminalidade no Brasil e no mundo

Tal mudança, expressa no chamado crime organizado, fragiliza duplamente os Estados Nacionais: por um lado, por dificultar ainda mais o controle, em seu território, de práticas criminosas, de vez que muitas destas se inserem em redes internacionais e se beneficiam da flexibilização de fronteiras; por outro lado, por estarem as modalidades de crime organizado diretamente associadas à corrupção de segmentos do Estado. Nesse sentido, afirma Adorno:

> Não podemos ignorar que há uma mudança nos padrões de crimes e que esta mudança, de alguma maneira, afeta a capacidade das sociedades de lidarem com o crime, sobretudo, dos Estados de conterem a violência dentro dos marcos tradicionais de contenção da violência.
> A gente tem visto pelos estudos, pelas CPIs, não há dúvida, que há envolvimento das autoridades públicas. Essas redes só podem funcionar se houver comprometimento.
> [...] Eu não sei dizer o quanto isso está comprometido, só sei dizer o seguinte, seja 5 % ou 10%, é o suficiente para criar um problema de desorganização, muitas vezes, da capacidade do Estado de assegurar Lei e Ordem, e de proteger os cidadãos. Acho que este é um problema que precisa ser discutido, esta questão da corrupção é uma questão pública das mais importantes, e ela tem de ser tematizada.Você tem de lavar dinheiro, você tem de burlar a legislação fiscal, de alguma maneira, você vai abrindo espaços para que essas atividades ilegais se instalem. Isso está relacionado com o controle civil sobre a atividade pública e do controle público sobre as atividades ilegais, é um reticulado de relações políticas e sociais.(informação verbal) [68]

Tais aspectos apontam para a vulnerabilidade do Estado brasileiro em função não apenas de sua inserção periférica na economia global, aí incluída a economia ilegal, como também de características geográficas e políticas que o fazem território de fácil acesso e de baixo controle, propiciatório para o desenvolvimento de práticas criminosas, associadas ou não ao mercado formal. Esta inserção no panorama criminal internacional também se materializa nos elevados custos da vitimização no contexto da macropolítica social.

2. Insulamento das diferentes políticas setoriais

---

[68] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.

Sem se constituir em uma característica estritamente brasileira, o insulamento das políticas intra e intergovernamentais é assinalado pelos especialistas como um dos entraves fundamentais ao desenho e à prática de uma "política de estado" e não simplesmente uma "política de governo" no Brasil. Em decorrência disso, as ações tendem a ser pontuais, fragmentárias, isoladas.

> Por que não temos sistema? Eu acho que nós, na verdade, em graus diferenciados, assistimos a esse insulamento intragovernamental e intergovernamental. A grande dificuldade de desenhar políticas públicas, no Brasil, resulta exatamente da constituição de feudos.[...] Os projetos, eles são meio que isolados fechados em si mesmos, o que demonstra a dificuldade de articulação, de negociação política, de pactuação.(informação verbal).[69]

Mas, ainda que **feudos** estejam presentes praticamente em toda a administração pública, cristalizando-se, sobretudo, a partir de alianças político-partidárias ou particularismos, o insulamento é particularmente acentuado na área de segurança, de vez que aqui o que está em jogo é o poder de controle, o poder de autoridade do Estado, personificado na instituição policial.

> Por que o tema da Segurança Pública é tão complexo? Tão cheio de não-me-toques? [...] Porque o que está em jogo é a distribuição da autoridade, do exercício concreto, real, da autoridade, que é o poder de polícia do Estado, que é o poder de controle, de fiscalização, de regulação. É disso que estamos falando, não é de níveis de subordinação, para garantir a autonomia.
> [...] Os mecanismos têm baixa institucionalidade nos órgãos de Segurança Pública. Vivemos uma crise de identidade nas organizações policiais, baixa institucionalidade, precariedade dos instrumentos e ferramentas de gestão. E insulamento político partidário, que é a razão pela qual nós passamos pela transição democrática sem mexer naquilo de que todo ente político, em qualquer nível da administração, não abre mão: poder de polícia, exercício da autoridade.(informação verbal).[70]

> A política brasileira é dominada pelo fisiologismo, pelo clientelismo. Até os partidos de esquerda, quando chegam ao poder são obrigados. Então é inevitável, ou você faz isso ou você não governa.
> Em função disso você tem um particularismo muito acentuado, enquanto existir este particularismo não haverá articulação entre os três poderes, os três poderes disputam entre si, não há possibilidade de você pensar em cooperação. Porque a cooperação é limitada pelas clientelas respectivas dos três poderes. Quer dizer, trata-se de mexer, portanto, com o quanto de

[69] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.
[70] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.

> poder que os indivíduos das diferentes esferas de poder detêm. E mexer com o poder dos outros é um negócio complicado, porque o sujeito não vai querer abrir mão do poder que tem (informação verbal).[71]

[71] Entrevista presencial com o sociólogo Michel Misse realizada em 11/11/2004.

3. Ausência de modernização da área de Segurança Pública

Em confronto com outras áreas da administração pública brasileira, especialmente as de saúde e educação, que lograram obter avanços em seus instrumentos de gestão, esferas de coordenação e grau de articulação, há o reconhecimento de que a área de segurança permaneceu praticamente inerte, mantendo em seu bojo mecanismos herdados de um passado autoritário e pouco condizentes com o processo de democratização levado a efeito no país.

> [...] o sistema ficou atrofiado e não se modernizou como os demais. O sistema de saúde foi se modernizando, o sistema de educação também. Embora com problemas, eles se modernizaram. O sistema de Segurança Pública e o judiciário não passaram por este processo (informação verbal).[72]

> Nós fizemos a transição democrática e saímos dela, sem colocar em discussão, de forma transparente, duas questões fundamentais: uma é o sistema de justiça e a outra é o sistema de Segurança Pública, no Brasil.
> Ou seja, saímos da transição democrática sem mexer em dois pontos: justiça e polícia. Estes mecanismos foram herdados de um passado autoritário e mantiveram seu *modus operandi*, visão de mundo, cultura organizacional, procedimentos, mentalidade, formas de gestão, prioridades. Todos eles muito pouco adequados à realidade democrática, de ampliação de direitos e consolidação de cidadania [...] {É preciso abrir} a discussão de modelos de polícias no Brasil, a reforma das polícias, a adaptação destas novas organizações que ficaram afastadas da sociedade, não apenas nos regimes ditatoriais (informação verbal).[73]

O mesmo imobilismo se faz sentir e é criticado, também, no sistema de administração da justiça. Dele dão testemunho a morosidade no julgamento dos processos e, acima de tudo, as baixas taxas de esclarecimento dos crimes[74], contribuindo para aumentar a representação e a prática da impunidade no país e, por essa via, fomentar o descrédito em suas instituições de justiça e segurança pública. É o que expressa

---

[72] Entrevista presencial com o sociólogo Michel Misse realizada em 11/11/2004.
[73] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.
[74] Taxas de esclarecimento são taxas que medem a eficácia da polícia e os níveis de impunidade. São calculadas a partir do número de crimes que a polícia registra e expressam a proporção de inquéritos encaminhados ao Judiciário, com a indicação de um(a) provável culpado(a), sobre o universo total de ocorrências registradas.

> [...] o resultado da única pesquisa sobre taxa de esclarecimento de investigação policial, feita em meados dos anos 1990, sobre a cidade do Rio, por nós da UERJ; o único trabalho realizado no Brasil até então.
> {Foi de} 7.8 % a taxa de esclarecimento de homicídios dolosos na cidade do Rio. E eu não considerei o processo judicial, só a aceitação do inquérito pelo do Ministério Público, avaliando o trabalho policial básico.
> [...] O fato é que, com 7,8% [de taxa de esclarecimento] nós já teríamos de fechar a instituição. Uma instituição que, de 100 homicídios, esclarece 7 ou 8, não está funcionando, não cumpre a sua função, tem de fechar e ser trocada por outra. [...] Esse é o dado mais importante politicamente hoje, no que diz respeito às instituições policiais, particularmente à instituição policial civil (informação verbal). [75]

4. Impunidade e corrupção

Vetores que operam na mesma direção e se reforçam mutuamente, a impunidade e a corrupção são apontadas pelos estudiosos como propiciatórios ao aumento da criminalidade e sinalizadores de uma crise moral e de autoridade das instituições responsáveis pelo controle social. Quanto à impunidade, lembram os especialistas que existem diferentes manifestações desta – entre outras, a decorrente do abuso da força policial, da morosidade da justiça e do tratamento diferenciado dado aos chamados crimes do colarinho branco -, ressaltando ter havido um aumento significativo do grau de impunidade, como um todo, no país.

> [...] a taxa de impunidade no país aumentou extraordinariamente, você tem um aumento, por um lado, do volume de crimes e, por outro lado, uma incapacidade deste sistema de administração da justiça de processar, a contento, este aumento. É claro que parte das razões desta estagnação do sistema de administração da justiça resulta também da crise econômica, do esgotamento do modelo de crescimento econômico (informação verbal).[76]

> [...] você tem a questão de impunidade, com relação ao judiciário. Por dois motivos, primeiro porque ela é tão morosa, que muitas vezes, dez anos depois de iniciado, o processo é julgado e não se tem esse retorno, se aquele crime foi punido. E, muitas vezes, por uma série de outras questões, corrupção, venda de sentenças, há impunidade. Então não adianta ficar aumentando o número de anos das penas, como o legislativo está fazendo (informação verbal).[77]

---

[75] Entrevista presencial com cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.
[76] Entrevista presencial com o sociólogo Michel Misse realizada em 11/11/2004.
[77] Entrevista presencial com a cientista social Yolanda Catão realizada em 23/11/2004.

Por sua vez, o comprometimento do Estado, por intermédio de seus agentes públicos, com a corrupção é destacado pelo especialista Misse[78], como fator concorrente à ineficiência das políticas de combate à criminalidade, quando afirma que: “então você tem o que já existia antes, que era a corrupção das elites, você tem um alargamento destas redes de corrupção, que atingem inclusive as funções do Estado”. E reforçado pelo antropólogo Velho:

> Sem dúvida, boa parte dos órgãos de segurança se mistura com a criminalidade. São órgãos que supostamente deveriam combater o crime organizado e a criminalidade em geral. Mas, parte da polícia contamina-se e participa da criminalidade, seja por meio de chantagem, cobrança de propinas, seja fornecendo armas ou participando diretamente. Isso, infelizmente, se constata em quase todo o território nacional. A toda hora se descobre desde praças até oficiais das PMs e, também, às vezes, da Polícia Civil, mesmo da Polícia Federal, você encontra pessoas e grupos envolvidos, em grande escala com a criminalidade.
> Uma coisa fundamental para enfrentar isso seria o instrumento das corregedorias e das ouvidorias das polícias, alguma coisa que se tentou em alguns lugares do Brasil, com maior ou menor sucesso, mas não se assumiu como fundamental. Se as polícias não forem reformadas, reorganizadas, a criminalidade tende a aumentar, porque ela se associa. Há noutros casos, também, setores da burocracia, da Receita Federal, da FEEMA. [...] existe um grande fenômeno de corrupção espalhada pelo país, infiltrado na sociedade brasileira, inclusive no poder público que, obviamente, participa, concorre para a criminalidade em geral.(informação verbal).[79]

Sobre as dificuldades de combater essa corrupção, é eloqüente o depoimento do cientista político Luiz Eduardo Soares, a partir de sua experiência como Subsecretário e Coordenador da Secretaria de Segurança Pública do Governo Garotinho no Rio de Janeiro. O enfrentamento da ala de policiais corruptos acabou por levar à sua exoneração e ao exílio por algum tempo nos EUA, após ter recebido ameaças de morte. No trecho que segue, ele focaliza a situação que enfrentou durante os 500 dias em que pertenceu à cúpula da segurança no estado do Rio de Janeiro:

---

[78] Entrevista presencial com o sociólogo Michel Misse realizada em 11/11/2004.
[79] Entrevista presencial com o antropólogo Gilberto Velho realizada em 17/11/2004.

> Há duas maneiras de combater a corrupção policial. Uma delas é o confronto aberto, radical e transparente, que envolve riscos, mas é o único que pode produzir resultados e, finalmente, trazer as mudanças necessárias. Os governadores costumam adotar uma segunda modalidade de enfrentamento: a aliança com maus policiais, na tentativa de cooptá-los e submetê-los a um direcionamento construtivo. Esse método nunca funcionou. No entanto, é adotado com freqüência, por duas razões: em primeiro lugar, os policiais corruptos chantageiam e ameaçam a ordem pública, acuando as autoridades direta ou indiretamente. Há muitas maneiras de fazer isso. Uma delas é provocar uma onda de seqüestros, por exemplo; outra é promover chacinas. Em segundo lugar, esses criminosos fantasiados de policiais são sedutores, pois oferecem resultados vistosos, prisões importantes, mesmo que inúteis. Ora, diante das ameaças e da atração exercida por resultados fáceis, os governantes acabam cedendo e optando pela estratégia da conciliação com esses grupos. É um erro. As conseqüências são as que estão aí: instituições degradadas e ineficiência. Aliar-se a certos grupos não significa fazer política, mas tornar-se cúmplice do crime organizado. (SOARES, 2000, p. 461).

5. O desenho federativo brasileiro

Este estabelece uma ordenação que garante autonomia aos entes federados, mas não prevê o exercício desta de forma articulada, nem tampouco faculta meios de coordenação pela União. Em decorrência disso, acentua-se a falta de articulação federativa e limitam-se as possibilidades de coordenação e integração das políticas de Segurança Pública.

> Nós estamos numa República Federativa onde o provimento da Segurança Pública é dever do Estado e direito de todos. O Estado é composto de União, Estados e Municípios.
> [Primeiro passo:] articulação federativa. Por quê? Porque sem a discussão política e a distribuição da autoridade, do poder de polícia entre os entes federados fica muito complicado. [...] Porque esta discussão tem de ser amadurecida do ponto de vista político, envolve o Presidente da República sentando à mesa com governadores, tomando para si esta bandeira, para discutir, porque se trata de discutir o escopo de autoridade dos entes federados, que têm autonomia. Você vai esperar mudar a Lei para depois mudar o mundo? Não, você começa no jogo democrático pactuando, sensibilizando, trazendo procedimentos de atuação conjunta, rotinizando essa atuação conjunta para gerar institucionalidade. Com a lucidez, com a constatação de que é preciso pactuar, porque nós temos uma estrutura federativa, digamos assim, deformada e que sofre de inchaços de uma parte. Ela é desequilibrada, gera atritos, conflitos de toda sorte entre os entes federados. No caso da Segurança Pública isso é ainda pior, por essa questão ter ficado congelada, suspensa durante anos, mesmo nessa fase do retorno à democracia (informação verbal).[80]

[80] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.

Assim, embora os especialistas postulem a necessidade de coordenação do pacto federativo e insistam no papel da União, como instância aglutinadora das diversas iniciativas e políticas de Segurança Pública, há o reconhecimento de que tal coordenação não é exercida.

> [...] o grande problema da política pública de segurança é a ausência completa de coordenação, destes níveis: federal, estadual, municipal (informação verbal).[81]

> [...] Quando você olha o sistema de justiça, um dos elementos básicos é o da fragmentação interna que é muito acentuada. Você tem o sistema policial que funciona com uma certa autonomia, você tem o Ministério Público e o Tribunal de Justiça com suas esferas e autonomias, o sistema de execução de penas que volta a ser executivo outra vez. Isso provoca uma enorme fragmentação que tem conseqüências na eficácia, melhor dizendo, na eficiência dos resultados e na eficácia junto à população, na crença dos cidadãos junto às instituições.
> [..] são segmentos que embora provenham de poderes constitucionais distintos, tem que haver uma instância onde tudo isso seja articulado.
> O governo federal não tem força para impor aos estados que façam essa ou aquela política. [...] No atual cenário, a saída é fazer acordos, aproximar projetos. Você tem de garantir que os governos, principalmente os estaduais, colaborem, motivados pela capacidade de melhorar seus sistemas de segurança, e não pela força.(informação verbal)[82]

> Hoje é incrível a situação, a SENASP formula para ninguém, não tem autoridade para implementar, não manda sequer nas polícias federais. Uma polícia federal não tem nada a ver com a outra e cada um corre em rota separada. A SENAD está lá entregue aos militares, o que é um equívoco, como nós denunciávamos em nosso plano. A política antidrogas continua, primeiro, tendo este nome equivocado e, segundo, mal localizada. (informação verbal).[83]

> O Ministério da Justiça não tem o menor poder normativo sobre as polícias no Brasil. Aliás, a Secretaria de Segurança Pública nada pode exigir a partir de agora; o código de conduta policial no Brasil é este. Qualquer coisa fora disso aqui é entendida como desvio. Como é que o Ministério da Justiça cobra? Porque ele tem dinheiro no bolso, só libero dinheiro se você fizer isso aqui. (informação verbal).[84]

Na visão dos especialistas, porém, a ausência de coordenação efetiva, por parte da União, não pode ser creditada apenas ao desenho federativo, de vez que resulta também da pouca determinação política de sucessivos governos federais em

---

[81] Entrevista presencial com o antropólogo Gilberto Velho realizada em 17/11/2004.
[82] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.
[83] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.
[84] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.

assumir o protagonismo da questão, chamando-a a si e enfrentando o desgaste político que a iniciativa certamente acarretaria.

> Nós dizíamos isso no plano, dizíamos que até então os governos não haviam feito isso. Fossem eles conservadores, liberais ou progressistas, todos os governos tinham se recusado a fazer isso, com a mesma justificativa, que é compreensível, mas não é aceitável [...] O Presidente Lula não quis fazer isso, não quis chamar para si a responsabilidade, ser protagonista dessa área. Ele nunca falou de polícia ao longo dos dez meses que eu estive lá, ele falou de segurança quando provocado e respondia sempre pelo social. Nunca falou das instituições policiais, de políticas específicas de segurança (informação verbal) [85].

> O governo colocou [a segurança] como da agenda nacional, mas não trata como da agenda nacional. Basta ver que o governo Lula, e aí o próprio presidente, não assume, não faz um pronunciamento a este respeito [...]. Eu acho extremamente complicados estes aspectos da Segurança Pública. Ainda não é dada a importância a ela, e por isso, {a criminalidade} está crescendo, o quadro está crescendo. Porque é muito mais difícil atacar agora do que há dez anos. A rede está desenvolvida de tal ordem que é muito mais difícil atacar (informação verbal)[86].

> Segurança Pública não é uma prioridade do governo federal, que é quem deveria conduzir muitos desses processos, e é provável que ela venha a ter cada vez menos importância no futuro. Ela não dá votos e atualmente está [...] sendo conduzida por policiais e juristas, tal como tradicionalmente tem ocorrido ao longo de nossa história (informação verbal).[87]

6. Ausência de um sistema integrado de Segurança Pública

Em decorrência das razões apontadas acima - desenho federativo, pouca determinação política, primado de interesses corporativos e político-partidários, entre outras -, não se logra implementar um sistema integrado de segurança pública, o que, por sua vez, reforça a tendência à fragmentação. Na ausência de tal sistema, perpetuam-se estratégias isoladas e critérios diferenciados para o tratamento da criminalidade violenta nos três níveis de governo - federal, estadual e municipal, criando vazios de políticas públicas de controle e organização e favorecendo a

---

[85] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.
[86] Entrevista presencial com a cientista social Yolanda Catão realizada em 23/11/2004.
[87] Entrevista com o cientista social Cláudio Beato realizada em 29/10/2004 e enviada por E-mail em 07/11/2004.

atuação de grupos e organizações criminosas, que se beneficiam com o vácuo deixado pela sobreposição de instâncias do poder público.

> O Brasil não tem um Sistema de Segurança Pública: procedimentos comuns, regulamentos comuns, códigos de ética, políticas comuns. O que você tem? Organizações que atuam de forma fragmentária, isolada, gerando escassez de recursos e ineficiência, não se comunicam, não se articulam. É como se nós tivéssemos 54 PMs, cada uma delas fazendo uma linha operacional. Não há níveis de integração, esferas de coordenação, níveis claros de responsabilização e de prestação de contas.
> [...] Na medida em que não há, faz-se da agenda uma espécie de bloco do "eu sozinho": municipal, estadual, federal. O que você tem? Você tem total desarticulação de coordenação, de capacidade de ação pró-ativa: seja ela preventiva, dissuasória ou repressiva.
> Os resultados são sempre resultados pontuais, reativos. A cada tragédia, o Estado reage criando uma secretaria, liberando recurso sem ensejar uma política. A possibilidade de uma política, a irreversibilidade de uma política, seja ela qual for, depende de você ter um sistema, com níveis de responsabilização e competências claras com níveis de articulação, portanto de programação.(informação verbal)[88]

Em síntese, essa fragmentação dos poderes constituídos compromete a adoção de programas capazes de dar conta de forma conjunta e simultânea das demandas sociais e, ao mesmo tempo, atender às especificidades de cada região. Dificulta, inclusive, que instituições de estados diferentes, mas de um mesmo tipo de função, ou ainda, de um mesmo estado, como a polícia, estabeleçam um diálogo mínimo e adotem estratégias comuns de ação frente a problemas de mesma ordem e grandeza.

> Uma das coisas mais básicas: a estrutura de inteligência, as polícias não se comunicam, não falam a mesma língua, são surdas-mudas umas com as outras. Então acaba produzindo o quê? Impossibilidade de que seus próprios resultados - os esforços de seu trabalho - ultrapassem o imediato (informação verbal).[89]

7. A concepção reduzida de Segurança Pública

[88] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.
[89] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.

Para a incapacidade do Estado em conter a escalada de violência, concorre também a concepção estreita e equivocada de segurança pública que, ainda hoje, tende a prevalecer nos meios políticos. Esta concepção restringe segurança a uma mera questão de polícia, a um problema de ordem técnica, passível de ser resolvido por um único governo, em curto espaço de tempo: os quatro anos de duração de seu mandato.

Ainda segundo os especialistas, essa concepção tem de ser revista de modo a que a segurança passe a ser entendida em sua multidimensionalidade e como **questão de Estado** e não de governo. Tal concepção tem claras implicações políticas: avanços no combate à violência não dependem única e exclusivamente da área de segurança e justiça, mas também de outras esferas da administração pública, a que a violência está direta ou indiretamente associada.

> [É] preciso uma outra abordagem: interdisciplinar, sensível à multidisciplinaridade, à multidimensionalidade do objeto: violência.
> Essa nova abordagem multidimensional conduzirá à elaboração, formulação e implementação de políticas multidimensionais adequadas a estes objetos multidimensionais, ou seja, políticas multidisciplinares ou intersetoriais. Mas para que políticas intersetoriais sejam aplicadas, é necessário um novo sujeito da gestão pública, um novo Estado ou, pelo menos, uma nova estrutura de governo, no mínimo nestas áreas que envolvem a problemática da violência.[...] É impossível que a Secretaria de Segurança dê conta do problema, se a Secretaria de Educação não estiver participando do mesmo esforço; se a Secretaria de Saúde não estiver envolvida diretamente, assim como a de Esporte, Cultura e Lazer ou se a área econômica não estiver atuando na geração de empregos. Tudo isso tem de ser trabalhado não genericamente, mas articuladamente (informação verbal).[90]

> A questão da Segurança Pública e do poder repressivo, da ordem, da aplicação da Lei e Ordem, é cada vez mais um problema de Estado; não é um problema de governo. Segurança é hoje qualidade de vida, segurança é hoje princípio de desenvolvimento, segurança é direito de cidadania. E a proteção do direito da pessoa, embora a proteção seja direito de acesso ao bem-estar, inclusive de ter a sua pessoa, o seu patrimônio preservados.
> Então, eu diria que é uma tarefa política das mais importantes, hoje. Eu vejo que a segurança não é só um problema técnico. Certamente é um problema técnico porque você pode melhorar com recurso de informática, com um melhor equacionamento de trabalho, com melhor distribuição de tarefas, melhor equacionamento do sistema judiciário. [...] Mas acho que é um problema de política, de capacidade dos governos civis, de alguma maneira

[90] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.

> efetivarem o controle civil da atividade de segurança. (informação verbal).[91]
>
> Crime e insegurança estão associados à infra-estrutura social urbana, aos modos e à qualidade de vida, ao acesso aos bens. Vamos chamar de bens urbanos aqui quase todos os bens sociais a que a gente tem acesso. Todas essas variáveis ultrapassam a esfera de intervenção policial.
> Portanto, se nós vamos falar de prevenção no sentido pleno, se nós estamos querendo falar de políticas conseqüentes de segurança, que produzam segurança e não apenas apreendam armas e prendam pessoas. É de uma polícia que atua sozinha que estamos falando? Por mais e melhor que ela queira fazer. [...] mesmo assim ela não será capaz, porque boa parte dos problemas está fora do seu escopo de atuação [...].
> O que ocorreu no modelo brasileiro? A lógica repressiva era polícia, só polícia. Isso promoveu o desgaste das organizações policiais, um sentimento de frustração e fracasso interno, porque por mais que você faça, [...] não vai gerar o resultado desejado. Isso não é apenas um problema de gestão, é também de entendimento, de mentalidade de o que é a Segurança Pública (informação verbal). [92]

Da mesma forma, é preciso rever a concepção de segurança como da responsabilidade exclusiva do poder constituído. Se o objetivo é o de reduzir os efeitos da criminalidade, há que unir esforços, incentivar a participação de sociedade civil no planejamento da política de Segurança Pública e buscar a sinergia necessária ao reordenamento do Estado como árbitro dos conflitos sociais.

> Quem são [os] atores que compõem a Segurança Pública? Cidadãos em primeiro lugar, em segundo lugar, agências públicas e civis, prestadoras de serviços essenciais à população. E, por fim as polícias. Por que as polícias vêm em terceiro lugar? Porque são de todas a ferramenta mais rica, porque elas têm o contrato de autoridade, e são de todas, a ferramenta [a ser] mudada. Por que elas não podem deixar de ser mudadas? Porque para elas serem absolutas, nós temos de abdicar de nossas garantias individuais e coletivas. Para administrar conflitos, temos que acabar com essa situação de polícia exclusiva.(informação verbal).[93]
>
> Eu vejo com muita simpatia a idéia das universidades, da sociedade civil não serem meras coadjuvantes deste processo ou meros serviços auxiliares. [...] Isso é um equívoco. Acho que têm de ser instâncias que têm um papel muito importante.[...] A sociedade tem de ser um olhar diferente e ter um pacto na formulação de políticas. Eu acho que tem um papel de controle civil das políticas, de poder dimensionar problemas e de poder colaborar na formulação de políticas de Segurança Pública, que articulem sociedade civil e poder público (informação verbal).[94].
> É fundamental que a sociedade entenda qual é a política e, de fato, invista numa política que tenha seu apoio, seu consenso, sua participação

---

[91] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.
[92] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.
[93] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.
[94] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.

> (informação verbal).[95]
>
> Eu acho que, de fato, é fundamental, não só as ONGs, não só as Universidades, mas em geral, o mundo empresarial, as Associações Empresariais, os Sindicatos; tem de se lançar uma política de mobilização nacional.
> Acho que a luta contra a fome é muito importante, mas se tivesse à luta pela Segurança Pública, [ela] é tão importante quanto e afeta toda a sociedade. È um assunto não só do poder público, [mas] da sociedade civil.
> Eu já propus também, várias vezes que houvesse apoio e articulação entre o poder público e a sociedade civil, em alguns casos existe, mas é muito pouco. Devia ter uma demanda maior, uma vontade maior de participar. (informação verbal).[96]

Na visão dos especialistas, se formas de articulação, coordenação e integração devem ser buscadas, é necessário que isso se faça sem ferir a autonomia de estados e municípios e sem pretender colocar sob uma camisa de força realidades institucionais que são bastante diferenciadas em termos de sua historia, cultura e prática organizacionais e graus de eficiência. Alertam eles também para o fato de que a restauração da ordem pública não pode prescindir do reconhecimento da função legítima de instituições que têm o objetivo de regular e fiscalizar o trabalho das demais instituições públicas, a exemplo das Ouvidorias e do Ministério Público.

O comentário final diz respeito à posição de um dos entrevistados, o sociólogo Machado da Silva, que se diferencia da dos demais, ao abordar a criminalidade violenta a partir de uma perspectiva que enfatiza a mudança operada no comportamento dos agentes criminosos. Sem negar a necessidade premente de intervenções que visem a restabelecer e aprimorar as formas de controle social e a legitimidade da autoridade estatal, o autor explora as possibilidades analíticas da separação entre crise institucional e organização da criminalidade. Para ele, “a criminalidade violenta estaria indicando transformações culturais imensamente

---

[95] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.

profundas e a formação de uma sociabilidade radicalmente nova, para a qual a ordem pública não entra como referência.”.[97] Sua conclusão é a de que:

> A conseqüência prática de tudo isso, para as forças sociais envolvidas com o processo de democratização, é que a institucionalização da violência é um problema adicional e paralelo ao da crise endógena das relações entre Estado e sociedade no Brasil. O processo de democratização, o debate público de articulação dos interesses dos diferentes grupos sociais - em suma – a expansão da cidadania não garante o controle, cancelamento ou superação da criminalidade violenta. Mesmo no cenário mais positivo de aprimoramento do quadro político-econômico, seremos obrigados a presenciar a institucionalização da criminalidade violenta, pelo menos até que as referências culturais responsáveis pela formação dessas condutas sejam efetivamente compreendidas.

---

[96] Entrevista presencial com o antropólogo Gilberto Velho realizada em 17/11/2004.
[97] MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Criminalidade Violenta: uma Nova Perspectiva de Análise. Revista Sociologia e Política, n. 13, nov. 1999, p. 120-121.

2.1 A necessidade de um Sistema Nacional Integrado de Segurança Pública: SUSP

Ao longo do Capítulo 1 desta dissertação, analisamos alguns dos principais fatores que potencializam a criminalidade violenta urbana e pudemos verificar, por intermédio das entrevistas realizadas com os especialistas que esses elementos precisam ser conhecidos e contra-arrestados por meio de uma política nacional de Segurança Pública, cujas dificuldades de implementação foram amplamente discutidas na primeira parte deste capítulo. Considerando, em especial, a participação, dentre os especialistas entrevistados, do cientista político Luiz Eduardo Soares - coordenador e responsável pela elaboração do primeiro plano integrado de Segurança Pública no Brasil – o SUSP - e da cientista política Jacqueline Muniz – que com ele integrou e ajudou a coordenar a equipe que deu início à implantação do Plano na SENASP-MJ, nos é possível, agora, tratar das referidas dificuldades, à luz de uma experiência concreta.

Assim sendo, resumiremos, a seguir, a proposta apresentada pelo Instituto Cidadania[98] intitulada “Projeto Segurança Pública”, que, posteriormente, serviu de base para a criação do SUSP e cujo objetivo (1999, p. 4) era o de:

> [...] submeter à apreciação da sociedade um projeto de Segurança Pública cuja meta é a redução das modalidades da violência que se manifestam sob a forma da criminalidade. Esse gravíssimo problema é parte de uma constelação mais ampla de práticas, circunstâncias históricas, condições institucionais e relações sociais violentas. As interfaces e superposições com outras problemáticas são tantas e tão relevantes, que se torna imperioso tratá-las, definindo-as como pertinentes ao âmbito de abrangência do objeto principal.

[98] Projeto Segurança Pública. Rio de Janeiro: Instituto Cidadania, 1999, 101 p.

A proposta, que integrava a plataforma política do então candidato à Presidência Luís Inácio Lula da Silva[99], tinha por base uma concepção multidimensional de violência e associava a noção de segurança pública ao compromisso de aprofundamento democrático e expansão dos direitos de cidadania:

> Um governo comprometido com a justiça e o exercício da ética na política, determinado a aprofundar a democracia, incorporando os brasileiros mais pobres à cidadania plena, estendendo a todos os homens e mulheres de nosso país os direitos civis e os benefícios do Estado de Direito Democrático, terá de dedicar-se com prioridade ao combate à violência em todas as suas formas. Da fome à tortura, do desemprego à corrupção, da desigualdade injusta à criminalidade.
> Todas essas expressões da violência se alimentam reciprocamente: a impunidade promove injustiças, que estimulam crimes, que geram gastos, difundem a cultura do medo, condicionam a redução de investimentos e ameaçam a indústria do turismo (entre outras), o que, por sua vez, exerce impacto negativo sobre o nível de emprego e amplia a crise social. O ciclo vicioso gira indefinidamente em torno do próprio eixo, aprofundando os problemas pela degradação de toda a rede de interconexões em que prosperam. O tecido social se esgarça e deteriora. Fica abalada a confiança mútua entre as pessoas, esteio da sociabilidade cidadã e do convívio humano cooperativo; e também, a confiança nas instituições públicas. Sem credibilidade, elas perdem as bases de sua legitimidade, o que traz riscos aos alicerces da democracia, cuja reconstrução vem custando tanto ao povo brasileiro.

Partindo dessa concepção, o SUSP constituía essencialmente um esforço articulador das diferentes ações na área de segurança pública, característica que ainda hoje se mantém na apresentação que dele é feita pela SENASP-MJ[100] como:

> [...] um sistema criado para articular as ações federais, estaduais e municipais na área da segurança pública e da Justiça Criminal, hoje totalmente dispersas. Essa articulação não vai ferir a autonomia dos estados ou da Polícia Civil ou Militar. Não se trata de unificação, mas de integração prática. O sistema é único, mas as instituições que farão parte dele são diversas e autônomas, cada uma cumprindo suas responsabilidades. Servem de modelo para o SUSP as experiências de missões especiais e forças-tarefas, em que órgãos diferentes trabalham integrados, com pessoal qualificado e objetivos, metas e metodologia bem definidos.
> [...] O objetivo do SUSP é prevenir, criar meios para que seja possível analisar a realidade de cada episódio, planejar estratégias, identificar quais os métodos e mecanismos que serão usados. Sistemas de avaliação e monitoramento das ações também serão introduzidos para garantir transparência e controle externo das ações de segurança.

---

[99] Projeto Segurança Pública. *Op. Cit*.
[100] Disponível na Internet (www. mj.gov.br/senasp).

Enquanto plano integrador da Segurança Pública, o SUSP teve sua inspiração no Sistema Único de Saúde (SUS), a que alude a especialista Muniz:

> [O SUSP] guarda inspiração no SUS. Durante anos houve debate público em torno da construção, do amadurecimento reflexivo de que não se pode fazer saúde pública sem os operadores. Você pode fazer saúde pública sem médicos, sem enfermeiros, sem sanitaristas, sem nutricionistas? Estes atores se engajaram na discussão, se colocaram também como protagonistas, ao lado da sociedade civil, persuadindo alguns políticos. E foi no debate que se gerou massa crítica, diagnósticos, reflexões. Debates políticos qualificados que possibilitaram, talvez, a única experiência brasileira de articulação e de integração federativa que é o SUS, que evidentemente já superou graves dificuldades e vai continuar se aperfeiçoando (informação verbal).[101]

Da mesma forma que o SUS, o SUSP foi objeto de profundas discussões com a sociedade organizada, universidades, ONGs, especialistas e acadêmicos nacionais e internacionais. Além disso, ao partir de um diagnóstico do problema para definir uma política nacional, o plano se distinguia do que até então fora feito, no país, em matéria de Segurança Pública.

> O Plano que o governo Fernando Henrique fizera [..] foi uma contribuição interessante, mas muito problemática, porque não oferecia uma política de Segurança Pública. Certa ou errada, a política supõe um diagnóstico, exige uma série de pré-condições que não estavam presentes no plano do governo Fernando Henrique. Este [...] seria mais uma lista de iniciativas e intenções, algumas muito importantes, algumas menos. São cento e vinte tantas iniciativas arroladas e de sua leitura nós não depreendemos essa política. Então, a vantagem do Plano do Presidente Lula ou da sua campanha era justamente a de termos identificado esse problema no plano anterior e de termos procurado evitá-lo. Com erros, acertos e limitações, foi a primeira vez que, no espaço nacional, um plano federal, uma política foi proposta. (informação verbal).[102]

Na síntese formulada por Luiz Eduardo Soares:

> O SUSP era a pedra de toque do nosso esforço, porque supunha uma rearticulação das instituições nacionais, a rearticulação das forças estaduais e municipais e a integração entre todas elas, envolvendo a criação de uma base, não como uma camisa de força unificada, uniforme, mas como uma base de formação e gestão do conhecimento, elaboração e processamento dos dados, na sua qualificação, nos diagnósticos, na gestão, na perícia, na incorporação da perícia, na articulação de todos esses esforços com controles externos e com trabalho preventivo. O SUSP é isso. É o

[101] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.
[102] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.

> investimento qualificado entre todos esses itens já mencionados e a integração entre essas iniciativas, em todas as esferas e horizontalmente entre as instituições com a participação da gestão pública das áreas preventivas e no controle externo (informação verbal).[103]

Tendo por base cinco vetores-chave - articulação, integração, qualificação, prevenção e controle externo - o esforço do SUSP se desdobrava nas seguintes linhas[104]:

1. Identificação da problemática: contexto e prioridades (Síntese do diagnóstico especificamente criminal e da matriz das soluções, a prioridade das políticas públicas de prevenção à violência, a experiência internacional, a abordagem, o sujeito da gestão pública e as alianças locais, problemáticas das drogas, combate ao seqüestro e princípios para uma política de Segurança Pública);

2. Exigências para a elaboração de uma Política de Segurança Pública, na esfera policial;

3. Reformas substantivas na esfera da União e dos Estados (criação do Sistema Único de Segurança Pública nos Estados, mudanças nas polícias militares e nas polícias civis para implementação do Sistema Único de Segurança Pública, Corpo de Bombeiros e Defesa Civil, autonomia dos órgãos periciais), e na esfera Municipal (modificações nas Guardas Municipais);

4. Um novo marco legal para o setor de Segurança Pública no Brasil com mudanças constitucionais relativas às agências policiais;

5. A persecução penal: o inquérito policial e o Ministério Público (controle externo da atividade policial, investigação criminal e apuração sumária);

---

[103] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.
[104] O texto completo do SUSP encontra-se publicado na página do MJ na Internet (www.mj.gov.br).

6. Programa Nacional de Prevenção e Redução da Violência Doméstica e de Gênero;

7. Centros de Referência de Proteção das Minorias;

8. O acesso à justiça: a importância da Defensoria Pública;

9. Sistema Penitenciário (a execução das penas, propostas para a mudança do sistema, medidas dos governos federal e estadual em relação aos infratores);

10. Segurança privada: diagnóstico e propostas;

11. Os programas de proteção às testemunhas ameaçadas e a concepção de um sistema nacional de proteção;

12. A redução da idade de imputabilidade penal e o ECA;

13. Os problemas de Violência e Criminalidade no Trânsito (Mobilização, Educação, Informação, Pesquisa, Engenharia de Tráfego, Urbanismo);

14. Desarmamento e controle de armas de fogo no Brasil.

Tal como mencionado na primeira parte deste capítulo, em particular nas entrevistas com os especialistas Luiz Eduardo Soares e Jacqueline Muniz, a implementação de tais medidas dependia, acima de tudo, de uma repactuação com governadores e prefeitos, na busca da consolidação de bases consensuais capazes de avalizar mudanças no marco institucional legal.

> A adesão constitui os pilares. Preciso de adesões, de governadores aderindo, prefeitos aderindo, é [isso] que anima o processo de construção do SUSP, ele é um espaço processual. Por que isso? Para poder ter institucionalidade e refletir a realidade e não uma abstração que certamente não passaria no Congresso, porque o Congresso reflete o quê? A dinâmica dos governadores e dos prefeitos. O resultado das votações reflete as articulações, as alianças tecidas, construídas e amadurecidas no debate político, na questão política. Trata-se de um projeto em que o esforço é grande, de construção de espaço, de diálogo, de negociação política (informação verbal).[105]
>
> Pensamos que este avanço só seria eficiente, se fosse negociado com bases consensuais políticas. É preciso que haja uma base política de

[105] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.

> acordo fundamental, um consenso básico. Para isso, nós tivemos de envolver todos os estados, respeitá-los, ouvir suas dificuldades (informação verbal).[106]

Segundo Soares, os limites deste consenso passavam pela necessidade de um novo formato legal para a Segurança Pública e, nesse aspecto, a falta de determinação política do governo federal representou o principal entrave à consecução do SUSP:

> É possível trabalho por consenso? Sim e não. Até um determinado ponto sim, porque há muito de consensual a fazer; a partir de um determinado momento, não, porque qualquer um tem poder de veto e isso vai inviabilizar o trabalho. [...} Mas sem autoridade e liderança não se avança. Se o governo federal não imprimir disposição e vontade política, se não se expuser, se não se arriscar, assumindo protagonismo, nós não vamos ter avanço.Se não houver os novos marcos legais previstos no Plano Nacional, não vai haver esse avanço
> [...] O Presidente Lula não quis fazer isso, não quis chamar para si a responsabilidade, ser protagonista dessa área. [...] não chamou os governadores para celebrar isso que nós chamamos de "pacto pela paz", [...]. O Presidente decidiu não fazer nada disso, e a razão o Ministro Márcio Thomaz Bastos deu pelos órgãos de imprensa. Ele disse em várias entrevistas, antes e depois da posse, que o Presidente Lula não operaria as mudanças previstas no Plano, porque não queria despejar os cadáveres na sua ante-sala do palácio e fazer com que as tragédias cotidianas da Segurança Pública se convertessem em desgaste político e o vulnerabilizassem (informação verbal).[107]

Diante desse contexto, que culminou com a saída de Soares e de parte de sua equipe do SENASP-MJ, cabe perguntar: como se apresenta o hoje o SUSP? Que iniciativas foram mantidas e quais foram relegadas a um segundo plano?

O projeto original teve algumas de suas questões adaptadas para compor a atual proposta do Sistema Único de Segurança Pública[108] do Ministério da Justiça, sem alterar, contudo, os eixos de abrangência[109], contidos na proposta inicial e que

---

[106] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.
[107] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.
[108] Determinações disponíveis na Internet (www.mj.gov.br/senasp).
[109] De acordo com as determinações disponíveis na Internet, os seis eixos são os seguintes:

1. Gestão unificada da informação: uma central vai receber todas as demandas na área de Segurança Pública. A coleta de informações deverá auxiliar na redução da violência e na prevenção ao crime.

2. Gestão do sistema de segurança: delegacias com perícia, polícia civil e polícia militar deverão ser implantadas para cuidar de determinadas áreas geográficas das cidades.

permanecem sendo os mesmos. Tampouco se alterou a forma de adesão dos estados ao SUSP[110].

Mas na visão dos especialistas entrevistados, o SUSP permanece hoje mais como uma carta de intenções ou uma peça de retórica do que como uma política efetiva da Segurança Pública e Justiça:

> É lamentável que até agora não tenha sido implementado este Sistema Único de Segurança Pública. Teoricamente é muito bom e talvez não tenha sido implementado por razões políticas menores.
> Esse é o caminho, mas tem de ter força política, ter mobilização, acho que o próprio Presidente da República tinha que liderar isso, ele pouco fala sobre esse assunto (informação verbal)[111].
>
> Segurança Pública não é uma prioridade do governo federal, que é quem deveria conduzir muitos desses processos, e é provável que ela venha a ter cada vez menos importância no futuro. (informação verbal).[112])
>
> Do plano sobrou o discurso que foi mantido e um ou outro compromisso tópico. O desarmamento, que era um aspecto fundamental do plano e que nós conseguimos implantar contra a vontade do governo, graças ao apoio popular. Hoje é bandeira do governo, depois de grande resistência do próprio governo, do próprio Ministro da Justiça. [...] Se há algo a celebrar é a atuação da Polícia Federal. Há avanços significativos na Polícia Federal, mas ela que também tem de passar por um processo: a caixa preta tem de

---

3. Formação e aperfeiçoamento de policiais: os policiais civis e militares serão treinados em academias integradas. A Secretaria Nacional de Segurança Pública tem um setor de formação e aperfeiçoamento que já está trabalhando nos currículos das academias para definir o conteúdo desses cursos de formação, que levarão em conta sempre a valorização do profissional.

4. Valorização das perícias: essa fase da investigação dos crimes receberá atenção especial.

5. Prevenção: ações concretas para a prevenção e redução da violência nos estados serão prioritárias. A Polícia Comunitária terá papel fundamental nesse processo.

6. Ouvidorias independentes e corregedorias unificadas: serão criados órgãos para receber as reclamações da população e identificar possíveis abusos da ação policial. A corregedoria vai fiscalizar os atos dos policiais civis e militares. O objetivo é realizar o controle externo sobre a ação da Segurança Pública nos estados.

[110] De acordo com as determinações disponíveis na Internet, "o governador do estado assina um protocolo de intenções com o Ministério da Justiça. Então, é criado no estado um Comitê de Gestão Integrada, do qual faz parte o secretário estadual de Segurança Pública, como coordenador, e mais representantes da Polícia Federal, Polícia Rodoviária Federal, Polícia Civil e guardas municipais. A intenção é contar também com a cooperação ativa do Ministério Público e do Poder Judiciário. Caberá a esse comitê definir, de forma consensual, a ação, principalmente no combate ao crime organizado (tráfico de drogas e de armas, contrabando, lavagem de dinheiro, pirataria). Todas as decisões do comitê estadual serão repassadas a um comitê gestor nacional Com isso, experiências bem sucedidas em um lugar poderão ser implantadas em outro. O comitê, também, definirá as prioridades para investimentos federais na área de segurança pública no estado".(www.mj.gov.br/senasp).

[111] Entrevista presencial com o antropólogo Gilberto Velho realizada em 17/11/2004.

[112] Entrevista realizada com o cientista social Cláudio Beato e respondida por e-mail em 7/11/2004.

> ser aberta, analisada na sua estrutura de gestão e de organização (informação verbal)[113].
>
> Eu diria que o Sistema Único de Segurança Pública não está sendo implantado. O Plano de Segurança do Governo Lula que foi apresentado no início do governo, realmente era um plano excelente.[...] Pela primeira vez estava sendo feita a integração [...]. Mas uma vez feita essa integração, mais nada foi feito. Então, eu não vejo o sistema tal como ele foi concebido, sendo implantado. Houve um primeiro passo, e com a saída do Luiz Eduardo, o governo parou. Nem o Plano, que foi apresentado como Plano de Segurança do Governo Lula, está sendo implementado (informação verbal)[114].

Em poucas palavras, a implementação do SUSP – que partia de uma concepção em sentido amplo de segurança e implicava pactuação federativa, articulação entre as três esferas de poder e de governo e desenho de um novo marco institucional para os órgãos responsáveis pelo controle – não foi levada adiante, o que põe em relevo a incapacidade do Estado em promover e institucionalizar uma política de segurança integrada.

Excetuando algumas iniciativas pontuais, como o encaminhamento da questão do desarmamento e estratégias de investigação e ação da polícia federal em diferentes ações para a prisão de quadrilhas, envolvidas em crimes contra o patrimônio público e privado, pouco se avançou.

A lição que daí se extrai é que a efetividade da política de Segurança Pública só será alcançada se mantida e perseguida em longo prazo, independente dos governos e de seus mandatos, como uma agenda obrigatória e contínua de Estado. Isso significa tratar os sistemas de Segurança Pública e de justiça como prioridade de Estado, dotando-os de quadros técnicos capacitados, permanentemente atualizados e fiscalizados no exercício de suas atividades, como forma de garantir a transparência necessária ao exercício democrático da função do Estado e de seus

---

[113] Entrevista presencial com o cientista político Luiz Eduardo Soares realizada em 12/11/2004.
[114] Entrevista presencial com a cientista social Yolanda Catão realizada em 23/11/2004.

agentes e representantes. Significa, também, investir em pesquisa, no esforço conjugado das diferentes agências públicas prestadoras de serviços na prevenção contra o crime, na criação e efetivação de ouvidorias independentes e corregedorias unificadas, na articulação dos diferentes órgãos de controle da multifacetada gama de violências. E significa, ainda, assumir que o controle externo das atividades de Estado é particularmente importante em áreas de alta vulnerabilidade como a da justiça e da polícia, que contam com a legitimidade do uso da força e do poder de cerceamento do bem maior, a liberdade.

Em síntese, como projeto global e unificador de uma política de Segurança Pública Nacional, o SUSP continua como um ideal e assim o será enquanto a Segurança Pública não obtiver o status de prioridade nacional, tanto dos governantes e agentes do Estado quanto da sociedade organizada.

Se, no plano da macropolítica, a descontinuidade (ou o malogro) do SUSP ilustra a incapacidade do Estado em promover uma política integrada de combate à violência, no plano dos instrumentos básicos de gestão - o das estatísticas criminais – essa mesma incapacidade volta a se manifestar na verdadeira babel que eles representam. É disso que trata o próximo capítulo que, ao se deter dificuldades de integração e padronização das estatísticas criminais no país, sinaliza, simultaneamente, para a potencialidade destas na construção de uma Política Nacional Integrada de Segurança Pública.

Quadro 5 – Visão dos especialistas sobre o Sistema Único de Segurança Pública no Brasil

Jacqueline Muniz	**Luiz Eduardo Soares**	**Sérgio Adorno**	**Gilberto Velho**
O Brasil não tem um Sistema de Segurança Pública: procedimentos comuns, regulamentos comuns, códigos de ética, políticas comuns. O que você tem? Organizações que atuam de forma fragmentária, isolada, gerando escassez de recursos e ineficiência, não se comunicam, não se articulam. É como se nós tivéssemos 54 PMs, cada uma delas fazendo uma linha operacional. Não há níveis de integração, esferas de coordenação, níveis claros de responsabilização e de prestação de contas. Nós estamos numa República Federativa onde o provimento da Segurança Pública é dever do Estado e direito de todos. O Estado é composto de União, Estados e Municípios. Um ponto fundamental dos diagnósticos mais claros e evidentes da realidade brasileira é a inexistência de um Sistema de Segurança Pública, que seja capaz de integrar, articular, possibilitar a coordenação conjunta, revelar mecanismos comuns, padrões comuns de atuação, de maneira a permitir avaliação, monitoramento. Na medida em que não há, faz-se da agenda uma espécie de bloco do “eu sozinho": municipal, estadual, federal. O que você tem? Você tem total desarticulação de coordenação, de	Eu fui membro da coordenação do Plano Nacional, me orgulho muito de ter participado dele. Nós trabalhamos um ano e meio, mais ou menos, os coordenadores, e envolvemos uma imensa rede nacional de interlocução. E também uma rede internacional, mais limitada, mas densa. E procuramos também incorporar para além dos partidarismos estreitos, toda a experiência acumulada no Brasil, ouvimos gestores, secretários, ex-secretários, policiais de todas as patentes e de todas as forças. Ouvimos os pesquisadores, muitos deles levamos em consideração sua produção através dos livros, às vezes essa participação se dava melhor pelos livros, até por conta de algumas resistências políticas naturais no ambiente de competição. Mas toda a contribuição relevante, no Brasil, foi incorporada, fizemos, nos limites do possível, dentro das nossas limitações. Nós procuramos ser abertos e maduros. O Plano tem um tal valor que foi respeitado, elogiado, pelos adversários políticos do então pré-candidato Lula, porque o Plano foi lançado em fevereiro de 2002, quando o Lula ainda não era candidato, no Congresso Nacional. Nós recebemos o apoio e o reconhecimento do Ministro da	A questão da Segurança Pública e do poder repressivo, da ordem, da aplicação da Lei e Ordem, é cada vez mais um problema de Estado; não é um problema de governo. Segurança é hoje qualidade de vida, segurança é hoje princípio de desenvolvimento, segurança é direito de cidadania. E a proteção do direito da pessoa, embora a proteção seja direito de acesso ao bem-estar, inclusive de ter a sua pessoa, o seu patrimônio preservados. Então não é só um problema de governos. Qual é o problema dos governos? É competir para fazer programas mais eficientes, mas o mínimo que é proteger os cidadãos, evitar taxas como a gente tem de homicídios, tão elevadas, evitar esse sentimento absoluto de medo e insegurança. Essa é uma tarefa que não pode ser postergada. O que eu estou querendo dizer, é que na área da segurança e justiça deve prevalecer o mesmo espírito que se tem com relação à escolarização, com relação à vacinação da população. Hoje, por exemplo, você pode ter um governo de direita ou esquerda e nenhum governo abre mão da vacinação, porque o custo político é tão elevado, é tão assustador, que não tem como abrir mão.	Eu tenho defendido estas propostas, insistentemente. Acho que o grande problema da política pública de segurança é a ausência completa de coordenação, destes níveis: federal, estadual, municipal. A situação do Rio de Janeiro é um caso limite, extremo, o governo estadual e municipal vivem brigando um com outro, empurrando responsabilidade, bem como o governo estadual com o governo federal também não há, é lamentável que até agora não tenha sido implementado este Sistema Único de Segurança Pública. Teoricamente é muito bom e, talvez não tenha sido implementado por razões políticas menores. Esse é o caminho, mas tem de ter força política, ter mobilização, acho que o próprio Presidente da República tinha que liderar isso, ele pouco fala sobre esse assunto. As dificuldades de articulação entre, por um lado, o executivo, o legislativo e o judiciário e, por outro, os três níveis do executivo (federal, estadual e municipal) para a implementação de um sistema integrado de segurança são decorrentes desses interesses políticos, luta de partidos e facções, disputas de poder, imediatismo, falta de planejamento, e também interesses corporativos. Às vezes,

capacidade de ação pró-ativa: seja ela preventiva, dissuasória ou repressiva. Os resultados são sempre resultados pontuais, reativos. A cada tragédia, o Estado reage criando uma secretaria, liberando recurso sem ensejar uma política. A possibilidade de uma política, a irreversibilidade de uma política, seja ela qual for, depende de você ter um sistema, com níveis de responsabilização e competências claras com níveis de articulação, portanto de programação. [...] Com a inexistência desse sistema, com essa coisa completamente acéfala, nós damos prioridades circunstanciais, e não à construção do Sistema de Segurança Pública. [...] Por que o tema da Segurança Pública é tão complexo, tão cheio de não-me-toques? Por que fica todo mundo meio que recuando em relação ao SUSP? Não todo o mundo, mas setores. Porque o que está em jogo é a distribuição da autoridade, do exercício concreto, real, da autoridade, que é o poder de polícia do Estado, que é o poder de controle, de fiscalização, de regulação. É disso que estamos falando, não é de níveis de subordinação, para garantir a autonomia. Então eu acho que isso é fundamental, sem isso, nós vamos ter êxitos parciais, localizados, tópicos, pontuais. Por que não temos sistema? Eu acho	Justiça da época, Aloysio Silveira Nunes, do Aécio Neves, que era Presidente da Câmara de Deputados, do Ramez Tebet, que era Presidente do Senado. Vieram contribuições de fontes diferentes, como o Banco Mundial, técnicos internacionais; quer dizer, foi a primeira contribuição no Brasil de mais peso, de mais consistência. Estava tudo dito, tudo que seria necessário fazer, todos os elementos, tudo contemplado, tudo resolvido? Longe disso, é um Plano de menos de 200 páginas, 180 páginas, seria impossível dar conta de tudo. Mas foi um primeiro passo muito consistente, sem dúvida. O Plano que o governo Fernando Henrique fizera era mais um esforço louvável. Eu participei dele também, fui ouvido várias vezes, participei de reuniões, acompanhei o processo. Ele foi uma contribuição interessante, mas muito problemática, porque não oferecia uma política de Segurança Pública. Certa ou errada, a política supõe um diagnóstico, exige uma série de pré-condições que não estavam presentes no plano do governo Fernando Henrique. Este não mereceria talvez o nome de plano; seria mais uma lista de iniciativas e intenções, algumas muito importantes, algumas menos. São cento e vinte tantas iniciativas arroladas e de sua leitura nós não depreendemos essa política.	Eu acho que a primeira coisa que deve ter é um acordo na sociedade de qual a agenda mínima na área da segurança, a partir da qual, independente se é um governo de direita ou esquerda ou centro, deste ou daquele partido, as tarefas tem de ser garantidas. Isso depende das lideranças políticas, depende delas transformarem a questão de segurança em política de Estado. Isso é uma primeira questão. As dificuldades de articulação entre, por um lado, o executivo, o legislativo e o judiciário e, por outro, os três níveis do executivo (federal, estadual e municipal), para a implementação de um sistema integrado de segurança têm a ver também com o modo de relações políticas neste país, com as relações dos governos municipais com o estadual, e dos governos estaduais com o federal. Nós não podemos fechar os olhos para isso e simplesmente dizer: - Olha daqui pra frente os estados esqueçam, daqui pra frente quem vai determinar a política é o governo federal. E o governo federal não tem força para impor aos estados que façam essa ou aquela política. Eu acredito, por um lado, que no atual cenário, a saída é fazer acordos, aproximar projetos. Você tem de garantir que os governos, principalmente os estaduais, colaborem, motivados pela capacidade de melhorar seus	setores dos órgãos de segurança que não tem interesse nisso. A fusão da polícia civil e da militar provocaria a maior reação possível. Há uma resistência imensa, os órgãos policiais não querem perder sua relativa autonomia, não querem ficar subordinados a ninguém. A Polícia Federal, por exemplo, deveria ter um papel cada vez mais importante, pois tem tido algumas ações importantes nestes últimos meses. A Polícia Federal reformada e reforçada, sem se tornar um instrumento do arbítrio do executivo, mas realmente estando a serviço do poder público em geral, da sociedade, poderia ser, desempenhar o papel central do combate a criminalidade e as polícias estaduais têm de ser reformadas. Em princípio, este modelo do Sistema Único de Segurança Pública é interessante, mas precisa ser implementado. A promoção das parcerias entre os três poderes, universidades, ONGs e Associações Comunitárias pode representar a mobilização da sociedade, quer dizer, não é só o poder público que tem responsabilidade em relação a isso. É fundamental, não só as ONGs, as Universidades, mas em geral, o mundo empresarial, as Associações Empresariais, os Sindicatos, tem de se lançar uma política de mobilização nacional. Acho que a luta contra a fome é muito

que nós, na verdade, em graus diferenciados, assistimos a esse insulamento intragovernamental e intergovernamental. A grande dificuldade de desenhar políticas públicas, no Brasil, resulta exatamente da constituição de feudos. [...] Os projetos, eles são meio que isolados, fechados em si mesmos, o que demonstra a dificuldade de articulação, de negociação política, de pactuação.
A possibilidade de desenhar projetos políticos, programas transversais, multissetoriais, intergovernamentais, portanto, e intragovernamentais, é desesperante! Você encontra barreiras e resistências internas.[...] Mesmo, por exemplo, nos estados, é complicado: você tem as polícias, a dificuldade de integrá-las, articulá-las com o corpo de bombeiros, por exemplo, ou com a secretaria de fazenda. Cada secretário vai pensar o seu feudo, ele vai colocar "B" ali porque ele tem sustentação política "Y". Então o indivíduo vira diretor, vira secretário de estado, porque ele tem uma base de sustentação política, normalmente tem indicação de deputados, para produzir a necessária governabilidade, agora isso traz dificuldades, [...] muitas dificuldades de diálogo e de interação.
A justiça tem dificuldade de se aproximar da Segurança Pública. A Segurança Pública é uma espécie de

Então, a vantagem do Plano do Presidente Lula ou da sua campanha era justamente por termos identificado esse problema no plano anterior e de termos procurado evitá-lo. Com erros, acertos e limitações, foi a primeira vez que, no espaço nacional, um plano federal, uma política foi proposta.
O segundo passo, quando eu já era Secretário Nacional, foi aprofundar e aperfeiçoar este instrumento. Então nós compusemos um grupo de cerca de 50, 60, 70 pessoas, entre técnicos e especialistas, do Brasil e de fora do país. Obtivemos um apoio de dois milhões de reais: um milhão e meio da FIRJAN e quinhentos mil do PNUD. Iniciamos o trabalho, cujo resultado seria amplamente divulgado para o país e se traduziria no aperfeiçoamento da política que nós começáramos a implementar. Identificamos nove temas chaves, que eram eixos da nossa política e do plano, intimamente articulados e relacionados com a formação do profissional de Segurança Pública, com os aspectos ligados a sua valorização profissional, com a gestão do conhecimento, com a gestão institucional e com a estrutura organizacional. Pois sem funções, rotinas e estruturas organizacionais, a própria formação e gestão do conhecimento, entre outros elementos, são inviáveis, porque não podem se traduzir em conseqüências institucionais relevantes.

sistemas de segurança, e não pela força. Isso não vai acontecer e não vai ser possível.
Por outro lado, é preciso um interesse muito grande dos governantes no sentido de um maior controle civil sobre as forças de segurança, sobre os serviços de inteligência. Enquanto não tivermos o efetivo controle civil sobre estes processos, dificilmente a gente vai ter uma coordenação minimamente nacional uniformizada para a formação de policiais.
Você tem que diminuir as desconfianças entre universidades, sociedade civil e as agências de controle de ordem, para que isso minimamente aconteça, as agências de controle de ordem tem de ser o mais transparentes possíveis e um dos elementos da transparência é abrir os arquivos. É fundamental colocar os dados à disposição daqueles que são especialistas, da sociedade civil, que não têm interesse de dirigir ou definir a política. Têm interesse de colocar os problemas em discussão.
Então, eu diria que é uma tarefa política das mais importantes, hoje. Eu vejo que a segurança não é só um problema técnico. Certamente é um problema técnico porque você pode melhorar com recursos de informática, com um melhor equacionamento de trabalho, com melhor distribuição de tarefas, melhor equacionamento do sistema judiciário.

importante, mas se tivesse a luta pela Segurança Pública é tão importante quanto, e afeta toda a sociedade é um assunto não só do poder público, é um assunto da sociedade civil.
Eu já propus também, várias vezes que houvesse apoio e articulação entre o poder público e a sociedade civil, em alguns casos existe, mas é muito pouco, devia ter uma demanda maior, uma vontade maior de participar.
Você sai sempre protestando contra o poder público, agora a sociedade tem de desenvolver o mecanismo, ela própria através de suas associações, criando novas formas de associação, a sociedade tem que ter um diálogo com o poder público.
Mas é fundamental que seja assim, que exista outra forma de ação, acho que foi importante durante algum tempo, fazer manifestações pela paz, todos vestidos de branco, mas isso já foi superado. A situação agora é outra; faltam sistemas de apoio nos bairros, de amparo aos trabalhadores nos bairros, de vigilância, ao mesmo tempo de políticas assistenciais, uma política social contínua para mudar o nível de desigualdade.
Essa política de segurança contínua na qual devem participar, não só o Estado, poder público, mas a sociedade civil.
Estando a serviço do poder público em geral, a sociedade poderia desempenhar o papel central do

filho feio do Estado, tem menos status do que imagina. O juiz está na sua torre de marfim, ele só atua pós-fato, depois que o crime aconteceu. A polícia é aqui e agora, antes, durante e depois de algum problema, de conflito, de litígio, de alguma incivilidade, de alguma desordem, tem um lugar concreto, capilarizado.
[...] Quando a gente começa a falar mal da polícia ou não quer chamar a polícia, nós estamos questionando o princípio da autoridade legal, legítima, condição do exercício democrático, pilar de sustentação da cidadania, razão de ser do Estado, porque se tem uma coisa para que o Estado serve é para ser a terceira parte entre eu e você. É a razão pela qual o ser humano decidiu construir o Estado, para que ele possa provar a você que os meus interesses são diferentes dos seus.
O poder de polícia do Estado se encarna onde? Na polícia e nos outros mecanismos de controle, mas, por excelência na polícia. A polícia é fraca para fortes e forte para fracos. Temos que desenhar mecanismos de gestão, de cobrança e de punição. Nós não [...] temos um código de ética da polícia no país. Sem isso, como avaliar a administração do uso da força, a alegação de legítima defesa, se o procedimento foi correto, se não foi abuso ou excesso de uso da força?
Uma das coisas mais básicas: a

A perícia é objeto de um trabalho bastante profundo e absolutamente original. O trabalho preventivo não só da polícia, mas do poder público nas três esferas, do controle externo, que é fundamental, mas também através das Ouvidorias. Além desse, o da Segurança Municipal; o problema da arma - que é um problema muito específico -, e o problema do Sistema Penitenciário, que não estava no Plano Nacional do governo Lula. Ou melhor, estava na versão original do Plano Estudo e Cidadania, mas não ficou sob a responsabilidade da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) - porque o sistema penitenciário fica adstrito ao âmbito de responsabilidade e atuação da Secretaria Nacional de Justiça.
Esta parte foi repassada para o setor competente. O sistema penitenciário fazia parte do sistema penal, mas no seu conjunto, fazia parte do Plano. Então nós incorporamos de novo a questão neste aperfeiçoamento: o sistema judiciário, o Ministério Público e outras instâncias relevantes, como a Guarda Municipal, que era e continua sendo objeto do nosso plano, sob a categoria Segurança Municipal.
Como a Polícia Federal, a Polícia Rodoviária Federal e o Ministério da Justiça são organizações da estrutura de gestão no plano federal, tudo isso foi rapidamente ou suficientemente objeto da nossa atenção no Plano

Mas acho que é um problema de política, de capacidade dos governos civis, de alguma maneira efetivarem o controle civil da atividade de segurança.
A atividade de segurança deve ficar mais permeável à sociedade civil, sem que os encarregados da ordem deixem de exercer suas atividades, [...] sem que deixem de ser cidadãos respeitados. Eles são muito importantes.
Para isso é preciso a valorização das carreiras, do trabalho policial. O trabalho policial não pode ser visto como trabalho de 5ª ou 6ª categoria. É preciso fazer com que você tenha intelectuais na polícia, no sentido inteiro. Na carreira da polícia é preciso ter pessoas que pensem o desenho da polícia, não para agora, para daqui a 10, 20 ou 30 anos. Para isso você precisa ter qualificação, intercâmbios internacionais, que façam estágios especializados fora, não para benefício deles, mas para benefício do conjunto da instituição.
Em tese, eu acho que seria bom que a gente tivesse no plano civil da ordem pública, uma única polícia. Mas a história da sociedade brasileira é a história de uma polícia militarizada, diferente de uma polícia civil. Então, a gente não pode, como cientista social, ignorar, dizer não, junta. São corporações diferentes, com histórias diferentes, identidades diferentes, conexões com a

combate a criminalidade. O Sistema Único de Segurança Pública é bom, mas precisa ser implementado.

Michel Misse

Eu sou inteiramente favorável à idéia do SUSP, já defendi isso publicamente, mas eu não acho que ele possa ser implementado de uma hora para outra. Ele tem que passar por um conjunto de ajustes e uma série de convênios, para valer, ou então por uma alteração da legislação, da constituição federal. De tal modo que coloque as policias estaduais na obrigação de se reportarem ao SUSP, fora daí não haverá sistema único.
Nós temos um grande obstáculo na política brasileira, que é o clientelismo. A política brasileira é dominada pelo fisiologismo, pelo clientelismo. Até os partidos de esquerda, quando chegam ao poder são obrigados. Então é inevitável, ou faz isso ou não governa.
Em função disso você tem um particularismo muito acentuado, enquanto existir este particularismo não haverá articulação entre os três poderes, os três poderes disputam entre si, não há possibilidade de pensar em cooperação. Porque a cooperação é limitada pelas clientelas respectivas dos três poderes.
Quer dizer, trata-se de mexer, portanto, com o quanto de poder que

estrutura de inteligência, as polícias não se comunicam, não falam a mesma língua, são surdas-mudas umas com as outras. Então acaba produzindo o quê? Impossibilidade de que seus próprios resultados - os esforços de seu trabalho - ultrapassem o imediato. O Ministério da Justiça não tem o menor poder normativo sobre as polícias no Brasil. Aliás, a Secretaria de Segurança Pública nada pode exigir a partir de agora; o código de conduta policial no Brasil é este. Qualquer coisa fora disso aqui é entendida como desvio. Como é que o Ministério da Justiça cobra? Porque ele tem dinheiro no bolso, só libero dinheiro se você fizer isso aqui. Os mecanismos têm baixa institucionalidade nos órgãos de Segurança Pública. Vivemos uma crise de identidade nas organizações policiais, baixa institucionalidade, precariedade dos instrumentos e ferramentas de gestão. E insulamento político partidário, que é a razão pela qual nós passamos pela transição democrática sem mexer naquilo de que todo ente político, em qualquer nível da administração, não abre mão: poder de polícia, exercício da autoridade. Mas [mesmo] nesse arranjo administrativo, nessa estrutura que se tem, já é possível fazer muita coisa: integrar, articular, coordenar e estabelecer metas, descentralizar o	Nacional e seria aprofundado nesse desenvolvimento. Nós procuramos deixar de lado o Ministério Público e o Judiciário, fizemos alusão à importância dos dois âmbitos, mas, evidentemente, por respeito institucional, se impunha que fossemos muito cautelosos. Não cabe ao executivo intervir fazendo estas reformas, elas têm que ser feitas com a participação e a iniciativa dos agentes envolvidos diretamente. Mas nós aludimos à necessidade de que se avançasse em alguma direção, sobretudo, em alguns aspectos, por exemplo: a questão do inquérito policial, que é uma peça perene, que exigiria uma redefinição ou, como o Ministério Público acompanha todo o processo, a necessidade do Ministério Público exercer seu papel de controle externo também. O fato é que o Plano era muito complexo, justamente porque se levar em conta todas as variáveis e avança nesta área tão difícil, tão marcada por resistências corporativas, tão problemáticas, envolvendo temas que transbordam a área específica da segurança. Dada essa imensa complexidade, nós sabíamos que era preciso uma outra abordagem: interdisciplinar, sensível à multidisciplinaridade, à multidimensionalidade do objeto: violência. Essa nova abordagem	sociedade. O que a gente pode fazer, a curto e médio prazo, é desenvolver todo um programa de trabalho articulado, integrado, e, sobretudo diminuir as desconfianças de umas em relação às outras. Eu sou favorável às conexões entre as guardas municipais, as polícias estaduais, polícia federal. Sou inteiramente favorável. Acho que deve ser o papel do governo federal e ter um órgão, de alguma maneira, não determinando aos estados e municípios o que eles têm de fazer, mas de alguma maneira servindo de órgão de coordenação, algumas vezes promovendo ou tendo recursos para promover projetos específicos e, outras vezes, padronizando as formas de atuação. Quando você olha o sistema de justiça, um dos elementos básicos é o da fragmentação interna que é muito acentuada. Você tem o sistema policial que funciona com uma certa autonomia, você tem o Ministério Público e o Tribunal de Justiça com suas esferas e autonomias, o sistema de execução de penas que volta a ser executivo outra vez. Isso provoca uma enorme fragmentação que tem conseqüências na eficácia, melhor dizendo, na eficiência dos resultados e na eficácia junto à população, na crença dos cidadãos junto às instituições. Eu acho que são segmentos que embora provenham de poderes	os indivíduos das diferentes esferas de poder detêm, e mexer com o poder dos outros é um negócio complicado, porque o sujeito não vai querer abrir mão do poder que tem. Some-se a isso a inércia de uma parte do serviço público, decorrente de baixos salários, desestímulo, ausência de plano de carreira, de uma série de outros fatores e também da impunidade. Num país como o Brasil, você pune mais do que premia, criando um ambiente culturalmente propenso a inércia e a uma cultura de "aspone". Some-se a isso a má educação, má formação, mau treinamento de grande parte do serviço público, em todos os três poderes. [...] tudo isso contribuiu para uma enorme desarticulação, uma enorme incapacidade, falta de vontade de mudança e de modernização do sistema político administrativo. Os policiais do Rio de Janeiro até bem pouco tempo não recebiam treinamento. Entrevistei policiais que estavam para se aposentar que nunca tiveram treinamento, a não ser quando entraram há 30 anos atrás e assim mesmo, a polícia militar dá treinamento de três meses aos concursados que ingressam. Com esse tipo de pessoal o que você pode fazer? [...] quase nada, eles só conhecem a brutalidade, não tem treinamento suficiente, para agir como autoridade policial que o cargo exige.

sistema, o sistema policial brasileiro.
Um destes passos é o SUSP. O que o ex-Secretário de Segurança Luiz Eduardo Soares e sua equipe fizeram foi implantar, com o aval, evidentemente, do gabinete do Ministro da Justiça, o Sistema Nacional de Segurança Pública para o Brasil, talvez o primeiro Plano de Segurança que o país teve ao longo de toda sua história.
Ele guarda inspiração no SUS. Durante anos houve debate público em torno da construção, do amadurecimento reflexivo de que não se pode fazer saúde pública sem os operadores. Você pode fazer saúde pública sem médicos, sem enfermeiros, sem sanitaristas, sem nutricionistas? Estes atores se engajaram na discussão, se colocaram também como protagonistas, ao lado da sociedade civil, persuadindo alguns políticos. E foi no debate que se gerou massa crítica, diagnósticos, reflexões. Debates políticos qualificados que possibilitaram, talvez, a única experiência brasileira de articulação e de integração federativa que é o SUS, que evidentemente já superou graves dificuldades e vai continuar se aperfeiçoando.
No caso da Segurança Pública, [...] [também] o engajamento dos próprios operadores de Segurança Pública é fundamental. Assim como da sociedade civil, da comunidade

multidimensional conduzirá à elaboração, formulação e implementação de políticas multidimensionais adequadas a estes objetos multidimensionais, ou seja, políticas multidisciplinares ou intersetoriais. Mas para que políticas intersetoriais sejam aplicadas, é necessário um novo sujeito da gestão pública, um novo Estado ou, pelo menos, uma nova estrutura de governo, no mínimo nestas áreas que envolvem a problemática da violência. É impossível que a Secretaria de Segurança dê conta do problema, se a Secretaria de Educação não estiver participando do mesmo esforço; se a Secretaria de Saúde não estiver envolvida diretamente, assim como a de Esporte, Cultura e Lazer ou se a área econômica não estiver atuando na geração de empregos. Tudo isso tem de ser trabalhado não genericamente, mas articuladamente. Caso contrário, esta intersetorialidade não é oferecida, como não nos é oferecida hoje pelas atuais estruturas de governo. Nós temos de buscar formatos mais integrados, mais intersetoriais. Talvez suprimindo as secretarias nas suas missões estratégicas e substituindo por projetos, por metas determinadas em grupos executivos, que sejam interdisciplinares e mobilizem as diversas secretarias de forma mais articulada.
Enfim, nós precisamos de uma

constitucionais distintos tem que haver uma instância onde tudo isso seja articulado, por exemplo, eu acho que o governo tem que montar conselhos com juizes, poderes públicos, comunidade civil, OAB, universidades.
A participação da sociedade civil, das ONGs e Associações Comunitárias, a amplitude do exercício da Segurança Pública com cidadania e a decorrente diminuição da criminalidade urbana e violência são coisas sobre as quais eu venho insistindo há muitos anos. Essa participação tem um papel importante, de alguma maneira ela é um olhar diferente. Que significa este olhar diferente? Significa que você pode dimensionar problemas que o policial, o agente público não está vendo porque é a rotina de sua instituição. Então, o papel da universidade e da sociedade civil, de modo geral, é um olhar diferenciado.
Eu vejo com muita simpatia a idéia das universidades, da sociedade civil não serem meras coadjuvantes deste processo ou meros serviços auxiliares. Eu acho que isso é um equívoco. Acho que tem de ser instâncias que têm um papel muito importante, que é o sentido que a sociedade tem de ser um olhar diferente e ter um pacto na formulação de políticas. Eu acho que tem um papel de controle civil das políticas, de poder dimensionar problemas e de poder colaborar na

A polícia militar que é aquela que entra em contato com a população e a polícia civil é aquela que trabalha, ou pelo menos deveria trabalhar, com investigação.
As parcerias dependem de dinheiro, apesar de anunciadas, nem sempre se efetivam.

Nilo Batista

Na minha opinião se pode fazer a integração ou não fazer. O problema não vai mudar muito.
A questão da Segurança Pública se juntar esforços não significa que a questão vai ser mais completa, pode ser mais confusa.
Esse problema de Segurança Pública, quer dizer, a gestão das relações civis perante ofensas criminalizadas. Isso aí é uma coisa importante. Na medida em que você tiver um conjunto de providências que reduzam privações relativas, que distribuam renda, você vai alterar o perfil dessas coisas. Você vai poder renunciar muito à pena que é a pior maneira de se decidir um conflito.
Eu não sei qual é a melhor, eu sei que existem modelos restitutivos, compensatórios, terapêuticos, escolares. O modelo penal é o pior. Eu acho que se eu te pedisse desculpas, se eu te indenizasse, se eu te pagasse pelo dano, se eu conversasse, haveria, enfim, sistemas de compor esse conflito. Existem

científica, para que se gere, para que se tenha a sinergia necessária, para não só fazer as necessárias mudanças no marco legal, como as mudanças constitucionais que se fizerem pertinentes.

A primeira etapa do SUSP, que nós pudemos acompanhar, foi a de sensibilizar governadores. Depois nós saímos do governo. A próxima etapa seria com os prefeitos, para fazer a articulação federativa. Por que? Porque sem a discussão política e a distribuição da autoridade, do poder de polícia entre os entes federados fica muito complicado. [...] Porque esta discussão tem de ser amadurecida do ponto de vista político, envolve o Presidente da República sentando à mesa com governadores, tomando para si esta bandeira, para discutir, porque se trata de discutir o escopo de autoridade dos entes federados, que têm autonomia. Você vai esperar mudar a Lei para depois mudar o mundo? Não, você começa no jogo democrático pactuando, sensibilizando, trazendo procedimentos de atuação conjunta, rotinizando essa atuação conjunta para gerar institucionalidade. Com a lucidez, com a constatação de que é preciso pactuar, que nós temos uma estrutura federativa, digamos assim, deformada e que sofre de inchaços de uma parte. Ela é desequilibrada, gera atritos, conflitos de toda sorte

reforma do Estado que viabilize plenamente essa política. Mas enquanto isso tudo não se alcança, havia muito a avançar e nós começamos a avançar durante os dez meses em que negociamos, com os vinte e sete estados, a adesão ao SUSP.

O SUSP era a pedra de toque do nosso esforço, porque supunha uma rearticulação das instituições nacionais, a rearticulação das forças estaduais e municipais e a integração entre todas elas, envolvendo a criação de uma base, não como uma camisa de força unificada, uniforme, mas como uma base de formação e gestão do conhecimento, elaboração e processamento dos dados, na sua qualificação, nos diagnósticos, na gestão, na perícia, na incorporação da perícia, na articulação de todos esses esforços com controles externos e com trabalho preventivo. O SUSP é isso. É o investimento qualificado entre todos esses itens já mencionados e a integração entre essas iniciativas, em todas as esferas e horizontalmente entre as instituições com a participação da gestão pública das áreas preventivas e no controle externo.

Então, como os governadores endossaram, nós criamos um consenso político. Era o primeiro passo, por exemplo, para a uniformização das bases de dados, das categorias que organizam o

formulação de políticas de Segurança Pública, que articulem sociedade civil e poder público.

Tem que pensar isso de uma maneira cada vez mais articulada, não pode pensar de uma maneira fragmentada. Todos têm que ser considerados tem que se ter um espaço de negociação muito grande.

Com as estatísticas nacionais que nós temos, é impossível planejarmos políticas. É impossível você planejar políticas de médio e longo prazos, sem ter estatísticas minimamente confiáveis. Você tem que ter um Sistema Nacional de Estatísticas.

Esta história de dizer que são dados sigilosos, isso é uma bobagem. Os dados que nós estamos reivindicando há anos para serem publicados não são dados estratégicos. São dados para que a gente possa avaliar o que está acontecendo com a sociedade brasileira, são dados de interesse civil: eu quero saber quantas pessoas estão se envolvendo com o mundo do crime e como nós vamos articular as instituições para que haja políticas de prevenção.

É absolutamente necessário, porque é que funciona o controle da economia? Porque as estatísticas econômicas funcionam. Claro que não são só as estatísticas, mas você tem um instrumento importante que são as estatísticas. Você pode dizer que hoje vai subir 0,5% na taxa de juros e você sabe o encadeamento e

vários modelos de tratamento de um conflito. O modelo penal é o modelo em que você impõe um sofrimento penal, uma privação significativa.

Começa por aí: a pena pública nunca pode ser um bom modelo de solução de conflito, porque a vítima não participa dela. A vítima fica lá no corredor. É isso desde que o confisco da vítima virou um elemento político, para aquele represamento do poder punitivo, que foi dar origem aos Estados Nacionais.

Então, estimular a pena, pôr na cadeia, estimular a construção de cadeia. Então a proposta é esta, vão entupir o país de cadeia?

Quanto ao SUSP, a relação entre os poderes é tema da Ciência Política, do Direito Constitucional, não me compete abordá-la a partir da Segurança Pública, não me parece absolutamente adequado. É um tema sobre o qual, enfim, o pensamento ilustrado europeu se deteve. Sobre qual o constitucionalismo norte-americano se deteve. Sobre o qual, também perifericamente, o mundo que nos manda, também se pensou. Mas, isso não é uma coisa, o equilíbrio, a independência, ao mesmo tempo, o controle e execução, é uma engenharia institucional delicada. Pensar isso, a partir de uma cooperação para a Segurança Pública, é o Estado Policial. Na América Latina, durante as ditaduras da Argentina, Chile, Brasil, você tinha

entre os entes federados. No caso da Segurança Pública isso é ainda pior, por essa questão ter ficado congelada, suspensa durante anos, mesmo nessa fase do retorno à democracia.
A adesão constitui os pilares. Preciso de adesões, de governadores aderindo, prefeitos aderindo, é [isso] que anima o processo de construção do SUSP, ele é um espaço processual. Por que isso? Para poder ter institucionalidade e refletir a realidade e não uma abstração que certamente não passaria no Congresso, porque o Congresso reflete o quê? A dinâmica dos governadores e dos prefeitos. O resultado das votações reflete as articulações, as alianças tecidas, construídas e amadurecidas no debate político, na questão política. Trata-se de um projeto em que o esforço é grande, de construção de espaço, de diálogo, de negociação política.
Então esse é um ponto fundamental, é preciso ter esta estrutura, esta moldura, fazer com que estes atores possam dar estabilidade às ações de Segurança Pública, estabilidade às políticas. É preciso ter uma agenda programática, que ultrapasse o curto prazo e a lógica partidária. Que seja uma agenda de Estado e não uma agenda de governo, seja de governo municipal, estadual ou federal. Tem que sentar à mesa e discutir para que

boletim de ocorrência, para a uniformização do próprio boletim, das formas de coleta e processamento, para que nós tenhamos uma possibilidade de um diálogo nacional. Todo mundo já tinha diagnosticado este problema, como resolvê-lo? Nós pensamos que de forma modular, criando mecanismos de transição para evitar traumas e dificuldades muito grandes, sobretudo para alguns estados. Pensamos que este avanço só seria eficiente, se fosse negociado com bases consensuais políticas. É preciso que haja uma base política de acordo fundamental, um consenso básico. Para isso, nós tivemos de envolver todos os estados, respeitá-los, ouvir suas dificuldades.
Nós tínhamos um modelo – o da Delegacia Legal, por nós implantada no Rio, em 1999 – e uma semana antes de eu sair do cargo, nós já tínhamos alcançado o acordo quanto ao processo. Já tínhamos as plataformas modulares para transição e o pré-desenho do ideal já estava configurado.
A formação estava resolvida com um acordo com a UNICAMP. A direção geral da UNICAMP já tinha sido consultada, já tínhamos um encontro com a FAPESP e com a reitoria e já tínhamos o Instituto de Economia nos abrigando. Criaríamos a Escola Nacional Superior de Segurança Pública, que funcionaria como um grande conselho, que fosse

as conseqüências, você tem instrumentos de controle.
Não é por causa das estatísticas, mas as estatísticas são instrumentos históricos, desde o século XVIII, se investe na qualidade das estatísticas para controlar a população, movimento de fluxo de pessoas e de capitais.

Yolanda Catão

Eu diria que o Sistema Único de Segurança Pública não está sendo implantado.
O Plano de Segurança do Governo Lula que foi apresentado no início do governo, realmente era um plano excelente, ele começou a ser implantado na gestão do Luiz Eduardo Soares. Com relação a essa integração dos estados, foi uma implementação bastante difícil.
Pela primeira vez estava sendo feita a integração, que passa por inúmeras questões políticas e partidárias e, praticamente no final, pouco antes do Luiz Eduardo sair, estava quase pronta esta integração.
Mas uma vez feita essa integração, mais nada foi feito. Então, eu não vejo o sistema tal como ele foi concebido, sendo implantado. Houve um primeiro passo, e com a saída do Luiz Eduardo, o governo parou. Nem o Plano que foi apresentado, como Plano de Segurança do Governo Lula está sendo implementado, pois é

uma coisa assim. A idéia do SUSP é costurar a administração pública, pensando na criminalização da população?
Eu acho que é o Estado, as ONGs têm um lugar, mas eu acho que o canal é o Estado. Eu sou contra a parceria público-privada. Acredito no Estado e acho que o Estado tem certas responsabilidades. A sociedade se relaciona com o Estado, através do processo eleitoral e através do sistema de acesso aos poderes.
Pensando a parceria, a Universidade é um órgão público, então a Universidade está dentro do Estado, aí tudo bem. As Universidades privadas também têm o seu papel, são autárquicas, elas participam com seu pessoal, professores, alunos, centros de estudo, pesquisas.
O Ministro da Justiça, nomeado pelo Presidente da República eleito, tem uma responsabilidade grande de propor e discutir. Ele tem um partido com maioria na Câmara, para acompanhar e encaminhar as propostas dele. Política criminal é política, esse é o caminho, discutindo essas idéias no Legislativo.

Walter Barros

O problema é integrar, querer que as polícias trabalhem juntas, pois o processo histórico, no Brasil, que envolveu as duas polícias: militar e

se chegue a uma proposta consistente para levar ao Parlamento, levar ao Congresso, com os outros desdobramentos, possíveis alterações no marco legal vigente, constitucional, redefinição dos mandatos de polícia.
[...] O SUSP partia de uma coisa bastante pragmática: o que se pode fazer dentro do marco legal vigente? Porque a tradição brasileira sempre foi uma tradição bacharelesca, elitista: primeiro a gente muda a lei, depois a gente vê o que acontece no mundo, qual o impacto da lei, invertendo a realidade. O que evidentemente está errado. São os costumes, a realidade, que formam a lei. Isso é um processo, a lei é quase que uma conseqüência. Você vai aprimorar, aperfeiçoar como uma conseqüência de um processo mais amplo que implique envolver diversos setores da sociedade, que se pactuam, produzem consenso sobre determinados pontos. Não pode ser diferente em nível democrático [...]
O que está na base disso? Uma constatação óbvia. A condição da Segurança Pública se nós quisermos, o provimento democrático de Segurança Pública ultrapassa a esfera de ação policial. Portanto, todos os problemas de polícia são necessariamente questões de Segurança Pública, mas nem todas as questões de Segurança Pública serão de competência policial, seja aqui ou noutro país.

adaptando às novas necessidades o currículo que seria estabelecido para todo o Brasil. Já tínhamos feito o primeiro levantamento dos currículos disponíveis, verificando quais funcionavam melhor, quais os ideais, para que nós tivéssemos o ciclo básico, não a formação completa, mas um ciclo básico, em que todos falassem a mesma linguagem.
E a UNICAMP, como uma instituição independente, evitaria a hiperpolitização, a partidarização e garantiria a adaptação, a atualização permanente dos processos e as avaliações. Os currículos já estavam pré-desenhados, ouvidos todos os estados também. Este segundo ponto seria também um salto importante, gestão do conhecimento e formação.
Quanto à gestão, o problema é muito mais grave de estrutura funcional. Isso requereria, inclusive, algumas mudanças legais. Não que não se pudesse avançar sem isso, mas idealmente seria necessário solicitar, sim, este tipo de mudança.
E, assim sucessivamente, nós delegamos ao grupo, que aperfeiçoaria o projeto, as especificações quanto aos demais itens. Nós reunimos num fórum de ouvidores e traçamos também quais os pontos fundamentais, ouvindo a todos. Trouxemos a melhor experiência de ouvidoria internacional, que é a da Irlanda, para compartilhar conosco os seus

fundamental a articulação das três esferas.
Em 1998, eu dizia que as três esferas têm de trabalhar junto, porque você tem situações, como, por exemplo, a do Rio de Janeiro, que precisam ser atacadas pelo governo estadual. A entrada de armas e o tráfico de drogas, e as rotas, são de competência da polícia federal, do governo federal. Já a Guarda Municipal é responsável pela ordem na cidade, ela deve fazer este papel.
Então tem de ter uma integração, é uma integração extremamente difícil, por questões políticas e partidárias. A situação no Brasil está realmente dramática. Os homicídios por armas de fogo vêm aumentando, não é apenas no Rio de Janeiro.
O governo colocou como da agenda nacional, mas não trata como da agenda nacional. Basta ver que o governo Lula - e aí o próprio presidente - não assume, não faz um pronunciamento a este respeito.
Quando você vê alguma atitude por parte do governo federal, é, eventualmente, fornecendo uma ajuda, um auxílio, uma intervenção no estado. Quando isso acaba, esta polícia se recolhe.
Eu acho extremamente complicado este aspecto da Segurança Pública, pois não é dada a importância devida e, por isso, o quadro de violência está crescendo, porque é muito mais difícil atacar agora do que há dez anos

civil, desde o golpe de 1964, mudou toda a polícia. Inicialmente tem todo o aparato ostensivo da polícia civil, deixando a polícia militar com uma representação muito pequena, só em grandes eventos.
Ao longo da ditadura se inverteu o papel, o papel de polícia ostensiva passou para a polícia militar. A polícia civil teve diminuídas suas intervenções. Por que isso? Porque os governos militares controlam melhor a polícia militar. Promovendo ou tendo recursos para promover projetos específicos e, outras vezes, padronizando as formas de atuação.

Gláucio Soares

A integração é bem-vinda e tardia. Idéias e informações vão circular melhor e os custos de treinamento devem ser reduzidos se feitos conjuntamente, assim como o de várias operações. Houve um exemplo recente de rastreamento de um grupo violento no Rio Grande do Norte, onde a PF e a PMRN, particularmente através da P2, desbarataram os criminosos antes que atuassem no estado.
As dificuldades de articulação entre, por um lado, o executivo, o legislativo e o judiciário e, por outro, os três níveis do executivo (federal, estadual e municipal) para a implementação de um sistema integrado de segurança são muitas, algumas políticas.

O topo da Segurança Pública inclui a polícia, mas não somente a polícia. Por mais e melhor que a polícia possa fazer, em termos de intensidade e exclusividade de ação, ela não é capaz de poder de produzir Segurança Pública do outro lado. Para reduzir crime, reduzir violência, isso significa que devemos ter outros atores fundamentais que compõem o tripé de produção da ordem pública num nível democrático.

Quem são esses outros atores? Cidadãos, em primeiro lugar. São eles que produzem a ordem e a desordem, são eles que experimentam no cotidiano os fatores de risco, a insegurança, o medo, a possibilidade de vitimização. São os que melhor conhecem, que vivenciam sua cidade, seu espaço de convivência. Cidadãos esses organizados, sociedade civil, não tem como pensar provimento de Segurança Pública sem a participação direta do cidadão.

Não há nada que a polícia possa fazer que independa da contribuição do cidadão, seja na condição de testemunha, seja na condição de comunicante, seja como alguém que vê, como vítima, ou mesmo como infrator, o agressor e como alguém que pode estabelecer prioridades, identificar, estabelecer demandas, priorizar demandas. Sem esse universo, sem esse ator chamado cidadão, e junto com o cidadão vêm as organizações não-governamentais, sucessos, as razões de seu sucesso e ouvimos outros representantes internacionais neste processo.

[...] já tínhamos avançado em vários pontos e exigimos que os estados, além de endossar o SUSP, só recebessem dinheiro se aplicassem as nossas orientações básicas, se implantassem, além dos princípios de eficiência e direitos humanos, nossas exigências nestes itens fundamentais, o que seria feito não de forma abrupta, mas gradual. Pois não adianta pedir aos estados que haja respeito aos direitos humanos, controle de corrupção e menos brutalidade, menos letalidade na ação policial, nenhuma tortura, nenhuma letalidade. É inútil pedir, porque todos endossam estas solicitações, todos assinam; entretanto, isso não nos dá nenhuma garantia.

Porque se as gestões dos estados tem poder, tem controle, então nós precisávamos é institucionalizar os mecanismos que viabilizassem a gestão, e assim nós zelaríamos por isso, em parceria com os estados e com a participação da população. Por isso, nós estávamos conscientes que eram indispensáveis as mudanças na gestão, no controle externo, na formação e até na gestão do conhecimento para que se monitorasse esse processo. Senão era inútil, serviria para demagogia política, mas não teria conseqüência.

Negociamos tudo isso com os atrás. A rede está desenvolvida de tal ordem que é muito mais difícil atacar.

Por outro lado, estas questões político-partidárias continuam tendo grande peso nessa coordenação das três esferas.

É extremamente importante que esse sistema integrado de segurança avance, mas não vejo isso acontecer.

A articulação do judiciário, legislativo e executivo, com o judiciário entrando com o controle final na parte penal. Você tem a questão de impunidade, com relação ao judiciário. Por dois motivos, primeiro porque ela é tão morosa que, muitas vezes, só dez anos depois, é que o processo é julgado e não se tem esse retorno sobre aquele crime. Muitas vezes também, devido à corrupção, venda de sentenças, existe impunidade. Então não adianta aumentar o número de anos como o legislativo está fazendo. Querem aumentar as penas dos chamados crimes hediondos. Há também a questão da não-concessão do regime progressivo, nos crimes hediondos: os criminosos ficam trancafiados numa forma totalmente ineficaz, desumana, degradante.Não tem o que propugna a lei, a separação por tipo de delito, por idade, nada disso.

O juiz na Vara de Execuções deveria fiscalizar isso, mas não fiscaliza. O promotor público, conforme a Constituinte de 1988, deveria fiscalizar isso nas prisões, mas não

Vimos o senhor Garotinho que não aproveitou uma oferta de auxílio e de recursos federais porque queria que o comando da operação ficasse com o estado. Dentro de qualquer organização grande há problemas derivados da multiplicidade de linhas de autoridade; entre organizações os problemas se multiplicam. Vamos necessitar de grupos interinstitucionais com comando operacional unificado.

A economia de recursos e a racionalização são necessárias. A Polícia Federal é vastamente mais competente e técnica do que a maioria das polícias estaduais que, não obstante, possuem outro tipo de conhecimento extremamente útil para operações no seu estado. Juntar essas diferentes capacidades na luta contra o crime é um grande passo adiante.

As ações precisam ser por etapas, precedidas por pesquisa e investigação, e sucedidas por avaliações. Precisam, também, ser específicas. Não há programa de redução “do crime”. Há programas de redução da violência doméstica; outros de prevenção de uso de drogas entre escolares, outro de redução do excesso de velocidade no trânsito. Tanto a população-alvo quanto o crime-alvo devem ser especificados porque as medidas que funcionam em um delito podem ser inócuas ou negativas em outro.

fica muito complicado. A polícia, ela tem recursos limitados, os resultados que ela gera são necessariamente limitados, provisórios, porque para gerar resultados definitivos ela teria que eliminar os conflitos. Crime e insegurança estão associados à infra-estrutura social urbana, aos modos e à qualidade de vida, ao acesso aos bens. Vamos chamar de bens urbanos aqui quase todos os bens sociais a que a gente tem acesso. Todas essas variáveis ultrapassam a esfera de intervenção policial. Portanto, se nós vamos falar de prevenção no sentido pleno, se nós estamos querendo falar de políticas conseqüentes de segurança, que produzam segurança e não apenas apreendam armas e prendam pessoas, é de uma polícia que atua sozinha que estamos falando? Por mais e melhor que ela queira fazer, se ela for mais bem paga, se tiver alto padrão tecnológico, mecanismos de gestão eficazes, base de dados consistentes, formação de alto nível, tal como nós vamos reconhecer em outras organizações policiais que já passaram por sucessivas reformas, mesmo assim ela não será capaz, porque boa parte dos problemas está fora do seu escopo de atuação.[...]. O que ocorreu no modelo brasileiro? A lógica repressiva era polícia, só polícia. Isso promoveu o desgaste das organizações policiais, um	estados, os planos foram feitos para quase todos os estados, quase todos fizeram planos de política de Segurança Pública estaduais pela primeira vez na sua história. A maioria não sabia fazer e nos pedia apoio, e nós disponibilizamos nossos técnicos para que eles próprios se organizassem para isso. O que já era um esforço notável e um avanço. Por incrível que pareça, os estados batiam com a cabeça na parede; a maioria deles, sem uma política, reagia ao dia a dia e procurava aperfeiçoamentos *ad hoc*, tópicos e varejistas, configurando essa extraordinária fragmentação, essa irracionalidade, esse desgoverno que marcam a área da segurança. Isso tudo foi tecido, articulado. Faltava um passo fundamental para que nós tivéssemos mais autoridade, para que isso avançasse, faltava na ponta final um laço político decisivo: as preconizações institucionais previstas na nossa política, no nosso plano. Faltava a valorização da Secretaria Nacional, que se converteria numa Secretaria Especial, ligada diretamente à Presidência e com status de Ministério. Isso nos daria muito mais autoridade, unificação da Polícia Federal e Rodoviária Federal progressiva, sob a regência, sob o controle dessa Secretaria que, ouvindo os estados, formularia uma política para a União.	fiscaliza. Tem toda essa questão do legislativo, do Ministério Público, do judiciário, que, se dessem importância, nós estaríamos avançando na questão da impunidade, que é fundamental, e que também ajudaria na questão da criminalidade crescente. As parcerias são fundamentais porque atingem grupos específicos de uma forma que o governo não pode atingir. Por exemplo, o Viva Rio, que é uma instituição extremamente atuante nesta área, vem tendo um papel fundamental, em toda a questão da devolução das armas de fogo e no trabalho de áreas carentes, juntamente com o governo. Uma série de atividades vem sendo desenvolvida por ONGs, como, por exemplo, no CESEC, de iniciativa da Julita Lemgruber, foi criada a Associação pela Reforma Prisional, uma associação que possibilita entrar com medidas judiciais, podendo entrar com ações contra o governo para que eles melhorem as situações nas prisões. E tem o trabalho do Cláudio Beato com as polícias, que é um trabalho que é feito em convênio com o governo do estado de Minas Gerais. Algumas atividades estão sendo desenvolvidas com o trabalho da universidade em conjunto com o governo, pode ser estadual, federal, pode ser uma instituição policial. Acho extremamente rica esta parceria com	**Luiz Antonio Machado da Silva** Esta parte do SUSP, eu não saberia responder, minha preocupação é com a criminalidade. Todavia, qualquer iniciativa que abrir espaço para a participação da sociedade, para a participação das organizações comunitárias é muito boa. Porque as organizações comunitárias sempre tiveram pouco espaço, e sempre conquistaram espaço na marra, um espaço exíguo. A força política das organizações comunitárias é muito pequena e tem um processo de esvaziamento das mesmas, o que pode dificultar muito o trabalho nestas comunidades. Por isso, a importância de um projeto que resgate a participação popular.

sentimento de frustração e fracasso interno, porque por mais que você faça, trabalho, re-trabalho, supertrabalho, você não vai gerar o resultado desejado. Isso não é apenas um problema de gestão, é também de entendimento, de mentalidade do que é a Segurança Pública.[...]. Quem são esses outros atores que compõem a Segurança Pública? Cidadãos em primeiro lugar, em segundo lugar, agências públicas e civis, prestadoras de serviços essenciais à população. A ausência de iluminação é um problema típico no desenho de policiamento. Se eu tiver uma área mal urbanizada, precária, eu vou gastar muito mais polícia para fazer menos, ou seja, ela tem impacto negativo. Um exemplo: o Complexo do Alemão no Rio de Janeiro, uma área extremamente violenta, é uma área de concentração de bairros de infra-estrutura precária; os bens urbanos ali não chegam, nem os bens sociais. O que acontece? A polícia demora 40 minutos para chegar lá, a pessoa chama numa emergência, demora 40 minutos, porque nem endereço tem. O corpo de bombeiros vai chegar como? A ambulância sobe como? Já em Copacabana, que é um bairro com outro padrão de organização e acesso aos bens públicos, a polícia chega em 9 minutos. Então o que nós estamos falando	Hoje é incrível a situação. A SENASP formula para ninguém, não tem autoridade para implementar, não manda sequer nas polícias federais. Uma polícia federal não tem nada a ver com a outra e cada um corre em rota separada. A SENAD está lá entregue aos militares, o que é um equívoco, como nós denunciávamos em nosso plano. A política antidrogas continua, primeiro, tendo este nome equivocado e, segundo, mal localizada. Nós estávamos vendo o trabalho na SENASP por um fio, porque dependia da negociação permanente do Secretario com os Governadores, com os Secretários Estaduais, com as Prefeituras. Nós envolvemos cento e três prefeituras neste esforço, cento e três planos municipais de segurança foram feitos, segundo a nossa orientação, segundo esses nossos princípios. Nós criamos vinte e sete gabinetes de gestão integrada junto dos planos estaduais, para constituição de recursos e da adesão ao SUSP. Nós criamos o gabinete de gestão integrada com representante do MP, do judiciário, às vezes da sociedade civil, da polícia militar civil, das guardas municipais do estado, com a Secretária ou Secretário de segurança, obviamente, com agentes do sistema penitenciário. No final, faltava o laço da outra ponta, o laço político. O presidente tinha se comprometido e nós já tínhamos	ONGs, poderia dar inúmeros exemplos de trabalhos.	

aqui é que a realidade da Segurança Pública é, na verdade, transversal, transdisciplinar. Por esta razão, boa parte dos problemas de ordem pública e que vão gerar crimes futuros e violências futuras está relacionada com o grande mito da desordem pública, do caos urbano, com o acesso aos serviços essenciais, e, claro, com cidadania, no sentido mais puro da palavra. Então, agências públicas e civis que prestam serviços essenciais para a população - ONGs, associações comunitárias -, formas de organização, sistemas livres de organização -, são fundamentais. Porque elas podem gerar mecanismos preventivos de resolução de conflitos, podem indicar estratégias conseqüentes, elas conhecem melhor o espaço, reduzem o atrito com a polícia, permite um controle social melhor sobre a própria atuação policial, ampliam o espectro da ação preventiva focalizada. E, por fim as polícias. Por que as polícias vêm em terceiro lugar? Porque são de todas a ferramenta mais rica, porque elas têm o contrato de autoridade, e são de todas, a ferramenta [a ser] mudada. Por que elas não podem deixar de ser mudadas? Porque para elas serem absolutas, nós temos de abdicar de nossas garantias individuais e coletivas. Para administrar conflitos, temos que acabar com essa situação	marcado, exploratoriamente, algumas datas. O presidente iria chamar os governadores, já convencidos da necessidade de implementar o SUSP, de normatizá-lo, de tornar uma nova legislação e de desconstitucionalizar as polícias. Isso transferiria para cada estado a autoridade para escolher o modelo policial mais adequado a sua realidade. O Brasil é um país múltiplo, republicano, federativo. Não há soluções unívocas, uniformes, uma camisa de força não resolve. Os modelos não podem ser únicos, nós sempre discutimos modelos gerais, vamos unificar, vamos manter o status quo, vamos regionalizar, vamos municipalizar. Qualquer solução pode ser razoável, boa ou ruim de acordo com o estado, com a dinâmica criminal, com a história de cada instituição. E os governadores estavam concordando com isso, até lhes daria poder, oportunidade e se não quisessem mudar não mudariam, mas ganharia das instituições um suplemento de lealdade. As instituições então estariam instadas a demonstrar a que vieram e, mesmo mantendo o status quo, elas saberiam que poderia haver mudanças. As mudanças dependeriam do próprio estado, se a população não estivesse satisfeita isso poderia até ser mudado, numa mudança institucional, estadual. E as polícias teriam de prestar contas, e ter-se-ia que abrir		

de polícia exclusiva. [...] Mas, primeiro, temos de organizar a nossa casa, que é a República Federativa, dando ênfase ao controle externo e às parcerias e propondo a construção de uma linha de política articulada. Na construção dessa linha, é muito importante o aporte da comunidade científica. Daí termos inaugurado concursos nacionais em pesquisa aplicada, abrindo 60 linhas de pesquisa, com 4,5 milhões de reais, com projetos valendo de 50 a 200 mil por seis meses. E a gente fez isso só para a área de Segurança Pública e Justiça Criminal, envolvendo todos os campos de conhecimento: tecnologia, ciência forense, estatística. A administração vai produzir o quê, sem ciência, sem diagnóstico, sem você estimular a comunidade científica a produzir diagnósticos e resultados, a elaborar pesquisas aplicadas que possam alimentar o debate público, subsidiar o desenho de políticas públicas, construir indicadores de avaliação? Talvez um dos grandes problemas no Brasil seja a ausência desse acervo. Estímulos, política de investimentos em pesquisa, produção de conhecimento que possa ser aplicado. Nas polícias, a gente, fica de uma opinião a outra opinião, ganha a do indivíduo que tem mais poder de barganha, sem nenhum diagnóstico. Nós falamos dos problemas de	todo este debate com a população. Mas o Presidente Lula não chamou os governadores para celebrar isso que nós chamamos de “pacto pela paz”, traduzido na desconstitucionalização das polícias e na institucionalização e regulamentação legal do SUSP. O Presidente decidiu não fazer nada disso, e a razão o Ministro Márcio Thomaz Bastos deu pelos órgãos de imprensa. Ele disse em várias entrevistas, antes e depois da posse, que o Presidente Lula não operaria as mudanças previstas no Plano, porque não queria despejar os cadáveres na sua ante-sala do palácio e fazer com que as tragédias cotidianas da Segurança Pública se convertessem em desgaste político e o vulnerabilizassem. E isso aconteceria inexoravelmente se ele assumisse a responsabilidade. Se chamasse a si o problema, ele passaria a ser cobrado e ele não queria esta cobrança, nem queria pagar o preço do desgaste. Só que nós dizíamos isso no plano, dizíamos que até então os governos não haviam feito isso. Fossem eles conservadores, liberais ou progressistas, todos os governos tinham se recusado a fazer isso, com a mesma justificativa, que é compreensível, mas não é aceitável. Afinal, a população paga todos os preços. Se o Presidente não quiser pagar, a população vai pagar. O Presidente Lula não quis fazer isso,		

integração de polícias, nos não temos nada escrito sobre processo de integração de organizações policiais. [...] Precisamos pensar em estratégias claras, objetivas, pragmáticas de integração, carecemos destes diagnósticos. Precisamos estabelecer os fluxos de justiça, desde a hora em que a polícia atende até chegar ao tribunal. E as bases de dados? Não existem, são artesanais, poucos estados tem dados sistematizados e mesmo assim parciais. Que não refletem integralmente o trabalho realizado por suas agências. O único Sistema Nacional de dados existente nesta área é do SUS, é o DATASUS. Como desenhar, planejar estratégias, monitorar estas estratégias sem informação? Sem diagnóstico? Isso é como o mito do elevador, subiu a gente põe a culpa em alguém, não há responsabilidade [...]. **Cláudio Beato** As dificuldades de articulação entre, por um lado, o executivo, o legislativo e o judiciário e, por outro, os três níveis do executivo (federal, estadual e municipal) para a implementação de um sistema integrado de segurança são decorrentes de mesquinharia política. Ninguém quer "encher a bola" de ninguém. No SUSP, consta a promoção das parcerias entre os três poderes,	não quis chamar para si a responsabilidade, ser protagonista dessa área. Ele nunca falou de polícia ao longo dos dez meses que eu estive lá, ele falou de segurança quando provocado e respondia sempre pelo social. Nunca falou das instituições policiais, de políticas específicas de segurança. Era clara esta política de negação dos compromissos assumidos na campanha, de esquecimento progressivo do plano. Do plano sobrou o discurso que foi mantido e um ou outro compromisso tópico. O desarmamento, que era um aspecto fundamental do plano e que nós conseguimos implantar contra a vontade do governo, graças ao apoio popular. Hoje é bandeira do governo, depois de grande resistência do próprio governo, do próprio Ministro da Justiça. Foi uma vitória. Nós conseguimos alguns avanços. Tudo que se fizer de sério neste país, vai ter de levar em conta o Plano: para aperfeiçoá-lo, para corrigi-lo, mas para edificar a partir dele, não fazendo tabula rasa do que foi feito. [...] com as eleições, tudo está parado, o loteamento a que o governo federal está procedendo se estende à Segurança Pública o tempo todo. Isso é muito grave e muito ruim. Se há algo a celebrar é a atuação da Polícia Federal. Há avanços significativos na Polícia Federal, mas ela que também tem de passar por		

Universidades, ONGs e Associações Comunitárias, mas chega a ser poético as boas intenções e o caráter sistêmico da proposta. Na verdade, políticas públicas dependem fortemente de elementos de implementação. Como se fazer? Quanto de recurso se está disposto a gastar? Qual o suporte político às transformações? Existe suporte legislativo para estas modificações? Quem estará encarregado de liderar estes processos? Nenhuma destas e de inúmeras outras questões está respondida, e é provável que jamais venham a ser nos próximos anos. Segurança Pública não é uma prioridade do governo federal, que é quem deveria conduzir muitos desses processos, e é provável que ela venha a ter cada vez menos importância no futuro. Ela não dá votos, e atualmente está amplamente sendo conduzida por policiais e juristas, tal como tradicionalmente tem ocorrido ao longo de nossa história.	um processo: a caixa preta tem de ser aberta, analisada na sua estrutura de gestão e de organização. É possível trabalho por consenso? Sim e não. Até um determinado ponto sim, porque há muito de consensual a fazer; a partir de um determinado momento, não, porque qualquer um tem poder de veto e isso vai inviabilizar o trabalho. A fome de cooperação e interação é imensa; os profissionais sérios reconhecem esta necessidade em seu próprio benefício, em benefício da sociedade; o discurso já é perfeitamente digerido. Mas sem autoridade e liderança não se avança. Se o governo federal não imprimir disposição e vontade política, se não se expuser, se não se arriscar, assumindo protagonismo, nós não vamos ter avanço. Se não houver os novos marcos legais previstos no Plano Nacional, não vai haver esse avanço, ele já recuou. É fundamental que a sociedade entenda qual é a política e, de fato, invista numa política que tenha seu apoio, seu consenso, sua participação.		

3. A importância de implementar um projeto de padronização para as Estatísticas Criminais no Brasil

A estatística é utilizada como técnica de administração, desde os primeiros usos da contagem, que remontam aos da listagem e da escritura, confundindo-se com a própria existência de um poder socialmente constituído. Desde sua origem como ciência, liga-se à função do Estado, sendo utilizada a partir da metade do século XVIII para designar uma atividade de compilação de fatos empíricos sobre a sociedade.

O impulso das estatísticas sociais no século XIX se deu por sua capacidade de estabelecer leis sobre fatos da sociedade, que poderiam justificar medidas políticas sobre criminalidade, saúde, educação, entre outras dimensões inerentes à função social do Estado.

> [...] A fortuna das estatísticas, muito além da quantificação, vem de que elas seguem um princípio de ordem, que são uma máquina para produzir (ou para simular) a ordem. Não esqueçamos que o conhecimento estatístico tem suas raízes no racionalismo do século XIX, do qual ele compartilha as características: exterioridade do sujeito em relação ao objeto; independência recíproca; possibilidade de conhecimento do objeto. Os conceitos pelo quais os homens apreendem o mundo aparecem como propriedades da realidade, ou pelo menos aproximações que, com o progresso ajudando, se tornam mais e mais exatas (BESSON, 1995, p.64)[115].

A informação estatística possui caráter estratégico, posto que é resultado de um processo de objetivação. Como afirma Besson (1995, p.39),

> a observação coloca o observado como objeto. Nesse sentido, ela constitui uma relação de poder, real ou simbólico; ela é, assim, produtora de efeitos: a fuga diante dos antigos recenseamentos provinha de suas conseqüências

[115] BESSON, Jean-Louis. As estatísticas verdadeiras ou falas? *In*: BESSON, Jean-Louis. A Ilusão das Estatísticas. São Paulo: UNESP, 1995, p. 64.

> fiscais e militares; as resistências atuais correspondem a uma proteção da vida privada “.

E como o observado não se deixa observar facilmente, o Estado, grande produtor e consumidor de informações, precisa munir-se de diferentes meios de obter estas observações acerca dos integrantes da sociedade e de suas diferentes formas de sociabilização.

O processo de observação que implica a quantificação de uma atividade de pesquisa faz com que, a cada estágio, aflore, também, o qualitativo da informação, como exemplifica o uso de conceitos e categorias previamente estabelecidos. No caso das estatísticas criminais, define-se o que será considerado crime, qualificam-se tipos de crime e parte-se, então, para a quantificação dos diferentes tipos de crime e para a elaboração de seus respectivos indicadores.

A existência de várias modalidades de crime, a necessidade de políticas públicas específicas para cada uma delas, bem como a diversidade de teorias explicativas e interpretativas da criminalidade reforçam a exigência de atualização e aprimoramento contínuo dos indicadores adotados para mensurar o fenômeno. A propósito, afirma L. E. Soares (1996, p.169) que

> O aprimoramento dos indicadores relativos à criminalidade é um desafio, não apenas para o estudioso acadêmico, mas para o dispositivo institucional envolvido com a produção de informações, desde sua fonte primária. As vantagens de um aperfeiçoamento beneficiarão, do mesmo modo, não só pesquisadores como também os responsáveis pela formulação de políticas públicas, para as quais o acompanhamento detalhado dos efeitos diversificados de suas intervenções é indispensável para as necessárias correções de rumo, exigidas a cada instante, de acordo com os diferentes contextos e distintos tipos de problemas.

É nessa direção que se volta o presente capítulo que trata dos limites, possibilidades, avanços e percalços no campo da produção de estatísticas criminais no Brasil, tendo como foco principal de análise os registros administrativos.

3.1 Complexidade na elaboração das Estatísticas Criminais

A produção estatística da polícia judiciária visa a conhecer as cifras da criminalidade: homicídio, roubo, extorsão e seqüestro, entre outros delitos, de modo a contribuir para seu diagnóstico e para a elaboração de políticas públicas de enfrentamento do problema. Tal mister esbarra em múltiplas dificuldades para sua consecução, entre elas, a complexidade da postura dos envolvidos (sejam vítimas ou testemunhas) e do comportamento dos agentes que executam o trabalho policial[116]. Aqui cabe destacar a enorme irregularidade procedimental na elaboração dos registros, no que se refere aos critérios de classificação e ao preenchimento das próprias estatísticas, gerando, em muitos casos, o problema do sub-registro[117]. A isso se acrescentam as dificuldades decorrentes da variedade de condutas, interesses e valores de vítimas e testemunhas. De fato, a conduta destas é responsável por um dos maiores entraves às estatísticas criminais, a subnotificação[118] - seja decorrente do medo, da cumplicidade, da indiferença, da ignorância, ou ainda, da hostilidade com relação ao Estado e a seus representantes

---

[116] O preenchimento deficiente das informações, quando do registro de ocorrências policiais, está associado, em parte, à conduta do agente policial que, em muitos casos, vê no preenchimento dos BOs/ROs uma tarefa que não estaria relacionada à função policial. Alguns, inclusive, encaram a tarefa como castigo burocrático, atribuindo-lhe finalidade meramente administrativa, sem perceber a importância do preenchimento completo e adequado das informações para a consecução do inquérito, a instrução do processo e, principalmente, a obtenção de resultados desejados com relação à solução dos crimes. A atitude destes policiais seria ilustrativa de um ***ethos* guerreiro policial** que não acredita no poder da informação, mas sim no da **arma na cintura**.

[117] Sub-registro: representa a parcela de ocorrências relatadas à polícia, mas que não recebem atendimento desta, em decorrência seja de práticas de filtro da cultura institucional, realizadas informalmente por agentes policiais e das quais resulta o não-registro de diversos tipos de crimes, seja da corrupção policial.

[118] Subnotificação: representa a parcela de ocorrências não notificadas à polícia, decorrente dos custos de deslocamentos à delegacia, dos constrangimentos sociais e psicológicos associados à vitimização por certos tipos de delitos e, no caso de crimes contra a propriedade, do fato de os bens perdidos estarem ou não cobertos por seguros patrimoniais.

legais. Daí deriva a chamada cifra negra[119], que designa o número de infrações que nunca chegam a fazer parte dos registros das autoridades policiais.

Para percebermos a importância desta cifra negra, bastaria imaginarmos o efeito de crescimento nos registros da maioria dos crimes, se as vítimas notificassem a ocorrência destes da mesma forma que o fazem com relação ao roubo de mercadorias seguradas. Dado que as seguradoras exigem o registro policial do roubo para indenizar o proprietário do bem roubado, as estatísticas criminais sobre roubos, principalmente de produtos como carros e obras de arte, apresentam-se próximas da realidade do evento.

A fidedignidade das informações criminais depende de condicionantes intrínsecos à natureza do objeto de registro. Roubo e furto de veículos, de cargas, ou roubo a banco, não importa a crença que a vítima deposite na eficiência policial, tendem a ser notificados, porque o registro policial é exigido pelas seguradoras para viabilizar o ressarcimento do bem. Outro exemplo de evento delituoso que tem registro de ocorrência próximo da realidade é o crime de extorsão mediante seqüestro. Já os casos de homicídio doloso e os chamados autos de resistência[120], mesmo sendo oficialmente registrados, levantam ressalvas. De um lado, a prática de ocultação de cadáver, comum nas execuções dos grupos de extermínio ou de conflitos entre quadrilhas e grupos armados, introduz um claro viés de subestimação dos homicídios. De outro lado, nos homicídios oriundos dos autos de resistência, não é feita a investigação sobre a causa da morte, aceitando-se a alegação do policial de resistência à prisão. Com isso, distancia-se o número real de homicídios do número de registros de ocorrência do evento. Para se ter uma noção da extensão

---

[119] Cifra Negra ou Obscura: a decorrente da subnotificação.
[120] Auto de resistência: A vítima é morta em ação policial, sob a alegação de resistência à prisão.

e da gravidade dessa prática, remetemos aqui à situação descrita pelo pesquisador Silva Filho[121]:

> No Rio de Janeiro praticamente a totalidade dos 596 civis mortos pela polícia, de janeiro a outubro de 1998, foi contemplada com "auto de resistência", ou seja, foram mortos porque resistiram aos policiais que teriam agido em legítima defesa.[...].

Por sua vez, os delitos que atingem mulheres e crianças, como o atentado violento ao pudor, o estupro e lesões corporais decorrentes de conflitos domésticos, apresentam taxas de subnotificação muito elevadas. A criação das Delegacias Especiais de Atendimento à Mulher (DEAM), em 1985, começou a mudar este quadro, ao contribuir para o reconhecimento social daqueles delitos e para a melhoria de seus registros estatísticos.

Os exemplos acima permitem ressaltar que a estatística criminal, como qualquer outro tipo de estatística, mesmo que feita com elevado padrão de qualidade, ainda assim depende fundamentalmente do movimento individual de vítimas e testemunhas no sentido de registrarem suas ocorrências.

A subnotificação na área criminal é um fenômeno comum e em algumas modalidades de crime acontece mais do que em outras. Assim, por exemplo, calcula-se que cerca de 80% das vítimas de roubo, na região metropolitana do Rio de Janeiro não comunicaram o crime à polícia e, nas pesquisas de vitimização[122], normalmente o motivo alegado para o não registro enquadra-se na opção **Não acredita ou tem medo da polícia**. As pessoas têm medo de denunciar um crime e, por isso, vir a ser ameaçadas ou perseguidas, ou, ainda, têm vergonha de declarar determinados tipos de crime, como os sexuais.

---

[121] SILVA FILHO, José Vicente da. Estratégias Policiais para a Redução da Violência: a Questão da Integridade na Polícia. Rio de Janeiro: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial, 2004.

[122] Pesquisa de Vitimização realizada pelo ISER e FGV, na região metropolitana do Rio de Janeiro,

Mais assustadores se mostram os dados, quando observamos que no exame dos inquéritos policiais instaurados em 1991,

> [...] a partir de crimes envolvendo crianças e adolescentes, no estado do Rio de Janeiro: de um total de 72 inquéritos, 18 ou 25% apontaram a própria família como responsável; 9 ou 12,5 % indicaram a polícia como culpada e 45 ou 62,5% atribuíram a culpa ao crime organizado. (L. E. SOARES, 1996, p.169).

Nos casos de abuso sexual ou estupro, muitas vezes as famílias sentem culpa ou vergonha pela conduta do outro e não informam tais ocorrências. No caso de suicídios, por desejarem preservar a memória do familiar morto, também há um elevado grau de omissão. Em todos esses casos, a omissão pode estar relacionada, ainda, a motivos morais e religiosos.

A subnotificação é comum também nos crimes de lesão corporal. É sabido que as vítimas deste crime são majoritariamente do sexo feminino. Assim, estudo do Instituto Superior de Estudos da Religião (ISER), feito para o Estado do Rio a partir dos registros da polícia civil no ano de 1999, indica que, do total de lesões corporais (decorrentes de conflitos interpessoais e acidente de trânsito), 35,7% foram contra vítimas do sexo masculino, 59,3% contra vítimas do sexo feminino e 5% sem informação do sexo da vítima.

Lesões corporais contra mulheres estão fortemente ligadas à violência doméstica e têm como principal agressor a pessoa do marido, companheiro, namorado, ou ainda, do ex marido, companheiro ou namorado. É o que aponta a pesquisa realizada pela Fundação Perseu Abramo[123], com base em 2.502 entrevistas com mulheres de 15 anos e mais, em todos os estados brasileiros em 2001. De acordo com os resultados, 33% das entrevistadas afirmaram ter sido

---

apontou que o roubo tem uma taxa de 80% de subnotificação para o ano de 1996.

[123] Pesquisa Nacional: A Mulher Brasileira nos Espaços Público e Privado. Rio de Janeiro: Núcleo de

vítimas de algum tipo de violência. E, em 70% dos casos, o marido ou parceiro foi identificado como o agressor, proporção que atinge a quase totalidade se considerado também o ex-marido ou o ex-companheiro. Talvez desta forma seja possível compreender o motivo da subnotificação desse tipo de violência.

A criação da Delegacia Especial de Atendimento à Mulher (DEAM), em 1985 no Brasil, sendo a primeira no estado de São Paulo, representa um marco para a mensuração da violência contra mulheres. A acolhida nas DEAMs fez com que as mulheres se sentissem aliviadas, pois não precisariam mais ouvir de alguns delegados de polícia frases como: **mas o que você fez para ele te bater?**[124]

As pesquisas acima mencionadas mostram a gravidade do problema, bem como a importância das DEAMs. Estas têm demonstrado como o atendimento adequado aos conflitos, em especial os conjugais, pode representar um grande avanço no tratamento da violência doméstica, contribuindo para que o lar volte a ser um lugar de segurança para mulheres e crianças. É de se lamentar, contudo, o reduzido número destas delegacias – apenas 339 unidades em todo o Brasil, no ano de 2004 – e sua concentração em poucas regiões metropolitanas.

Assinale-se, ainda, que o tratamento diferenciado oferecido nas delegacias especializadas não se restringe apenas a mulheres que sofreram algum tipo de violência, estendendo-se também a vítimas de outras modalidades de crime. É o exemplo das delegacias especializadas em narcotráfico, homicídios e seqüestros que, por contarem com policiais permanentes e com qualificação específica, podem

---

opinião Pública/Fundação Perseu Abramo, 2001.

[124] O Instituto Patrícia Galvão, com apoio da Fundação Ford e do IBOPE realizou em setembro de 2004, uma pesquisa sobre violência contra a mulher. Foram 2002 entrevistas pessoais em todos os estados brasileiros. Mesmo sem números oficiais, calcula-se que 50% das brasileiras assassinadas foram mortas por companheiros/maridos ou ex-companheiros e ex-maridos. Quando perguntadas sobre o problema que mais as preocupa hoje, 30% das entrevistadas apontaram a violência contra a mulher dentro e fora de casa, seguida pelo câncer de mama e do útero com 17% das respostas e

dar um atendimento apropriado às vítimas, concorrendo para obter resultados mais satisfatórios no combate ao crime.

pela Aids, com 10% das respostas.

3.2 Problemas freqüentemente apontados sobre o uso dos registros criminais oficiais

Apresentamos a seguir os principais problemas apontados pelos estudiosos do tema da criminalidade, no tocante às estatísticas oficiais:

1. Problema com a unidade de registro: geralmente é informado o número de ocorrências, sem o número de vítimas envolvidas;

2. Sobreposição de categorias utilizadas para a mensuração dos crimes, inclusive pela criação de nova categoria, sem a retirada da categoria antiga;

3. Duplicidade de registros, nos casos em que as denúncias são feitas em delegacias comuns e posteriormente encaminhadas para delegacias especiais;

4. Escassez de dados registrados nos BOs/ROs, decorrente de preenchimento incompleto ou incorreto, nos formulários convencionais utilizados nas delegacias em geral[125];

5. Falta de padronização no uso das categorias comuns à realidade de uma determinada região ou à de todas as regiões brasileiras;

6. Falta de transparência na divulgação das estatísticas criminais, haja vista que algumas unidades da federação somente efetuam a divulgação completa por meio do Diário Oficial, o que não representa uma divulgação de fácil acesso ao conjunto da sociedade;

---

[125] Destaca-se a sensível redução deste problema com o uso das planilhas eletrônicas adotadas no atendimento *on-line* (disponíveis no site das Secretarias Estaduais de Segurança Pública do Rio de Janeiro e São Paulo) ou no atendimento das Delegacias Legais do estado do Rio de Janeiro, nos quais o preenchimento eletrônico está programado para critica, subordinando a passagem de um campo para outro ao preenchimento dos campos obrigatórios.

7. O sub-registro e a subnotificação, constantes em diferentes modalidades criminais e;

8. A falta de fontes alternativas para o aprofundamento ou exploração de variáveis indisponíveis ou pouco exploradas nos registros oficiais de ocorrência policial, a exemplo das metodologias que detalharemos na seção seguinte deste capítulo.

Parte das críticas feitas à qualidade das estatísticas criminais produzidas e utilizadas pelas instituições oficiais de estatísticas de justiça criminal e de Segurança Pública deveria ser dirigida, de forma mais ampla, ao sistema de justiça criminal, de vez que é no bojo deste que são gerados os mecanismos, dispositivos, conceituações, procedimentos e classificações adotados na produção das estatísticas criminais. Assim sendo, muitas das falhas atribuídas às estatísticas criminais estão inseridas num contexto mais complexo que envolve agentes e corporações, bem como a manutenção do poder que estas informações lhes facultam. A esse propósito assim se manifesta o especialista Michel Misse:

> [...] você tem que tornar o sistema opaco. Se você o torna transparente, todo mundo vai perceber que ele não funciona. Todo mundo vai perceber, por exemplo, que a transferência de policiais entre delegacias é maior do que o número de policiais num período de um ano. Nenhuma instituição de nenhum tipo pode funcionar assim. Se você não tem estes dados, você não sabe; se você produz estes dados, você fica sabendo.
> A questão das estatísticas não é apenas uma questão técnica, mas também uma questão política. Não interessa que as pessoas saibam da inépcia do sistema, total inépcia do sistema, isso em primeiro lugar (informação verbal)[126].

Cabe destacar também que o modo pelo qual eventos e dados criminais tendem a ser veiculados pela mídia contribui para amplificar a gama de problemas de disseminação destas informações. Pois, mesmo considerando o relevante papel

---

[126] Entrevista presencial com o sociólogo Michel Misse realizada em 11/11/2004.

de informação e de pressão desempenhado pela mídia[127], os eventuais exageros e, principalmente, a superficialidade nas abordagens jornalísticas concorrem para fomentar o ambiente de pânico e aumentar a perplexidade da população diante da vertente de informações desencontradas, quando não contraditórias, acerca dos eventos que envolvem o trabalho da Segurança Pública.

Diferentemente do que acontece no trato das estatísticas econômicas, que contam com jornalistas especializados, cautelosos no uso das fontes e com domínio das diferenças metodológicas, as estatísticas sociais, em especial as criminais, não recebem o mesmo tratamento, tornando-se, muitas vezes, fontes de um certo sensacionalismo midiático. A falta de mídia especializada dificulta a abordagem da criminalidade com a seriedade necessária, medindo e pesando sua divulgação nos patamares e limites de cada fonte, de cada metodologia, e contribui para perpetuar a visão reducionista da segurança pública como **caso de polícia** e não como um fenômeno social que afeta e é de responsabilidade de toda a sociedade.

Nesse mesmo sentido – o dos problemas observados na disseminação -, outro fator a ser reportado diz respeito à linguagem, quase sempre altamente tecnocrática utilizada pelos agentes da justiça na divulgação de eventos e estatísticas criminais. Tal procedimento, via-de-regra, reflete o nível de comunicação pretendida, pautada no uso de linguagem que garanta àqueles agentes o domínio exclusivo da informação. Para alguns analistas do fenômeno da criminalidade, a informação estaria envolta em **segredo** como forma de poder, dificultando, pela falta de transparência, o controle dos atos governamentais pelo conjunto da sociedade.

---

[127] RAMOS, Silvia; PAIVA, Anabela (Coord.). Mídia e Violência: como os Jornais Retratam a Violência e a Segurança Pública no Brasil. Rio de Janeiro: CESEC/UCAM/FUNDAÇÃO FORD/ANDI, 2005.

Contra esta **caixa preta** das estatísticas criminais, diferentes entidades sociais se mobilizaram no Brasil todo, para obter a transparência das informações estatísticas elaboradas pelos agentes públicos da justiça criminal. Este foi, por exemplo, o sentido do Manifesto do Centro de Estudos de Segurança e Cidadania (CESEC) da Universidade Cândido Mendes, divulgado em 2001, pregando a transparência na política das estatísticas criminais no estado do Rio de Janeiro. O que já acontecia no estado de São Paulo desde 1995, com regulamentação em 2001, determinando a publicação das estatísticas criminais com periodicidade trimestral. Tais resoluções representaram um grande avanço na relação entre o Estado e a sociedade organizada, como demonstração de legitimidade das fontes do Estado para o controle social. Com elas, parte das críticas sobre a qualidade das estatísticas produzidas pelas Secretarias de Segurança Pública dos estados e pelo Ministério da Justiça foi atenuada.

Outra parcela das críticas permanece, porém, e remete à ausência de uma metodologia com padronização no preenchimento dos registros de forma conceitual e classificatória, o que impede a análise comparativa dos dados e, em algumas situações, abre a possibilidade de manipulação das secretarias no sentido de omitir ou maquiar informações desfavoráveis à imagem do governante. Este seria o caso, no estado do Rio de Janeiro, da manutenção de classificações como **encontro de cadáveres**, ou da criação de novas categorias como **roubos de celulares**, que tendem a descaracterizar delitos de maior repercussão social, como **homicídios** e **roubos**.

Além disso, muitas vezes, as Secretarias de Segurança Pública e demais entidades responsáveis pela divulgação das estatísticas criminais esquecem que mais importante do que dar a conhecer índices gerais de crimes é retratar a

evolução de cada crime no tempo e espaço, para o planejamento estratégico da Segurança Pública. A desvantagem básica de um índice global é que as taxas de diferentes crimes variam de forma desigual. Índices agregados tendem a ocultar este fenômeno, impossibilitando o tratamento adequado a cada tipo de crime.

No contexto da criminalidade violenta urbana, a forma mais adequada de mensurar o fenômeno, além da determinação política em realizá-lo, passa pela percepção da realidade local e pelas condições materiais disponíveis aos agentes de Segurança Pública. Daí a importância de conhecer alguns dos métodos de mensuração disponíveis, cuja escolha, independente de prós e contras dos métodos quantitativos ou qualitativos, deve ser pautada pelas características do contexto que se pretende avaliar.

3.3 Métodos Complementares às Estatísticas Oficiais Criminais

Os métodos qualitativos, em geral, representam valiosas colaborações ao estudo da criminalidade. Eles, porém, não substituem, senão que complementam, as estatísticas criminais oriundas dos registros administrativos, mais especificamente, dos **BOs**[128] e **ROs**[129] – registros de ocorrências policiais; dos **registros de óbitos**[130] – Sistema de Informações sobre Mortalidade do Ministério da Saúde (SIM); e dos **registros de homicídios e lesões corporais** do banco de dados DATASUS[131] do Ministério da Saúde. Ainda fazem parte das fontes primárias de registros administrativos da Segurança Pública e Justiça, as denúncias ao Ministério Público, os processos do Ministério da Justiça e os Censos Penitenciários do Departamento Penitenciário do Ministério da Justiça (DEPEN), as informações do Instituto Médico Legal (IML) e do Departamento de Trânsito (DETRAN).

Além destas fontes de informações criminais, existem outros métodos de pesquisa sobre criminalidade, justiça e Segurança Pública. Os mais conhecidos no Brasil são: as Pesquisas de Vitimização[132] (*surveys*, que têm como foco a vítima); as Pesquisas de Esclarecimento[133] (*Clarence Rate*); as Pesquisas de Tendência

---

[128]BOs: ocorrências policiais, geralmente registradas pela Polícia Militar com posterior encaminhamento para a polícia judiciária, quando as ocorrências se configuram crime. Em alguns estados, as informações dos BOs são depois transcritas para os ROs, preenchidos pela Polícia Civil, como no caso do Rio de Janeiro.

[129] ROs: ocorrências policiais registradas pela Polícia Civil, com abertura ou não de inquérito policial.

[130] SIM: ocorrências resultantes dos registros de óbitos preenchidos por profissionais da área médica.

[131] DATASUS foi criado em 1979.

[132] Pesquisas de Vitimização: *surveys* domiciliares periódicos, feitos por amostragem, que buscam estimar a quantidade de delitos e conflitos em determinado período de referência; estimar as taxas de notificação; conhecer os motivos da subnotificação, as circunstâncias dos delitos, características das vítimas e dos agressores, a percepção de insegurança dos entrevistados, grau de confiança nas agências policiais e as medidas adotadas pelas vítimas.

[133] Pesquisas de Esclarecimento: pesquisas realizadas para obtenção das taxas que medem a eficácia da polícia e os níveis de impunidade. São calculadas a partir do número de crimes que a polícia registra: elas expressam a proporção de inquéritos encaminhados ao Judiciário, com a indicação de um(a) provável culpado(a), tomado o universo total de ocorrências registradas.

Criminal[134] (*Crime Trends*); as Pesquisas que utilizam Geoprocessamento para identificação dos *hot-points*[135]; as chamadas telefônicas do Disque-Denúncia[136]. Embora existam outros métodos, estes são os mais conhecidos e, dependendo da área a ser analisada e dos recursos disponíveis, podem representar grande valia para o aprofundamento de variáveis indisponíveis ou pouco trabalhadas nas estatísticas dos registros administrativos: as chamadas cifras negras e as cifras opacas[137].

Todavia, estes métodos precisam ser vistos como complementos, na medida em que constituem pesquisas amostrais e de elevados custos. Além disso, não são produzidas no Brasil com a freqüência que seria desejável e têm uma cobertura geográfica reduzida, sendo, em geral, realizadas em algumas regiões metropolitanas, por representarem áreas mais homogêneas e de fácil acesso.

---

[134] Pesquisa de Tendência Criminal: utilizada pela ONU, tem o objetivo de coletar dados sobre a incidência dos crimes registrados e sobre as operações do sistema da justiça criminal, com a intenção de fornecer uma visão global das tendências e inter-relações entre as várias partes do sistema de justiça criminal, para promover melhor gerenciamento do sistema criminal.

[135] Geoprocessamento para identificação de *hot-points*: tecnologias de processamento de dados, em rede integrada, visando à avaliação de probabilidades de vitimização, em determinadas áreas, através da montagem de um geoarquivo. Este conjunto de técnicas e métodos possibilita o planejamento conjunto entre diferentes agências públicas. Muito utilizado em planejamento local da Segurança Pública é, por exemplo, o adotado pelas polícias no município de Belo Horizonte.

[136] Disque-Denúncia: visa à obtenção de denúncias anônimas por meio de contato telefônico sobre diversas modalidades de crime. No caso do Rio de Janeiro e de São Paulo, é operado por uma ONG em contato direto com a Secretaria de Segurança dos estados. No Rio de Janeiro, o telefone do Disque-Denúncia é 21-22531177. No estado do Rio Grande do Sul, o Disque-Denúncia vincula-se diretamente à Secretaria da Justiça e da Segurança (51-32885100 ou 181). Diferentemente dos estados em que o Disque-Denúncia é operado por meio de ONGs, que têm obtido resultados bastante encorajadores, no Rio Grande do Sul, o fato de as denúncias, apesar de anônimas, serem feitas diretamente à Secretaria da Justiça e da Segurança, aparentemente não promove a mesma participação da sociedade. O que nos remete a pensar que a não vinculação direta deste serviço à polícia pode gerar diminuição da subnotificação. A respeito do trabalho do Disque-Denúncia no estado do Rio de Janeiro, ver Dissertação de Mestrado "Criminalidade e Sociedade: uma análise sobre a prática de denúncia anônima no município do Rio de Janeiro." Ângela Britto da Cunha – IBGE/ENCE.

[137] Cifras Opacas: são os crimes notificados pela vítima ou testemunha que não têm sua informação convertida em registro de ocorrência policial, são os denominados sub-registros, que podem ser decorrentes de práticas corruptas – omissão do registro mediante suborno – ou da mediação ou arbítrio de conflitos realizados informalmente pela autoridade policial, como nos casos de conflitos domésticos, nos quais o policial intervém, obtendo o não-registro da queixa.

Em razão da multiplicidade de fontes e métodos acima – não só os mencionados, como outros tantos que são utilizados internacionalmente - gostaríamos de nos deter naquele que consideramos o que mais contribuições e resultados pode oferecer para a criação de um Sistema Nacional Integrado de Dados Criminais, caso recebam um tratamento adequado: os registros administrativos advindos das ocorrências policiais.

Em primeiro lugar, a escolha se justifica porque esses registros permitem a elaboração de séries temporais, com base em instrumento já existente – o boletim – que faz parte da cultura organizacional das agências policiais. Em segundo lugar, porque eles não ferem a suscetibilidade dos entes federados, os estados, responsáveis por sua coleta[138]. A esse propósito, convém lembrar que se as políticas públicas de segurança devem ser coordenadas nacionalmente, seus efeitos repercutem no âmbito do estado, de vez que a criminalidade é cometida em território municipal, sob a jurisdição do estado.

Evidentemente, não negamos a necessidade de ajustes e mudanças nos registros de ocorrência, em seus critérios de classificação, metodologia de preenchimento, qualificação dos agentes responsáveis e compatibilização com bancos de dados internacionais, para a obtenção da qualidade indispensável à criação do Banco de Dados Integrado e para a consecução de sua função de instrumento de planejamento de uma Política Nacional de Segurança Pública.

---

[138] A Resolução n. 7 da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística (criado pelo Decreto n. 1200, 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 n. 53 determinou a criação de órgãos de estatísticas nas instituições policiais. Em seu artigo 1º, dispôs que “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”.

3.4 Registros Administrativos

Historicamente, o Estado tem empregado diferentes formas de controle da sociedade. Os registros administrativos foram utilizados inicialmente para a mensuração da população, possibilitando a cobrança de impostos e o recrutamento para a guerra.

No Brasil, os registros administrativos remontam à colonização portuguesa. A Coroa Portuguesa mantinha seu controle sobre a colônia por via direta, através de seus representantes locais, e de forma indireta por seus registros administrativos enviados à Metrópole como modo de prestação de contas de seu olhar delegado, ou seja, pelos documentos enviados por seus representantes a Portugal.

Registros Administrativos são entendidos por Senra[139] como registros individuais com vistas ao agir administrativo, motivo pelo qual são constituídos como instrumentos de controle, sendo expressão de poder. Ademais, são fonte contínua de informações individuais, caracterizando os fatos coletivamente, viabilizando a administração.

Alguns registros administrativos representam a forma de o Estado exercer sua função de controle e acompanhamento sobre as atividades dos órgãos e instituições responsáveis pela administração do bem comum.

O Estado demanda informações permanentes de diferentes áreas de atuação para o exercício de controle social e promoção dos recursos necessários ao atendimento das demandas futuras da sociedade.

---

[139] SENRA, Nelson de Castro. A Questão dos Registros Administrativos *vis-à-vis* a Geração de Estatísticas. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, Campinas, v.13, n. 2, p. 199-205, 1996a.

Associados às informações estatísticas, os registros administrativos possibilitam ao Estado o cumprimento de sua natureza enquanto provedor, planejador e controlador do arbítrio das relações sociais das pessoas físicas e jurídicas pertencentes à sociedade por ele representada.

De outro lado, o Estado demanda informações para governar e a sociedade cria mecanismos para acompanhar a ação do Estado, o que também exige produção sistemática de registros. Todos estes registros são importantes para o acompanhamento de diferentes atividades produtivas e administrativas, principalmente no que se refere ao controle de receitas, despesas e de investimentos.

Na definição de Zacharias (2003, p. 6), os registros administrativos são aqueles resultantes de necessidades fiscais, tributárias ou outras, tendo por finalidade permitir a administração ou operacionalização de programas de governo, ou a fiscalização e controle de obrigações legais, como, por exemplo, os registros administrativos realizados pelo Banco Central, Agência Nacional de Telecomunicações, Tribunal Superior Eleitoral, Ministério da Saúde, Delegacias de Polícia, entre outros.

A riqueza das informações constantes nos registros administrativos é tão grande que estes são amplamente utilizados por agências de pesquisa em diferentes áreas, nas quais adquirem novos usos, dentre eles, o estatístico. Este uso começa a se materializar na medida em que a carência de informações, decorrente do custo das estatísticas censitárias e amostrais, se expressa em demandas que podem ser supridas pelas informações administrativas.

É neste contexto que nosso interesse sobre os registros administrativos repousa, como expressão da coletividade.

Segundo Senra (1996a, p. 200), dois tipos de estatística podem ser derivados dos registros. O primeiro é gerado com a idéia de proporcionar uma visão da coletividade mantendo a intenção de retorno ao registro individual, ou seja, mantendo as identidades individuais. Este tipo negaria um dos princípios básicos da estatística: o sigilo e, como tal, não deveria ser publicado, ficando restrito ao ambiente administrativo, conforme prevêem as normas internacionais dos institutos oficiais de estatística.

O segundo tipo representa as estatísticas geradas com a manutenção do sigilo sobre a individualidade com o objetivo único de dar visibilidade coletiva à população atingida pelo fenômeno avaliado.

É neste segundo tipo que se enquadram os Boletins de Ocorrência Policial, enquanto registro administrativo a ser apropriado para as estatísticas criminais.

A opção de uso dos registros administrativos para o acompanhamento, controle e análise de fenômenos sociais deve ser pensada em dois momentos diferenciados: num primeiro momento, seriam utilizadas as informações já existentes para efeito de séries temporais, restringindo-se tal uso às variáveis mais consistentes e gerando-se estatísticas, por meio de uma ação *a posteriori*. Num segundo momento, por meio de uma ação *a priori*, seriam introduzidas novas variáveis, consideradas mais robustas, bem como padronizadas as categorias e classificações até então adotadas nos registros.

Desta forma, o registro administrativo acoplaria à função de instrumento administrativo a função de geração de estatística, passando ao *status* de fonte

primária para a pesquisa, com a legitimidade de um arcabouço teórico previamente estabelecido, como sugere Senra (1996a, p. 201).

Nessa perspectiva, os Boletins de Ocorrência Policial (BOs) representam um valioso instrumento para o planejamento das ações de controle da criminalidade. Ademais, a idéia de utilizá-los como fonte para as estimativas criminais deve ser vista com bons olhos pelos institutos oficiais de estatísticas. Estes, frente aos inúmeros e recorrentes cortes de verbas para a realização de pesquisas censitárias e amostrais, poderiam recorrer aos registros administrativos – com os devidos ajustes que lhes garantam a legitimidade e abrangência dos dados -, para suprir a carência de estatísticas sobre criminalidade, bem como para aferir o grau de subnumeração[140] que pode acompanhar algumas pesquisas estatísticas, tendo como fator preponderante a limitação de cobertura do fenômeno.

O fato de os boletins de ocorrência serem permeados de diferenças no tempo e no espaço – sobretudo porque seu preenchimento é feito de forma muito heterogênea, pessoal e assistemática pelas autoridades policiais -, aponta para a necessidade de padronização dos registros e de seu modo de preenchimento.

É sabido que o arquivamento magnético, obtido com a informatização das delegacias de polícia, responsáveis pelos registros, facilita sobremaneira a disponibilidade das informações. Uma vez elaborados critérios homogêneos para o preenchimento dos registros administrativos, determinados por conceituações, classificações e padrões de cadastros, a implantação desses critérios possibilitaria a geração harmônica e integrada de estatísticas criminais.

---

[140] Subnumeração refere-se aos dados não obtidos pela pesquisa ou registros administrativos decorrentes de subnotificação ou sub-registros.

Por outro lado, a criação de um mecanismo de preenchimento padronizado dos BOs/ROs e a capacitação de equipes para tal, podendo inclusive ser uma equipe multidisciplinar e administrativa (civil ou militar), liberariam o contingente policial para as atividades operacionais de policiamento externo.

Desta forma, a associação dessas informações com as produzidas pelas agências estatísticas permitiria a composição de um quadro de referência para o Estado planejar suas ações e atender demandas.

Tendo em vista que os registros administrativos podem suprir a deficiência das estatísticas em áreas sociais, bem como econômicas, e que suas fontes podem ser variadas, é oportuno observar que, para usarmos os registros administrativos como fonte estatística[141], os conceitos a eles associados, sua periodicidade, qualidade e comparabilidade precisam ser pensados por profissionais especializados.

Enfim, é grande e variada a quantidade de registros administrativos disponíveis, sistematicamente coletados e divulgados. Porquanto esses registros administrativos são criados para atender interesses imediatos das instituições que os

---

[141] Registros administrativos são utilizados sistematicamente como fonte estatística, comprovando sua eficácia. Por exemplo: os registros agropecuários para contratos de crédito rural junto a instituições financeiras; registros produzidos por instituições setoriais e de classe para o comércio; registros relativos aos serviços de telecomunicações produzidos por empresas operadoras; registros sobre educação como o Censo Escolar; registros administrativos sobre produção e consumo de energia (gás, petróleo, energia elétrica, entre outros); registros de marcas e patentes para controle de desenvolvimento tecnológico e científico; registros de empresas industriais (produção física, investimentos, geração de trabalho e renda); registros administrativos do Ministério do Trabalho e Emprego (RAIS, CAGED) e Ministério da Fazenda (CNPJ); registros sobre previdência do Ministério da Previdência e Assistência Social; registros de Conselhos Profissionais; registros do Sistema Financeiro e Monetário tendo como fonte o Banco Central; registros de importação e exportação do Ministério do Desenvolvimento, Indústria e Comércio Exterior; registros do sistema tributário e fiscal com origem nos órgãos federais, estaduais e municipais responsáveis pelo controle de arrecadação e da despesa pública; registros de transportes; registros de entrada, saída e circulação de turistas nacionais e estrangeiros; registros da área da saúde – DATASUS - e saneamento básico; registros sobre justiça e Segurança Pública resultante das ocorrências policiais, inquéritos instaurados e movimentações das prisões.

elaboraram, outros usos a eles incorporados dependerão da avaliação de consistência dos mesmos.

Os institutos e agências de estatísticas, oficiais e não oficiais, mesmo não operando em integração com os institutos responsáveis pela elaboração e coleta dos registros, utilizam os registros administrativos em benefício próprio, haja vista que representam uma economia dos custos face aos levantamentos em pesquisa e eliminam o desgaste junto ao informante que, por força de lei e/ou por interesse próprio, já respondeu ao órgão responsável pela coleta das informações. Além do fato de que a cobertura dos dados, pelos órgãos oficiais responsáveis pela elaboração e coleta dos registros, na sua maioria, é muito representativa.

Mesmo considerando as vantagens no uso dos registros administrativos, também existem as desvantagens, que precisam ser conhecidas para o dimensionamento correto da relação custo/benefício do uso desses para a produção de estatísticas.

Uma das desvantagens se refere às restrições impostas ao acesso dos dados individuais de seus informantes. Essa restrição impede trabalhos de verificação e/ou ajustes dos microdados levantados por meio dos registros administrativos.

No entanto, a superação das barreiras que inibem o uso contínuo de registros administrativos em estatísticas pode ocorrer com a integração entre institutos oficiais de estatísticas e órgãos produtores de registros administrativos, como forma de fortalecimento das fontes. Com atuação permanente dos institutos oficiais de estatísticas e revisão da legislação vigente sobre o acesso, produção e divulgação dos registros de forma pública e com abrangência nacional, as informações fornecidas cumprirão o duplo papel de instrumento administrativo e rico manancial

de informação estatística, representando agilidade na informação e racionalização do uso dos recursos públicos.

Além de uma legislação adequada, o uso dos registros administrativos requer uma ação específica na sua formulação, papel este que deve ser compartilhado pelos Institutos Oficiais de Estatística, através de convênios de cooperação técnica para a geração de base de dados.

Mais que garantir o acesso aos dados, é necessário garantir a qualidade da produção dos mesmos - por intermédio de metodologia apropriada - e comparabilidade, em nível nacional e internacional, a outros bancos de dados, taxas e índices, permitindo assim a longevidade dos registros administrativos como fonte permanente de dados.

O maior alcance dos registros administrativos deve ser obtido em conformidade com o fenômeno analisado, respeitando suas singularidades, mas sem perder a necessária padronização na seleção das variáveis.

No caso dos registros administrativos da área de Segurança Pública, ora em exame, a falta de padronização é flagrante e está ligada à forma subjetiva como as informações são coletadas, com critérios e mecanismos diferenciados para cada unidade delegada (Delegacias de Polícia), ou ainda em conformidade com critérios pessoais e subjetivos das autoridades responsáveis pela realização dos registros.

É nesse contexto que acontece a subnumeração, que, como vimos anteriormente, pode ser originada por dois diferentes fatores separadamente ou de forma conjunta: o sub-registro e a subnotificação. O primeiro decorrente da ação do agente policial e o segundo da não-apresentação de queixa pela vítima, ambos refletindo a fragilidade da relação entre comunidade e polícia, representante do Estado e responsável pelo preenchimento dos registros policiais.

Assim sendo, garantir a mais ampla cobertura dos registros significa, também e ao mesmo tempo, garantir a qualidade dos registros mantidos e captados pelo poder público, que é diretamente proporcional à capacidade e qualificação do pessoal responsável pelo preenchimento dos registros.

As considerações feitas até aqui visaram a uma explanação geral sobre os registros administrativos e sua validade científica enquanto fonte de dados. Elas abrem caminho para a exploração pontual de um determinado tipo de registro administrativo, os Boletins de Ocorrência Policial, que será desenvolvida na seção que segue.

3.5. Boletim de Ocorrência ou Registro de Ocorrência

O Boletim de Ocorrência policial é um instrumento de registro das ocorrências policiais, que vão desde aquelas vinculadas exclusivamente à perda material - documentos, veículos, dinheiro, cheques, jóias, carga e demais objetos pessoais ou empresariais - àquelas que envolvem a perda parcial ou total da integridade humana - abuso sexual, estupro, agressão física, latrocínio, seqüestros, homicídios, entre outros.

No Brasil, as ocorrências policiais foram documentadas, inicialmente, em Livros de Registros, como constam em documentos históricos por nós consultados no Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro. Encontramos, no Arquivo Público, basicamente três momentos de registros criminais: o primeiro, até aproximadamente 1889, engloba os registros feitos pela Polícia da Província; o segundo, até cerca de 1930, pela Polícia de Estado; e o terceiro, até 1964, pela Polícia Política.

No primeiro período, encontramos registros de ocorrências policiais ligadas aos delitos cometidos por escravos, materializando o tratamento desigual entre escravos (negros) e homens livres (brancos e mestiços), fato semelhante ao que verificamos noutros países, como os EUA.

Na ordem escravocrata então vigente, as normas jurídicas transformavam fugas e eventuais atitudes violentas dos escravos - muitas vezes reflexo de crueldades cometidas contra eles - em ocorrências policiais, garantindo os direitos dos proprietários de escravos e espelhando a coisificação da população negra trazida ao Brasil e aqui mantida em condições absolutamente inumanas.

Num segundo momento, podemos verificar nos registros do Arquivo Público do Rio de Janeiro que a figura do negro nos registros policiais vai sendo paulatinamente substituída pela do imigrante no período seguinte à abolição da escravatura. Grande parte da documentação apresenta fatos ligados ao controle dos imigrantes europeus e asiáticos, tais como licenças para entrada ou saída. O imigrante ocupou o lugar deixado pelo escravo negro tanto na agricultura como nas ocorrências policiais, mantendo assim esse instrumento a serviço dos proprietários de terras no Brasil, situação similar à observada em outros países na questão da criminalização dos imigrantes (vide Capítulo 1).

Finalmente num terceiro momento, os registros do Arquivo Público apontam para as ocorrências ligadas à polícia política, tendo início por volta de 1940, já no Estado Novo. As ocorrências policiais são basicamente ligadas às atividades políticas de trabalhadores e estudantes e à repressão policial a esses militantes políticos.

Cabe ressaltar que, apesar de sabermos que desde a virada do século XIX e nas primeiras décadas do século XX, a criminalidade envolvendo crimes comuns como vadiagem, roubos, homicídios, entre outros delitos, já existia[142], nos registros do Arquivo Público encontramos pouca menção a tais modalidades criminais. Aparentemente, a tônica de criminalização nos leva a acreditar na existência de estereótipos criminais, no primeiro momento personificado pelo escravo, no segundo, pelo imigrante e no terceiro, pelo ativista político, sem demonstração de

[142] Como é fartamente documentado nos textos de Fausto (1984) para São Paulo, Batista (2003a) e Zaluar (2004), para o Rio de Janeiro.

interesse sobre a criminalidade e seus eventos como temos hoje, ao menos nas informações constantes no Arquivo Público.

Entretanto, podemos verificar que o quadro de criminalização acompanha a dinâmica sócio-espacial, principalmente nos grandes centros urbanos, como Rio de Janeiro e São Paulo, desde final do século XIX até hoje. É o que aponta Zaluar (2002, p. 80-81), para quem:

> A abolição da escravatura 1888 e a Proclamação da República em 1889 mudaram a vida das cidades brasileiras. Foram criados novos problemas para manter a ordem pública. [...]
> Foram os candidatos a desocupados, os ociosos sem renda que ocuparam quase toda a atenção dos chefes de polícia durante a virada do século. Eram considerados um perigo para a ordem pública e uma ameaça moral à sociedade. Daí serem presos por vadiagem, desordem ou embriaguez, três contravenções descritas no Código Penal de 1890 que encheram prisões brasileiras nessa época.Muitos desses personagens do novo cenário urbano foram “presos para averiguações”, ou seja, por mera suspeita. [...].

O crescimento urbano na virada do século caracterizou-se, no Rio de Janeiro, pelo êxodo de escravos libertos do interior para a capital e pela entrada de imigrantes portugueses. Em São Paulo, o crescimento foi também significativo, pois a industrialização atraía trabalhadores do campo e do interior do país, bem como forte correntes de imigrantes estrangeiros de diferentes nacionalidades.

Na capital da República, que se procurava transformar na **Paris dos Trópicos**, na cidade-símbolo do progresso e da modernidade, a palavra de ordem era a remodelação urbana. Como tal se entendia a expulsão dos pobres do centro, mediante a destruição dos cortiços e cabeças-de-porco; a subordinação do trabalhador à disciplina fabril, mediante a repressão às formas de trabalho autônomo e ao desemprego, tomado então como sinônimo de vadiagem, e a imposição de uma nova moral e de novas regras sociais.

Se as leis promulgadas pelos primeiros governos republicanos regulamentavam praticamente tudo – desde a proibição de cuspir nas ruas até a exigência da vacina obrigatória e ao enquadramento da vadiagem como contravenção - havia, é certo, "como a própria vacina, algumas leis que pegavam e outras não"[143].

Mas o que nessas leis já se patenteava era o tratamento iníquo conferido aos investigados. Os processos judiciais não se restringiam às normas descritas **na letra da lei**; eram dependentes da categoria social do envolvido, mesmo em caso de condenação, esta era desigual.

> Começava a delinear-se aquilo que veio a ser o flagelo de muitas décadas depois: em vez de ordem pública, controle repressivo; em vez de cidadania, marginalização dos mais pobres.
> Com as reformas urbanas, vieram novas leis que regulamentavam o trabalho autônomo e criavam dificuldades para os artesãos negros que faziam da rua um mercado persa. O excesso de regulamentos, além de caro, era demorado. Passaram a ser necessários documentos comprobatórios da salubridade do local, atestado de visita dos fiscais, taxas, licenças, etc.
> [...] Reforçaram-se o mercado paralelo e a fragmentação do setor popular no Rio de Janeiro. Alguns foram atraídos pelo jogo, pela prostituição, pela cafetinagem e por outras ocupações marginais que ficam sempre na fronteira com o crime. E ali não poucos acabaram nas mãos dos portugueses. Eram estes que comandavam o comércio do papel e demais quinquilharias, o jogo e a prostituição na cidade. Foram brasileiros pobres, no entanto, os presos para averiguações, por vadiagem e desordem. (ZALUAR, 2002, p. 83-84).

São Paulo também enfrentou um processo de criminalização, que penalizou em especial os imigrantes europeus que receberam um tratamento desigual por parte da polícia. As grandes correntes imigratórias que afluíram à cidade de São Paulo, no período, viriam a acirrar a concorrência que se estabelecia entre estrangeiros e nacionais por postos de trabalho e moradia, estes circunscritos, sobretudo, a casas coletivas ou cortiços. Assim eram freqüentes, nesses espaços

---

[143] CARVALHO, José Murilo de. Os Bestializados: o Rio de Janeiro e a República que não foi. São

congestionados ou na rua que servia para desafogá-los, conflitos e brigas interpessoais, muitos dos quais resultavam em lesões corporais ou até mesmo em crimes de morte. Não é de estranhar, pois, que, no período de 1893 a 1923, os inquéritos de crime contra a pessoa tenham correspondido a 66% e os contra a propriedade, a 14% do total de inquéritos[144].

Todo este processo de criminalização que vai do fim da Monarquia aos primeiros anos da República, decorrente de mudanças nos padrões de sociabilização, se reflete também nos registros policiais. A substituição do Livro de Registros[145] pelo Boletim de Ocorrência ocorreu paulatinamente em todo o território nacional.

No Brasil, a criação da Lei de Estatísticas Criminais data de 1936. Tal legislação também definia a execução das estatísticas criminais, dispondo que:

> Art. 1°. As estatísticas criminais, policial e judiciária, terão por base o boletim individual, que é parte integrante dos processos.
> § 1° Os dados contidos no boletim individual, referentes não só aos crimes e contravenções, como também aos seus autores, constituem o mínimo exigível, podendo ser acrescido de outros elementos úteis à estatística.
> § 2° O Boletim Individual é dividido em três partes destacáveis, e será adotado no Distrito Federal, nos Estados e Territórios. A primeira parte ficará arquivada no cartório policial; a segunda será remetida à repartição incumbida do levantamento da estatística policial; a terceira acompanhará o processo. Transitada em julgado a decisão final, e lançados os dados respectivos, será a terceira parte destacada e enviada:
> a) no Distrito Federal, ao Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política, do Ministério da Justiça e Negócios Interiores; e
> b) nos Estados e nos Territórios, aos respectivos órgãos centrais de estatística.[146]

Paulo: Companhia das Letras, 1991, p. 96.

[144] FAUSTO, Boris. Crime e Cotidiano: A Criminalidade em São Paulo (1880-1924). 2 ed. São Paulo: USP, 2001, 326 p.

[145] Não foi possível apurar o momento de instauração do sistema de Livro de Registro para ocorrências policiais. Todavia, é sabido que a criação do Inquérito Policial advém do Decreto Regulamentar n. º 4.824, de 22 de novembro de 1871 que alterou a Lei n.º 2.033, de 20 de setembro de 1871, e foi atualizado pelo Decreto-lei 3.689, de 03 de outubro de 1941.

[146] Decreto-lei 3.992, de 30 de dezembro de 1941. Esse decreto-lei ainda tem vigência legal em todo território nacional apesar do seu efetivo descumprimento. As alterações no texto do decreto foram feitas por meio do projeto de lei do Senado, de autoria do senador Paulo Paim, n.º 77 de 2004, que altera o Decreto-lei 3.669 de 03 de outubro de 1941 (que criou o Código de Processo Penal - CPP - para incluir um parágrafo único no artigo 244 (Lei de abuso de Autoridade), inclusão no artigo 4.º da Lei n.º 4.898 de 09 de dezembro de 1965 e, inclusão no artigo 2.º do Decreto-lei 3.992 de 30 de

Todavia, foi com o Código de Processo Penal, de 1941, que se instituiu o modelo de Boletim Individual (ANEXO B), posteriormente alterado pelo Decreto-lei n.º 3.992, de 30 de dezembro de 1941 (ANEXO C), que é previsto pela legislação vigente como parte integrante do processo judicial.

O BI é composto de três vias, sendo a primeira e a segunda iguais, com os seguintes campos: identificação da unidade policial; identificação do crime ou da contravenção; informações do autor e da vítima; e outros elementos. A primeira via fica arquivada na unidade policial e a segunda é remetida ao setor de levantamento da estatística policial criminal. A terceira via do BI mantém as informações referentes à identificação da unidade policial e do réu, seguida dos campos de informações quanto ao processo judicial, ao qual é anexada como parte integrante, acompanhando-o até o julgamento e a decisão definitiva.

Contemporaneamente, a terceira via ainda mantém-se igual ao modelo previsto no decreto-lei que lhe deu origem, em cumprimento à legislação vigente. As duas outras vias sofreram adaptações para atender à demanda das secretarias estaduais de justiça e segurança, conforme podemos verificar no ANEXO D, utilizado pela Secretaria da Justiça e da Segurança do Rio Grande do Sul.

O uso do BI como peça estatística foi aos poucos sendo substituído pelo do BO/RO, que apresenta diferentes modelos, dependendo da Unidade da Federação (UF) ou, ainda, dentro da mesma UF, da instituição policial que lavra o Boletim. Por exemplo, no Rio de Janeiro, o BO é utilizado pela Polícia Militar, o RO pela Polícia Civil, podendo ainda ser impresso ou preenchido em meio magnético, a exemplo do

---

dezembro de 1941, acerca do tempo de arquivamento dos registros de verificação de antecedentes criminais requeridos nas diligências policiais.

Programa Delegacia Legal (ANEXO E), em que os Boletins são todos em meio magnético, padronizados e diferentes dos impressos utilizados nas delegacias tradicionais do mesmo estado.

O modelo de Boletim de Ocorrência[147] (ANEXO E refere-se ao modelo utilizado pela Delegacia Legal do Rio de Janeiro) possui minimamente os seguintes campos de informação: número do BO, data, data do fato, local, hora do fato, hora da comunicação, área de circunscrição, natureza da ocorrência, qualificação da(s) vítima(s) e indiciado(s), qualificação da(s) testemunha(s) e histórico. Neste último campo, conforme artigo 5.º, § 3º, do Código de Processo Penal – CPP – deve constar a simulação do ocorrido com exatidão para servir, *a posteriori*, como núcleo da portaria inaugural do inquérito policial propriamente dito a ser instaurado.

Outro exemplo dos diferentes modelos de Boletins utilizados é o do estado do Rio Grande do Sul, no qual a Polícia Militar preenche um tipo de BO (ANEXO F), diferente do BO preenchido pela Polícia Civil, o qual, por sua vez, já teve outro formato que se denominava Comunicação de Ocorrência (ANEXO G).

É importante ressaltar que a exigência legal do BI permanece enquanto documento essencial de instrumentação do processo judicial, mas a função estatística para a qual foi criado tem sido substituída pelo uso dos diferentes modelos de BO/RO nas UFs.

Logo, o Boletim de Ocorrência assume a função de peça estatística, lavrada pelo escrivão de polícia, por determinação da autoridade policial, a fim de registrar a notícia da infração penal trazida a seu confronto, de forma verbal ou escrita. Outras

---

[147] Devido às questões já apontadas, sobre a autonomia dos estados e a ausência de um modelo padronizado de BO, podemos encontrar diferentes modelos em diferentes UFs, o que inibe a possibilidade de avaliação das variáveis constantes do BO/RO, haja vista sua multivariada apresentação.

espécies existem, como os Boletins de Ocorrência de pessoas desaparecidas, de furto e roubo de veículos, de cargas, de colisão de veículos oficiais e, também para preservação de direitos.

No caso do Rio de Janeiro[148], a implantação do BO na modalidade conhecida atualmente, deu-se a partir de meados da década de 1970, quando da fusão dos estados da Guanabara e do Rio de Janeiro[149]. A implantação do BO enfrentou muitas resistências dos técnicos[150] que consideravam o Livro de Registros[151] mais seguro - o sistema anterior consistia no uso de dois livros simultâneos, um de número par e outro ímpar, para cada Delegacia de Polícia, para uso alternado em dias pares e ímpares. O Registro Policial em Boletim de Ocorrência era visto como de fácil extravio e difícil arquivamento.

Podemos observar que, embora o Decreto-lei de 1941 tenha determinado a adoção de Boletim de Ocorrência (Modelo Boletim Individualizado) em substituição

---

[148] Segundo informações obtidas junto ao Diretor do Museu da Polícia do Rio de Janeiro, o delegado Ciro Advíncula.

[149] Segundo Misse (1999, p. 102-103), a série produzida no Anuário Estatístico da Polícia da Capital Federal apresenta as estatísticas para os períodos de 1907-1913 e 1915-1918. E a série publicada nos relatórios do Departamento Federal de Segurança Pública – DFSP – de 1907 a 1913 e 1926 a 1929, não constando séries estatísticas policiais comparáveis até os anos 1970. Para o período de 1942 e 1970 existem as estatísticas do Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça e Negócios Interiores – SEDMP, setor para o qual eram encaminhadas as estatísticas policiais, conforme legislação então vigente. Apenas em 1970 reaparecem as estatísticas baseadas nas informações das delegacias de polícia, que haviam sido interrompidas em 1930, e que duraram apenas até 1974. Para o estado do Rio de Janeiro, as estatísticas só reapareceram a partir de 1977, depois da fusão do Rio de Janeiro e da Guanabara, mas também somente até 1979 foram utilizadas. Entre 1980 e 1984, as séries são resumidas aos 'principais' delitos e, somente a partir de 1985 serão retomadas e mantidas até hoje. A partir de 1991, as estatísticas passaram a contabilizar também as vítimas por registro de ocorrência.

[150] Conforme Misse (1999, p. 103) no ano de 1962 houve uma modificação na coleta dos dados sobre registros policiais, que passaram a ser coletados diretamente nos Tribunais do Júri, abandonando o levantamento dos dados do Boletim Individual em virtude do atraso de sua remessa ao SEDMP.

[151] A título de exemplificação, encontramos exposto no Museu um exemplar de um Livro de Registro de Ocorrência Policial, no período de 31.10.1945 a 13.07.1948, com a seguinte etiqueta de esclarecimento: "Antes da adoção dos formulários de registro de ocorrências estas eram lavradas pelo comissário do dia em livro próprio, onde os fatos de interesse policial devem ser descritos detalhadamente. Diante da sua leitura o delegado titular da Delegacia ou Distrito Policial exarava na margem um despacho determinando as providências cabíveis.". (Museu da Polícia do Rio de Janeiro, *in loco*).

ao Livro de Registros, este ainda era utilizado na segunda metade da década de 1940, por estados como o Rio de Janeiro[152].

Já no estado de São Paulo, a implantação do BO se deu em período anterior ao do Rio de Janeiro. Conforme encontramos na Biblioteca da Assembléia Legislativa do estado de São Paulo, a mudança do registro de ocorrências de Livro para Boletim se deu em obediência ao artigo 7.º do Decreto n.º 25.410, de 30 de Janeiro de 1956, assinado pelo então Governador do estado de São Paulo Sr. Jânio Quadros.

Atualmente, o Boletim de Ocorrência Policial em algumas das Unidades da Federação como, por exemplo, São Paulo e Rio de Janeiro, também pode ser preenchido através do Atendimento Digital para determinados delitos, tais como: furto de veículo, furto de documentos, desaparecimento de pessoa, furto de placa, furto de celular (ANEXO H) e outros. Tais ocorrências são disponibilizadas em meio digital por tratarem de situações que implicam simples registro, sem desdobramentos que dependam de investigação policial. Desta forma, a utilização do recurso digital elimina a necessidade de visita por parte do interessado ao distrito policial e, decorrente disto, há racionalização dos recursos humanos das delegacias policiais, destinando o tempo de seus agentes para o atendimento das ocorrências que obriguem à instauração de processo.

---

[152] Vale esclarecer que, nestes casos, a justificativa apresentada para o não-uso do BI, que faz parte do processo judicial e acompanha a ocorrência policial desde o registro inicial até a sentença definitiva, é atribuída à demora de repasse desta informação para o setor de estatística, o que ocorreria somente após a sentença definitiva.

3.6 Mobilidade na informação: a dinâmica das estatísticas criminais

Para melhorar esclarecermos o fluxo do BO (para a maioria dos estados brasileiros) ou RO (no caso do Rio de Janeiro) e sua relevância para a produção das estatísticas criminais, vamos acompanhar o detalhamento no texto que segue, de autoria da pesquisadora do CESEC/UCAM, Jacqueline Muniz[153], que fez parte das equipes coordenadas pelo cientista político Luiz Eduardo Soares, tanto na Subsecretaria de Segurança do estado do Rio de Janeiro (no governo Anthony Garotinho), quanto na Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça (nos dois primeiros anos do governo Lula da Silva):

> O Registro de Ocorrência (RO) é um documento legal elaborado pela Polícia Civil ou "Polícia do Depois" [154] que representa a primeira notificação oficial de uma queixa-crime para a maior parte dos casos que são encaminhados a uma unidade de polícia judiciária (UPJ)[155]. Considerando as especificidades das funções de polícia investigativa e de polícia judiciária delegadas à Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro - PCERJ, pode-se dizer que o RO expressa o atendimento preliminar oferecido ao público e agentes institucionais que, por diversas motivações, acionam os serviços policiais civis. Trata-se, portanto, de um instrumento artesanal e, em certa medida, versátil, no qual são registrados não só aqueles fatos interpretados juridicamente como crimes e contravenções, como também os atos

---

[153] MUNIZ, Jacqueline. Registro de Ocorrência da PCERJ como fonte de informações criminais. Rio de Janeiro: CESEC/UCAM, 30 jun. 2000.

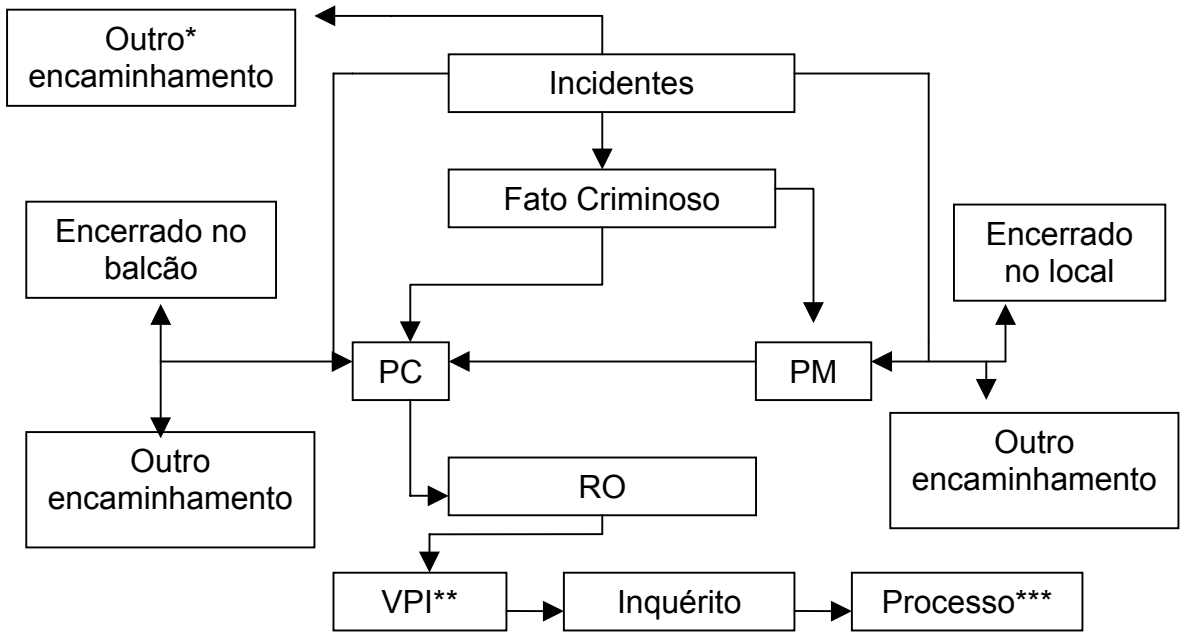
[154] O sistema policial brasileiro possui uma estrutura singular em relação aos outros modelos existentes. Ele é composto de duas organizações policiais estaduais que possuem missões, doutrinas, mandatos e atribuições formalmente distintos e complementares. Trata-se de organizações que ainda funcionam como "sistemas fechados" e realizam, cada uma delas, uma parte do que é conhecido como "ciclo completo da polícia". Conforme definido pelo artigo 144 da Constituição Federal de 1988, cabe às Polícias Militares – "forças reservas e auxiliares do exército" – a exclusividade do exercício de "polícia ostensiva e a preservação da ordem pública". Já às Polícias Civis – "dirigidas por delegados de polícia de carreira" – cabem "as funções de polícia judiciária e a apuração de infrações penais, exceto as militares". As mencionadas atribuições são, no jargão policial, traduzidas da seguinte forma: enquanto a PM é a polícia que atua **antes e durante** a ocorrência de um fato típico, a Polícia Civil é aquela que intervém **depois** que o referido fato típico foi consumado.

[155] A Polícia Civil pode tomar ciência formal de um fato "tipificado" como criminoso de várias maneiras. Os modos mais freqüentes são os seguintes: a) encaminhamento do fato pela PM ou por outra agência pública com funções fiscalizadoras; b) comunicação efetuada pela própria vítima ou pelo seu representante legal; c) comunicação feita por uma testemunha do episódio notificado; d) solicitação realizada pelo Ministério Público; e) envio de expediente por outra Unidade da Polícia Judiciária (UPJ); e f) através de notícias divulgadas pelos meios de comunicação.

> administrativos efetuados por uma unidade policial distrital e/ou especializada. Por conta disso, o RO consiste na principal ferramenta que aciona boa parte das rotinas executivas, investigativas e cartorárias desenvolvidas em uma delegacia. Dentro da linha de produção do trabalho policial civil (que, de uma forma simplificada, começa no balcão de atendimento, passa pela confecção de depoimentos, levantamento de provas, averiguações, diligências solicitadas, incursões nas ruas e termina com o envio de inquéritos ao Ministério Público), o Registro de Ocorrência destaca-se como uma forma de comunicação legal que procura atender, minimamente, a propósitos diferentes, porém complementares: orientar o trabalho da Polícia Investigativa [...], subsidiar o trabalho da Polícia Judiciária [...], registrar bens apreendidos [...] e solicitar o registro de empenho dos serviços periciais da Polícia Técnica-Científica. (MUNIZ, 2000).

O fluxograma que reproduzimos a seguir revela o caminho padrão adotado no sistema de Segurança Pública no estado do Rio de Janeiro, mas que pode servir para esclarecer também o de outros estados, eventualmente podendo apresentar pequenas diferenças em razão de características culturais locais (no ANEXO I, o modelo utilizado pelo SENASP/MJ).

FLUXO DE DECISÕES
Fonte: Muniz, 2000.



* vide questão da cifra negra[156]
**Verificação de Procedência de Informações
*** qualidade da informação[157]

O papel do RO, enquanto ficha de entrada, para a produção e registro de informações, atende simultaneamente a necessidades administrativas, a exigências jurídico-policiais e, ainda, às demandas por estatísticas criminais para planejamento de políticas públicas.

A trajetória dos ROs ou BOs, conforme a Unidade da Federação, pode apresentar uma rotina complementar que diz respeito à dinâmica das informações

[156] Os casos de ocorrência policial que tiveram um encaminhamento informal dado pelos participantes se desfazendo no mesmo ato de sua resolução, apontados no primeiro retângulo da coluna da esquerda, sob a denominação Outro encaminhamento, representam as cifras negras, ou seja, sem registro policial.
[157] Somente uma parcela dos ROs preenchidos, segundo a lógica policial, mostrar-se-á apta a ser investigada e será convertida em inquérito policial. E uma parcela ainda menor transformar-se-á em denúncia oferecida pelo Ministério Público para instauração de processo criminal, que poderá resultar em condenação ou absolvição.

apuradas após o primeiro registro notificado, por meio de um formulário padrão, de folhas anexas intituladas **Registros de Aditamento** (RAs) ou **Termos de Aditamento**.

Este formulário inclui as informações coletadas *a posteriori,* com o detalhamento das informações coletadas e a descrição de novos dados obtidos durante o processo de investigação. Nesse sentido, é prova incontestável da necessidade do trabalho policial para o esclarecimento dos crimes e demonstra o caráter provisório dos Registros de Ocorrência, como primeiro expediente de notificação de um fato delituoso, que requer esclarecimento e investigação posteriores, para eliminar quaisquer dúvidas acerca do fato delituoso notificado. Os ROs, após este tratamento, oferecem condições ideais para a produção das estatísticas criminais.

As estatísticas criminais, apresentadas pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública à mídia, são derivadas dos dados disponibilizados pela polícia judiciária na data da divulgação, podendo sofrer alterações no período seguinte em razão de fato novo ou complementar ao já registrado, por meio do Termo de Aditamento.

Assim sendo, algumas categorias podem sofrer alterações posteriores, a exemplo de uma notificação do tipo **encontro de cadáver**, em que, após investigação, tenha sido identificado o autor do crime, modificando a categoria para **homicídio**, através de preenchimento de Termo de Aditamento, anexado ao RO/BO, que fará parte do inquérito policial.

Este procedimento é de suma importância para compreendermos a dinâmica das estatísticas criminais, como foi exposto pelo especialista Walter Barros[158] (delegado responsável pelo Programa Delegacia Legal, no estado do Rio de Janeiro), quando afirmou que os dados divulgados pela Secretaria Estadual de Segurança são fruto de um procedimento que inclui três etapas: a notificação ou registro de ocorrência, a investigação da polícia judiciária e, em caso de fato novo ou complementar, o Termo de Aditamento.

Neste contexto, fica patente a existência de uma busca de maior qualidade dos dados produzidos. Mesmo não correspondendo ao modelo ideal, as modificações operadas estão no caminho para a melhoria na qualidade dos dados, iniciado com o resgate da dinâmica das estatísticas e a desmistificação de que o crescimento das ocorrências policiais seja, invariavelmente, decorrente do aumento da criminalidade. Deve-se ter em conta que o referido aumento pode ser resultado de melhor e maior trabalho de investigação policial, tanto para a diminuição das subnotificações e sub-registros, quanto para a elucidação dos inquéritos policiais.

Esta evolução na coleta, apuração e tratamento dos dados criminais foi materializada na entrevista suplementar às entrevistas dos especialistas, realizada com o estatístico João Batista Porto de Oliveira[159], do Instituto de Segurança Pública (ISP) da Secretaria de Segurança do estado do Rio de Janeiro. Na oportunidade, o técnico relatou sua trajetória na Secretaria desde o ano de 1990, que se deu em paralelo às modificações sofridas pelo Instituto na produção das estatísticas criminais.

---

[158] Entrevista presencial com o delegado Walter Barros realizada em 17/02/2005.
[159] Entrevista presencial informal com o estatístico João Batista Porto de Oliveira realizada em 17/02/2005.

O relato do estatístico João Batista de Oliveira[160] deixa claro que muitos foram os obstáculos e resistências enfrentados para construir e difundir o uso das estatísticas como ferramentas de planejamento na Segurança Pública e que ainda existe um longo caminho pela frente.

Em 1990, quando de seu ingresso na Secretaria de Segurança do Estado do Rio de Janeiro, as estatísticas criminais divulgadas eram produzidas a partir do número de registros policiais, sem considerar o número de vítimas envolvidas; ou seja, o procedimento não contemplava o tratamento à vitimização.

As primeiras mudanças incluíram o tratamento mais detalhado dos crimes contra a pessoa, com a divulgação concomitante do número de registros e vítimas envolvidas. Para exemplificar a importância desta mudança, bastaria pensarmos nas chacinas, como a mais recente em Nova Iguaçu e Queimados, a de Vigário Geral, a da Candelária, ou quaisquer outros crimes com diversas vítimas, que, pelo critério anterior, seriam mensurados como sendo um só registro.

Num segundo momento, outro problema verificado no trabalho de levantamento estatístico das notificações foi o quadro classificatório dos delitos. Até 1990, no estado do Rio de Janeiro, a classificação compunha-se de 14 categorias; 13 delas eram específicas e representavam cerca de 35% das ocorrências registradas, enquanto a 14.ª categoria englobava todos os demais delitos, sob a rubrica **outros,** e respondia por aproximadamente 65% das ocorrências criminais registradas, o que representava uma perda gigantesca de informação.

---

[160] No presente momento, o estatístico está ligado ao Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal, coordenado pelo Delegado Walter Barros (que faz parte do grupo de 11 especialistas entrevistados para esta dissertação).

Em razão disso, foi proposta uma nova classificação composta por 80 categorias de delitos, com objetivo de obter melhor visualização da criminalidade no estado.

Até meados da década de 1990, os dados eram processados de maneira quase artesanal, não dispondo de equipamento e programas informatizados para a maioria dos procedimentos e tratamentos dos dados criminais do estado do Rio. Isso ocasionava atraso na divulgação dos dados e impedia a fluidez necessária à dinâmica das estatísticas.

A partir de 1997, contando com uma rotina informatizada tanto para a Polícia Civil, quanto Militar, já foi possível oferecer as informações estatísticas para o uso de planejamento estratégico da Segurança Pública. Mesmo considerando que tal possibilidade ainda é pouco explorada, as estatísticas produzidas em tempo menor e com maior qualidade e detalhamento permitem este uso. Para lembrar desta necessidade de retorno do trabalho desenvolvido pelas instituições policiais na coleta de dados, em seu próprio benefício, remetemos aqui à especialista Jacqueline Muniz que, em sua entrevista, afirma: “Porque na Segurança Pública se planeja de agora para daqui a pouco. Nós vivemos num mundo de emergências.”(informação verbal)[161].

O estatístico João Batista de Oliveira admite que não havia valorização no trabalho desenvolvido pela Assessoria de Estatística da Secretaria de Segurança no período de 1990 a 1997, haja vista que os técnicos que produziam as estatísticas não participavam do delineamento e da forma de divulgação dos dados criminais; tal procedimento era de cunho totalmente político.

---

[161] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.

Esta situação vem se modificando lentamente, depois da criação do Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal, do qual João Batista de Oliveira hoje faz parte. Até 2004, por exemplo, o grupo realizou a centralização e consolidação dos dados das 76 Delegacias Legais existentes no estado do Rio de Janeiro, unidades estas responsáveis por cerca de 55% dos ROs, com um quadro composto por cerca de 3.000 policiais civis (cerca de 1/3 do total de policiais civis do estado).

A partir de março de 2005, o Grupo Executivo incorporou também a digitação, tabulação e tratamento dos dados referentes às demais delegacias de polícia civil do estado, função essa estendida por meio da Resolução n.º 760 de 14/02/2005, da Secretaria Estadual de Segurança Pública, que dispõe sobre a obrigatoriedade das delegacias em fornecer os dados dos registros de ocorrência até o terceiro dia depois do mês de referência ao Grupo Executivo. Atualmente, a divulgação para a mídia dos dados criminais do estado do Rio de Janeiro obedece a essa periodicidade e conta com a totalidade dos ROs produzidos nas delegacias de polícia civil do estado.

Cabe ao Grupo Executivo a responsabilidade pela totalização dos dados criminais das delegacias de polícia civil, adotando metodologia idêntica à utilizada nos ROs das Delegacias Legais.

O objetivo de tal medida é o de tentar coibir, ao máximo, que as interpretações dos ROs interfiram na classificação realizada pela autoridade responsável, o delegado de polícia. Como por exemplo, o que vinha acontecendo com a categoria **roubo de celular,** criada em 2000, que vinha sendo utilizada de maneira indiscriminada no caso de roubos em que a vítima declarava que dentre os objetos roubados havia um aparelho celular, mascarando outras categorias de roubo, como **roubo a transeunte** e **roubo a turista**. Nestas ocorrências, o registro,

ou melhor, a interpretação do registro, privilegiava a categoria **roubo de celular** em detrimento das demais.

Tais interpretações, segundo o especialista Michel Misse, fazem parte das estatísticas criminais e por isso revestem o fenômeno da criminalidade de maior vulnerabilidade.

Na mesma direção, Kant de Lima[162] aponta para uma questão ainda mais grave. Segundo ele,

> Qualquer "fato" pode entrar nos autos, inclusive os "fatos" produzidos sigilosa e inquisitorialmente no inquérito policial. O juiz aprecia livremente as provas dos autos para formar seu "livre convencimento" baseado no princípio da verdade real, expresso em sua sentença, que segue os preceitos da lei determinados pelo Código Penal. Nos casos de julgamento pelo Tribunal do Júri há debates entre a acusação e a defesa, que colaboram com o juiz na elaboração dos quesitos, respondidos sigilosa e individualmente pelos jurados, que não precisam justificar suas respostas.
> O procedimento jurídico-policial vai da repressão policial ao encarceramento nas casas de detenção, passando pelos julgamentos dos juízes e, em alguns casos, dos jurados. À atividade policial corresponderia uma primeira seleção que define, muitas vezes segundo critérios extrajurídicos, que indivíduos têm o direito de ser acusados e defendidos nos tribunais oficiais. Os policiais decidem que provas devem constar dos inquéritos, que são de modo geral a base dos processos criminais julgados oficialmente nos tribunais. Nesse sentido, os processos criminais, que são o principal material de análise deste trabalho, representam indiretamente a atividade dos policiais e diretamente a atividade dos advogados, promotores, juízes e jurados.

O autor chama a atenção para o poder de autoridade que polícia e judiciário detêm em suas mãos - poder não apenas de interpretar, mas também de estabelecer a verdade dos fatos e, no limite, definir o próprio fato e assim decidir sobre o futuro de qualquer cidadão que incorra em delito e venha a ser julgado pelos poderes constituídos do Estado.

---

[162] KANT DE LIMA, Roberto. Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a Tradição Inquisitorial. Revista Brasileira de Ciências Sociais, n. 1, v. 4. São Paulo: Cortez, 1989, p. 34-35.

Em seu trabalho, Kant de Lima também alerta para a necessidade de permanente fiscalização externa de tais instituições a fim de garantir o imprescindível cuidado e transparência no uso do direito legítimo da força e da lei.

Além disso, o controle externo certamente concorrerá para um aumento de notificações prestadas por meio de depoimentos em delegacias, bem como para a redução do grande número de ocorrências registradas que não são aceitas pelo poder judiciário, por não estarem devidamente instruídas e/ou esclarecidas nos inquéritos policiais.

Voltando ao trabalho desenvolvido no Estado do Rio pelo Grupo Executivo do Programa Delegacia Legal, cabe destacar, por último, o esforço na qualificação dos operadores da polícia civil lotados nas unidades das Delegacias Legais, com cursos de qualificação obrigatórios, que também possibilitam, em decorrência do nível de aproveitamento e servindo de incentivo, o pagamento de gratificações aos policiais e sua valorização profissional.

Em que pesem esses avanços, a relevância da atividade de planejamento está longe de se afirmar no nível das práticas e representações dos agentes de segurança pública. Para o especialista e delegado Walter Barros[163], a ausência de planejamento na área da segurança também é reflexo da cultura, políticas e estratégias reativas da polícia, que, por não reconhecer a importância da informação para o conjunto do trabalho em Segurança Pública, reproduz a indiferença na qualidade do preenchimento dos ROs/BOs, comprometendo todo o procedimento que se segue a ele no combate à criminalidade.

---

[163] Entrevista presencial com o delegado Walter Barros realizada em 17/02/2005.

Tais reações institucionais foram exemplarmente ilustradas pelo depoimento de Marcelo Ottoni Durante[164], Coordenador-Geral de Pesquisa do SENASP/MJ em Brasília, quando este nos afirmou que uma das maiores dificuldades dessa Secretaria vinha sendo derrubar as resistências de operadores civis e militares, Secretários Estaduais de Segurança Pública e governadores de alguns estados, para viabilizar o envio das totalizações dos dados criminais ao SENASP[165].

Para muitos, o monopólio da informação é mantido sob forte segurança, o que retarda a divulgação dos dados mínimos consolidados por unidade da federação e de dados globais para o nível Brasil das estatísticas criminais no país. Para o especialista Michel Misse[166] "a questão das estatísticas, além de uma questão técnica é uma questão política". E para o especialista Sérgio Adorno[167], as resistências e entraves interpostos pelas secretarias estaduais e seus agentes decorrem, em grande parte, do fato de que o Ministério da Justiça, por meio de sua Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP), não tem ascendência sobre as Secretarias Estaduais de Segurança Pública.

Estas resistências políticas seriam originadas, de acordo com os especialistas Sérgio Adorno e Jacqueline Muniz, de um desenho federativo que garante uma autonomia irrestrita aos estados. Para Muniz[168], a solução deste entrave passa, obrigatoriamente, pela repactuação dos entes federados. Para ela, a informação precisa não apenas atender ao planejamento local, reduzindo os riscos

---

[164] Entrevista presencial informal com o coordenador Marcelo Ottoni Durante realizada no SENASP – Brasília.
[165] Verificar Notas Metodológicas e Fluxograma disponível no site do SENASP/MJ (ANEXO I).
[166] Entrevista presencial com o sociólogo Michel Misse realizada em 11/11/2004.
[167] Entrevista presencial com o sociólogo Sérgio Adorno realizada em 29/10/2004.
[168] Entrevista presencial com a cientista política Jacqueline Muniz realizada em 24/11/2004.

através de ações preventivas, mas também possibilitar a criação de um sistema nacional que, sem engessar os estados, estabelecendo-se conteúdos e comuns.

Segundo a especialista Yolanda Catão[169], as estatísticas oficiais já melhoraram muito com o resgate das informações retroativas a 1999, pelo SENASP, e a implantação de um sistema *on-line*, com informações mensais prestadas pelas secretarias estaduais. Este sistema faz parte do projeto do Sistema Único de Segurança Pública, que foi objeto de discussão no Capítulo 2 desta dissertação. Este programa, para obtenção dos primeiros resultados positivos, passou por diferentes etapas de negociação política, metodológica e tecnológica, incluindo as estatísticas criminais consolidadas, mencionadas acima, que podem ser encontradas nas publicações do Diário Oficial da União e no site da SENASP/MJ.

[169] Entrevista presencial com a cientista social Yolanda Catão realizada em 23/11/2004.

Quadro 6 – Visão dos especialistas sobre as estatísticas criminais no Brasil

Sérgio Adorno	Michel Misse	Luiz Eduardo Soares	Yolanda Catão
Se você olhar o que eram as estatísticas há 30 anos atrás e o que são hoje, houve uma melhora. Vários estados procuraram melhorar, não é geral para o país, mas São Paulo, que eu conheço mais, melhorou muito a qualidade das informações. Mas não há uma uniformidade. Não dá para você saber o que acontece no Brasil, quando você tem um instrumento muito qualificado em alguns estados e pouco qualificado noutros. Onde está a raiz de tudo isso? Não é simplesmente organização, é problema do registro. Mesmo em São Paulo que melhorou bastante, o registro primário ainda é feito nas delegacias de polícia com qualidade muito variada. Alguns registros são feitos manualmente, outros são como se fossem pequenas cadernetas, então não tem controle, o que chega, na verdade, para ser processado na verdade você não sabe se é processado o registro primário, não sabe se aquilo traduz um mínimo de realidade. Então, o problema é de matriz. Os profissionais da polícia não são preparados para fazer estatísticas, não vêem importância na estatística. Só fazem aquilo porque	As estatísticas constituem aquilo que permite você enxergar como funciona o sistema. Se o sistema é opaco, porque não funciona, e você torná-lo transparente, vai perceber que ele não funciona. Todo mundo vai perceber que a transferência dos policiais entre as delegacias é maior do que o número de policiais num período de um ano. Nenhuma instituição pode funcionar assim. A importância das estatísticas criminais para o estabelecimento de políticas de segurança no país era apontada por autores em 1910. Mas preconizou-se criar um sistema de Estatísticas no Código de Processo Penal de 1940, e Vargas estabelece a exigência legal do preenchimento, sempre que você instaurasse um inquérito o preenchimento do Boletim, mesmo quando não tivesse ninguém para ser indiciado, em três vias, e uma cópia iria para o setor de estatísticas do Ministério da Justiça. Isso começou a ser feito depois caiu em desuso, mesmo sendo uma exigência legal. E que eu saiba esta exigência legal existe até hoje, ela não foi suspensa. Os Surveys de Vitimização são complementares, importantes, mas	Há consenso de que elas estão apoiadas numa base que não tem rigor, não tem qualidade, não tem consistência, por várias razões. Mas, sobretudo, a falta de rigor dos dados, mas seria importante sublinhar especificamente alguns problemas: as categorias não são uniformes no Brasil. Tendencialmente, quanto a alguns fenômenos, quanto à classificação de alguns fenômenos, nós temos 56 categorias ou codificações distintas. Não há uniformidade nas categorias, há problemas no preenchimento das categorias, que tem a ver com o funcionamento da própria estrutura policial. Há problemas na diversidade das classificações, e na sua utilização. Todas essas questões envolvem a formação e o trabalho de formação do policial, de toda a cultura administrativa e valorização deste trabalho. Mas envolve, também uma série de funções de rotinas, checagens, técnicas, procedimentos; a informatização está atrasadíssima, no país alguns estados avançaram mais que outros. O modelo mais avançado, com mais implicações, que, entretanto, não chegou a ser implementado em toda a sua ambição, é o	Há necessidade de maior transparência das estatísticas criminais. Nós lançamos um Manifesto pela transparência das estatísticas, foi porque havia um total fechamento, dependia de certos estados que já publicavam, outros não. Daí saiu uma lei no estado do Rio para publicar os dados oficiais. Existe um grande problema com relação a transparência e a credibilidade das estatísticas oficiais, mas já melhorou. Primeiro, você tem a SENASP desenvolvendo isso, começou em 2001, este trabalho começou a resgatar os dados desde 1999. Só que a idéia em implementação é mensal, e estas estatísticas já estão sendo enviadas ON-LINE, através de uma série de programas. Tem a publicação que é feita pelo Diário Oficial, em uma série de estados, é lógico que cada estado publica o que lhe convêm, tem um rol de delitos, que selecionaram como os mais importantes, e com isso sai a publicação. Este é um problema, não se pode estabelecer uma comparação nacional, que é extremamente importante. Porque cada um trabalha da sua forma, os

são obrigados, todo mês tem que preencher um formulário que diz quantos Boletins foram lavrados ou coisa parecida.
É por essa razão que as estatísticas não desfrutam de confiabilidade: porque o registro é muito pouco confiável. Há uma série de outros problemas. Tem uma série de negociações na polícia. As pessoas que vão registrar ou não vão registrar, isso é uma motivação individual, alguns acham que não vale a pena, não registram.
O fato de que o boletim entra registrado por uma modalidade de crime, depois ele é modificado, por N razões. Há um problema na raiz, nas origens, no modo, na importância das estatísticas para o sistema de segurança, no modo como são registrados.
As pesquisas de vitimização não podem substituir as estatísticas criminais oficiais. Primeiro, porque a pesquisa de vitimização é o ponto de vista da vítima em relação ao que ela viveu, em período de tempo determinado. E segundo, porque as pesquisas de vitimização são muito caras, pois envolvem levantamento de dados com amostragens muito precisas.
Não posso dizer: Vou lhe dar uma lista de crimes e pedir que você lembre se foi vítima de determinado crime, tem coisas que não podem substituir o processo de incriminação global.
Os Boletins não são utilizados, eu já entrevistei policiais e chefes de polícia, eles não acreditam nos Boletins. Em primeiro lugar eles não acreditam na qualidade daqueles dados. Porque quem preenche os dados, geralmente, é um servidor que não foi treinado para esta função. Então, estes Boletins vêm cheio de omissões de informações, o que torna impraticável agregar estas informações.
Por outro lado, estes Boletins são o primeiro movimento do processo de incriminação, quando você ainda não tem muitas informações sobre o crime. As estatísticas não podem ser baseadas, exclusivamente, na primeira etapa do processo, elas têm que se basear numa etapa mais adiantada do processo, quando já se têm mais informações. Era exatamente isso que o Boletim Individual pretendia, neste momento já tinha informações sobre o indiciado, dados sobre o que aconteceu no inquérito. É isso que realmente importa: você tinha o mesmo instrumento atravessando todas as estações até chegar à estação final.
Sem este instrumento nossas estatísticas serão sempre muito ruins, porque serão baseadas só modelo de Delegacia Legal do Rio de Janeiro, que ganhou o reconhecimento da ONU no ano de 2000, como a iniciativa mais importante na área de Segurança no Brasil.
É possível aprimorar, mas não é possível resolver, tanto quanto seja possível resolver alguma questão nesta área. Não é possível dar um salto de qualidade efetivo nesta área das estatísticas criminal, sem reforma institucional, sem reforma das polícias. Porque isso envolve muito mais que categorias e classificações, utilização de classificações. No Brasil você tem 56 estruturas de classificação, organização, e, tem léxicos diferentes, léxicos categoriais diferentes. Cada instituição tem suas próprias peculiaridades nesta área.
Temos outros problemas que são intrínsecos a atividade policial, daí a importância dos dados da saúde, que, entretanto sozinhos, sem um tratamento também são problemáticos, mas são mais eficientes, sobretudo na letalidade.
O trabalho policial é problemático até porque, mesmo muito bem feito e com muita honestidade preservada, mesmo articulado numa estrutura nacional, bem composta, com uma plataforma de comutação recíproca adequada, etc. Mesmo com tudo isso, nós sistemas, a tecnologia, às vezes, os computadores e a informática não conversam. Esse trabalho que a SENASP está tentando desenvolver, para fazer uma integração.
Tem uma série de problemas com relação às estatísticas, dá uma maquiada. E aí conforme a situação política, pode mexer nas estatísticas, às vezes não é nem alterando número, é o que você publica, a forma como você publica, mas você vai ler as estatísticas diferentes.
Um trabalho que o IBGE faz, com relação às estatísticas em geral, ele chama os jornalistas que trabalham estas informações, que é muito importante que se faça na área de segurança pública. Mas não há jornalistas na área de Segurança Pública como tem na área de economia, que entendem de economia.
Com relação aos estados havia uma resistência extrema, e por diversos fatores: havia uma resistência, porque eles nunca tinham trabalho dessa forma, porque muda a rotina, porque vai aumentar o trabalho, ao invés de ver que, quanto mais informações, maior conhecimento das estatísticas pode melhorar a gestão do trabalho policial, eles não viam desta forma. Além da questão política, propriamente dita,

a pessoa tem que falar e coisas que ela não quer falar. Então, eu não acho que as pesquisas de vitimização podem substituir, porque elas são muito caras, e eu acho que não tem país no mundo que suporte continuamente pesquisas de vitimização. Por outro lado, você tem que comparar o que é falado na pesquisa de vitimização com o que é registrado, você tem que saber aquilo que é registrado em relação aquilo que é declarado. Se você não tem boas estatísticas criminais para que você fará pesquisas de vitimização? Eu não sou favorável a investir em pesquisas de vitimização, sou favorável em investir na melhoria da qualidade das estatísticas criminais. Os Boletins não são padronizados, e meu sonho é que os boletins fossem padronizados tais como são os atestados de óbitos, não quer dizer que não haja problemas. Os atestados de óbito têm problemas, mas acho que os boletins têm que ter padrão nacional, têm que ser preenchidos com uma metodologia comum, padrões comuns, você precisa ter funcionários treinados para fazer esta tarefa. Você tem lugares onde o Boletim é bom, tem lugares que ele é Boletim, outros que ele é atestado de ocorrência, outros	no Boletim de Ocorrência, e o BO, ele é feito na hora, no momento em que o crime foi detectado. As informações sobre o crime são mínimas. Você não sabe nem se aquele corpo que está ali, foi morto ou se suicidou. Precisa de tempo, de um laudo e isso só vai acontecer alguns dias ou semanas depois. Aqui no Rio, a polícia militar faz o Boletim e a polícia civil faz o registro, o Boletim da polícia militar fica junto com o inquérito. Mas a estatística é feita pela polícia civil, a polícia militar faz a sua estatística, mas é muito ruim. Tradicionalmente a estatística da polícia militar não era confiável, principalmente a classificação que eles faziam, por isso se preferiu a da polícia judiciária. Eu tenho estatísticas da polícia militar que o total de encontro de cadáveres é o dobro do total de homicídios, porque a polícia militar não sabe se aquilo ali era homicídio, suicídio, acidente, ou homicídio culposo. Então, ela preferia colocar que era encontro de cadáver, aquilo ali só ia ser classificado juridicamente pela polícia civil. As estatísticas da polícia civil eram melhores, por isso mesmo se preferiu as estatísticas da polícia civil. O mesmo não ocorre em Minas Gerais, em Minas onde se	teríamos muitas dificuldades de dar essa solução, enquanto a estrutura policial, a instituição policial não operasse com critérios de gestão de outro tipo. Mas, o SUSP era imprescindível, pensado em sua globalidade, na sua integralidade até para resolver estes embaraços. Há uma prática intrínseca a atividade policial que para ser corrigida, requer um aperfeiçoamento profissional muito profundo, a classificação é momentânea claro, ela é sincrônica e circunstancial, se dá naquele momento. A melhor classificação é sempre a exploratória e por tentativa, porque a definitiva vai depender de um processo, em geral, se estamos falando de um crime grave, de um processo judicial. Quando eu digo que é homicídio doloso, eu estou antecipando uma certa avaliação, porque pode ser homicídio culposo. Só no final da investigação, e da solução legal, é que eu posso decidir entre algumas categorias: latrocínio, ou tantas outras. Se tenho um roubo, posso constatar que houve o fenômeno roubo, porque a vítima declara, mesmo que eu não saiba quem perpetrou. Mas o fenômeno homicídio, salvo circunstancias muito especiais, pode me escapar a uma classificação precisa.	"se eu vou publicar, vão ver que há maior violência no meu estado, então eu não vou publicar". Tanto que agora, com relação às estatísticas da SENASP, é importante que o estado mande, que delegacias ele coletou, porque se um estado manda as informações relativas ao total das suas delegacias, e outro manda só de 60%. Esse outro de 60% vai parecer que tem um menor índice de criminalidade. Uma coisa que passou a se exigir é que se tenha um controle maior do tipo de área que está sendo coberta, a noção de cobertura. Tem outro problema, o da duplicação, por exemplo, quanto ao roubo ou homicídio, você tem a delegacia especializada, e muitas vezes o crime, o homicídio, é trabalhado é incluído naquela estatística da delegacia comum. Hoje há uma maior aceitação dos estados, com relação a enviar os dados para o Ministério da Justiça, pois é o único órgão que pode cobrar. As estatísticas estaduais são enviadas para o Ministério da Justiça, que delimitou quais seriam as ocorrências mais importantes e as variáveis básicas. Antes, você pedia informações sobre homicídio por sexo e por faixa etária e nem isso conseguia. Agora, com a integração, com a facilidade de

qualquer coisa, como está, não adianta.
Estas estatísticas que são publicadas pelo Ministério da Justiça são precárias, são muito precárias. Porque eu não entro no mérito da não padronização das informações? Eu não entro neste mérito. É o que se dispõe, mas é muito ruim.
Isso mostra também que o Ministério da Justiça tem pouquíssima capacidade de fazer sua Secretaria Nacional de Segurança, tenha ascendência sobre as Secretarias Estaduais de Segurança. Isso mostra claramente, acho que as estatísticas de segurança são muito precárias, como por exemplo, as de saúde e escolarização que são hoje problemas de Estado.
Como o problema de segurança ainda não é um problema de estado, é tratado como um problema de desordem localizada e incerta, é o que envolve "problema desviante" de alguns e não de todos.
Enquanto isso não for transformado em um problema efetivamente de Estado, e que envolva de fato uma política muito clara, do que vai fazer agora e daqui a médio e longo prazos, enquanto isso não acontecer, as estatísticas serão de segunda

preferiu as estatísticas da polícia militar. Logicamente deveria ser a polícia civil, ela tem mais elementos para definir, pois quem define legalmente o crime é o delegado, não é um coronel da militar, muito menos um soldado que chegou ali na hora e não tem a menor noção do que é aquilo.
Não acredito em estatísticas da polícia militar, pois eles não têm treinamento, nem capacitação. Quem tem treinamento e capacitação para isso são os policiais civis, ou deviam ter, e não tem, a qualidade dos dados que eles produzem, então imagina a polícia militar.
Se nós quisermos propor um sistema adequado de informação criminal para esta área de estatísticas, nós temos que ter as estatísticas da polícia militar com pessoal treinado, as estatísticas das ocorrências feitas pela polícia civil e, principalmente o Boletim Individual.
Sem o preenchimento do Boletim Individual processado pelo IBGE, nós não teremos nada neste país. Assim como IBGE faz com o Registro Civil, ele vai ter de fazer, o Governo Federal vai ter que criar um departamento inteiro dentro do IBGE para fazer isso com os registros criminais.
Isso é feito na Índia, porque não pode ser feito no Brasil? A Índia

Seria necessário que os dados policiais fossem sempre revistos, isso exigiria uma dinâmica judicial e um procedimento de confirmações muito ágil. Seria necessário que a própria polícia fizesse a checagem com a saúde permanentemente, e vice-versa.
As pesquisas de vitimização são o instrumento mais adequado, mais completo, mais confiável que se conhece, mas são muito caras. E para que valham alguma coisa de fato, como instrumento de política, de correção de rumo, de avaliação, para que valham tem que ser regulares tem que se repetir no tempo. Mas elas são muito importantes, até porque deixam de verificar a ver a subnotificação e a violência doméstica, a violência de gênero e outras formas de violência.
A inoperância interessa as instituições que se alimentam da expectativa e da suposição de que elas cumprem um determinado papel, dependem de um certo imaginário coletivo e da letra morta da lei. E reproduzem por inércia, acriticamente. O dia em que elas fossem alvo de alguma avaliação séria, pelo menos, metade delas entraria em colapso. Então elas precisam corporativisticamente, no pior sentido da palavra, precisam da ignorância do público em relação a dados, sobretudo, sobre

você mandar pela Internet ou disquete, todos os estados estão mandando. São Paulo foi um dos últimos; os estados mais desenvolvidos foram os mais resistentes, porque eles já tinham seus sistemas. Então o que fez o SENASP, "nós vamos criar um sistema adaptável", porque eles não vão deixar seus sistemas de lado, para que eles possam, é um outro sistema adaptável para estes estados. Parece que São Paulo já está mandando, são os mais resistentes, são os que exercem mais poder, inclusive político, mas estamos conseguindo.
A Pesquisa de Vitimização é complementar; é importante que você tenha estatísticas oficiais, oriundas dos Boletins de Ocorrência Policial, para que possa cotejar as informações oriundas da pesquisa de vitimização. Porque você vai ter aí uma parte da cifra negra que não aparece. É variável para cada delito, ela é menor para homicídio, evidentemente, e é enorme no caso de furto. Por exemplo, você é furtada nesta rua com relação a dez reais, não vai se mobilizar na delegacia para declarar isso, até pelo total descrédito. Ela é menor em relação ao roubo de carros, porque você tem de declarar por causa do seguro. Essa cifra é muito variável, é bom salientar que

categoria e muito pouco confiáveis. Eu acho que precisa um trabalho político de elevar o problema de segurança e do controle do crime a problemas de qualidade de vida, de desenvolvimento. Eu acho que nós caminhamos para esta direção, mas acho que ainda há muitas resistências, que são resistências políticas, que tem a ver com os pactos federativos, tem a ver com o fato que a autonomia dos governos estaduais nesta área de segurança, talvez não seja das mais adequadas.

Jacqueline Muniz

É muito difícil falar do Brasil, nesse mundo de regionalização, de realidades são dispares. Vamos dizer que existem estados, eu posso dizer com muita tranqüilidade, porque nós fizemos um diagnóstico nacional, de cada estado, com estágios de produção de dados artesanal, mecânico-manual e, não, informatizados.

Os estados vivem realidades de gestão. Por exemplo: O Rio de Janeiro, São Paulo, Minas e Rio Grande do Sul, já iniciaram, há alguns anos, o processo de estruturação e qualificação de seus dados, de racionalização da informação e de informatização. São estados que puderam investir, que tiveram condições de fazer

tem estatística município por município e, tem um bilhão de habitantes, porque nós não podemos fazer para 170 milhões de habitantes. Diz-se que a Segurança Pública está na ordem do dia, que é uma questão fundamental para os brasileiros, mas não parece que se trabalha com esta relevância.

As estatísticas criminais não recebem a mesma credibilidade de outras estatísticas, também originadas nos Registros Administrativos, porque existe uma diferença, os dados de educação têm mais objetividade. Se você faz pesquisa de preços o grau de objetividade é maior, já pesquisa de empregos vai depender da metodologia que você vai aplicar, quem entra, quem não entra. No caso das estatísticas criminais a área de interpretação é ainda maior.

Vamos dar exemplos: uma bala perdida que mata uma pessoa, é um homicídio doloso, intencional? Ou é um homicídio culposo? Uma pessoa que morreu num assalto, ela entra na estatística de homicídio ou ela entra numa estatística de roubo seguido de morte?

Você tem de um lado as classificações e dependendo das classificações, a interpretação. Como nós comparamos as

o rendimento da sua prática, os resultados da sua ação.

Por exemplo, o resultado da única pesquisa já feita sobre taxa de esclarecimento de investigação policial, feita em meados dos anos 1990, sobre a cidade do Rio, por nós da UERJ; o único trabalho realizado no Brasil até então.

O meu era só sobre homicídio doloso. Agora o Sérgio Adorno está fazendo um que está sendo feito com muita brevidade; mesmo assim muito difícil e custoso fazer. Custoso, em termos de trabalho, não em dinheiro. O Sérgio está fazendo para um conjunto grande de crimes, já há dois anos. Então ele vai chegar a um resultado pior ainda do que eu cheguei, eu imagino.

Eu cheguei a 7.8 %, taxa de esclarecimento de homicídios dolosos na cidade do Rio. E eu não considerei o processo judicial, só a aceitação do inquérito pelo do Ministério Público, avaliando o trabalho policial básico. Há uma indicação de autoria ali, bem fundamentada, não quer dizer que a pessoa esteja presa, nem que as penas foram dadas.

Dei dois anos de prazo, que é mais do que suficiente, e meu resultado foi 7.8%. Parece que agora, uma pesquisa foi abandonada pelo governo do estado, por conta dos resultados, foi censurada porque

não é só no Brasil, a cifra negra é geral. O problema com as estatísticas acontece no mundo inteiro, principalmente na área da criminalidade.

Nos EUA, se desenvolve desde os anos 1930, atualmente eles trabalham com as duas estatísticas a de vitimização e a das estatísticas oficiais.

Uma não exclui a outra, as duas são importantes, você vai atingir com a Pesquisa de Vitimização uma série de delitos que você não tinha, que às vezes você não consegue através dos dados oficiais.

Se bem que com delegacias especializadas, as delegacias da mulher, tem o que não se tinha antes, uma série de informações nesta área, é extremamente importante, mas complementar.

A importância das estatísticas criminais para o planejamento da Segurança Publica é um tema que fica sempre em segundo plano, na política.

Elas começaram, neste governo, a ser implementadas na gestão do Luiz Eduardo Soares, e continuou com o Marcelo. Às vezes, tem uma questão pessoal, que é um absurdo, que fica dependendo das pessoas que vão levando a frente essa questão.

Na medida em que você tem toda uma rede infiltrada no Legislativo,

esse tipo de esforço ou o entenderam como prioridade.
Outros estados, ainda que tivessem priorizado e reconhecido a pertinência do conhecimento científico para uma ação mais qualificada de segurança pública, como um todo, não fizeram a modernização, pois não tiveram essas condições.
Então são duas coisas distintas: uma, o estágio técnico e tecnológico em que se encontra a produção das informações, geralmente criminais ou de segurança pública, nos entes federados. São bastante distintas. Outra a possibilidade de erros que é grande quando o sistema é manual, mecânico. A totalização, quanto mais próxima do tempo real, capaz de impactar o planejamento, também em tempo real e alterar as dinâmicas de intervenção policial, para gerar resultados, preventivos, é mínima.
O intervalo temporal até que consiga mecanicamente produzir aquilo é grande. Já se passaram três meses, quatro meses. Ele pode ser útil para o pesquisador, mas para o planejamento cotidiano da segurança pública ele está velho. Porque na Segurança Pública se planeja de agora para daqui a pouco. Nós vivemos um mundo de emergências.
Tem a questão do crime, tem

estatísticas entre países se nós não temos essas diferenças classificatórias?
Na França, por exemplo, arrombamento de uma residência é roubo, no Brasil é furto qualificado. Vai aumentar a estatística de furto, não a de roubo. As estatísticas criminais estão muito mais afeitas, muito mais vulneráveis às representações sociais, representações do agente da polícia, que chega no local do evento e interpreta aquilo de uma determinada maneira, às interpretações do delegado que resolve classificar juridicamente, à cultura jurídica do país que estabelece uma criminalização diferente de outros países, o modo através do qual aquele tipo de crime vai encontrar ou não, um tipo de tratamento judicial, na hipótese de ser considerado crime, um crime que não vale a pena seguir em frente, vai arranjar um jeito de arquivá-lo.
Eu chamo as estatísticas criminais de "números representações": são números que nos falam de representações sociais registradas, mais do que de eventos, o grau de objetividade é muito baixo.
Ainda assim, elas são úteis e são necessárias. Eu coordenei uma pesquisa de vitimização no Rio há dois anos atrás e nós depois

teria chegado a 1,5 %. O fato é que, com 7,8% nós já teríamos de fechar a instituição. Uma instituição que, de 100 homicídios, esclarece 7 ou 8, não está funcionando, não cumpre a sua função, tem de fechar e ser trocada por outra. Sofre uma revolução interna, e isso é inaceitável. Esse é o dado mais importante politicamente hoje, no que diz respeito às instituições policiais, particularmente a instituição policial civil.
Minha intenção era fazer isso no Brasil todo, e nós teríamos um momento político extraordinário. Imagine, se no Rio deu isso, poderíamos ter taxas melhores, noutros estados, mas em média não ia ter nada diferente disso, provavelmente, ou até poderíamos ter casos bem piores. É um negócio escandaloso. Por isso, chamamos a ANPOCS, passamos o recurso para a ANPOCS.
O Boletim de Ocorrência não ser utilizado em toda a sua potencialidade em planejamento, porque não há planejamento. Para que este problema fundamental seja solucionado, as questões fundamentais são algumas outras, como a gestão do conhecimento, a questão da qualificação dos dados, de novas funções que viabilizem um bom tratamento dos dados, a formação de policial que atualize isso. Mas o fato é que não há

no Judiciário, interessa a uma série de pessoas que estas questões não sejam resolvidas, que estas pessoas não sejam atingidas, que a rede de tráfico não seja desmantelada, com relação as armas é a mesma coisa. Se pegar uma questão mais recente, a questão da distribuição dos combustíveis é a mesma coisa.
A questão da corrupção dos policiais é a mesma coisa, o governo Garotinho começou, mas esbarra numa série de questões legais, os policiais recorrem e voltam. Você tem na área executiva, legislativa, judiciária, por considerar a criminalidade uma questão de segundo plano. E, muitas vezes, interessa até para essa rede do crime organizado que está infiltrado, e muitas vezes, é usado até politicamente em todas as eleições.
Você tem as questões pontuais, tem atividades, tarefas, na realidade você tem uma política reativa, não tem uma política preventiva. Então são estratégias pontuais, quando você tem de ter todo um planejamento.
Se você tem que começar com medidas de curto, médio e longo prazos, essas medidas, em longo prazo, têm que começar um dia, porque senão a gente não vai diminuir esta situação.
Se não houver uma retomada por

concentração de risco, não se pode parar e não fazer nada porque os dados ainda não chegaram.
Na realidade, são realidades dispares, por isso o esforço, os elementos que estruturavam o projeto. Quais os alicerces? Quais as colunas do SUSP? A criação do Sistema Nacional com as Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal.
E também as bases de dados, dispor de uma linguagem comum, significa uniformizar as linguagens. Certamente que o sistema classificatório de cada polícia tem a sua utilidade, porque as realidades são muito diferenciadas culturalmente em termos de prática, em termos de eventos.
As categorias que pertencem aos sistemas classificatórios das polícias, respondem a uma dimensão pragmática cotidiana. Como você lida com a diversidade na prática? Por isso mesmo não é um sistema federal, é nacional, a diferença é essa, ele é pactuado. Obedece a uma escala, da diversidade ao que há de comum.
Estabelecer pactuadamente, a partir de critérios técnicos, conteúdos comuns, sem abrir mão das especificidades regionais.
O que permite, com que os estados que tem níveis diferenciados de maturidade

pegamos os dados e comparamos com os dados da polícia, dos dados registrados, e a margem de erro da pesquisa foi de 5 %.
Embora haja problemas, estes dados nos falam de uma realidade. Qual a realidade que as estatísticas oficiais falam? Falam de uma dupla realidade, elas falam de um evento que foi registrado, e ao mesmo tempo, do trabalho da polícia. Todas as estatísticas falam das duas coisas ao mesmo tempo, é preciso que isso seja dito com todas as letras, quem trabalha nesta área não pode se enganar a respeito.
O Prefeito César Maia fez uma crítica ao Governo do Rio, dizendo que, entre outras coisas, como indicador do aumento da criminalidade, teve aumento do encontro de ossadas. O aumento do encontro de ossadas não significa o aumento da criminalidade, significa o aumento do trabalho da polícia.
Da mesma maneira, quando obtenho informação de que houve aumento do roubo de automóveis no centro do Rio de Janeiro, tenho três dados simultâneos: pode ter havido o aumento de roubo, ou dois, pode ter havido o maior trabalho da polícia que foi capaz de capturar ou registrar o que ela não tinha conseguido antes, ou estas duas coisas acontecem

gestão, no sentido de que não há diagnóstico, não há planejamento, não há avaliação, não há monitoramento positivo, não existe isso em nenhuma força policial nacional. O que significa que no país, pode haver uma ou outra exceção, e a exceção será residual, será tópica, franjas da instituição operariam assim, núcleos, mas não a instituição em seu conjunto.
Sem dados qualificados não há diagnóstico, sem diagnóstico não há planejamento, sem planejamento não há avaliação e, assim sucessivamente, e sem isso não há gestão. Por isso, você tem toda a razão, nós tínhamos de ter dados qualificados e tínhamos de criar a pratica de uma boa gestão racional, que começaria com exames destes dados para o planejamento.
A questão das estatísticas criminais não recebe a mesma atenção como a Segurança não recebe a mesma atenção. Ela continua sendo problema número um ou número dois para a população brasileira e continua sendo a última na agenda do governo. Não há investimentos suficientes nesta área, em política as pessoas procuram lavar as mãos, esta negligência é uma grande questão, para as esquerdas em geral, razões sobre

parte do executivo, de todas as esferas, principalmente estadual e federal, a situação tende a piorar.
Abrandadas, um pouco, por uma série de atividades desenvolvidas pelas ONGs. Talvez haja uma diminuição agora com relação aos homicídios por arma de fogo.
Você tem algumas medidas, mas são tópicas, tem de ter uma Política Nacional de Segurança Pública nesse país, nós não temos nem nacional, nem estadual.
Sobre os BOs, falta transparência, falta consciência da importância da informação para a gestão e para a estratégia, enfim para o planejamento até das operações policiais, falta esta visão, em primeiro lugar.
Em segundo, a transparência esta relacionada com esta questão de acesso à informação. Com o acesso à informação do que se pode descobrir, pois é difícil, às vezes, descobrir o acesso, em determinados momentos, você tem que estabelecer relações pessoais para conseguir as estatísticas.
Isso permite uma série de coisas, com relação à morte de policiais, ou a morte de civis, tem todo um trabalho em cima dos Boletins, como o juiz Sérgio Erani, e o sociólogo Ignácio Cano, que fizeram todo um trabalho com base nos Boletins.
A Delegacia Legal foi uma idéia

informacional.
Isso não pode inviabilizar o projeto do sistema. Você tem que ter criatividade e ver, o que tem e o que é possível fazer e integrar.
Parece-me que o problema, não é esse o problema. Tem que distinguir. A dificuldade com a produção da informação, muitas vezes a cultura organizacional, a própria prioridade política dos governantes, não passa por aí. Não passa por aí, a importância que dá a esse dado. Então isso tudo acaba comprometendo. A baixa profissionalização daqueles que utilizam, que operam com os dados. Razão pela qual se pensam em se criar analistas, que saibam trabalhar os dados. Então você tem uma dimensão informativa, profissional e de maturidade, isso é uma coisa.
Tem limitações que são técnicas e tecnológicas que produzem erros, imprecisões, ambigüidades, inconsistências, que não tem a haver com a impressionabilidade, com maquiar e manipular, isso é uma coisa.
Outra coisa é a existência de uma política de informação, que envolve transparência, integridade, confiabilidade e acesso público.
Fica claro esses dois movimentos independentes e estruturados.

simultâneas.
Se te mostrar, por exemplo, os gráficos, as curvas que indicam o crescimento do comparecimento de menores ao juizado de menores, por tráfico de drogas, você vai pensar que houve aumento extraordinário no número de traficantes do Rio de Janeiro, e não houve. A polícia, porque o estado recebe pressão social, está prendendo mais menores por tráfico do que por roubo, a direção do aparelho policial modifica as estatísticas.
Se eu reconheço que alguém morreu por agressão, não estou imprimindo uma classificação jurídica, meu dado é muito mais objetivo. Posso dizer ocorreram 50 mil óbitos por agressão no Brasil no período tal. Mas, se eu disser ocorreram 50 mil vítimas de homicídio, vou ter de dizer homicídio culposo ou doloso, pois fica mais vulnerável às interpretações. Eu diria que a qualidade das estatísticas criminais estaria mais baixa em comparação com as de saúde, de educação, de preço, de emprego, e com as mais objetivas estatísticas possíveis que são as demográficas.
Os Surveys de Vitimização poderiam ser feitos a nível federal pelo IBGE, com recursos do Fundo Nacional de Segurança Pública. Nós já realizamos dois Surveys de

as quais eu tenho escrito bastante, e para direita, por outras tantas razões.

Gilberto Velho

Existem algumas estatísticas muito confiáveis, sobretudo as do Ministério da Saúde, que tem os dados sobre vítimas de violência. Os dados do Ministério da Saúde, em princípio são os que podemos contar, o IBGE tem alguns dados, mas sem dúvida, os do Ministério da Saúde tem sido instrumento de maior confiança**.** Existem algumas organizações que tem trabalho com dados, não só do Ministério da Saúde, mas de outros, junto com, como o CESEC coordenado pela Julita Lemgruber, tem feito um trabalho muito importante.
As estatísticas oficiais da Secretaria de Segurança são manipuladas constantemente. A confiança nelas é muito relativa, às vezes muda a definição do crime, mudam o nome, então, infelizmente, não há um sistema nacional, claro e objetivo ligado ao SUSP. Deveria ter um Sistema Nacional, do Ministério da Saúde, ou do próprio IBGE, ou de outros órgãos censitários, de avaliação e de fornecimento de dados. É uma coisa precária no Estado. O que nós temos de mais confiável são os dados do Ministério da Saúde

muito interessante, no momento em que foi implantada, se descobriu que o crime é muito localizado em determinadas áreas, tem pontos vermelhos, são chamados *hot points*, que você pode atacar ali. Em Belo Horizonte tem isso, eles descobriram que tem uma determinada área que, às seis horas da tarde e nos finais de semana, acontecem os crimes. Determinados delitos acontecem mais nos bares, então há formas de planejar, estabelecer estratégias, e operações policiais em cima disso, falta esta visão de utilização dessas informações.
No momento que é dado acesso a especialistas aos Boletins de Ocorrências, isso possibilita uma série de análises e verificações.
O trabalho do Sérgio Erani, por exemplo, foi uma denúncia, como os policiais matavam, não era legítima defesa; eles argumentavam que era legítima defesa, e eles matavam civis.
Em 1940 foi criado o Boletim Individualizado, que não teve seqüência, ninguém sabe como, porque não caiu, não foi revogada a Lei, ele continua na Lei. A idéia inicial era muito interessante. Uma via seguia a pessoa acusada, a outra ia para a área especializada, que no caso era IBGE, e uma terceira ficava arquivada.
Uma terceira via, que seguia o

Nilo Batista

Tivemos preocupação, acho que todo mundo que vai para a gestão tem que ter essa preocupação com a questão da informação, pois elas são muito ruins. Dentro do governo é um grande descaso. Isso é utilizado muito mais como instrumento de publicidade do que como instrumento de planejamento. O planejamento neste setor é uma coisa muito limitada.

Hoje até que está melhor, por causa da informatização, mas no cruzamento das incidências locais é muito precário.

Antes a qualidade era muito ruim, acho que vem melhorando aos trancos e barrancos, e esta é uma questão de metodologia e de equipamento. Eu mudei o Boletim de Ocorrência do Rio de Janeiro para favorecer a estatística. Especialmente de homicídio, você vai ver que foi introduzido um campo, onde eu coloquei confronto policial, para tentar quebrar a coisa do auto de resistência. A idéia, era com esse procedimento, evitar o despistamento de execuções policiais através de autos de resistência, que era mandado contabilizar como homicídio: Confronto Policial.

Não se pode substituir estatísticas criminais por survey.

Vitimização aqui no Rio, em São Paulo também eles fazem.

Mas isso tinha de ser uma iniciativa regular do Estado, com amostragem estadual, para que depois você pudesse ter dados nacionais, a partir das amostragens estaduais. Porque se fizer uma amostragem nacional não vai poder desagregar, vai perder representatividade dos estados. Isso tem de ser feito por convênios com os estados, não precisa ser só a SENASP a fazer.

Não só acho possível, como é extremamente necessário o sistema integrado de estatísticas, mas somente a exigência, a vontade política, a reforma de algumas leis deverão fazer com que isso aconteça.

Gláucio Soares

Estão melhorando, mas ainda são muito precárias. A SENASP começou a fazer um bom trabalho de padronização das informações em 1999-2000, que foi multiplicada durante a permanência do Luiz Eduardo Soares. Precisamos de databases unificadas, integradas. Falta muito, muito, e há governos e instituições que sentam nos dados e impedem o progresso do conhecimento.

Os surveys usualmente são quantitativos também. Não que podem ser anexados a outros vários. Alguns estados, algumas secretarias são mais confiáveis do que outras. Mas o apoio na área da saúde, na área médica é fundamental.

Os surveys e as estatísticas quantitativas devem ser combinados. Eu acho que tem de ter pesquisas qualitativas e estatísticas criminais.

Não pode ter só estatísticas, eu sou antropólogo e acredito muito no trabalho qualitativo, mais do que survey, desde fazer acompanhamento de pesquisa qualitativa em pequenas comunidades, pesquisa participante, ou trabalho no hospital ou nos postos médicos; nas delegacias, para poder ter um acompanhamento mais de qualidade dos números.

O problema da credibilidade das estatísticas e de interesse político, o estado, o governador que não quer. O governo estadual, por exemplo, que não tem interesse, não quer que o seu governo apareça associado ao crescimento da criminalidade. Isso acontece no Rio de Janeiro o tempo todo, mas não só ao Rio de Janeiro.

Não interessa conhecer, a alguns grupos políticos de modo geral, e também às vezes interessa aos grupos econômicos tentar diminuir a questão da criminalidade, tentar preso, tinha o acompanhamento que não se tem mais. São Paulo tem um embrião disso, que é acompanhar o afunilamento que se tem das estatísticas, das ocorrências, quer chegue no sistema do Ministério Público, no Sistema Judiciário até chegar no Sistema Penal. Mas esse Boletim caiu em desuso, não tem explicação.

O Sérgio Adorno levantou uma época esses Boletins, e no SEADE também tentaram fazer isso, mas como não tem seqüência, eu não sei o que fazem com esse Boletim Individualizado.

Quanto à credibilidade das estatísticas criminais, é uma questão que eu sempre me fiz, quando eu trabalhava no IBGE via a importância que se dava às estatísticas de educação, saneamento, mas faltava essa área. E o IBGE era constantemente, e ainda é, mencionado como falho nesta área, porque ele não coleta as estatísticas dessa área. Não estou falando dos dados que saem com relação ao DATASUS, das mortes violentas, pois com as mortes violentas, você não tem só delitos, você não tem só criminalidade, de qualquer maneira é restrita só a homicídios e lesão corporal, não dá para ir além.

Eu sempre me fiz essa pergunta,

Algumas coisas são evidentes aqui no Rio de Janeiro, onde se alternaram políticas criminais progressistas, nos dois governos Brizola, contra políticas muito atrasadas do governo Moreira Franco, do governo Alencar e depois esta ambigüidade que são "os Garotinhos". Aqui no Rio de Janeiro, você não governa o que tem o compromisso com as garantias individuais. Fizeram um escândalo quando nós dissemos: só se entra em barracão com mandado judicial. Não tem homicídio. O que é auto de resistência? Registra homicídio em confronto policial em situação justificada, como procedimento interno. À medida que esse pessoal do jornalismo está chegando ao protagonismo político é tudo virtual. Mas esse tempo também, em que os meios de comunicação social reivindicam uma atividade executória, policial, um misto. Eles querem estar ali, fazendo o papel de polícia. São muito mais esses ajustes que atendem às estratégias de manipulação, de parte a parte. Não acho que haja uma grande conspiração. De certa forma toda a estatística criminal é ficcional. Porque ela está limitada ao que os profissionais da área, a cifra oculta. É sempre a estatística criminal	substituem as estatísticas oficiais, mas ajudam a avaliar o que não chega ao conhecimento das autoridades. Os surveys permitem um grau muito maior de conhecimento das causas e das conseqüências dos crimes, não somente da sua extensão, mas como são recentes, não temos como inferir tendências. As estatísticas oficiais permitem comparações mais sistemáticas, entre regiões, estados, municípios e verificar quais as tendências temporais, mas diz pouco a respeito de causas e nada a respeito de conseqüências dos crimes para as vítimas, diretas ou ocultas. Os BOs até recentemente não eram usados por um número suficiente de pesquisadores. Os pesquisadores pressionam para seu aperfeiçoamento. Falta treinamento e conscientização da relevância da informação. O Histórico e o MO são duas partes dos BOs muito mal preenchidas ou não preenchidas. A falta de transparência é outra herança infeliz da ditadura. Diminuiu bastante, mas está longe de acabar. A falta de credibilidade das Estatísticas Criminais e porque seu uso é mais recente, assim como o conhecimento dos seus benefícios. De fato, são menos completas.	desqualificar a gravidade. Agora mesmo, a questão dos turistas no Rio de Janeiro, e é incrível como tem gente que, hoje no jornal tinha uma nota: “tem não sei quantos assaltos em Miami”, claro tem assaltos em qualquer lugar do mundo. Mas não como está acontecendo aqui. Temos grandes cidades, dessa maneira generalizada, há medo, não há um lugar mais perigoso, nos bairros melhores, em todos os bairros. Então, são interesses políticos e muitas vezes interesses econômicos.Aquilo que eu já falei, interesses políticos, como também falta de recursos, falta de profissionalização da polícia, falta de meios. O índice de desvendamento de crimes no Brasil é ridículo, não sei agora de cabeça. Mas aqui no Rio de Janeiro é em torno de 2% ou 3%, é muito baixo. Não tem meios nas delegacias, elas não estão aparelhadas, grande parte dos profissionais não está capacitada, não está treinada. Tem turno de trabalho maluco, completamente impróprio para uma ação policial, trabalha 24 horas e folga 48 horas. Isso tudo é um sistema policial que é ineficiente, os Boletins de Ocorrência expressam isso, a falta de recurso, a falta de treinamento, a falta de capacidade técnica, além	porque a retórica era de que era importante, mas a prática era de que não era importante, acontece da mesma forma com a criminalidade que fica em segundo plano. Não há investimentos nestas pesquisas devido à falta de visão da importância das informações para a gestão de uma Política Nacional de Segurança Pública. O financiamento dessas pesquisas é muito importante. A SENASP as delineou e desenhou para uma Política Nacional de Segurança Pública, buscando a contribuição de especialistas que trabalham na área. Mas precisa mudar a visão policial muito fechada com relação às estratégias policiais. A SENASP vê como fundamental a informação para melhorar a situação da Segurança Pública e dos próprios policiais. Todavia, os recursos do Fundo Nacional de Segurança têm toda uma gestão política. Por exemplo, um dos critérios que está se adotando, é o de que o estado para receber recurso tinha que implementar o SUSP, então com isso ele atendia uma série de quesitos. Antigamente o que era? O estado mandava um projeto, e este projeto era “eu preciso de tantas viaturas, eu preciso de vários micros, eu preciso

ficcional, porque ela está se referindo as infrações registradas e não as infrações ocorridas. E de incidência para incidência ficam aí variáveis importantes que podem descaracterizar completamente, tirar todo o valor daquele dado estatístico que deixa claro que o importante é a criminalização. Um delegado de polícia de Jacarepaguá, lavrava de dois a três flagrantes de tráfico de drogas por dia. Depois ele foi para a Barra, e descobriu que lá não tem traficante. Ele se deu conta de que o menino pobre com alguma maconha no bolso é chamado de traficante. Um garoto de classe média, com a mesma maconha no bolso é um desviante. Esse vai ir a médico, o outro vai para a cadeia. Mas é diferente, quando você vê isso no sistema penal. Por isso, a estatística criminal tem de ser melhorada. Quem olha a estatística criminal e acha que foi aquilo que aconteceu, sem desvendar, sem a compreensão desses processos que a seletividade, ou desses vícios que a seletividade imprimem nas estatísticas, está lendo errado. Se tivesse uma estatística disciplinada, abrangente, bem recortada, com alguns cruzamentos básicos, seria ótimo para todo mundo.	Cláudio Beato Varia muito de estado para estado. Minas e São Paulo têm boas estatísticas, embora ainda sejam bastante incompletas. No geral, é muito ruim. Os surveys são apenas complementares. As resistências ao uso das estatísticas criminais são de parte de quem é absolutamente ignorante sobre o assunto, tais como gerentes policiais e políticos responsáveis na área, incluindo-se também um monte de acadêmicos e pesquisadores anti quantitativistas e irracionais. Faltam leis, treinamento e conseqüências em termos de repasse de orçamento, tal como ocorre nas áreas citadas.	dos interesses políticos. Dentro da própria unidade policial, nem sempre militar, há interesse em dizer que as coisas não andam tão mal assim. A descrença nas estatísticas oficiais, por todas estas razões, e também porque é evidente para estas pessoas que vivem nas grandes cidades brasileiras, os dados que são apresentados não são dados que correspondam à experiência real. Parte da pesquisa deve estar também dentro do Plano Nacional de Segurança tem que fazer previsão para isso. Mas, as pesquisas que nós temos, também nos dão muitas pistas, dados, possibilidade de interpretações sobre a criminalidade. Acho que não é demais, mas acho que o que está faltando mesmo é vontade e decisão política de implementar políticas de Segurança Pública efetivas, seja por desinteresse, desinteresse e interesse, por apatia, por incompetência. Em qualquer dimensão de uma política de Segurança Pública, deve haver pesquisas, atualizadas, permanentemente desenvolvidas, subsidiando, acompanhando as transformações, os aumentos, os decréscimos do fenômeno investigado.	desenvolver esta área", e assim, o dinheiro desde que tivesse um projeto, o dinheiro ia e nem sempre era aplicado sem controle. Agora o critério está sendo obrigar o estado a mandar o projeto bem desenhado; eles estão recebendo inclusive apoio na confecção dos projetos. O estado tem de implementar esta questão das informações para receber recursos, esse é um dos critérios. É lógico que não se pode fazer isso sem um certo controle, senão os estados mandam qualquer coisa. Os estudos e pesquisas são fundamentais, mas quem são as pessoas que fazem os estudos e as pesquisas? As academias e as instituições como as Universidades. A Política Nacional de Segurança Pública é uma questão de Estado, a violência é uma questão de Estado, e não uma questão de governo como ela vem sendo tratada, pois só podemos controlar se tivermos um sistema de informações.

Considerações Finais

Ao buscar reconstituir o itinerário que nos levou à presente dissertação, somos levados a reconhecer uma nítida inflexão nos rumos da pesquisa. Se esta nasce como projeto voltado à criação de um Banco de Dados Nacional de Estatísticas Criminais, antigo e permanente anseio de pessoas e instituições que desenvolvem trabalhos na área de Segurança Pública, pouco a pouco, três indagações serviram para redefinir o rumo e o recorte da pesquisa.

A primeira relacionava-se à expansão da criminalidade violenta no país e à característica de "problema insolúvel" que, também de forma crescente, passava a ser atribuída ao fenômeno: por que, apesar de figurar entre as preocupações primeiras da sociedade brasileira, ser objeto privilegiado de debate tanto no campo intelectual, quanto no político, e pontuar a plataforma de sucessivos candidatos aos três níveis de executivo, ao longo das últimas décadas, a criminalidade violenta longe de arrefecer, apresenta, ao contrário, índices crescentes, disseminando, cada vez mais, entre os cidadãos, a percepção do medo e o sentido de descrença nas instituições responsáveis pela manutenção da lei e da ordem?

Intimamente articulada a essa questão, estava uma outra. Motivada inicialmente pelo entusiasmo que a proposta de um sistema integrado de Segurança Pública lançada em 1999 despertava e, pouco depois, reformulada em função das dificuldades que a referida proposta encontrava para ser implementada no país, a questão que se colocava em pauta era por que não se logra alcançar, no Brasil, um sistema integrado de Segurança Pública, a exemplo do que ocorre na área da saúde? Ou, em outras palavras, por que mesmo reconhecendo a gravidade e a

extensão de um problema que cada vez mais adquire contornos globais, não se consegue implementar uma política integrada em nível nacional, com padrões de atuação e níveis mínimos de coordenação?

A terceira e última questão se relacionava à ausência de um sistema padronizado e fidedigno de estatísticas criminais. Por carecer de sistematização adequada, as importantes informações oriundas de boletins de ocorrência policial, base das estatísticas criminais, tem se perdido enquanto fonte de planejamento do Estado. O que nos remete à questão de por que este instrumento de planejamento continua relegado ao papel de obrigação legal (base do inquérito policial) e não cumpre seu papel enquanto instrumento de planejamento, ensejando investimentos neste sentido?

Tais questões formaram o fio condutor deste trabalho de dissertação, desdobrado em três partes: a primeira deteve-se nos fatores propiciatórios do crescimento da criminalidade violenta urbana; a segunda tratou da incapacidade do Estado em lidar com o fenômeno, incapacidade essa que se reflete na ausência de um sistema integrado de Segurança Pública, tanto quanto de um sistema integrado de estatísticas criminais; por último, na terceira parte, após serem apresentadas as primeiras críticas feitas aos boletins de ocorrência policial, matéria-prima por excelência, das estatísticas criminais, discutiu-se a relevância e as condições de implantação de um Banco de Dados Nacional de Estatísticas Criminais, que viabilizaria a construção de um Sistema de Nacional de Indicadores sobre Crime e Violência.

Sem pretender esgotar esses temas, acreditamos que o esforço de síntese aqui desenvolvido, a partir não apenas da bibliografia estudada, mas também e principalmente das entrevistas em profundidade realizadas com especialistas do

tema criminalidade violenta, possa servir de subsídio a novas pesquisas e iniciativas na área da Segurança Pública.

Nesse sentido, retomamos, agora, as principais conclusões de cada um dos capítulos. No que diz respeito à criminalidade violenta no país, destaca-se não haver uma causalidade única, mas uma constelação de fatores e circunstâncias que atuam como favorecedores de sua expansão, entre os quais caberia mencionar:

1. Mudança do padrão de criminalidade no mundo todo, inclusive no Brasil, em especial da criminalidade violenta, pela constituição de modalidades de crimes transnacionais, com perda significativa do controle social pelo Estado;

2. Expansão do crime organizado em torno do tráfico de drogas ilícitas e do contrabando de armas, estimulando e colonizando outras modalidades de crimes e provocando um acirramento dos conflitos armados;

3. Política de criminalização das drogas;

4. Alargamento das redes de corrupção e extorsão, interpenetrando-se nas esferas de atividade legal e ilegal, com maior participação de agentes públicos e acentuado crescimento da impunidade;

5. Agravamento das condições socioeconômicas (baixo crescimento econômico, precarização no mercado de trabalho, elevados índices de desemprego, urbanização acelerada e desordenada, expressivos padrões de desigualdade social), sem contrapartida de políticas públicas nas áreas da saúde, educação, moradia, trabalho e inclusão social;

6. Ausência ou inadequação da presença do Estado, sobretudo nas áreas mais pobres, por meio de suas instituições sociais, de segurança e de justiça, possibilitando a expansão do poder do tráfico e vulnerabilizando ainda mais estas comunidades;

7. Propagação de uma ideologia de consumo e descompasso entre as aspirações daí decorrentes e as condições de acesso ao mercado de bens e serviços; percepção maior da pobreza relativa e das distâncias sociais;

8. Crise de valores na dimensão cultural-simbólica, desmoronamento de valores coletivistas e exacerbação de um *ethos* individualista, cujos impactos se fazem sentir principalmente entre os jovens;

Se múltiplos são, portanto, os fatores propiciatórios da expansão da criminalidade violenta no Brasil, há consenso entre os pesquisadores estudados de que este é um fenômeno de caráter predominantemente urbano e metropolitano, que tem nos jovens de sexo masculino, sobretudo pobres e pretos, seus agentes e vítimas principais.

Um segundo consenso é o de que a extensão, gravidade e letalidade da violência urbana acentuaram-se dramaticamente com a presença do crime organizado, em especial do que se associa ao tráfico de drogas e ao contrabando de armas, no país. Temas que suscitam a abertura de amplos debates públicos sobre a descriminalização das drogas e da viabilidade de legalização das mesmas, por meio de campanhas nacionais e com abertura de acordos e parcerias internacionais sobre tais procedimentos.

Um terceiro consenso é o de que, face à escalada da criminalidade violenta, observada nas últimas décadas, o Estado brasileiro se mostra incapaz de viabilizar uma política integrada, efetiva e de longo prazo, capaz de solucionar o problema ou pelo menos atenuar seus efeitos, configurando-se, na verdade, uma crise de autoridade das instituições responsáveis pelo controle social e pela administração da justiça.

Mesmo reconhecendo que as novas modalidades de crime organizado, de caráter transnacional, constituem um desafio a todos os Estados Nacionais, especialmente para aqueles situados na periferia do capitalismo, apontam os estudiosos para o fato de que certos aspectos no caso brasileiro concorrem para vulnerabilizar os mecanismos de controle social e corroer a legitimidade da autoridade estatal. Entre estes haveria que ressaltar:

1. Impunidade e corrupção;

2. Atrofia do sistema legal e administrativo da Justiça e da Segurança, que manteve em seu bojo mecanismos herdados de um passado autoritário e cuja inércia se reflete, acima de tudo, nas baixas taxas de esclarecimento dos crimes;

3. Desenho do modelo federativo vigente no país, que garante autonomia aos entes federados, mas não prevê o exercício desta de forma articulada, nem tampouco faculta meios de coordenação pela União, acentuando-se, com isso, a falta de articulação, federativa e limitando-se as possibilidades de coordenação e integração das políticas de Segurança Pública;

4. Primado de interesses corporativos e político-partidários na escolha dos responsáveis pelo formato e execução das políticas de segurança;

5. Insulamento e fragmentação das políticas de segurança;

6. Ausência de um sistema integrado de Segurança Pública, perpetuando-se, com isso, estratégias reativas, pontuais e isoladas, bem como critérios diferenciados para o tratamento da criminalidade violenta nos três níveis do executivo – federal, estadual e municipal;

7. Concepção estreita e reducionista de Segurança Pública a uma questão de política repressiva, a um problema de ordem técnica, passível de ser resolvido por um único governo, em curto espaço de tempo.

Tal concepção tem de ser revista de modo a que a segurança passe a ser entendida em sua multidimensionalidade e como "questão de Estado" e não de governo. Tal concepção de segurança tem claras implicações políticas: avanços no combate à violência não dependem única e exclusivamente da área de segurança e justiça, mas também de outras esferas da administração pública a que a violência está direta ou indiretamente associada.

Da mesma forma, é preciso rever a concepção de segurança como da responsabilidade exclusiva do poder constituído. Se o objetivo é o de reduzir os efeitos da criminalidade, há que unir esforços, incentivar a participação da sociedade civil no planejamento da política de Segurança Pública e buscar a sinergia necessária ao reordenamento do Estado como árbitro dos conflitos sociais. Não se trata, pois, de opor Estado e sociedade, mas de aproximar um do outro e consolidar um padrão democrático da interação entre eles.

A esse propósito, assinala Muniz que "o provimento democrático de Segurança Pública ultrapassa a esfera de ação policial. Todos os problemas de polícia são necessariamente questões de Segurança Pública, mas nem todas as questões de Segurança Pública serão de competência policial, seja aqui ou noutro país. Para reduzir crime, reduzir violência, isso significa que devemos ter outros atores fundamentais que compõem o tripé de produção da ordem pública num nível democrático. Quem são os atores que compõem a Segurança Pública? Cidadãos em primeiro lugar, em segundo lugar, agências públicas e civis, prestadoras de serviços essenciais à população e em terceiro lugar as polícias.".

Salta aos olhos a importância de Estado e sociedade civil estabelecerem de forma consensual e solidária uma política de Segurança Pública eficaz e permanente.

Por fim, é preciso reconhecer que políticas públicas, de qualquer natureza, partem, para serem bem sucedidas, de diagnósticos claros e precisos e necessitam de instrumentos contínuos de avaliação e monitoramento. Informações padronizadas, fidedignas e regulares são, nesse sentido, um instrumento imprescindível. Mas ainda que se observem melhorias na produção e disseminação das estatísticas criminais ao longo dos últimos anos, o padrão de qualidade desejável está ainda muito longe de ser alcançado.

Como assinala Adorno "é impossível planejar políticas de médio e longo prazo para a área de segurança, sem ter estatísticas minimamente confiáveis".

Assim sendo, é tarefa fundamental investir no aprimoramento das estatísticas criminais, de modo a viabilizar a construção de um banco de dados e de um sistema de indicadores que balize o planejamento da Segurança Pública no país.

BIBLIOGRAFIA

Livros

ARENDT, Hannah. Sobre a Violência. Tradução André Duarte. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 1994, 114 p.

BARATTA, Alessandro. Criminologia Crítica e Crítica do Direito Penal: Introdução à Sociologia do Direito Penal. Tradução Juarez Cirino dos Santos. 2 ed. Rio de Janeiro: Freitas Bastos: Instituto Carioca de Criminologia, 1999, 254 p.

BARBERGER, Cécile. Delitos e Delinqüência. *In*: BESSON, Jean-Louis (Org.). A Ilusão das Estatísticas. São Paulo: UNESP, 1995, p. 77-94.

BARCELLOS, Caco. ROTA 66: A História da Polícia que Mata. Rio de Janeiro: Record, 2003, 350 p.

BARCELLOS, Caco. Abusado: O Dono do Morro Dona Marta. 6 ed. Rio de Janeiro: Record, 2003, 559 p.

BATISTA, Vera Malaguti. O Medo na Cidade do Rio de Janeiro: Dois Tempos de Uma História. Rio de Janeiro: Revan, 2003, 270 p.

BATISTA, Vera Malaguti. Difíceis Ganhos Fáceis: Drogas e Juventude Pobre no Rio de Janeiro. Rio de Janeiro: Revan, 2003, p. 81-131.

BESSON, Jean-Louis. As estatísticas verdadeiras ou falsas? *In*: BESSON, Jean-Louis (Org.) A Ilusão das Estatísticas. São Paulo: UNESP, 1995, p. 25-76.

BICUDO, Hélio. Direitos Humanos e sua Proteção. São Paulo: FTD, 1997, 192 p.

BOURDIEU, Pierre. O Poder Simbólico. Tradução Fernando Tomaz. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1989, 311 p.

BOURDIEU, Pierre. Sociologia. Coleção Cientistas Sociais. *In* ORTIZ, Renato. (Org.) Tradução Paula Montero e Alícia Auzmendi. São Paulo: Ática, 1983, p. 38-81.

BRECEÑO-LEON. Roberto; CARNEIRO, Leandro P.; CRUZ, José M. O apoio dos cidadãos à ação extrajudicial da polícia no Brasil, em *El* Salvador e na Venezuela. *In:* PANDOLFI, Dulce C. *et al*. Cidadania, Justiça e Violência. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 117-127.

BRETAS, Marcos Luiz; PONCIONI, Paula. A cultura policial e o policial civil carioca. *In* PANDOLFI, Dulce C. *et al*. Cidadania, Justiça e Violência. Rio de Janeiro: FGV, 1999, p. 149-163.

CANO, Ignácio; SANTOS, Nilton. Violência Letal, Renda e Desigualdade no Brasil. Rio de Janeiro: 7 Letras, 2001, 94 p.

CARVALHO, José Murilo de. Os Bestializados. São Paulo: Companhia das Letras, 1991, 160 p.

CASTELLS, Manuel. A Era da Informação: Economia, Sociedade e Cultura - Fim do Milênio. Tradução Klauss Brandini Gerhart e Roneide Venancio Majer. São Paulo: Paz e Terra, v. 3, p. 203-249, 1999.

CHEVIGNY, Paul. Definindo o papel da polícia na América Latina. *In* MÉNDEZ, Juan E.; O'DONELL, Guillermo; PINHEIRO, Paulo Sérgio (Org.). Democracia, Violência e Injustiça. O Não-Estado de Direito na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 65-88.

CROSBY, Alfred W. A Mensuração da Realidade: A Quantificação e a Sociedade Ocidental 1250-1600. São Paulo: UNESP, 1999, 229 p.

DADOUN. Roger. A Violência: Ensaio Acerca do "*homo violens*". Tradução Pilar Ferreira de Carvalho e Carmen de Carvalho Ferreira. Rio de Janeiro: Difel, 1998, 111 p.

DESROSIÈRES, Alain. Entre a Ciência Universal e as Tradições Nacionais. *In*: BESSON, Jean-Louis. A Ilusão das Estatísticas. São Paulo: UNESP, 1995, p.167-183.

DIMENSTEIN, Gilberto. Democracia em Pedaços: Direitos Humanos no Brasil. São Paulo: Companhia das Letras, 1996, 262 p.

DUARTE, André. LOPREATO, Christina. MAGALHÃES, Marion Brepohl (Org.).A Banalização da Violência: A Atualidade do Pensamento de Hannah Arendt. Rio de Janeiro: Relume Dumará, 2004, 351 p.

DURKHEIM, Emile. Durkheim: As Regras do Método Sociológico. Tradução Carlos Alberto Ribeiro de Moura *et al.* Coleção Os Pensadores. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1983, p. 120-124.

ECO, Humberto. Como se Faz uma Tese. Tradução Gilson César Cardoso de Souza. 2 ed. São Paulo: Perspectiva, 1985, 184 p.

ELIAS, Norberto. O Processo Civilizador: Formação do Estado e Civilização. V. 2. Tradução da versão inglesa Ruy Jungmann. Revisão, apresentação e notas Renato Janine Ribeiro. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 1993, 307 p.

ESCOHOTADO, Antonio. *Historia General de las Drogas*. Madri: Espasa Calpe. 2. ed., 1999, p. 9-29.

ESCOHOTADO, Antonio. *Historia Elemental de las Drogas*. Barcelona: Anagrama, 1996, p. 88-117.

FAUSTO, Boris. Crime e Cotidiano: A Criminalidade em São Paulo (1880-1924). 2. ed. São Paulo: USP, 2001, 326 p.

FOUCAULT, Michel. Vigiar e Punir: Nascimento da Prisão. Tradução Lígia M. Pondé Vassallo. 5. ed. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 1987, 277 p.

FOUCAULT, Michel. Microfísica do Poder. Tradução Roberto Machado. 7. ed. Rio de Janeiro: Graal, 1989, 295 p.

FRAGA, Paulo César Pontes. LULIANELLI, Jorge Atílio Silva.(Org.). Jovens em Tempo Real. Rio de Janeiro: DP&A, 2003, p. 7-75.

FÜHRER, Maximilanus Cláudio Américo. FÜHRER, Maximiliano Roberto Ernesto. Resumo de Processo Penal. Coleção Resumos. 19. ed. São Paulo: Malheiros, 2004, p. 19-21.

GIDDENS, Anthony. O Estado-Nação e a Violência: Segundo Volume de uma Crítica Contemporânea ao Materialismo Histórico. Tradução Beatriz Guimarães. São Paulo: USP, 2001, p. 61-86.

GOLDENBERG, Mirian. A Arte de Pesquisar: Como Fazer Pesquisa Qualitativa em Ciências Sociais. Rio de Janeiro: Record, 1997, 107 p.

HAESBAERT, Rogério. Desterritorialização entre as redes e os aglomerados de exclusão. *In*: CASTRO, Iná E. GOMES, Paulo C. da Costa. CORRÊA, Roberto Lobato. (Org.). Geografia: Conceitos e Temas. 5. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2003, p. 165-205.

HERKENHOFF, João Baptista. CRIME: Tratamento sem Prisão. Relato da Experiência de uma Justiça Criminal Alternativa. 2. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 1995, 179 p.

HIRIGOYEN, Marie-France. Assédio Moral: A Violência Perversa no Cotidiano. Tradução Maria Helena Kühner. 2. ed. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 2001, 223 p.

JORGE, Fernando. Pena de Morte sim ou não? Os Crimes Hediondos e a Pena Capital. São Paulo: Mercuryo, 1993, 174 p.

LEMGRUBER, Julita. MUSUMECI, Leonarda. CANO, Ignácio. Quem Vigia os Vigias? Um Estudo sobre Controle Externo da Polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003, 317 p.

MACEDO, Carmen Cinira. A Reprodução da Desigualdade: o Projeto da Vida Familiar de um Grupo Operário. 2. ed. São Paulo: Vértice, 1985, 150 p.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Sociabilidade Violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. In RIBEIRO, L.C. de Queiroz (Org.): Metrópoles: Entre a Coesão e a Fragmentação, a Cooperação e o Conflito. São Paulo/Rio de Janeiro: Perseu Abramo/FASE, 2004.

MACKENZIE, W.J.M. Poder, Violência, Decisão. Tradução Penteado dos Reis. Rio de Janeiro: Artenova: Universidade de Brasília, 1978, p. 173-181.

MÉNDEZ, Juan E. O'DONNELL, Guillermo. PINHEIRO, Paulo Sérgio. (Org.) Democracia, Violência e Injustiça: O Não-Estado de Direito na América Latina. Tradução Ana Luiza Pinheiro e Otacílio Nunes. São Paulo: Paz e Terra, 2000, 389 p.

MICHAUD, Yves. A Violência. Tradução L. Garcia. São Paulo: Ática, 1989, 116 p.

MISSE, Michel. As Ligações Perigosas: Mercado informal ilegal, narcotráfico e violência no Rio. *In* MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio.(Org.). Qualificação e Informalidade. Contemporaneidade e Educação, Rio de Janeiro, n. 1, 1997, p. 93-134.

O ESTADO DE PAZ E A EVOLUÇÃO DA VIOLÊNCIA: A situação da América Latina/Centro Internacional de Investigação e Informação para a Paz; Universidade para a Paz das Nações Unidas. Tradução Maria Dolores Prades. Campinas: Unicamp, 2002, 230 p.

ODALIA, Nilo. O Que é Violência. 6. ed. Coleção Primeiros Passos. São Paulo: Brasiliense, 1991, 94 p.

OLIVEIRA, Frederico Abrahão de. Vítimas e Criminosos. 2. ed. Porto Alegre: Sagra - Luzzatto, 1996, 132 p.

OLIVEIRA, Maria Coleta. (Org.). Demografia da Exclusão Social: Temas e Abordagens. Campinas: Unicamp/NEPO, 2001, 190 p.

PAIXÃO, Antônio Luiz. Problemas Sociais, Políticas Públicas: O Caso do Tóxico. *In*: ZALUAR, Alba. Drogas e Cidadania: Repressão ou Redução de Riscos. São Paulo: Brasiliense, 1. ed., 1994, p. 129-145.

PANDOLFI, Dulce Chaves; CARVALHO, José Murilo de; CARNEIRO, Leandro Piquet; GRYNSZPAN, Mário. (Org.) Cidadania, Justiça e Violência. Rio de Janeiro: FGV, 1999, 248 p.

PERALVA, Angelina. Violência e Democracia: o Paradoxo Brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000, 217 p.

PINHEIRO, Paulo S. O Estado de Direito e os Não-Privilegiados na América Latina. *In*: MÉNDEZ, Juan E.; O'DONNELL, Guilhermo; PINHEIRO, Paulo S. (Org.). O Estado de Direito e os Não-Privilegiados na América Latina. São Paulo: Paz e Terra, 2000, p. 11-29.

PIRES, Cecília. A Violência no Brasil. 8. ed. São Paulo: Moderna, 1985, 71 p.

RIBEIRO, Carlos. Antônio Costa. Cor e Criminalidade: Estudo e Análise da Justiça no Rio de Janeiro (1900-1930). Rio de Janeiro: UFRJ, 1995, 167 p.

SANTOS, José Vicente dos; GUGLIANO, Alfredo Alejandro (Org.). A Sociologia para o Século XXI. Pelotas/Porto Alegre: Educat, 1999, 156 p.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. (Org.). Violência em Tempo de Globalização. São Paulo: Hucitec, 1999, p. 11-39.

SCHWARTZMAN, Simon. As Causas da Pobreza. Rio de Janeiro: FGV, 2004, 207 p.

SILVA, José Fernando Siqueira da. Justiceiros e Violência Urbana. São Paulo: Cortez, 2004, 183 p.

SOARES, Luiz Eduardo. Meu Casaco de General: 500 dias no Front da Segurança Pública do Rio de Janeiro. São Paulo: Companhia das Letras, 2000, 475 p.

SOARES, Luiz Eduardo e colaboradores. Violência e Política no Rio de Janeiro: Relume Dumará: ISER, 1996, 309 p.

SOREL, Georges. Reflexões sobre a Violência. Tradução Orlando dos Reis. Petrópolis/Rio de Janeiro: Vozes, 1993, p.153-184.

SOUZA, Marcelo Lopes de. O Tráfico de drogas e a questão urbana no Brasil: a dinâmica sócio-espacial nas cidades brasileiras. *In*: CASTRO, Iná Elias de. *et al*

(Org.). Brasil: Questões Atuais da Reorganização do Território. Rio de Janeiro: Bertrand Brasil, 1996, p. 412-464.

SZNICK, Valdir. Tortura. São Paulo: Universitária de Direito. 1998, 293 p.

THÉVENOT, Laurent. Cifras que falam: medida estatística e juízo comum. *In*: BESSON, Jean-Louis. A Ilusão das Estatísticas. São Paulo: UNESP, 1995, p. 149-162.

VELHO, Gilberto. Violência, reciprocidade e desigualdade: uma perspectiva antropológica. *In*: VELHO, Gilberto; ALVITO, Marcos (Org.). Cidadania e Violência. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 2000, p. 7-25.

VELHO, Gilberto. A dimensão cultural e política do mundo das drogas. *In*: ZALUAR, Alba (Org.). Drogas e Cidadania: Repressão ou Redução de Riscos. São Paulo: Brasiliense, 1. ed., 1994, p. 23-29.

VELLOSO, Paulo dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto Cavalcanti de.(Coord.); MAGALHÃES, Antônio Carlos *et a*l. *In*: VELLOSO, João P. dos Reis; ALBUQUERQUE, Roberto. C. de (*et al*). Pobreza, Cidadania e Segurança. Rio de Janeiro: José Olympio, 2000, p. 8-14.

VENTURA, Zuenir. A Cidade Partida. Rio de Janeiro: Companhia das Letras, 1994.

ZALUAR, Alba. Integração Perversa: Pobreza e Tráfico de Drogas. Rio de Janeiro: FGV, 2004, 440 p.

ZALUAR, Alba. Da Revolta ao Crime S. A. Coleção Polêmica. São Paulo: Moderna, 3. ed., 2002, 128 p.

ZALUAR, Alba. A máquina e a Revolta: as Organizações Populares e o Significado da Pobreza. São Paulo: Brasiliense, 2000, 265 p.

ZALUAR, Alba. A globalização do crime e os limites da explicação local. *In* VELHO, Gilberto; ALVITO, Marcos. Cidadania e Violência. 2. ed. Rio de Janeiro: UFRJ/FGV, 2000, p. 49-69.

ZALUAR, Alba. Para não dizer que não falei de samba: enigmas da violência no Brasil. *In* L.M. Schwarcz. História da Vida Privada no Brasil – Contrastes da Intimidade Contemporânea. v. 4, São Paulo: Companhia das Letras, 1998, p. 243-318.

ZALUAR, Alba. A criminalização das drogas e o reencantamento do mal. *In*: ZALUAR, Alba (Org.). Drogas e Cidadania: Repressão ou Redução de Riscos. São Paulo: Brasiliense, 1. ed., 1994, p. 97-127.

ZIEGLER, Jean. Os Senhores do Crime: as Novas Máfias contra a Democracia.Tradução Clóvis Marques. Rio de Janeiro: Record, 2003, 332 p.

WACQUANT, Loïc. Os Condenados da Cidade: Estudo sobre Marginalidade Avançada. Tradução José Roberto Martins Filho *et al*. Rio de Janeiro: Revan/FASE, 2001, 197 p.

WACQUANT, Loïc. As Prisões da Miséria. Tradução André Telles. Rio de Janeiro: Jorge Zahar, 2001, 174 p.

WAGNER, Carlos. País-bandido: Crime Tipo Exportação. Porto Alegre: RBS Publicações, 2003, 76 p.

Teses e dissertações

GUIZZARDI FILHO, Osvaldo. A Produção de Estatísticas com Base em Registros Administrativos: Controle e Informação. Programa de Pós-Graduação. Escola de Comunicações e Artes/ ECA-USP. Universidade de São Paulo, 2004, 105 p. (Dissertação de Mestrado em Ciências da Comunicação).

MISSE, Michel. Malandros, Marginais e Vagabundos. Acumulação social da violência no Rio de Janeiro. UFRJ. Rio de Janeiro, 1999, 416 p. (Tese de Doutorado).

SOUTO DE OLIVEIRA, Jane. Juventude pobre: o desafio da integração. Rio de Janeiro: UFRJ/Instituto de Medicina Social, 1999, 239 p. (Tese de Doutorado).

Relatórios

CARDIA. Nancy.(Coord.). Desenvolvimento de Metodologia para a Medição dos Custos da Violência. Projeto Cidadania e Direitos Humanos - Bra96/013. São Paulo: USP-NEV: Ministério da Justiça - Secretaria Nacional de Direitos Humanos, 1998.

FORUM METROPOLITANO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Relatório de Atividades, Resultados e Propostas - 8 de 27/02/2003 a 28/05/2003. São Paulo: Secretaria de Segurança Pública, 2003.

NEWMAN, Graeme (editor). Sexto Relatório Global sobre Crime e Justiça. New York: Oxford University Press, 1999.

RELATÓRIO AZUL: Garantias e Violações dos Direitos Humanos no RS. Porto Alegre: Comissão de Direitos Humanos da Assembléia Legislativa/RS, 2000-2001, 648 p.

RELATÓRIO DE PESQUISA n. 8. Pesquisa sobre o Uso Social, Percepção da Violência e Vitimização nos bairros de Copacabana e Leme. Escola Nacional de Ciências Estatísticas-Rio de Janeiro: IBGE, 2001, 81 p.

Dicionários

AURÉLIO: Novo Dicionário Aurélio Século XXI. CD-ROM, versão 3.0. São Paulo: Nova Fronteira, 2003.

HOUAISS: Dicionário Eletrônico Houaiss da Língua Portuguesa. CD-ROM, versão 1.05. Setembro de 2004. Rio de Janeiro: Objetiva, 2004.

MICHAELIS. Dicionário da Língua Portuguesa, São Paulo: Melhoramentos, 2002.

Manuais

ARQUIVOS DAS POLÍCIAS POLÍTICAS. Reflexos de Nossa História Contemporânea. 2. ed. Rio de Janeiro: Arquivo Público do Estado do Rio de Janeiro: FAPERJ, 1996.

ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE NORMAS TÉCNICAS. Normas ABNT sobre Informação e Documentação – Referências – Elaboração. NBR 14724 e NBR 6023. Rio de Janeiro. ago 2002.

INDICE REMISSIVO DAS CATEGORIAS CLASSIFICATÓRIAS. Brasília, Distrito Federal: SENASP/MJ, 2003.

MANUAL DE PREENCHIMENTO. Formulário de Coleta Mensal de Ocorrências Criminais e Atividades de Polícia Módulo Polícia Civil. 2. ed. Brasília: SENASP/MJ, 2004, 70 p.

MUSEU DA POLÍCIA CIVIL DO ESTADO DO RIO DE JANEIRO. Livro de Registro de Ocorrências. 31/10/45 a 13/07/48. Consulta realizada *in loco* em 17 ago 2004.

QUADRO COMPARATIVO DOS BOLETINS DE OCORRÊNCIA. Arquivo em Excel. Brasília: SENASP/MJ, 2004.

Revistas e periódicos.

ADORNO, Sérgio. Discriminação Racial e Justiça Criminal em São Paulo. Novos Estudos CEBRAP. São Paulo, n. 43, 1995, p. 45-63.

ADORNO, Sérgio. A criminalidade violenta no Brasil: um recorte temático. BIB – Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, n. 35, 1993, p. 1-24.

ARAUJO JÚNIOR, Ari Francesco. FAJNZYLBER, Pablo. O que Causa a Criminalidade Violenta no Brasil? Análise a Partir do Modelo Econômico do Crime: 1981 a 1996. Belo Horizonte: CEDEPLAR/FACE/UFMG, 2001.

BATISTA Nilo. Todo o Crime é Político. Revista Caros Amigos. São Paulo, n. 77, ago 2003, p. 28-33.

BEATO Cláudio. Políticas Públicas de Segurança: Eqüidade, Eficiência e *Accountability*. Belo Horizonte: Departamento de Sociologia e Antropologia: UFMG, 2003.

BEATO Cláudio. Determinantes da Criminalidade em Minas Gerais. Revista Brasileira de Ciências Sociais. v. 13. n. 37, jun.1998.

CEZAR, Paulo B. CAVALLIERI, Fernando. Como Andam as Taxas de Homicídios no Rio de Janeiro e em Outros Lugares. Instituto Pereira Passos. Coleção Estudos da Cidadania, set. 2002.

FEIJÓ, Carmem Aparecida. Estatísticas Oficiais: Credibilidade, Reputação e Coordenação. Revista Economia Aplicada. São Paulo: USP, v. 6, n. 4, out-dez. 2002.

FILHO, José Vicente da Silva; NETTO, José Peres. Nova Geografia da Criminalidade na Cidade de São Paulo: Estabelecendo um Novo Critério. São Paulo: Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial; FAAP, 2003.

HOLANDA SERÁ O PRIMEIRO PAÍS A VENDER MACONHA NA FARMÁCIA. Jornal O Globo - Reuters, 01 set. 2003.

KAHN, Túlio. Medindo a Criminalidade: um Panorama dos Principais Métodos e Projetos Existentes. Seminário IPEA. Rio de Janeiro, jun.2000.

KANT DE LIMA, Roberto. Cultura Jurídica e Práticas Policiais: a Tradição Inquisitorial. *In*: Revista Brasileira de Ciências Sociais, n.1, v. 4. São Paulo: Cortez, 1989.

LEMGRUBER, Julita. MUSUMECI, Leonarda. RAMOS, Silvia. Por que é tão difícil implementar uma política de segurança? Rio de Janeiro: Observatório da Cidadania, 2002, p. 46-54.

LEMGRUBER, Julita. De Roubos, Drogas e Hipocrisia. O Globo, Rio de Janeiro, 17 jan. 2002.

LEMGRUBER, Julita. Violência Policial= US$ 8 milhões. O Globo, Rio de Janeiro, 24 jul 2001.

LIMA, Renato Sérgio de. Conhecimento, Segredo e Opacidade: a Disputa entre Elos Articuladores de Ações Estatais de Pacificação Social. Texto apresentado no Seminário Temático "Conflitualidade social, acesso à justiça e reformas do poder judiciário", do XXVIII Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu - MG, realizado de 26 a 30 out. 2004.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Política Social: o Dilema da Democratização Brasileira. Texto apresentado no Seminário “Cidade, democracia e justiça social”, Rio de Janeiro: FASE/Fundação Rosa Luxemburgo, nov. 2003, p. 27-28.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Criminalidade Violenta: uma Nova Perspectiva de Análise. Revista Sociologia e Política, n. 13, nov. 1999, p. 115-124.

MASSUDA, Letícia; MELO, Mônica de. Balanço sobre os Esforços e Atividades Dirigidas a Erradicar a Violência contra as Mulheres na América Latina e Caribe. CLADEM/UNIFEM, 2003.

MENDONÇA, Eduardo L. de. & OLIVEIRA, Jane Souto de. Pobreza e Desigualdade: Repensando Pressupostos. *In* Observatório da cidadania relatório. n. 5, 2000.

MISSE, Michel. Violência: o Que Foi que Aconteceu? Rio de Janeiro: IFCS/UFRJ, 2004.

MUNIZ, Jacqueline. Registro de Ocorrência da PCERJ como fonte de informações criminais. Rio de Janeiro: CESEC/UCAM, 30 jun. 2000.

OLIVEIRA, Adriano. Crime Organizado é Possível Definir? Revista Espaço Acadêmico, n. 34, mar. 2004.

PAIXÃO, Antônio Luiz; BEATO, Cláudio. Crimes, Vítimas e Policiais. Revista de Sociologia da USP, v. 9, n. 1, maio 1997.

PARTICIPAÇÃO POLÍTICO-SOCIAL 1998. Justiça e Vitimização. Rio de Janeiro; IBGE, 1990, 72 p.

PEIXOTO, Betânia Totino; LIMA, Renato Sérgio de; DURANTE, Marcelo Ottoni. Metodologias e Criminalidade Violenta no Brasil. *In* São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação SEADE. v. 18, n. 1, jan-mar, 2004, p. 13-30.

PEREIRA, Merval. Os Custos da Violência I e II. O Globo, Rio de Janeiro, 22 e 23 jan.2005.

PORCARO, Rosa Maria. Sistema de Informação Estatística e a Sociedade da Informação. Rio de Janeiro: IBGE. Texto para Discussão/DPE, n. 10, 2003.

RAMOS, Silvia; PAIVA; Anabela (Coord.). Mídia e Violência: como os Jornais Retratam a Violência e a Segurança Pública no Brasil. Rio de Janeiro: CESEC/UCAM/FUNDAÇÃO FORD/ANDI, maio 2005.

REVISTA SEMESTRAL DO PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM SOCIOLOGIA DA UFRGS. Dossiê Conflitualidades. Semestral. n. 1. jan-jun. 1999. Porto Alegre: PPGS/UFRGS, 1999. 361 p.

RODRIGUES, Thiago M. S. A infindável Guerra Americana: Brasil, EUA e o Narcotráfico no continente. *In*: São Paulo em Perspectiva, v. 16, n. 2, abril-jun. São Paulo, 2002, 18 p.

SANTOS, José Vicente Tavares dos. Violências e Dilemas do Controle Social nas Sociedades da "Modernidade Tardia". *In* São Paulo em Perspectiva. Revista da Fundação SEADE. 2004, v. 18, n. 1, jan-mar , p.3-12.

SENRA, Nelson de Castro. Informação Estatística: Demanda e Oferta, uma Questão de Ordem. DataGramaZero – Revista de Ciência da Informação. v. 1, n. 3. jun. 2000.

SENRA, Nelson de Castro. A Questão dos Registros Administrativos *Vis-à-Vis* a Geração de Estatísticas. Revista Brasileira de Estudos Populacionais, Campinas, v. 13, n. 2, 1996a, p. 199-205.

SENRA, Nelson de Castro. Governamentalidade, a Invenção Política das Estatísticas. INFORMARE, Rio de Janeiro, v. 2, n. 2, jul-dez.1996b, p. 85-91

SOUTO DE OLIVEIRA, Jane; SYDENSTRICKER, Iara. A Pobreza Urbana em Questão: um Mapeamento da Produção no Período 1989-1996. jan. 1997.

TAURION, C. Data Warehouse. Estado de Arte e Estado de Prática. *Developers'Magazine*, n. 6, fev. 1997, p. 10-11.

VELHO, Gilberto.(Org.) Encarte Especial Violência. Ciência Hoje. 38ª Reunião Anual da SBPC. Curitiba: SBPC, 1986.

ZALUAR, Alba. Qualidade de Dados, Políticas Públicas Eficazes e Democracia. Rio de Janeiro: IMS/UERJ, 2002.

ZALUAR, Alba. Pobreza, Criminalidade e Desigualdade Social. Texto para ANPOCS, São Paulo, out. 2001.

ZALUAR, Alba; LEAL, Maria Cristina. Violência Extra e Intramuros. Revista Brasileira de Ciências Sociais, v. 16, n. 45. São Paulo, fev. 2001.

Entrevistas Gravadas

ADORNO, Sérgio. Entrevista presencial. Caxambu/MG: ANPOCS, 29 out. 2004.

BATISTA, Nilo. Entrevista presencial. Rio de Janeiro: ICC, 19 jan. 2005.

BARROS, Walter. Entrevista presencial. Rio de Janeiro: Coordenação Programa Delegacia Legal, 17 fev. 2005.

CATÃO, Yolanda Salles Duque. Entrevista presencial. Rio de Janeiro: Residência da especialista, 23 nov.2004.

MACHADO DA SILVA, Luiz Antonio. Entrevista presencial. Rio de Janeiro: IUPERJ, 11 mar. 2005.

MISSE, Michel. Entrevista presencial. Rio de Janeiro: UFRJ, 11 nov. 2004.

MUNIZ, Jacqueline de Oliveira. Entrevista presencial. Rio de Janeiro: Universidade Cândido Mendes, 25 nov. 2004.

PORTO, João Batista. Entrevista presencial. Rio de Janeiro: Coordenação Programa Delegacia Legal, 17 fev. 2005.

SOARES, Luiz Eduardo. Entrevista presencial. Rio de Janeiro: UERJ, 12 nov. 2004.

VELHO, Gilberto. Entrevista presencial. Rio de Janeiro: Museu Nacional, 17 nov. 2004.

Entrevista via e-mail

BEATO, Cláudio. Entrevista presencial. Caxambu/MG: ANPOCS, 3 nov. 2004.

SOARES, Gláucio Odillon. Entrevista presencial. Caxambu/MG: ANPOCS, 7 nov. 2004.

Internet

ADORNO, Sérgio. Violência e Civilização. Disponível na Internet em <http://www.criminologia21.com.ar/adorno1.htm> Acesso em 12 out.2004.

AMARAL, Luís Henrique. Desigualdade entre ricos e pobres é a causa maior da criminalidade. Disponível na Internet em: <http//www.cefetsp.br/edu/eso/desigualdadecrime.htm> Acesso em 13 fev. 2005.

ARRUDA, Arthur. Descriminalização das drogas. Olhar virtual UFRJ. Disponível na Internet em: <http://olharvirtual.ufrj.br/painel/2003/16set-olho.htm>. Acesso em 9 out. 2004

AUMENTA A VIOLÊNCIA POLICIAL. Disponível na Internet em: <http://www.pol.org.br/atualidades/materias.cfm> Acesso em: 04 ago. 2004.

BATITUCCI, Eduardo. Violência e Crime. Revista Minas Faz Ciência, n.15. Disponível na Internet em: <http:www.crisp.ufmg.br>. Acesso em: 29 mar.2004.

BATISTA, Nilo. Sistema Acusatório: A conformidade Constitucional das Leis Processuais Penais. Disponível na Internet em: <http://www.estácio.br/graduação/direito/revista/revista1/resenha4.htm> Acesso em: 12 dez. 2004.

BATISTA, Vera Malaguti. O Tribunal de Drogas e o Tigre de Papel. Disponível na Internet em: <http://www.mundojuridico.adv.br/html/artigos/documentos/texto.817.htm> Acesso em 12 dez 2004.

BASE NACIONAL DE ESTATISTICAS CRIMINAIS – ANALISE E PROPOSTAS DE APERFEIÇOAMENTO DO SISTEMA DE COLETA E REGISTRO DE INFORMAÇÕES. Rio de Janeiro: CESEC, 2003. Disponível na Internet em: <http:www.cesec.ucam.edu.br/atividades/concluidas.asp>. Acesso em: 15 ago. 2004.

BERNARDES, Ernesto. A verdadeira economia clandestina: Rotas seguras e esquemas para lavar dinheiro do narcotráfico produzem "milagres" no Brasil. Disponível na Internet em: <http://www.veja.abril/uol.com.br/idade/educação/presquise/drogas/1465.htm> Acesso em 12 out. 2004.

BRASIL. Decreto-lei n. 3.992, de 30 de dezembro de 1941.Dispõe sobre a execução das estatísticas criminais, a que se refere o art. 809 do Código de Processo Penal. Legislação Complementar. Disponível na Internet em: <http:/www.crystalnet.com.br/codigos/c0000411.htm> . Acesso em: 19 ago. 2004.

BURKE, Peter. O "processo civilizar" vencerá o poder das novas armas? Violência Urbana e Civilização. Instituto Fernand Braudel de Economia Mundial – Publicações Braudel Papers, 12. ed., 1995. Disponível na Internet em: <http://www.braudel.org.br/bps/paper.12.a.htm> Acesso em: 13 fev.2005.

CARTILHAS DE DEFESA DOS DIREITOS HUMANOS CONTRA A VIOLÊNCIA POLICIAL. Disponível na Internet em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/novapolicia/cart_violpol.htm>. Acesso em: 02 dez. 2003.

CASADEI, Rodolfo. Pobreza não é somente falta de dinheiro. (entrevista com sociólogo José Scidá). Disponível na Internet em: <http://www.pime.org.br/pimenet/mundoemissao/podresfalta.htm> Acesso em: 02 fev.2005.

CATÃO, Yolanda. Pesquisa de Vitimização. Rio de Janeiro: IFB, 2004. Disponível na Internet em: <http://www.ifb.com.br/documentos/yolanda.ppt> Acesso em: 16 mar. 2004.

CERNICCHIARO, Vicente. Crime sem Fronteiras: Crime Organizado. Disponível na Internet em: <htpp://www.cjf.gov.br/revista/numero2/artigo17.htm> Acesso em: 17 set. 2004.

CHESNAIS, Jean-Claude. Violência e Criminalidade. Conselhos Comunitários de Segurança. São Paulo, 2003. Disponível na Internet em: <http://www.dhnet.org.br/oficinas/goias/importancia_conselho_comunitario> Acesso em: 15 jan. 2004.

COMISSÃO DE PREVENÇÃO AO CRIME E DE JUSTIÇA CRIMINAL. Disponível na Internet em: <http://www.onu.org/UNAIDS>Acesso em: 03 fev. 2004.

DANTAS, George Felipe de Lima. A Gestão Científica da Segurança Pública: "Estatísticas Criminais". FENAPEF. Disponível na Internet em: <http://www.fenapef.org.br/htm/com_tribuna_exibe.cfm?id=390> Acesso em: 19 ago. 2004.

D'URSO, Luís Flávio Borges. O inquérito Policial: Eliminá-lo ou Prestigiá-lo? Jus Navigandi, Teresina, ano 4, n. 39, fev.2000. Disponível na Internet em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp?id=1047>. Acesso em: 13 ago. 2004.

FORUM DE DEBATES. Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas.2° encontro: Crime e Relato II: Base de Dados da Saúde e Pesquisas de Vitimização. Rio de Janeiro: IPEA: CESEC, 2000. Disponível na Internet em: <http://www.cesec.ucam.edu.br/ocesec.asp> Acesso em: 08 mar. 2004.

FORUM DE DEBATES. Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: Uma Discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. 4° Encontro: Julgamento e Penalização/Sistema Judiciário; Sistema Judiciário; Execução das Penas e Reinserção/Sistema Penitenciário. Rio de Janeiro: IPEA: CESEC, 2000. Disponível na Internet em: <http://www.cesec.ucam.edu.br/ocesec.asp>. Acesso em: 08 mar. 2004.

GABEIRA, Fernando. Descriminalização e Legalização de Drogas. Disponível na Internet em: <http://www.gabeira.com.br/causas/subareas.asp?idArea=1&idsubarea=122> Acesso em 18 mar.2005.

GOMES, Luiz Flávio. Crime Organizado: O que se entende por isso depois da Lei n.º 10.217/01?. Disponível na Internet em: <http://www1.jus.com.br/doutrina/texto.asp/id=2919> Acesso em 17 set. 2004.

INQUÉRITO POLICIAL. Aula de Direito Penal da universidade metropolitana de Santos UNIMES- Faculdade de Direito: Delegacia Modelo. Disponível na Internet em: <http://www.unimes.br/aulas/DIREITO/Aulas2003/5ano/Delegacia_Modelo/DM200301.htm >Acesso em: 14 ago. 2004.

INSTITUTO FUTURO BRASIL. Pesquisa de Vitimização. Disponível na Internet em: <http://www.ifb.com.br/default.asp>Acesso em: 25 mar.2004.

JORGE, Hugo Vinícius Nogueira. Descriminalização e Legalização das Drogas. Disponível na Internet em: <http://www.higorjorge.hpg.ig.com.br/artigo-descrimdrogas.html> Acesso em 04 ago.2005.

JÚNIOR, Miguel Reale. O Risco de se Perder a Mão. Disponível na Internet em: <http://www.usp.br/jorusp/arquivo/2002/jusp/arquivo/2002/jusp583caderno/universidade4.html>. Acesso em: 11 set. 2004.

JÚNIOR, Miguel Reale. Reale Júnior Condena Falhas na Lei Penal. Publicado em www.tribunadodireito.com.br Disponível na Internet em: <http://www.nossacasa.net/recomeco/0052.htm> Acesso em: 12 set. 2004.

JÚNIOR, Miguel Reale. Por uma nova política criminal. Disponível na Internet em: <http://www.usp.br/jorusp/arquivo> Acesso em: 11 set. 2004.

MANDALOUFAS, Kika. O risco de se perder a mão. Entrevista com o Dr. Miguel Reale Júnior. Disponível na Internet em: <http://www.usp.br/jorusp/arquivo/2002/jusp/arquivo/2002/jusp583caderno/universidade4.html>. Acesso em: 11 set. 2004.

MESQUITA NETO, Paulo de .Artigo Internet. Faltam policiais ou falta policiamento? Disponível na Internet em: <http://www.spcv.org.br/info/faltampoliciais.htm> Acesso em: 02 dez. 2003.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA LANÇA SOFTWARE LIVRE Terra Crime para mapear áreas de incidência criminal. Disponível na Internet em: <http://www.mj.gov.br/senasp/terracrime.ppt> Acesso em: 16 dez. 2003.

MISSE, Michel (org.). Apreensão de armas e violência. Núcleo de Estudos da Cidadania, Conflito e Violência Urbana. NECVU/PPGSA/IFCS/UFRJ. Disponível na Internet em: http://www.necvu.ifcs.ufrj.br/misse> Acesso em: 23 mar. 2004.

MUNHOZ, Sidnei José. Ordem e Desordem em São Paulo no limiar do século XX. Disponível na Internet em: <http://www.dhi.uem.br/publicacoes/dialogos/volume01/volume02atg6.htm>Acesso em 01 nov.2004.

MUNIZ, Jacqueline. Polícia brasileira tem história de repressão social. Disponível na Internet em: <http://www.comciencia.br/entrevistas/jacqueline.muniz.htm> Acesso em: 12 set. 2004.

O CRIME ORGANIZADO E PROPOSTAS PARA ATUAÇÃO DO MINISTÉRIO PÚBLICO. Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro. Disponível na Internet em: <http://www.policiacivil.rj.gov.br/draco/artigo.htm>Acesso em 01 nov.2004.

OCORRÊNCIAS CRIMINAIS. Home Indicadores Crimes por Tipo. Disponível na Internet em: <http://www.conjunturacriminal.c/Home%20Crimes%20por%20tipo.htm>Acesso em: 6 out. 2003.

ORIGEM DA POLÍCIA. Home page institucional da Secretaria de Segurança do Estado de São Paulo. Disponível na Internet em: <http://www.seguranca.sp.gov.br/institucional> Acesso em: 9 jul. 2004.

PINHEIRO, Paulo S. Pena de Morte e Violência. Disponível na Internet em: <http://www.dhnet.org.br/direitos/penademorte/PauloPinheiro.htm> Acesso em: 05 abril. 2004.

RIBEIRO, Wanderley. O Crime Organizado. Disponível na Internet em: <http://www.leonildoc.en.eresmas.com.crime7.htm>Acesso em 12 fev.2005.

ROSA, Paulo Tadeu. Violência contra os policiais. Disponível na Internet em: <http://www.militar.br/legisl/artdireitomilitar/ano 2000>. Acesso em: 10 dez.2003.

SILVA, Paola Soares Cristina. As implicações socioeconômicas da violência em Belo Horizonte: os centros de saúde. UFMG, 2002. Disponível na Internet em: <http://www.crisp.ufmg.br> Acesso em: 29 mar.2004.

SOARES, Gláucio Ary D. Além das Estatísticas. Disponível na Internet em: <http://www.jb.com.br/jb/papel/cidade/2004/07/15/jorcid20040715003.html> Acesso em 13 fev.2005.

SOARES, Gláucio Ary D. Um data base integrado sobre violência no Brasil. In: CERQUEIRA, Daniel.LEMGRUBER, Julita.MUSUMECI, Leonarda. Fórum de debates. Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: uma discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. Disponível na Internet em: <http://www.cesec.ucam.edu.br/ocesec.asp.> Acesso em: 16 mar. 2004.

SOARES, Gláucio Ary D.; CANO, Ignácio; LEMGRUBER, Julita. Sete Teses Equivocadas, sobre Criminalidade e a Violência. Disponível na Internet em: <http://www.cesec.ucam.edu.br/artigos/Midia_body_JL25.htm> Acesso em: 16 jun. 2004.

SOARES, Luiz Eduardo. O Dilema e Sísifo e a Segurança Pública: Hiper-politização e o Conflito entre as Reformas e o Ciclo Eleitoral. Disponível na Internet em: <http://www.luizeduardosoares.com.br/docs.htm>. Acesso em 09 out. 2004.

SOARES, Luiz Eduardo. Uma Proposta Radical para o Rio. Disponível na Internet em: <http://www.luizeduardosoares.com.br/docs.htm> Acesso em 09 out. 2004.

SOARES, Luiz Eduardo. A Polícia para a Sociedade. Disponível na Internet em: <http://www.comciencia.br/entrevistas/soares.htm. Acesso em 12 set. 2004.

VELHO, Gilberto. Descriminalização das Drogas. Disponível na Internet em: <http:/olharvirtual.ufrj.br/painel/2003/16set-olho.htm>. Acesso em 9 out. 2004.

VELHO, Gilberto. O desafio da violência. Disponível na Internet em: <http://www.comciencia.br/reportagens/violencia/vio09.htm> Acesso em 9 out. 2004.

VELHO, Gilberto. Crise de valores leva classe média ao crime. Disponível na Internet em: <http://www.geocities.com/athens/acropolis/6634/velho.htm>. Acesso em 09 out. 2004.

VIOLÊNCIA POLICIAL. Disponível na Internet em <http://www.lainsignia.org> Acesso em: 10 jun. 2003. Amnistia Internacional, 2003.

VIOLÊNCIA POLICIAL 2000. Disponível na Internet em: <http://www.dhnet.org.br/denuncia/justica.global/violenciapolicial2000> Acesso em: 10 jun. 2003.

VIOLÊNCIA POLICIAL E DIREITOS HUMANOS NO BRASIL. Disponível na Internet em: <http://www.na.uol.com.br> Acesso em: 16 set. 2003.

ZALUAR, Alba. Cultura da Violência. Oito Temas para Debate: Violência e Segurança Pública – UERJ/PCRJ. Século XXI. Disponível em: <http://www.livro.rj.gov.br/seculo21/texto_link.asp?cod_link=80&cod_chave=2&letr> Acesso em 30 abr. 2005.

ZALUAR, Alba. "Ricos Também se Envolvem em Tráfico". Entrevista Jornal do Brasil – RJ/cidade, em 06/09/2004. Disponível em<http://www.clippingexpres.com.br/noticias_justiça.php?id=40434> Acesso em 30/04/2005.

ZALUAR, Alba. Violência, Cultura e Poder. Semiosfera Especial. Disponível em: <http://www.eco.ufrj.br/semiosfera/anteriores/especial/2003/conteudo_azaluar.htm> Acesso em 30 abr. 2005.

ZALUAR, Alba. Drogas: um Panorama no Brasil e no Mundo. Disponível na Internet em: <http://www.drogasonline.com.br/artigos/noticias/antropologia.htm>. Acesso em 13 fev. 2005.

ZALUAR, Alba. Aumento da Criminalidade está Ligado ao Tráfico de Drogas. Disponível na Internet em <http://www.comciencia.br/reportagens/albazaluar.htm>Acesso em: 12 set. 2004.

ZALUAR, Alba. Exclusão e Políticas públicas: Dilemas teóricos e Alternativas Políticas. Ver. Bras. Ci. Soc.[on line]. Fev. 1997, vol. 12, n.35 [citado 15 ago. 2004]. Disponível na Internet em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_asttext&pid=s102-69091997000030000037lng=pt&nrm=isso> ISSN 0102-6909. Acesso em: 15 ago. 2004.

ZALUAR, Alba; BEATO, Cláudio; SANTOS, José Vicente Tavares dos.Direitos e Deveres. Formações Sociais e Subjetivas na Ordem Pública e Social. GT ANPOCS. Disponível em <http://www2.uerj.br/direito/publicacoes/mais_artigos/direitos_e_deveres_formaco.html>. Acesso em: 17 set. 2004.

Legislação

BRASIL. Constituição (1988).Constituição da República Federativa. São Paulo: NDJ, 1996, 212 p.

DISTRITO FEDERAL. Decreto n. 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Dispõe sobre a aplicação da Lei Penal.

SÃO PAULO (Estado). Decreto n.º 25.410, de 30 de Janeiro de 1956.Altera o Decreto n. 24-983-A, de 11 de outubro de 1955, para transferir à 6ª Divisão Policial as atribuições de Superintendência Geral de Policiamento da Capital, específica às funções da 1ª e 6ª Divisões Policiais e dá outras providências. Arquivo do Executivo do Acervo da Biblioteca na Assembléia Legislativa do Estado de São Paulo. Consulta realizada *in loco* em 06 ago. 2004.

ANEXO A – MODELO DA ENTREVISTA

Nome:
E-mail:
Telefone:
Data da entrevista:

1. Dado o elevado crescimento da criminalidade urbana no Brasil, que fatores o(a) Sr. (a) considera determinantes deste quadro?

2. Existe crime organizado no Brasil? Que setores e/ou instituições públicas nele estão envolvidos e dele se beneficiam?

3. Diversos especialistas associam o crescimento da criminalidade urbana a expansão do tráfico de drogas e armas ocorrida nas últimas décadas.

3.1. Nesse sentido, como o(a) Sr. (a) vê a descriminalização das drogas? Esta deve ser restrita ao uso?

3.2. Por que uma medida desta natureza encontra tantas resistências?

3.3. Qual o papel do Estado no tocante à descriminalização?

3.4. Em que medida esta mudança pode alterar o quadro da criminalidade urbana?

3.5. A criminalidade violenta é problema de Estado, agenda obrigatória de todo governante, sua importância para as três esferas de poder não seria suficiente para que parte dos recursos do Fundo Nacional de Segurança viabilizasse pesquisas quantitativas e qualitativas, a exemplo dos Surveys de vitimização, para a abertura e transparência destas informações, viabilizando um planejamento coeso para todas as regiões de concentração do fenômeno?

4. Como é de seu conhecimento, o Ministério da Justiça está implementando o Sistema Único de Segurança Pública – SUSP. Entre outras propostas, o sistema pretende a integração das polícias (civil e militar) e a incorporação do trabalho das Guardas Municipais no Sistema de Segurança Pública, integrando as três esferas (Municipal, Estadual e Federal) para o planejamento da política de segurança.

4.1. Como o(a) Sr. (a) vê essas propostas?

4.2. Quais as dificuldades de articulação entre, por um lado, o executivo, legislativo e judiciário e, por outro, os três níveis do executivo (federal, estadual e municipal) para a implementação de um sistema integrado de segurança?

4.3. No SUSP, consta a promoção das parcerias entre os três poderes, Universidades, ONGs e Associações Comunitárias. Quais as implicações dessas parcerias?

4.4. De que forma as ações propostas no SUSP podem colaborar para o exercício da Segurança Pública com cidadania e a decorrente diminuição da criminalidade urbana e violência?

5. Com relação às estatísticas criminais oficiais, alguns aspectos sobre a falta de transparência e a credibilidade dessas parecem consensuais entre os especialistas do estudo da criminalidade violenta.

5.1. Qual sua avaliação sobre as estatísticas criminais disponíveis no Brasil?

5.2. Os Surveys sobre Vitimização podem substituir as estatísticas criminais quantitativas?

5.3. Considerando a importância das estatísticas criminais para o planejamento de Segurança Pública, a quem pode interessar que elas não sejam operacionais?

5.4. Por que os Boletins de Ocorrência, enquanto fonte primária das estatísticas criminais, não são utilizados como instrumentos de planejamento?

5.5. Na sua opinião, porque as estatísticas criminais não recebem a mesma credibilidade de outras estatísticas como as da saúde e da educação, que também são originadas dos Registros Administrativos?

5.6. A criminalidade violenta é problema de Estado, agenda obrigatória de todo governante, sua importância para as três esferas de poder não seria suficiente para que parte dos recursos do Fundo Nacional de Segurança viabilizasse pesquisas quantitativas e qualitativas, a exemplo dos Surveys de vitimização, para a abertura e transparência destas informações, viabilizando um planejamento coeso para todas as regiões de concentração do fenômeno?

6. O(a) Sr. (a) gostaria de dar alguma sugestão, no tocante a esta pesquisa sobre criminalidade urbana e estatísticas criminais, que não tenha sido abordada até este momento?

ANEXO B – BOLETIM INDIVIDUAL

.....DISTRITO POLICIAL

Boletim Individual N......

Nome..... Sexo.....
Nacionalidade .....
Idade..... anos. Filho de.....
e de .....
(declarar se legitimo, ilegitimo ou legitimado)
Instrução..... Estado civil.....
(v. nota 1)
Profissão .....
(v. nota 2)
Residência. . . ..
Religião ou culto.....
Raça..... Prole.....
(declarar se legitima, ilegitima ou legitimada)
Condições econômicas.....
(v. nota 3)
Condições de saude física ou psíquica.....
(v. nota 4)
Preso em..... de..... de 19.....
Incurso no artigo.....
O delito foi praticado em.....
(local — v. nota 5)
às.....horas, com emprego de.....
(instrumento do crime — v. nota 6)
.....sendo apreendidas as seguintes armas. .....
Tem antecedentes?..... Co-autoria?.....
Reincidência ?.....
Identificado em.....de.....de 19.....
e em.....de.....de 19.....
recolhido. . .....
(declarar a prisão a que foi recolhido)
Solto em virtude de fiança no valor de.....$.....
sendo os autos do.....distribuidos
(inquérito ou flagrante)
à .....
(juizo a que foram distribuidos)
em.....de.....de 19.....

Distrito Federal,.....de.....de 19.....

Polegar do indiciado

O ESCRIVÃO

.....

(Esta parte ficará arquivada no cartório do escrivão policial)

.....DISTRITO POLICIAL

Boletim Individual N......

Nome..... Sexo.....
Nacionalidade .....
Idade..... anos. Filho de.....
e de .....
(declarar se legitimo, ilegitimo ou legitimado)
Instrução..... Estado civil.....
(v. nota 1)
Profissão .....
(v. nota 2)
Residência. . . ..
Religião ou culto.....
Raça..... Prole.....
(declarar se legitima, ilegitima ou legitimada)
Condições econômicas.....
(v. nota 3)
Condições de saude física ou psíquica.....
(v. nota 4)
Preso em..... de..... de 19.....
Incurso no artigo.....
O delito foi praticado em.....
(local — v. nota 5)
às.....horas, com emprego de.....
(instrumento do crime — v. nota 6)
.....sendo apreendidas as seguintes armas. .....
Tem antecedentes?..... Co-autoria?.....
Reincidência ?.....
Identificado em.....de.....de 19.....
e em.....de.....de 19.....
recolhido. . .....
(declarar a prisão a que foi recolhido)
Solto em virtude de fiança no valor de.....$.....
sendo os autos do.....distribuidos
(inquérito ou flagrante)
à .....
(juizo a que foram distribuidos)
em.....de.....de 19.....

Distrito Federal,.....de.....de 19.....

Polegar do indiciado

O ESCRIVÃO

.....

(Esta parte será remetida ao Gabinete de Identificação e Estatistica, ou repartição congênere)

Boletim Individual N. ..... do ..... Distrito Policial — Remetido a ..... em ..... de ..... de 19.....

.....DISTRITO POLICIAL

Boletim Individual N......

Nome..... Sexo.....
Nacionalidade .....
Idade..... anos. Filho de.....
e de .....
(declarar se legitimo, ilegitimo ou legitimado)
Instrução..... Estado civil.....
(v. nota 1)
Profissão .....
(v. nota 2)
Residência. . . ..
Religião ou culto.....
Raça..... Prole.....
(declarar se legitima, ilegitima ou legitimada)
Preso em.....de.....de 19.....
Incurso no artigo .....
Identificado em.....de.....de 19.....
e em.....de.....de 19.....
recolhido. . .....
(declarar a prisão onde foi recolhido)
Solto em virtude de fiança no valor de.....$.....

O DELEGADO

.....

Em.....de.....de 19.....foi.....
(denunciado)
como incurso no art..... por despacho
de.....de.....de 19.....foi.....
(pronunciado ou impronunciado)
para.....e por sentença
de.....de.....de 19.....foi.....
(absolvido ou condenado)
.....
Foi aplicada medida de segurança.....
(natureza)
.....
Tendo.....apelado, foi por
acordão de.....de.....de 19.....
.....
.....
Foi suspensa a execução da pena por despacho de.....
de.....de 19.....
e remetida ao.....
(mencionar o estabelecimento penal)

(Esta parte seguirá com os autos do inquérito policial, mas depois de passar em julgado a sentença definitiva e preenchidos os dizeres finais, será desentranhada e remetida ao Instituto de Identificação e Estatistica, ou repartição congênere)

ANEXO B – BOLETIM INDIVIDUAL VERSO

Breve noticia .....

.....

.....

.....

.....

Inicio .....

Processo N. .....

NOTA 1 — Declarar, sempre que possivel, a condição de mancebia ou concubinato, simples casamento religioso, desquite, divórcio ou anulação de casamento.

NOTA 2 — Declarar o officio, ocupação ou meio de vida e dizer a principal das ocupações, caso tenha mais de uma. Devem-se evitar as denominações vagas como: *comércio* (escrever se é dono de estabelecimento commercial, caixeiro ou guarda-livros); *operário* ou *trabalhador* (declarar se é ferreiro, pintor, pedreiro, sapateiro, etc.); nem mencionar *funccionário público*, sem dizer se é municipal, estadual, federal, nem escrever *militar*, sem declarar se é do Exército, da Marinha, da Policia, ou de Bombeiros.

NOTA 3 — Declarar as seguintes condições economicas: miserabilidade, pobreza, pequenos recursos, abastança.

NOTA 4 — Declarar, se existirem, as condições de insanidade psiquica ou fisica: anomalias mentais, alcoolismo, toxicomania, tuberculose, epilepsia, syphilis, etc..

NOTA 5 — Especificar em qual dos lugares foi o crime cometido: — casas de familia, hotéis e hospedarias, casas de cómodos, de pensão, de prostituição, prisões, repartições públicas, auditórios de justiça, casas de commércio, botequins e tavernas, estabelecimentos industriais, via pública, etc..

NOTA 6 — Especificar bem a natureza do instrumento empregado e o modo de execução dos crimes contra a pessoa e contra o patrimônio.

(Verso do Boletim Individual)

ANEXO C – DECRETO-LEI N.º 3.992

.....Delegacia Policial.....Boletim Individual n° .....
(Um para cada indiciado)
Comarca.....Termo.....

I – Do crime ou da contravenção

Distrito judiciário-administrativo onde ocorréu o delito.....
Ocorreu na zona urbana ou rural?.....Data certa ou provável:
dia.....mês.....ano.....Ocorreu de dia ou à noite?.....
Foi praticado em dia de trabalho, domingo, feriado ou dia santificado de festa?
..... Lugar da ocorrência. Meio empregado.....
Motivos presumíveis.....

II – Do autor

Nome.....Alcunha.....
Indiciado como incurso.....Filho .....
(legítimo, ilegítimo ou legitimado)
de .....e de .....
Sexo.....Idade.....Ano do nascimento.....Estado civil .....
Nacionalidade.....Naturalidade.....Residência.....
Profissão.....Estava desempregado?.....Instrução.....
Religião ou culto.....Cor .....Tem filhos?..... Quantos?.....
São legítimos, ilegítimos ou legitimados?.....Estava alcoolizado ou
Sob a ação de entorpecentes?.....Iniciado o processo em.....de
.....de.....Preso? .....
(Em flagrante ou preventivamente?)
.....em..../..../....Tem antecedentes criminais?.....Foi identificado em..
de....de 19...Recolhido a.....Solto em virtude de *habeas corpus* em...
Solto em virtude de fiança no valor de.....Evadiu-se?.....

III-Da Vítima

Nome .....Alcunha.....
Nacionalidade.....Naturalidade.....
Sexo.....Idade.....Estado civil.....Cor.....
Residência.....
Profissão.....Instrução.....Tem filhos?.....Quantos?.....
Dá-se ao vício da embriaguez? .....

IV-Outros elementos

Valor dos danos (nos crimes contra propriedade).....
.....
Armas apreendidas .....
Os autos foram remetidos ao Juiz Criminal em.....
Polegar direito Local.....
do indiciado Data.....

O Escrivão.....
(Esta parte ficará arquivada no cartório do Escrivão Policial)

.....Delegacia Policial.....Boletim Individual n° .....
(Um para cada indiciado)
Comarca.....Termo.....

I – Do crime ou da contravenção

Distrito judiciário-administrativo onde ocorréu o delito.....
Ocorreu na zona urbana ou rural?.....Data certa ou provável:
dia.....mês.....ano.....Ocorreu de dia ou à noite?.....
Foi praticado em dia de trabalho, domingo, feriado ou dia santificado de festa?
..... Lugar da ocorrência. Meio empregado.....
Motivos presumíveis.....

II – Do autor

Nome.....Alcunha.....
Indiciado como incurso.....Filho .....
(legítimo, ilegítimo ou legitimado)
de .....e de .....
Sexo.....Idade.....Ano do nascimento.....Estado civil .....
Nacionalidade.....Naturalidade.....Residência.....
Profissão.....Estava desempregado?.....Instrução.....
Religião ou culto.....Cor .....Tem filhos?..... Quantos?.....
São legítimos, ilegítimos ou legitimados?.....Estava alcoolizado ou
Sob a ação de entorpecentes?.....Iniciado o processo em.....de
.....de.....Preso? .....
(Em flagrante ou preventivamente?)
.....em..../..../....Tem antecedentes criminais?.....Foi identificado em..
de....de 19...Recolhido a.....Solto em virtude de *habeas corpus* em...
Solto em virtude de fiança no valor de.....Evadiu-se?.....

III-Da Vítima

Nome .....Alcunha.....
Nacionalidade.....Naturalidade.....
Sexo.....Idade.....Estado civil.....Cor.....
Residência.....
Profissão.....Instrução.....Tem filhos?.....Quantos?.....
Dá-se ao vício da embriaguez? .....

IV-Outros elementos

Valor dos danos (nos crimes contra propriedade).....
.....
Armas apreendidas .....
Os autos foram remetidos ao Juiz Criminal em.....
Polegar direito Local.....
do indiciado Data.....

O Escrivão.....

Esta parte será remetida à repartição incumbida de levantamento da estatística policial criminal)

.....Delegacia Policial.....Boletim Individual nº .....
(Um para cada indiciado)
Comarca.....Termo.....

I-Quanto ao réu

Nome.....Alcunha.....
Indiciado como incurso.....Filho .....
(legítimo, ilegítimo ou legitimado)
de .....e de .....
Sexo.....Idade.....Ano do nascimento.....Estado civil .....
Nacionalidade.....Naturalidade.....Residência.....
Profissão.....Estava desempregado?.....Instrução.....
Religião ou culto.....Cor .....Tem filhos?..... Quantos?.....
São legítimos, ilegítimos ou legitimados?.....
Iniciado o processo em...../...../.....por infração prevista no artigo.....
Identificado em..../..../.....Preso?.....em..../.../.....
(Em flagrante ou preventivamente?)
Recolhido.....Solto em
virtude de fiança, no valor de.....
O Delegado.....

II-Quanto ao processo

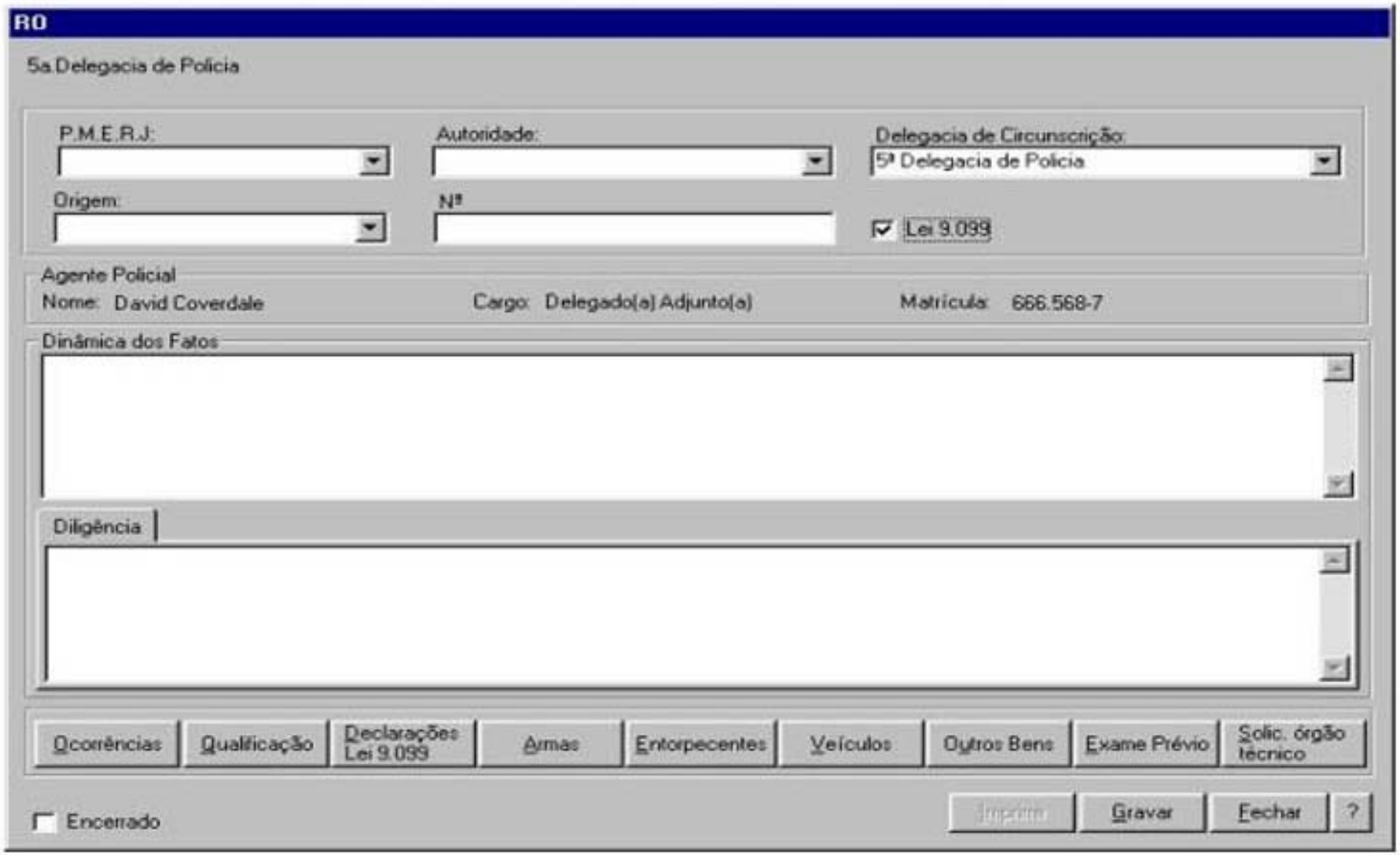
ARQUIVAMENTO – Os autos do processo ou inquérito foram arquivados em...../
...../...../.....pelo seguinte motivo: .....
AÇÃO PENAL –iniciada em..../...../.....por infração prevista no artigo.....
.....
PRONÚNCIA – Foi pronunciado, em data de...../...../.....,como incurso nas pe-
nas do art.....
IMPRONÚNCIA –Foi impronunciado,em data de...../...../..... ABSOLVIÇÃO
in limine – Foi absolvido em data de..... /...../.....PRISÃO – Em data de
...../...../.....FIANÇA – Foi concedida em data de...../...../.....JULGAMEN-
TO NA 1a INSTÂNCIA – Do Juiz singular,em data de...../...../.....Do tribu-
nal do Júri,em data de...../...../.....ABSOLVIÇÃO – Foi absolvido em data de
...../...../.....MOTIVO DA ABSOLVIÇÃO.....
.....CONDENAÇÃO-Em
data de...../...../.....foi condenado ª.....
PRESO em...../...../..... por ter sido condenado e RECOLHIDO a.....
.....
(Declarar a natureza do estabelecimento)
.....SUSPENSÃO CONDICIONAL DA PENA – Em data de...../...../.....

.....foi.....pelo.....
(concedida ou negada) (Juiz ou Tribunal)
EXTINÇÃO DA PUNIBILIDADE (Decretada no curso do processo, até o julgamento,inclusive) – Em data de..../...../.....foi decretada a extinção da punibilidade, por.....
(Declarar o motivo: perdão perempção prescrição etc)
RECURSOS-Em data de...../...../..... foi interposto o recurso de.....
.....
(Declarar a natureza e a espécie do recurso)
da.....em data de..../..../.....o julgamento da 1a. instância
(Decisão recorrida)
foi.....para.....
(Confirmado ou reformado)
.....
(Condenar, absolver, ou decretar a extinção da punibilidade)
MEDIDA DE SEGURANÇA – Foi aplicada?.....
Qual a sua natureza?.....
"HABEAS CORPUS" - Em data de...../...../.....foi.....
.....pelo.....
(Concedido, prejudicado, denegado) (Juiz ao tribunal)
O RÉU ESTA FORAGIDO?.....
.....
OBSERVAÇÕES:.....
.....
.....
Data.....O Escrivão.....

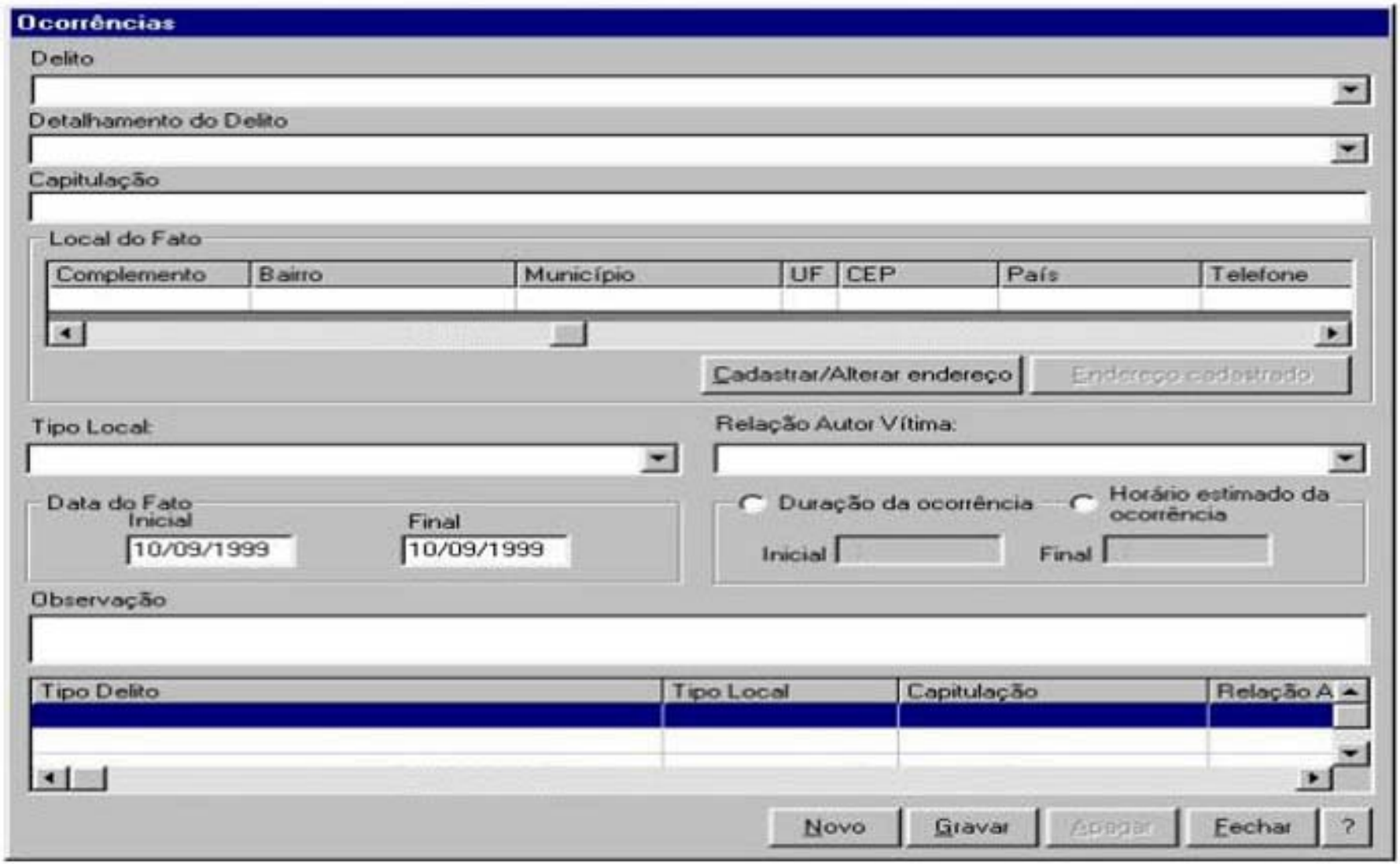
(Esta parte será anexada aos autos do processo por ocasião de sua remessa ao Juízo Criminal, onde deverá ser preenchida a sua parte final, e, depois de passar em julgado a decisão definitiva, será destacada e remetida: no Distrito Federal, ao Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça e Negócios Interiores; nos Estados e nos Territórios aos respectivos órgãos centrais de estatística).

ANEXO D – BOLETIM INDIVIDUAL ADAPTADO (SJS/RS)

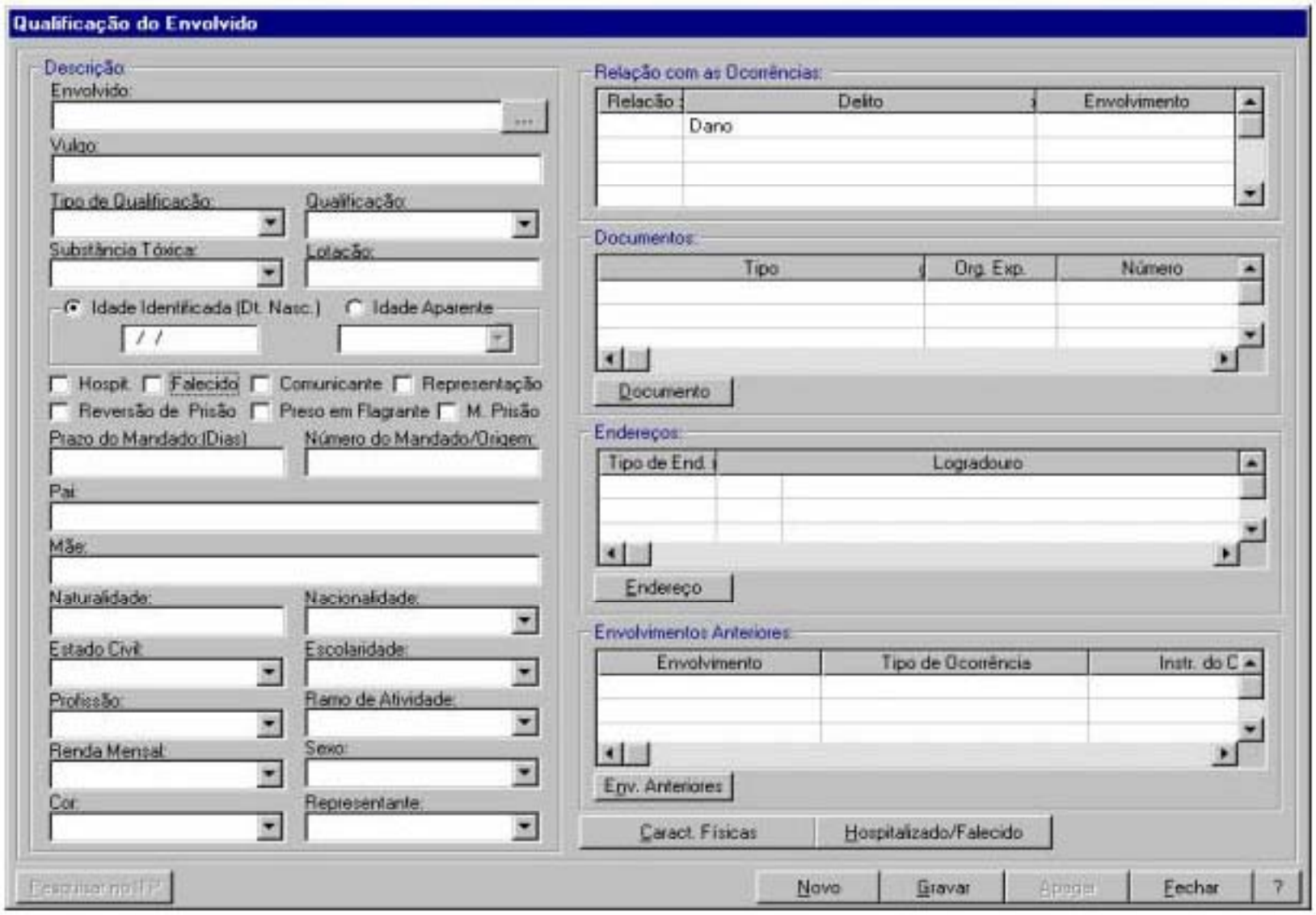
ANEXO E – REGISTRO DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL - DELEGACIA LEGAL/ RJ



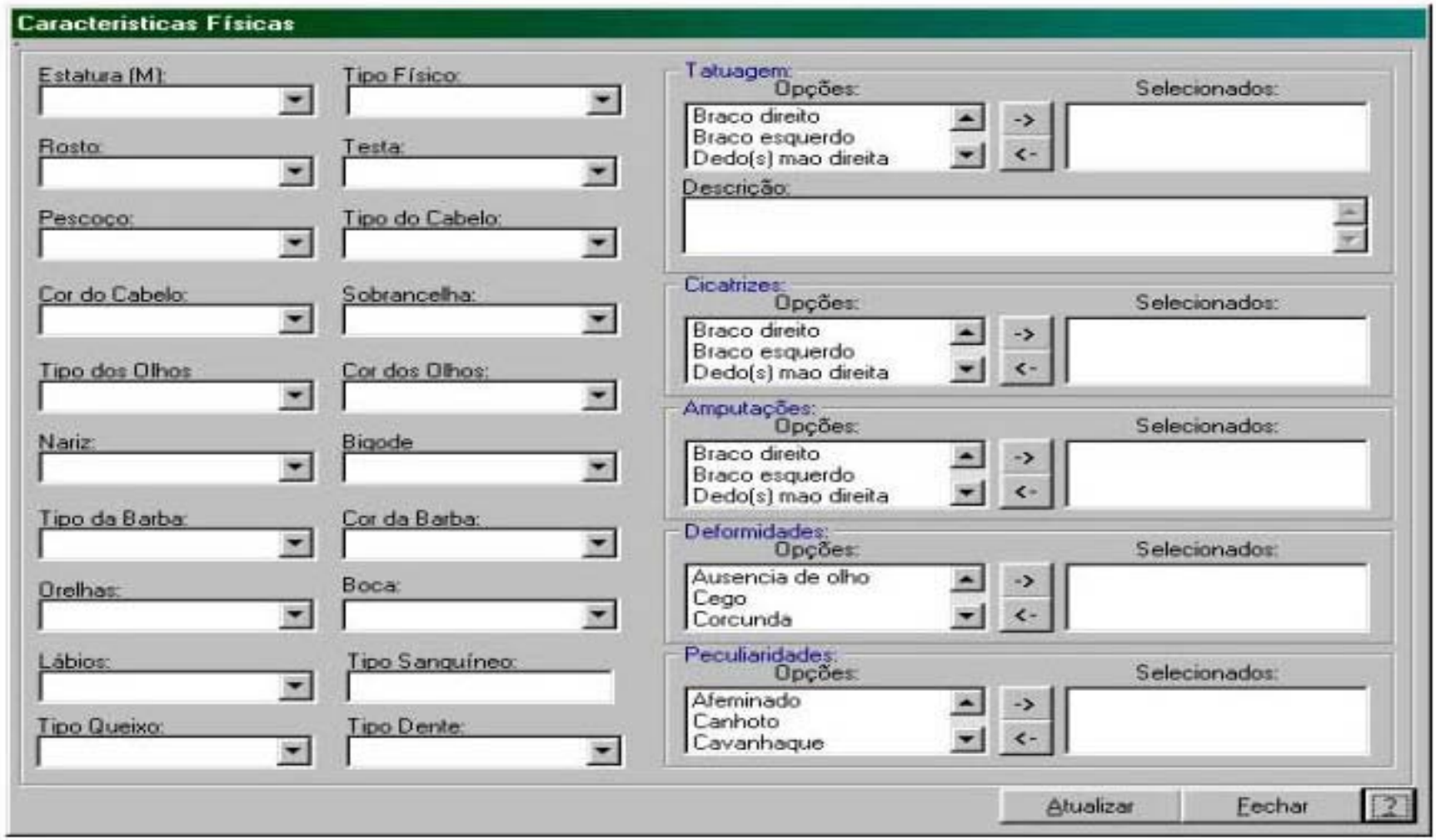
ANEXO E – REGISTRO DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL - DELEGACIA LEGAL/ RJ



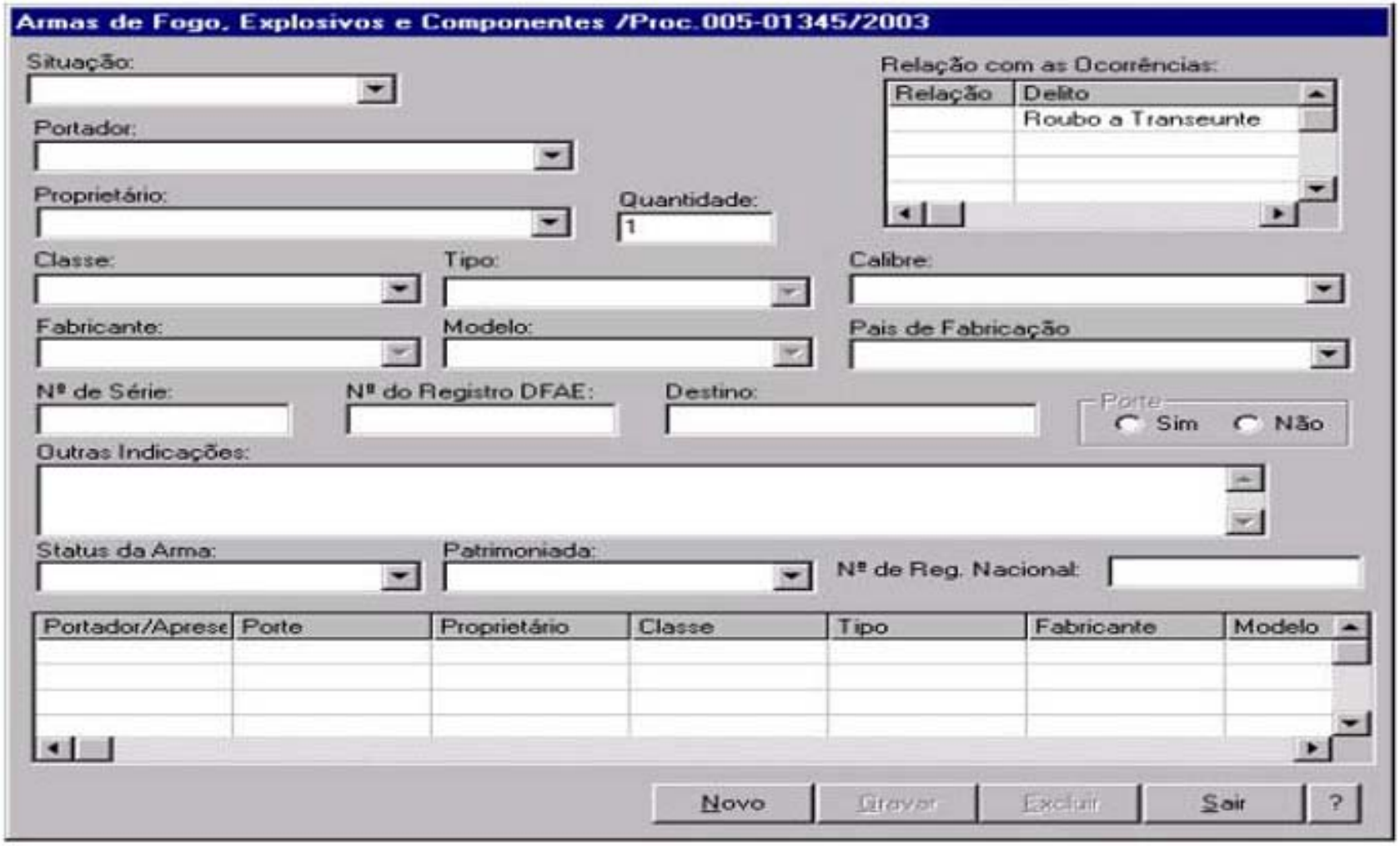
ANEXO E – REGISTRO DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL - DELEGACIA LEGAL/ RJ



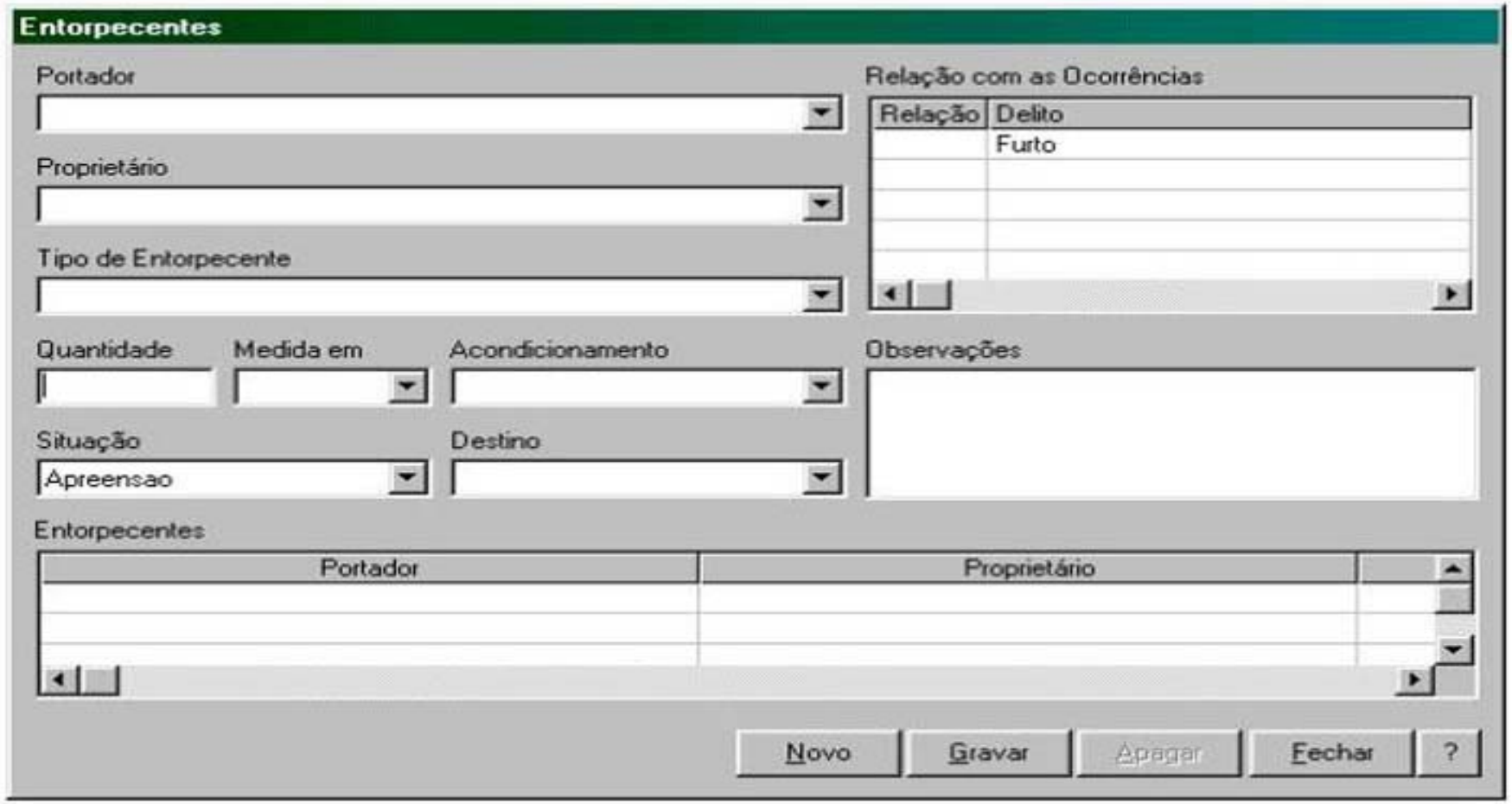
ANEXO E – REGISTRO DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL - DELEGACIA LEGAL/ RJ



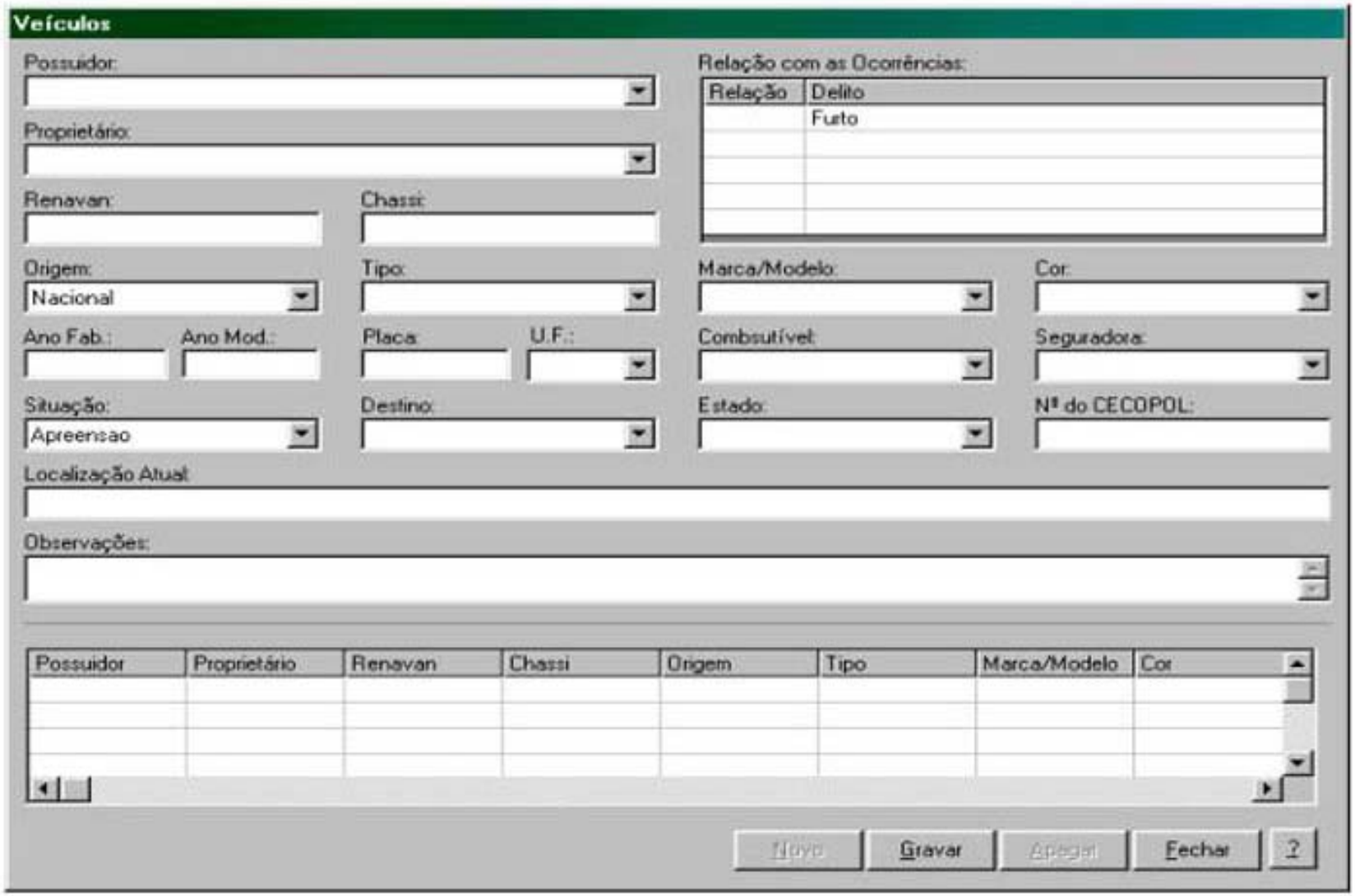
ANEXO E – REGISTRO DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL - DELEGACIA LEGAL/ RJ



ANEXO E – REGISTRO DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL - DELEGACIA LEGAL/ RJ



ANEXO E – REGISTRO DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL - DELEGACIA LEGAL/ RJ



ANEXO F – BOLETIM DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA MILITAR/RS

ANEXO F – BOLETIM DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA MILITAR/RS VERSO

4 – Relatório (Histórico):

Ordem das versões: Policial (Condutor/Comunicante), Vítima(s), Testemunha(s) e Autor(es) do fato, indicando cada uma.

5 – Inclusão de armas

N.º da arma	Marca	Espécie	Calibre	Infra-tambor

6 – Inclusão de veículos

Placa	Chassis	Marca	Modelo	Cor	Ano-Mod	Ano-Fabric

7 – Objetos coletados e/ou apreendidos (inclusive documentos):

Quantidade	Tipo	Descrição

8 – Manifestação da Vítima

Eu, _____ por este instrumento, manifesto meu interesse.

a) ☐ à luz do Art. 75 da Lei n.º 9.099/95, de exercer o direito de representação contra o autor do fato.

b) ☐ à luz do Art. 5.e parágrafos, do CPP, de que se adotem as providências de Polícia Judiciária.

c) ☐ Decidir posteriormente. *Ass. Vítima(s):*

9 – Termo de compromisso do(s) autor(es) do fato:

Neste ato, assumo, nos termos do Art. 69, parágrafo único, da Lei n.º 9.099/95, o compromisso de comparecer no Fórum da Comarca de _____, na sala da Secretaria do Juizado Especial Criminal:

No dia ____/____/____, às ____:____ h, quando intimado pela Secretaria do JEC. *Ass. Autor(es):*

10 – Dados identificativos do Policial e/ou Guarnição que atendeu a ocorrência

	Nome:	RG	Assinatura
Atendente:			
Digitador:			
Revisor:			

ANEXO G – COMUNICAÇÃO DE OCORRÊNCIA DA POLÍCIA CIVIL/RS

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA
POLÍCIA CIVIL

COMUNICAÇÃO DE OCORRÊNCIA
Nº

DATA REGISTRO
HORA REGISTRO
NGO
COMPL.NGO

PESSOAL	1	IMPRENSA	5
FONE/TELEX	2	REPR/REQU	6
DOCUMENTO	3	B.M.	7
RÁDIO	4	OUTROS	8

ÓRGÃO COD

PARTICIPAÇÃO: 1.VÍTIMA 2.TESTEMUNHA 3.INDICIADO 4.CONDUTOR
DESTINO PERÍCIA: 1.IML 2.IC 3.OUTROS
COR: 1.BRANCO 2.PRETO 3.AMARELO 4.MULATO 5.SARARA 6.ALBINO
ESTADO CIVIL: 1.SOLTEIRO 2.CASADO 3.VIÚVO 4.SEPARADO 5.AMIGADO
NACIONALIDADE: 1.BRASILEIRA 2.NATURALIZADO 3.ESTRANGEIRA
ENCAMINHADO À: 1.PLANTÃO 2.SECRETARIA 3.GABINETE 4.INVESTIGAÇÃO 5.CARTÓRIO
DINP: 1.POSITIVO 2.NEGATIVO 3.NADA CONSTA

COMUNICANTE

NOME | RG.
FILIAÇÃO
DATA NASC. | SEXO | DOCUM. | Nº | UF | IDADE APARENTE ANOS
ENDEREÇO | Nº | COMPL. | LOGR. | CEP.
FONE | LOC.TRAB.
PARTICIPAÇÃO | NAC | NAT | PROF. | CÓD.
COR | EST CIVIL | PERÍCIA | MEDICADO | HOSPITALIZADO | MORTO | ASSINATURA
TERMO DECLARAÇÃO | DINP | INFORM POR

FATO

ESPECIFICAÇÃO | COD FATO | TENTATIVA | DATA
MODUS OPERANDI | CÓDIGOS | HORA
LOCAL | Nº | COMPL. | LOGR. | CEP.
PONTOS DE REFERÊNCIA | OCORR.BM.

PARTICIPANTES

A NOME | RG
FILIAÇÃO
DATA NASC. | SEXO | DOCUM. | Nº | UF | IDADE APARENTE ANOS
ENDEREÇO | Nº | COMPL. | LOGR. | CEP.
FONE | LOC.TRAB.
PARTICIPAÇÃO | NAC | NAT | PROF. | CÓD.
COR | EST CIVIL | PERÍCIA | MEDICADO | HOSPITALIZADO | MORTO | FLAGRANTE | RECOLHIDO | LIBERADO FIANÇA
TERMO DECLARAÇÃO | DINP | INFORM POR | OBS:

B NOME | RG
FILIAÇÃO
DATA NASC. | SEXO | DOCUM. | Nº | UF | IDADE APARENTE ANOS
ENDEREÇO | Nº | COMPL. | LOGR. | CEP.
FONE | LOC.TRAB.
PARTICIPAÇÃO | NAC | NAT | PROF. | CÓD.
COR | EST CIVIL | PERÍCIA | MEDICADO | HOSPITALIZADO | MORTO | FLAGRANTE | RECOLHIDO | LIBERADO FIANÇA
TERMO DECLARAÇÃO | DINP | INFORM POR | OBS:

C NOME | RG
FILIAÇÃO
DATA NASC. | SEXO | DOCUM. | Nº | UF | IDADE APARENTE ANOS
ENDEREÇO | Nº | COMPL. | LOGR. | CEP.
FONE | LOC.TRAB.
PARTICIPAÇÃO | NAC | NAT | PROF. | CÓD.
COR | EST CIVIL | PERÍCIA | MEDICADO | HOSPITALIZADO | MORTO | FLAGRANTE | RECOLHIDO | LIBERADO FIANÇA
TERMO DECLARAÇÃO | DINP | INFORM POR | OBS:

HISTÓRICO

PROVIDÊNCIAS

ENCAMINHADO A		PERÍCIAS REQUISITADAS NÚMERO	DATA	DEST
AUTO DE APREENSÃO				
AUTO DE RESTITUIÇÃO				
AUTO DE AVALIAÇÃO				

DIFUSÃO | ATENDIMENTO | ASS | RG
CH.PLANTÃO | ASS | RG.

ANEXO H – BOLETIM DE OCORRÊNCIA DA POLICIA CIVIL/ON LINE

ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL
SECRETARIA DA JUSTIÇA E DA SEGURANÇA
POLÍCIA CIVIL
DELEGACIA ON-LINE
BOLETIM DE OCORRÊNCIA

COMUNICANTE
Número da Ocorrência :
Número do Protocolo :
Nome :
Documento :
Número : **UF :**RS
Data de Nascimento : **Sexo :**
Pai :
Mãe :
Endereço : **Número :**
Complemento : **CEP :**
Cidade : **UF :**
Código de Área : **Telefone :**
E-mail :
OCORRÊNCIA
Data do Fato : **Hora do Fato :**
Endereço : **Número :**
Complemento : **CEP :**
Bairro :
Ponto de Referência :
Cidade : **UF :**
Descrição do Fato :

ANEXO H - BOLETIM DE OCORRÊNCIA DA POLICIA CIVIL/ON LINE VERSO

OBJETOS

CELULAR

OBJETO	MARCA	MODELO	SÉRIE	PRESTADORA	TELEFONE

DOCUMENTO

TIPO	NÚMERO	UF

NOTA FISCAL

EMPRESA	CGC	NOTA INICIAL	NOTA FINAL

NOTA INICIAL	NOTA FINAL

CARTÃO

EMPRESA	NÚMERO

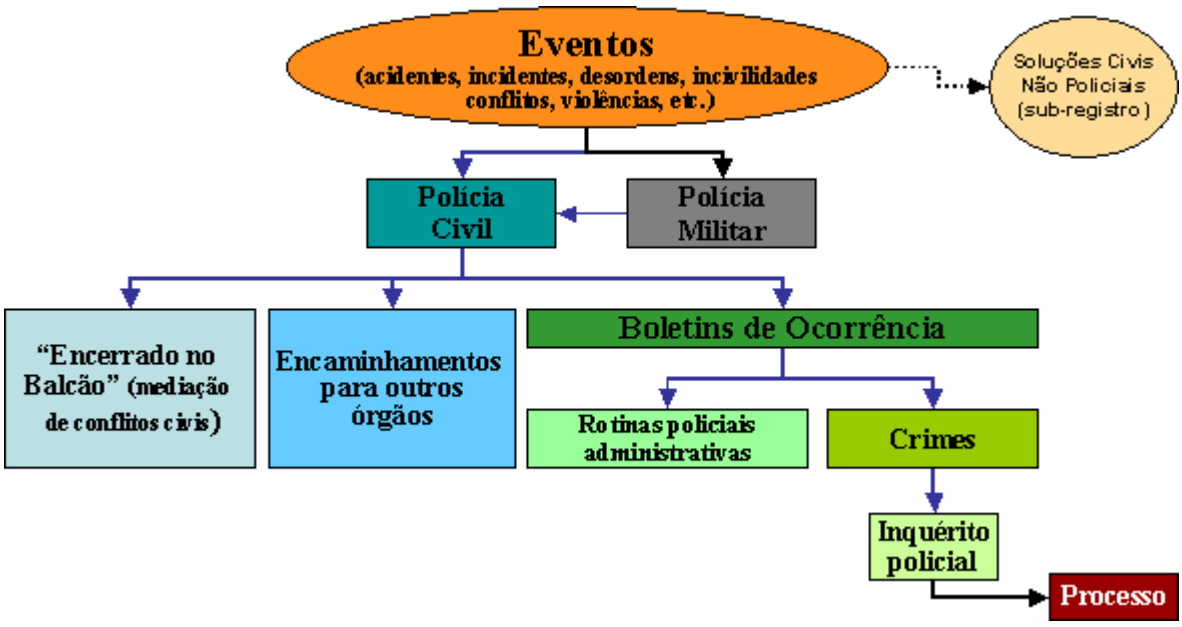
CHEQUE

BANCO	AGÊNCIA	CONTA	TALÃO INICIAL	TALÃO FINAL

TALÃO INICIAL	TALÃO FINAL

Retornar | Imprimir

ANEXO I – FLUXOGRAMA SENASP/MJ



Livros Grátis

(http://www.livrosgratis.com.br)

Milhares de Livros para Download:

Baixar livros de Administração
Baixar livros de Agronomia
Baixar livros de Arquitetura
Baixar livros de Artes
Baixar livros de Astronomia
Baixar livros de Biologia Geral
Baixar livros de Ciência da Computação
Baixar livros de Ciência da Informação
Baixar livros de Ciência Política
Baixar livros de Ciências da Saúde
Baixar livros de Comunicação
Baixar livros do Conselho Nacional de Educação - CNE
Baixar livros de Defesa civil
Baixar livros de Direito
Baixar livros de Direitos humanos
Baixar livros de Economia
Baixar livros de Economia Doméstica
Baixar livros de Educação
Baixar livros de Educação - Trânsito
Baixar livros de Educação Física
Baixar livros de Engenharia Aeroespacial
Baixar livros de Farmácia
Baixar livros de Filosofia
Baixar livros de Física
Baixar livros de Geociências
Baixar livros de Geografia
Baixar livros de História
Baixar livros de Línguas

Baixar livros de Literatura
Baixar livros de Literatura de Cordel
Baixar livros de Literatura Infantil
Baixar livros de Matemática
Baixar livros de Medicina
Baixar livros de Medicina Veterinária
Baixar livros de Meio Ambiente
Baixar livros de Meteorologia
Baixar Monografias e TCC
Baixar livros Multidisciplinar
Baixar livros de Música
Baixar livros de Psicologia
Baixar livros de Química
Baixar livros de Saúde Coletiva
Baixar livros de Serviço Social
Baixar livros de Sociologia
Baixar livros de Teologia
Baixar livros de Trabalho
Baixar livros de Turismo