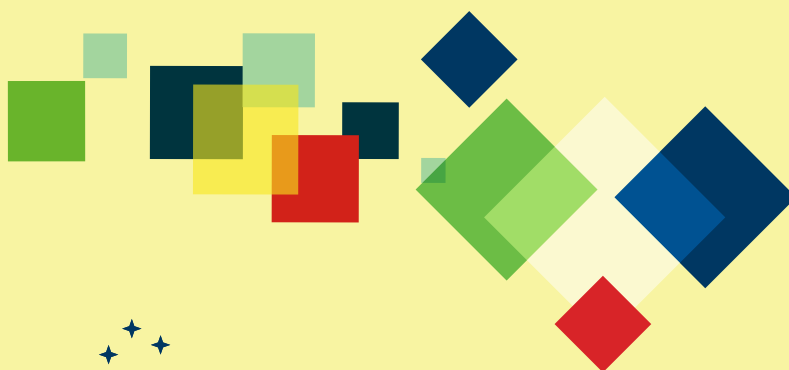


ESTUDOS E PESQUISAS

PRODUÇÃO E GESTÃO DE INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO
EM SEGURANÇA CIDADÃ:
OS CASOS ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI



ESTUDOS E PESQUISAS

PRODUÇÃO E GESTÃO DE INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO EM SEGURANÇA CIDADÃ: OS CASOS ARGENTINA, BRASIL, PARAGUAI E URUGUAI

© 2012 IPPDH / ACNUDH
Instituto de Políticas Públicas em
Direitos Humanos do MERCOSUL
(IPPDH)
Sarmiento 552, Andar 16 (1041)
CABA, República Argentina
Tel.: (+5411) 5217-1288
ippdh@mercosur.org.uy
<http://www.ippdh.mercosur.int>

Alto Comissariado das Nações Unidas para
os Direitos Humanos
Escritório Regional para América do Sul
(ACNUDH)
Av. Dag Hammarskjöld 3269,
Vitacura, Santiago de Chile
Tel: (56-2) 321 7750
Fax: (56-2) 263 4978
ohchr-santiago@ohchr.org
<http://acnudh.org>

APRESENTAÇÃO

O documento “Produção e gestão de informação e conhecimento no campo da segurança cidadã: os casos de Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai” é resultado do projeto “Segurança Cidadã e Direitos Humanos no MERCOSUL”, promovido pelo Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) e o Escritório Regional para América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH) entre 2011 e 2012. O estudo propôs mapear, identificar e descrever os tipos de sistemas de informação existentes nas áreas de Justiça, Interior e/ou Segurança nos Estados parte do MERCOSUL¹ em matéria de violência e criminalidade, indagando particularmente nos registros produzidos pelas polícias.

Partiu-se da base de que, assim como a informação confiável e precisa é um insumo para o conhecimento da situação e para a consequente tomada de decisões vinculadas à formulação e acompanhamento de toda política pública, a produção e gestão adequada da informação e o conhecimento no campo da segurança cidadã é condição essencial para alcançar uma governabilidade democrática da segurança pública que tenha os direitos humanos como valor dela inseparável. Espera-se que este documento, que não é senão uma versão reduzida do relatório final da pesquisa, contribua para identificar os principais obstáculos nas rotinas de produção e gestão de informação e conhecimento em matéria de segurança e violência nesses países, para propiciar os debates e reformas institucionais necessários e, sem dúvida, para avançar e consolidar políticas de segurança cidadã pautadas pelo respeito aos direitos humanos. O IPPDH e o ACNUDH têm certeza que o contexto é favorável, e que o MERCOSUL é um espaço propício para o intercâmbio de experiências sobre realidades que são semelhantes e para desenvolver estratégias e políticas regionais nesta matéria.

O projeto foi coordenado por Andrea Pochak, responsável pelos projetos de cooperação técnica do IPPDH, e contou com o trabalho de duas pesquisadoras especializadas no assunto —María Victoria Pita (Argentina, Universidade de Buenos Aires/CONICET) e Ana Paula Mendes de Miranda (Brasil, Universidade Federal Fluminense)—, que durante vários meses analisaram bases de dados e documentos e realizaram entrevistas com funcionários públicos e políticos e especialistas de cada país. O IPPDH e o ACNUDH desejam reconhecer o trabalho das pesquisadoras, assim como a colaboração desinteressada prestada pelas autoridades, funcionários, especialistas e representantes de organizações sociais dos quatro países. Também se agradece especialmente o apoio prestado pelo Escritório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) na Argentina.

Tradução do espanhol: Clara Lourido

1 O projeto limitou seu alcance aos países membros do MERCOSUL. É preciso esclarecer que durante a etapa de edição e revisão final deste documento, a República Bolivariana de Venezuela foi oficializada como membro pleno do MERCOSUL (cf. MERCOSUR/CMC/DEC. N° 27/12), e que a República do Paraguai foi suspensa do MERCOSUL em consequência da destituição irregular do Presidente Fernando Lugo, por decisão dos Presidentes de Argentina, Brasil e Uruguai, do 29 de junho de 2012 (http://www.mercosur.int/innovaportal/file/4496/1/ver_adjunto.pdf).

SUMÁRIO

Prólogo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH)	3
Prólogo do Escritório Regional para América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)	5
Ficha Técnica	7
I. Introdução	9
1. Sobre os objetivos da pesquisa	9
2. Ponto de partida	12
3. Notas sobre a natureza dos dados, seus problemas e potencialidades	20
II. Produção e gestão de informação e conhecimento em matéria de segurança cidadã	32
1. Estatísticas oficiais: uma linguagem do Estado	32
2. Políticas públicas de gestão da informação	41
a) O debate sobre o governo político da segurança cidadã	41
b) Produção e gestão da informação e do conhecimento: práticas institucionais e problemas	43
III. Considerações finais	51
IV. Referências bibliográficas e de material documental	53

Prólogo do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH)

Por Víctor Abramovich. Secretário Executivo

No ano de 2009 os Estados que compõem o MERCOSUL acordaram a criação do Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos (IPPDH) para a cooperação técnica, a pesquisa aplicada e o apoio à coordenação de políticas públicas em direitos humanos na região. A criação deste novo órgão intergovernamental fundamenta-se no reconhecimento de que o respeito e a promoção dos direitos humanos é um dos eixos fundamentais do processo de integração regional. O Instituto tem sua sede na cidade de Buenos Aires e está localizado —junto a outras organizações— nas instalações da antiga Escola de Mecânica da Armada (ESMA), onde funcionou um dos maiores centros clandestinos de detenção utilizados pelo terrorismo de Estado que a Argentina sofreu entre meados da década de 70 e inícios da década de 80, hoje convertido em espaço de memória, verdade e justiça.

O programa de trabalho do IPPDH acordado pelos governos inclui como linha prioritária a prevenção da violência social e institucional e as políticas de segurança respeitadas dos direitos humanos. Nesta temática, as primeiras ações do IPPDH orientaram-se a projetos de pesquisa aplicada sobre políticas de controle e prevenção da violência institucional. Para isso temos contado com o importante apoio e colaboração do Alto Comissariado de Direitos Humanos da ONU, através de seu Escritório Regional para América do Sul, cujo responsável é Amerigo Incalcaterra.

O ponto de partida de nossa atuação é o conceito de segurança cidadã, cujo alcance, na América Latina, vincula as agendas e preocupações da comunidade dos direitos humanos com o campo das políticas de segurança. A noção de segurança cidadã põe a ênfase na proteção dos direitos e a cidadania e prioriza intervenções ativas voltadas para a prevenção integral das diversas formas de criminalidade e violência. Em sua formulação concreta ela se contrapõe à ideia de segurança pública, pois esta última orienta-se para a preservação da ordem pública e define a segurança a partir dos interesses próprios do Estado. Para um enfoque baseado na segurança cidadã são centrais as estratégias coordenadas e integrais de prevenção das diferentes formas de violência: a institucional, ou seja a violência gerada desde os próprios aparelhos do Estado; e a social, que se refere particularmente àquelas situações de conflito atravessadas por problemas de desigualdade e de discriminação, e que em muitos dos nossos países apresentam ainda características estruturais.

A condição para desenvolver políticas baseadas no enfoque da segurança cidadã é o fortalecimento do governo político da segurança, como eixo contrário ao da autonomia das forças policiais e também ao uso das forças militares como recurso principal para enfrentar problemas de criminalidade e violência. E para alcançar o governo político da segurança é necessário construir e consolidar uma adequada institucionalidade pública, com capacidades estatais que possam e saibam gerir essas políticas.

A pesquisa que ora apresentamos junto ao ACNUDH pretende constituir um insumo para o fortalecimento dessas capacidades estatais, ao analisar como funcionam nos países do MERCOSUL os processos de produção e gestão da informação e conhecimento em matéria de segurança e violência. O trabalho fornece um diagnóstico não completo, mas bastante preciso, do tipo de problemas enfrentados, dos avanços realizados, e sugere algumas linhas de ação para poder superar as diferentes barreiras e obstáculos identificados.

O estudo focaliza na elaboração e uso dos registros produzidos pelas polícias —explorando práticas, rotinas e processos institucionais— porque partiu da premissa de que da qualidade deles depende, em última instância, o grau de conhecimento disponível sobre os eventos que envolvem o exercício da violência ou a violação de direitos.

Os resultados alcançados demonstram claramente que na produção e gestão desta informação persiste, em termos gerais, o paradigma da segurança pública, já que certas conflitualidades sociais, na medida em que não são registradas pelas polícias, são invisibilizadas como problemas de violência e segurança; e porque não existe articulação entre a informação que se produz em matéria de violência social e criminalidade e aquela que se produz sobre violência institucional. O trabalho descreve, ainda, algumas das limitações e problemas desses dados, sobre tudo porque não são produzidos para fazer diagnósticos de situação, senão fundamentalmente como insumo para as próprias agências policiais que os elaboram. Ele também reflete o enorme valor político que esses dados têm, porque em muitos casos eles funcionam como “termômetro” de gestões políticas e influenciam a geração de determinados climas sociais. Outra conclusão da pesquisa é que em matéria de violência e segurança em nossos países habitualmente se produz e se gere informação, mas não conhecimento, o que requereria, por parte das autoridades políticas competentes, contextualizar essa informação, assim como sistematizar diferentes fontes, incluindo as acadêmicas e as das organizações sociais, para definir prioridades e desenhar políticas e intervenções adequadas, dispondo para isso dos recursos humanos, materiais e logísticos que sejam necessários, evitando a reiteração de receitas que já provaram sua ineficácia.

Enfim, a pesquisa reflete as tensões que ainda atravessam nossa região na discussão sobre políticas de segurança, na qual se enfrentam diferentes modelos em conflito: um modelo de políticas pensado desde a ideia de segurança cidadã, com respeito aos direitos humanos, diante de outro que parte do conceito de segurança pública; um que privilegia o governo político da segurança —que afirma o princípio de que a condução e controle das diferentes agências encarregadas da segurança deve estar nas mãos das autoridades políticas e representativas— diante de outro que se apoia na delegação dessa condução e na autonomia das polícias.

Este não é um debate teórico, mas uma discussão política de primeira ordem, no âmbito nacional e regional, que define o nível de proteção dos direitos humanos, e na qual tanto o MERCOSUL quanto a UNASUL podem contribuir, através do intercâmbio de experiências e de informação, para alcançar consensos políticos sustentáveis. Por isso, desde o IPPDH continuaremos promovendo este tipo de estudos e pesquisas, na esperança de cooperar com institucionalidades democráticas mais sólidas e de propiciar o desenho de políticas que resultem em sociedades mais justas e menos violentas.

Prólogo do Escritório Regional para América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)

Por Amerigo Incalcaterra: Representante Regional

A “segurança” tem surgido, nos últimos anos, como forte reclamo dos habitantes da América Latina, região que é a mais violenta quando falamos de violência homicida.

Em vários países da região, o Estado vai perdendo o monopólio do uso da força e, em algumas regiões, ele já não é mais quem impõe a lei. São os bandos de criminosos, o narcotráfico, as gangues juvenis ou maras, que desafiam a autoridade do Estado e impõem a lei do mais forte em detrimento do Estado de Direito.

A percepção de insegurança faz com que o cidadão procure por seus próprios meios a segurança que o Estado não é capaz de oferecer. Vemos com preocupação como se articulam grupos armados paraestatais, as milícias, os fatos de justiça pela própria mão, o crescimento das empresas de segurança privada —as quais tendem a ultrapassar a Polícia em número, em emprego de armas e sofisticados instrumentos de vigilância— para mencionar apenas alguns dos fenômenos que aparecem recorrentemente na imprensa nos dias de hoje.

Tal situação levou à perda de credibilidade da população, que deixa de ver o Estado como uma fonte de segurança econômica, jurídica ou física. Isso contribui, por sua vez, para erodir os avanços democráticos e a estabilidade política que tanto custou conseguir —especialmente nos países que saíram de regimes autoritários— e para que grande parte da população veja as instituições democráticas como incapazes de melhorar suas condições de vida.

A pobreza e a exclusão acrescentam uma dimensão e complexidade maior ao fenômeno, sendo os jovens das áreas urbanas, pobres e marginalizadas o setor da população com maior propensão a virarem as vítimas, e também os autores, das atividades criminosas.

Outros fenômenos que enfraquecem o Estado são a corrupção e a impunidade; a primeira é alimentada pelo poder sem precedentes do crime organizado, que tem uma impressionante capacidade para corromper as instituições estatais que têm como função controlá-lo e combatê-lo: tudo se compra, tudo tem preço. O segundo, a impunidade, é mais estrutural e evidencia a falta de capacidade para enfrentar a ilegalidade com ferramentas institucionais e dentro de um marco jurídico de total respeito aos direitos humanos, o que se traduz no aumento do risco de erodir os próprios alicerces do Estado de Direito sob a desculpa da necessidade de combater esses fenômenos com todos os meios disponíveis. Isto acarreta o aumento das violações aos direitos humanos, muitas das quais são interpretadas como dano colateral.

Neste contexto, grande parte da opinião pública tem exigido e apoiado políticas e medidas de “mão de ferro”. As respostas do Estado, habitualmente, são as mesmas receitas velhas e conhecidas, como a inclusão das forças militares em tarefas de segurança pública, o endurecimento das penas, a criminalização da protesta social e o aumento da imputabilidade penal dos menores.

Foi partindo deste diagnóstico que o Escritório Regional para América do Sul do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), junto com o Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) uniram esforços para produzir este documento sobre “Produção e gestão de informação e conhecimento no campo da segurança cidadã: os casos de

Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai”, resultado do projeto “Segurança Cidadã e Direitos Humanos no MERCOSUL”, pesquisa que foi impulsionada pelos dois organismos entre 2011 e 2012.

Porque entendemos que é a partir do conhecimento —que se origina na gestão adequada da informação— que o Estado consegue articular políticas públicas eficazes que não enxerguem o fenômeno da segurança como assunto meramente policial, mas que tentem dar uma resposta integral ao fenômeno da insegurança —aprofundando nos temas sociais e também revisando o sistema de justiça e o sistema penitenciário.

Quero reconhecer especialmente o trabalho da equipe do projeto, coordenada por Andrea Pochak —responsável de projetos de cooperação técnica do IPPDH— e formado pelas pesquisadoras especialistas María Victoria Pita e Ana Paula Mendes de Miranda.

Quero também agradecer Víctor Abramovich, Secretário Executivo do IPPDH, com quem viamos trabalhando em estreita colaboração, fortalecendo a confiança e unindo esforços para as propostas e análises sobre políticas públicas em direitos humanos na Reunião de Altas Autoridades Competentes em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL.

Finalmente, tenho certeza que este documento será uma contribuição importante para redefinir a responsabilidade do Estado em matéria de segurança nos países parte e associados do MERCOSUL, e para que as futuras políticas públicas em resposta à insegurança deixem de ser um tema de conjuntura para passar a fazer parte de uma estratégia integral, que tenha como ponto de partida a garantia dos direitos humanos de todos e todas.

FICHA TÉCNICA

Este documento foi elaborado a partir do levantamento e análise de materiais produzidos e organizados por órgãos e instituições públicos da área da segurança; de entrevistas e conversações informais com funcionários, autoridades e ex-autoridades governamentais, especialistas, acadêmicos e ativistas em matéria de segurança cidadã e direitos humanos, e da participação em diferentes espaços, tais como conselhos assessores, seminários e grupos de trabalho de reuniões científicas.

O período de pesquisa de campo e de levantamento de material aconteceu entre os meses de abril e novembro de 2011; a redação deste documento, em suas versões preliminares e final, aconteceu entre dezembro de 2011 e junho de 2012.

O documento foi elaborado por María Victoria Pita e Ana Paula Mendes de Miranda, pesquisadoras contratadas pelo Instituto de Políticas Públicas em Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH) para o projeto Segurança Cidadã e Direitos Humanos no MERCOSUL, que contou com o apoio do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH). As autoras agradecem a todas as pessoas que em Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai contribuíram para que este documento de trabalho fosse possível.

ARGENTINA

Entrevistas com: Paula Honisch, responsável da área de Política Criminal do Ministerio de Seguridad de la Nación; Victoria Martínez e Gabriela Urthiague, da Secretaría de Derechos Humanos, do Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Hernán Olaeta, Chefe do Departamento de Políticas da Dirección Nacional de Política Criminal do Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación; Marcela Perelman, responsável da equipe sobre Violencia Institucional e Seguridad Ciudadana do Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS).

Como parte das atividades deste projeto, a Dra. Pita também participou das reuniões do Consejo Asesor para la Gestión de la Información Criminal del Ministerio de Seguridad de Nación, junto com representantes das forças de segurança federais, especialistas e acadêmicos em segurança cidadã e violência.

Ela também foi responsável, junto com Marcela Perelman, pela coordenação do Grupo de Trabalho “Derechos Humanos y Seguridad Pública: análisis y debates en torno a políticas, modalidades de intervención y activismo”, do IV Seminario Internacional sobre Políticas de la Memoria “Ampliación del campo de los derechos humanos. Memoria y perspectivas”, realizado no mês de outubro 2011 em Buenos Aires.

BRASIL

Entrevistas com: Gleisson Cardoso Rubin, Secretário de Gestão da Política Nacional de Direitos Humanos (Brasília); Cristina Neme, Coordenadora de Pesquisa e Análise de Informação da Secretaria Nacional de Segurança Pública/MJ (Brasília); Rafael Rodrigues de Sousa, Coordenador de Pesquisa/SINESPJC/SENASP/MJ (Brasília); Renato Sérgio de Lima, Secretário-Geral do Fórum Brasileiro de Segurança Pública (São Paulo); Paulo Teixeira, Diretor-Presidente do Instituto de Segurança Pública (Rio de Janeiro); Marcus Ferreira, Coordenador do Núcleo de Pesquisa em Justiça Criminal e Segurança Pública do Instituto de Segurança Pública (Rio de Janeiro).

A Dra. Mendes de Miranda também manteve conversações informais com ex-integrantes da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/Ministério da Justiça), aos quais agradece a colaboração nesta pesquisa.

PARA PARAGUAI

Entrevistas com: Omar Sostoa Luraghi, Viceministro de Asuntos Políticos, Ministerio del Interior; Jorge Rolón Luna, Diretor do Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia, Ministerio del Interior; Juan Bautista Rivarola Cáceres, Diretor de Derechos Humanos, Ministerio del Interior; José Caballero Quiñones, Diretor de Políticas de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior; Rufino Sanabria, Chefe do Departamento de Estadística de la Policía Nacional; Patricia Cristaldo, funcionária da Dirección de Derechos Humanos, Ministerio del Interior; Angélica De Tone, consultora de Políticas de Seguridad Ciudadana, Ministerio del Interior; Oscar Ayala, diretor executivo de Tierraviva.

PARA URUGUAI

Entrevistas com: Javier Donangelo, Diretor do Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior; Silvia Izquierdo, assessora do Ministro, Ministerio del Interior; Luis Ituarte González, Encargado del Estado Mayor Policial; Ricardo Frainman, Assessor em projetos de cooperação, Ministerio del Interior; Víctor González, técnico do Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior; Juan Faroppa Fontana, consultor especialista em políticas de segurança pública e direitos humanos, ex Subsecretario do Ministerio del Interior; Rafael Paternain, consultor e ex Diretor do Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad, Ministerio del Interior.

Como parte das atividades deste projeto, a Dra. Pita participou do Seminario Interdisciplinario “Inseguridades, Violencias Sociales y Estado en el Uruguay del último medio siglo” realizado em setembro de 2011 na Universidad de la República, Uruguai.

Agradecemos também os comentários de Andrea Pochak (Responsável de Projetos de Cooperação Técnica do IPPDH), resultado da leitura atenta das versões preliminares deste documento.

As opiniões expressadas neste documento são de exclusiva responsabilidade das autoras e podem não concordar com aquelas das instituições contratantes.

I. INTRODUÇÃO

O projeto do qual este documento é fruto procurou investigar o estado da situação em matéria de produção e gestão de conhecimento em segurança cidadã, tomando como casos de referência Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. O estudo pretende contribuir para a compreensão de como se produz e gere a informação e o conhecimento nesses países, e para fortalecer a discussão iniciada nos últimos anos sobre este tema na região. Acreditamos que somente entendendo os processos institucionais, assim como suas tradições, rotinas e costumes, será possível produzir uma linguagem comum que articule segurança cidadã e direitos humanos e que seja ao mesmo tempo capaz de fornecer o conhecimento necessário para a formulação de políticas públicas eficazes nesta matéria.

Como este documento não é senão uma versão reduzida e também parcial de uma pesquisa de maior alcance, consideramos fundamental apresentar os propósitos que a orientaram e as hipóteses de trabalho que guiaram seu desenvolvimento. Eles são apresentados na primeira seção, e servem para contextualizar o debate que se desenvolve seguidamente.

1. Sobre os objetivos da pesquisa

Duas circunstâncias foram tomadas em conta para o desenvolvimento desta pesquisa. De um lado, ainda que recente, o auspicioso consenso conseguido na região sobre a noção de segurança cidadã, que reconhece os direitos humanos como norte e valor dela inseparável. De outro, a tendência observada nos quatro países mencionados a propiciar o governo político da segurança, que substituiria a hegemonia policial.

A partir desse contexto, este documento propõe descrever a realidade do registro e produção de informação por parte das polícias. Escolhemos a informação produzida por estas agências já que elas apresentam, por conta de sua posição estrutural, maior proximidade imediata com os cidadãos diante de eventos que envolvem o exercício da violência (física e/ou moral) e a violação de direitos. Entendemos que esta descrição será um insumo central na hora de pensar a questão da produção e gestão do conhecimento em matéria de segurança cidadã.

Antes de apresentar o resultado da pesquisa, é conveniente expor as hipóteses de trabalho. Embora, como já mencionamos, segurança cidadã e governo político da segurança chegaram a ser formulações políticas com consenso na região, fica claro que não são lineares nem rápidos os processos pelos quais as premissas políticas passam a impregnar as instituições e possibilitam a alteração de rotinas, hábitos e práticas. Isso é assim porque não é questão somente de incidir em tradições e inércias institucionais bem estabelecidas —e porque fazer tal coisa exige constante supervisão, correções e ajustes de rumo— mas também porque esses processos enfrentam oposições e reviravoltas.

Neste sentido, tem sido nossa hipótese de trabalho que a produção e gestão da informação sobre fatos que envolvem violência, insegurança e/ou violação de direitos não se ajustam totalmente ao paradigma da segurança cidadã, mas que ainda convivem com a noção de segurança pública. Na América Latina, este conceito está vinculado ao de ordem pública e à ideia de segurança construída a partir do Estado, antes que orientada à proteção primordial das pessoas e grupos sociais que vivem em configurações sócio-

espaciais diversas. Com efeito, na área da produção e gestão de informação, observa-se a coexistência conflitante dessas duas matrizes de significação e até mesmo, às vezes, a primazia da noção de segurança pública por sobre a de segurança cidadã.

É preciso ressaltar que nos referimos à produção e gestão de informação, e não de conhecimento. Nesse sentido, outra das hipóteses de trabalho foi que, mesmo quando é possível mencionar alguns avanços em direção à produção e gestão de conhecimento, a maior parte das diferentes experiências estatais levantadas na pesquisa atua sob a premissa da produção e gestão de informação, preferentemente quantitativa, com escasso desenvolvimento de pesquisas qualitativas. Esta diferença é central, já que produzir e gerir informação pressupõe estruturar formas de coleta, difusão e acesso daquilo que é informado, depois de registrado pelas agências e/ou instituições envolvidas em função de sua incumbência. Neste campo, isto implica, em termos gerais, sistematizar e coletar dados que informam sobre a atividade das próprias agências vinculadas à segurança e, especificamente, das polícias. Ao contrário, produzir e gerir conhecimento visa valorizar as informações existentes, contextualizá-las, identificar o alcance e limitações dos dados elaborados conforme sua natureza, e das rotinas e tradições institucionais dentro dos quais foram construídos. Produzir conhecimento exige articular diversas fontes de informação e pôr em jogo diferentes metodologias de produção de informação sobre aqueles assuntos nos quais as agências intervêm ou decide-se que devem intervir porque considera-se que são e/ou devem ser assuntos de interesse público. Produzir conhecimento significa entender processos, dinâmicas, sujeitos envolvidos, e relacionar informação diversa para conhecer —agora sim— fenômenos sociais específicos sobre os quais se pretende influenciar mediante políticas públicas.

Por conseguinte, a pesquisa aqui apresentada buscou descrever tanto os problemas frequentes na produção de informação de fonte policial e as dificuldades para a geração de conhecimento em matéria de segurança cidadã, como expor de modo esquemático as formas em que se produz e gere a informação em cada um dos países do MERCOSUL. Também procuramos analisar algumas das iniciativas estatais recentes e mostrar, na medida do possível, como esses processos de produção e gestão da informação possibilitam ou limitam a geração de um conhecimento suficientemente descritivo daquelas situações sociais que são objeto e matéria da segurança cidadã.

Para o desenvolvimento da pesquisa, além disso, levou-se em consideração, entre outros assuntos, a questão das estatísticas oficiais como linguagem de Estado; as dificuldades provenientes dos dados de fonte policial por conta da sua própria natureza, dos processos de trabalho e como consequência de seu valor político; e os obstáculos que resultam da articulação intra e interagências, tendo em conta seu impacto sobre os dados produzidos.

Simultaneamente, tentou-se (de)monstrar, através de alguns exemplos chave, tanto as práticas institucionais habituais e cotidianas, como o próprio entendimento das agências sobre o que é “segurança”. Nesse sentido, veremos que, às vezes, as polícias ficam cegas perante fatos que evidenciam novas e velhas conflitualidades (a intolerância religiosa, o assédio policial a jovens dos setores populares, o controle da população nos bairros pobres, as desocupações de terras de camponeses e indígenas, para mencionar apenas algumas) que atingem numerosos grupos e subgrupos vulneráveis. Essa “cegueira” é o que acaba invisibilizando —como resultado da falta de registro, de geração de informação e portanto da carência de produção e gestão do conhecimento— situações sociais que necessariamente são objeto da segurança cidadã e cujo conhecimento preciso, confiável, sistemático e atualizado permitiria desenhar, implementar

e avaliar, durante os fatos e depois, políticas públicas adequadas.

É por isso que a pesquisa indagou sobre alguns fatos que revelam conflitos ou situações problemáticas em matéria de segurança cidadã e que foram relatados durante as entrevistas e conversações que tivemos com funcionários técnicos e políticos; ex-funcionários; acadêmicos e especialistas em cada um desses lugares². De acordo com as hipóteses de trabalho já mencionadas, procurou-se explorar especialmente nas dificuldades no registro e gestão da informação e conhecimento quando da ocorrência destas formas de conflitualidade social e/ou coletiva.

Nesse sentido, entendemos que fortalecer o monitoramento e identificação dessas situações sociais conflituosas permitirá decodificá-las, pensá-las e intervir sobre elas numa perspectiva que incorpore os direitos humanos como dimensão da administração e resolução dos conflitos. Essa abordagem poderá permitir, também, detectar aquelas situações em que o Estado intervém de maneira abusiva e violenta, ou aquelas outras nas quais ele não se envolve e assim vulnera direitos por omissão.

Falta ainda muito trabalho institucional para expor de maneira eficaz a interseção temática que resulta dos problemas referidos aos direitos humanos e à segurança cidadã, e também é raro que os corpus de dados forneçam informação sistematizada articulando ambos os campos. Acreditamos que é de fundamental importância chamar a atenção sobre estas questões, e demonstrar de que maneira a falta de registro ou o registro deficiente de alguns conflitos produz sua invisibilidade ou conduz a análises erradas e provoca intervenções equivocadas. Pois, segundo nosso critério, a ausência de informação tem como seu resultado final a limitação ou negação de direitos.

Neste documento não iremos desenvolver cada um dos casos ou situações de conflito social e/ou coletivo que existem nos países consultados. A propósito disto, convém explicar —porque isso faz parte da argumentação e põe em jogo as hipóteses de trabalho— que neste projeto não se procurou descrever “tudo o que acontece” nesta matéria. Ao contrário, na pesquisa abordaram-se somente aqueles conflitos que resultavam indispensáveis para pensar a produção e gestão de informação e conhecimento no campo da segurança cidadã. Eles nos permitem chamar a atenção para a necessidade de fortalecer capacidades institucionais para detectar, registrar e assim dar visibilidade a diferentes tipos de fatos e conflitos que sem dúvida são parte da segurança cidadã, na medida em que ela está vinculada a uma perspectiva acorde com os princípios dos direitos humanos.

Corresponde agora mencionar algumas decisões que foram tomadas para construir a estrutura expositiva e argumental deste documento.

De acordo com os objetivos e hipóteses que nortearam a pesquisa, privilegiou-se a apresentação de problemas que requerem consideração especial, em lugar de oferecer um relatório que enumere e avalie de maneira sistemática e padronizada —conforme uma série de indicadores pré-definidos— a situação de cada um dos países em particular. Não iremos replicar, portanto, materiais que já existem e adotam essa modalidade de produção, que têm resultado em muitos e bons trabalhos, muitos deles mencionados ao longo destas páginas.

Por causa disso, e como na versão extensa deste documento já se descrevem instituições e proces-

2 Por ser esta uma versão reduzida do relatório final de pesquisa focada em descrever os processos de produção e gestão de informação e conhecimento em segurança cidadã, a análise das situações conflituosas não se inclui neste documento.

tos específicos de cada país, nesta oportunidade explicitamos as principais dificuldades que se apresentam no momento de produzir e gerir conhecimento em matéria de segurança cidadã. Portanto, as referências a um ou outro país funcionam a modo de exemplo ilustrativo dos problemas gerais expostos.

Por último, e como poderá deduzir-se da leitura deste texto, ressaltamos que este é um documento preliminar. Como ele provém de uma experiência de pesquisa de curta duração³, ele somente é resultado de uma primeira fase exploratória sobre a questão nos quatro países. Espera-se que, a partir da detecção dos problemas, limitações e dificuldades descritas, seja possível imaginar estratégias e dispositivos capazes de produzir uma linguagem comum em matéria de informação e conhecimento sobre segurança cidadã na região.

2. Ponto de partida

É bem sabido, e portanto deve considerar-se como ponto de partida e não como um assunto a debater, que informação precisa e consistente é um insumo fundamental para o conhecimento dos estados da situação e para a conseguinte tomada de decisões vinculadas à formulação e acompanhamento de políticas públicas. É por isso que tanto os Estados nacionais como os espaços de articulação regional têm se preocupado pela geração e continuidade de sistemas de informação e pela sua padronização. No campo específico de que se ocupa este documento, segurança cidadã e direitos humanos, a informação revela-se especialmente estratégica. É prova disso o importante corpus de trabalhos de especialistas e acadêmicos —alguns deles, até mesmo, na sua condição de funcionários técnicos ou políticos— assim como de organizações sociais, que há mais de uma década e de maneira continuada produzem estudos, relatórios e documentos com o apoio de universidades, Estados nacionais e locais e organismos internacionais.

Mais ainda: o próprio MERCOSUL conta com espaços específicos que tem impulsionado compromissos e planos de ação concretos nesta matéria, que consideram que a informação —e o acesso a ela— não somente é um direito, mas também um insumo básico para a formulação de políticas responsáveis e eficazes. Por exemplo, a Reunião Especializada de Estatísticas do MERCOSUL (REES) decidiu avançar na geração de um Plano Estatístico do MERCOSUL que seja capaz de fornecer informação consistente, confiável e comparável. O Grupo Técnico sobre Indicadores em Direitos Econômicos, Sociais e Culturais da Reunião de Altas Autoridades em Direitos Humanos e Chancelarias do MERCOSUL e Estados Associados (RAADDHH) tem procurado contar com indicadores de processo (que meçam a qualidade e magnitude dos esforços dos Estados para instrumentalizar direitos) e de resultados (que

³ Como poderá observar-se ao longo do documento, aparecem mais exemplos e desenvolvimento maior de alguns problemas provenientes de Argentina e Brasil. Isso é assim porque as duas pesquisadoras realizam, há mais de seis anos, pesquisa comparativa entre esses países sobre a matéria. Essa pesquisa de campo permitiu contar com um corpus de casuística que certamente não equivale ao tempo reduzido de pesquisa de campo realizada sobre Uruguai e Paraguai. Diante do dilema, optamos por renunciar à padronização da informação existente, para oferecer uma quantidade similar de entradas para cada país, com o objetivo de conseguir maior riqueza na exemplificação dos problemas relevantes, mesmo que alguns deles remetam mais de uma vez a um mesmo país. Como este documento representa uma primeira fase exploratória, fica em aberto o desafio de promover novas pesquisas que permitam avançar sobre aquilo que não pôde ser indagado com profundidade suficiente.

meçam o impacto real das estratégias e políticas dos Estados) que sejam comuns à região⁴. Por sua vez, no marco da XXXI Reunião de Ministros do Interior e seus equivalentes de Segurança do MERCOSUL e Estados Associados (RMI), acontecida em Buenos Aires em junho de 2012, assinou-se a “Declaração sobre a Padronização de Critérios Mínimos Comuns na Produção de Informação sobre Violência e Crime no Âmbito do MERCOSUL”, através da qual os governos do MERCOSUL expressaram o compromisso de “criar um sistema de indicadores sobre aqueles fenômenos de violência e crime de caráter prioritário como o narcotráfico e o tráfico de pessoas”⁵.

Dissemos que no campo da segurança cidadã e os direitos humanos a disponibilidade de informação é estratégica. Ela o é por diversas razões, que em grande parte têm sido devidamente apresentadas no relatório “Segurança Cidadã e Direitos Humanos” da Comissão Interamericana de Direitos Humanos em 2009⁶.

A CIDH afirma que a segurança cidadã inclui diversos atores estatais e sociais e envolve a articulação de programas e políticas de governo, e a vinculação com cenários regionais e internacionais, com a finalidade de garantir a vigência de direitos. Particularmente, o relatório aponta que “a segurança cidadã vê-se ameaçada quando o Estado não cumpre com sua função de oferecer proteção diante do crime e a violência social, o que interrompe a relação básica entre governantes e governados” (CIDH, 2009: 18).

A segurança cidadã, afirma-se nesse relatório seminal, deve ser pensada como uma política pública, e conceber-se de modo diretamente associado aos direitos humanos. Isso é assim porque “as políticas públicas têm como objetivo fazer com que esses direitos se materializem nos planos normativo e operacional, assim como nas práticas das instituições e os agentes estatais.

Ademais, elas também devem abordar as causas da criminalidade e da violência (...). A perspectiva dos direitos humanos permite abordar a problemática da criminalidade e a violência e seu impacto na segurança cidadã através do fortalecimento da participação democrática e a execução de políticas centradas na proteção da pessoa humana, em lugar daquelas que principalmente procuram fortalecer a segurança do Estado ou de determinada ordem política”.

O relatório da CIDH assinala as obrigações tanto negativas como positivas dos Estados “em referência aos direitos humanos vinculados com a segurança cidadã de todas as pessoas sob sua jurisdição, especialmente os direitos das vítimas de delitos perante as ações violentas de atores estatais e não estatais [e] também examina as obrigações internacionais dos Estados Membro em matéria de prevenção e combate à violência e o crime, e de desenho, execução e avaliação de políticas sobre segurança cidadã à

4 Como veremos embaixo, também o Banco Interamericano de Desenvolvimento tem percebido a importância de contar com informação padronizada na região em matéria de segurança cidadã e violência. Assim, no marco da iniciativa de Bens Públicos Regionais, o BID financia o Projeto de Cooperação Técnica Não Reembolsável No ATN/OC-10621-RG: “Sistema regional de Indicadores Padronizados de Convivência e Segurança Cidadã”, no qual têm se comprometido os governos de Argentina, Colômbia, Costa Rica, Chile, Equador, El Salvador, Guiana, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Paraguai, Peru, República Dominicana e Uruguai e cuja execução técnica é coordenada pelo Instituto CISALVA (Centro de Investigaciones de la Universidad del Valle), da Colômbia.

5 Comunicado oficial do Ministerio de Seguridad de la Nación (Argentina), disponível em <http://www.minseg.gob.ar/garr%C3%A9-clausura-lareuni%C3%B3n-de-ministros-del-mercotur>

6 Este Relatório foi promovido por um grupo de organizações não governamentais da região, que havia apresentado o documento “O sistema interamericano para a proteção da segurança cidadã diante dos desafios dos direitos humanos nas Américas”. A CIDH por sua vez revê os consensos alcançados pelas Reuniões em matéria de Segurança Pública das Américas e recolhe especialmente a jurisprudência regional e internacional, assim como a vasta produção acadêmica disponível em forma de pesquisas, estudos e outros trabalhos.

luz do direito internacional dos direitos humanos e dos princípios de participação, rendição de contas e não discriminação”.

Seguidamente a CIDH apresenta formulações e recomendações concretas nas quais esse modo de conceber a segurança cidadã e seu caráter inseparável dos direitos humanos deveria se materializar. Entre elas, enfatiza aspectos da produção e gestão da informação pública que, por resultar de especial interesse e orientar em boa medida o presente documento, achamos necessário reproduzir:

183. A política pública sobre segurança cidadã caracterizada neste relatório requer, tanto nas fases de desenho como de execução e, especialmente, de avaliação, a produção, sistematização e difusão de informação qualificada por parte das autoridades estatais. Sem um adequado acesso à informação por parte das pessoas, as organizações sociais, a academia e a mídia, é impossível estabelecer as bases da construção de um novo modelo de política de segurança cidadã, basicamente democrático e desenvolvido fundamentalmente visando proteger e garantir os direitos humanos de toda a população. A ausência de indicadores confiáveis, construídos a partir de elementos técnicos, amplamente difundidos e de fácil compreensão para os diferentes setores da sociedade, gera as condições para a manipulação da opinião pública. Isto pode ser verificado tanto por parte de setores dos governos, que ocultam ou distorcem informação essencial sobre aspectos relevantes vinculados à segurança cidadã, como por parte de grupos de interesse político ou correntes de opinião, que aproveitam os vazios de informação objetiva para incrementar a sensação de insegurança da população e desse modo promovem modelos repressivos que só propiciam a intolerância, a estigmatização e, com elas, o aumento da exclusão e a desintegração das sociedades da região. *A produção e difusão de informação confiável sobre assuntos relativos à política de segurança cidadã constitui uma obrigação positiva do Estado para a proteção e garantia dos direitos humanos comprometidos especialmente nesta matéria.*

184. A política pública sobre segurança cidadã caracterizada neste relatório requer, tanto nas fases de desenho como de execução e, especialmente, de avaliação, a produção, sistematização e difusão de informação qualificada por parte das autoridades estatais. Sem um adequado acesso à informação por parte das pessoas, as organizações sociais, a academia e a mídia, é impossível estabelecer as bases da construção de um novo modelo de política de segurança cidadã, basicamente democrático e desenvolvido fundamentalmente visando proteger e garantir os direitos humanos de toda a população. A ausência de indicadores confiáveis, construídos a partir de elementos técnicos, amplamente difundidos e de fácil compreensão para os diferentes setores da sociedade, gera as condições para a manipulação da opinião pública. Isto pode ser verificado tanto por parte

de setores dos governos, que ocultam ou distorcem informação essencial sobre aspectos relevantes vinculados à segurança cidadã, como por parte de grupos de interesse político ou correntes de opinião, que aproveitam os vazios de informação objetiva para incrementar a sensação de insegurança da população e desse modo promovem modelos repressivos que só propiciam a intolerância, a estigmatização e, com elas, o aumento da exclusão e a desintegração das sociedades da região. A produção e difusão de informação confiável sobre assuntos relativos à política de segurança cidadã constitui uma obrigação positiva do Estado para a proteção e garantia dos direitos humanos comprometidos especialmente nesta matéria.

186. *A produção e difusão de informação por parte das autoridades públicas deve atentar especialmente para a situação daqueles setores da população mais vulneráveis no âmbito da prevenção da violência.* Deve alcançar de forma prioritária a situação das mulheres, a população afrodescendente e indígena, as pessoas migrantes, as crianças e adolescentes. Neste último caso, a Comissão é da opinião que os Estados devem melhorar seus sistemas de coleta de dados e informação a fim de detectar subgrupos vulneráveis, informar à polícia e elaborar programas em todos os níveis, e fazer um acompanhamento dos avanços em direção ao objetivo de prevenir a violência contra as crianças. (Construir) (...) indicadores nacionais baseados em normas internacionalmente acordadas e garantir que os dados sejam compilados, analisados e difundidos a fim de comprovar os progressos de longo prazo. (Elaborar) (...) um programa nacional de pesquisa sobre a violência contra as crianças em ambientes em que essa violência ocorre (...).

187. Por outra parte, as autoridades estatais devem produzir informação de qualidade para planejar adequadamente os diferentes operativos das forças policiais, de forma a favorecer as ações de tipo preventivo em lugar das de tipo repressivo, gerando ao mesmo tempo as condições para um aproveitamento mais racional e equilibrado dos recursos humanos e materiais. O desenho e atualização constante de indicadores confiáveis sobre os diferentes fatores que contribuem para fatos violentos ou criminosos constitui uma ferramenta insubstituível para a execução de um adequado processo de planejamento estratégico, pedra angular de toda política pública. Neste sentido, a Comissão comparte que:

A polícia, para a realização adequada de suas tarefas, deve contar com informação adequada, que lhe permita uma melhor definição de prioridades e a focalização das suas intervenções, assim como para contar com referências objetivas para a avaliação dos resultados de suas ações. Por isso, as forças policiais devem garantir, no âmbito que lhes é próprio, a existência de informação suficiente, confiável, verificável, comparável e que possa ser auditada. Para isso, é necessário que as forças policiais desenvolvam ações de fomento da confiança junto à

população, a simplificação de trâmites e procedimentos, assim como campanhas para fortalecer a consciência cidadã sobre a importância da denúncia dos delitos. Os corpos policiais devem estar devidamente capacitados e dotados de recursos para a coleta, processamento, sistematização, uso profissional e difusão das estatísticas sobre o delito e dos resultados de suas intervenções. As polícias devem cooperar com os observatórios da violência públicos e privados que centralizam informação de diferentes fontes e, ao mesmo tempo, beneficiar-se das descobertas deles. A formação dos membros dos corpos de polícia deve incluir pedagogias que promovam especificamente a sistematização e avaliação da experiência policial na produção e usos da informação⁷.

188. O funcionamento de observatórios sobre a violência e o delito na região tem constituído uma experiência importante para promover ações que favoreçam as ações dos Estados Membros para proteger e garantir o direito a procurar, receber e difundir informação de qualidade sobre assuntos relacionados à segurança cidadã. Este tipo de instrumento permite colher informação confiável, classificá-la, analisá-la, construir indicadores objetivos, realizar medições e comparações com a situação levantada em outras áreas ou regiões de cada país ou em diferentes países, e medir o impacto das políticas públicas para prevenir e controlar a violência e o delito. O funcionamento dos observatórios permite também identificar e dar andamento aos programas ou projetos executados por diferentes organizações não governamentais, comunitárias ou sociais, voltadas para a prevenção de situações de violência e delinquência em diferentes países da região; comparar seus resultados e reproduzir experiências positivas de trabalho. Mas, para a Comissão, o papel principal dos observatórios, que podem funcionar no âmbito público, privado ou por meio de mecanismos mistos ou associativos, consiste em contribuir a identificar o nível real de ameaça aos direitos humanos envolvida em situações de violência ou crime. A produção e difusão de informação confiável permite identificar com precisão os níveis de insegurança objetiva e de insegurança subjetiva na sociedade, o que permite abordá-las adequadamente e evitar que o temor seja propagado de forma irresponsável ou intencional. Os meios de comunicação de massa, de propriedade pública ou privada têm, segundo esta Comissão, a enorme responsabilidade de difundir de forma responsável, objetiva e ampla, esse tipo de informação (...).

229. As políticas públicas sobre segurança cidadã vinculam-se à criação ou con-

⁷ “50 Recomendaciones sobre la Policía que necesitan América Latina y el Caribe: un aporte de la Coalición de Organizaciones de la Sociedad Civil”, documento apresentado nas Consultas Subregionais realizadas durante o processo de preparação do Relatório da CIDH, Princípio 26.

solidação de uma institucionalidade estatal que forneça respostas eficazes e eficientes às demandas de uma sociedade democrática nesta matéria. Isso se traduz, principalmente, na resposta que essa estrutura institucional ofereça para os seguintes temas, que se consideram prioritários: a atenção às vítimas da violência e o crime; o funcionamento das empresas privadas de segurança; a governabilidade democrática da segurança cidadã; a profissionalização e modernização das forças policiais; e a participação das forças armadas em tarefas de segurança cidadã.”⁸

Pelo exposto, a Comissão Interamericana formula, entre outras, as seguintes recomendações:

“18. A política pública sobre segurança cidadã deve incluir aspectos específicos vinculados ao direito de liberdade de expressão. Particularmente:

a) produzir, sistematizar e difundir informação de qualidade, que permita o exercício do controle democrático por parte da cidadania sobre as políticas de segurança cidadã. Isto se vincula especialmente com:

i) o funcionamento do sistema de coleta e análise de informação;

ii) a elaboração de indicadores qualitativos e quantitativos sobre: taxas e modalidades de fatos violentos e criminosos; orçamento atribuído ao setor e eficácia de sua execução; pesquisas de vitimização; difusão de experiências bem sucedidas em matéria de prevenção social e comunitária da violência e o delito, entre outros temas

b) gerar e difundir informação objetiva sobre a situação dos grupos mais vulneráveis da população diante da violência e o delito (crianças e adolescentes; mulheres; população indígena e afrodescendente, e migrantes e suas famílias);

c) propiciar o acesso à totalidade da informação em poder do Estado sobre assuntos vinculados à segurança cidadã, com exceção daqueles temas que devem manter-se reservados para assegurar a eficiência de procedimentos concretos de prevenção ou controle da violência e o delito. Em qualquer caso, garantir um recurso rápido e simples perante a justiça competente para que se determine, em definitiva, a procedência da reserva ou classificação de determinada informação;

d) promover o funcionamento de observatórios da violência e o delito, em nível nacional e regional, que permitam a complementação das medidas adotadas pelas instituições públicas e as organizações da sociedade civil na geração, análise e difusão de informação de qualidade sobre segurança cidadã.”

Optou-se por reproduzir esses extensos parágrafos porque acreditamos que neles se expressa claramente —e com bastante detalhamento— como devem pensar-se a produção, difusão e usos da informação pública em matéria de segurança cidadã. A CIDH destaca sua relevância estratégica e política e também ressalta que os Estados tem a obrigação positiva de produzir e difundir informação confiável sobre esses assuntos.

⁸ CIDH, 2009: 83 e ss., grifos nossos.

Então, como já dissemos, no campo da segurança cidadã e os direitos humanos a informação se revela especialmente estratégica e necessária. Contar com informação regional, nacional e local em matéria de segurança cidadã e direitos humanos permite mostrar padrões de semelhança ou diferenças sobre o que acontece e assim possibilita imaginar, definir, desenhar, executar e avaliar (antes, durante e depois) intervenções diversas conforme a especificidade de cada local sem perder de vista as diretrizes regionais. Sobretudo quando na região tem se alcançado um consenso favorável, ainda que parcial, sobre o uso da noção de segurança cidadã, que deveria enraizar definitivamente nas instituições.

A adoção desta noção de segurança cidadã implica um posicionamento político significativo em relação a direitos e liberdades, e a sua vinculação com a conflitualidade social, a violência e a criminalidade. Embora nos países membros do MERCOSUL exista a preocupação sobre a segurança cidadã há várias décadas, na verdade faz pouco tempo que seus governos começaram não só a tematizar a questão, mas a propor sua articulação com a perspectiva dos direitos humanos, tanto em nível nacional como em órgãos e fóruns do MERCOSUL e em outros âmbitos regionais e internacionais.

O debate permitiu, de um lado, associar o conceito de segurança aos valores democráticos e contrastá-lo ao de segurança nacional. Deste modo, foi se avançando em direção a uma definição política da segurança cidadã como um direito —e não como um bem—, o que implicou no progressivo deslocamento do conceito de segurança nacional e também na progressiva associação da noção de segurança àquela dos direitos humanos. A discussão, além disso, enriqueceu-se por conta das resignificações do conceito de direitos humanos, articulado com processos políticos e sociais locais e à promoção de ativismos locais e alianças internacionais que têm conseguido instalar a ideia de que os direitos humanos não são apenas valores, mas que também agem como paradigma orientador de políticas que procuram garantir o efetivo exercício de direitos. Esse alcance dos direitos humanos tem em consideração seus valores intrínsecos e fundamentalmente seu potencial como valor instrumental, e estabelece uma mudança de perspectiva em termos de formulação de políticas públicas que contribui para o fortalecimento das instituições democráticas que sejam capazes de atentar para as desigualdades e que protejam de modo mais eficiente os direitos⁹.

Essas questões têm, evidentemente, além de valor conceitual em si mesmas, um componente político regional, já que refletem a construção de certos consensos fundamentais que permitirão sustentar posições comuns do bloco em outros contextos internacionais¹⁰ e promover políticas semelhantes nos diferentes países.

Como dissemos, o conceito de segurança cidadã foi desenvolvido há cerca de uma década, na América Latina, para contrapor-se ao conceito de segurança nacional que, influenciado pela doutrina de Segurança Nacional, predominou durante a Guerra Fria. A noção de segurança nacional consagrava princípios que buscavam garantir a ordem interna por meio de violações aos direitos humanos. Na década de 80 surgiu a ideia de segurança associada aos valores democráticos, mas acompanhada do conceito de segurança

⁹ FELNER 2011.

¹⁰ O interesse em produzir dados comparáveis também é um compromisso do EU Action Plan 2006-2010, que reconhece as limitações metodológicas da análise de informação nos países da União Europeia e onde se propõem estratégias para a comparabilidade de dados sobre delitos e do sistema de justiça criminal.

humana, baseado no caráter universal do direito à vida. Iria ser alguns anos mais tarde, em 1994, quando o PNUD centrou seu relatório sobre desenvolvimento sustentável neste conceito, que ele conseguiu difundir-se e formalizar-se no plano internacional. De acordo com o enfoque do PNUD, a essência da insegurança humana é a vulnerabilidade, e a pergunta a se fazer é como proteger as pessoas, insistindo no envolvimento direto e no vínculo estreito entre desenvolvimento social e segurança; entende-se por proteção a garantia das liberdades vitais e dos meios básicos de subsistência.

A segurança cidadã se define como um direito, e não como um bem, que os membros de uma sociedade possuem de se desenvolver com o menor risco possível de ameaças a sua integridade física, a seus direitos pessoais e de propriedade. A mudança no conceito de segurança tem suscitado nos países do MERCOSUL um debate sobre a definição de uma agenda em volta de:

- a. uma redefinição do contexto sócio-histórico: a passagem do autoritarismo para a democracia pressupõe a ruptura com uma visão “estadocêntrica” e a valorização da participação social;
- b. a necessidade de mudanças no regime político: transformações conceituais nas legislações, no que se refere ao relacionamento entre os atores e as estruturas institucionais.

Todavia, apesar de haver um consenso parcial em torno do conceito de segurança cidadã, sua incorporação não tem se dado de forma unívoca e homogênea, nem simultaneamente nas diferentes sociedades da região. Nesse sentido, as diferenças e especificidades, assim como os tempos políticos e sociais devem tomar-se em consideração, toda vez que resulta crucial prestar atenção às resignificações que uma noção universalista adquire quando é incorporada a uma matriz local. Neste aspecto, é necessário observar especificidades no uso de categorias tais como:

- público: cuja ênfase frequentemente está relacionada ao papel do Estado em relação aos governados;
- cidadão: que pressupõe o reconhecimento de direitos por parte do Estado, o que poderia suscitar a ideia de corresponsabilidade, mas que pode ocultar a valorização de alguns grupos como os principais sujeitos sociais.

Os assuntos apontados certamente excedem em muito o alcance deste documento. Mesmo assim, acreditamos que é importante chamar a atenção sobre eles, toda vez que estão vinculados a matrizes sociais nas quais se processam os conteúdos concretos das considerações vinculadas com a igualdade, a diferença, os direitos e privilégios, as discriminações e as hierarquias sociais. E mesmo quando essas matrizes nem sempre são explicitadas, elas são conhecidas em nível local e são as que, em definitiva, possibilitam ou impedem que essas concepções se materializem em instituições.

É por isso que, na hora de descrever e analisar políticas públicas em matéria de segurança cidadã, ao tempo que devem destacar-se positivamente esses consensos, deve se atentar para as práticas e processos das instituições envolvidas tradicionalmente neste campo. Por que? Porque de outro modo estaríamos vestindo com roupas novas a velhos atores com manhas e estilos de atuação já cristalizados. Enfatizamos este ponto já que, da leitura dos documentos oficiais e do manifestado pelos profissionais que trabalham na área de segurança, adverte-se que a preocupação pela “mudança de paradigma na política de segurança”, por “transformar o Estado” para “contribuir desde o enfoque da segurança cidadã com os direitos humanos” aparece formalmente associada à melhoria do desempenho administrativo, à democratização e expansão de serviços públicos de qualidade e, em ocasiões, à “participação cidadã”. Porém, observa-se também que, na prática, as instituições de segurança pública, e especialmente as polícias e os tribunais, mostram-se ainda muito reticentes à participação dos cidadãos (individualmente ou através

de organizações não governamentais), às mudanças dos seus modos tradicionais de gerir e processar a informação e à demanda de transparência nas suas formas de intervenção e seus processos de trabalho. Então é preciso chamar a atenção para a necessidade de que o conceito de segurança cidadã se enraíze definitivamente nas instituições nela implicadas ou relacionadas a ela.

3. Notas sobre a natureza dos dados, seus problemas e potencialidades

A pesquisa realizada pelo IPPDH teve como objetivo fazer uma análise dos sistemas de produção e gestão da informação em matéria de segurança cidadã na sua interseção temática com os direitos humanos. Dizemos “interseção temática”, porque de fato ainda não se registram dados produzidos nessa perspectiva em nível regional ou nacional e não existe nenhum sistema que tenha sido gerado sob essa premissa e que, portanto, ofereça informação sistematizada que articule ambos os campos.

O que há disponível, sim, é, de um lado, um corpus de dados produzidos por diversas agências estatais em matéria de segurança pública¹¹; ou seja, fundamentalmente dados sobre delitos contra a propriedade e contra a vida, tais como homicídios e lesões —na maior parte das vezes sem desagregar características das vítimas, dos agressores e das circunstâncias dos fatos—. E, de outro, um corpus menor, nem sempre proveniente de fontes estatais, que reúne informação em matéria de direitos humanos sobre diferentes tipos de violências —estatais e não estatais— sobre diferentes classes de sujeitos (individuais e/ou coletivos) que frequentemente são parte de grupos e subgrupos em situação de vulnerabilidade.

Os dados sobre segurança cidadã (ou, mais exatamente, sobre segurança pública) apresentam uma série de particularidades e, ao mesmo tempo, uma variedade importante de limitações que resumiremos¹² a continuação. Ou seja, os dados referem-se principalmente ao desempenho das instituições estatais que têm algum tipo de envolvimento nesse âmbito. Assim, esta informação é aquela que provém do trabalho das polícias, os tribunais, os ministérios públicos (nacionais e estaduais) e os sistemas penitenciários. Um inconveniente que essa informação apresenta é que muitas vezes (por tradição institucional) compila dados que dão conta da atividade das agências. Em outras palavras, dados que não foram construídos inicialmente para produzir informação pública e/ou como insumo para outras agências estatais, mas que foram elaborados pelas próprias agências para informar sobre sua atividade. Deste modo, a informação resulta do que originalmente foi construído como insumo para a(s) organização/ões e/ou a gestão das próprias tarefas das instituições.

Esse fato complica, ademais, a possibilidade de contrastar as séries de dados entre elas, já que cada corpus responde ao que foi considerado intra-institucionalmente significativo e relevante informar e não a um plano que procure a articulação entre agências. Além disso, não contando com sistemas categoriais e taxonômicos equivalentes, impede-se comparar os diferentes grupos de dados.

11 Dizemos aqui de propósito “segurança pública” antes que segurança cidadã, toda vez que —como veremos— essas agências continuam pensando a questão nessa perspectiva.

12 Para maior detalhamento sobre algumas das questões aqui mencionadas ver, para o caso argentino, PITA, 2011; para o caso brasileiro, o documento de trabalho elaborado como insumo para esta consultoria, MENDES de MIRANDA, 2011. Para uma abordagem comparativa entre as áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e Buenos Aires consulte-se: MENDES de MIRANDA e PITA, 2011; PITA e OLAETA, 2010; e MENDES de MIRANDA, PITA, OLAETA e DIRK, 2009.

Outra dificuldade reside nos níveis de desagregação da informação. Em alguns casos, aquilo que é produzido por algumas agências impede conhecer em detalhe o que se registra em nível micro (em localidades pequenas). Também aparecem inconvenientes para construir séries de períodos temporais de médio alcance, devido à ausência de informação para alguns períodos e/ou algumas regiões (séries de dados descontínuos e ausência de registro de fatos), o que conspira contra a construção de séries completas. Também acontece que, em ocasiões, os dados apresentem escassa ou nula abertura no que diz respeito a variáveis descritivas das pessoas envolvidas nos fatos (seja das vítimas ou dos supostos autores).

Faz jus apontar que muitas dessas limitações são consequência, de um lado, da cultura institucional de cada agência, que determina que e como registrar e o faz conforme suas tradições, seus processos de trabalho definidos historicamente e modelados por efeito das rotinas e suas posições relativas na estrutura institucional. E, de outro lado, derivam da própria natureza do tipo de informação registrada. Por esta causa, com diferente periodicidade e alcance, nos países da região desenvolveram-se pesquisas de vitimização que têm procurado complementar o universo de dados disponíveis em matéria de segurança pública. Porém, é consenso que isso também não é suficiente e que é necessário coordenar a elaboração das estatísticas produzidas pelas diferentes instituições do sistema de justiça penal.

Os problemas que relatamos no plano nacional ficam bem mais complexos quando pensamos na possibilidade de contar com indicadores comparáveis em nível regional, com o agravante que, como os dados deste setor são construídos com forte ênfase em sua definição normativa, as diferenças jurídicas entre os países dificultam uma comparabilidade consistente.

De outro lado, no que diz respeito aos dados em matéria de violações aos direitos humanos provocadas por violência exercida por forças de segurança estatais, a maior parte da informação elaborada na região provém fundamentalmente de organizações não governamentais (em ocasiões em colaboração com instituições acadêmicas e às vezes com órgãos públicos). Trata-se de informação construída a partir de metodologias diversas, frequentemente utilizando indicadores do sistema de informação pública, que são vinculados aos dados resultantes de intervenção própria e/ou da informação publicada pela mídia (principalmente escrita). Embora esses dados sejam muito valiosos, a diversidade de metodologias e sua limitação temporal e/ou territorial fazem com que sua articulação com os dados existentes em matéria de segurança pública¹³ seja extremadamente difícil. Portanto, não são exaustivos, mas estudos pontuais e detalhados ou, ao contrário, estudos demasiadamente gerais que, em ambos os casos, funcionam como indicadores proxy.

Dissemos que, de fato, o corpus de dados sobre segurança remete à noção de segurança pública antes que à de segurança cidadã. E dissemos isto porque eles se referem —como analisaremos umas páginas mais adiante— à comissão de delitos tipificados nos códigos penais e especificamente aos delitos que, de modo convencional e tradicional são considerados relevantes e que, portanto, são percebidos claramente

13 BAZZANO y POL, 2010 e o já mencionado PITA, 2011. Na Argentina, e para o caso da Cidade de Buenos Aires, um antecedente bem interessante foi a pesquisa conjunta sobre homicídios dolosos entre a Dirección Nacional de Política Criminal (que depende do Ministerio de Justicia y Derechos Humanos) e o Centro de Estudios Legales y Sociales (CELS). A experiência resultou importante porque fundamentalmente confrontou informação proveniente de fonte policial, judicial e a própria base de dados do CELS e permitiu identificar as limitações dos três sistemas de registro utilizados. Porém, há que se ressaltar que essa iniciativa foi resultado da coincidência de interesses dos diferentes atores individuais envolvidos e não uma meta vinculada a uma política pública.

pelas agências envolvidas. Isso implica que novas conflitualidades, que atualmente são concebidas como condutas delitivas na medida em que são atentatórias de direitos, não tenham sido incorporadas às tradições de registro. Assim, fatos vinculados à violência de gênero, intolerância religiosa, perseguição contra grupos especialmente vulneráveis (migrantes, jovens, crianças, mulheres, indígenas, população LGBT, grupos que não se excluem mutuamente), à repressão ao protesto social ou as desocupações forçadas de terras ou moradias, por exemplo, nem sempre —por diversas razões— são atendidos e, em consequência, também não são registrados.

Inversamente, na perspectiva da segurança cidadã seria inevitável a abordagem da modalidade de atuação das agências envolvidas e o registro desses fatos. Isto é assim porque uma formulação de segurança cidadã, na medida em que inclui a perspectiva dos direitos humanos, deveria atentar para todos aqueles fatos que, como os citados, impedem a criação de um ambiente propício e adequado, senão para a convivência pacífica das pessoas, ao menos para uma administração dos conflitos de maneiras menos violentas.

Em razão do exposto até aqui, este documento apresenta de modo esquematizado e parcial algumas questões que resultaram de um trabalho de pesquisa exploratória inicial em volta dos processos de produção e gestão da informação pública em matéria de criminalidade e violência na Argentina, Brasil, Uruguai e Paraguai. Para isso, examinam-se decisões, processos e problemas vinculados às modalidades de registro, sistematização e gestão da informação quantitativa e estatística registrada e produzida pelas polícias. Como disséramos, um bom número de documentos de trabalho e pesquisas têm analisado esses dados e apontado suas limitações¹⁴. Vejamos algumas delas.

Diversos trabalhos, incluídos alguns produzidos pelas autoras deste documento, salientam os problemas que possuem os dados procedentes de fonte policial na medida em que eles são parte de um corpus que, pela sua origem, é conhecido como estatísticas oficiais em matéria de criminalidade. Alguns dos inconvenientes identificados são: a falta de políticas para a compilação, integração e difusão desses dados; sua apropriação privada; a ausência de articulação entre os sistemas de informação existentes; e a falta de registro dos diferentes fatores que intervêm na determinação da violência e o crime.

Entre outras limitações, insiste-se na percentagem (variável, mas considerável) do que é denominado “cifra negra da criminalidade”, que se refere a que “muitos delitos não são descobertos pela polícia nem denunciados pelos cidadãos”¹⁵. Quer dizer que existe uma ampla gama de delitos que, por não serem denunciados por suas vítimas e dos quais as polícias não tomam conhecimento, não ingressam aos sistemas de registro policial. Apenas naqueles casos, certamente poucos, em que as vítimas optam por realizar suas denúncias diretamente em sede judicial, eles podem entrar em alguma das estatísticas oficiais. Trata-se principalmente de grande parte dos furtos, roubos, lesões e crimes sexuais que, por diferentes razões, não são denunciados: porque a vítima considera que o dano ocasionado é muito leve e não quer perder tempo, porque ela não crê que o fato possa ser esclarecido, porque não confia no sistema de justiça como um todo, porque pode ter algum grau de envolvimento no fato supostamente delituoso ou porque pode ser socialmente vulnerável diante de possíveis retaliações, entre outros motivos. Isto acontece também nos

14 Muitos deles são citados ao longo deste documento.

15 ALVAZZI DEL FRATE, 1998; apud CAVALLARO e VILLAGRA DE BIEDERMANN, 2007.

casos em que, por diferentes razões, a própria instituição policial desestimula a denúncia de um cidadão: porque considera o assunto como de índole privada e não um crime, concebe-o como um fato de importância menor, quer porque conclui que deve priorizar e hierarquizar os fatos a serem atendidos conforme sua importância e/ou magnitude, sobre o qual iremos voltar mais adiante.

A cifra negra da criminalidade também está composta por elevado número de delitos que não costumam ser denunciados por particulares e são muito difíceis de serem captados pelo sistema penal, por deficiências dos organismos de controle, como o caso dos denominados “delitos complexos”: o narcotráfico ou a lavagem de dinheiro.

Os estudos e trabalhos sobre esses dados também mencionam a seletividade do sistema de justiça na recepção dos crimes. Basta conferir qualquer estatística oficial (de registros policiais, ações penais ou pessoas punidas com privação de liberdade) para observar que o perfil dos imputados pelo cometimento de um crime e os delitos perseguidos responde a um padrão determinado. Em primeiro lugar, há que se levar em conta que a maior proporção dos fatos delituosos registrados são delitos contra a propriedade (basicamente furtos e roubos) e, do restante, destacam-se as lesões (dolosas e culposas). Isto, por tratar-se das infrações mais denunciadas (roubos pessoais, de carros e de residências) ou as que costumam gerar a atuação de ofício da polícia nas denominadas tarefas de prevenção, dirigidas principalmente para os crimes de rua cometidos por pessoas que reúnem elementos que são considerados a priori como de “periculosidade”. Por isso não surpreende que, dentre os delitos que aparecem por atuações policiais ou de ofício, sobressaiam-se os roubos de rua.

Mesmo assim, há que ressaltar que a magnitude da “cifra negra” varia conforme o tipo de delito. O roubo de automóveis ou a entidades bancárias apresenta um alto nível de registro, ou melhor, uma reduzida margem de não-denúncia, devido a que esta é condição necessária para os procedimentos junto às companhias seguradoras.

Também o homicídio tem um alto grau de registro, tanto pela visibilidade do delito como pela sua gravidade. Porém, alguns trabalhos que focalizaram sua análise nas modalidades de produção de informação sobre homicídios salientam que, por se tratar de um dado surgido de uma fonte particular —que incorpora categorias e interpretações específicas próprias da agência produtora, que devem ser “traduzidas” à lógica jurídica que guia a requisição de informação para a confecção de estatísticas oficiais— o dado não está livre de problemas metodológicos¹⁶. No caso dos homicídios (ainda que isso possa acontecer também em outro tipo de delitos) o viés normativista que obriga às polícias a categorizar aquilo que é registrado sob categorias penais predefinidas gera, em função de sua posição institucional e sua participação no processo, dificuldades adicionais. Nesse sentido, as polícias são o primeiro elo da cadeia de registro e visibilização, mas também o primeiro elo da investigação dos fatos.

Assim, por exemplo, na Argentina, outra limitação que acontece no início do processo de construção dos dados estatísticos sobre delitos registrados pelas polícias é a mudança de carátula do sumário ou expediente. [N.da T.: Carátula é, literalmente, a capa do expediente, onde se informa o fato, o nome da vítima e do crime e, em alguns casos, o nome do suposto autor. Sumário: o expediente onde se juntam

16 Alguns resultados de um estudo comparativo realizado sobre registro policial de mortes violentas para as áreas metropolitanas de Buenos Aires e Rio de Janeiro podem ver-se em MENDES DE MIRANDA e PITA, 2011a, e em MENDES DE MIRANDA e PITA, 2011b.

os documentos iniciais do processo O sumário é elaborado pela polícia]. É muito comum que um caso que se inicia em sede policial com uma carátula determinada mude logo depois em sede judicial, conforme a investigação. A carátula inicial que se atribui a um sumário em sede policial é provisória, e mesmo quando possa ser consultada com a autoridade judicial, não possui entidade jurídica, já que corresponde ao juiz ou promotor (dependendo de quem dirija a instrução) definir oficialmente o delito ou os delitos investigados. Consequentemente, a estatística policial baseia-se no enquadramento provisório realizado pela polícia e não na classificação definitiva que emerge da investigação judicial.

Este fato é capaz de provocar diferentes consequências. Pode ocorrer, por exemplo, que o órgão judicial competente desconsidere um sumário policial por considerar que os elementos existentes não configuram delito. Também pode acontecer —como de fato ocorre na maioria dos casos— que mudanças sejam inseridas na tipificação das condutas por circunstâncias que surgiram posteriormente. Podemos ilustrar com o caso de uma lesão dolosa grave que, estando já o inquérito em sede judicial, transforma-se em homicídio doloso depois de ocorrida a morte da vítima. O que era inicialmente uma lesão vira homicídio pela morte da vítima acontecida depois de realizado o registro na polícia, e a mudança não irá se refletir nos dados produzidos pela fonte policial¹⁷ (Pita e Olaeta 2010).

As dificuldades e limitações dos dados, até aqui mencionadas resumidamente, devem-se em grande medida a dois tipos de fatores: à própria natureza desses dados e à existência de certas práticas institucionais que fazem com que os cidadãos desconsiderem efetuar a denúncia e/ou não creiam que os fatos em questão constituam delito¹⁸.

Em referência ao primeiro tipo de fatores: o que significa falar da própria natureza dos dados? Significa considerar as limitações e vieses que essa informação possui em decorrência do processo de sua produção e dos agentes que nele intervêm. Esse processo consiste numa série sucessiva e integrada de interpretações, tomadas de decisão e ações que acabam se cristalizando num registro e sua consequente oficialização. Quer dizer que os dados de fonte policial e judicial compõem o que vem a ser denominado como “estatísticas oficiais sobre criminalidade”, e resultam do registro sistemático daqueles comportamentos da vida social que são considerados delito pela lei penal e definidos como tais por agentes estatais e não estatais específicos. Então, “as chamadas ‘estatísticas oficiais’ sobre criminalidade são aquelas informações quantificadas sobre comportamentos efetivamente produzidos na vida social, supostamente delitivos, geradas nos processos de definição e registro por parte das instituições estatais no marco de suas atividades de governo da criminalidade” (Sozzo 2003). Ou seja, são resultado das atividades cotidianas das agências estatais específicas a partir de sua intervenção na gestão e administração ou governo da criminalidade. Por essa razão, de um lado eles só dão conta dos fatos dos quais tomaram conhecimento (no exercício de suas tarefas de prevenção, vigilância e repressão, ou através das denúncias de particulares

17 Na Argentina apresenta-se um problema adicional em relação aos dados produzidos pelas polícias e aqueles gerados pelo judiciário. Uma vez que entram no sistema do judiciário, os fatos registram-se sob outro número (próprio do judiciário e que abandona o número do sumário policial), de modo que é quase impossível recuperá-los mais tarde. Por outro lado —ponto que não iremos desenvolver in extenso neste documento— o judiciário possui uma base de dados desenhada para a organização e gestão dos expedientes judiciais e não para a produção de estatísticas.

18 Do ponto de vista da cidadania, vale apontar que por diferentes motivos —alguns deles já mencionados acima— as pessoas podem se abster de efetuar a denúncia.

ou de outros agentes estatais), e por isso a existência da cifra negra¹⁹ e, de outro, em fazendo tal, como se trata de agentes e instituições estatais, o registro implica a “oficialização”. É neste sentido que mais adiante chamaremos a atenção para esta dimensão da estatalidade que denominamos “a linguagem do Estado”.

Por enquanto, é preciso salientar que esta “oficialização”, pela via do registro de certos comportamentos como delitivos, reflete “os processos através dos quais determinados agentes estatais e não estatais constituem tais comportamentos como delitivos, as decisões que tomam e as formas de experimentá-los e tratá-los a partir delas” (Sozzo 2003).

Assim, as estatísticas oficiais —tanto as policiais quanto as judiciais, apesar das suas diferenças— possuem a característica de resultar de atividades diárias de instituições estatais que, em momentos diversos e a partir do desenvolvimento de suas próprias atividades, com metodologias e com finalidades diferentes, transformam “um fato bruto em fato institucional” (Pires, 1993 e 2001, apud Sozzo 2003). Isto implica então, necessariamente, que ela seja informação enviesada (Kitsuse e Cicourel, 1963): em primeiro lugar, porque nem tudo que acontece fica registrado (somente aquilo que chega ao conhecimento das agências); em segundo, porque no processo de registro e produção da informação intervêm decisões, critérios específicos e particulares, tradições e costumes institucionais, que levam a construir, e assim, a produzir, um dado, e desta maneira a visibilizar (ou invisibilizar) um fenômeno.

Dizer que se trata de informação enviesada não implica que ela não seja valiosa ou verdadeira. É valiosa porque dá conta daqueles fatos que essas agências têm registrado, e não é nem verdadeira nem falsa como não o é, rigorosamente, nenhum dado. Ele é, pelo contrário, um dado produzido e, portanto, portador do viés próprio que sua manufatura lhe dá. Justamente devido a essas tradições e costumes das agências que produzem informação, à “ideologia própria sobre como fazer as coisas” (Oszlak, apud Pita, 1996), essa manufatura pode nos oferecer um dado que nos apresente um cenário enganoso da dinâmica e / ou do processo delituoso.

Por exemplo, em 1999 criou-se na Argentina —no âmbito da Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC) do Ministerio de Justicia y Derechos Humanos— o Sistema Nacional de Estadísticas Criminales (SNEC), um programa de coleta, produção e análise de informações estatísticas sobre o crime. Quando a DNPC enviou às forças de segurança instruções para o registro da informação que devia ser remetida, solicitou que elas desagregassem a informação de todos os delitos. Isto de fato implicava que, quando um mesmo fato configurasse mais de um tipo penal, todos eles deviam ser informados. Essa instrução gerou algumas tensões, porque por tradição policial —concordante com a judicial— é habitual realizar a carátula (provisória) do sumário segundo o delito mais grave. De tal sorte que, segundo essa tradição, se um mesmo fato configura vários delitos, corresponde um único registro, anotando-se somente o delito que prevê a maior pena²⁰. Então, mesmo quando essas instruções formais da DNPC são conhecidas por

19 É neste sentido que Sozzo aponta que “Existe uma relação de gênero à espécie entre ‘criminalidade submersa’ e ‘cifra negra da criminalidade’, já que esta última refere-se exclusivamente àquilo que escapa às estatísticas oficiais como fonte de conhecimento da ‘criminalidade real’, enquanto a primeira refere-se àquilo que escapa, em geral, a toda fonte de conhecimento da ‘criminalidade real’, incluídas as estatísticas da vitimização.” (SOZZO, 2003:s/n).

20 Em uma reunião organizada pela DNPC pouco depois do início do funcionamento do SNEC, o responsável pela área estatística de uma das polícias provinciais questionou duramente o critério de desagregar os delitos em concurso e afirmou que isso fazia com que se informasse um número final que era a soma desses delitos desagregados, número/valor que não refletia, a seu critério, a criminalidade real.

todas as forças, na prática muitas das polícias provinciais continuam mantendo o critério antigo. A única exceção acontece nos casos de crimes em que se registra no mesmo formulário o concurso de mais de um delito, como na presunção de “roubo agravado pelo resultado de lesões e/ou morte” ou “tentativa de roubo agravado pelo resultado de lesões e/ou morte”.

Quais efeitos acarreta essa tradição institucional? E qual o impacto que teve aquela decisão da DNPC e quais os novos problemas gerados por ela? Em primeiro lugar, como a DNPC não controlou o grau de adesão à nova modalidade, não se sabe com certeza quem e em que medida continuou informando à maneira antiga e quem, ao contrário, aceitou as instruções. Em segundo, a desagregação dos delitos configurados num mesmo fato impede levar o registro das modalidades mais frequentes de concurso de crimes. Embora essa informação também não fosse disponibilizada pela modalidade anterior de registro policial, adverte-se que neste caso contrariar uma tradição institucional estabelecida não produziu melhorias substanciais na nova informação elaborada. Por último, mesmo quando a DNPC indicou que os delitos deviam ser registrados de maneira desagregada, os dados sistematizados foram apresentados de acordo com um ranking que resultava da soma de fatos registrados, gerando assim uma confusão entre tipos de delitos registrados e fatos delitivos cometidos (com concurso de mais de um tipo de delito). Um ranking que, ademais, colocava as províncias numa escala de maior a menor na qual se interpretava, numa leitura superficial, que ele equivalia ao ranking de províncias mais ou menos seguras. A questão dos dados ficava assim ainda mais conturbada, e fortalecia-se ainda mais a crença da agência policial em persistir na sua tradição de registro porque, do ponto de vista da força, ser uma província “menos segura” afetava seu nome e prestígio. Esta interpretação dos dados, simplificada e vulgarizada, certamente escapa ao controle de um órgão público. Contudo, e isso é o que importa salientar aqui, tem relação direta com o valor político dos dados na matéria —aspecto sobre o qual iremos avançar nos próximos parágrafos—, e é por isso que afirmamos que a atuação da autoridade política em certa medida contribuiu para a confusão.

Apontávamos que existem dois tipos de motivos que afetam os dados provenientes de fonte policial e que incidem nos problemas que decorrem de sua leitura. O segundo tipo de motivos refere-se à persistência de algumas práticas institucionais que desestimulam as denúncias, ou que fazem com que os cidadãos acreditem que não existe delito algum²¹.

Numerosos e valiosos estudos têm analisado os níveis de confiança e desconfiança nas polícias através de pesquisas de opinião e de vitimização. Outros, de modo complementar, ou que buscam discutir algumas das explicações oferecidas naqueles trabalhos, procuraram aprofundar a questão indagando sobre as matrizes sociais e/ou os grandes núcleos problemáticos de nossas sociedades²². Entre eles conta-se,

21 Alguns delitos que incluem diferentes formas de violência frequentemente são desestimados pelas polícias por diferentes motivos, alguns dos quais ultrapassam a ideologia policial para, infelizmente, concordar com o senso comum mais espalhado. Tal é o caso da violência de gênero e, especialmente, a conjugal. Embora tenha se investido muito esforço institucional (em boa medida impulsionado por organizações sociais) para sua visibilização e registro, esses fatos ainda costumam ser considerados ‘pouca coisa’ ou ‘sem importância’. Como ouvimos no Paraguai, onde —como se verá mais adiante— embora tenham sido criadas Divisões Especiais para o atendimento e registro deste tipo de fatos, muitos funcionários têm uma cultura “machista e autoritária muito forte” e é habitual que “os policiais subestimem as denúncias de mulheres que sofreram maltrato”. Alguns comentaram que “esses são problemas que... bom, a mulher vem fazer a denúncia, mas depois eles se arranjam e nós que ficamos desacreditados. Muitas vezes os policiais dizem: ‘para que vou eu registrar a denúncia, para que vou me dar ao trabalho, se eles brigam e na outra semana estão juntos’”. Sobre as dificuldades de registro deste tipo de fatos no caso do Brasil pode consultar-se GAMA LIMA e ANDRÉ DE SOUZA, 2009.

a linha de trabalhos que a partir das ciências sociais, particularmente a antropologia, abriu-se no Brasil pela mão de Roberto Kant de Lima, que impulsionou o desenvolvimento dos primeiros estudos nesse país sobre a organização policial. As polícias passaram a ser analisadas como detentoras de uma cultura própria, independente do contexto político da transição democrática (Kant de Lima, 1995c), demonstrando-se assim que a introdução de reformas políticas não era suficiente para produzir transformações nas instituições tal como era esperado. A partir da perspectiva de análise presente nesses trabalhos, alterou-se o peso das afirmações sobre as modalidades de desempenho das agências do sistema penal, seus estilos e sua “ideologia própria”. Essa análise vincula-se diretamente às possibilidades de construção de um Estado democrático de direito efetivo, que atenda às particularidades das culturas jurídicas locais, suas concepções acerca do público, da igualdade e das hierarquias, que se materializam nos estilos que adotam os mecanismos de administração de conflitos no espaço público (Kant de Lima, 2000; Mendes, 2004; Pita, 2010). A partir desta ótica, situações como a que iremos relatar seguidamente para exemplificar os motivos da falta de denúncia e registro de alguns tipos de delito adquirem outra dimensão.

Em pesquisas realizadas no Brasil acerca das formas de administração policial de conflitos em delegacias da Polícia Civil, principalmente no Estado do Rio de Janeiro (Kant de Lima, 1995; Paes, 2006; Kant de Lima, Eilbaum e Pires, 2008; Giuliane, 2008; Miranda, Paes, e Oliveira, 2007; Nascimento 2008) e também em São Paulo (Sinhoretto, 2007), é possível observar uma distinção dos casos atendidos pelos policiais entre aqueles considerados “crimes de verdade” e os “conflitos menores”, comumente chamados entre os policiais de “feijoadas”. Enquanto os primeiros se referem a crimes como homicídios, grandes assaltos, tráfico de drogas e “crimes de repercussão”, as “feijoadas” envolvem, na classificação policial, brigas entre marido e mulher, brigas e/ou ameaças entre vizinhos ou em relações de trabalho, entre profissionais do sexo, ou, como as definiu um policial, “tudo que não presta, ocorrência sem pé nem cabeça”.

Os dois tipos de conflito obtêm, por parte dos policiais, formas desiguais de tratamento. Os primeiros, valorizados como “o verdadeiro trabalho de polícia”, recebem uma atenção maior, sendo registrados e investigados, visando seu encaminhamento para o Judiciário. Diferentemente, as “feijoadas”, na maioria das vezes, não são sequer registradas como ocorrências. Sendo recebidas nas delegacias com certa irritação por parte dos policiais, após protelar o atendimento do caso, ativa-se um mecanismo conhecido no jargão policial como “bico”²³. O termo refere a diversas modalidades através das quais os policiais tentam evitar o registro do caso, seja derivando o denunciante para outra delegacia ou instituição, seja argumentando que não se trata de um ilícito penal, ou bem convencendo a vítima de que a denúncia “não vale a pena”, “não vai dar em nada”, “vai prejudicá-la”, entre outros argumentos. É verdade que, em algumas circunstâncias, essa resposta pode satisfazer aos interessados, aqueles que procuraram a delegacia para saber seus direitos ou para administrar conflitos cotidianos com a intervenção de uma “autoridade”. Mas às vezes essa alternativa não resolve o conflito da vítima e se manifesta conforme os critérios arbitrários da “autoridade” envolvida, que como considera não ser sua obrigação funcional administrar o problema, age sujeita a pressões externas e demandas por status e reciprocidades as mais variadas. Essas práticas evidenciam a resistência velada e cotidiana que as instituições policiais têm em lidar com conflitos e crimes

23 Em alusão ao chute que um jogador dá com a ponta do pé, fazendo com que a bola saia disparada em direção incerta.

que estão relacionados às relações interpessoais, à diversidade, etc.

Além desses dois grandes grupos de motivos apontados (natureza dos dados e práticas institucionais), existe outro elemento, extrínseco aos dados e à informação estatística mas diretamente vinculado a suas interpretações, valorações e usos concomitantes, que deve ser atendido. Vejamos os seguintes registros:

Situação 1. Fragmentos de entrevista televisiva de um Ministro de Segurança provincial, Argentina.

Jornalista – De acordo com as cifras oficiais, existe muito menos delito?

Ministro – Isso mesmo.

Jornalista – Alguma cifra?

Ministro – Cifras não, porque não lembro, mas posso dar percentagens. O que eu posso dizer é que nos temas mais críticos, que são mensuráveis —porque ai todos os delitos são denunciados, ingressam no sistema penal, então não há, fora esses, outros que tenham acontecido—, falo de homicídio, caramba! A província tinha 11,7 homicídios a cada 100 mil habitantes, e hoje tem 7,5, enquanto a média da América Latina é de 26 a cada 100 mil habitantes. Por exemplo, Rio de Janeiro, São Paulo, o Distrito Federal no México nos quadriplicam ou quintuplicam.

Jornalista – Tinha 11 e agora tem 7,5?

Ministro – Tem 7,5. Isso é verificável.

Jornalista – Sempre, até nos piores momentos, foi melhor que São Paulo, Rio, o Distrito Federal?

Ministro – Sim, claro, sempre foi melhor. Mas eu acredito então que 7,5, que além do mais é o que tem virtualmente Nova Iorque, e que é muitíssimo menos do que têm umas 40 cidades dos Estados Unidos, ou 50 cidades, caramba! Acho que isto é bom. Venham me dizer que não é 7,5 que é 25, venham! Mas não vêm. Segunda questão: a extorsão mediante sequestro em cativo, de 60 e pouco de fatos que houve em um ano nós passamos a ter 1, 2 ou 3. Poxa! Caiu ou não caiu? Que venha alguém me dizer “Não! Houve muitas pessoas sequestradas e escondidas durante um mês, dois meses, três meses e a polícia não interveio”. Por favor! Jamais poderiam dizer tal coisa...

Outro fato que caiu notavelmente é a pirataria do asfalto. São cifras brancas, porque os fatos quando ocorrem devem ser denunciados para poder receber o seguro. Venha alguém me dizer que isto que digo não é verdade!

Situação 2. Relato de um funcionário policial sobre um encontro com um Ministro de Segurança. Argentina.

Um jovem funcionário policial de uma importante área dessa força dedicada às estatísticas relatou que numa ocasião —quando ainda realizava tarefas de estatística num departamento policial— participou de uma reunião com quem era, na época, Ministro de Segurança da província e havia implementado recentemente uma série de mudanças nas cúpulas policiais. Nessa reunião eram avaliados indicadores de delito e sua distribuição territorial. Um dos mapas, conta o funcionário, mostrava um monte de pontinhos. “Estava cheio de fatos”, nos disse. E o Ministro, continua relatando, apontando para essa área do mapa, e com tom de recriminação, perguntou: “O que podemos dizer para esse delegado? Então o funcionário respondeu: “Desculpe, senhor ministro, mas eu acho que poderíamos dizer a

esse delegado que ele está fazendo bem as coisas. Essa área não mostrava esses indicadores tempos atrás, e as áreas em volta também não os mostram agora. Não sei se isso quer dizer que existem agora mais delitos do que antes, mas quer dizer sim que há mais denúncias, o que equivale a dizer que as denúncias que chegam são registradas. E também quer dizer que, de alguma maneira, esse delegado reconstruiu certa confiança para que as pessoas deem queixa. Isso é o que os dados mostram. Nós não vamos fazer com que o delito caia para zero, e ter indicadores altos quer dizer que existem delitos que são denunciados e que se registram. Pelo contrário, ter indicadores baixos não quer dizer que haja menos delitos.”

Situação 3. Relato de um funcionário policial do Paraguai consultado acerca dos usos policiais da informação estatística que a própria agência produz.

Pergunta: Vocês utilizam a informação também para fins próprios? Quer dizer, a consideram para seus procedimentos operativos?

Resposta: Exatamente, se tomam em consideração para tomar decisões. Por exemplo, onde acontecem mais fatos puníveis se toma a decisão de mudar o chefe. De acordo com o que surge dos dados estatísticos, o pessoal é transladado por baixa produtividade, porque tem menos fatos esclarecidos na sua área.

Pergunta: Mas vocês vão decidindo nomeações de pessoal quando uma área é mais complicada que outra, quando se necessitam mais efetivos?

Resposta: Tem-se em conta isso também. Onde tem mais criminalidade, onde tem mais fatos puníveis.

Pergunta: E isso quem é que o decide?

Resposta: A Dirección General de Orden y Seguridad, que é a encarregada das movimentações e redistribuições de pessoal.

As situações relatadas procuram ilustrar brevemente o caráter conflituoso —e altamente político— que comportam as cifras oficiais dos delitos registrados. E isto acontece porque essas cifras falam muito mais do que de tipos e quantidades de delitos efetivamente cometidos²⁴. Elas são consideradas também como indicadores de eficácia da gestão pública na área de segurança, uma espécie de termômetro. Para a classe política, as cifras são um termômetro que indica o êxito de seus planos e gestões na sua “luta contra o delito”. Para a polícia, mostra a eficiência de seu trabalho e, conforme quem as interprete, podem demonstrar tanto eficiência como zelo profissional e exatidão no registro. Uma cifra pode derrubar uma gestão política, dar credibilidade a outra (conforme seja alta ou baixa)²⁵; pode também constituir um elemento de pressão da corporação policial diante do poder político. E pode, também, ser um instrumento

24 Sobre a questão dos limites e vieses das estatísticas oficiais mencionamos novamente a contribuição de KITSUSE y CICOUREL (1963) que questionam esses estudos, basicamente a partir do problema da adequação de diferentes decisões a tipos estatísticos pré-determinados e do complexo processo de codificação prévio que não é mostrado na apresentação dos dados.

25 Sempre está em jogo, além disso, a confiança pública nos dados. Não poderemos nos deter aqui neste ponto, mas vale a pena resaltar que uma questão adicional a pensar —que certamente excede os limites deste trabalho— é aquela referida à legitimidade social da autoridade que nesse ato de fé pública transfere legitimidade aos dados. Porque é verdade que existe uma longa tradição de desconfiança e falta de cre-

utilizado pela própria força policial para mostrar que uma área está controlada ou para julgar o desempenho adequado ou inadequado dos efetivos e justificar seu deslocamento ou sanção.

Quer dizer que as estatísticas oficiais (policiais e judiciais) costumam funcionar como um barômetro das gestões políticas, com alto poder de influência na cena pública e na geração de “climas sociais”. Elas são um elemento que as cúpulas das autoridades policiais e judiciais tomam em consideração para avaliar o desempenho institucional das próprias agências envolvidas em sua produção e gestão.

Nesse sentido, a segunda das situações antes relatadas nos colocava o seguinte dilema. No caso dos dados produzidos por fonte policial, uma cifra alta de fatos delitivos ou puníveis registrados supõe o aumento da eficácia das tarefas específicas e zelo no registro, ou significa o incremento das condutas tidas como delituosas e portanto a diminuição da capacidade de prevenção e repressão? Do mesmo modo, no caso dos dados de fonte judicial, uma cifra baixa de sentenças condenatórias, implica a ação deficiente da agência ou um desempenho eficiente e garantista que, operando de maneira criteriosa resolve conforme seu livre convencimento? Embora esses sejam, certamente, dilemas, eles não fazem senão exemplificar e salientar que as estatísticas oficiais têm variados usos intra e extra-institucionais.

Por outra parte, a partir das situações aqui reproduzidas procuramos também colocar outra questão relevante. A saber, a coexistência de diferentes lógicas e práticas institucionais intra e inter agenciasais que intervêm em sua produção —às vezes confluindo e a maioria das vezes entrando em colisão—. Práticas institucionais que envolvem processos de trabalho, definições de categorias, formas de processamento da informação, assim como modalidades particulares de dar à publicidade ou restringir o acesso aos dados. Práticas que também expressam o duplo caráter, técnico e político, dessas instituições.

Finalmente, como adiantáramos páginas atrás, a produção de dados em matéria de direitos humanos provêm de outras fontes, trabalha com metodologias diversas, apresenta sérias dificuldades em relação a sua extensão territorial e detalhamento e, geralmente, é produzida ora por organizações não governamentais (às vezes associadas a institutos de pesquisa e espaços acadêmicos) ou por agências estatais específicas —que poderíamos chamar de setoriais—, separadas e diferenciadas das agências estatais produtoras de informação em matéria de criminalidade e violência. Esta informação costuma apresentar sérias dificuldades para consolidar bases de dados com amplitude territorial, sistematicidade e atualização periódica.

Até aqui temos assinalado, mesmo que de modo sucinto e preliminar, algumas das questões complexas, problemáticas e de origem diverso que incidem no processo de geração de sistemas de produção e gestão da informação em matéria de segurança pública. Seguidamente o documento procurará contribuir para a descrição, análise e compartilhamento do estado da situação nos quatro países do MERCOSUL sobre a produção de informação em matéria de segurança pública procedente de fonte policial, informação que constitui —junto com aquela proveniente de fonte judicial— o núcleo principal das estatísticas oficiais sobre criminalidade e violência.

Em soma, este trabalho aspira colaborar para o debate sobre a possibilidade de gerar práticas institucionais em matéria de produção de informação orientadas a reduzir esse distanciamento entre um corpus

dibilidade local sobre qualquer indicador proveniente do circuito de produção de informação e estatísticas oficiais. Essa é uma questão que sem dúvida merece ser trabalhada com a devida atenção e que, ao menos de nosso ponto de vista, está vinculada à desconfiança e descrédito que, em geral na região, tem-se perante a autoridade (Cfr. O'DONNELL, 1997).

corpus de dados sobre violência e criminalidade, de um lado, e um corpus de dados sobre direitos humanos, do outro. Sem dúvida essa pretensão não procura eliminar nem fazer com que a produção de informação extra-agencial e/ou extra-estatal na matéria fique em segundo plano, mas contribuir para que a informação sobre criminalidade e violência produzida seja um instrumento útil e valioso na hora de avaliar aquelas dinâmicas e processos sociais que atentam contra a plena vigência dos direitos humanos (seja por exercício direto da violência de Estado ou pela omissão de ação estatal diante de outras violências).

Acreditamos que a abertura de uma linha de trabalho sobre esses conteúdos e com dimensão regional como a que o IPPDH promove pode contribuir para fortalecer as decisões que, nos últimos tempos, tem começado a pôr em prática os Estados nacionais. Estas decisões, mais ou menos constantes ao longo do tempo, têm atravessado diferentes obstáculos, mas de uma forma ou outra têm expressado o interesse político em investir esforços para melhorar os padrões de qualidade na produção deste tipo de informação: ela aparece cada vez mais claramente como um insumo e indicador necessário e valioso para medir a eficácia de políticas públicas em matéria de segurança cidadã.

Por último, desejamos apresentar um esclarecimento adicional sobre a perspectiva sob a qual esta pesquisa foi concebida. Analisar uma “política pública” não significa somente aquilo que o Estado faz como resultado de seu funcionamento “normal” a fim de assegurar direitos. É preciso priorizar a dimensão prática das “políticas públicas”. Entendemos que a análise deve procurar identificar as distintas formas de intervenção por meio das quais os agentes do Estado normatizam e codificam comportamentos e valores, revelando interesses corporativos que podem, ou não, estar em consonância com as demandas sociais e garantias de direitos. A partir dessa concepção, resulta central conhecer e analisar os processos de trabalho das agências estatais, assim como os produtos desses processos de trabalho.

Consideramos que uma pesquisa sobre políticas públicas deve ser capaz de problematizar os resultados dos processos de trabalho das agências estatais, que são serviços públicos, no que se refere à “transformação da realidade”, e que para isso deve buscar informações que demonstrem quais são as práticas tradicionais, como elas são consideradas pela instituição ou pela sociedade, e descrever os conflitos presentes durante a introdução de mudanças nos processos organizacionais / institucionais, nos processos decisórios e na interação entre os diferentes atores. Este tipo de análise deve ser capaz de perceber a dimensão subjetiva do trabalho dos servidores públicos e tudo aquilo que não é alcançado por meio de índices, sejam eles de produtividade ou de criminalidade.

Acreditamos que essa é a abordagem que deve ter um Instituto orientado a contribuir com o desenho e execução de políticas públicas sobre direitos humanos. Uma perspectiva que nos afasta daquilo que de modo certo Darío Melossi denominou “a lógica do jurista ingênuo”, aquela de quem “acredita que os problemas sociais, econômicos e políticos, e os próprios problemas do ordenamento jurídico, podem ser resolvidos mediante uma mudança na legislação” (1996:77).

A partir dessas premissas orientamos a metodologia desta pesquisa e a elaboração deste documento, cujos dados foram compilados a partir de:

- entrevistas, e também conversações informais, com integrantes e ex integrantes de órgãos públicos (funcionários políticos e quadros técnicos), de organizações não governamentais e de universidades e institutos de pesquisa;
- levantamento e análise de documentos produzidos por órgãos e instituições públicas no campo da segurança; e
- levantamento de matérias jornalísticas e material documental de circulação pública.

II. Produção e gestão de informação e conhecimento em matéria de segurança cidadã

A importância da questão da segurança cidadã na região, a preocupação pelas diferentes formas de violência e pela criminalidade e, especificamente, o interesse pelas modalidades de registro e produção de informação na matéria refletiu-se num corpus muito vasto de documentos de trabalho composto por estudos e relatórios produzidos por acadêmicos —às vezes associados a organizações não governamentais—, especialistas, consultores, funcionários públicos. Em ocasiões também têm sido promovidos e financiados por Estados nacionais e locais, assim como por agências nacionais, regionais e internacionais. Muitos e muito bons documentos fazem parte desse corpus que, por esse motivo, têm sido utilizados como insumos complementários deste projeto e com os quais esperamos dialogar. Nesse sentido, este documento espera contribuir para essa discussão já iniciada e fornecer tanto material empírico como ideias e propostas para o debate na região.

1. Estatísticas oficiais: uma linguagem do Estado

Já desde o início este trabalho reconhece um fato: relevar e indagar sobre os processos de produção e gestão da informação de estatísticas estatais em matéria de criminalidade requer considerar vários assuntos ao mesmo tempo, antes que analisar frequências e distribuições de valores, ou seja, registros quantificados²⁶. Esta afirmação de maneira alguma subtrai validade a essas cifras; mas, ao contrário, supõe considerá-las sem esquecer que, como estatísticas oficiais —isto é, saberes legítimos do Estado— estamos nos envolvendo diretamente com a “linguagem do Estado”. Essa linguagem é resultado e/ou efeito das ações, decisões e “formas de pensar o mundo” da burocracia. E, como tal, possui em si mesma um adicional de sentido, de significação²⁷: estatalidade²⁸.

26 Para um desenvolvimento mais detalhado desta questão, ver MENDES DE MIRANDA e PITA, 2011b.

27 Acerca da distinção entre sentido e significação, ver OLIVEIRA, 2000.

28 Embora desenvolver essa questão in extenso aqui nos desviaria demasiadamente dos objetivos deste relatório, não queremos deixar de mostrar

Essa conclusão poderia aplicar-se de modo geral à produção de conhecimento no âmbito do Estado; em nosso campo de interesse específico que é a segurança cidadã, ela inclui diversos “especialistas”, que portam saberes, interesses e capacidades de poder diversas: cientistas sociais, funcionários policiais, funcionários políticos. Todos eles envolvem-se na produção de uma informação que, por um lado, reflete processos de trabalho —e momentos particulares desse processo de trabalho— que vão desde a descoberta (pela via da denúncia policial ou judicial ou a investigação policial e judicial) de um fato até a construção de um caso que se converterá em um dado; e proverá elementos para pensar “a realidade” e o “clima social” referidos à criminalidade e a violência social, que de maneira concomitante incidem sobre a formulação de políticas públicas, ou ao menos na pretensão de sua formulação.

Essa última questão não é um assunto banal, já que especialmente nesse campo, tanto os “climas sociais” que necessariamente ligam-se às demandas da cidadania e/ou às vozes que adquirem visibilidade naquilo que se deu em chamar de “opinião pública”, como nas pretensões de respostas rápidas dos “poderes políticos”, especialmente sensíveis a elas, têm nos dado um especial objeto de interesse e também de disputa. Quer dizer, embora a questão do crime não seja nova, a forma como tem articulado-se o tema com as demandas por segurança nas últimas décadas tem levado a consolidar-se um campo de “opinião” ou de “demanda social” relativamente difusa, mas fortemente poderosa e que incide de maneira eficaz não apenas em definir os assuntos da agenda pública, mas de impor a forma de interpretar os fatos e, conseqüentemente, demandar respostas urgentes e rápidas. As intervenções ativas das elites morais —isto é, “aqueles que são autorizados para identificar e etiquetar os problemas sociais e que, portanto, operam para controlar uma situação que percebem como ameaçadora para as bases políticas, socioeconômicas e culturais que identificam com a defesa e promoção de sua própria hegemonia”²⁹ (Melossi 1992b:42)— sem dúvida contribuem para criar cenários nos quais o poder político e as agências estatais envolvidas devem responder com urgência diante “do que acontece”. Criados esses climas sociais, os dados transformam-se em elemento de combate com alto valor político. Nesse sentido, fica claro que os processos de produção e gestão da informação também refletem essa articulação da burocracia com o poder político.

desenvolver essa questão in extenso aqui nos desviaria demasiadamente dos objetivos deste relatório, não queremos deixar de mostrar de modo sintético qual o sentido que atribuímos à noção de estatalidade. Quando falamos de estatalidade nos referimos a um acréscimo de autoridade que reveste as ações de certos indivíduos e/ou grupos de pessoas. Neste sentido incorporamos a premissa metodológica de RADCLIFFE-BROWN (1970) que o leva a afirmar que “o Estado é uma ficção dos filósofos”. Sustentar isto não implica subtrair seu poder, muito pelo contrário, já que se trata de uma ficção poderosa. Mas permite advertir que o Estado não é nem uma “coisa” com vontade própria e supra-individual, nem tampouco uma “abstração legal”, mas sim o efeito de um grupo das pessoas, de repartições, de leis, regulamentos, que encarnam a autoridade de essa ficção, ou seja, investidos de estatalidade. Conforme afirmou Radcliffe-Brown (1970, p. xxxiii), “o que existe é uma organização, isto é, um grupo de seres humanos ligados por um sistema complexo de relações. Dentro desta organização diferentes indivíduos desempenham diferentes papéis, e alguns detêm um poder especial ou autoridade, como chefes ou anciãos capazes de dar ordens que serão obedecidas, como legisladores ou juízes, e assim por diante. O poder do Estado é coisa que não existe; há apenas na realidade, poderes de indivíduos – reis, primeiros-ministros, magistrados, policiais, chefes de partido e votantes”. Concordando com essa leitura, Melossi (1992) nos recorda que Weber sustenta a importância de compreender como os indivíduos com suas ações fazem as organizações e instituições que, por sua vez, apresentam um caráter de pessoas fictícias e que, agrupadas sobre a “ideia de Estado”, constituem-no. ²⁹ Colocando a questão nesses termos, Dario Melossi conduz o olhar para além do que “o Estado ‘faz’ ou ‘deixa de fazer’” e estende a análise para incluir a intervenção de “grupos, de organizações e de indivíduos, assim como de outros atores sociais que têm motivos e fundamentos para suas próprias ações”, de elites morais: “indivíduos e grupos que dentro dos parâmetros estabelecidos, têm sucesso em expressar as posições morais que eventualmente irão virar hegemônicas, frequentemente por meio do conflito. Mais especificamente, eles têm sucesso em reclamar como de ‘sua propriedade’... áreas específicas da vida social” (MELOSSI, 1992b: 43).

De alguma maneira, o “valor político” dos dados produzidos por essa burocracia particular reflete as tensões e conflitos entre a produção de conhecimento e as razões de Estado.

No Brasil, a tradição cartorial está vinculada à atuação de instituições (“cartórios”) com competência para produzir os registros públicos oficiais e também os registros notariais. A principal característica dos procedimentos jurídico-burocráticos de um cartório é seu poder de representar o Estado através dos registros. O registro é elaborado por um tabelião que, por ser representante do Estado, pode estabelecer uma interpretação autorizada sobre os fatos. Em algumas instituições, a legitimidade do registro está dada pela “fé pública”; isto é, na imposição de certeza/veracidade sobre o documento produzido (Mendes de Miranda 2005), como é o caso de um registro produzido por um escrivão da polícia. Neste sentido, é mais complexa a discussão sobre a “mentira” das estatísticas, pois a informação é publicada no “Diário Oficial”. Assim, ao dilema sobre a veracidade ou mentira das estatísticas oficiais —se elas expressam a realidade ou são construções de uma perspectiva determinada— acrescenta-se a questão de que a autoridade legítima o dado, ao atribuí-lo, com sua certificação de autoridade, valor de verdade. O foco do debate então deve apontar para o momento da decisão policial de registrar ou não o fato e de como fazê-lo. No caso da Argentina, diferentemente do Brasil, a polícia produz um tipo de informação para o poder judicial e outro para a Dirección Nacional de Política Criminal (DNPC); sendo o primeiro um relato dos fatos que constituirá parte do que se denomina a “instrução policial” e que inicia o expediente judicial; e o segundo corresponde a um registro quantitativo que se informa em planilhas elaboradas pela própria DNPC. Porém, esses dados, ainda que não sejam publicados no Diário Oficial, também têm caráter de dados oficiais. Por isso, do mesmo modo que no Brasil, o importante é poder elucidar o processo de trabalho policial e as lógicas que intervêm ao se registrar ou não um fato e sobre a maneira como isso se faz.

Fica claro então que este campo de trabalho implica atentar para as várias dimensões (Pantaleón, 2004) que produzem a configuração de uma racionalidade própria. Entre essas dimensões inclui-se uma dimensão técnica, legitimada “cientificamente” mediante processos padronizados de medição; que por sua vez é alimentada por uma dimensão cognitiva experta, aquela que faz a construção de categorias classificatórias e taxonomias resultantes de um saber prático (policial) bem como a vinculação entre esse saber prático e os códigos legais (o código penal); e também uma dimensão política, produzida pela articulação —muitas vezes conflituosa— das perspectivas e o trabalho dos burocratas, dos funcionários políticos e dos cientistas sociais que buscam definir e impor determinados modos de medir e ler os fenômenos sociais que, por sua vez, ao serem transformados em dados, convertem-se em insumos para o diagnóstico de situações e para a formulação de políticas públicas³⁰. Compreender essas dimensões é fundamental porque as clas-

30 GUEDES, 2008; MENDES DE MIRANDA e DIRK, 2001, e PITA e OLAETA, 2011.

sificações do Estado não são senão a materialização de relações de poder e, portanto, consequência de disputas. Sobretudo porque não se trata de um problema metodológico —mesmo que por vezes tenha sido assim apresentado e desse modo, obscurecido—, o que levaria a discussão para outro tipo de debate, eminentemente “técnico”.

De qualquer modo, a produção de estatísticas permite pensar a relação entre os domínios técnico e político. Historicamente, a estatística tem sido reconhecida como a tecnologia básica na constituição do Estado moderno³¹ em virtude de sua aparente objetividade. A estatística, então, é um exemplo privilegiado da relação entre saber e poder usado para o controle da população (Foucault, 1987, 1990). Criada para facilitar a “arte de governar”, surgiu associada ao desenvolvimento de aparatos administrativos centralizados, dado que sua metodologia fez possível a construção das taxonomias que serviram como instrumentos da administração pública para descrever, classificar e administrar, isto é, para incorporar as diversas ações empreendidas pelo Estado. De fato, a estatística criminal surgiu e consolidou-se no âmbito acadêmico e governamental num momento histórico muito particular (segunda metade do século XIX) com a pretensão de fornecer conhecimento “objetivo” sobre a população e no contexto de um processo de “governamentalização do Estado”, entendida esta como o conjunto de táticas, instituições e procedimentos para exercer o poder de governo (Foucault, 2006). A documentação estatística implica assim o máximo de conhecimento que o Estado tem sobre a população, com a particularidade de ser um saber de autor desconhecido cujos resultados perdem identidade dentro de classificações definidas por agências estatais.

E, no entanto, essas ações não devem ser consideradas neutras, porquanto explicitam as racionalidades políticas das práticas dos funcionários. É por isso que as estatísticas não podem ser entendidas como cópia da realidade, mas como sínteses construídas a partir da observação das realidades, tanto por aqueles que produzem a informação como por aqueles que a analisam.

Deste modo, ao explorar como se produzem as estatísticas procuramos compreender e chamar a atenção para como se constitui uma “linguagem do Estado”. Trata-se de uma linguagem que incorpora as classificações elaboradas por seus agentes, que se propõe universal e que funciona para transformar o mundo num objeto distante e governável (Senra, 2000). Tudo isso é possível, entre outros motivos, porque como a pretensão de universalidade e de medida não é inerente aos fatos, as diversas interpretações também constituem e configuram a própria estatística. Assim, os discursos entendem os números como se fossem representações exatas e absolutas da realidade, e contribuem para consolidar a ideia de que são objetivos, científicos e desinteressados; em outras palavras, neutros (Latour, 2004). De outro lado, e tal como o analisaram Kitsuse e Cicourel em seu artigo seminal de 1963, “A note on the uses of statistics”, a produção de um relatório estatístico oficial não só não inclui todos os fatos acontecidos como que também provém de categorias enviesadas: “aquilo que as estatísticas refletem são as contingências

31 A criação da palavra Estatística é atribuída ao pesquisador alemão Gottfried Aschenwall (1719-1772) com o sentido de ciência do Estado, que permitiria aos governantes ter um diagnóstico mais objetivo dos fatos concernentes aos seus domínios. Acreditava-se, então, que as cifras trariam mais credibilidade e legitimidade do que as descrições textuais. Tratou-se, portanto, de uma forma de conhecimento que surge como um dos elementos da teoria da arte de governar, relacionada ao desenvolvimento dos aparelhos administrativos do Estado, nos séculos XVII e XVIII. (MENDES DE MIRANDA, 2008)

organizacionais que condicionam a aplicação de determinadas leis a determinada conduta por meio da interpretação, decisões e atos das pessoas encarregadas de aplicar a lei” (Kitsuse e Cicourel, 1963:137). Quer dizer que não somente critérios legais influenciam o registro de delitos, mas também ideológicos, organizacionais e políticos.

Na atualidade considera-se que a geração de estatísticas a partir de registros administrativos significa, já não a construção de um quadro fiel da realidade, mas a possibilidade de prestar contas do que as instituições fazem, e de valorizar os dados como indicadores de transparência, princípio que se apresenta como requisito da democracia.

No caso específico das estatísticas em matéria de criminalidade, mesmo considerando — como apontamos páginas atrás — que elas têm sofrido dois grandes questionamentos — que existe um alto número de delitos que não ingressam no sistema e que existe seletividade nos casos que são, sim, informados — o certo é que elas emergem de um processo complexo de construção da informação, no qual diferentes atores pertencentes a organismos produtores de dados devem tomar uma série de decisões que envolvem recortes ou vieses nos números informados. Trata-se de informação que reflete a atuação da agência, seu olhar particular sobre o fenômeno a estudar, com limites que evidenciam, entre outras questões, seu próprio campo de atuação.

A estatística oficial sobre criminalidade surge do próprio registro que fazem os organismos integrantes do sistema de justiça sobre sua própria área de competência. Em um sentido amplo, pode-se dizer que os dados oficiais abarcam as polícias e forças de segurança, o poder judiciário, o ministério público e os serviços penitenciários. No que se refere ao registro de delitos em particular, as estatísticas policiais e de forças de segurança são as que representam a cifra oficial. Em suma, as estatísticas policiais mostram o estado da criminalidade³² de acordo com o critério e as concepções das próprias agências de segurança, tomando como base o registro originado nas denominadas atividades de prevenção, que realizam as polícias nas ruas, ou nas queixas particulares efetuadas nas delegacias.

“O que não se registra não existe” é uma máxima comum no mundo da administração pública e as burocracias estatais. Se levarmos a sério essa afirmação, e concordarmos com o valor positivo de uma burocracia — no sentido weberiano do termo —, podemos admitir que certas questões, se são registradas, existem e revelam sua importância, acedem ao status de assunto e, contrariamente, aquelas que não são registradas não parecem contar com o status de existência.

aquelas que não são registradas não parecem contar com o status de existência.

Claro que não se trata somente de registrar. Importa também o nível de desagregação e as variáveis que se consideram no momento de registrar informação. Somente quando se conta com informação com um alto nível de detalhamento será possível compreender processos e dinâmicas sociais, identificar tipos de conflitualidade e detectar grupos vulneráveis. Os registros gerais e as quantidades não desagregadas e/ou escassas sobre diferentes campos de informação não só dizem pouco acerca das modalidades e dos padrões de violência mais frequentes, como também podem abonar o terreno dos medos e a criação de climas sociais baseados em temores expandidos. Neste sentido, é importante prestar atenção às dificuldades que, por exemplo, apontavam alguns dos funcionários consultados no Paraguai. Eles relataram os

32 Entendemos que é mais adequado o uso da categoria criminalidade do que as de delito ou crime, porque ela enfatiza tanto os vínculos sociais entre os indivíduos como as práticas institucionais, e não fica restrita à dimensão legal. (KANT DE LIMA, MISSE e MIRANDA, 2000).

esforços que, graças a um programa regional, estão fazendo para integrar bases de dados e poder contar com informação minuciosa e consistente. O valor da informação, disseram, torna-se cada vez mais evidente para os políticos e funcionários públicos: “é importante contar com dados confiáveis, reais, verificáveis e que possam ser apresentados em tempo e forma para a tomada de decisões”. Todavia, admitiram que, por enquanto, “o que temos é certo número quantidade de homicídios —subiu, caiu— mas não uma investigação do por que. Não sabemos por que caíram os homicídios dolosos, ou os suicídios e as mortes por armas de fogo. Não sabemos por que aumentaram os roubos e furtos e a violência sexual em crianças e adolescentes. Somente sabe-se que aumentaram ou caíram certos fatos”.

Neste estado de coisas, dizer que as estatísticas oficiais em matéria de criminalidade pressupõem a geração de uma linguagem de Estado e que conseqüentemente elas atribuem estatalidade e relevância a certos assuntos possui, como temos afirmado, efeitos muito concretos. Mas ao mesmo tempo essa afirmação requer aprofundamento, detalhe, desagregação e, também, a tomada de decisões que, mesmo contrariando tradições e costumes institucionais, vincule atores sociais tradicionalmente não associados. Quando se parte do reconhecimento do valor intrínseco da informação como insumo para a formulação e acompanhamento de políticas públicas e desse caráter de oficialidade fornecido pela dimensão de estatalidade dos dados produzidos por essas agências, revela-se a importância de prestar atenção aos dados e intervir sobre sua produção, na intenção de criar sentido de interesse estatal sobre um assunto que deve ser registrado.

Vejamus um exemplo. Em diferentes momentos, a problemática da violência de gênero e da violência doméstica —questões diferentes mas frequentemente vinculadas— tem sido objeto de debate e de demandas de intervenção governamental por parte da sociedade civil. De maneira continuada e crescente diversas organizações, nos diferentes países, têm chamado a atenção para essa temática. Tem se afirmado a importância de uma intervenção governamental adequada após o fato —no processo de atendimento às vítimas (diretas e indiretas) por meio de políticas públicas específicas—, assim como de implementar campanhas de visibilidade para colocar o tema como questão socialmente problematizada (Oszlak e O’Donnell 1982), o que resultou na criação, nos casos bem sucedidos, de organismos e dependências estatais específicos. O trabalho intenso do ativismo neste campo conseguiu visibilizar um assunto que, sabe-se, é um problema social mas não alcançava o status de problema público. Ao mesmo tempo —e em relação à necessidade de dar visibilidade ao problema— habitualmente tem se sublinhado a necessidade premente de treinar as polícias e/ou as áreas especiais criadas ad hoc para captar, registrar e orientar a recepção e atendimento deste tipo de fatos. No caso do Uruguai, o Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad —durante a gestão do sociólogo Rafael Paternain— adotou essa problemática como uma linha estratégica de intervenção, a partir do reconhecimento político de sua importância. Isso incluiu, na época, o trabalho conjunto da División de Estudios de Género, a División Estadística de Análisis Estratégico, o Instituto de las Mujeres e o “mundo” das organizações sociais envolvidas na questão. A experiência demonstrou que por trás dos dados —quer dizer, na geração de informação— era crucial que existisse uma avaliação prévia da complexidade da situação e a intervenção concreta de uma área profissional (neste caso, a de Política Institucional e Planejamento Estratégico) que promovesse instruções específicas para a exatidão no registro. Isso tudo levou a uma notável reconsideração dos dados em matéria de mortes e lesões, e permitiu dar conta da dimensão relativa do fenômeno, assim como de outros fenômenos conexos. O registro da violência doméstica no Uruguai fez possível demonstrar que

esse tipo de fatos constituíam um número de acontecimentos maior do que o número de rapiñas (roubo, com violência), e portanto conformavam um corpus significativo dentro do índice geral de delitos, o que afetou consideravelmente a leitura sobre a violência e segurança cidadã nesse país. Este caso põe em evidência não somente aquilo que existe por trás dos dados, mas também o alcance efetivo da afirmação acerca da estatalidade dos dados. Comprova-se assim que o que se conhece sobre a criminalidade não é senão aquilo que as forças de segurança registram em razão de suas tradições institucionais e a partir de suas decisões e intervenções, e a importância de construir o governo da segurança pela via das ações técnico-políticas concretas que orientem e direcionem essas práticas.

Em síntese, no processo de construção da informação confluem diferentes fenômenos, tais como: a participação de especialistas atuando como quadros técnicos de uma burocracia qualificada; o trabalho articulado entre dependências estatais; o desenvolvimento de sistemas de informação que se constroem de maneira simultânea ao treinamento do pessoal específico dedicado a isso; desenhos logísticos e institucionais determinados que definem a designação de pessoal e a alocação de recursos materiais; e decisões políticas que reconhecem e estabelecem a importância dos problemas sociais e seu status de assunto público, possibilitando ou não seu acesso à agenda governamental, que por sua vez é altamente permeável às demandas e reclamos da sociedade, entre outros.

Como vimos, existem problemas de diversa ordem no campo da produção de informação em matéria de segurança. Identificar as questões referidas aos costumes e tradições institucionais, às lógicas que guiam as agências e permeiam as relações institucionais, e os usos da informação definidos pelas conduções políticas das áreas com competência no assunto resulta indispensável para conhecer em profundidade como e onde intervir.

Porque de fato quando as agências do campo que é objeto de nossa atenção produzem informação, o fazem motivadas (às vezes inercialmente) por um conjunto restrito de motivos. É neste sentido que, páginas atrás, apontávamos que resulta imprescindível pensar a articulação da burocracia com o poder político. Neste caso, acreditamos que fica bem clara a interrelação entre uma dimensão técnica, uma dimensão cognitiva experta e uma dimensão política.

Evidentemente nem sempre as decisões são tomadas nos âmbitos diretamente envolvidos na produção de informação, e também nem sempre esses processos incluem uma intervenção acorde com o planejamento em matéria de registro de informação. Às vezes, algumas reformas ou transformações institucionais que procuram resolver problemas sociais e/ou intervir no desempenho de determinadas agências estatais ou, também, algumas decisões institucionais que não geram transformações estruturais mas que alteram os modos de “se fazer as coisas”, produzem necessariamente efeitos —algumas vezes indesejados ou impensados— sobre os sistemas de registro de informação em matéria de segurança cidadã. Os casos das faltas, no Uruguai, e das contravenções, na Cidade de Buenos Aires na Argentina, são dois exemplos do que viemos argumentando.

No caso uruguaio, de acordo com o relato de diferentes entrevistados, a decisão da justiça de deixar de intervir em matéria de faltas (alteração da ordem pública, especialmente naqueles casos que acontecem durante espetáculos desportivos, a partir de leis especiais sobre violência no esporte; embriaguez, obtenção fraudulenta de uma prestação como não pagar num taxi, ônibus, hotel, restaurante ou bar, por exemplo) foi baseada na convicção de que o processo de reforma do Código Penal havia modificado algumas condutas e derrogado outras, e produziu incerteza jurídica não só em relação à intervenção policial

mas também, conseqüentemente, nos registros de sua atuação. Uma das pessoas entrevistadas assim o descreveu: “Em 2005 os juizados penais decidiam deixar de agir em matéria de faltas e não instruir essas causas. Isso foi uma espécie de reforma invisível, porque deixou de existir instrução. O desejável teria sido que o sistema de faltas fosse eliminado do Código Penal e passasse para a modalidade de mediação de conflitos”. Como resultado desta situação, a Polícia Nacional continua prendendo pessoas por causa da suposta comissão de faltas, mantém essas pessoas detidas por um prazo máximo de quatro horas, dá aviso verbal ao juiz competente e, como não se dá início a processo judicial algum, as libera sem deixar registro nenhum da detenção. Certamente isto acarreta graves implicações em matéria de liberdades e direitos dos cidadãos. Mas também produz um impacto nas possibilidades do controle estatal sobre o desempenho de suas agências.

O exemplo ilustra brevemente ao menos duas dimensões relevantes do registro das atuações e do valor que ele tem como informação. Por um lado, sua importância como elemento de controle do desempenho e a gestão, já que não havendo registro não é possível controlar o desempenho policial. Por outro lado, também não é possível conhecer os motivos alegados —fundados ou não— que provocaram essa detenção policial e, por conseguinte, muito menos conhecer o perfil dos indivíduos ou a população objeto de sua intervenção.

No caso da Cidade de Buenos Aires, quando depois de um longo processo derogaram-se os edictos policiais³³ e criou-se a justiça contravencional da cidade, não somente mudaram as figuras contravencionais e as competências na matéria da Polícia Federal —com jurisdição sobre a Cidade de Buenos Aires— mas também —juntamente com as mudanças institucionais— mudou-se completamente a antiga modalidade de registro da informação. A partir desse momento, os funcionários policiais deviam enviar todas suas atuações à justiça contravencional e, em decorrência disso, suspenderam a elaboração de seus próprios registros. Nos primeiros anos, a Polícia Federal ainda registrava cada atuação contravencional: os problemas do sistema de registro refletiam as deficiências dos procedimentos policiais tanto nas contravenções quanto no registro da informação. Mas depois de alguns anos —concretamente, entre a série de um ano e a do outro (2003 a 2004)— o total informado de actas [N. da T.: registros das ocorrências contravencionais] elaboradas pela Polícia Federal em matéria contravencional caiu abruptamente um 45%. Apesar dessa forte queda, era possível observar que eram as mesmas faltas as que continuavam tendo a maior incidência, e que a população objeto de controle e intervenção era a mesma de sempre. O que aconteceu? Quando consultado sobre esta queda mais do que importante na quantidade de actas registradas, um funcionário judicial explicou que “definiu-se uma política para isso, já que a polícia saía para fazer número e havia que arquivar 80% porque não serviam”. Paralelamente, o sistema de registro —e

33 Os edictos policiais são normas jurídicas de baixa hierarquia, emanadas de autoridade policial. Em virtude delas a polícia concentrava em suas mãos a soma dos poderes em matéria contravencional. Quer dizer que, em matéria de edictos, a polícia acumulava o poder legislativo (criar edictos); o poder de polícia (deter os contraventores, ou os suspeitos de cometer contravenções) e o poder judicial (a produção de provas, a acusação, assim como o julgamento da falta e a aplicação da pena). Foi somente em 1957 que por decisão do então Procurador General de la Nación a Corte Suprema de Justicia de la Nación suspendeu a facultade policial de ditar edictos. Deste modo, até sua derrogação —que aconteceu somente na Cidade de Buenos Aires, porque no restante do país cada polícia ainda observa, na matéria, seus edictos provinciais— a agência policial detém o poder de polícia e o poder judicial, já que, embora formalmente o tribunal que lhes corresponde é o da justiça correccional, esses conflitos se dirimem em sede policial. Para maior detalhamento do caso da Cidade de Buenos Aires, ver PITA, 2007.

consequentemente, os relatórios resultantes do processamento dos dados— era cada vez mais detalhado. Ano trás ano o sistema havia ido se aperfeiçoando e tinha ficado delimitado às ações estritamente judiciais. De fato, conseguiu-se aprimorar o sistema informático judicial com técnicos próprios, orientando-o para duas funções. Por uma parte, como suporte para uma gestão das tarefas que tivesse como resultado a agilidade na administração de justiça (ingresso de actas, distribuição de causas às promotorias, defensores de ofício, juizados e Câmara), com os devidos cuidados e campos de informação fechados conforme os critérios do processo judicial. E, por outra, como gerador dos insumos necessários para produzir os relatórios anuais destinados a fornecer informação pública. Havia-se decidido excluir as atuações policiais porque considerou-se que eram resultado da lógica policial de “sair para fazer estatística” e porque, sem dúvida, prejudicavam a agência judicial. Neste sentido, entendeu-se que uma cifra mais alta de atuações policiais —mesmo que depois ela fosse abandonada por improcedente, por falta de provas ou por registro deficiente da informação— impactaria negativamente nos indicadores da administração de justiça, afetando a avaliação sobre seu rendimento, sua produtividade ou a eficiência de seu trabalho (isto, ao menos, a partir da lógica com que foi organizada a produção da informação). De seu lado, a Polícia Federal deixou de ser obrigada a produzir informação pública sobre a matéria, dado que suas atuações já ficavam registradas (ou deixadas de registrar) pela justiça contravencional. Deste modo, embora os motivos aduzidos pela justiça para deixar de registrar as atuações informadas pela polícia eram racionais —e, adicionalmente, podem ser compreendidas sob a luz dos conflitos produzidos pelo encontro (e colisão) de lógicas e interesses intragerenciais diferentes—, a verdade é que perdeu-se um registro que —como indicador proxy— informava sobre uma atividade que, fundada ou infundadamente, a polícia desenvolve no contexto de suas formas de fazer e intervir em grupos sociais que têm se constituído em sua “freguesia habitual”. Deste modo, ficou invisível, definitivamente (pela ausência de registro), a medição das práticas de intervenção policial em matéria contravencional.

Ambos os exemplos nos permitem chamar a atenção para alguns assuntos que mencionamos nas primeiras páginas deste documento. Em primeiro lugar, que as decisões e a lógica de funcionamento de uma instituição produzem consequências na modalidade de funcionamento e registro de outra. Em segundo, que o registro de informação das instituições sobre suas próprias atuações possui vários usos. Os registros constituem insumos para o início das ações de outra agência ou instituição; são elementos valiosos para a avaliação do desempenho das instituições (e para medir sua carga de trabalho); e dão conta de como e sobre quais acontecimentos e sujeitos os agentes públicos aplicam as normas e atuam. É necessário não perder de vista a multiplicidade de valores com que os registros de informação estão impregnados, e junto com isso a importância de contar com espaços de articulação interinstitucionais que sejam capazes de ponderar e atender às exigências tanto intra como extra agenciais, assim como os efeitos que, em matéria de registro da informação, são produzidos na hora de alterar normas e procedimentos que impactarão sobre os processos de trabalho das distintas agências.

Por outra parte, os exemplos relatados demonstram que não é válido afirmar que os dados “ou dizem a verdade ou mentem”. A crença no princípio de que os números refletem a realidade cai por terra quando se adverte que eles apenas enunciam construções feitas a partir de uma perspectiva determinada sobre a qual, claramente, acrescenta-se uma questão adicional: a autoridade legítima que sobreimprime valor de verdade a um dado. O foco da questão deve então orientar-se para o momento da decisão de registrar os fatos ou não, e de como fazê-lo.

Ao longo desta pesquisa observamos algumas das limitações mais importantes que a informação produzida pelas polícias apresenta com maior frequência. Essas limitações são vinculadas tanto à matéria sobre a qual os dados são produzidos, quanto à forma —mais ou menos conflitante— em que são articulados os diversos saberes técnicos e políticos que operam ou intervêm sobre eles. É verdade que o registro dos fatos pressupõe a posta em jogo de uma técnica que transforma a história narrada pelas vítimas ou pelos supostos delinquentes em um relato impessoal utilizando os procedimentos burocráticos e jurídicos. É verdade também que este tipo de narrativa difere da linguagem científica, caracterizada por estabelecer uma relação entre a “realidade” e sua representação em procura de um universal, em especial, a identificação de padrões. Além disso, o sistema penal distingue-se por manter sua tradição inquisitiva de busca da verdade através principalmente da suspeição. Por isso, toda a documentação juntada aponta à imputação de um crime a um sujeito suspeito. No caso dos registros policiais, os processos de trabalho dão-se de forma particular. O registro representa o início de um trabalho que opera distinguindo os conflitos, já que “cada caso é um caso”. Portanto, ao processar a informação, os registros policiais acabam descontextualizando os fatos. Assim, sobre essa “matéria” a partir da qual se constroem os fatos —ou, melhor dizendo, essa matéria— é resultado de diversas práticas inter e intra-institucionais que convergem e também colidem em função das diferentes lógicas forjadas em processos de trabalho e definições de categorias sobre os fatos.

Por último, em todos e cada um dos casos fica evidente o valor do registro como indicador de parâmetros em matéria de segurança cidadã e direitos humanos. Ao tempo que ilustram com clareza que a falta de previsão sobre o impacto de determinadas decisões ou mudanças normativas pode provocar a perda de informação sobre o que acontece nesse campo.

2. Políticas públicas de gestão da informação

a) O debate sobre o governo político da segurança cidadã

Nesta seção iremos descrever de modo esquemático o que está acontecendo nos países relevados, destacando alguns aspectos considerados de interesse aos fins deste documento. Porque o certo é que, com especificidades locais e temporalidades um tanto variáveis, nos quatro países consultados observa-se desde a década de 90 um interesse crescente na segurança cidadã. De maneira sistemática, também, desde inícios da primeira década de 2000 tem começado a enfatizar-se —às vezes por iniciativa de organismos internacionais, com créditos diversos; às vezes, articulando-se a decisões e definições políticas locais— a importância de fortalecer, gerar ou modificar sistemas de produção e gestão da informação em matéria de segurança. Ademais, há uns dois anos acrescenta-se a essa tendência o reconhecimento e a explicitação daquilo que se formula como necessidade e que se denomina governo político da segurança cidadã. Trata-se de uma formulação resultante da avaliação política, mas também técnico-institucional, dos déficits e dos relativos fracassos neste campo.

Tal como mostram documentos de reconhecidos especialistas e acadêmicos, alguns deles também funcionários, as políticas públicas em matéria de segurança pública tem resultado até agora amplamente deficitárias. Porém, enquanto se reconhece que o desenho e concretização de novos paradigmas demandarão

muitos anos, destaca-se a necessidade de reverter “a excessiva policialização das agendas de segurança, o notório descrédito institucional e as constantes demandas em termos de ‘lei e ordem’” como desafios para a governabilidade democrática, tal como afirma Saín (2007) analisando o caso da Argentina, onde as autoridades estatais têm delegado “às agências policiais o monopólio da direção e da administração da segurança pública. Ou seja, configurou-se uma esfera institucional exclusivamente controlada e gerida pela polícia em base a critérios, orientações e instruções definidas de modo autônomo e corporativo e aplicadas sem intervenção decisiva de outras agências estatais não-policiais. Por conseguinte, a direção, administração e controle integral dos assuntos da segurança pública, assim como a organização e o funcionamento do próprio sistema policial ficaram a cargo das agências policiais, gerando assim um tipo de policialização da segurança pública. Essas tendências impediram a estruturação de dispositivos normativos, organizacionais e funcionais apropriados para o exercício integral do governo político da segurança pública, e acarretaram algumas deficiências institucionais relevantes nesta dimensão da institucionalidade democrática”.

Conjuntamente com esta avaliação, alguns países analisados têm procurado alcançar a governabilidade democrática da segurança cidadã por meio da formulação e/ou reformulação de planos nacionais. Define-se a governabilidade democrática nesta matéria como “a capacidade institucional por parte das autoridades legítimas de desenhar, executar e avaliar políticas de prevenção e controle da violência e o delito” (CIDH, 2009: 31; Política Nacional de Seguridad Ciudadana, 2010: 35). Para isso, afirma-se que é fundamental desenvolver políticas específicas que se dizem pluridimensionais, pois “referem-se e afetam diferentes aspectos da vida institucional e social”; multisetoriais, porque interpelam e convocam a diferentes atores estatais e sociais; e complexas, dado que “envolvem a gestão de problemáticas diversas”. Esses planos de modo geral têm incorporado o paradigma dos direitos humanos e têm questionado e relativizado o papel das polícias na definição das políticas. Isso fica bem explícito em um dos planos mais recentes, o Plan Nacional de Seguridad Ciudadana do Paraguai (2010), que enfatiza que “em nossa região, tem sido habitual colocar o sistema policial como o ator exclusivo ou predominante das políticas de segurança; porém, o caráter pluridimensional da segurança cidadã é assumido pelo Ministério do Interior, tendo em conta, precisamente, o caráter multisetorial das políticas especificamente dedicadas a intervir sobre os problemas que incidem na segurança” (Política Nacional de Seguridad Ciudadana, 2010: 29). Essa formulação, além disso, adota a definição conceitual de segurança cidadã sustentada pela CIDH.

Em todos esses planos e diretrizes sublinha-se como ponto especial o que se refere à produção e gestão da informação sobre segurança cidadã, e enfatiza-se a importância de construir, manter e atualizar diagnósticos na matéria. No caso do Brasil, o tema da gestão da informação passou a ser considerado um dos pressupostos básicos para uma política de segurança eficiente. Assim, no Sistema Único de Segurança Pública (SUSP) uma das diretrizes da reforma das instituições de segurança pública é a denominada “Gestão do Conhecimento”. O tema aparece também destacado nos casos do Uruguai, Argentina e Paraguai. O Documento Base sobre Política Nacional de Seguridad Ciudadana de Paraguai também aponta que um dos eixos da política de segurança cidadã consistirá em elaborar um “quadro situacional da violência e o delito e o diagnóstico institucional”. Para isso prevê gerar “um processo permanente de coleta e sistematização de informação e a abordagem analítica do fenômeno” (Política Nacional de Seguridad Ciudadana, 2010: 34). No Uruguai, sob esse lema criaram-se e definiram-se as missões e funções do Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad do Ministério do Interior. Na Argentina, depois

da recente criação do Ministerio de Seguridad (dezembro de 2010), e após reconhecer a relevância da produção de informação e da “socialização do conhecimento e expertise provenientes de funcionários públicos e atores da sociedade civil”, criou-se um Consejo Asesor para la Gestión de la Información Criminal de la Dirección Nacional de Política Criminal de la Subsecretaría de Análisis y Gestión la Información Criminal (RES.590 do 25 de julho de 2011).

Mas é claro que não resulta simples a tarefa de desmontar e/ou transformar velhos e estabelecidos hábitos institucionais. Especialmente quando se trata da produção de informação em matéria de segurança, tradicionalmente ligada ao cometimento de delitos e violências padronizadas, cristalizadas nos códigos penais e registradas pelos policiais. Neste sentido, a policialização também impregnou os tipos e formas de registro da informação. Como aponta Saín, no caso da Argentina isto significou que “o quadro de situação sobre o delito e a violência que se impôs no âmbito das instituições públicas foi elaborado pela polícia a partir de uma visão institucional que quase sempre girou em torno da afirmação sistemática de que o crescimento da violência e do delito esteve vinculado de modo direto ao aumento da pobreza, e que a única maneira de contê-lo e controlá-lo é conferindo à instituição policial maiores faculdades discricionárias e meios operacionais. A polícia monopolizou, no âmbito estatal, a informação sobre o delito, sua envergadura, seus desdobramentos e sua evolução, o que a projetou como a única agência governamental com capacidade para produzir aquele quadro de situação, mas o fez conforme suas próprias perspectivas, orientações e interesses institucionais. Perante as autoridades estatais e a sociedade, esse diagnóstico quase nunca refletiu a verdadeira realidade delitiva, já que ela, em algumas ocasiões, foi ‘inflacionada ou magnificada’ na hora de reclamar mais faculdades e recursos institucionais e, em outras, foi ‘desvalorizada ou ocultada’ para esconder os traços de ineficiência que caracterizaram o desempenho policial ou a corrupção derivada da regulação de algumas atividades criminais, impondo-se sempre a versão policial sobre os fatos e sobre a problemática criminal” (Saín, 2007: 64).

b) Produção e gestão da informação e do conhecimento: práticas institucionais e problemas

Lógicas de procedimento

Nesta seção iremos abordar algumas questões gerais referidas à produção e gestão dos sistemas de informação em matéria de segurança pública. Como esta é uma versão reduzida do relatório final da pesquisa, omitiremos descrições detalhadas dos diferentes processos de produção e gestão da informação de fonte policial incluídos na investigação.

Interessa-nos particularmente contribuir à tarefa pendente que é a elaboração de uma análise organizacional do processo de produção da informação a partir do trabalho de seus agentes, os quais, em função desses direcionamentos, geram informação organizada que supostamente é insumo para o desenvolvimento de planos estratégicos e ações táticas. É por isso que iremos nos deter no esclarecimento das práticas e políticas adotadas para o tratamento dos dados, antes que sobre os aspectos tecnológicos necessários para a organização da informação (por exemplo, há uma infinidade de software livres e pagos que possuem visões distintas a respeito da armazenagem de dados).

Neste sentido, chamamos novamente a atenção para a diferença existente entre a gestão da informação

e a gestão de conhecimento. O primeiro termo refere-se fundamentalmente aos procedimentos técnicos. Em outras palavras, a gestão da informação costuma associar-se à estruturação das formas de acesso e difusão da informação, à criação e o uso de repositórios de dados eletrônicos. O segundo, entretanto, tem como objetivo valorizar as informações, contextualizando-as com foco na sua aplicabilidade institucional. Por gestão do conhecimento entende-se o processo cognitivo que depende do acúmulo de diversas informações incluídas num dado contexto, que define sua aplicabilidade. Porém, na prática, muitas vezes o termo gestão do conhecimento é utilizado para designar atividades que são, na verdade, de estruturação de formas de acesso e difusão da informação, conforme veremos adiante. Isso explica por que os termos podem aparecer no discurso dos “operadores” como sinônimos, mesmo quando se referem a processos de trabalho distintos.

Outro aspecto que merece ser destacado corresponde ao modo como os “operadores” da área de segurança constroem um modelo de tratamento da informação a partir de uma ideia de complexificação progressiva, baseado em teorias importadas de outros contextos, em especial, da criminologia norte-americana (Fig. 1).

Figura 1: Fluxo idealizado do processo de tratamento da informação



De acordo com essa concepção os dados se originam de uma ocorrência que chegou ao conhecimento da instituição e provocou algum tipo de intervenção. Os dados estão associados a diferentes formas de registro e correspondem a uma informação desestruturada, construída a partir de fragmentos de observações sobre a “realidade”. Já a informação estaria associada às formas de interpretação que o acontecimento suscita, o que pressupõe algum consenso sobre os significados atribuídos. Segundo esse processo o conhecimento não é uma mera soma de todas as partes, mas uma reflexão sobre dados e informações num contexto específico, e vinculado a uma intervenção institucional.

Porém, este modelo entra em choque com a concepção que a maior parte dos agentes tem sobre o seu processo de trabalho. Nesse cenário quando um agente tem conhecimento de que houve uma ocorrência, seu primeiro movimento é classificar se o fato se enquadra num acontecimento ou num evento³⁴, o que vai originar diferentes processos de trabalho (figura 2). Por acontecimento entendem-se aquelas questões cotidianas com as quais a instituição geralmente não quer se envolver pois, de seu ponto de vista, só representam aumento de trabalho (aquilo que no Brasil se conhece comumente como “feijoadá”: coisas sem importância, cujas denúncias devem ser desestimadas, tais como os conflitos entre vizinhos, brigas conjugais, por exemplo). O evento, pelo contrário, corresponde a uma demanda de trabalho inequívoca, que não é possível desconsiderar.

Uma vez explicitadas as práticas que este modelo pressupõe, o que se percebe é que a decisão sobre registrar ou não é a base de todo o trabalho da instituição, sendo que os procedimentos que são originados a partir de um caso não são utilizados como parte de um processo de reflexão sobre o acontecimento que o originou. Ao contrário, os procedimentos representam o fim do trabalho, já que prevalece a ideia comum entre os operadores da segurança pública de que “cada caso é um caso” e que apenas os casos “especiais” —aqueles considerados “importantes” ou “sérios”— serão registrados pela instituição. Tal expressão evidencia um senso prático fundamentado numa concepção finalista da ação, que tem dificuldade em identificar “padrões” a partir do seu trabalho cotidiano. Ainda que isso não constitua um problema em si mesmo, torna-se um obstáculo já que conflita com a ideia de identificação de padrões que embasa o fluxo idealizado de informação, retratado na figura 1.

Figura 2: do processo de decisão sobre o tratamento da informação



34 Acontecimento se refere a uma ação ocorrida ou em processo de realização. O acontecimento se diferencia do evento, pois o primeiro é constante, enquanto o segundo pode representar algo inesperado, tal como um acidente, ou algo ocasional, como uma festa ou cerimônia públicos. É a palavra ocorrência que compreende aos dois significados, que melhor corresponde à ideia de “event”, na língua inglesa.

Algumas limitações e dificuldades

Com maior ou menor grau de desenvolvimento e suporte tecnológico, as polícias são as instituições mais importantes na geração de informação em matéria de segurança cidadã, especialmente no que se refere à criminalidade e a violência. Isso é evidente na medida em que é a lógica policial e o desempenho desta instituição que abrangem a prevenção, controle, persecução e repressão dos fatos supostamente delituosos e ela é, portanto, a agência que está em condições de fornecer (mesmo considerando os baixos níveis de registro) as informações de primeira mão. É verdade que essa informação pode apresentar algumas dificuldades para seu uso, devido aos diferentes interesses ou motivos para os quais foi construída: como informação estratégica policial (para trabalhos de inteligência ou investigação criminal); como informação para repassar ao poder judicial; como informação gerada ad hoc por requerimento de outras agências (ministérios de segurança, interior ou justiça), por exemplo, para fornecer informação pública. Isto faz com que em algumas ocasiões ou a informação não satisfaz os diversos usuários —porque para alguns pode resultar escassa e para outros sobreabundante (porque considera ou desconsidera campos de interesse segundo o requerente)— ou são gerados registros duplos e, conseqüentemente, inexactidão resultante dos problemas de “tradução” a que a informação é submetida, já que para satisfazer os diferentes usuários, acaba se produzindo mais de um relatório ou tabela a partir do dado bruto.

Além das polícias, destacam-se nos processos de produção e gestão da informação as autoridades responsáveis pela segurança pública, tais como os ministérios do interior ou de segurança. Habitualmente essas instituições cumprem uma função de articulação no sistema de informação. Seu papel costuma ser o de centralizar e consolidar as cifras de denúncias sistematizadas pelas polícias e/ou outras forças de segurança, procurando desse modo construir e/ou aumentar a capacidade de gerar informação e maior conhecimento da problemática a partir da perspectiva das políticas públicas (Dammert et.al., 2010).

Também existem áreas do poder judicial que realizam tarefas de coleta e sistematização de informação sobre o delito conforme o procedimento penal. Especialmente, os ministérios públicos —sobretudo à medida que o processo de reforma penal foi se consolidando na região— começaram a gerir informação sobre aspectos ligados ao funcionamento do sistema penal e, também, dos fatos delituosos (Dammert et.al., 2010). É isso que acontece atualmente nos casos de Paraguai e Argentina.

Ademais, é possível observar a existência de programas específicos sobre temáticas pontuais que produzem informação. Todavia, a maior parte dessa informação não provém de demandas, sistematização e/ou articulação com outras agências, mas resulta de seu próprio desempenho e intervenção e, por isso, não costuma apresentar a sistematicidade e alcance que poderia ter se fossem incluídas as agências estatais que intervêm em primeira mão na recepção das denúncias. É o caso, por exemplo, dos dados referidos à violência de gênero e doméstica na Argentina.

Deve também destacar-se o papel das organizações não governamentais (ONGs) que atuam articulando informação proveniente de distintas fontes oficiais em algumas temáticas, difundindo ou diretamente produzindo informação ad hoc que complementa informação pública faltante em assuntos de relevância e interesse. Isto põe em evidência não só as limitações das instituições públicas de maior alcance e cobertura nacional em matéria de produção e circulação de informação, mas também as dificuldades —por motivos de diversa natureza— de registrar informação que outros atores e setores consideram relevante.

O fato é que, com avanços notáveis e também com alguns retrocessos, os países da região têm

tomado uma importante série de decisões em torno às formas de lidar com a informação que produzem —com grandes problemas de integração e articulação— todas as instituições, agências e organizações mencionadas.

Como disséramos, esta pesquisa focalizou o circuito de produção de informação cujas fontes são policiais. Conforme o país em questão, isto envolve processos mais ou menos complexos, dependendo de se o sistema é federal ou unitário. Enquanto nos casos de Uruguai e Paraguai o assunto é menos complexo, na Argentina e no Brasil —porque são sistemas federais—, a análise dos registros e estatísticas policiais necessariamente precisa levar em consideração os mecanismos de articulação entre as áreas institucionais com competência para requerer, compilar, sistematizar e analisar a informação, assim como as forças de segurança federais e estaduais envolvidas.

No decorrer deste documento destacamos as distintas limitações e dificuldades que apresentam esses dados. Durante a pesquisa pudemos comprovar que o diagnóstico é geralmente compartilhado por funcionários e especialistas dos quatro países. Para além das especificidades e graus de intensidade das iniciativas locais, é importante salientar aqui que todos eles têm, ao menos faz uma década, uma clara preocupação e intervenção nas áreas específicas em matéria de geração e fortalecimento dos sistemas de produção e gestão da informação, que fica evidente nos processos em curso, nas decisões e também nas desavenças. Essa atenção voltada aos processos de produção e gestão da informação também tem começado a aparecer —sobre tudo discursivamente, ainda que com desenvolvimentos incipientes— em matéria de produção e gestão do conhecimento.

Conseguir integrar diversos processos de produção e gestão de dados para gerar informação e gerir conhecimento é uma linha de trabalho que, se desenvolvida e aprofundada, possibilitaria que a noção de segurança pública ligada à de direitos humanos, ou seja, à noção de segurança cidadã da maneira em que ela foi desenvolvida nas primeiras páginas deste documento, finalmente pudesse se expandir e atingir seu verdadeiro alcance.

Quando falamos em gerir conhecimento, consideramos duas questões simultaneamente. Por um lado, evidentemente, nos referimos ao conhecimento específico em matéria de segurança cidadã. Um conhecimento que necessariamente deve utilizar fontes de informação diversas (estatais, de organizações não governamentais, de institutos de pesquisa e áreas acadêmicas) e que, certamente, não só reside em dados quantitativos, mas também em pesquisas qualitativas, empíricas, de casos, estudos específicos e/ou aprofundados que muito podem contribuir para compreender fenômenos e dinâmicas de processos sociais de diversa complexidade e conflitualidade. Mas de outro lado, referimo-nos ao conhecimento acerca das próprias instituições estatais envolvidas na produção de informação. E isso é assim porque somente conhecendo o funcionamento dessas agências será possível desenhar e gerir processos de produção de informação eficientes, seja incorporando para sua consolidação as tradições e modalidades de trabalho valiosas, seja procurando alterar as deficientes.

Afirmamos acima que nesta matéria os problemas referidos à informação se devem a dois tipos de motivos: os vinculados à natureza dos dados e os vinculados a algumas práticas institucionais —informais, mas frequentemente cristalizadas— próprias do funcionamento real das instituições. Também nos referimos à existência —geralmente conflitante— de lógicas intra e interagenciais que confluem e/ou colidem neste campo de assuntos: a lógica jurídica vs. a lógica criminológica e/ou sociológica, a lógica política vs. a lógica institucional; os processos de gestão de informação para a produção de informação

pública vs. aqueles processos orientados à gestão e organização dos processos de trabalho intra-agenciais, etc. Documentar, compreender e analisar esses processos é, da nossa perspectiva, fundamental para poder gerir conhecimento que permita desenhar e implementar políticas públicas eficazes. Porque o que interessa não é —ao menos inicialmente— aquilo que “deveria ser feito”, apelando a uma modalidade imperativa e normativa das políticas públicas, mas compreender como é que se faz, ou, como diria a antropóloga Mary Douglas (1996), “como pensam as instituições”, para depois avaliar de que modo transformá-lo se é isso o que se pretende. Certamente não desconhecemos que em matéria de políticas públicas, na medida em que o Estado está diretamente envolvido, a dimensão normativa e obrigatória está presente. Isso fica fora de toda dúvida. Todavia, entendemos que tanto para o desenho como para o acompanhamento e análise de uma política pública resulta fundamental conhecer e compreender o trabalho das instituições envolvidas.

Vejamos agora alguns assuntos mencionados neste documento. Por exemplo, as práticas institucionais costumeiras que provocam baixos níveis de denúncias e/ou de registro, particularmente sobre certos tipos de fatos e conflitos, em sede policial no Brasil; a queda brusca na série de dados estatísticos em matéria contravencional na Cidade de Buenos Aires; a ausência de registro de detenções em matéria de faltas no Uruguai, ou a falta de registro de informação desagregada em distintos campos de informação para diferentes tipos de delitos no Paraguai. Compreender essas situações, prestar atenção e incluir os motivos aduzidos pelos atores ou as causas de suas formas de operar constitui, na nossa perspectiva, informação valiosa que se enquadra no que entendemos como conhecimento e que nos permite identificar tradições institucionais, conflitos nos fluxos de informação, efeitos das mudanças ou decisões de uma agência que afetam outra, entre outras questões. Isso tudo, obviamente, além de permitir a tomada de decisões sobre uma situação real, evitará apresentar cenários errados por ter lido informação quantitativa sem distinguir seu significado.

Em relação a esse último tema vale apontar outro aspecto presente em algumas das nossas entrevistas no Paraguai sobre a experiência da construção de indicadores regionais e que nos permite colocar algumas considerações que podem estender-se para refletir sobre a produção de informação. No Paraguai os entrevistados descreveram o processo de trabalho orientado a integrar informação proveniente não somente do registro policial, mas também de outras fontes de informação (principalmente judicial)³⁵.

É evidente que tomar dados provenientes de distintas fontes sempre irá gerar dificuldades metodológicas. A forma de produção da informação, o alcance e cobertura territorial, o nível de desagregação e detalhe são diferentes em cada uma das agências que intervêm. Obviamente os atores locais (especialistas e profissionais) conhecem bem quais são as fontes mais adequadas para um e outro tipo de fato. Porém, a decisão de compilar informação de diferentes fontes pode não só consolidar tradições de registros múltiplos e díspares —e de contagens paralelas— mas também, ao menos da nossa perspectiva, pouco contribui para avançar na geração de sistemas agenciais eficientes e eficazes em matéria de registro e processamento da informação. Ela pode provocar —quando não se conta com um controle metodológico afinado e permanente sobre a questão— a contabilização de fatos que, de algum modo, são incompatíveis.

35 Esse processo foi promovido a partir da adesão do Paraguai à iniciativa financiada pelo BID para criar um “Sistema regional de Indicadores Padronizados de Convivência e Segurança Cidadã”, já mencionado.

Isso pode acontecer porque têm sido processados de modos diferentes ou porque foram registrados em momentos distintos do processo no qual os fatos transformam-se num caso, segundo a agência que os sistematize. Assim, cada um dos países que participam deste sistema, agindo conforme sua avaliação de qual é a agência mais eficiente em matéria de registro de determinado tipo de delito, acaba compilando fatos registrados sob diversas modalidades e em distintos momentos do processo, sem padronizar metodologias e procedimentos.

Além disso, um problema adicional encontrado nesse tipo de sistemas é que, por um lado, são informados apenas dados numéricos totais —a quantidade de fatos—, sem detalhamento nem discriminação de tipos específicos de fatos, locais de ocorrência, quantidade de vítimas e autores, idade e gênero de vítimas e autores, relação entre eles, etc.. O que nos leva a nos perguntarmos sobre seu valor e a lembrar daquilo que já faz muitos anos escreveu o reconhecido historiador inglês E.P.Thompson: “a importância da violência —tanto a violência de Estado e suas leis, quanto a violência do protesto— não tem relação direta com a quantidade. Cem pessoas podem perder a vida num desastre natural e isto apenas causa pesar; um homem pode ser morto a pauladas numa delegacia e provocar uma onda de protestos que transforme a política da nação. As ondas de indignação popular podem provocar a repetição de ações repressivas, nem o terror e nem o contraterror podem revelar seu significado sob um exame puramente quantitativo, já que as cifras devem ser vistas dentro de um contexto total, e ele inclui um contexto simbólico que atribui valores diferentes a formas de violência diferentes”. Sabemos que a afirmação de Thompson excede o que queremos argumentar nesta seção, mas a consideramos uma contribuição neste contexto, porque a região, há mais de duas décadas, demonstra preocupação com tema da violência e a criminalidade. A inquietação se manifesta nas agendas de governo e na agenda social; a questão aparece como preocupação social em diversos tipos de pesquisas de opinião; as pesquisas de vitimização —justamente porque tomam em consideração esse estado de espírito, os ânimos e os sentimentos sociais sobre o tema— proliferam e procuram medir o impacto dos medos sociais e indagar quais são seus fundamentos. Nos dias de hoje, de modo geral, os governos preocupam-se por conduzir politicamente o governo da segurança, ou seja, conduzir desde o poder civil um problema como a segurança cidadã, que até pouco tempo atrás na região era assunto tido como de incumbência exclusiva das polícias.

Portanto resulta necessário chamar a atenção e discutir a importância ou a pouca utilidade de contar com valores médios e gerais acerca das formas em que as modalidades mais extremas de violência e criminalidade se manifestam, se eles não permitem contar também com informação acerca das formas diferenciais em que isso afeta a distintos grupos de idade, gênero e estrato social. Porque o que nos interessa é algo que vai para além do fato delituoso em si mesmo. Isto é, quando indagamos nos números de homicídios —que são os dados mais claros e eficientes para pensar o tema da violência— procuramos saber não somente a quantidade de homicídios mas, junto com isso, quantas dessas mortes acontecem entre pessoas que se conhecem; quantas envolvem pessoal das forças de segurança; quantas delas derivam de assuntos de ordem particular e quantas de assuntos de ordem pública ou política; quantas ocorrem entre as quatro paredes do lar e quantas, por exemplo, em delegacias, presídios ou em contextos de manifestação pública; quantas são baseadas em motivos de gênero, orientação sexual, condição de classe, idade, pertencimento étnico e/ou religioso; entre outras dúvidas. Porque ver o assunto desse modo e com esses detalhes informativos fornecerá mais do que uma cifra, nos dirá mais do que um crime: vai nos falar sobre padrões e/ou níveis de violência extrema que entram em jogo no momento de dirimir conflitos de diversa

natureza. Assim, anos depois e parafraseando Thompson, poderíamos dizer que não é igual um morto durante uma desocupação de terras do que outro durante o roubo a um estabelecimento comercial, e que uma vítima de delito sexual não é igual a uma vítima de ódio racial ou intolerância religiosa. Do mesmo modo, não é o mesmo um crime individual e privado que outro, mesmo que individual, que seja cometido sobre uma personalidade pública e que, portanto, irá adquirir valor coletivo. Também não é igual um crime coletivo fundado em motivos particulares que outro que afete a uma única comunidade religiosa ou étnica. A preocupação e o interesse público serão diferentes conforme o tipo de motivos e a natureza da conflitualidade que cada caso ponha em evidência. Evidentemente, não pelo fato de consistirem em tipos diferentes de morte a vítima será menos importante; mas fica claro que o fato deverá ser considerado, em termos sociológicos e políticos, de maneira diferencial. Quer dizer que, em certo sentido, a maior ou menor medida (quantidade) adquire valor relativo em função da transcendência social de alguns fatos como problema social e/ou político.

É por isso que devemos chamar a atenção para o enorme esforço envolvido no trabalho orientado à compilação e sistematização de informação que resulta em indicadores tão simples e básicos. Qual o valor, para a região, de contabilizar quantidades de fatos sem mais dados acerca das circunstâncias em que eles aconteceram? Obviamente não negamos a relevância de se possuir uma cifra orientadora e geral, mas é isso suficiente como insumo para a avaliação de dinâmicas e processos sociais que envolvem o exercício da violência de uns sobre outros e/ou de grupos sobre indivíduos, de indivíduos sobre grupos ou de instituições sobre grupos e indivíduos? Qual o valor desses dados e, além disso, qual sua utilidade como indicadores para pensar intervenções concretas e políticas públicas específicas? Qual a utilidade real de construir cifras que funcionem como indicador se elas não dão conta de processos específicos? Ou seja, como, em quais circunstâncias, envolvendo quem, sobre que tipo de fatos, com que tipo de autores, e sobre quais tipos de vítimas ocorrem esses fatos? Só de posse de informação mais desagregada e detalhada é possível sabê-lo e, em consequência, operar, ainda que não para sua eliminação, ao menos para sua sanção e/ou sua redução. O resto não deixa de ser um dado que, mesmo que possa servir como indicador genérico, também engrossa supostos rankings de “periculosidade” ou “níveis de risco” de determinadas sociedades, o que às vezes não faz senão contribuir para a construção de paisagens sociais atemorizantes e generalizadoras que não ajudam nem um pouco para explicar a dinâmica da violência e a criminalidade locais. Nesse sentido, consideramos que optar por uma perspectiva local, particularista, mas ao mesmo tempo exaustiva —pois não são antônimos— pode oferecer benefícios maiores do que uma estratégia de geração de informação massiva mas com escasso nível de detalhamento e que, por isso mesmo, nos impeça realizar outra coisa que não seja contadores de delitos por minuto numa região.

III. Considerações finais

Documentar, registrar, fazer acessível e analisar informação; recorrer a diferentes metodologias e desenhar estratégias ad hoc; fazer circular informação proveniente de diferentes fontes; alterar rotinas burocráticas, monitorar os sistemas e rotinas de registro, conhecer as limitações de certas fontes de informação em virtude de sua própria natureza e, em função disso, gerar outras novas fontes de registro suplementarias ou complementarias; desenvolver, junto aos sistemas de registro e produção de informação quantitativa, modalidades de pesquisa qualitativas locais e em profundidade; dar espaço a diferentes agentes (estatais e não estatais) para a produção de informação; aceitar os mecanismos de circulação de informação existentes entre diferentes áreas das burocracias estatais; fomentar o desenvolvimento de Observatórios; realizar convênios com equipes de pesquisa de universidades e organizações não governamentais; propiciar a geração de bancos de dados e a articulação entre produtores de informação; acompanhar alguns temas definidos como prioritários através de diferentes metodologias de pesquisa que sejam capazes de gerar conhecimento para detectar e intervir, prevendo situações de maior conflitualidade e níveis de violência evitáveis. Isso tudo sem dúvida irá facilitar a articulação em matéria de produção e gestão da informação e o conhecimento em matéria de segurança cidadã.

Em suma, do que se trata é de gerar as condições para produzir um conhecimento que seja capaz de fornecer ferramentas para uma administração e resolução institucional de conflitos que seja justa e respeitosa dos direitos humanos; enfim, uma administração de conflitos que nos possibilite passar de uma formulação em termos de “resolução de conflitos” a uma em termos de “transformação dos conflitos”. Isso indicará, tal como menciona Segato (2004) e afirmam An-Na’im e Svetlana Peshkova, Raimo Vayrynen (1991) e John Paul Lederach (1995), “que passamos a buscar sua transformação mais do que sua resolução, onde o que é transformado não é somente os direitos do grupo insatisfeito, mas o conjunto da sociedade: ‘o sistema, a estrutura e as relações que se encontram no cerne do conflito’ (An-Na’im e Peshkova, 2000)”.

Sustentar a premissa de um governo político da segurança cidadã implica desfazer o tradicional monopólio policial em matéria de direção e administração da segurança e substituí-lo por uma condução civil e política. Especialmente, supõe retirar do âmbito policial a produção de informação e conhecimento. E isso não significa, de maneira alguma, que as polícias e outras forças de segurança não produzam informação. Como tampouco que seja garantia de transformação que os dados sejam elaborados por organismos ou agências não policiais. A questão, de fato, é bem mais complexa.

O desafio é que a segurança cidadã deixe de ser concebida como assunto policial (e entendida como segurança pública) na hora de orientar processos de trabalho e registro. O problema a superar é que o eixo criminal (e, pior, baseado em tipos de delitos velhos e tradicionais) continua sendo a matriz para pensar a segurança, a violência e os direitos. Da nossa perspectiva, então, é crucial conseguir analisar e agir em termos de gestão de conhecimento; quer dizer, abrir a produção e gestão de sistemas de informação no sentido da produção e gestão de conhecimento. Considerado, este último, como resultado da articulação da produção das agências estatais diretamente ligadas à segurança pública, mas também de outras agências estatais ligadas indiretamente, assim como de equipes de pesquisa de universidades, organizações não governamentais e especialistas. Isso limitaria grandemente as análises estritamente penais e iria permitir aprofundar em termos de gestão da conflitualidade social, de direitos e de administração institucional de

conflitos. Porque o certo é que sempre houve delito, violência e conflitualidade. É impossível imaginar uma sociedade sem eles. Já faz muito tempo Émile Durkheim afirmava que “o crime não se observa apenas na maior parte das sociedades desta ou daquela espécie, mas em todas as sociedades de todos os tipos. Não há nenhuma onde não exista criminalidade. Esta muda de forma, os atos assim qualificados não são os mesmos em toda parte; mas, sempre e em toda parte, houve homens que se conduziram de maneira a atrair sobre si a repressão penal... O que é normal é simplesmente que haja criminalidade... O crime é normal porque uma sociedade que dele estivesse isenta seria inteiramente impossível.” (Durkheim, 1986: 92-93). Deste modo, entendia-se o crime como um fato social, já não concebido como um fato patológico e conseqüentemente “natural”; mas, ao contrário, como parte constitutiva da vida social (Pita, 2004).

O que interessa, portanto, é parar para pensar como gerar insumos adequados para desenvolver políticas de segurança cidadã, e isso inclui necessariamente se perguntar acerca de sobre o que e como produzir conhecimento, como gerar informação, quem (que agências, quais atores) devem avaliar qual informação gerar, quem deve produzir o que, de que maneira pensar os dados, como medi-los, como analisá-los, e como imaginar, desenhar e executar políticas públicas capazes de apreendê-los e analisá-los. Ao longo deste documento procuramos refletir acerca de como fazê-lo, buscando ao mesmo tempo evitar que sejam exclusivamente as mesmas agências encarregadas das tarefas de segurança as que —por conta de suas tradições e hábitos institucionais— decidam, de fato, hierarquizar ad hoc os conflitos e assim resolvam registrar —ou deixar de fazê-lo— de acordo com o que cada uma delas considere “o importante”. O desafio consiste, então, em mudar de matriz para pensar os problemas sociais vinculados à segurança cidadã.

Para finalizar, não podemos senão concordar com a antropóloga argentina Sofía Tiscornia quem recentemente, relatando a experiência do Acuerdo para uma Seguridad Democrática³⁶, e particularmente o desempenho da equipe de pesquisadores sociais no marco de tal acordo, destacou que “não há problemas de segurança, é que a segurança pública está intimamente ligada a problemas sociais e econômicos, a problemas históricos e a interesses políticos e setoriais” (Tiscornia, 2011: s/d). Essas afirmações sem dúvida orientam nossos comentários.

Como resultado da pesquisa nos quatro países dos quais este documento de trabalho tem se ocupado, fica claro que é prioritário fortalecer a gestão política da segurança e que, para isso, é preciso articular processos de produção de informação orientados a gerar conhecimento para o qual, ademais, devem-se somar distintos atores. Existe certamente uma massa crítica importante produzida nos últimos anos, assim como diversas (mais ou menos felizes) experiências de gestão. Surge então, não só como possível, mas também como desejável, a realização de reuniões, oficinas e propostas de trabalho intersetoriais, em nível regional, específicas deste campo temático. É fundamental participar ativamente de espaços institucionais regionais, alguns deles já criados, nos quais as autoridades estatais em matéria de direitos humanos e de segurança pública, até o momento ao menos, não participam.³⁷

36 O Acuerdo de Seguridad Democrática é uma aliança multisetorial, formada em finais de 2009, destinada a desenhar e executar políticas que ofereçam soluções eficazes para o problema da insegurança, desde uma perspectiva que respeito os direitos e liberdades dos cidadãos. (<http://www.asd.org.ar>).

37 Referimo-nos, por exemplo, à Reunión Especializada de Estadísticas del MERCOSUR. Este espaço reúne o conjunto das instituições que elaboram informação estatística nos Estados Parte e, particularmente, os representantes governamentais encarregados dos Sistemas Estadísticos Nacionais. Consideramos relevante que a realização de oficinas, espaços de trabalho e encontros dos corpos técnicos encarregados das estatísticas setoriais inclua, além de os responsáveis pela produção de estatísticas sociodemográficas, ambientais e econômicas, aqueles que produzem estatísticas em matéria de segurança pública e direitos humanos. Para mais informações, ver MERCOSUR/GMC/RES. N° 14/10.

IV. Referências bibliográficas e de material documental

Acuerdo de Seguridad Democrática, Argentina, <http://www.asd.org.ar>

ADORNO, Sérgio F. “Sistema Penitenciário no Brasil: Problemas e Desafios”. Revista da USP, Nº 9, São Paulo, 1991 (pp. 65-78).

ADORNO, Sérgio F. “Prisão sob a Ótica de Seus Protagonistas: Itinerário de uma Pesquisa”. Tempo Social, vol. 3, nº 1-2, São Paulo, 1991 (pp. 7-40).

ALVAZZI DEL FRATE, Anna. Victims of crime in the developing World. United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute, Roma, 1998.

AN-NA’IM, Abdullahi e SVETLANA, Peshkova. “Social Movements Revisited: Mediation of Contradictory Roles”. Amadiume, Ifi & Abdullahi An-Na’im (eds.): The Politics of Memory. Truth, Healing & Social Justice, Zed Books, London, 2000 (pp. 68-89).

AN-NA’IM, Abdullahi (ed.): Human Rights in Cross-Cultural Perspective: A Quest for Consensus. Pennsylvania Studies in Human Rights, University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1991.

BAZZANO, Micaela e POL, Luciana. Las condiciones de producción de las estadísticas criminales en Argentina, Centro de Estudios Legales y Sociales / CELS; Documento de Trabajo, 2010 (<http://www.asd.org.ar/wp-content/uploads/2011/03/CondicionesProduccionEstadisticas.pdf>)

BISCAIA, Antônio Carlos; MARIANO, Benedito Domingos; SOARES, Luis Eduardo; AGUIAR, Roberto Armando Ramos de. Projeto Segurança Pública para o Brasil, Instituto Cidadania, Fundação Djalma Guimarães, São Paulo, 2003.

CAFFERATA, Fernando e LENARDUZZI, Julieta. Seguridad pública y privada en Paraguay, Organización de Estados Americanos, Washington, D.C. 2008.

CAVALLARO, James Louis e VILLAGRA DE BIEDERMANN, Soledad. La seguridad en el Paraguay: análisis y respuestas en perspectivas comparadas, Clínica de Derechos Humanos del Programa de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Harvard y Universidad Columbia del Paraguay, Asunción, 2007.

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto. “Racismo, direitos e cidadania”. Estudos avançados, São Paulo, 2004 (18 (50):81-93).

CARDOSO DE OLIVEIRA, Luis Roberto. Direito Legal e Insulto Moral: dilemas da cidadania no Brasil, Quebec e EUA, Relume Dumará, Rio de Janeiro, 2002.

CENTRO DE ESTUDIOS LEGALES Y SOCIALES (CELS). “Indoamericano: un año de soledad”, 2011 (<http://www.cels.org.ar/common/documentos/Indoamericano%204-12-11.pdf>).

CENTRO POR EL DERECHO A LA VIVIENDA Y CONTRA LOS DESALOJOS (COHRE). “Paraguay: Nuevo protocolo de conducta policial reduce el riesgo de violencia durante reclamos de tierra”. Boletín Derecho a la Vivienda y a la Ciudad en América Latina. Año 3, Nro. 9, Septiembre de 2010, <http://es.scribd.com/doc/53635082/Desalojos-en-Paraguay-Resultados-iniciales-de-la-aplicacion-del-nuevo-Protocolo-Policial-Bulletin-on-Housing-Rights-and-the-Right-to-the-City-in-La>

COMISIÓN INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS (CIDH). Informe sobre Seguridad Ciudadana y Derechos Humanos, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 57, 2009.

COMISIÓN INTERPARTIDARIA DE SEGURIDAD PÚBLICA DE URUGUAY. Documento de Consenso, Montevideo, 10 de agosto de 2010 (<http://www.minterior.gub.uy/index.php/es/documentos-importantes/499-documento-de-consenso>).

DAMMERT, Lucía; SALAZAR, Felipe; MONTT, Cristóbal e GONZÁLEZ, Pablo A. Crimen e inseguridad: indicadores para las Américas, FLACSO Chile/Banco Interamericano de Desarrollo (BID), Santiago, Chile, 2010.

DOUGLAS, Mary. Cómo piensan las instituciones, Alianza, Madrid, 1996.

DURKHEIM, Emile. Las reglas del método sociológico, Orbis, Madrid, 1986.

FELNER, Eitan. Desarrollo de una metodología que incorpore el enfoque de derechos humanos en la planificación del desarrollo de Ecuador, Apresentação realizada no IPPDH, 19 de abril de 2011.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. Anuário Brasileiro de Segurança Pública, edição 1 (2007), edição 2 (2008), edição 3 (2009), edição 4 (2010), edição 5 (2011), São Paulo, <http://www2.forumseguranca.org.br/node/26>

FOUCAULT, Michel. Vigiar e punir: o nascimento da prisão, Petrópolis: Vozes, 1987.

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

FOUCAULT, Michel. Seguridad, territorio, población, Fondo de Cultura, Buenos Aires, 2006.

GAMA LIMA, Lage de e ANDRÉ DE SOUZA, Suellen. “Representações de gênero e atendimento policial a mulheres”. InterThesis, vol, 6, Nº 2, 2009.

GIULIANE, Érika Andrade Souza. Feijoada completa: reflexões sobre a administração institucional e

dilemas nas Delegacias de Polícia da Cidade do Rio de Janeiro, Dissertação de Mestrado, Instituto de Ciências Humanas e Filosofia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2008.

GOULART, Julie Barrozo. Entre a (in)tolerância e a liberdade religiosa: a Comissão de Combate à Intolerância Religiosa, suas reivindicações e estratégias de inserção no espaço público fluminense, Monografia de conclusão de curso em Ciências Sociais, Universidade Federal Fluminense, Niterói, julho de 2010.

GUEDES, Simoni. “O sistema classificatório das ocorrências na Polícia Militar do Rio de Janeiro e a organização da experiência policial: uma análise preliminar”. Pinto, Andréia Soares; Ribeiro, Ludmila Mendonça Lopes (comps). A análise criminal e o planejamento operacional. Riosegurança, Rio de Janeiro, 2008.

KANT DE LIMA, Roberto. “Sincretismo Jurídico ou Mera Esquizofrenia? A Lógica Judicial da Excludência e a Organização Judiciária Brasileira”. H. W. Rodrigues (org.), Lições Alternativas de Direito Processual, Editora Acadêmica, São Paulo, 1995 (159-197).

KANT DE LIMA, Roberto. “Complementaridade e Inquisitorialidade, Oposição e Acusatorialidade. A Tradição Jurídica da Punição de Conflitos e a Tradição Processual da Resolução de Conflitos no Brasil”. Série Estudos, nº 91, 1995 (67-85).

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

KANT DE LIMA, Roberto; MISSE, Michel e MENDES DE MIRANDA, Ana Paula. “Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: uma bibliografia”. BIB – Revista Brasileira de Informação Bibliográfica de Ciências Sociais, nº 50, 2º sem. 2000 (p. 45-123).

KITSUSE, John e CICOUREL, Aaron. A note on the uses of statistics. Social Problem, 11, 1963 (131-139).

LATOUR, Bruno. “Scientific objects and legal objectivity”. Pottage, Alain & Mondy, Martha (editors), Law, Anthropology and the Constitution of the Social: Making Persons and Things, Cambridge University Press, Cambridge, 2004.

LEDERACH, John Paul. Preparing for Peace: Conflict Transformation across Cultures, Syracuse University Press, N.Y., 1995.

LESSA, Renato; GUINDANI, Miriam; BANDEIRA, Antonio Rangel; FECCHIO, Firmino; COLLIRAU, Heitor; MESQUITA, Paulo; LEMGRUBER, Julita; TAVARES, José Vicente; BEATO, Claudio. Arquitetura do Sistema Único de Segurança Pública, Ministério da Justiça / Federação das Indústrias do Estado do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2004.

LMARSHALL, T. H. Cidadania, classe social e status, Zahar, Rio de Janeiro, 1967.

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula. “Entre o privado e o público: considerações sobre a (in) criminalização da intolerância religiosa no Rio de Janeiro”. Anuário Antropológico, 2009 - 2 (pp. 125-152).

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula. “Informação, análise criminal e sentimento de (in)segurança: considerações para construção de políticas públicas de segurança”. Pinto, Andreia Soares et al. (org). A análise criminal e o planejamento operacional, Riosegurança, v.1, Rio de Janeiro, 2008 (p. 14-41).

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula e PITA, María Victoria. “Rutinas burocráticas y lenguajes del Estado: análisis comparado de las políticas de producción de registros estadísticos criminales en las áreas metropolitanas de Río de Janeiro y Buenos Aires”. Revista Sociología e Política (Dossier: Delito, Seguridad e Instituciones Estatales: problemas y perspectivas), vol.19 no.40, Departamento de Ciências Sociais da Universidade Federal de Paraná, Curitiba, 2011.

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula e PITA, María Victoria. “O que as cifras cifram? Reflexões comparativas sobre as políticas de produção de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas nas áreas metropolitanas do Rio de Janeiro e de Buenos Aires”. Kant de Lima, Roberto; Pires, Lenin e Eilbaum, Lucia (orgs.) Burocracias, Direitos e Conflitos: pesquisas comparadas em Antropologia do Direito, Editora Garamond, Rio de Janeiro, 2011.

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula Mendes de; MOTA, Fabio Reis & PINTO, Paulo Gabriel Hilu da Rocha. Relatório sobre a Comissão de Combate à Intolerância Religiosa: um balanço de dois anos de atividade. Rio de Janeiro, maio de 2010.

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula; PITA, María Victoria; OLAETA, Hernán e DIRK, Renato. “Análisis comparado de las políticas de producción de registros estadísticos criminales: homicidios en Rio de Janeiro y Buenos Aires”. Trabalho apresentado na VIII Reunión de Antropología del Mercosur (RAM), Universidad Nacional de San Martín, 29 de setembro ao 2 de outubro de 2009, Ciudad de Buenos Aires.

MENDES DE MIRANDA, Ana Paula; OLIVEIRA, Marcela B.; PAES, Vivian F. “A reinvenção da “Cartorialização”: análise do trabalho policial em registros de ocorrência e inquéritos policiais em “Delegacias Legais” referentes a homicídios dolosos na cidade do Rio de Janeiro”. Segurança, Justiça e Cidadania, v.4, 2010 (p.119 – 152).

MELOSSI, Darío. El Estado del Control Social. Siglo XXI, México, 1992.

MELOSSI, Darío. “La Gaceta de la Moralidad: El castigo, la economía y los procesos hegemónicos de control social”. Delito y Sociedad. Revista de Ciencias Sociales, N° 1, CINAP/UBA, Facultad de Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1992.

MELOSSI, Darío. “Ideología y Derecho Penal. Garantismo jurídico y criminología crítica: ¿nuevas ideologías de la subordinación?”. Nueva Doctrina Penal, 1996/A, Del Puerto Buenos Aires, 1996.

MERCOSUR, MERCOSUR/GMC/RES. N° 14/10: “Reunión Especializada de Estadísticas del Mercosur (REES)”.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DA BRASIL (SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA). Plano Nacional de Segurança Pública, Imprensa Nacional, Brasília, 2000.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA DA BRASIL. Programa Nacional de Segurança com Cidadania (PRONASCI), <http://portal.mj.gov.br/pronasci/data/Pages/MJ3FD1029CITEMID76B55F106F334135969209AF5BA61EF4PTBRNN.htm>

MINISTERIO DEL INTERIOR DE PARAGUAY, Observatorio Nacional de la Seguridad y la Convivencia Ciudadana, 2011.

MINISTERIO DEL INTERIOR DE PARAGUAY, Política Nacional de Seguridad Ciudadana, Documento Base, 2010.

MINISTÉRIO DA SAÚDE DA BRASIL. Informações de Saúde (DATASUS), <http://www2.datasus.gov.br/DATASUS/index.php?area=02>

MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA NACIÓN DE ARGENTINA, Resolución 590 del 25 de julio de 2011.

MINISTERIO DE SEGURIDAD DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. Estadística Criminal de la Provincia de Buenos Aires, 2011, <http://www.mseg.gba.gov.ar/mjysseg/libros/LIBRO%20-%20170311.pdf>

NASCIMENTO, Andrea Ana. A especialização sem especialistas: Um estudo sobre as práticas (in) formais de investigação e de transmissão de conhecimento nas Delegacias Especializadas. Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, 2008.

NOGUEIRA, Oracy. Tanto preto quanto branco: estudos de relações raciais, T.A. Queiroz, São Paulo, 1985.

O'DONNELL, Guillermo. “¿Y a mí, qué mierda me importa? Notas sobre sociabilidad y política en la Argentina y Brasil”. Contrapuntos. Ensayos escogidos sobre autoritarismo y democratización, Paidós, Buenos Aires, 1997.

OLIVEIRA, Roberto Cardoso de. O trabalho do antropólogo: olhar, ouvir, escrever. In: O trabalho do antropólogo, Paralelo 15, Brasília, 2000.

OSZLAK, Oscar e O'DONNELL, Guillermo. "Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación". Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo, N° 1. Caracas, 1982.

PAES, V. F. A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro: análise de uma (re)forma de governo na Polícia Judiciária, Dissertação (Mestrado em Sociologia), Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro. 2006.

PANTALEÓN, Jorge. Uma Nação Sob Medida. Estatísticas, economia e planificação na Argentina (1918-1952), Tese de Doutorado, Museu Nacional de Antropologia, UFRJ, 2004.

PATERNAIN, Rafael. Panorama de la violencia, la criminalidad y la inseguridad en Uruguay. Datos, tendencias y perspectivas. Ministerio del Interior-Uruguay (Observatorio Nacional sobre Violencia y Criminalidad) e PNUD, Montevideo, 2008.

PATERNAIN, Rafael. "Violencia e inseguridad en el Uruguay del futuro. Tres escenarios y una política". Arocena, R. e Caetano, G. Uruguay. Agenda 2020, Taurus-Santillana, Montevideo, 2007.

PESSÔA, Henrique. "A atuação cidadã da Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro no combate à intolerância religiosa". I. dos Santos e A. E. Filho (ed.), Intolerância religiosa X Democracia, CEAP, Rio de Janeiro, 2009.

PINHEIRO, Paulo S. "Violência, Crime e Sistemas Policiais em Países de Novas Democracias". Tempo Social - Revista de Sociologia da USP, vol. 9, n° 1, maio, 1997 (pp. 43-52).

PITA, María Victoria. "La producción de datos en materia de seguridad pública en la Argentina. Sistematizando obstáculos y limitaciones". Apresentação como Panelista no Seminário Internacional Desafios de una política de seguridad para la democracia en Argentina. Experiencias y Perspectivas Latinoamericanas. Organizado pelo Acuerdo de Seguridad Democrática/Naciones Unidas/Instituto de Políticas Públicas del Mercosur e o Centro de Estudios Legales y Sociales. Mimeo, Buenos Aires, 13-14 de abril de 2011.

PITA, María Victoria. "Contravenciones en la Ciudad de Buenos Aires. Prácticas institucionales, lógicas burocráticas y registro de información". Apresentação na VII Reunión de Antropología del Mercosur, UFRGD, Porto Alegre, Brasil, 23-26 de julho de 2007.

PITA, María Victoria. "Lo infinitamente pequeño del poder político. Policía y justicia contravencional en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires". Apresentação na Maestría en Administración Pública, FCE/UBA, Mimeo, 2004.

PITA, María Victoria. “Seguridad versus Desorden Social. El control social en los tiempos del ajuste”. Cuadernos de Antropología Social, Nº 9, Instituto de Ciencias Antropológicas, Sección Antropología Social, Facultad de Filosofía y Letras, Universidad de Buenos Aires, 1996.

PITA, María Victoria e OLAETA, Hernán. “Primeiras notas para uma etnografia da produção de estatísticas oficiais na área criminal”. Kant de Lima, Roberto; Eilbaum, Lucía e Pires, Lenin (orgs.), Conflitos, direitos e moralidades em perspectiva comparada, vol. II, Garamond, Rio de Janeiro, 2010.

PIRES, Alvaro. “La criminologie et ses objets paradoxaux: reflexions epistemologiques sur un nouveau paradigme”. *Déviance et Société*, vol. 17, 1993 (pp. 129-161).

PIRES, Alvaro. “Consideraciones preliminares para una teoría del crimen como objeto paradójal”. Sozzo, Máximo (comp.), *Reconstruyendo las Criminologías Críticas*, Cuadernos de Jurisprudencia y Doctrina Penal, 13, AD-HOC, Buenos Aires, 2001.

RADCLIFFE-BROWN, Alfred Reginald. “Preface”. Fortes, M. & Evans- Pritchard, E. E. (eds.), *African Political Systems*, Oxford University, Oxford, 1970.

RIBEIRO, Camilla, DIAS, Rafael, CARVALHO, Sandra. “Discursos e práticas na promoção de uma política de segurança: o caso do Governo Sérgio Cabral Filho (2007-2008)”. *Segurança, tráfico e milícias no Rio de Janeiro*, Justiça Global /Fundação Heinrich Böll, Rio de Janeiro, 2008.

SENRA, Nelson de Castro. “Informação estatística: demanda e oferta, uma questão de ordem”. *Data-GramaZero – Revista de Ciência da Informação*, v. 1, n. 3, jun. 2000.

DA SILVA, Jorge. *Guia de luta contra a intolerância religiosa e racismo*, CEAP, Rio de Janeiro, 2009.

DA SILVA, Vagner Gonçalves *Intolerância Religiosa: impactos do neopentecostalismo no campo-religioso brasileiro*, EDUSP, São Paulo, 2007.

SINHORETTO, Jacqueline. “Reforma da justiça (estudo de caso)”. *Tempo Social. Revista de Sociologia da USP*, v. 19, 2007 (p. 157-177).

SOZZO, Máximo. “¿Contando el delito? Análisis crítico y comparativo de las encuestas de victimización en argentina”. *Cartapacio de Derecho*, Vol. 5, Universidad Nacional del Litoral, 2003.

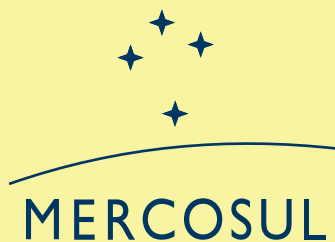
SAÍN, Marcelo. *El Leviatán Azul. Policía y política en la Argentina*. Siglo XXI, Buenos Aires, 2008.

SAÍN, Marcelo. “Notas sobre la institucionalidad gubernamental en seguridad pública”. *Seguridad Pública en los países del Cono Sur. Los desafíos institucionales*. Friedrich Ebert, Santiago de Chile, 2007.

SEGATO, Rita. “Antropología y derechos humanos: alteridad y ética en el movimiento de los derechos universales”. Série Antropologia, N° 356, Brasília, 2004.

THOMPSON, Edward Palmer. “Patrician society, plebeian culture”. Journal of Social History, vol. 7, N° 4, Berkeley, 1976 (p. 382-405).

VAYRYNEN, Raimo. New Directions in Conflict Theory: Conflict Resolution and Conflict Transformation, Sage, London, 1991.



IPPDH

Instituto de Políticas Públicas em
Direitos Humanos do MERCOSUL (IPPDH)
Sarmiento 552, Andar 16 (1041)
CABA, República Argentina
Tel.: (+5411) 5217-1288
ippdh@mercosur.org.uy
<http://www.ippdh.mercosur.int>