

PRODUÇÃO DA OPACIDADE: ESTATÍSTICAS CRIMINAIS E SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL

Renato Sérgio de Lima

Introdução

Este trabalho aborda os papéis políticos assumidos pelas estatísticas produzidas e utilizadas pelo chamado sistema de justiça criminal brasileiro (polícias Civil e Militar; Ministério Público; Poder Judiciário e estabelecimentos Carcerários), em particular na história recente de São Paulo. Toma-se, aqui, as estatísticas criminais, cujas origens e conceitos serão detalhados nos próximos capítulos, como objeto para a investigação sociológica das permanências e dos avanços do processo democrático do país na transformação do modo de funcionamento das instituições responsáveis por garantir direitos e pacificação social¹. Há a compreensão de que a análise do ciclo de produção e uso dessas estatísticas tende a revelar, em termos procedimentais, os embates entre os discursos políticos sobre como lidar com crimes e criminosos, na medida em que os dados disponíveis são mobilizados tanto pelos discursos lastreados na transparência nos atos de governo, associados aos requisitos da democracia, quanto por aqueles que reforçam o segredo das práticas cotidianas, vinculados, a princípio, com formas de governo baseadas no autoritarismo e nos discursos de lei e ordem acima de tudo.

Nesse sentido, será defendido que, mesmo após a redemocratização e a pressão por mudanças exercida pelos discursos em prol dos direitos humanos para a estruturação de procedimentos de controle público das agências estatais encarregadas por justiça e segurança no país, o segredo permanece como *modus operandi* do sistema de justiça criminal, não obstante a incorporação, sobretudo pelas polícias, de discursos de transparência dos dados e estatísticas e de sofisticados sistemas e linguagens de tecnologia da informação. As estatísticas criminais estariam, assim, influenciadas pelo segredo na “arte de governar”² presente na operação cotidiana das práticas burocráticas do sistema de justiça. Há, nesse caso, uma espécie de “fetichização” das estatísticas criminais como produtos da racionalidade contemporânea do Estado e, por isso, inevitáveis, mas somente se acopladas à discussão da modernização tecnológica do poder.

Como consequência, transparência e controle público enquanto requisitos da democracia diluem-se, para além do eixo que gira em torno da discussão sobre acessibilidade e confiabilidade dos dados, que pautou muitas das discussões sobre o

1 Nos termos de Norbert Elias (1993), políticas que visem uma sociedade com indivíduos que reconheçam e acreditem na existência de regras de convivência e na legitimidade do Estado como detentor do monopólio do uso da força.

2 Domínio das técnicas e dos procedimentos burocráticos de administração do Estado moderno entendidos como a introdução da economia, enquanto gestão dos indivíduos, ao nível da gestão de um Estado (Foucault, 1992: 281)

assunto nas duas últimas décadas³, em argumentos que os associam à modernização tecnológica do Estado. Em nome de uma postura técnico-profissional das instituições, a tecnologia é assumida como a modernização possível e necessária à melhoria da qualidade das informações produzidas.

A produção de estatísticas criminais ganha dinamismo e não mais se pode fazer o discurso da falta de dados. O recurso ao sigilo e ao segredo, historicamente utilizado no Brasil como tática de não transparência dos atos governamentais na área de justiça criminal e segurança pública, perde força política em razão de mudanças legislativas, pressões de grupos sociais organizados e investimentos em informatização do Estado. A partir de então, formalmente, a transparência é tida como o pressuposto estruturador das ações do Estado na área, sendo que, em muitas unidades da Federação, existem legislações que obrigam a publicidade das estatísticas policiais⁴.

Entretanto, ao que tudo indica, a quantidade vence o conteúdo e a pressão por transparência transforma a informação de algo secreto, e, por isso mesmo, factível de ser conhecida, em algo opaco. A produção de dados em si não transforma o objeto do sistema de justiça criminal em algo que possa ser contado e, em razão disso, não transforma crimes e criminosos em variáveis de um sistema de estatísticas criminais; de monitoramento das políticas de segurança pública (Haggerty, 2001). O problema desloca-se, assim, da produção para o uso dos dados disponíveis e, nesse terreno, parece ocorrer a adoção entusiasmada de sistemas de geoprocessamento de ocorrência; a disponibilização de processos judiciais na Internet, entre outras iniciativas, sem, contudo, uma avaliação sobre acessibilidade, qualidade, transparência, integridade e utilidade dos dados disponíveis – num movimento que lida com a tecnologia em si mesma e desconsidera processos políticos, classificações adotadas, categorias e conteúdos do fluxo informacional no interior das instituições⁵.

Dados são produzidos, mas não há coordenação entre produtores e usuários; entre oferta e demanda da informação. Não havendo consenso sobre os papéis das estatísticas criminais disponíveis há um movimento simultâneo de crescimento dos estoques de dados gerados na adoção de modernas ferramentas de informática, de um lado, e, paradoxalmente, há o reforço da opacidade e da “experiência” institucional das práticas burocráticas no desenho e operação de políticas públicas de pacificação social, de outro.

O resultado alcançado reforça, assim, a manutenção dos mecanismos de reprodução de verdades profissionais e institucionais nos modelos vigentes de segurança pública e justiça criminal, garantindo a permanência e a governabilidade em relação às pressões de mudanças – verdades tomadas na acepção de Foucault, ou seja, como verdades jurídicas. Ao falar-se de estatísticas, portanto, fala-se da possibilidade de taxionomias

3 Ver, como exemplo, “Manifesto Cesec por uma política de transparência dos dados”, em www.cesec.ucam.edu.br/manifesto.htm

4 São Paulo e Rio Grande do Sul, em especial, têm legislações que determinam a publicidade das estatísticas policiais.

5 Entre as causas desse fenômeno, pode-se citar a crença na existência de uma estatística capaz de dar conta da realidade como um todo; o descrédito na utilização de dados parciais e ou não confiáveis oriundos dos registros administrativos necessários à gestão do sistema, bem como o afastamento da atividade de produção de dados da lógica do cotidiano dos operadores da justiça. No entanto, todas elas podem ser tomadas como sinais de um campo de disputas ainda muito intenso.

e das suas interpretações e, também, dos aparelhos (burocracias) ideologicamente informados e que são responsáveis pela determinação de regras administrativas, classificações e critérios de seleção de prioridades de governo⁶.

Enfim, na organização deste livro, todo o trajeto exposto na hipótese acima foi traduzido em quatro capítulos e em uma parte para considerações finais, nos quais questões teóricas e empíricas estão articuladas, de forma a tratar cada item da pesquisa documental sob ambos os aspectos. E é nessa dupla abordagem que uma sociologia das estatísticas criminais paulistas foi, a meu ver, possível de ser construída e as questões identificadas analisadas. Assim, no capítulo I, são localizadas histórica e politicamente as matrizes conceituais de desenvolvimento das estatísticas enquanto elemento de linguagem que pretende medir e quantificar a realidade e, com isso, dotá-la de maior objetividade e isenção. Nesse capítulo, são feitas algumas reflexões de natureza teórica sobre o movimento de produção e usos de dados quando associados aos processos de governamentalidade, ou seja, às práticas de poder que determinam o sentido e os pressupostos das regras de funcionamento do Estado (segredo, sigilo, controle, transparência, democracia, burocracia, em especial).

Já no Capítulo II são estudados os modelos de institucionalização e coordenação da produção e do uso de estatísticas criminais na Inglaterra, na França, em Portugal, na Alemanha, nos Estados Unidos e no Canadá, numa tentativa de contextualizar o caso das estatísticas brasileiras num plano mais amplo, considerando países com diferentes matrizes ideológicas e legais de organização do Estado, bem como com diferentes condições socioeconômicas, políticas e demográficas. Conforme veremos, o Brasil se destacará por não ter transformado dados isolados em sistemas de informação criminal, ao contrário da maioria destes países. Todavia, constatou-se, em todas as experiências estudadas, uma bifurcação da produção de estatísticas criminais entre agências internas e externas às instituições que compõem o sistema de justiça criminal e, por conseguinte, a descrição do modo como foi coordenada e articulada cada uma dessas experiências indicou características sobre a incorporação dos discursos políticos na forma de governar o Estado em cada uma das nações observadas.

Os capítulos III e IV contam a história específica do caso brasileiro, com ênfase na realidade paulista, objeto mais detalhado desse estudo. Neles, uma pesquisa documental baseada nos conteúdos dos instrumentos de coleta de dados e das normas que regulam a produção e disseminação de estatísticas, permitiu que fosse identificada uma série de processos sociais e burocráticos que nos ajudam a compreender os movimentos que configuram a reprodução do segredo e da opacidade enquanto lócus das práticas de poder. Por trás de movimentos aparentemente voltados à gestão das

6 No caso brasileiro, observa-se que o modelo de organização judiciária, base da produção de estatísticas sobre justiça e segurança pública, se apresenta, de acordo com Kant de Lima (1995; 2000), como um mosaico de "sistemas de verdade", que coloca cada uma das instituições que compõem o sistema de justiça contra as outras: a produção da verdade que irá nortear a decisão sobre a entrada ou não de um indivíduo no sistema de justiça criminal ou a absolvição ou a condenação de um réu é uma atribuição isolada de cada uma das instituições e, muitas vezes, um discurso se contrapõe ao outro e desencadeiam disputas pela primazia das suas verdades. Nesse cenário, as estatísticas produzidas por uma das instituições do sistema de justiça criminal estariam mais condicionadas a mover a máquina da burocracia de estado rumo à reprodução de verdades do que em descrever regularidades da população (crimes, criminosos). Existem outras abordagens sobre o funcionamento do sistema de justiça brasileiro, mas todas revelam a fragmentação e a desarticulação entre as instituições que o compõem (Soares, s/ano).

instituições de justiça, pôde-se perceber um intenso embate de forças, quase sempre no plano micro, de operação cotidiana das atividades de justiça e segurança.

Em ambos os capítulos ficará patente que, tal como nas experiências internacionais expostas no segundo capítulo, o ciclo de produção e utilização de estatísticas criminais no Brasil tende a ser operado a partir de um modelo bifurcado de tratamento de dados. De um lado, as agências nacionais e/ou estaduais de estatísticas (IBGE, Seade, Fundação João Pinheiro, entre outras), procuram lidar com dados sobre crimes e criminosos na chave da objetivação quantitativa da realidade. Por outro, os órgãos ou setores das instituições de segurança e justiça criminal geram dados quase sempre na chave de discursos que valorizam os casos individuais em detrimento dos agregados estatísticos. Seja como for, nas duas formas de tratamento de dados, o foco está na produção e não no usuário.

Dessa observação nasce uma distinção-chave para a análise aqui empreendida, ou seja, o modelo brasileiro de estatísticas criminais baseia-se na produção de dados e não conseguiu superar a dimensão de registro de fatos individuais. O uso de informações e conhecimento gerado das estatísticas somente recentemente é valorizado como elemento estruturador de políticas públicas. Significa dizer, em outras palavras, que aqui é feita uma distinção conceitual entre dado, informação e conhecimento, muitas vezes tomados como sinônimos.

Por dados, considerou-se todos os elementos/variáveis coletados seja para fins de gestão quanto para subproduto de processos tecnológicos. No caso da informação, trata-se de uma dimensão posterior à coleta do dado em si e que pressupõe o cruzamento de referências e variáveis de forma que seja possível significar os dados. Enfim, por conhecimento entende-se o encerramento de tal ciclo, pelo qual dados e informações permitem que novas questões e velhos dilemas sejam compreendidos e superados. Nesse sentido, ao falar que as estatísticas criminais não superaram a dimensão do registro de fatos individuais, está-se falando que elas não conseguiram, por certo não de forma tão dicotômica, coordenação e articulação suficientes para transformarem a abordagem política dos fenômenos por elas analisados. Os dados perdem-se nas múltiplas lógicas que os produziram.

Em conclusão, nas considerações finais, todos os elementos analisados desembocam na confirmação da hipótese construída e, portanto, na constatação de que as estatísticas criminais paulistas e, mesmo, brasileiras revelam permanências de práticas burocráticas lastreadas no segredo e, conseqüentemente, o quão intenso ainda é o campo de disputas dos discursos políticos em torno da transparência, da publicidade e dos demais mecanismos de controle público do poder. É destacado o papel da coordenação, enquanto espaço institucional a ser consolidado, como o foro para o equacionamento das questões levantadas ao longo do texto.

Em termos metodológicos, optou-se por valorizar a análise de documentos como recurso de investigação. Entre as fontes consultadas, destacam-se documentos oficiais armazenados ao longo dos últimos 25 anos na Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados – Seade. Cabe ressaltar, todavia, que esse acervo não se encontra catalogado e não faz parte da biblioteca da instituição. Nesse sentido, merece reconhecimento o esforço de Dora Feiguin, coordenadora, até 1995, da área responsável pelos dados do chamado setor de “justiça e segurança” da Fundação, pois foi ela quem criou o arquivo, ora aproveitado, e coletou tipos documentais que não são mais encontrados em outros

locais. Outras referências importantes de serem feitas são as contribuições de Mariana Batich que, gentilmente, cedeu documentos de seu acervo particular sobre o período em que trabalhou na Secretaria de Segurança Pública e que correspondeu, exatamente, aos anos com maiores lacunas em termos de estatísticas policiais disponíveis (1969-72), e de Mônica Duarte Dantas, que, em 2001, produziu parecer histórico para descarte de Boletins Individuais (Artigo 809, do CPP), e, com isso, coletou referências que agora são de extrema importância para a reconstituição da história das estatísticas criminais de São Paulo e do Brasil.

A partir do material por elas trabalhado, a pesquisa histórica foi facilitada e pôde ser refinada e consistida. Para as estatísticas anteriores a 1930, contou-se com o apoio do Serviço de Informações do Senado Federal e de pesquisas bibliográficas dirigidas, tais como exposições de motivos de projetos legislativos e decretos. Um exemplo da importância de tais apoios com certeza foi o auxílio do Serviço do Senado que permitiu localizar, na Biblioteca do Supremo Tribunal Federal, o Decreto nº. 7.001 do Império do Brasil e que, conforme descrito no Capítulo III, terá papel central na história das estatísticas criminais.

Ainda sobre as fontes de informação, foi montado um roteiro de pesquisa bibliográfica (Anexo I) e, com o auxílio de Táli Pires de Almeida, aluna do curso de Ciências Sociais da USP, foi feita uma varredura, a partir de palavras-chave, na Internet e nas bases disponíveis no Sistema Integrado de Bibliotecas da Universidade de São Paulo, que agrega os acervos da USP com os catálogos digitais de várias outras universidades e publicações nacionais e estrangeiras. Após essa varredura, foi realizada uma triagem e identificadas referências que poderiam servir aos propósitos desse texto. Quando necessário, foram encomendadas cópias por intermédio do Serviço Comute do SIBI/USP. Não obstante a este trabalho de pesquisa bibliográfica, o estudo das histórias das estatísticas criminais na França e em Portugal só foi possível graças à gentileza de Joana Domingues Vargas e Melissa Matos Pimenta que, aproveitando temporadas de pesquisas nesses países, se dispuseram a mobilizar contatos ou consultaram bases bibliográficas locais e enviaram-me o material localizado.

Os temas derivados da análise dos documentos oficiais (raça, cor, nacionalidade, tecnologia, sistemas de informação, entre outros) também foram objetos da pesquisa bibliográfica e puderam beneficiar-se de sugestões de pesquisadores especialistas com os quais pude conversar. Em suma, o trabalho de pesquisa só foi completado mediante a montagem de uma rede de apoios e consultas que, somada ao material reunido durante os últimos anos como técnico da Fundação Seade ou como dirigente da Secretaria Nacional de Segurança, em dois momentos (2000 e 2003), permitiu que fosse coberto praticamente todo o universo de referências sobre a produção e uso de estatísticas criminais de São Paulo e, em menor extensão, do Brasil. Nesse sentido, é importante ressaltar que é a partir desse ponto que o livro foi construído e, portanto, é dele que pude construir meu olhar e as minhas preocupações.

CAPÍTULO I

EM BUSCA DE UMA SOCIOLOGIA DAS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS BRASILEIRAS

Não são poucos cientistas sociais que classificam o século XIX como o “século das estatísticas”, na medida em que foi nele que o conhecimento estatístico se transformou em sinônimo de objetividade¹ e adquiriu, mediante das práticas de cientistas e/ou de dirigentes públicos, proeminência em muitos países (Deflem, 1997; Desrosières, 1998 e 2001; Grünhut, 1951; Lodge, 1953; Morrison, 1897, Martin, 2001; Marshall, 1934; Robinson, 1969; Sellin, 1931). Antes diluída em diferentes concepções sobre as formas de descrição das sociedades e dos estados, a estatística, nesse período, vai ganhando espaço como linguagem, ou melhor, como léxico que organiza o saber científico em torno da quantificação: de ferramentas para a “arte de governar” a instrumentos de medição da realidade, a estatística serviu ao propósito de quantificação de fatos sociais na tomada de decisão e na constituição de uma tecnologia de interpretação do social.

De acordo com esse raciocínio, decisões baseadas em números seriam impessoais e estariam fundamentadas em pressupostos técnicos e, por conseguinte, uma resposta à demanda moral pela imparcialidade do conhecimento. O século XIX, que coincidiu com o apogeu do positivismo, caracterizou-se, assim, por ser o momento histórico no qual duas matrizes de desenvolvimento da estatística convergiram para a crença na objetividade e na quantificação da realidade, tão fundamentais à emergência da Sociologia e das demais ciências humanas e sociais, por exemplo. Em suma, convergiram para configurar os limites daquilo que Theodore Porter trabalha como sendo “a verdade e o poder dos números” (Porter, 1995: 8 e 49).

A questão, contudo, é que tal processo pode ser visto como resultante de inúmeros pressupostos históricos, científicos, políticos e ideológicos que conformam a objetividade na aliança entre a cumplicidade em torno de regras e normas oriundas de pactos e consensos e da sua compreensão como um valor moral (Porter, 1995: 5). O ponto, na concepção contemporânea da estatística, seria que seus procedimentos taxionômicos e sua associação com outras disciplinas ajudam a construir ou fixar verdades e a circulação dessas últimas vai depender de uma série de mecanismos de poder, em especial quando o foco está, no caso aqui estudado, sobre o funcionamento das instituições responsáveis por justiça e segurança, que irá determinar rumos e sentidos de políticas públicas de pacificação social.

Em relação ao pensamento científico, num exemplo, o autor francês Olivier Martin (2001) faz, sinteticamente, um balanço sobre como as estatísticas foram assumindo posição de destaque na discussão de várias disciplinas das ciências humanas e sociais.

¹ Para Porter (1995:217), a objetividade refere-se a um grupo de atributos que reúne as condições para que fenômenos naturais ou sociais sejam tratados com imparcialidade, universalidade e isentos de todos os modos de distorção política, ideológica, espacial ou temporal. A objetividade busca a prerrogativa de se constituir como a verdade sobre a natureza.

Segundo esse autor, vários foram os sociólogos que militaram tanto no campo da sociologia quanto no da estatística, com destaque para Gabriel Tarde, diretor das estatísticas judiciárias do Ministério da Justiça de 1894 a 1904, e Émile Durkheim, com seus estudos sobre o suicídio. Toda a teoria de Durkheim está, até mesmo como destaca Massela (2000: 151), estruturada num sistema lógico – proposto originalmente por J. S. Mill – que contempla que somente após o estabelecimento de um corpo de regularidades empíricas é que somos autorizados a ultrapassar os fatos e interpretá-los mediante de hipóteses explicativas e, por conseguinte, as estatísticas são extremamente funcionais a esse propósito.

Até por essa razão, serão Durkheim e seus alunos François Simiand e Maurice Halbwachs que irão consolidar a estatística, seja nos seus aspectos matemáticos como nas suas nomenclaturas, como *modus operandi* da sociologia positivista do início do século XX. Segundo as próprias palavras de Durkheim, a estatística era uma “ciência auxiliar da sociologia”. A estatística é associada à construção da sociologia ao colaborar na distinção entre Estado e sociedade, na descrição de fatores ecológicos, socioeconômicos e demográficos que determinam a organização social num determinado território e contextualizam a emergência de biografias e relações sociais (Martin, 2001: 31). Percebe-se, assim, que as estatísticas não se encerram em conceitos únicos ou fechados e compreendem diferentes abordagens e matrizes de desenvolvimento.

Em termos históricos, entretanto, nota-se que as primeiras pesquisas estatísticas remontam a períodos muito anteriores ao século XIX e foram, quase todas, voltadas ao levantamento de informações para fins de gestão e administração do Estado, com ênfase nos negócios fiscais, militares e policiais. Suas origens podem ser identificadas nas civilizações antigas do Egito, da Mesopotâmia e da China, dos anos 5000 a 2000 a.C. Nelas, o Estado (ou o soberano) precisava dos dados para governar e organizar o território e é em torno dessa “necessidade” de conhecimento que a estatística irá florescer.

Suas matrizes de desenvolvimento eram, como veremos mais adiante, duas grandes tradições nascidas na Alemanha e na Inglaterra sobre os papéis assumidos pelos dados². Para Olivier Martin (2001), contudo, ao invés de duas, as matrizes de desenvolvimento das estatísticas foram, na verdade, três, pois esse autor reconhece particularidades na forma como a França, entre os séculos XVII e XIX, lidou com as suas estatísticas.

Segundo Martin, o modelo francês baseava-se nos recenseamentos e nas descrições do país com fins administrativos e contábeis, enquanto a abordagem alemã preocupava-se com modelos descritivos e analíticos dos fatos e, por fim, a abordagem inglesa era centrada na aritmética e na análise matemática de dados quantitativos. O que vai ocorrer no século XIX é que essas matrizes vão se fundir numa abordagem quantificadora da realidade e temas como crime e criminosos, por exemplo, vão fazer parte da pauta dos números não somente como informações relevantes à “arte de governar” mas, sobretudo, como indicadores de estratégias de controle social e reprodução de verdades.

Para Martin (2001:14), cujas referências e citações são quase idênticas às de Alain Desrosières (1998), “o século XIX viu florescer numerosas pesquisas estatísticas

2 Como destacam Simon Schwartzman (1996: 1-34) e Alain Desrosières, (1998:18), a oposição entre tais tradições constitui um dos temas recorrentes na sociologia das estatísticas contemporânea e, segundo eles, a discussão contemporânea em torno dessas tradições foca, de um lado, um alegado colapso do modelo quantificador da realidade e, de outro, o fato de que alguns métodos da tradição alemã, melhor descrita a seguir, são amostras de problemas que, posteriormente, foram tratados pela sociologia.

coabrindo domínios tão variados quanto a prostituição, as condições de vida dos operários, os traços antropométricos de conscritos ou criminosos, os sistemas industrial e agrícola". Em outras palavras, os registros estatísticos foram criados para delimitar e controlar fenômenos sociais e, com o avanço das técnicas disponíveis, ganham destaque também por intervir no estoque de conhecimento sobre a realidade humana. A crença numa "verdade" passível de guiar ações políticas e científicas exercia fascínio entre dirigentes estatais e cientistas do período.

Tal crença estava, também, fundada no estatuto ontológico dos números que "se insinuam como linguagem universal, oferecendo-se para mediar diálogos". Entretanto, Senra (2001: 50) observa que os números, em si, só são atribuíveis às coisas, na medida em que temos de identificar claramente os objetos observados e, portanto, as estatísticas não somente tratam das coisas mas avocam a prerrogativa para coisificar as não coisas, ou seja, conceitos como crime, criminalidade, criminosos e violência não são reduzíveis a objetos concretos no tempo e no espaço, mas traduzem situações e comportamentos sociais que se sobressaem aos olhares e saberes. O que a estatística vai fazer, portanto, é acionar mecanismos de conversão de fatos observados em números e, como os números existem sem as coisas e podem ser aplicados a tudo, desenvolver métodos de manipulação e cálculo numérico. Ela vai ser o elo de articulação de redes de informação que dependem da construção conceitual de objetos técnicos e científicos (Schwartzman, 1994: 175). No plano da linguagem, as estatísticas, e suas regras matemáticas, tencionam uma gramática dos números e, seu domínio, implicará, como veremos, no domínio de regras de validação e circulação de interpretações acerca da realidade.

Matrizes históricas da estatística

Seja como for, a primeira das matrizes fundadoras do pensamento pode ser identificada, por conseguinte, nas preocupações de administração dos negócios do Estado na Alemanha do século XVII. Ela é descritiva e taxionômica, ou seja, trabalha tentando classificar os fenômenos e as populações em categorias úteis à gestão de políticas estatais. Segundo Desrosières, na tradução de Schwartzman:

"ela apresenta ao príncipe ou ao funcionário responsável um quadro para a organização das informações multiformes disponíveis sobre um Estado, ou seja, uma nomenclatura dotada de uma lógica de inspiração aristotélica. Essa forma foi codificada, por volta de 1660, por Cornring (1606-1681). Ela foi transmitida mais tarde, ao longo de todo o século XVIII, pela Universidade de Gottingen e sua 'escola estatística', notadamente por Achenwall (1719-1772), reconhecido como o criador da palavra 'estatística', e depois por seu sucessor na cadeira de estatística, Schlözer (1735-1809). Esse último, autor de um 'Tratado de Estatística' [...], foi o primeiro dessa corrente a recomendar a utilização de números precisos em vez de indicações expressas em termos literários, sem, no entanto, o fazer com frequência, ele próprio. Uma formulação de Schlözer é significativa da tendência predominantemente estruturalista e sincrônica da estatística alemã: a estatística é a história imóvel, a história é a estatística em marcha" (Desrosières, apud Schwartzman, 1996).

A estatística, na tradição alemã, tinha a ambição de conhecer e sintetizar toda a sociedade humana mediante do esquadramento de todos os seus traços constitutivos (aspectos sobre saúde ou questões espaciais, geográficos, entre outros). Ela tinha a dimensão espacial e/ou territorial como fundamental e os produtos dessa abordagem eram fortemente empíricos, pouco explicativos e, muitas vezes, de natureza literária. Com eles se desenvolveram princípios da organização dos conhecimentos, das nomenclaturas, dos instrumentos de comparação de dados, como quadros cruzados de critérios de avaliação de estados ou regiões, por exemplo (Martin, 2001:20-21).

E por falar em nomenclaturas, esse desenvolvimento metodológico implicou num quadro classificatório amplo, organizado sob o ponto de vista “estatal” e baseado nas quatro “causas” da lógica aristotélica, pelas quais há uma subdivisão de objetivos da produção de informações. A primeira delas seria guiada por um enfoque “material”, no qual o Estado preocupa-se em descrever o território e a sua população como elementos que lhes dão substância. A segunda causa seria de natureza “formal”, cuja preocupação é com o conjunto normativo de uma determinada sociedade, ou seja, com sua legislação e constituição. Sob o enfoque da terceira causa estaria o aspecto “finalístico” da ação do Estado como, por exemplo, questões militares, de segurança e justiça e tributação. Por fim, a quarta causa lógica que move a atuação do Estado seria a dimensão de “eficiência”, na medida em que o foco da produção de dados seria sobre como monitorar a forma como o Estado administra seus recursos disponíveis nas várias esferas de poder e governo. Essas quatro causas funcionariam como elos entre, de um lado, a construção de equivalências necessárias à soma de unidades como uma operação aritmética e, por outro lado, a coalizão de forças numa força superior. Em ambos os processos, revela-se central a existência de elementos “porta-vozes” que ajudem a traduzir os sentidos assumidos pelos dados estatísticos e suas classes de equivalência (Desrosières, 1998: 20-21). Numa atualização de linguagem, tais processos dependem da existência de especialistas.

Significa dizer, assim, que a existência de um quadro classificatório permitiu que a matriz alemã da estatística construísse modelos de tradução e compatibilização das inúmeras maneiras de atuação dos estados e cidades que compunham o império alemão. Era necessário discutir como um fenômeno social seria chamado em cada um dos locais e como seria contado e agregado. Os parâmetros de classificação e comparação foram fundamentais à discussão alemã. Não obstante esse fato, todo o modelo estava fundado na figura do Estado e tinha nele o eixo de articulação e significação de todos os elementos organizativos aplicados. Como resultado, as estatísticas não conseguiam refletir as dinâmicas e os processos sociais iniciados pela ação da sociedade civil. E é nessa brecha que o modelo inglês, chamado de “aritmética política”, ganha destaque e se desenvolve (Desrosières, 1998: 20-21).

Os primeiros ensaios desse outro modelo versavam sobre questões como mortalidade e aspectos demográficos, com especial ênfase no desenvolvimento de técnicas de registro e cálculo, e foram fruto das teorias e trabalhos de John Graunt (1620-1674), William Petty (1623-1687) e Charles Davenant (1656-1714). Em todos esses estudos, o ponto de partida eram os elementos que viriam a se constituir nos embriões de procedimentos de medição e objetivação da realidade e que versavam sobre a coleta, o registro e o tratamento de fenômenos sociais, como, por exemplo, os nascimentos, os casamentos, os batismos e as mortes (Desrosières, 1998: 23). Pode-se, assim, pensar

que a moderna demografia é tributária desse modelo. Será em torno da “Medicina de Estado” que tal modelo ganhará impulso e que, por sua vez, consiste no desenvolvimento de tecnologias de monitoramento de nascimentos e mortes da população, não obstante a matriz desses movimentos ter sido a alemã (Foucault, 1992: 82-84).

Para Olivier Martin (2001: 19-20), a aritmética política inglesa objetivava conseguir calcular os fenômenos relativos à cidade, a fim de fornecer instrumentos matemáticos quantitativos aos governantes. Foi, segundo esse último autor, o que exprimiu Petty: “o método que emprego não é ainda muito comum, pois, em lugar de me servir somente de termos no comparativo e superlativo e de argumentos puramente racionais, adotei o método que consiste em exprimir-se em termos de números, pesos e medidas”. O cálculo deveria permitir a substituição de levantamentos exaustivos e recenseamentos que, na concepção liberal da ordem política e social que prevalecia na Inglaterra, eram dificilmente conceituáveis. Em 1753, por exemplo, um projeto de recenseamento, criticado como responsável pela ruína completa das últimas liberdades dos ingleses, foi rejeitado pelo Parlamento após ser violentamente criticado por vários segmentos da sociedade. Existia um temor da exposição e do controle que os dados ofereciam aos governantes sobre a vida da população e, no início do século XIX, muitos ainda lamentavam a existência de registros paroquiais e boletins de mortalidade, cuja existência era obrigatória desde 1758³. De fato, o estado civil só foi generalizado e laicizado em 1836 (Martin, 2001: 20; Desrosières, 1998: 24).

Os aritméticos políticos interessavam-se tanto pelos problemas econômicos quanto pelos demográficos, passando por cálculos atuariais e de riscos para seguros e pensões. Entre as técnicas desenvolvidas, estavam aquelas preocupadas com desenhos amostrais e estabelecimento de probabilidades de erro na estimativa do número de habitantes de um país e, com isso, o aparecimento de técnicas matemáticas para o estudo da proporção de mortes e nascimentos numa população fazia parte de uma revolução cultural que implicava importantes mudanças nas representações sobre a vida e a morte dos indivíduos (Martin, 2001: 19-20).

Por conseguinte, a aritmética política inglesa fornecia os elementos que esvaziariam os discursos “mágicos” sobre a essência dos fenômenos sociais e naturais e permitiriam que os campos de saber fossem “colonizados” pelo pensamento científico e os mecanismos de “saber e poder” que regulavam as relações entre indivíduos e Estado fossem transformados. Não por acaso, Foucault (1991; 1999) e, posteriormente, Giorgio Agamben (2002) vão investigar como o Estado moderno vai, por meio da biopolítica, modificar os significados da vida e da morte dos indivíduos e, para tanto, vai acionar uma série de procedimentos técnicos voltados a garantir sua “governamentalidade” sobre os corpos. Tal conceito, a meu ver, será fundamental na constituição do espaço das estatísticas criminais e, por conseguinte, trabalhado com mais profundidade abaixo. Agora, destaca-se que ele provoca duas perguntas derivadas desse processo de modelagem comportamental, ou seja, o que é crime e quem é o criminoso.

3 Na parte sobre a história das estatísticas criminais do Brasil será relatado como esse movimento de resistência a laicização dos registros populacionais afetou a produção de dados na época do Império, conforme Oliveira (2005).

Ainda de acordo com Martin:

“esta mudança cultural, bem como os avanços técnicos nos instrumentos de cálculo tornaram possível, durante o século XVIII e sobretudo no XIX, o importante desenvolvimento do cálculo econômico, político e social. O triunfo do “espírito de cálculo” durante o século das Luzes teve como resultado reforçar o interesse que os sábios e eruditos traziam à abordagem científica quantitativa inglesa, e o progresso das ciências matemáticas (cálculo das probabilidades) permitiu aos aritméticos políticos alcançar respostas a seus questionamentos. A Matemática social de Condorcet, as *Quaestiones calculi politici* de Leibniz, [...], ou ainda os *Essais d'arithmétique politique* de Lagrange constituem exemplos do interesse de muitos cientistas europeus pela abordagem quantitativa aparentada com a aritmética inglesa: todos têm por objeto resolver pelo cálculo as dificuldades da gestão dos Estados. Mais ainda, a Enciclopédia de Diderot e d'Alembert define a “Aritmética Política” como aquela que tem por finalidade “pesquisas úteis à arte de governar os povos” (1751)” (Martin, 2001: 20). Nas palavras de Desrosières, “esses cálculos eram apresentados como métodos práticos para solucionar problemas concretos” (1998: 24).

E por qual razão o modelo francês foi entendido por Olivier Martin (2001) como uma terceira matriz de desenvolvimento do conhecimento estatístico? Ao que tudo indica, isso decorre do fato de que, na França, ao contrário da Inglaterra, os recenseamentos não encontravam tantas resistências políticas e, portanto, puderam ser conduzidos. Além disso, a matriz alemã preocupava-se sobremaneira com os procedimentos analíticos e a francesa pôde pensar questões metodológicas sobre a contagem da população e da incidência de fatores socioeconômicos e demográficos. De acordo com Martin (2001: 15), “os recenseamentos da população durante longo tempo encontraram obstáculos que tornavam a sua realização inconcebível, seja materialmente, seja filosoficamente”. Ao superá-los, a França teve nos recenseamentos uma ferramenta de inovação de gestão e de governo.

Entre os obstáculos mencionados, há uma parcela ligada às questões materiais que dizem respeito à necessidade de dispor de uma organização complexa e de uma estrutura administrativa, ao mesmo tempo incontestada e ativa na coordenação das atividades de produção de dados. Já entre os obstáculos filosóficos ou religiosos havia, ao menos no mundo cristão ou hebraico, Martin destaca:

“a atitude ambígua e mesmo contraditória afirmada na Bíblia: enumerar a população era uma atitude sacrilégica por visar questionar o segredo da Vida e da Criação”, mas, ao mesmo tempo, “Deus” poderia ordenar os recenseamentos. Por exemplo, um recenseamento pode ser descrito como ordenado por “Deus”, enquanto, segundo outra fonte, trata-se de algo vindo de “Satã”. Em certas circunstâncias, esses obstáculos foram superados. Foi em particular o caso, e de modo durável, a partir de meados do século XVII em toda a Europa ocidental (Martin, 2001: 15-17).

Na França, o recenseamento da população e dos bens foi, de certa maneira, uma contabilidade social: em 1637, por exemplo, Richelieu realizou um censo dos parisienses

para calcular as suas necessidades alimentares. Nessa época, a dimensão da descrição estrutural⁴ da realidade foi se sobrepondo à conjuntural e as investigações constituíam, portanto, em técnicas de Estado, instrumentos de gestão e administração, mas não estavam ligadas a preocupações de ordem imediatamente científica (economia, demografia). Elas deveriam possuir “utilidade infinita”, num movimento pragmático de aderência dos planos estatísticos aos planos de governo e, como também lembra Martin, os empreendimentos de contagem tiveram um outro objeto: a educação do príncipe, na qual o Estado, seu território e recursos seriam esquadrihados na justificativa do saber real (p. 15).

Para Alain Desrosières, a França não chegou a constituir uma matriz, uma tradição intelectual, mas inovou na concepção e na incorporação de ferramentas estatísticas. A França teria inaugurado uma tradição “administrativa” das estatísticas (Desrosières, 1998: 26). Contudo, independentemente da natureza da tradição inaugurada, as origens desse processo podem ser localizadas na centralização administrativa conduzida pelo Cardeal Richelieu, e em Fénelon, preceptor do duque de Borgonha, herdeiro do trono de Luis XIV, ao encomendar pesquisas que subsidiassem a educação do príncipe. Entretanto, ambas as iniciativas podem ser pensadas como inseridas no plano macro da estratégia. Agora, Michel Foucault (2000: 151-153) vai destacar a importância do plano tático, operacional, do processo de centralização do poder e fortalecimento da figura do Duque de Borgonha, neto de Luis XIV, e, com isso, uma nova figura ganha centralidade, qual seja, a do funcionário Boulainvilliers.

Será esse último o responsável por traduzir e sistematizar no “Balanço da França” informações sobre economia, instituições e costumes da França de Luis XIV, obtidas pelos recenseamentos e pelas pesquisas especiais, que serão a base da educação do príncipe, do saber com o qual ele vai poder reinar. Sua importância nasce, segundo Foucault, de uma questão de “pedagogia política”, ou seja, o que deve saber o príncipe e de onde e de quem ele deve receber seu saber? O conhecimento que importava, para Foucault, não seria do “Télemaque” de Fénelon, de 1695, e que se constituía numa tentativa de descrever tudo e todos. Importavam, no caso, os conhecimentos sobre o Estado, o governo e o país, necessários para quem iria ser chamado a substituir Luis XIV, após a sua morte e que, por sua vez, estavam sistematizados no balanço redigido por Boulainvilliers e balizados no conhecimento da burocracia sobre práticas e verdades estabelecidas.

Nas palavras do próprio Foucault:

“Luis XIV pede, pois, esses relatórios [Balanço da França] aos seus intendentés. Depois de vários meses, eles são juntados e reunidos. O círculo do duque de Borgonha – círculo que era constituído de todo um núcleo da oposição nobiliária, de uma nobreza que reprovava ao regime de Luis XIV ter ferido seu poderio econômico e seu poder político – recebe esse relatório, e encarrega alguém que

4 Por estruturais, entendemos os dados que, pela natureza dos fenômenos que descrevem, apresentam pouca variabilidade no tempo, permitindo um monitoramento em intervalos maiores. Ao contrário, dados conjunturais indicam fenômenos que tendem a oscilar com maior frequência e, portanto, exigem monitoramentos constantes. Ambos são de importância para o planejamento e gestão de políticas, mas diferenciam-se pelos tempos de produção.

se chama Boulainvilliers de apresentá-lo ao duque de Borgonha, de torná-lo mais leve, pois era enorme, e depois de explicá-lo, de interpretá-lo: de recodificá-lo [...] Boulainvilliers, de fato, faz a triagem, faz a depuração daqueles enormes relatórios, resume-os em dois grossos volumes. Enfim, redige a apresentação, que ele acompanha com certo número de reflexões críticas e com um discurso: o acompanhamento necessário, pois, daquele enorme trabalho administrativo de descrição e de análise do Estado. Esse discurso é assaz curioso, uma vez que se trata, para esclarecer o Estado atual da França, de um ensaio sobre o antigo governo da França, até Hugo Capeto” (Foucault, 2000: 152-153).

Aqui Foucault está ressaltando um ponto que trataremos mais adiante, mas que possui importância na compreensão dos processos de legitimação da produção e do uso das estatísticas. Para ele, Boulainvilliers fazia, no discurso de introdução ao “Balanço da França”, uma crítica ao fato de que o saber do rei fosse um saber fabricado pela máquina administrativa: “trata-se de protestar contra o fato de que o saber do rei acerca dos seus súditos seja inteiramente colonizado, ocupado, prescrito, definido, pelo saber do Estado acerca do Estado”. A pergunta colocada é se “os conhecimentos burocráticos, fiscais, econômicos, jurídicos, que são necessários ao funcionamento da monarquia administrativa, deverão ser reinjetados no príncipe pelo conjunto das informações que lhes são dadas e que lhe permitirão governar?” (Foucault, 2000: 154).

Em suma, o que está sendo destacado é uma derivação das preocupações taxionômicas da matriz alemã das estatísticas. A preocupação com o modo como o soberano irá classificar e gerir a economia e cuidará dos conteúdos políticos que movem a produção do saber do soberano, nos quais as estatísticas assumem papéis proeminentes na operação dos discursos de poder. Tal preocupação será trazida ao primeiro plano e vai revelar que, mais do que isentos, os números e as formas como eles estão organizados respondem às dinâmicas das disputas de poder em torno das regras sobre como e quem governa: eles são instrumentos de construção de discursos de verdade que almejam a objetividade e a legitimidade enquanto pressupostos; são resultado de múltiplos processos sociais de contagem, medição e interpretação de fatos e, portanto, dependem da circulação do poder para se reproduzirem.

Dessa forma, a análise sociológica das estatísticas exige que interpretações, significados e segredos sejam assumidos como elementos de compreensão da produção e utilização de dados estatísticos. Ainda mais se tomarmos as formas contemporâneas de racionalidade pós-anos 1970 – riscos e vigilância – como tributárias dos modelos de objetivação da realidade do século XIX, mas, sobretudo, como potencializadas por dois novos processos sociais, ou seja, pela expansão dos sistemas de informação e pela dependência e/ou vinculação da produção de informações às linguagens e arquiteturas das tecnologias e da informática (Deflem, 1997: 13), em um movimento que, em alguns casos, pode fetichizar a tecnologia como panacéia para todos os males da burocracia e como solução para os dilemas da transparência democrática. Compreender esses processos é entender a relação entre mecanismos de controle social e vigilância, de um lado, e ampliação de direitos individuais, de outro; é, para concluir, compreender as práticas de uma racionalidade governamental que atribui ao Estado o papel de coordenação das atividades da sociedade e, em contrapartida, garante o respeito a um conjunto de direitos.

As estatísticas na perspectiva de Foucault

Em uma publicação editada por Grahan Burchell, Colin Gordon e Peter Miller, intitulada “The Foucault Effect, Studies In Governmentality”, o filósofo Ian Hacking (1991) escreve um capítulo sobre como é possível fazer a história das estatísticas a partir da perspectiva de Foucault. Nele, Hacking nota que, para Foucault, as estatísticas são parte dos mecanismos e da tecnologia de poder do Estado moderno, nascido no século XIX em substituição ao modelo familiar de governo, e são utilizadas no processo de controle da população. Significa dizer que a síntese das tradições alemã e inglesa de produção de estatísticas ocorre simultaneamente à transformação/consolidação do modelo de Estado e é amalgamada pela procura da “governmentalidade”, das táticas de governo que permitem definir a cada instante o que deve ou não competir ao Estado, o que é público ou privado, o que é ou não estatal (1992: 292).

Esse novo modelo de Estado transforma a população em fim e instrumento de governo e preocupa-se em “geri-la em profundidade, minuciosamente, no detalhe”; preocupa-se com dispositivos de vigilância e disciplina da população. Novos campos de saber são, então, estruturados para responder às demandas postas. Não por acaso, Martin (2001: 30) afirma que as estatísticas criminais tenham, no século XIX, permitido, senão contribuído, para o nascimento da sociologia criminal e da criminologia na Europa – por certo, como veremos, não no Brasil, onde a criminologia foi “colonizada” pelo positivismo jurídico. Já em Vigiar e Punir (1991) há a indicação que o século XIX elegeu a delinquência como uma das engrenagens do poder, correspondendo a uma mutação radical na produção discursiva sobre criminalidade e uma nova mecânica do poder, que não diz mais respeito exclusivamente à lei e à repressão, mas que dispõe de uma riqueza estratégica na medida em que investe sobre o corpo humano, não para supliciá-lo, mas para adestrá-lo; para explorar-lhe o máximo de suas potencialidades, tornando-o politicamente dócil e economicamente produtivo. Mais, uma mecânica do poder – disciplinar – que reclama registro contínuo de conhecimento, ou seja, tudo o que esteja às suas voltas é exercido pelo poder e produz saber. Trata-se, por conseguinte, de uma forma de poder que se opõe ao modelo da soberania.

As estatísticas constituiriam-se em ferramentas de esquadramento e monitoramento das regularidades da população, colaborando no desbloqueio da arte de governar:

“[...] se a estatística tinha, até então, funcionado no interior do quadro administrativo da soberania, ela vai revelar pouco a pouco que a população tem uma regularidade própria: número de mortos, de doentes, regularidade de acidentes, etc; a estatística revela também que a população tem características próprias e que seus fenômenos são irreduzíveis aos da família: as grandes epidemias, a mortalidade endêmica, a espiral do trabalho e da riqueza; revela finalmente que através de seus deslocamentos, de sua atividade, a população produz efeitos econômicos específicos. Permitindo quantificar os fenômenos próprios à população, revela uma especificidade irreduzível ao pequeno quadro familiar. A família como modelo de governo vai desaparecer. Em compensação, o que se constitui nesse momento é a família como elemento no interior da população e como instrumento fundamental” (Foucault, 1992: 288).

Esse deslocamento sofrido pelo Estado, do modelo familiar ao burocrático, terá importantes efeitos econômicos e exigirá a criação de mecanismos e/ou instâncias responsáveis por classificar e contar os fenômenos da sociedade com vistas a identificar suas regularidades. Foi durante a segunda metade do século XVIII e nas primeiras décadas do XIX que foram criados os organismos oficiais encarregados de realizar as pesquisas estatísticas, reunir as informações estatísticas e assegurar sua difusão junto aos governantes e ao público. Em termos históricos, em 1756 a Alemanha e a Inglaterra criaram o primeiro organismo oficial de estatística. Na França, em 1784, Necker propôs a criação de um Bureau central de pesquisa e ensino, “encarregado de recolher todas as informações de ordem econômica, social e demográfica”. Um pouco antes de 1800, François de Neufchâteau lançou as premissas de um serviço desenvolvido de estatística (sobretudo com a criação de uma cadeira de estatística no Collège de France). Em 1800, Lucien Bonaparte criou o Bureau de Statistique, ligado ao Ministério do Interior (Martin, 2001: 27-30).

Nesse movimento, as estatísticas já haviam sido incorporadas como práticas de governo e, agora, sintetizavam a realidade segundo as regras e classificações oficiais e procedimentos científicos disponíveis. Elas podiam ser, com isso, disseminadas e divulgadas como mecanismos de gestão do conhecimento do Estado e, ainda, revelar as regularidades da população e do território. Novamente, segundo Olivier Martin:

“a autonomização crescente dos organismos encarregados da produção e da análise das estatísticas progressivamente permitiu a estas alcançar uma difusão pública. Pouco a pouco se levantou o véu de informações cujo segredo era até lá perfeitamente guardado, sobretudo porque as estatísticas eram consideradas simples instrumentos de gestão, simples meios de administração e, portanto, parte dos arquivos pessoais dos administradores do reino. Pouco a pouco o público foi associado e informado: desde então as estatísticas não constituem mais um “espelho” para o príncipe e seus administradores, mas um espelho da nação para a nação, ou um espelho da sociedade para a sociedade” (2001: 24).

E é nesse contexto que, como afirma Senra (1998):

“as estatísticas fazem-se instrumento de saber e poder e, de fato, a partir do século XVIII, tiveram papel decisivo na formação da moderna arte de governar, sob a égide do liberalismo, pautado no pensamento econômico, tomado como tecnologia de governo; então, compreende-se que governar é governar os homens, norteando-se suas condutas com vistas a uma maior segurança social. O poder não se situa em nenhum lugar exclusivo ou privilegiado, sendo essencialmente difuso [...] é antes e acima de tudo relacional, perpassando tanto os dominantes quanto os dominados. Por demais, o poder é exercido através de discursos que produzem verdade, de modo a legitimá-lo, onde as estatísticas têm um papel argumentativo especialmente marcante, na medida em que se oferecem como linguagem comum capaz de facilitar as relações humanas”⁵.

5 Jardim (1999) vai lembrar que a abordagem do estado como uma estrutura relacional e perpassada por redes de saber e poder também está na origem das teorias de Nico Poulantzas, cuja obra é contemporânea

Se o olhar está no poder, deve-se, então, considerá-lo como uma rede produtiva que atravessa todo o corpo social e que depende do acúmulo de saber mediante métodos de observação e vigilância, procedimentos de pesquisa, aparelhos de verificação (Adorno, 1991). Significa dizer que, se as estatísticas são um dos mecanismos utilizados na vigilância da população, vale considerar que a lógica de sua produção responderia à incorporação deste tipo de ferramenta entre as estratégias para controlar as ações do Estado. As estatísticas deveriam, portanto, assumir papel de relevância nas estratégias de controle social.

Vale considerar, na perspectiva foucaultiana de abordagem das estatísticas, que se está falando da possibilidade de uma taxionomia e do uso e da interpretação que dela é feita. Para Foucault, a palavra-chave desse processo é “interpretação”, constituindo-se no elemento central do “saber”, que, por sua vez, está no cerne do seu pensamento. O que é próprio do saber não é nem ver nem demonstrar mas interpretar” (Foucault, 2002: 55).

Saber este que terá função estratégica na transformação do modelo de governo já que incide sobre os corpos dos indivíduos e que será incorporado como dispositivo de disciplinamento da população. Trata-se de um dispositivo de “biopolítica”, de uma nova forma de poder que resulta do desenvolvimento da medicina e do direito, onde serão construídos os padrões científicos aos quais os corpos devem submeter-se. O poder, para o seu exercício, tem de ser aceito não somente como algo externo, mas como algo inerente à própria estrutura de comportamento e o saber vai servir, exatamente, para fazer a interconexão entre poder e corpos, objetos últimos da ação do Estado (Garland, 1990: 138-139).

Isso significa, em Foucault, uma concepção de racionalidade “governamental” que David Garland (1999) vê como capaz de iluminar a dimensão das práticas repressivas de governo e suas lógicas operativas. Segundo Garland (1999), “a idéia de racionalidades governamentais remete antes aos modos de pensar e aos estilos de raciocínio que se concretizaram numa determinada série de práticas⁶, antes que entidades teóricas ou discursivas”.

Assim, as práticas burocráticas é que vão informar o sentido das políticas públicas e, mesmo com a delimitação de controles dos dirigentes políticos sobre a administração, a disputa pela gestão do aparelho de Estado será microfísica, cotidiana. A questão está,

à de Michel Foucault. Para Poulantzas (apud Jardim, 1999: 41), “é a monopolização permanente do saber por parte do estado-sábio-locutor, por parte de seus aparelhos e de seus agentes, que determina igualmente as funções de organização e de direção do estado”. Contudo, ao meu ver, a diferença entre os autores é que o estado, para Poulantzas, é um campo de lutas de frações de classe e responde à dinâmica da divisão social do trabalho. Já Foucault preocupa-se mais com os mecanismos de sujeição e dominação das populações, não obstante as lutas no interior do aparelho de estado.

⁶ Exemplos de tais práticas ficaram explícitos no estudo exploratório realizado para a definição do objeto da tese que deu origem a esse livro. Foram feitas entrevistas dirigidas com o diretor e com funcionários do Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt, órgão da Polícia Civil de São Paulo responsável pela identificação civil e criminal de indivíduos no estado (emissão de RG, reconhecimentos e atestados de antecedentes criminais, entre outros). Nessas entrevistas, constatamos que as normas que guiam os procedimentos de identificação civil e criminal são, quase todas, costumeiras, não havendo regras explícitas e regulamentos escritos. No caso do reconhecimento datiloscópico (impressões digitais), a única norma escrita é um manual de instruções produzido em 1975, no início da implantação dos equipamentos de informática na área, que é seguido até hoje pela funcionária mais antiga do Instituto que, por sua vez, “ensina” suas regras aos novos funcionários.

como em Boulainvilliers, no fato de ser a burocracia quem vai determinar qual o estoque de conhecimento sobre si mesma que o dirigente terá, tanto em termos normativos quanto, principalmente, em termos de controle. Em resumo, uma das questões clássicas dos estudos sobre burocracia é a do seu controle⁷ (Girglioli, 1993). Nisso, as estatísticas criminais tenderiam a falar mais do que é considerado pertinente pela burocracia do sistema de justiça criminal do que traçar as características de crimes e criminosos, tal como iremos ver nos capítulos subseqüentes. A importância de discutir os processos de produção de estatísticas está, exatamente, na possibilidade teórica de revelarem o grau de adesão das práticas de poder aos requisitos democráticos de transparência e controle público do poder. Esse é um ponto fundamental para o problema aqui estudado.

Neste sentido, Foucault retrabalha, no plano microsociológico, questões clássicas do pensamento de Max Weber ao explorar os processos de racionalização, profissionalização e burocratização no desenvolvimento e funcionamento do modelo de justiça criminal e, por conseguinte, explorar o impacto dessas forças sobre o mundo social e as relações humanas (Garland, 1990: 177). Todavia, ao contrário de Weber, ele concebe o poder como oposto à soberania e dá destaque para os dispositivos de saber e para os usos e conexões dos sistemas locais de dominação (Foucault, 2000: 40).

Isso não significa, entretanto, desconsiderar que a questão da interpretação e da possibilidade de uma taxionomia em Foucault embute também a discussão, como destaca Hacking (1991), de que as estatísticas não são desprovidas de ideologia e retroalimentam o funcionamento e os interesses da burocracia de Estado, a qual, envolvida na produção das estatísticas, é uma de suas mais anônimas estruturas e é, também, quem determina não somente regras administrativas, mas classificações e critérios de seleção de prioridades de governo. Os problemas, portanto, seriam os parâmetros e os objetivos por detrás das classificações que, no limite, traduziriam a gramática e a linguagem do poder.

Linguagem que, conforme afirma Senra (2000), opera para tornar o mundo ausente, distante e governável. A informação estatística “não é inerente aos fatos, às coisas, às pessoas, mas uma qualidade que se lhes atribui o observador, isso é, as escolhas conceituais e processuais influem nos resultados; em lugar da desejada e desejável objetividade científica tem-se uma possível objetivação. Ao longo de todo o

7 Duas outras perspectivas também tratam do controle e visibilidade dos procedimentos burocráticos. Em Weber, um sistema de dominação racional legal impõe um governo burocrático, na medida em que seus benefícios são altos (precisão, velocidade, não ambigüidade, continuidade, unidade, subordinação estrita, redução de atritos e de custos humanos e materiais). O problema é quando a burocracia usurpa o processo de decisão política de acordo com sua “tendência fundamental de transformar todos os problemas políticos em problemas administrativos”. (Bendix, 1986:338). Assim, para esse autor, uma das formas de evitar o “absolutismo burocrático”, que se caracteriza pela negação da legitimidade política e pelo reforço do discurso administrativo, é garantir a revelação pública de práticas e processos sociais e organizacionais. Numa outra perspectiva, Hanna Arendt afirma, ao analisar as origens do totalitarismo, que “cada fragmento de informação concreta que se infiltra através da cortina de ferro, construída para deter a sempre perigosa torrente de realidade vinda do lado não totalitário é uma ameaça maior para o domínio totalitário do que era a contrapropaganda para o movimento totalitário” (Arendt, 1990: 442). Em outras palavras, Hanna Arendt associa o acesso às informações às estratégias do movimento totalitário para garantir sua permanência no poder. Por associação, e tendo em vista a história social e política do Brasil nos últimos 30 anos, é possível, nessa perspectiva, pensar a dificuldade de controle da burocracia brasileira como um dos sinais da permanência autoritária existente na máquina do estado brasileiro e, por conseguinte, como indicativo da não conclusão do processo de redemocratização do país.

processo, traduções e traduções são praticadas, de modo que os resultados alcançados, ao fim e ao cabo, serão simulacros ou aproximações das realidades, o que, contudo, não lhes tira importância nem os faz dispensáveis [...]”.

Alain Desrosières (1993: 12), preocupado com a relação entre espaço público e estatísticas, vai tomar o plano da linguagem como necessário para formalizar as coisas e destaca que ele não preexiste ao debate sobre a constituição de um mínimo de consenso e/ou elementos de referência comuns aos diferentes atores. Assim sendo, “a estatística através de seus objetos e suas nomenclaturas, gráficos e modelos, é uma linguagem convencional de referência, cuja existência permite que certo espaço público se desenvolva, mas cujo vocabulário e sintaxe podem ser, eles também, colocados em debate” (p. 22).

Nelson Senra, novamente, (2000: 37-39; 48) destaca que precisamos compreender quem oferece as estatísticas e como esse processo é realizado, numa discussão sobre o possível em contraponto ao desejável e que será conduzida na esfera de “centros de cálculo”, que, conforme Bruno Latour, se constituem em espaços encarregados de coordenar a transformação de um crescente volume de dados gerados pelos sistemas de informação informatizados em agregados estatísticos que sirvam ao governo do Estado e da sociedade⁸. Na perspectiva de Latour (2004; 2001: 143), nos centros de cálculo são operados modelos de tradução dos registros individuais em sínteses complexas, em indicadores sobre variados fenômenos da realidade. Atividade essa, por sua vez, que dependerá da qualificação e do conhecimento técnico dos diversos profissionais envolvidos. Por intermédio desses conhecimentos é que novos métodos, técnicas e desenhos de pesquisa quantitativa podem receber a chancela de qualidade que torna seus resultados tangíveis de serem aceitos como “objetivos e confiáveis”. A competência vai determinar o desempenho.

Os centros de cálculo são, nas palavras de Haggerty (2001: 85), recursos de poder e ocupam um lócus privilegiado para uma eventual coordenação de tempos e conteúdos de oferta e demanda de informações estatísticas (Senra, 2000). De um lado, uma agenda de produção de dados que pode chegar ao limite da vigilância e do controle da população e do vigilante. Por outro, a necessidade governamental, sobretudo, de dados que permitam o aumento de conhecimento sobre a realidade e, por conseguinte, a possibilidade de desenhos de políticas e ações de intervenção. Nesse lócus, a coordenação vai discutir as nomenclaturas e as técnicas utilizadas no levantamento dos registros estatísticos e vai determinar os discursos que melhor amparem as estratégias de dominação estabelecidas e que, por isso, serão disseminados.

8 Por “Centros de Cálculo”, Nelson Senra (2000) entende, primordialmente, as agências públicas de estatísticas, nos moldes do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE e instituições congêneres. Aqui, toma-se o conceito num sentido mais amplo, englobando os departamentos e setores internos às instituições de justiça criminal encarregados de produzir informações estatísticas e, mesmo, informações cadastrais. A condição para o “centro de cálculo” está, assim, condicionada à existência de especialistas na análise e interpretação dos dados estatísticos disponíveis e à capacidade de coordenação dos discursos existentes sobre os dados tratados. Todavia, como veremos nos próximos capítulos, o embate entre agências externas e internas às instituições de justiça foi uma constante na história das estatísticas criminais no mundo e, mais do que ele, a consolidação de esferas de coordenação da produção e do uso dos dados está na força da transparência e do controle público do poder enquanto requisitos da democracia (Nações Unidas, 2001).

Conhecimento e segredo na “arte de governar”

Nessa perspectiva, as estatísticas assumem papel de destaque e podem servir de ferramenta de “accountability” do sistema de justiça criminal. Neste processo, nota-se a força de um fenômeno crucial para a organização do modelo de justiça criminal e que se opõe à incorporação da transparência e da publicidade dos atos burocráticos tomados no âmbito das instituições que compõem o sistema acima citado. Trata-se do segredo embutido na “arte de governar” e distribuir justiça⁹. Desta maneira, o acesso à informação transforma-se, nas organizações de tal sistema, em fator estratégico desses jogos de poder. João Almino (1986: 98-99) afirma que “o segredo constitui uma forma de evitar-se o julgamento, preservando, assim, o lugar do poder”. Ainda segundo esse autor, o segredo permite que uns poucos possam ser detentores de “segredos políticos”, com os quais pretendem exercer um poder exclusivo e preservarem-se do exame de seus atos por parte do público.

Miriam Moreira Leite (2002: p. 65-66), ao interpretar como Simmel trabalha com o segredo na construção da sociabilidade, vai reforçar o papel do segredo na manutenção desse lugar do poder. Segundo a autora, “o conhecimento do outro pode não se referir ao outro em si, mas à parte que manifesta aos demais. O conhecimento é o lugar adequado da discrição. Esta não consiste somente em respeitar o segredo do outro, sua vontade de ocultar uma ou outra coisa, mas evitar conhecer o outro o que ele positivamente não nos revele. O que não se oculta se pode saber e o que não se revela não se deve saber. [...] o segredo modifica a atitude daquele que o guarda e sua relação com os outros. Significa enorme ampliação da vida porque oferece a possibilidade de ter um segundo mundo, que passa desapercibido dos outros”.

Seria esse um mundo perpassado por códigos privados de organização e partilha do poder, no qual as instituições que compõem o sistema de justiça criminal do país, responsáveis pela produção de estatísticas, objeto último aqui analisado, reforçam a tradição patrimonialista de uso privado do espaço e recursos públicos, ilustrando aquilo que Weber indica como resultado de uma disfunção do aparelho burocrático¹⁰. Seja como for, a análise sociológica do segredo está intimamente ligada à estruturação das relações sociais e ao sentido que os indivíduos lhes dão. Segundo Simmel (1939), “tudo que comunicamos ao demais, incluído o mais subjetivo, espontâneo e confidencial, é uma seleção daquele todo anímico real” (p. 335). E nesse processo, para o autor, toda a estrutura da vida moderna, fundada no conceito de “economia de crédito” – muito mais amplo, segundo ele, do que o aspecto meramente econômico do capitalismo – não seria possível sem a existência de um outro conceito associado do segredo, qual seja, o da mentira. Ainda segundo Simmel, “a mentira que se impõe, ou seja, que não

9 Não estou falando do “segredo de justiça”, instrumento jurídico utilizado para, segundo os operadores do direito, preservar as investigações, garantir direitos de privacidade, relações familiares e/ou assegurar a integridade física e emocional de envolvidos em casos específicos atendidos pelas instituições de justiça. Aqui, o segredo analisado é aquele que evita o conhecimento público da administração da justiça, ou seja, todos os mecanismos que permitem que o funcionamento do sistema de justiça seja uma arte para “iniciados” e, portanto, algo que possa ser manipulado pelos jogos de poder existentes; pelo estoque de informações disponível.

10 Uricoechea (1980:14), ao descrever o caso brasileiro, irá demonstrar que modelos patrimonialistas têm por característica, exatamente, “o caráter [...] irracional, pragmático, ad hoc do processo decisório”, na medida em que existe confusão entre pessoa e cargo ocupado, entre interesse público e privado.

seja descoberta, constitui, indubitavelmente, um meio de realizar certa superioridade espiritual, aplicando-a na direção e submissão dos menos avisados” (Simmel, 1939: 337). Assim, “a verdade e a mentira têm [...] a maior importância para as relações dos homens entre si. As estruturas sociológicas se distinguem de um modo característico, segundo o grau de mentira que as alimenta” (p. 336). Por conseguinte, mundos paralelos podem coexistir e o que vai determinar suas interconexões vai ser a transparência e o acesso às informações disponíveis; vai ser o grau de segredo embutido nas relações sociais.

Em outras palavras, a mentira também se realiza pela omissão de informações e/ou pela falta de transparência e estas, em maior ou menor grau, são fundamentais à vida social. A mentira é uma tática e um meio de atingir um fim e, nesta busca, o segredo e a ocultação são fundamentais. Vale ressaltar, no entanto, que a mentira, referida ao fato sociológico trabalhado por Simmel, não necessariamente possui um papel, uma função negativa. O valor negativo atribuído pela Ética à mentira não pode, segundo o autor, ocultar sua “importância sociológica na conformação de certas relações concretas” (Simmel, 1939: 339).

Nesse processo, não somente necessitamos de uma determinada quantidade de verdade e erro como base de nossa vida, mas também de uma mescla de claridade e obscuridade, na percepção dos nossos elementos vitais. Penetrar abertamente ao fundo de algo é destruir o seu encanto e deter a fantasia tecida em suas possibilidades (Simmel, 1939: 349). Entretanto, não obstante essa dimensão de positividade, quando o foco desloca-se do eixo das relações sociais para o das relações de poder existentes no interior das instituições de Estado, a falta de transparência facilita a falta de controle e o reforço do “absolutismo burocrático”, para retomar um termo de Weber.

A perspectiva de Simmel trabalha com a noção de que o mistério e o segredo fazem emergir a errada crença de que todo o segredo é, ao mesmo tempo, profundo e importante (p. 353) e, portanto, quaisquer informações que podem colocar em risco tais segredos são vistas com reservas. Como exemplo, nos séculos XVII e XVIII os governos mantinham no mais absoluto segredo o valor das dívidas do Estado, a situação dos impostos e, até, o número de soldados à disposição. Foi somente no século XIX que os governos mudaram de atitude e passaram a publicar dados que antes eram classificados como sigilosos. O segredo, em Simmel, é uma determinação sociológica que caracteriza as relações recíprocas entre os elementos de um grupo, ou melhor, junto com outras formas de referência, constitui-se em relação total. O sentido do segredo, neste momento, é puramente exterior: está constituído pela relação existente entre aquele que possui o segredo e aquele que não o possui. Porém, quando um grupo toma o segredo como forma de existência, o sentido sociológico do segredo se converte em interno e determina as relações daqueles que o comungam¹¹. O segredo nas sociedades é um fato sociológico primário, um gênero da convivência, uma qualidade formal de referência, que, na ação recíproca imediata ou mediata com outras, determina o aspecto do grupo ou do elemento do grupo. No exercício secreto do direito e do poder, as aspirações e poderes sociais que vão sendo expulsos por outros novos se refugiam no segredo, que se constitui, por assim dizer, num estado intermediário entre o ser e o não ser (Simmel, 1939: 364-380).

11 Analisando os “papéis discrepantes” entre indivíduos de um grupo social, Goffman (1985: 132-133) irá indicar que uma “equipe” deve ser capaz de guardar os seus segredos e fazer com eles sejam guardados. Por trás dessa capacidade, ter-se-ia o objetivo de manter a definição do real estabelecida pelo seu grupo e, portanto, o problema básico das representações ou papéis sociais e políticos é o controle da informação.

A política, a administração e a justiça foram perdendo os seus segredos na medida em que o indivíduo pôde reservar-se mais, ou seja, a dimensão do privado ganhou contornos mais definidos. Da mesma forma, a vida moderna elaborou e elabora técnicas de garantir o sigilo das relações privadas. A pergunta feita por Simmel a respeito desse fenômeno é aquela sobre “a legitimidade do Estado em reproduzir o segredo legitimado na dimensão do privado e, por conseguinte, não publicizar muitos dos seus atos, mesmo sendo ele uma instituição que organiza a vida em sociedade” (Simmel, 1939: 356-357). No debate contemporâneo, essa pergunta também ganha destaque.

Para Cepik (2001: 02):

“os segredos governamentais são compatíveis com o princípio de transparência dos atos governamentais somente quando a justificação de sua necessidade pode ser feita, ela própria, em público”. Os segredos (os sigilos) são uma forma de regulação pública dos fluxos de informação, sendo reivindicados em “processos de deliberação intragovernamentais sobre os temas domésticos considerados relevantes para a segurança nacional [...], processos decisórios durante os quais a revelação prematura das divergências de opinião dentro do governo poderia ser danosa para a segurança das operações e para a possibilidade de sucesso de qualquer das metas e planos eventualmente escolhidos. [...] O risco envolvido, do ponto de vista da democracia, é que o recurso ao sigilo impeça a necessária transparência dos atos governamentais, tanto pela impossibilidade de verificação de responsabilidades individuais na história administrativa das decisões quanto pela restrição pura e simples dos direitos políticos dos cidadãos” (Cepik, 2001: 03-04).

Para concluir a discussão sobre o papel do segredo na configuração das redes de poder, temos de considerar, ainda, um outro conceito que, conforme será visto nos capítulos III e IV, adquire força analítica na existência de grandes volumes de informações e dados produzidos pelas instituições do sistema de justiça criminal, mas que são pouco ou nada publicizados e/ou transformados em subsídios de políticas públicas. Trata-se do silêncio que, no caso em questão, parece ser um dos elos de articulação do saber na manipulação das redes de poder.

Teoricamente, Boaventura de Sousa Santos, no seu livro *Toward a New Common Sense* (1995), vai demonstrar que o silêncio não é a falta indiscriminada da linguagem, mas outrossim a autonegação de palavras (conteúdos) específicas em momentos específicos do discurso para que o processo de comunicação possa ser preenchido. O que é silenciado, portanto, é uma expressão positiva do significado. O silêncio seria uma das faces da linguagem, expressado na forma não falada, mas que diz muito sobre a lógica que está por detrás de sua existência. O silêncio não é distribuído igualmente entre as várias culturas do mundo (Santos, 1995: 150). Pode-se inferir, aqui, uma tradução desse processo, ou seja, a não publicização das estatísticas criminais pode comunicar muito do sentido da ação da burocracia das instituições do sistema de justiça criminal: o direito à informação poderia ser considerado como um dos desenvolvimentos centrais da cidadania, capaz de operar transformações mais ou menos simultâneas nas esferas da liberdade (civil), da participação (política) e da necessidade (social) e, por conseguinte, estaria no contexto dos direitos difusos (Cepik, s/ano).

O desrespeito a esses direitos seria, assim, um sinal da permanência de modelos não democráticos na gestão da segurança pública e da justiça criminal no Brasil e, numa

hipótese trabalhada neste livro, a transparência, enquanto requisito da democracia, estaria apenas recentemente “colonizando” as esferas de administração e gestão da segurança pública e da justiça criminal no Brasil, nas quais o silêncio parece articular-se com as tentativas de evitar transformações mais profundas no modelo sistêmico de justiça existente. Trata-se de um aparente paradoxo que reúne segredo e silêncio, de um lado, e transparência formal e disponibilidade de dados, de outro. Porém, a questão central parece ser, assim, que “um regime democrático precisa traduzir o princípio moral da transparência em proposições de desenho institucional” (Cepik, 2001: 03). Do contrário, as engrenagens da burocracia tenderiam a anular os “freios e contrapesos” necessários à construção da democracia, para utilizar uma antiga frase de Hamilton.

Transparência e controle público do poder

A hipótese acima, por sua vez, caracteriza, ou ao menos, dá contornos a um imenso território explicativo no campo das ciências sociais sobre as “disjunções da democracia brasileira” (Caldeira, 1992). No objeto aqui analisado, no entanto, essa hipótese nos remete ao debate sobre os procedimentos e as características da democracia (Bobbio, 1995; 1997; 2000). A questão que se configura é aquela que toma as estatísticas criminais, nascidas da busca da objetividade e da necessidade por insumos à tomada de decisão governamental, como capazes de assumirem papel de destaque na publicização das verdades que operam o funcionamento das instituições do sistema de justiça criminal e, ainda, exercerem requisitos de controle do poder.

Ao possuírem a capacidade de “coisificar” conceitos abstratos e fatos de realidade em números, as estatísticas são acionadas pelo debate político para validar discursos tanto em favor da transparência quanto, em sentido contrário, em reforço do segredo. A identificação de suas regras de produção e utilização constitui, em conseqüência, um modo de análise sociológica das transformações sofridas, ao longo da história política recente do país, no funcionamento das instituições encarregadas em garantir pacificação social e que, no limite, traduzem o embate dos discursos de poder e mecanismos de dominação e construção de identidades profissionais e institucionais.

Em outras palavras, será em torno desse embate que dados, informações e conhecimento ganham relevância exatamente por poderem constituir-se em parâmetros e estruturas para análise. Mais do que apenas identificar a permanência de processos autoritários no funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro, essa perspectiva fornece elementos na compreensão dos mecanismos de poder que continuam a operar as práticas institucionais após a redemocratização do Brasil.

Como afirmam Leonardo Avritzer e Sérgio Costa (2004: 02-03):

“ao lado da construção de instituições democráticas (eleições livres, parlamento ativo, liberdade de imprensa etc.), a vigência da democracia implica a incorporação de valores democráticos nas práticas cotidianas” e “a crítica sociológica às teorias da transição indica a necessidade de estudar, [...], o modelo concreto de relacionamento entre o Estado, as instituições políticas e a sociedade, mostrando que nessas interseções habita, precisamente, o movimento de construção da democracia. A democratização, nesse caso, já não é mais o momento de transição”.

Nesse sentido, torna-se pertinente pensar em termos “procedimentais” e, com isso, analisar a incorporação da transparência dos atos governamentais e dos mecanismos de controle do poder no desenho de políticas públicas de pacificação social. O exercício de análise será o de contextualizar a força dos discursos em defesa dos direitos humanos, por exemplo, na mudança dos padrões de policiamento, a partir do estudo do ciclo de produção e uso de estatísticas criminais. As estatísticas parecem, com isso, permitir uma visão privilegiada de um intenso campo de disputas travadas em torno da transformação das práticas governamentais cotidianas nessa área.

Em reforço a essa perspectiva, verifica-se que, para Bobbio (2000: 395), é necessário observar as condições com as quais os mecanismos institucionais operam e se não se tornaram por demais opacas aos controles democráticos. Em Bobbio tal necessidade nasce de uma grande dicotomia entre público e privado, donde “o segredo é a essência do poder e a democracia é o poder em público”. Por trás dessa aparente oposição reside o desafio de garantir que o Estado seja conduzido por autoridades visíveis e, com isso, controláveis quanto aos seus objetivos e decisões. Em resumo, “a democracia nasceu com a perspectiva de eliminar para sempre das sociedades humanas o poder invisível e dar vida a um governo cujas ações deveriam ser desenvolvidas publicamente” (1995: 29-30).

Chegamos ao final do primeiro capítulo, assim, com a sensação de que as estatísticas não permitem uma abordagem apenas unidimensional e indicam que uma sociologia das estatísticas criminais brasileiras passa pela análise do modo de produção e uso de dados, por certo, mas também pela aproximação ou distanciamento das práticas burocráticas cotidianas com modelos democráticos de gestão do Estado. Afinal, serão elas que darão significado, na chave aristotélica de uma “causa final”, nos dados e informações existentes e, com isso, permitirão a compreensão dos inúmeros processos e relações de saber e poder estabelecidos.

Parafraseando Schwartzman (1996: 6), um exame das práticas de produção e uso de estatísticas criminais no Brasil, mais especialmente em São Paulo, e em alguns países da América do Norte e da Europa faz-se, portanto, necessário para a identificação das agendas e de uma ampla gama de variações no modo como os órgãos e setores de estatísticas respondem às demandas de seus diferentes clientes e comunidades profissionais, bem como lidam com as dimensões do segredo, da transparência demandada pela democracia e, mesmo, com a relação entre produção de dados e tecnologia. E é isso que os próximos capítulos pretendem.

Antes, contudo, duas últimas questões mostram-se relevantes. A primeira, mais de caráter metodológico, trata de descrever as críticas à produção de informações com base apenas nos registros administrativos¹². Ou seja, entre as críticas que as estatísticas criminais sofreram ao longo do tempo, uma das que mais chamou a atenção e mobilizou técnicas e recursos foi aquela que percebeu que a natureza da atividade criminosa e os mecanismos de sua medição e quantificação trazem dilemas à validade e à confiabilidade das informações como indicadores sociais. Entre tais dilemas, a disponibilidade de estatísticas varia conforme o grau de transparência social do fenômeno por elas descrito, ou seja, variáveis públicas e definidas por meio de normas

12 Documentos e procedimentos originalmente voltados à execução de ações e que, após tratamento, podem servir à produção de estatísticas (boletins de ocorrência policial ou autorizações de internação hospitalar, por exemplo, que têm a finalidade operativa, mas que também são utilizadas no monitoramento quantitativo de doenças).

legais claras são mais fáceis de serem medidas do que percepções ou, mesmo, atos ilegais (Fundação João Pinheiro, 1987: 40).

Ao contrário de revelarem os fatores criminógenos, de identificar situações sociais que favorecessem a ocorrência de crimes, as estatísticas produzidas a partir dos registros administrativos das instituições de justiça criminal (boletins de ocorrência, inquéritos, processos, entre outros) falavam mais de crime e o criminoso como construções sociais e, enquanto tal, exigem a compreensão dos processos sociais de identificação de uma ocorrência criminal (o que é crime?), identificação do autor da conduta desviante (quem é o criminoso?) e os processos formais de processamento dos conflitos criminais e da punição (tratamento legal) (Seade, 2000).

Cifras negras e definições do crime

Derivado dessas preocupações, um novo conceito é desenvolvido e vai colaborar no desenho institucional das agências produtoras de estatísticas. Trata-se do conceito de “cifras negras” que, em texto anterior, digo que “podem ser explicadas pelo fato de somente uma parcela das vítimas denunciar, aos distritos policiais¹³, as ofensas criminais sofridas, pela intervenção de critérios burocráticos de avaliação e desempenho administrativo, pelas “negociações” que ocorrem entre vítimas, agressores e autoridades, bem como pelo provável impacto da implementação de políticas determinadas de segurança pública. Assim sendo, mudanças no comportamento das pessoas em relação à postura diante desses fenômenos poderiam refletir no movimento dos dados oficiais¹⁴. Entretanto, a despeito de todos os problemas indicados, as séries estatísticas oficiais indicam a tendência da criminalidade, sobretudo quando cobrem um período relativamente longo e, mesmo não correspondendo ao total de crimes cometidos, conseguem detectar a evolução e os movimentos dos crimes durante determinado período” (Lima, 2002: 15-16).

Em suma, além da incidência de crimes nos registros, a expectativa é mensurar aquilo que chegava ao conhecimento oficial do Estado e, ainda, as percepções que os indivíduos tinham sobre crimes e criminosos. Isso acentuou a necessidade de consti-

13 É nos distritos policiais, unidade administrativa e operacional da Polícia Civil do Estado de São Paulo, que um crime é oficialmente relatado ao estado e transforma-se num procedimento administrativo legal (Boletim de Ocorrência). Somente após essa fase é que o estado toma conhecimento oficial da existência de um crime e, dependendo da avaliação da autoridade policial, pode iniciar uma investigação sobre suas causas e autores. Sabe-se que, muitas vezes, um crime chega ao conhecimento de autoridades policiais, mas não é oficialmente relatado, tendo sua mediação e resolução encaminhada por intermédio de outros mecanismos não sendo o sistema de justiça criminal.

14 Para solucionar esse problema adota-se, usualmente, pesquisas de opinião que investigam a incidência criminal junto à população. Trata-se de uma construção teórico-metodológica que desloca o foco para a “vítima” de “ofensas criminais”. A aplicação de instrumentos do tipo das “Pesquisas de Vitimização” pode, quando articulada com as estatísticas oficiais, permitir uma análise mais refinada da realidade, mas também é influenciada por uma série de limitações metodológicas dessas pesquisas. Entre elas, uma principal, mas não única limitação destaca que o questionamento de determinada amostra da população sobre crimes e violência parte do pressuposto que a pessoa perguntada saiba o que é o crime perguntado e que ela o reconheça como tal (Lima, 1997). A primeira pesquisa de vitimização foi realizada em 1966 nos estados Unidos pelo Centro Nacional de Pesquisas de Opinião – NORC, sob o patrocínio da “President’s Commission on Law Enforcement and Administration of Justice”. Ela era composta de uma amostra de 10 mil entrevistas domiciliares. A segunda pesquisa, muito mais ambiciosa e incorporando técnicas de painel (quando os mesmos indivíduos são entrevistados em diferentes períodos de tempo), foi construída com 60 mil domicílios e 15 mil empresas. (João Pinheiro, 1987: 42-47) De lá para cá, as técnicas para aplicação de tais pesquisas sofisticaram-se sobremaneira e passaram a compor as agendas dos órgãos nacionais de estatística.

tuição de “centros de cálculo”, na medida em que exigia a associação de sofisticadas técnicas de tratamento estatístico de registros administrativos em conjunto com a produção de dados primários por meio de “surveys”, questionários de pesquisa de opinião. Sem os especialistas, um volume considerável de dados não se transformava em informações e conhecimento úteis à ação do Estado na área de justiça e segurança. Essa “hiperespecialização” contribui, dessa forma, para deslocar o tema das estatísticas criminais do âmbito exclusivo dos operadores do sistema de justiça criminal – esse não foi o caso, totalmente, do Brasil.

A segunda questão final diz respeito, exatamente, à limitação do método de pesquisa de vitimização acima exposta e que fala sobre a definição para crimes e criminosos que, até, merecerá o “status” de ciência – a criminologia – ao, no espírito positivista, estudar “a etiologia do comportamento criminoso e prever a dinâmica do crime e dos indivíduos que os cometem em função de leis causais” (Vaz, 1998: 32). Os primeiros estudos sobre crime, entendido como um objeto específico, o focam como problema de legitimidade e justiça e serão produzidos pelos juristas, que avocarão o saber e a competência para lidar com suas causas e efeitos. É em torno do universo jurídico que o crime ganhará significado e passará a informar o conteúdo das estatísticas criminais. No entanto, o que é crime não é um consenso entre tais profissionais e o embate de várias visões de mundo influenciará a adoção de uma ou de outra corrente jurídica.

Nesse processo, a produção de estatísticas criminais tem de reconhecer que as categorias e classificações são socialmente construídas em cada localidade. Em outras palavras, a definição do que é crime e de quem seriam os criminosos é, usualmente, determinada pelas leis. Todavia, quem poderá considerar fatos e indivíduos enquanto tais é uma discussão à parte. Significa dizer, assim, que em alguns lugares e momentos históricos, como veremos mais adiante, crimes e criminosos são atribuições do Poder Judiciário e, em outros locais e momentos, da polícia¹⁵. Numa terceira via, ainda, é no âmbito prisional que elas serão pensadas. A história da produção de estatísticas criminais no mundo e no Brasil revela, por conseguinte, que muitos foram os que optaram por coletar dados no âmbito do Poder Judiciário, que seria o único órgão de Estado com legitimidade para considerar um fato como crime. Os defensores dessa proposta alegam que se coletassem os dados em outros órgãos, como as polícias, fatos e indivíduos que posteriormente seriam desconsiderados ou inocentados, estariam sendo contados e isso seria equivocado.

Ao contrário, um outro grupo via que dados criminais poderiam ser coletados também no âmbito policial, pois seriam de mais fácil acesso e temporalmente mais atuais. Entretanto, será a partir do universo prisional que tais estatísticas terão o seu impulso maior e começarão a ser vistas como elementos de governamentalidade. Em termos históricos, a ênfase ora na polícia ora no judiciário como fontes de estatísticas criminais tende a revelar maior ou menor capacidade de usos e de publicização das informações existentes. E é, exatamente, dessas brechas que práticas aparentemente isoladas podem ganhar relevância e nos ajudar a compreender o sentido do controle social contemporâneo.

15 Conforme Nelson Senra, em Foucault a idéia de “polícia” tem sua raiz na Alemanha e se associa à noção de “administração”. Seu objeto é a vida, seja na sua indispensabilidade, utilidade ou como supérflua, e seu objetivo é manter a ordem e a disciplina definida nas normas de uma razão de estado, que se caracteriza pelo incentivo ao desapego dos dirigentes políticos aos princípios gerais de paciência, sabedoria, prudência e diligência. Para tanto, o dirigente precisa de saberes específicos e as estatísticas configuram-se como um desses saberes (Senra, 1996: 91).

CAPÍTULO II

ESTATÍSTICAS DE CRIMES E CRIMINOSOS NO CONTEXTO INTERNACIONAL

Se, no capítulo anterior, foi possível contextualizar, mesmo que brevemente, a emergência e o avanço da estatística como ferramenta e/ou insumo na “arte de governar”, neste segundo capítulo a proposta é discutir como outros países, que não o Brasil, lidaram com a questão da produção de dados e em que medida ela está associada a processos de transparência e controles públicos do poder. É de se esperar, portanto, que a história das estatísticas criminais na Inglaterra, na França, em Portugal, nos EUA, na Alemanha e no Canadá ajude a pensar as similitudes e diferenças do modelo brasileiro e que um olhar comparado permita analisar os problemas encontrados na lógica mais ampla de produção social de informações¹, ainda mais se considerarmos que os casos selecionados, o Brasil incluído, dizem respeito a países com diferentes padrões de litigiosidade e de cultura jurídica, dos quais derivam duas questões-chave: a independência entre os poderes e o desempenho efetivo dos tribunais (Sousa Santos et. al, 1996: 38-45).

A primeira constatação possível, portanto, é que os modelos de estatísticas criminais existentes nos países da Europa, nos EUA e no Canadá foram inseridos na perspectiva que os associa à chave do desempenho dos tribunais e compreende os dados como parte de sistemas de informação mais complexos e que, por conseguinte, não podem ser tomados isoladamente. Por trás dos dados, há todo um esforço para organizar o seu fluxo de conhecimento advindo e é a partir daí que as categorias, os controles e o monitoramento foram se conformando politicamente. A discussão sobre legitimidade e utilidade das informações, por exemplo, é item permanente na pauta dos atores institucionais envolvidos, sejam eles internos ou externos às instituições de justiça criminal. Ou seja, a preocupação é, variando em maior ou menor grau conforme o modelo de funcionamento dos sistemas de justiça de cada país, com a utilidade do dado gerado e vai determinar os papéis políticos dos dados para além das diferenças de organização judiciária que porventura particularizem cada exemplo estudado.

Numa derivação da complexidade indicada, os sistemas de informação estruturados pela maioria dos países aqui analisados adotam uma arquitetura que articula estatísticas produzidas com base em “registros administrativos”, ou seja, ocorrências policiais, atividade judicial, estatísticas geradas mediante a aplicação de questionários e surveys diversos, fortalecendo a posição das agências de estatísticas nacionais ou locais encarregadas pela coleta dos dados. As áreas de informação consolidam-se tanto como

¹ Existem outras experiências dignas de serem destacadas como a Itália, onde teorias importantes da criminologia (Lombroso, entre outros) foram fundadas e utilizaram estatísticas criminais, e Argentina, cuja experiência com o Mercosul nos aproximou dos problemas do país vizinho; ou, ainda, a Rússia, onde o colapso da União Soviética impôs um quadro de violência urbana que trouxe o crime para o plano principal do cenário político daquele país. Todavia, a análise empreendida neste capítulo optou por circunscrever a discussão nos países descritos e identificar padrões e modelos de institucionalização da produção de dados. Para referências sobre estes e outros países, ver <http://www.seade.gov.br/produtos/siic/index.html>

usuárias quanto como produtoras de dados estatísticos e de técnicas de mensuração, mas, sobretudo, há o reconhecimento político da utilidade dos dados.

Em termos históricos, no caso específico da estatística criminal, a experiência internacional tem como matriz fundadora de suas ações as questões levantadas pelo astrônomo e matemático francês, Adolphe Quetelet, que foi o primeiro a medir a influência de fatores como idade, sexo, educação, clima e estações do ano sobre o crime e, desse trabalho, formulou a teoria do homem médio², ou seja, que todos os fenômenos sociais (e, mesmo, naturais) apresentam regularidades no tempo e no espaço (Deflem, 1997). Outra influência reconhecida é do advogado francês A. M. Guerry, que pensou as estatísticas de crime sobre “sólidos fundamentos de observação empírica” (Grunhut, 1951: 139) e os aplicou, como exemplo, na análise comparada de crimes cometidos na Inglaterra e na França – ele usou em seu estudo uma série histórica de dados de 16 anos para a Inglaterra e de 22 anos para a França. Dessa forma, nota-se que ambos escreveram na década de 1830 e, portanto, beneficiaram-se da existência de levantamentos iniciados pelas instituições de justiça e que focavam, quase sempre, aspectos de gestão e administração das prisões, mas também de crimes. Todavia, para compreender tais movimentos, uma breve história da incorporação das estatísticas em alguns países torna-se necessária.

Inglaterra

A prática de coletar dados regulares das cortes criminais teve início nas novas formas de administração pública que emergiram com a Revolução Francesa e tem seu ponto de partida na França, em 1803. A partir daí, tais práticas ganharam dinamismo: na Inglaterra, os monitoramentos sobre prisões começam em 1805, quando o Parlamento inglês passou a ser informado anualmente da situação carcerária. Em 1827, Peyronnet, chefe de Polícia de Paris, publica a primeira apresentação detalhada de estatísticas criminais francesas referentes ao ano de 1825. Em 1828, Sir Roberto Peel recomenda a utilização do “admirável” trabalho de produção de estatísticas criminais como insumo para a compreensão do aumento da criminalidade observado naquele período. Entre 1830 e 1840, os dados sobre crimes passam a ser classificados em seis grandes categorias, com ênfase nos crimes contra a propriedade. São elas: 1 – crimes contra as pessoas (homicídios, ameaças); 2 – crimes contra a propriedade envolvendo violência; 3 – crimes contra a propriedade que não envolvem violência; 4 – crimes contra a propriedade com a única finalidade de destruir (vandalismo e depredação, nos termos contemporâneos); 5 – crimes contra a moeda; 6 – crimes contra a segurança e tranquilidade públicas (Grünhut, 1951:139-140; Vaz, 1998: 119).

Em 1857, sob a direção de Earl Grey, foi publicada aquela que foi considerada a primeira publicação “compreensiva” das estatísticas criminais da Inglaterra, relativa ao ano de 1856. Dados policiais, judiciais e prisionais foram combinados e analisados como partes integrantes de “estatísticas judiciais”. Na última década do século XIX há uma revisão da “porção criminal” das estatísticas judiciais e o Relatório Interministerial produzido passa a associar registros administrativos com “comprehensive surveys” [questionários que podem ser vistos como embriões das pesquisas de vitimização

2 “l’homme moyen”, no original.

recentes] sobre a situação do crime na Inglaterra. Esse modelo foi publicado entre 1895 e 1899, e determinou a forma como as estatísticas criminais inglesas (incluindo o País de Gales) foram disseminadas até a década de 1950 (Grünhut, 1951:139-140).

Já em relação ao Reino Unido como um todo, num breve relato, tais estatísticas versavam sobre crimes e procedimentos criminais e foram produzidas separadamente para a Inglaterra e o País de Gales, de um lado, e para a Escócia, de outro. Para a Inglaterra e o País de Gales, as estatísticas do século XX tiveram o seu início no Ato para Polícias Municipais³, de 1856, e compilavam informações fornecidas pelo Ministério do Interior, pela Corte de Apelação Criminal, pelo Procurador Geral, pela polícia e outras fontes. Dados sobre criminosos também eram produzidos para o Relatório Anual dos Comissários das Prisões, que reunia estatísticas sobre pessoas presas nos estabelecimentos prisionais e reformatórios da Inglaterra. Eram vários os relatórios e as publicações editadas pelas agências locais e regionais de polícia e justiça criminal, com destaque para o Relatório Anual da Polícia Metropolitana que trazia grande quantidade de informações sobre crimes e sobre a estrutura da polícia. Existia uma preocupação com a definição e a classificação das ofensas e com a forma de contagem dos dados, bem como com o fato que posteriormente foi chamado de “cifras negras”, e que dizia respeito ao fato de que somente parte das ocorrências era registrada pela polícia (Lodge, 1953: 283-285).

Mais recentemente, desde 1980, regras mais detalhadas e “restritas” sobre como contar as ocorrências notificadas foram adotadas, na medida em que alterações legislativas forçaram discussões técnicas sobre como mensurar “violência doméstica”, “violência juvenil” e outras categorias. Seja como for, os relatórios anuais das polícias continuam sendo a principal fonte de estatísticas criminais na Inglaterra e, mesmo, no Reino Unido (Koffman, 1996:1-8). O modelo inglês, de preocupação com as técnicas de cálculo e mensuração, visto anteriormente, faz-se presente e determina a agenda do Poder Público ao definir o problema como uma questão de “cálculo”. A legitimidade das estatísticas estaria, portanto, condicionada à capacidade de desenvolvimentos de técnicas cada vez mais apuradas de mensuração da realidade. A essa busca de modos de sofisticar os cálculos e as estimativas estatísticas corresponde, em paralelo, a manutenção de um modelo padronizado de coleta que configure uma tradição no rol do que se deve ser contado em termos de informações criminais. As mudanças não foram tão intensas como nos demais países que analisaremos a seguir e, como frisado, cumpriram o papel de incluir novas demandas sociais e violências. No que diz respeito aos instrumentos utilizados, por exemplo, destaca-se a preocupação da polícia inglesa com a elaboração e o registro de protocolos de ação padronizados e que refletissem a posição do Estado, mas respeitasse direitos civis (como contar, como classificar um indivíduo, como agir em caso de necessidade do uso da força, entre outros).

França

Em relação às estatísticas criminais da França, existem dois pontos que provocam destaque. O primeiro, mais de caráter organizativo, diz respeito ao fato do CESDIP (Centro de Pesquisas Sociológicas sobre o Direito e as Instituições Penais)

3 “Borough Police Act”, no original.

ter empreendido esforços para sistematizar e publicar uma obra de referência sobre as estatísticas criminais francesas de 1831 a 1981, incluindo discussões metodológicas e descrições históricas sobre a consolidação das contagens de crimes e criminosos na França. Esta obra constitui a base "DAVIDO" e foi editada em novembro de 1989, numa tentativa de compilar material antes disperso em diversas fontes e instituições. Com base nela foram localizadas discussões e referências que nos levam ao segundo ponto de destaque, ou seja, o acompanhamento do processo de institucionalização da produção e do uso de estatísticas criminais naquele país revela uma similaridade acentuada com o modelo brasileiro e, por conseguinte, a influência francesa na produção brasileira de dados pode ser identificada como "estruturadora" da forma como crimes e criminosos foram inicialmente contados no Brasil durante o Império e na República, não obstante os modelos de organização da justiça sejam distintos. Uma explicação para isso poderá ser extraída da análise dos formulários de coleta de dados dos dois países, nos quais a preocupação eugênica com padrões morais da população e sua miscigenação⁴.

O modelo francês de produção de estatísticas, como veremos a seguir, foi inicialmente pensado como aderente ao trabalho cotidiano das instituições de justiça e, aos poucos, outros atores foram se envolvendo no processo. Todavia, duas concepções antagônicas sobre os sentidos das informações geradas conviveram nesse processo de produção de dados e provocaram tensões latentes que ora validavam a agregação estatística dos fatos, ora validavam a abordagem individualizante e cadastral das informações disponíveis. A associação com as agências de estatísticas oficiais foi bem-sucedida ao articular múltiplas instituições e discutir oferta e demanda das informações à luz dos requisitos políticos da sociedade francesa.

Em termos históricos, os quadros estatísticos do Ministério Público da França são os documentos-base para a coleta de estatísticas judiciais de 1825 até 1989, visto que a publicação do CESDIP afirma que eles têm a virtude da simplicidade e por coletarem um conjunto mínimo de informações (Cavarlay, 1993; Cavarlay et al., 1989: 14-21). Assim, a administração central orienta os procuradores gerais dos departamentos, por meio de circular, para informarem, para cada jurisdição, as tabelas estatísticas conforme um exemplar que lhes é enviado com algumas instruções sobre as definições empregadas. Para tanto, o procurador geral reúne e controla os quadros dos procuradores regionais e os envia para a administração central em Paris.

Já na Capital, a Chancelaria os utilizava para a confecção de tabelas e quadros estatísticos nacionais, incluindo uma desagregação por áreas geográficas. Após esse trabalho, os dados são publicados no "Balanço Geral"⁵. A série histórica existente, no caso, vai de 1825 a 1968 e é voltada ao monitoramento de atividades básicas das instituições de justiça. Em 1826, nas instruções para a prestação de contas à administração da justiça criminal fala-se da necessidade de atenção ao "estado da arte" da administração, objeto dos relatórios anuais. Nesse ano, as informações criminais são apresentadas como extensão de uma coletânea de informações já trabalhadas pelos órgãos de justiça e estavam organizadas em relatórios trimestrais. A coleta, no entanto, era feita com base nas informações mensais dos julgamentos dos tribunais

4 Ver campos dos formulários "ficha individual francesa" e "boletim individual". Neles há a preocupação com a raça, com a naturalidade, com a legitimidade dos filhos e da família.

5 "Compte general", no original.

criminais e permitia a produção de estatísticas, não somente de crimes, mas também de criminosos (Cavarlay, 1993; Cavarlay et al., 1989: 14-21).

Existia uma preocupação com o controle de métodos uniformes de cálculo e, após a circular de 1826, há uma série de circulares que cuidam de discutir regras e procedimentos de classificação e padronização das informações coletadas, mas que, paradoxalmente, não versavam sobre fontes primárias para contagem individual dos casos, deixando a cargo de cada responsável local a escolha da forma como os dados seriam enviados ao procurador geral. Há uma ênfase, nos textos das circulares, na valorização do acúmulo do saber prático, talvez influenciada pelo segredo embutido nos procedimentos burocráticos da justiça. Seja como for, no final do século XIX, esse sistema passa a ser fortemente questionado, exatamente por, segundo os especialistas, não ser confiável e ser extremamente descentralizado, não permitindo o controle sobre todas as fases de produção dos dados (Cavarlay et al., 1989: 14-21).

Nessa época, os congressos internacionais de estatística haviam chamado para si a discussão sobre estatísticas criminais e começavam a publicar recomendações e manuais de procedimentos para os países interessados em melhorar a utilização de estatísticas. Diante de tal clima, em 30 de dezembro de 1905, a Chancelaria edita circular com longa introdução, na qual são citados vários países que foram mudando o seu modo de produção de dados. Essa circular afirma que, comparado aos outros países europeus, o sistema francês podia ser visto como ultrapassado e, portanto, tornava-se necessária a adoção de modificações. Além disso, a circular afirma que a França produzia suas estatísticas criminais da mesma forma desde 1826 e que isso, se trazia os benefícios da tradição e da constituição de séries históricas, não incorporava os benefícios das novas técnicas de cálculo e contagem (Cavarlay et al., 1989: 14-21).

O objetivo da circular era o de estabelecer novos critérios de produção dos dados e instituir as “fichas individuais”⁶, documento que mantinha a figura do procurador geral como elemento chave no processo de obtenção de dados, mas que dava uma maior ênfase ao criminoso, em especial naquilo que tinha ligação com a dimensão prisional e com a identificação de variáveis socioeconômicas (a profissão dos criminosos era a principal questão nessa área). As mudanças, aparentemente, procuravam garantir mecanismos de vigilância e “accountability” sobre os funcionários encarregados pelos dados, uma vez que o procurador geral passou a ser obrigado a refazer o trabalho dos procuradores regionais, ou seja, ele recebia os relatórios de cada um dos procuradores, mas precisava coletar todos os dados novamente para redigir o seu relatório anual. Isso foi chamado de quadros “BIS”, até pelo caráter de repetição estabelecido (Cavarlay et al., 1989: 14-21).

Uma outra circular, agora de 1906, indica que a implementação das fichas individuais obteve sucesso em alterar a forma como os dados eram produzidos, mas era necessário aumentar os mecanismos de controle sobre a informação. Já questões sobre quais delitos a serem considerados (até então apenas os crimes eram contados e não as contravenções) foram objeto de uma nova circular em 1908, intitulada “Estatística:

6 Essas fichas, como veremos na história brasileira, são aquelas que serviram como referência à elaboração e proposição dos Boletins Individuais, previstos pelo Código de Processo Penal Brasileiro. Nota-se, logo de início, que os estatísticos brasileiros estavam atualizados com o debate internacional e, talvez diante do “sucesso” obtido com a adoção desse tipo documental na mudança das estatísticas criminais francesas, tenha sido uma das razões para ter se constituído em fonte de inspiração para os BIs.

generalização do sistema de fichas individuais”, quando foram recomendados procedimentos para sofisticar a coleta dos dados. A Chancelaria detinha o poder de requisitar, a qualquer tempo, os documentos-base utilizados pelos procuradores na produção dos dados (Cavarlay et al., 1989: 14-21; 1993).

Entretanto, é em 1949 que o sistema francês vai sofrer a sua maior modificação, com a adoção de novas tecnologias, entre elas a mecanografia⁷. Por intermédio desse novo tipo de produção, que procurava automatizar as etapas da produção e aumentar o rigor dos cálculos, um novo ator institucional foi se apoderando da responsabilidade de produção de estatísticas criminais. Tratava-se do Instituto Nacional de Estatísticas da França – INSE. Sob a justificativa que o modelo anterior, baseado nos relatórios dos procuradores demorava muito para disponibilizar os dados e as análises, o Instituto ofereceu “know-how” de tratamento de estatísticas e foi se legitimando como definidor da forma de trabalho. Para completar, o Instituto Nacional de Estatística ficou responsável pelo controle cadastral de antecedentes e de impedimentos eleitorais dos condenados pela justiça. Assim, percebe-se que a dimensão de controle de informações criminais de natureza cadastral, mesmo sob o enfoque estatístico, vai suplantando a agregação simples de dados (Cavarlay et al., 1989: 14-21; 1993).

Diante de tais fatos, o INSE substitui os procuradores na função de gerenciamento das estatísticas criminais disponíveis e, por meio do método mecanográfico, vai padronizar documentos, categorias e regras de classificação de fatos. Assim, em 16 de novembro de 1952, é iniciado o novo sistema de coleta de dados identificados e, três anos depois, extinto o sistema dos procuradores (Cavarlay et al., 1989: 14-21). Com o advento da informática, a mecanografia deixa de ser utilizada, mas seus pressupostos puderam ser incorporados ao processo de informatização do Estado, mundialmente mais forte nos anos 1960 e 70, e, a partir de então, consolidar uma nova forma de produzir estatísticas criminais. Em resumo, nos anos posteriores a 1955, a tecnologia passou a ocupar posição de destaque na produção de estatísticas criminais na França e reforçou o debate sobre a validade e a legitimidade de tais dados. Na linha de Bobbio (1995), os “elaboradores eletrônicos”, ou seja, a tecnologia da informação baseada em computadores, para utilizar um termo contemporâneo, colaborou para aumentar a transparência da atividade do sistema de justiça criminal. No entanto, esse processo parece ocorrer em razão da existência prévia da compreensão das estatísticas enquanto instrumentos do controle público do poder, requisito básico para a democracia.

Portugal

A importância da análise das estatísticas criminais portuguesas deriva, de um lado, do fato de o Brasil ter sido, em muito, influenciado não somente pelo universo jurídico português, mas, também, pelo modelo patrimonialista de organização do Estado herdado do Reino de Portugal. Por outro lado, ajuda-nos a refletir sobre as semelhanças com nações de diferentes portes e estágios de desenvolvimento social e econômico, bem como de diferentes formas de tratamento de crimes e criminosos. Assim sendo, a história da produção de estatísticas criminais em Portugal é vista como sinônimo das dificuldades

7 Utilização de máquinas mecânicas em operações lógicas (cálculos, análises, classificações) efetuadas em documentos administrativos, comerciais, contábeis, industriais e científicos (Houaiss, s/ano).

burocráticas para a sistematização de processos permanentes de monitoramento da criminalidade. Segundo Maria João Vaz (1998: 120-129), é uma história que revela a “incapacidade de concretização por parte do poder”, ou seja, revela que os dirigentes políticos enfrentam um cenário de adversidade e burocratização que inviabiliza que sistemas de informações estatísticas sejam plenamente operados.

Para a autora, o pensamento quantitativista, que deu força às estatísticas como ferramenta de governamentalidade, implanta-se em Portugal após a vitória do liberalismo, no final do século XVIII. Será em 1834 que os esforços de produção de estatísticas criminais, entendidas como subproduto da atividade judicial, se intensificam. Em 1835, o Regulamento do Ministério Público determina que seus funcionários recolham junto aos juízes de direito, magistrados de polícia correccional e juízes de paz, dados relativos a oito grandes categorias de crimes e, trimestralmente, enviá-los à Relação⁸ a qual estavam subordinados. Tais categorias eram compostas por: 1 – delitos públicos por abuso de liberdade de imprensa; 2 – delitos públicos de qualquer outra natureza; 3 – crimes particulares por abuso de liberdade de imprensa; 4 – crimes particulares de qualquer natureza; 5 – ações ativas e passivas do Ministério Público; 6 – execuções da Fazenda pública; 7 – causas ocorridas nos juízos de conciliação; 8 – cíveis. Fora de Lisboa e Porto, deviam ainda serem enviados dois mapas referentes às causas ocorridas no Juízo e Tribunal de Polícia Correccional (Vaz, 1998: 121). Todas essas informações deveriam ser, posteriormente, enviadas ao Ministério dos Negócios Eclesiásticos e de Justiça – MNEJ. Nota-se, aqui, uma ênfase acentuada na gestão do Estado e do controle social. Ao contrário da Inglaterra, que focava as questões patrimoniais, Portugal valorizava itens que subsidiassem a operação da “razão de Estado”, entendida como aquela que, na linguagem de Foucault, observa, esquadrinha e normaliza; ou, na linguagem de Adorno, razão que calcula, classifica e subjuga (Rouanet, 1992:15).

Em 27 de janeiro de 1845, uma portaria suspende esse procedimento, pois o julga muito complexo. Em paralelo, desde 1839, os escrivães das diferentes comarcas eram obrigados a produzirem “pequenos” mapas criminais e, em 1842, os juízes de primeira instância deveriam compilar mapas anuais com o número de causas cíveis e criminais, segundo o tipo de movimento judiciário realizado (julgamentos, despachos, pendências, razões das pendências, entre outros). Esses mapas deveriam ser apresentados até 31 de outubro do ano posterior ao de referência à Relação de Lisboa e após ao MNEJ. De acordo com a autora consultada, esses dados foram os que tiveram uma maior regularidade e, mesmo, chegaram a possuir certa publicidade, quando da sua divulgação no Diário do governo. A preocupação que guiava sua produção era, essencialmente, a obtenção de dados relativos ao funcionamento da máquina administrativa do Estado, em especial da Justiça (Vaz, 1998; 121-122).

Os governadores civis também informavam, até o dia 15 de cada mês, o MNEJ as características e o volume dos crimes ocorridos em seus territórios, incluindo determinação das causas. Não obstante a esses e vários outros esforços registrados entre 1830 e 1850, as deficiências no processo de coleta de dados eram vistas como

8 De acordo com José Reinaldo Lima Lopes, Relação era o nome atribuído aos tribunais de apelação ou recurso. Abaixo das relações havia os Ouvidores Gerais e abaixo destes os juízes ordinários (juízes das câmaras) ou juízes de fora. Esses últimos eram instrumentos diretos de intervenção régia nas autonomias locais e, por conseguinte, os tribunais de relação configuravam-se como locais de “controle” e “padronização” da atividade judiciária (Lima Lopes, 2002: 260).

impeditivas da existência de estatísticas criminais confiáveis, na medida em que eram tomadas para descrever toda a realidade e, uma vez que falhas eram constantes, não serviam aos seus propósitos. Além disso, as diferentes concepções sobre as estatísticas de crime eram, ainda, assumidas nos vários embates políticos do Reino, com alguns alegando crescimento dos crimes e, outros, refutando esse argumento (Vaz, 1998: 124).

Em 7 de janeiro de 1858, o MNEJ novamente recorre ao Ministério Público e solicita apoio para a produção de estatísticas de criminalidade. Contudo, na portaria que envia ao procurador-geral, o Ministério tenta deslocar o foco do problema para a máquina administrativa, ao descrevê-la como entrave, em razão de suas deficiências, à vontade política de resolver os problemas sociais da sociedade portuguesa. Numa tentativa de envolver os órgãos de justiça na produção de estatísticas, é solicitado que o procurador-geral da Coroa e os procuradores régios das Relações e de Lisboa e Porto façam sugestões de aperfeiçoamento dos mecanismos de coleta de dados. Para tanto, eles deveriam responder às questões sobre: 1 – como elaborar um sistema de medidas simples e metódicas; 2 – como reduzir ao menor número os funcionários que fornecem os esclarecimentos, de modo a tornar o serviço centralizado e expedito; 3 – como organizar modelos de mapas fáceis de compreender e que se limitem às informações indispensáveis e substanciais. Frise-se, contudo, que todos esses inquéritos diziam respeito apenas aos crimes e nada falavam sobre os indivíduos; sobre os criminosos (Vaz, 1998: 125).

Não obstante as discussões sobre a qualidade da informação produzida, até 1859 o debate sobre estatísticas criminais estava nas mãos das instituições da justiça criminal. Nesse ano, em 19 de agosto, foi determinada a reorganização das repartições do Estado e, entre elas, as da área de justiça. Cria-se, assim, uma repartição de estatística ligada ao MNEJ, devendo coligir dados sobre crimes, prisões e movimento forense. Nesse mesmo ano, é criada uma Repartição de Estatística, integrada na Direção Geral do Comércio e Indústria do Ministério das Obras Públicas, que veio a assumir as funções de agência nacional de estatísticas. Entretanto, as estatísticas judiciais previstas nos planos dessa repartição ficaram sob a responsabilidade do MNEJ, cuja repartição vinculada manteve a produção dos dados, mas com a orientação de melhorar substancialmente a qualidade das informações geradas, incluindo, agora, dados sobre criminosos reincidentes. No plano de estatísticas desse órgão estavam previstas estatísticas sobre movimento forense, crimes e criminosos, agregadas em seis grupos (crimes contra a religião e abuso de funções religiosas, crimes contra a segurança do Estado, crimes contra a ordem e a tranqüilidade públicas, crimes contra as pessoas, crimes contra a propriedade e provocação pública ao crime). No caso dos homicídios, há campos para as suas causas, quando conhecidas, e há a tentativa de classificação dos meios empregados e formas de execução dos delitos (Vaz, 1998: 126). Amplia-se o leque de fenômenos e interações monitoradas e a ênfase continua sobre a gestão do Estado.

Maria João Vaz afirma que a coleta de dados sobre crimes e criminosos antes respondia à lógica de investigar sobre como o Estado liberal cumpria as funções de administração e que, pouco a pouco, foi mudando para a inquisição sobre o “estado moral” do país e sobre quem comete crimes (Vaz, 1998: 126). A dimensão “criminoso” ganha centralidade, não obstante as dificuldades encontradas na recolha das informações necessárias. Todavia, Portugal não conseguirá manter a produção e a divulgação sistemáticas de estatísticas criminais. Na atualidade, porém, o Gabinete do

Ministério da Justiça disponibiliza dados sobre várias regiões de Portugal e indica que possui sistemas permanentes de monitoramento.

Um dos estudos mais aprofundados sobre os papéis administrativo e político das estatísticas portuguesas foi aquele feito por Boaventura de Sousa Santos e colaboradores (1996) com o objetivo de estudar os tribunais portugueses. Nele, os autores vão descrever pontos-chave na discussão sobre como as estatísticas são legitimadas na medida em que reforçam experiências pessoais dos operadores da justiça, num movimento de construção viesada de olhares pessoais e institucionais. Segundo esse trabalho, essa situação é derivada da falta de incentivo à produção sistemática de estatísticas e “é tanto mais grave quanto mais baixa é a cultura estatística geral do país, ou seja, quanto menor é a percepção social e mais baixa a avaliação do valor da estatística para o conhecimento e reconhecimento da sociedade” (Santos e outros, 1996: 93-95). Em termos sociológicos, podemos inferir que Portugal constituiu um acervo administrativo de dados, mas a transparência como requisito democrático ainda não é um ponto de configuração do modo de produção de dados criminais e judiciais naquele país. Para os autores, esse é um projeto ainda inconcluso e que faz parte da agenda política atual de Portugal.

Alemanha

Já Mathieu Deflem (1997: 3), ao descrever como as estatísticas criminais se desenvolveram na Alemanha, explora a evolução das estatísticas nesse país como uma manifestação da ênfase governamental sobre as estratégias de controle preventivo e preditivo do crime e do comportamento social da população, numa análise sobre a relação entre sujeito e poder. Segundo o autor, o caso das estatísticas criminais da Alemanha configura-se como um interessante campo de investigação, na medida em que, juntamente com França e Inglaterra, foi o palco das mais influentes teorias estatísticas e da ciência criminal. No entanto, a chave não era o “cálculo” mas o “Estado”. Desde o século XVIII, estatística, enquanto ciência, foi ensinada nas universidades alemãs mediante de abundantes pesquisas e inquéritos sobre características do território alemão. As investigações estatísticas foram originalmente frutos de pesquisas acadêmicas individuais em busca de leis gerais para os eventos sociais, mas adquiriram uma orientação mais voltada à proposição de políticas públicas, com o objetivo de solucionar problemas de política e controle do crime. Um exemplo é o de Ferdinand Tönnies que, em 1878, se associa ao Bureau Prussiano de Estatísticas e passa a trabalhar com estatísticas criminais na perspectiva delas constituírem “estatísticas morais”⁹ – é nesse período que Tönnies elabora, para a sociedade de Cultura Ética, planos para reconstituir famílias e pequenas coletividades para a sustentação/reelaboração dos valores comunitários (Deflem, 1997: 5; Miranda, 1995:19).

9 De acordo com Deflem, Tönnies assume a perspectiva de Georg von Mayr, em *Statistik und Gesellschaftslehre* (1895), no qual ele define que estatísticas morais incluem o estudo de suicídios, divórcios, crimes e aspectos éticos de outros fenômenos da vida social, como a legalidade ou ilegalidade do nascimento, a obediências às regras eleitorais, as qualidades morais de pessoas alcoólatras. Os pressupostos quantitativos da “ciência-estado”, tal como a estatística era vista, eram assumidos como relevantes instrumentos de gerenciamento de circunstâncias éticas e administração da sociedade (Deflem, 1997: 05). Destaca-se, ainda, que a configuração de “estatísticas morais” também existia na França.

Ainda segundo Deflem (1997), a produção de estatísticas na Alemanha foi beneficiada, como já foi dito, por um ambicioso projeto de investigação de características territoriais/geográficas e, para tanto, foram desenvolvidas técnicas, métodos e tecnologia. Os inquéritos da área de geografia, portanto, foram os primeiros a abordar a produção sistemática de dados e ocorreram a partir de 1800 (na Prússia em 1805, na Bavária em 1808 e em Württemberg em 1820). A unificação desses levantamentos se deu com a união tarifária de 1834 e se expandiu após a criação do Império Alemão. Em 1871, um plano imperial foi elaborado para organizar coleções estatísticas para a Alemanha unificada, incluindo estatísticas das esferas central, federal, especial e comunitária. Nas estatísticas centrais estavam contemplados os dados sobre o Império inteiro; nas federais, os dados sobre os estados-membros; nas especiais, sobre diferentes estados ou “colônias”; e, por fim, nas comunitárias, dados municipais das cidades do Império.

As estatísticas centrais e federais foram coletadas diretamente pelo Escritório Imperial de Estatísticas, criado em 21 de julho de 1872, com o apoio de um contingente de funcionários que variava entre 1500 e 1900 pessoas. As estatísticas especiais eram enviadas pelos escritórios estatísticos das diferentes “terras alemãs” e os comunitários pelos escritórios municipais. Mathieu Deflem lembra que, em 1914, havia 17 escritórios de estatística estaduais e 45 municipais, e que eles não eram regulamentados por lei e possuíam autonomia sobre a produção de dados. Isso foi visto como positivo, na medida em que eram estatísticos profissionais que determinavam o conteúdo dos levantamentos, esvaziando a pressão dos usuários políticos, ou seja, os tópicos de análise eram discutidos após avaliação de aspectos técnicos, sem definições de antemão sobre o resultado do que se monitorar. O pressuposto era o de que estatísticas deveriam servir ao governo do Estado e havia, assim, a crença na ciência como algo isento e objetivo capaz de mostrar quais os melhores ou mais eficientes caminhos. Com isso, inúmeros aspectos da realidade alemã daquele período foram esquadrihados pelos inquéritos estatísticos, entre eles os crimes.

A coleção de estatísticas criminais foi a primeira a ser organizada em cada colônia ou território, após 1882, respeitando parâmetros de uniformização e classificação definidos pelo Império. Na discussão sobre o escopo das estatísticas criminais, a Alemanha considera as estatísticas prisionais e as judiciais como constituintes dessa categoria. A coleta de dados sobre presos e prisões dizia respeito apenas aos condenados, enquanto as judiciais retratavam as atividades das cortes. Essas últimas, por sua vez, ficaram, a partir de 1881, sob a supervisão do Departamento de Justiça do Império. As Cortes foram orientadas a preencher fichas com o veredicto dado e com características como sexo, idade, naturalidade, religião, situação familiar, ocupação, categoria de crime cometido, lugar e hora do crime, e tipo de sentença proferida. Essas fichas foram tabuladas pelo Escritório Imperial de Estatísticas e foram publicadas até 1900 em conjunto com todas as estatísticas oficiais da Alemanha e, posteriormente, como publicação específica (Deflem, 1997: 5-6).

Em termos operacionais, as estatísticas criminais existentes na Alemanha eram consideradas como de “importância central” para o aparato policial e de vigilância da população. Existia uma percepção que era indispensável dispor de estoques crescentes de informações e que elas fossem cada vez mais acuradas no controle das várias modalidades de crimes. Deflem chega a considerar essa percepção como uma “obsessão impressionante” para contar crimes e criminosos. Como exemplo, ele cita

um trabalho do criminólogo Aschaffenburg que, entre outras coisas, investiga a taxa por 100 mil habitantes de condenados na Alemanha em 1882, desagregado por sexo, crime cometido e características de tempo e lugar do fato.

As estatísticas criminais da Alemanha serviram, ainda, para a discussão metodológica e teórica de vários problemas de mensuração de fatos sociais, entre eles a definição do que se entende como crime – categoria penal ou social – ou parâmetros de comparação inter e intra-império. No caso, as estatísticas alemãs estavam, como na maioria dos países, incluído o Brasil, fortemente influenciadas pelas categorias penais e, na opinião de alguns cientistas sociais como Tönnies, esse fato poderia dificultar a compreensão dos problemas de natureza social. Mesmo assim, a contribuição e a influência das estatísticas criminais parecem ser um ponto de debate entre os estudiosos daquele país, pois o valor das estatísticas para a administração interna das polícias foi reconhecido, mas mais como elemento de gestão do que como desdobramentos da influência das ciências criminais que as motivavam. Não obstante a esse fato, o conhecimento advindo com a produção de estatísticas criminais foi efetivamente usado pelo sistema de justiça da Alemanha que, após, 1871, viu aumentar em muito as atribuições do aparato policial (de controle da qualidade dos alimentos a supervisão de farmácias e controle de crimes, passando por inúmeras atividades de controle administrativo da população) (Deflem, 1997).

A instituição policial tinha todos os poderes de “polícia”, no sentido de que detinha legitimidade para atuar como executora da vontade das leis em quaisquer áreas. Como contraponto, atualmente no Brasil o poder de polícia, em especial no que diz respeito aos códigos de postura dos municípios, não está nas mãos da instituição “polícia” mas nas prefeituras municipais, lhes cabendo a atribuição de fiscalização. Essa centralização de funções exigiu, assim, que a polícia constituísse sistemas de informação e controles rígidos sobre várias esferas da vida pública e, portanto, as estatísticas ocupavam posição de destaque nas relações de força. Por lei, Deflem indica que, no século XIX, todos os residentes, sejam naturais ou estrangeiros, deviam registrar suas entradas e saídas de uma cidade, obrigando, por exemplo, a Polícia de Berlin a manter cerca de 200 funcionários para dar conta desse controle – numa população de 12 milhões de residentes. O sistema ‘Meldewesen’ tinha o propósito de esquadrihar cada dimensão da vida cotidiana e a polícia era a responsável pelo seu gerenciamento (Deflem, 1997).

Em outras palavras, a Alemanha tinha nas estatísticas criminais um efetivo instrumento de gestão das instituições e de controle da população. Aparentemente, instituições externas e internas do sistema de justiça participavam do processo de produção de dados e o contar crimes e criminosos encontrava ressonância numa ideologia de centralização, planificação da sociedade e rígidos mecanismos de controle social. Atualmente, a Alemanha dispõe de sistemas de informação que articulam vários atores institucionais e, se não há concentração total nas mãos de uma agência, há a idéia do planejamento e da integração de ações, nos quais as estatísticas são vistas como insumos de gestão. Há todo um esforço de articulação interinstitucional e de estabelecimento de redes, na perspectiva da “gestão do conhecimento”, na qual as estatísticas são apenas um dos pilares que balizam a atividade de polícia. O outro pilar seria, no caso, a desobstrução dos fluxos e canais de informação e o investimento em inteligência policial.

Estados Unidos

Em sentido contrário ao da Alemanha, as estatísticas criminais nos Estados Unidos ganharam impulso após 1800 e se destacam pelo pragmatismo dos dirigentes políticos em considerar os dados como insumos ao planejamento e, ao mesmo tempo, articular uma rede de coleta de dados desvinculada diretamente da missão de controle social. A questão da Federação era o ponto principal nos EUA, ou seja, as estatísticas estavam intimamente ligadas à estrutura de administração, já que o principal problema estava no relacionamento entre as esferas estadual e federal. A forma como os dados foram sendo padronizados nacionalmente serve como exemplo para as questões de pacto federativo envolvidas na produção de informações em países com esse modelo de organização política, como é o caso do Canadá e do Brasil, na medida em que os dados locais já eram produzidos antes do governo federal entender necessário compilar estatísticas dessa natureza (Deflem, 1997; Robinson, 1969).

Louis Newton Robinson, escrevendo no início do século XX, afirma que o século XIX, tal como Adolphe Quetelet pensou, é o século das estatísticas e da quantificação da realidade. Em seu livro sobre a história das estatísticas criminais norte americanas, ele destaca a diferenciação nelas contida e afirma que, como estamos vendo nesse trabalho, os significados de crime e criminosos variam regionalmente e que, também, a circunscrição exata dos sentidos contidos nas estatísticas é fundamental para que elas possam ter alguma contribuição na discussão sobre o impacto de ofensas à lei e às pessoas têm na vida de uma sociedade. Assim, estatísticas criminais englobam dados sobre crime e dados a respeito da forma como o Estado processa esses casos. Em outras palavras, estatísticas criminais contemplam dados sobre crime, justiça e prisão e são, portanto, estatísticas que empregam dois conceitos, ou melhor, duas unidades: crimes e criminosos. Trabalhar apenas com uma dessas unidades implica, por conseguinte, em assumir riscos de natureza conceitual e metodológica que podem comprometer a capacidade dos dados em descrever situações sociais. Nas palavras do autor, para o exemplo dos crimes, estatísticas de crimes possuem um “defeito realçado”¹⁰, ou seja, elas falham em indicar a motivação/propensão para o cometimento do crime¹¹ (Robinson, 1969: 3-5).

Feita essa ressalva, Robinson (p. 8) destaca que, portanto, é necessário somar estatísticas de crime, criminosos, judiciais e prisionais para que se possa entender as estatísticas criminais nos Estados Unidos e, com isso, a compilação dos dados torna-se mais difícil do que em países como Alemanha, França ou Inglaterra. O autor destaca que nesses países as leis penais eram de alçada federal e as estatísticas tinham um parâmetro único para a sua produção, enquanto que nos EUA cada estado possui um código penal próprio, exigindo acordos e pactos sobre a possibilidade de um entendimento comum sobre o que se considera crime e criminoso – o caso recente das estatísticas policiais do Brasil demonstra um cenário parecido, no qual o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública, precisou, em 2003, organizar um quadro de relacionamento que permitisse que categorias de crimes fossem compatibilizadas numa mesma linguagem, ou seja, que tratamentos

10 “Marked Defect”, no original.

11 “Pendant au crime”, no original.

diferenciados para situações idênticas tivessem suas formas de classificação local/regional identificadas e traduzidas para uma linguagem nacional de compilação de estatísticas (Brasil, 2003).

Nessa perspectiva, constata-se que, nos EUA, as estatísticas criminais estaduais contemplavam dados sobre polícia, justiça e prisões. As estatísticas federais iniciam-se com o Censo de 1880, não obstante já existirem dados sobre uma das dimensões nelas contidas nos Censos de 1850, 1860 e 1870. Nesse ano, foi proposta ao Bureau do Censo uma pesquisa especial sobre “pauperismo e crime”, com ênfase nos dados prisionais e em sintonia com as teses européias sobre condicionantes socioeconômicos do crime e da violência (Lodge, 1952). Em 1850, o Censo dispunha de dados sobre crimes e, em 1870, publicava informações somente dos criminosos. Em 1880, essas duas dimensões foram agrupadas e trabalhadas em conjunto (Robinson, 1969: 12). Há o destaque para o fato de que, com exceção das estatísticas prisionais, as demais foram produzidas pelo Bureau do Censo, que tinha a missão de estabelecer os parâmetros metodológicos e conceituais envolvidos nesse processo. Um exemplo da importância dada ao processo de padronização e discussão conceitual é o que descreve, nos termos desse texto, os jogos de poder e segredo embutidos na produção de estatísticas prisionais. Ainda sobre o século XIX, Robinson irá apresentar o caso no qual os US Marshals, espécie de polícia judiciária federal, produziam estatísticas prisionais apenas quando lidavam com pessoas condenadas – presos em flagrante e por outras modalidades não eram contados – e demonstra que, ao restringir essa informação a um procedimento jurídico-legal, o que estava em jogo era a necessidade de um conhecimento prévio sobre os procedimentos e, portanto, que a estatística era uma atribuição de um grupo de operadores da lei iniciados nessa linguagem e, o mais importante, conhecedor dos meandros do funcionamento do sistema de justiça criminal dos EUA (1969: 14-15). Significa dizer que, mesmo com alguns cuidados com a transparência dos conceitos usados, o acompanhamento estatístico do movimento prisional estava condicionado à estrutura dos Marshals, num quadro de fortalecimento da burocracia.

Outro exemplo que merece menção é a importância da questão racial no Plano de Estatísticas Sociais dos EUA, no qual crimes e criminosos tinham destaque. Segundo o autor, o Censo de 1850 traz quatro principais perguntas, sendo uma primeira sobre o número de condenados por crime e ano; a segunda sobre o número de prisioneiros em 1º de junho de 1850; a terceira sobre nascimentos; e, por fim, a quarta sobre a cor dos norte-americanos nascidos naquele ano. Essas questões aplicavam-se, em tese, a todos os habitantes livres e não aos escravos. Esses, nas instituições prisionais ou correccionais, eram enumerados enquanto tal. Como discutido na parte sobre a história das estatísticas criminais da época do Império brasileiro, a ideologia racial mostra-se suficientemente forte para, além de classificar a população segundo a categoria “cor”, impor tratamento classificatório diferente segundo a condição de livre ou escravo (Robinson, 1969: 14-15).

No que diz respeito às estatísticas estaduais, Nova Iorque foi o primeiro estado a possuir monitoramentos sistemáticos na área, seguido de Massachusetts e do Maine. Em geral, os dados eram enviados aos procuradores dos estados ou as escritôres das cortes criminais e, em alguns casos, ao procurador geral, aos governadores e aos secretários de Estado. Segundo o texto analisado, a origem das estatísticas de Massachusetts se deu em 1832. Nesse ano, foi definido que o Procurador Geral do

Estado deveria apresentar um relatório sobre os fatos e processos atendidos no ano, incluindo resumos dos casos registrados pelos procuradores distritais. Esse relatório foi então produzido para cada ano legislativo até 1843, quando a Procuradoria Geral foi extinta. Os procuradores distritais continuaram enviando os relatórios diretamente para a assembléia legislativa até 1849. Nesse ano, a Procuradoria é recriada e novamente fica encarregada dos relatórios de fatos e processos.

Não obstante esse movimento, os dados do século XIX eram publicados nos relatórios oficiais, mas poucos eram aqueles que possuíam dados para o conjunto completo de cidades do estado. Em termos de “utilidade” serviam apenas para demonstrar a natureza do trabalho das cortes, mas não para serem usados no estudo das evidências de crimes (Robinson, 1969: 43-46). Nos termos da discussão aqui empreendida, a transparência era um pressuposto político e a regra não parecia ser a do segredo burocrático, mesmo que, como vimos, alguns atores institucionais procurassem se apoderar das estatísticas em seus “jogos de poder”.

Nova Iorque teve a produção de estatísticas iniciada um pouco antes, em 1829, e também focava dados judiciais, mas com grande influência do ideário de Quetelet, ao ponto de Robinson afirmar que o autor francês foi “o responsável pelo início das estatísticas judiciais na área criminal em Nova Iorque” (p. 47). Entre 1829 e 1861, as estatísticas foram ganhando legitimidade e a questão central era ampliar a cobertura para todas as cidades do estado. Sua institucionalização ocorreu em 1861, quando uma lei foi aprovada com o objetivo de consolidar todos os atos referentes às estatísticas sem, no entanto, alterar em demasia os critérios existentes até então. Mudanças mais profundas foram conduzidas somente em 1866 e, a partir daí, uma série de outros atos normativos foram sendo publicados e a versão final das regras e critérios de produção acabou sendo compilada no Código Criminal do estado que, inclusive, estabelece penalidades e multas para aqueles que não seguirem as normas fixadas (Robinson, 1969: 47-49). Nesse caso, nota-se que a influência das teses quantificadoras da realidade se faziam presentes com força e a ideologia positivista ganhava terreno.

Percebe-se, assim, que as diferenças estaduais sempre foram acentuadas e, em 1933, apenas 22 estados produziam estatísticas criminais. No entanto, elas eram consideradas de baixa qualidade técnica e sofreram resistências dos especialistas ao seu uso isolado. Elas trouxeram à tona uma nova questão: a da articulação entre os vários produtores e que, pelo modelo de organização política norte-americano, poderia ser feito pelo governo federal, mas desde que pactuado e discutido entre todos os atores institucionais envolvidos – não havia pressupostos legais que exigissem a vinculação de um estado ao sistema nacional de estatísticas, a não ser quando os crimes são de jurisdição federal, quando há um tratamento diferenciado (nesse caso, existem dados considerados de maior qualidade). Além do Bureau do Censo e as agências estaduais e, após 1926, juntam-se a elas o Bureau da Infância, ao iniciar a produção de estatísticas sobre casos envolvendo jovens no âmbito judicial, e o Bureau Federal de Prisões, que publica desde 1929 estatísticas de prisioneiros federais. Eram muitos os atores e instituições envolvidas e não havia articulação entre os produtores nem entre eles e os usuários de informações (Deflem, 1997: 7).

Considerando tal multiplicidade de instituições envolvidas na coleta e produção de estatísticas de crime, a situação foi, como conta Deflem, reconhecida como “intolerável”. Uma iniciativa da Associação Internacional de chefes de polícia, em

1920, foi o início de uma grande transformação nesse cenário e que é vista como o ponto de partida para a solução do “lack of uniformity”, ou seja, para a desarticulação e a inexistência de padrões. A associação formou um comitê para desenhar registros uniformes de crimes, ou, como é mais conhecido pela própria sigla em inglês, UCR (Uniform Crime Reports). O Congresso dos EUA autorizou, assim, a Divisão Nacional de Identificação e Informação do Departamento de Justiça a coletar e organizar estatísticas policiais de acordo com as sugestões da Associação Internacional de chefes de polícia – AICP. Em paralelo, em 1933, três divisões do governo Federal atuavam na área: o Bureau do Censo, para as estatísticas de prisões; o Bureau de Investigação do Departamento de Justiça (FBI), para as estatísticas policiais; e, por fim, o Bureau de Infância do Departamento do Trabalho, para os dados sobre crimes juvenis (Deflem, 1997: 7-8).

A história do UCR e de sua institucionalização será mais detalhada em seguida. Entretanto, o desenvolvimento das estatísticas criminais norte-americanas foi, conforme pudemos constatar, inspirado na idéia de que era necessário “conhecer” o crime e somente com o acúmulo contínuo de dados é que as estatísticas podiam ser úteis à administração eficiente do sistema de justiça criminal. A proposta era “obter o maior número de resultados possíveis”, ou seja, há uma aposta numa racionalidade governamental, na qual os dados ajudariam na gestão do sistema e que eles podiam transformar o modelo de organização da justiça (Deflem, 1997: 7-9). O que estava em jogo é o estatuto ontológico das estatísticas e sua capacidade em traduzir, de forma confiável e utilizável na gestão de políticas públicas, crimes e criminosos como produtos de fatos sociais e modelos de atuação das instituições do Estado responsáveis por processá-los e oferecer respostas à demanda por lei e ordem. Há a preocupação com o conteúdo e com as categorias empregadas e com a forma como elas são compreendidas tanto pelo Estado quanto pela sociedade. Se as estatísticas nos EUA são diretamente tributárias do debate europeu sobre governamentalidade, elas possuem uma particularidade marcante. Elas revelam uma obsessão diferente pela obtenção de dados de crimes, como relata Deflem, e traz à tona os significados e usos desse termo (1997: 10-12).

Percebe-se, assim, que, de um lado, produtores e usuários foram minimamente contemplados em suas demandas e, por outro, que a transparência, enquanto pressuposto político e ideológico, parece ter mais força e legitimidade do que os casos da Alemanha e do Brasil, onde os “segredos de Estado” ajudam a conformar o lugar das estatísticas criminais na operação do sistema de justiça. Entretanto, mesmo com a transparência sendo um pressuposto político e ideológico, as questões metodológicas implicadas na produção de dados nacionais levantam uma outra questão-chave: de que forma a produção de estatísticas pode ser apropriada pelo Estado, em suas múltiplas esferas e poderes, e contribuir no desenho e na efetividade de políticas públicas? O relato da história pós-UCR nos ajuda a pensar respostas parciais a essa pergunta.

Sobre essa história, o “Relatório Final do Grupo Gestão da Informação”, produzido sob a coordenação do sociólogo Cláudio Beato, da Universidade Federal de Minas Gerais, com a finalidade de subsidiar a implementação do “Sistema Único de Segurança Pública”, concebido pelo Governo Federal do Brasil, em 2003, como resposta às demandas por maior envolvimento federal na questão da segurança pública, faz uma síntese que, a meu ver, vale ser reproduzida. Antes, destaca-se que o relatório foi pensado na perspectiva de propor políticas de integração de informações e

constituição de sistemas de informação e, portanto, entende que a visão sistêmica é a mais adequada para organizar a produção de estatísticas no âmbito da justiça criminal brasileira, incluída a segurança pública. Assim, segundo o relatório, “os Estados Unidos não contavam com um sistema adequado de estatísticas descrevendo a criminalidade e a resposta da justiça criminal até a década de 1970 e, mesmo então, grande parte da informação acerca do processamento dos casos no sistema de justiça criminal não se encontrava disponível em um banco de dados nacional. Os sistemas de dados atualmente existentes são substancialmente melhores que os disponíveis na década de 1970. Não obstante, ainda há lacunas importantes” (Beato et al., 2003).

Entre os “sistemas de informação” usados atualmente, o relatório aqui trabalhado cita que “há duas séries estatísticas principais que visam medir o nível e as mudanças no nível da criminalidade nos Estados Unidos – o Survey Nacional de Vitimização pela Criminalidade (NCVS) e os Registros Unificados da Criminalidade (UCR). O primeiro é um survey de vitimização autodeclarado administrado a uma amostra da população não-institucionalizada dos Estados Unidos com 12 anos de idade ou mais. Os Registros Unificados da Criminalidade é uma série de dados administrativos, na qual os crimes conhecidos pela polícia são registrados pelas agências policiais locais e encaminhadas ao Bureau Federal de Investigação (FBI) para serem agregados aos totais nacionais. Atualmente, os UCR incluem o Sistema Sumário, que opera desde 1930, e o Sistema Nacional de Registro Baseado em Incidentes (NIBRS), que ainda se encontra em fase de implementação” (Beato et al., 2003: 6-13).

Em termos metodológicos, o NCVS é diferente dos surveys de vitimização típicos mais familiares, tais como o Survey Internacional de Vitimização pela Criminalidade (ICVS) ou o Survey Britânico da Criminalidade (BCS). O NCVS oferece estimativas sobre o nível e a mudança no nível da vitimização para os seguintes crimes: estupro, agressão sexual, roubo, agressão agravada, agressão simples, arrombamento, furto, roubo de veículo automotor e vandalismo” (Beato et al., 2003, 2003: 6-13). Já os UCR (sistema sumário), segundo o relatório, representaram “um grande avanço na estatística criminal, uma vez que ofereciam uma classificação uniforme das ofensas que permitia a produção de um indicador nacional das mudanças no nível da criminalidade nos Estados Unidos. Em um país com 50 estados e 50 códigos legais diferentes, esta uniformidade foi essencial para a produção de estimativas nacionais” (Beato et al., 2003: 6-13). Seu desenho metodológico propõe agregar os dados das várias agências policiais – em 2002 elas totalizavam cerca de 18 mil – e constituem-se em uma série administrativa na qual as agências locais fornecem as contagens dos crimes e prisões ocorridos em sua jurisdição para o programa estadual dos UCR ou diretamente para a Unidade de Registros Criminais Uniformes do FBI, que agrega essas contagens em uma estimativa nacional dos crimes conhecidos pela polícia e das prisões por ela efetivadas (Beato et al., 2003: 6-13).

O relatório indica também que os dados dos UCRs (sistema sumário) estão disponíveis, para vários anos, para qualquer interessado e podem, mesmo, serem obtidos por meio da Internet e dos Arquivos Nacionais de Dados sobre Justiça Criminal contidos no Consórcio Inter-universitário para Pesquisa Social e Política, na Universidade de Michigan. Significa dizer, portanto, que os dados dos UCRs têm sua divulgação e disseminação incentivadas, e que a dimensão dos usuários preocupados com os fenômenos crime e controle da criminalidade não é exclusividade apenas das instituições integrantes do sistema de justiça. Em outras palavras, outros atores usam os dados e têm neles uma

possibilidade de discussão pública sobre como lidar com crimes e criminosos. Aqui, a transparência da informação não somente é um pressuposto como é um dos eixos estruturadores da ação de produção de estatísticas.

Os aspectos metodológicos e a preocupação de torná-los transparentes, bem como de aumentar a capacidade de utilização dos dados gerados no planejamento de políticas públicas e no estudo do crime, permitiram o desenvolvimento de uma segunda geração dos UCRs, o NIBRS, ou Sistema Nacional de Registro Baseado nos Incidentes. Desenvolvido em 1985, o NIBRS pretende eventualmente substituir o sistema sumário do UCR e foi projetado para estimar níveis e mudanças da criminalidade e do perfil dos indivíduos presos. Contudo, ele se baseia nos incidentes, nos crimes registrados em cada agência local, e não em dados agregados. Conseqüentemente, ele inclui muito mais informação sobre os crimes, vítimas e criminosos do que os dados do sistema sumário (Beato et al., 2003: 6-13).

Em resumo, os sistemas de informação existentes nos EUA, sejam tratando registros administrativos ou dados coletados por intermédio de pesquisas de opinião (surveys), foram e são o principal instrumento para a transformação das estatísticas em insumos ao conhecimento sobre crimes, criminosos, vítimas e modelos de atuação do Estado na área da segurança e da justiça. O desenvolvimento de técnicas cada vez mais apuradas e de mecanismos de controle da qualidade dos dados coletados realça a força da perspectiva quantificadora e a aderência do positivismo como ideologia hegemônica¹².

Registros administrativos e gestão institucional da segurança e da justiça

No entanto, os Estados Unidos também se destacam por adotarem sistemas que visam, especificamente, incorporar as estatísticas na dimensão de gestão e administração da segurança e da justiça. Em 1984, o Bureau de Estatística da Justiça – BJS iniciou uma nova coleta de dados: a Gestão Policial e Estatística Administrativa (LEMAS), projetada para descrever a estrutura e as políticas das organizações policiais em nível nacional. Através de questionários bi-anuais enviados a uma amostra nacionalmente representativa de organizações policiais, cada agência é solicitada a declarar as funções executadas pela organização, o número e o tipo de pessoal, os diversos tipos de políticas seguidas e os programas da agência, bem como as várias tecnologias disponíveis aos oficiais da organização, entre elas computadores e armas. Além disso, o BJS produz publicações de rotina que descrevem diferentes segmentos da atividade policial, tais como grandes departamentos de polícia, departamentos de xerifes, polícias menores e polícia especial (Beato et al., 2003: 6-13).

Fora do âmbito policial, há sistemas sobre o Ministério Público, Justiça e Prisões. No primeiro caso, há duas séries de dados que descrevem as decisões tomadas e as políticas seguidas nos processos. Segundo o Relatório Final, “o primeiro é a Estatística Estadual do Processo na Justiça (SCPS) (anteriormente, até 1994, Programa Nacional de Registro Pré-Julgamento (NPRP)), que oferece dados sobre os processos na justiça

12 A. D. BIDERMAN e James P. LYNCH (1989: 6-9) indicam a quantidade de mecanismos de controle de qualidade e correção de ações adotados na produção dos UCRs (sistema sumário e NIBRS) e, com isso, revelam a obsessão pela objetividade e descrição da “realidade”, num exemplo de aderência ao pensamento positivista.

criminal de pessoas acusadas por crimes graves¹³. O segundo é o Survey Nacional dos Promotores (NPS), que coleta dados sobre recursos, políticas e práticas dos promotores locais”.

Como exemplo, a SCPS inclui “as pessoas acusadas por crimes graves em 40 jurisdições representativas dos 75 maiores condados. São obtidos dados dos arquivos da justiça sobre características demográficas, ofensas com prisão, situação na justiça criminal no momento da prisão, prisões e condenações anteriores, liberação por fiança ou pré-julgamento, registro do comparecimento ao tribunal, novas prisões durante a liberação de pré-julgamento, tipo e consequência da adjudicação e tipo e duração da sentença. Estes dados são coletados aproximadamente a cada dois anos, começando por 1988” (Beato et al., 2003: 6-13).

Já as decisões sobre condenação e sentenciamento feitas nos tribunais criminais em todo o país são descritas na SCPS e no Programa Nacional de Registro Judicial (NJRP), que se baseia em uma amostra nacional dos julgamentos por crimes graves nos condados e constitui um quadro mais representativo nacionalmente das condenações e sentenciamentos. Ele não oferece, segundo o relatório usado como fonte de referência, dados sobre o histórico criminal dos réus. Na lógica norte-americana de incorporar surveys como instrumentos de gestão, há ainda o Survey da Organização dos Tribunais Estaduais – SCCO. Ele contém informações descritivas básicas sobre os sistemas estaduais de justiça de apelação e julgamento. É coletada informação sobre tribunais e juizes, seleção e serviço judicial, procedimentos administrativos, júri e estrutura do tribunal a partir da população dos tribunais estaduais. O conjunto mais recente inclui dados sobre a proliferação dos tribunais especializados, adjudicação de casos de violência doméstica, defesa por insanidade e sistemas automatizados de informação judicial. Esses dados foram coletados a intervalos irregulares, especificamente em 1980, 1987, 1993 e 1998 (Beato et al., 2003: 6-13).

Por fim, no âmbito prisional, os dados descrevem o estoque e o fluxo de prisioneiros, bem como a estrutura e os recursos empregados na sua contenção. Estes conjuntos de dados incluem a Estatística Nacional dos Prisioneiros (NPS), o Censo das Facilidades Correcionais (CSCF), o Censo das Prisões (CJ), o Programa Nacional de Registro Correcional (NCRP), o Survey dos Internos das Facilidades Correcionais Estaduais e Federais (SISFCF) e o Survey dos Internos das Prisões Locais (SILJ). Além disso, o Bureau de Estatística da Justiça coleta dados sobre os internos que foram condenados à pena de morte. Destaca-se, ainda, a existência de inúmeras agências federais com poder de polícia (Bureau Federal de Investigação; Bureau de Álcool, Tabaco e Armas de Fogo; Serviço de Alfândega; Serviço de Elite; Agência Anti-Drogas – DEA; Serviço de Imigração e Naturalização).

Entretanto, a consequência dessa necessidade de accountability explicaria o fato de haver poucas estatísticas coletadas e publicadas na esfera federal. Além disso, quando esses dados existem e são disponibilizados ao público, isso é feito por intermédio de

13 Estes crimes mais graves tipicamente implicam em uma sentença de um ano ou mais. A definição precisa desses crimes varia entre os estados.

um grande número de relatórios dispersos. Como resultado, o quadro estatístico das agências federais é parcial e fragmentado (Beato et al., 2003: 12-13). Significa dizer, assim, que o pressuposto de transparência é obnubilado pela fragmentação institucional e as estratégias e táticas do poder tornam-se opacas à opinião pública e à compreensão dos movimentos tomados pelas agências. O jogo de poder parece retirar legitimidade das estatísticas para descrever a realidade e as relega ao papel de insumos ao planejamento burocrático.

Aparentemente, no entanto, esse é um processo circunscrito, em maior ou menor grau, às agências vinculadas ao Poder Executivo. As estatísticas dos demais poderes não possuem movimento semelhante, na medida em que monitoramentos externos e internos são incorporados. Como exemplo, o relatório cita que, em 1987, o Bureau de Estatística da Justiça criou o Centro de Pesquisa e Estatística Federal da Justiça (FJSRC) com o objetivo de desenvolver um conjunto de estatísticas mais uniformes e acessíveis para o sistema federal de justiça. O centro é administrado pelo BJS em contrato com a ONG Instituto Urbano. A equipe do Instituto Urbano continuamente solicita dados de várias agências e os disponibiliza no sítio de Internet do Centro. Além disso, o Centro desenvolveu um manual sobre as funções, os termos e as definições utilizados em cada agência federal de justiça. Deste modo, pode-se conhecer tanto a ação do procurador nacional quanto do juiz do tribunal distrital a respeito do mesmo caso (Beato et al., 2003: 2003: 13).

Enfim, o modelo dos EUA mostra-se complexo e associa níveis de segredo e transparência da informação que se de um lado dota o Estado e a sociedade de mecanismos de “accountability”, por outro lado exige um domínio considerável de métodos, técnicas e linguagens que acabam por constituir um novo campo de atuação, o do especialista em sistema de informações criminais. Como defende Mathieu Deflem, a história das estatísticas criminais dos Estados Unidos, como também da Alemanha e de países como França, Inglaterra e Canadá, que veremos a seguir, permite visualizar a operacionalização de uma nova “tecnologia de governo”, baseada no risco e no poder; nas racionalidades governamentais proposta por Foucault (Deflem, 1997) e que nos remetem, como já visto, aos modos de pensar e aos estilos de raciocínio que se concretizaram numa determinada série de práticas cotidianas de saber e poder (Garland, 1999). Numa outra perspectiva, a assunção das estatísticas criminais em peças de práticas de racionalidades governamentais implica no reconhecimento, segundo William Chambliss (2001), da sua capacidade de serem utilizadas como elementos de ação política e de reforço de desigualdades. Esse autor cita, como exemplo, que a produção seletiva de dados sobre determinados crimes e criminosos estaria a revelando a reprodução de desigualdade e desrespeito às minorias (Chambliss, 2001: 48, 67-126) – a guerra contra o terrorismo, por exemplo, foca tipos de pessoas e comportamentos que devem ser monitorados e vigiados, exigindo a constituição de categorias específicas para tal atividade.

Canadá

Para concluir, até pelas semelhanças com o nosso modelo de pacto federativo e de organização das instituições de justiça, apresenta-se, mesmo que brevemente, alguns tópicos sobre a história das estatísticas criminais no Canadá, que dispõe de dados

detalhados sobre crimes (taxas e números absolutos) para as províncias e principais cidades do país. Assim, a produção de tais dados no Canadá está concentrada no Centro de Estatísticas Judiciais – CCJS, criado no final dos anos da década de 1970 com a missão de melhor analisar os fenômenos descritos pelas estatísticas criminais. Até 1981, no entanto, a coleta dessas estatísticas era atribuição da Divisão de Estatísticas Judiciais do Bureau de Estatísticas do País, mas apresentavam problemas de compreensão e compatibilização entre as diferentes áreas e regiões do Canadá. Com o aumento da demanda por ações federais na segurança pública, em 1974 é formado o Comitê Assessor das Províncias e da Federação para identificar e propor soluções para tais problemas. Nesse espírito é que o CCJS foi concebido. Todavia, as resistências dos estatísticos canadenses em criar um Centro Independente do Bureau de Estatísticas Nacional fizeram com que ele assumisse a condição de “órgão satélite” do Bureau e, ao mesmo tempo, usufrísse certa autonomia administrativa, num movimento de meio-termo entre a criação de uma agência completamente independente e um órgão vinculado a outra instituição. Aparentemente, o que estava em jogo, era a disputa pelas prerrogativas dos discursos técnicos acionados pelos resultados dos inquéritos estatísticos (Haggerty, 2001: 14-16).

Mesmo sendo um órgão que goza de certa autonomia administrativa, ele estava matricialmente vinculado tanto ao Bureau de Estatísticas quanto às instituições do sistema de justiça criminal, uma vez que seu papel é o de compilação e análise a partir de informações fornecidas por 24 diferentes agências federais, provinciais e locais. Para coordenar todos esses atores institucionais, há um Conselho de Informações sobre Justiça, presidido pelo Vice-Ministro da Justiça do Canadá – a escolha do vice-ministro como o coordenador do conselho revela a proposta de posicionar as discussões no âmbito dos aspectos técnicos e burocráticos, uma vez que, em geral, vice-ministros ou secretários executivos, como são conhecidos no Brasil, têm o papel, exatamente, de fazer a máquina administrativa funcionar e liberar o tempo dos ministros para a ação política. Assim, o Conselho de Informações sobre Justiça e o Bureau de Estatísticas do Canadá elaboram a política de informação, os orçamentos e os planos de ação para a área de estatísticas criminais e o Centro de Estatísticas Judiciais – CCJS é o responsável pela execução das políticas estabelecidas.

Em paralelo à produção de estatísticas para monitoramento também são elaborados programas e planos de assistência técnica e de análise de situações enfrentadas pelas agências do sistema de justiça criminal. O CCJS funciona como órgão de assessoramento e suporte às instituições e procura legitimar-se exatamente por ocupar um espaço de contribuição na execução das políticas criminais e de segurança pública. Mais do que qualquer outro país, o CCJS mostra-se como o elo articulador da produção de estatísticas e informações criminais produzidas nas várias esferas de poder e de governo e, ao contrário do que a centralidade de sua posição pode levar a acreditar, trata-se de uma estrutura relativamente pequena, com cerca de 70 funcionários (em alguns momentos chegou a 130 funcionários, quase sempre quando da realização de pesquisas de campo). Quando necessário, o centro localiza e recruta especialistas e os contrata como consultores e assessores (Haggerty, 2001: 16-18).

Entretanto, o modelo canadense não é isento de críticas e uma delas é a permeabilidade do CCJS às ingerências políticas ideológicas. Na medida em que o CCJS configura-se como espaço de poder, o interesse pelo seu controle e definição

de sua agenda pode ser provocado mais por questões de natureza política do que pelos aspectos envolvidos na análise dos resultados obtidos das estatísticas sobre crimes e criminosos. Tal como nos EUA e na Europa, o CCJS trabalha com registros administrativos e também com a aplicação de surveys, num processo no qual é o responsável pelas categorias e pelas classificações adotadas para tratar crimes e criminosos. Por mais que os funcionários do centro anunciem sua independência e autonomia, existe uma pressão grande para a existência de controles e regras para produção e disseminação de estatísticas (Haggerty, 2001: 126-142).

Um balanço final das experiências estrangeiras

Se as estatísticas criminais foram definidas como sendo produtos do século XIX, como afirma Morrison (1897), elas, no século XX, continuaram centrais nas disputas pelo domínio e controle dos elos de articulação de ações de pacificação social; de discursos de verdades que lutam pela prerrogativa de guiar as políticas públicas. Os vários modelos analisados indicam que existe uma tensão permanente entre gestão e formas de “accountability” e as estatísticas funcionariam como chave interpretativa entre essas duas dimensões, sendo vistas como elementos centrais dos sistemas de informação das sociedades democráticas (United Nation, 2001).

Várias são as possibilidades de organização, mas o consenso histórico parece ser o de que as estatísticas servem melhor aos propósitos de governamentalidade quando integrantes de sistemas integrados de informação, que contemplam análises de registros administrativos e pesquisas de survey (vitimização, entre outras). Isso chega a ponto de que organismos multilaterais como a ONU (Organização das Nações Unidas) e organizações civis elaborarem planos para o desenvolvimento de sistemas de estatísticas da justiça criminal. Muitas das experiências tratadas indicaram, ainda, que o pacto federativo é determinante para a configuração de modelos mais ou menos integrados de dados.

No caso da ONU, ela publica, desde os anos 1980, anualmente, um manual para desenvolvimento de tais sistemas e cuida de expor as várias arquiteturas possíveis para a organização de estatísticas – de agências independentes de produção a centros ligados às agências policiais e judiciais, passando por aspectos de linguagem, padronização de classificações e treinamento de pessoal (United Nations, 2001). Fora isso, as Nações Unidas possuem uma Divisão de Estatísticas, ligada ao seu Conselho Econômico e Social, que fez aprovar, em 1993, princípios fundamentais para a produção de estatísticas oficiais em seus Estados membros, bem como orientações para as suas aplicações (United Nations, 2004)

Já o Vera Institute of Justice, organização civil dedicada a discutir questões ligadas à segurança e à justiça, produziu, com suporte financeiro do Departamento de Desenvolvimento Internacional do Reino Unido, um guia para a construção de indicadores de performance na área de justiça que consigam medir o progresso de ações de segurança e justiça. Nesse guia, as estatísticas criminais produzidas pelas agências oficiais têm função-chave e demonstram a crença na capacidade da informação, enquanto estoque de conhecimento e capital social, pode ser útil à democratização das instituições de justiça (Vera Institute, 2003).

Ainda no campo dos requisitos democráticos, outro fator de destaque é o que se pôde avaliar que países com maior tradição de acompanhamentos estatísticos de crimes e criminosos têm, nos seus Paramentos, um espaço permanente para a

apresentação e a discussão dos dados produzidos. A obrigatoriedade de apresentação de balanços e prestações de contas parece mudar a relação das instituições com as estatísticas e sua produção passa a ser alvo de atenção e poder. Retomando Bobbio (1995: 13-31; 1999: 399), esse movimento indica a força da dicotomia entre público e privado, entre controle público da ação estatal.

Outrossim, se comparadas ao exemplo brasileiro, as experiências internacionais demonstram que esse último ainda não conseguiu equacionar como fazer funcionar a articulação interinstitucional e, mais, não conseguiu localizar o lugar das estatísticas nas relações de poder e governamentalidade, mas essa é a história dos dois próximos capítulos, que pretendem discutir como o Brasil, em geral e São Paulo em particular produziram dados criminais e em que medida esses estavam ou não associados ao debate político sobre a transparência e os controles públicos do poder; ao debate sobre regras democráticas de funcionamento do sistema de justiça criminal.

CAPÍTULO III

A PRODUÇÃO DAS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS EM SÃO PAULO E NO BRASIL: 1871-1968

Em geral, os estudos de sociologia, história ou, mesmo, criminologia que discutem o papel das estatísticas criminais¹ costumam focá-las a partir da crítica aos limites e lacunas existentes, bem como das dificuldades em descrever a realidade social e circunscrever seus objetos de análise daí derivados. Aqueles que se dedicam um pouco mais aos aspectos metodológicos implicados na produção de dados o fazem na tentativa de justificar sua utilização nas pesquisas, não obstante os problemas identificados (Chambliss, 2001; Biderman e Lynch, 1991; Robinson, 1969; Grünhut, 1951; Maguire, Morgan e Reiner, 1997; Fausto, 2001; Paixão, 1982; João Pinheiro, 1987; Besson, s/ano). Boris Fausto, em *Crime e Cotidiano*, é um exemplo desse último caso, quando afirma, ao falar das estatísticas de prisões, que “a relatividade das estatísticas de prisões representa, sob certos aspectos, uma limitação. Mas aquilo que aparece à primeira vista apenas como lacuna tem virtualidades capazes de abrir caminho para outros níveis de conhecimento. As estatísticas refletem bem ou mal uma prática repressiva que tem uma relação complexa com a ‘criminalidade real’ ou mesmo com o crime tal como definido nos códigos [...]” (Fausto, B. 2001: 30).

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

Algumas referências históricas

As primeiras referências e utilizações sistemáticas de estatísticas criminais, no Brasil, que foram identificadas, remontam aos anos da década de 1870 e correspondem

¹ Vale lembrar o que já foi dito nos capítulos anteriores, ou seja, esse texto toma as estatísticas produzidas pelas várias instituições de justiça criminal e segurança pública (Polícias Civil e Militar, Ministério Público, Poder Judiciário e instituições carcerárias) como constituintes de uma grande categoria “criminal”.

ao período de burocratização, especialização e institucionalização do controle social, já fortemente influenciado pelos ideais liberais e pelo universo do direito (Adorno, 1988)². Naquele período, foi promulgada a Lei 2033, de 20 de setembro de 1871 (regulamentada pelos Decretos 4824, de 22 de novembro do mesmo ano, e 7001, de 17 de agosto de 1878), que reformou a legislação existente até então e criou as figuras dos chefes de polícia, delegados, subdelegados e lhes atribuiu funções judiciárias, inclusive a de formar a culpa e pronunciar em todos os crimes comuns, separando a polícia do judiciário, estabelecendo regras para a prisão preventiva, extensão da defesa no sumário da culpa, do habeas corpus e, em especial, criou a figura do Inquérito Policial.

A regulamentação dessa lei, no que diz respeito especificamente às estatísticas, foi feita por meio do Decreto nº. 7.001³, de 17 de agosto de 1878, e precisou de 83 páginas para detalhar todas as possibilidades de variáveis e cruzamentos necessários ao atendimento da demanda do governo imperial. Esse último decreto faz distinção entre estatísticas policiais e judiciais e, dentro dessas últimas, caracteriza as estatísticas como criminal, civil, comercial e penitenciária. Entre os informantes indicados para fazer cumprir essa legislação, destacam-se os chefes de polícia⁴ da Corte e das Províncias, que teriam a incumbência de preparar os mapas gerais de estatística policial e encaminhá-los aos secretários de justiça e Presidentes de Província que, posteriormente, deveriam, juntos, enviá-los, até dezembro de cada ano, ao governo Imperial.

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

Significa que existia uma obrigação sistemática de prestação de contas que ultrapassava a dimensão meramente estatística e a relacionava aos mecanismos de

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

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

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

gestão e monitoramento de políticas. Em outras palavras, os padrões de policiamento e controle social estavam, de alguma forma, predefinidos, cabendo ao chefe de polícia executar, por certo com grande discricionariedade e centralidade, a política do Império, como, por exemplo, a intervenção pontual em relação aos “mendigos estrangeiros”. O foco era o imigrante e, mais especificamente, o imigrante pobre. Em seu livro, Fausto demonstra que a polícia da província de São Paulo mantinha controle sobre situações de desordem e crimes, incluindo as prisões, e tinha como alvo de sua vigilância grupos específicos da população. Assim, percebe-se o uso do aparelho policial para o controle social de camadas da população e detecta-se o olhar enviesado que filtrava quem deveria ser ou não “cliente” das agências encarregadas da segurança e da justiça (Fausto, 2001: 24). Todavia o viés não era apenas do aparelho policial e a análise do teor do Decreto nº 7.001 revela que a preocupação com os imigrantes pobres era uma política de Estado⁵.

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

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

Ressalta-se, ainda, um ponto importante no debate sobre a questão racial: a única referência feita aos negros na legislação das estatísticas criminais do Império está no modelo 23, do Decreto nº 7.001, e solicita dados sobre julgamentos realizados pelos juízes de direito, segundo a condição do réu, ou seja, se livre ou escravo. As questões relativas à gestão da propriedade e do governo parecem estar mais representadas entre as preocupações dos legisladores daquele período. Uma possível explicação, entretanto, é apresentada por Maria Luiza Ferreira de Oliveira (2005: 1-5), que vem estudando as

5 Hespânia (1995: 46-47) analisa como a preocupação entre naturais e estrangeiros faz parte da história de Portugal. De acordo com esse autor, Portugal adotava os princípios da teoria estatutária, desenvolvida pelos juristas europeus a partir do século XIII, que define que a lei só se aplica, em princípio, aos súditos, mas que aos atos exprimindo o poder político – e os atos policiais estão aqui incluídos – se aplica, ao contrário, o princípio da territorialidade, ou seja, do local aonde foi cometido o crime, no nosso objeto. Dessa forma, a Coroa portuguesa tinha a preocupação de controlar os estrangeiros em seu território, em especial nas Colônias, como meio de manter sua soberania e seu controle sobre a economia. É possível que esse princípio tenha sido reproduzido pela Corte do Império ao herdar os modelos de administração da Corte Portuguesa e, num momento econômico propício, como o analisado por Fausto (2001), tenha vindo à tona.

origens e desdobramentos das revoltas do Ronco da Abelha, também chamada de Guerra dos Marimbondos. Segundo essa autora, tais revoltas mobilizaram a população não branca de Pernambuco (localidade de Pau D'Alho, em especial), Paraíba, Alagoas, Ceará, Sergipe e Minas Gerais contra os decretos de 1851, que instituíam o "Censo Geral do Império" e o "Registro Civil de Nascimentos e Óbitos", pois os não brancos acreditavam que os decretos tivessem o objetivo de "reduzir à escravidão a gente de cor" e, por conseguinte, seria um instrumento de controle demográfico e econômico da população, na medida em que o censo previa a regularização do registro civil, antes registrados pela Igreja Católica, em livros eclesiásticos, de acordo com a condição escrava ou livre do indivíduo. Pelo novo sistema, o juiz de paz seria o responsável pelo registro e não haveria mais divisão de livros para escravos e livres.

Num período de crise de mão de obra, do fim do tráfico de escravos e deslocamento de mão-de-obra para províncias com maior dinamismo econômico, ser registrado como "negro" era visto, além da dimensão do preconceito socialmente construído, como altamente arriscado e existia o temor da "reescravização". Dessa forma, diante das revoltas, o governo Imperial optou, contrariamente a outros conflitos, em não reprimir violentamente as revoltas e, desde então, o atributo racial e de cor da pele desaparece dos documentos oficiais. As razões desse movimento ainda não estão claras para os historiadores⁶, mas ajuda a contextualizar a análise do material pesquisado, ainda mais pelo fato de terem sido iniciadas contra projetos que tinham nas estatísticas um fator de controle social-chave⁷.

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

Não obstante essa profusão de modelos e variáveis, no livro de Boris Fausto, há uma citação que dá pistas segundo as quais o legislador do decreto 7001 não conseguiu contemplar todas as possibilidades de classificação dos fatos objeto de atenção policial e/ou judicial e caiu na mesma armadilha classificatória que se mantém até hoje, qual seja, a dificuldade em se associar categorias penais (tipo de crimes monitorados) com aspectos de modus operandi (local, data, meio empregado, entre outros). Na página

6 Até mesmo o material consultado sobre tais revoltas foi extraído de Informe de Pesquisa da historiadora Maria Luiza Ferreira de Oliveira e faz parte do seu projeto de pós-doutoramento. O acesso a esse informe e o relato de outras referências só foi possível pelo apoio da historiadora Mônica Duarte Dantas.

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

58, o autor explica que, até 1907⁸, os Relatórios dos chefes de polícia agregavam dados de crimes contra o patrimônio na categoria “gatunagem” e que, a partir desse ano, foram desagregadas de acordo com os tipos penais de “furto” e “roubo” (Fausto, 2001: 58). No modelo 2, anexo ao Decreto nº 7.001, existe a divisão entre crimes contra as pessoas e contra os bens, mas nenhum detalhamento dessas grandes categorias.

É possível desprender da análise do decreto uma orientação tácita para que dados sobre crimes estivessem sob a responsabilidade da justiça, na medida em que era a responsável pela decisão se um fato social era crime e sob qual tipificação penal seu autor seria acusado. Cabia à polícia uma função de vigilância, controle das desordens e apuração de fatos que pudessem informar a justiça sobre o eventual cometimento de crimes, mas existia a crença de que era na esfera judicial que os números criminais poderiam ser melhor conhecidos⁹.

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

Note-se que as datas tanto da publicação da legislação inicial quanto dos seus atos regulatórios são simultâneos àqueles criados em torno dos chefes de polícias e das secretarias de justiça. O primeiro ato data de janeiro de 1871 e determina que estatísticas policiais devem ser produzidas pela nova Diretoria Geral de Estatísticas, subordinada à Secretaria dos Negócios, espécie de Casa Civil atual. Logo em seguida, em setembro desse mesmo ano, é publicado decreto que regulamenta as funções policiais e judiciais, sem, no entanto, detalhar as atribuições na esfera da produção

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

9 Situação parecida com essa ocorre em Minas Gerais, onde, até hoje, 2005, a Polícia Civil mineira não desagrega os seus dados relativos aos homicídios entre dolosos e culposos, pois alega que essa avaliação só poderá ser confirmada/determinada no momento da denúncia pelo Ministério Público e, portanto, não seria da sua competência adotar esse procedimento classificatório. O problema, contudo, é que esse raciocínio, em tese, se aplica à todos os tipos penais e inviabilizaria quaisquer mapeamentos tendo por base os registros policiais. As razões pelas quais Minas Gerais adota essa postura apenas para os homicídios não foram objeto de análise, mas o fato demonstra o quão importante pode ser no processo de descrição da realidade e conformação de redes de poder.

de estatísticas. Até talvez em razão de brechas de competência criadas, em 1878, sete anos mais tarde, a Secretaria de Justiça do Império (Ministério da Justiça) faz publicar o Decreto nº 7.001 e deixa explícitas as atribuições dos operadores da justiça em relação às estatísticas e aos destinatários das informações. Logo em seguida, em 1883, a Secretaria dos Negócios aumenta as atribuições da Diretoria Geral de Estatísticas e reforça que, para todos os efeitos legais, é missão dessa diretoria coletar dados sobre crimes e criminosos.

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

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

Também nessa legislação, o monitoramento conjuntural da criminalidade não estava contemplado. Já a preocupação da pesquisa estrutural, típica das propostas de administração pública que deram origem aos Censos, está presente ao prever que a cada dez anos serão produzidos mapas decenais de tais informações e, ainda, que as estatísticas deveriam descrever a situações dos recursos humanos e materiais disponíveis. Ao invés de eleger cargos específicos para serem os informantes dos

dados (chefe de polícia, entre outros), o Decreto nº. 4.676 determina, entre os seus artigos 10º a 12º, que todos os funcionários públicos, independentemente de sua vinculação funcional (provincial, municipal ou do império) deverão remeter cópia dos registros de suas ações, num movimento de centralização absoluta e de uma tentativa de manter rígidos controles sobre as várias esferas de governo.

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

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

Afinal, mesmo obrigados a remeterem dados estatísticos à Diretoria Geral de Estatísticas, eles primeiramente as encaminhavam aos seus superiores imediatos, por meio dos Relatórios Especiais criados pelo Decreto nº 7.001, dando pistas sobre uma preocupação hierárquica de manutenção de posições de poder e, ao mesmo tempo, de definição de uma agenda de ações. Ao controle estatístico caberia, tão somente, o acompanhamento dos resultados das decisões políticas sobre quem e como deveria ser objeto das instituições de justiça. Como vimos nos capítulos anteriores, aqui estamos lidando com as redes de poder e relações constituídas no aparato burocrático de administração da segurança e da justiça e de suas estratégias de governamentalidade.

Em resumo, o que se está descrevendo é o movimento de duas secretarias, motivadas por uma vontade de esquadrinhamento da realidade típica de um determinado momento histórico que alia teses iluministas, práticas burocráticas patrimonialistas e influências da quantificação positivista em tentar monitorar as ações da área de segurança e justiça. De um lado, a Secretaria de Justiça fazendo valer a vinculação formal da área entre as suas atividades, de outro, a Secretaria dos Negócios, influenciada pelo movimento de quantificação da realidade, tentando reforçar a posição de poder do Imperador e do seu secretário. Os conflitos das legislações estariam indicando disputas pelo controle das organizações policiais e judiciais que, em conjunto com os militares, terão papel fundamental na conformação da vida política do Brasil¹⁰⁴⁴.

10 Sérgio Adorno (1988: 63, 69-75), irá descrever o período iniciado em 1870 como de grandes turbulências políticas e que as reformas do estado (a Lei 2033 é um exemplo) tiveram por efeito manter a direção do estado sob controle dos grupos dominantes e recompor forças com os grupos políticos emergentes.

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

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

Os dados do século XX

Num salto histórico, as estatísticas criminais do início do século mostram-se influenciadas, provavelmente, pelo intenso processo de transformação econômica do início do período republicano e pela constituição de esforços para isolar a tomada de decisões públicas de pressões sociais. Pautado por políticas públicas higienistas, de urbanização do país e de “civilização” dos costumes da população¹¹, esse movimento

Segundo Adorno, “uma vez mais, permaneceu insolúvel o dilema democrático e insuperável: a difícil síntese entre patrimonialismo e liberalismo” (p. 71). Como hipótese, a centralidade da figura dos chefes de polícias pode ser vista como emblemática deste quadro.

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

é caracterizado pela constituição de “anéis burocráticos” que resultam num quadro de insulamento da máquina administrativa e no estabelecimento de relações privadas entre burocracia estatal e setores econômicos e empresariais (Cardoso, 1975), pelas quais, acentua-se a falta de controle público do poder. A “arte de governar” fica restrita a determinados segmentos sociais, que, no caso do sistema de justiça, eram os operadores do direito e eles é que avocarão a legitimidade para pensar o funcionamento das instituições. O segredo ganha o seu arcabouço institucional por meio da defesa da especialização e as categorias utilizadas na produção das estatísticas indicam a permanência do direito penal como chave para a resolução de conflitos sociais e reforço de desigualdades.

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

O contexto do início da República significou, também, a mudança do foco no controle social e demandou alterações nos conteúdos dos dados coletados. A questão racial é um exemplo que sintetiza bem esse ponto, pois, como já foi dito, as estatísticas previstas no Decreto nº 7.001, do Império, preocupavam-se com o controle dos imigrantes pobres e sobre aspectos econômicos e jurídicos da administração da justiça. A legislação subsequente, ao contrário, toma o crime e o criminoso como àquela tipificada nos Códigos Penais e, ao que tudo indica, interage com o ambiente político ideológico pós-abolição da escravidão e que toma o negro como fonte de temor e insegurança, tendo na ideologia da tutela um dos seus pilares. No que diz respeito à produção de dados, o conceito “raça” surgiria pela primeira vez num levantamento estatístico brasileiro em 1872, no Recenseamento Geral do Brasil, subdividido em classificações da população por cor da pele (preto, pardo, branco, índio), mas somente seria tomado como parâmetro de classificação populacional pela polícia no século XX (Mattos, 2000: 58).

As propostas de classificação dos indivíduos autores de crime começam a incluir o recorte racial para além da dicotomia nacional e estrangeiro e, por conseguinte, reconhecer a existência de uma ideologia racial que, mesmo após a escravidão, faz

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

com que a cor das pessoas tenha algum significado (Guimarães, 1995; 2002), ainda mais quando associada à clivagens de natureza socioeconômica e políticas. Em artigo recente (Lima, 2004: 60-62), discuto como essa concepção do negro como indivíduo perigoso e, portanto, merecedor da atenção policial e judicial tem entre as suas raízes explicativas, muito provavelmente, a compreensão dos negros como inferiores biológica e culturalmente aos brancos.

Segundo a discussão feita no artigo, essa tese foi mais forte exatamente no final do século XIX e início do século XX, quando os formulários estatísticos começaram a conter a variável "cor". A afirmação de Oliveira Vianna¹², feita em 1920 para um estudo sobre categorias de classificação estatística e ao comentar as diferenças que localiza no interior da raça negra, é categórica e resume bem tal concepção.

De acordo com esse autor, "(...) os seus representantes [negros] não possuem todos a mesma unidade morfológica, nem a mesma mentalidade; ao contrário, variam mais ou menos sensivelmente num e noutro sentido, apresentando-se, às vezes, como nas duas raças inferiores, a negra e a vermelha, tipos de tão acertada diversidade somática e psicológica, que dir-se-iam provindos de raças inteiramente distintas e inconfundíveis" (Oliveira Vianna, grifo meu, apud Lima, 2004).

Ainda segundo Oliveira Vianna, a inferioridade negra é justificada com um argumento que hoje é visto como criminoso e que soa anacrônico e mesmo inaceitável.

Para o autor, "não só a potencialidade eugenística do Homo Afer é reduzida em si mesmo, como, posta em função de civilização organizada pelo homem da raça branca, ainda mais reduzida se torna. O negro puro nunca poderá, com efeito, assimilar completamente a cultura aryaná, mesmo os seus exemplares mais elevados: a sua capacidade de civilização, a sua civilizabilidade, não vae além da imitação, mais ou menos perfeita, dos hábitos e costumes do homem branco. Entre a mentalidade deste e a do homem africano puro há uma diferença de estrutura, substancial e irreductível, que nenhuma pressão social ou cultural, por mais prolongada que seja, será capaz de vencer e eliminar (...)" (Oliveira Vianna, apud Lima, 2004).

Dessa forma, o perigo seria resultado de uma múltipla combinação de fatores e é possível pensar, a título de hipótese, que em um ambiente de então recente abolição da escravidão, essa concepção implicaria a justificativa moral para manter as estruturas das agências de controle social na defesa dos interesses até então constituídos e a precaução contra eventuais ações "incivilizadas" das raças "inferiores".

Nesse processo, uma brecha formal estava criada, e a percepção da existência de critérios sobre quem e onde seria objeto da Justiça Pública implicava o reforço do reconhecimento de indivíduos "superiores" ou "inferiores". O funcionamento da Justiça tinha sido pensado apenas para parcela da população e nem a incorporação de todos os habitantes num regime jurídico único e a retomada do poder exclusivo de polícia pelo Estado, frutos dos debates republicano e abolicionista, não conseguiram

12 Reproduzida na forma ortográfica da época.

alterar o quadro de princípios que organizava o modelo burocrático do sistema de justiça (Lima, 2004: 61-62).

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

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

A partir da década de 1930, o documento que melhor traduz as disputas entre os atores envolvidos e o interesse político despertado pelas estatísticas criminais é aquele que, em 1941, foi incorporado ao Código de Processo Penal – CPP como modelo para a produção de dados da área no País. Trata-se do Boletim Individual – BI, previsto no Artigo 809, do referido Código, e regulamentado pelo Decreto no. 3992, de 30 de dezembro do mesmo ano. Assim, o debate a respeito das estatísticas criminais, travado no âmbito do Conselho Nacional de Estatísticas e contado por intermédio da descrição de algumas das suas resoluções, indica que a história desse documento pode ser vista como a história da área de estatísticas criminais no Brasil até meados de 1980, não obstante existirem linhas paralelas de produção e uso de dados por parte das instituições de justiça criminal que convergem, quase todas, para a dimensão burocrática de gestão do cotidiano, deixando a dimensão do controle público do poder quase como uma não-questão até os anos 90, quando o amadurecimento da agenda de direitos humanos no país forçou a incorporação do debate sobre disponibilidade e confiança dos dados policiais.

Tais boletins foram criados para integrar a apuração de estatísticas criminais, policiais e judiciais e estavam organizados numa perspectiva longitudinal, com o espírito da legislação brasileira de entender o funcionamento das instituições de segurança e justiça como inserido num fluxo contínuo e, por conseguinte, como constituintes de um sistema. Os BIs, como ficaram conhecidos, também significaram uma tentativa

de articular as organizações de segurança e justiça e as instituições de produção de estatística, numa terceira via à situação existente nos anos anteriores e, mais, trazer um novo ator à cena, qual seja, os Gabinetes e/ou Institutos de Identificação, responsáveis por controlar os antecedentes criminais de cada indivíduo.

Espínola Filho (2000), destoando das demais publicações da área de direito voltadas a comentar o Código de Processo Penal¹³, faz um longo comentário sobre o Artigo 809, do CPP. Nele, o autor citado conta que logo após a publicação do CPP e de seu Decreto regulatório, o Serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça, por intermédio da sua seção Policial Judiciária, organizou e aprovou um sistema de mapas gerais que pudesse ser adotado pelo Conselho Nacional de Estatística em todas as Unidades da Federação e, por conseguinte, viabilizasse o cumprimento dos dispositivos que criaram os BIs.

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

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

Não obstante essa influência, o movimento de centralização das estatísticas criminais coincide com o momento macro político do Brasil, que viu fortalecida a esfera federal, em detrimento das unidades da federação. Foi nesse período que Getúlio Vargas começa a “desmontar” a política regional que garantia o poder compartilhado entre São Paulo e Minas Gerais. Nesse sentido, concentrar as estatísticas criminais no Ministério da Justiça era, também, uma forma de apoderar-se dos instrumentos burocráticos que poderiam garantir a força da União no pacto federativo. Os estados serão substituídos pela União no papel de fornecer as estatísticas como insumos ao desenho de políticas criminais. Seria essa a tradução burocrática dos movimentos políticos do período do Estado Novo e que, ao flertar com o facismo e com a defesa de

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

interesses nacionalistas, tinham o objetivo de garantir o rígido e centralizado controle do poder para fazer frente às pressões socioeconômicas advindas da Segunda Guerra.

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

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

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

Nota-se que, em comparação ao Decreto no. 4676, de 1878, os dados dos anos 30 dão um pouco mais de destaque ao fato criminal em si, deslocando, ao contrário dos

oitocentos, o foco para as polícias, ou seja, identificando nelas uma fonte importante para as estatísticas criminais. O adjetivo “criminais” também passou a ser acrescido para os dados policiais e, simbolicamente, esse momento pode ser visto como o reconhecimento das polícias como integrantes do sistema de justiça criminal previsto na legislação penal brasileira, num movimento que se aproxima do cenário internacional e, ao mesmo tempo, aumenta a centralidade do executivo sobre o que se contar, talvez explicando o maior nível de opacidade do Poder Judiciário que aqui será descrito.

Além disso, uma outra mudança parece ter alterado profundamente o funcionamento das organizações policiais e de justiça no que diz respeito às estatísticas, qual seja, a área de estatística foi anexada, nos âmbitos federal e estadual, aos serviços de identificação criminal, que ganharam força nesse período com a ampliação da identificação individual por meio de métodos científicos¹⁴. Daí em diante, tais gabinetes foram crescendo em importância e passaram a contar com o apoio das instituições de justiça criminal. Em 1941, o CPP, formaliza a obrigatoriedade da identificação criminal e, em São Paulo, o Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt passa a ser o responsável pela área.

Constata-se que, ao contrário do que se imaginou quando do início da pesquisa histórica, não foram localizadas referências ao universo da medicina legal como referência para a produção e o uso de estatísticas criminais segundo características físicas e/ou biográficas. Em consequência dessa vinculação das estatísticas à identificação criminal, os institutos de identificação passaram a ser os responsáveis pelos Boletins Individuais¹⁵. Na linha proposta por Haggerty (2001), a transferência das estatísticas para os Institutos de Identificação pode ser tomada como uma tática na disputa das duas concepções sobre o papel das estatísticas acima descritas. Em outras palavras, os operadores da justiça, ao transferirem essa responsabilidade para os Institutos de Identificação, estariam, voluntária ou involuntariamente, enfraquecendo a posição quantificadora da realidade, pois o objeto principal dos institutos era o controle do indivíduo e não do agregado estatístico. A referência sempre seria um indivíduo, dificultando a legitimação do processo de produção de dados pelo sistema de justiça criminal.

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

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

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

no rito processual e permitirá a uniformização das atividades estatísticas nesse setor de inquestionável importância [grifo meu]; e, considerando, finalmente, que urge criar um sistema prático, de fácil execução e de caráter obrigatório que permita o levantamento sistemático da estatística criminal judiciária em todo o país desde a perpetração do delito até o cumprimento da pena”, propõe-se que:

“Art. 1º A estatística judiciária criminal, a cargo dos Gabinetes de Identificação e Estatística ou repartições congêneres [grifo meu], terá por base o “Boletim Individual”, como parte integrante do processo.

§ 1º A estatística judiciária criminal versará sobre:

I. Os crimes e contravenções praticados, com especificação da natureza de cada um, meios utilizados e circunstâncias de tempo e lugar.

II. As armas proibidas que tenham sido apreendidas.

III. O número de delinqüentes, com menção das infrações que praticaram, sua nacionalidade, sexo, idade, filiação, estado civil, prole, residência, meios de vida e condições econômicas, grau de instrução, religião, condições de saúde física ou psíquica.

IV. A forma de participação no caso de co-deliqüencia.

V. A reincidência e antecedentes jurídicos.

VI. As sentenças condenatórias ou absolutórias, bem como as de pronúncia ou impronúncia, proferidas nos processos.

VII. A natureza das penas impostas.

VIII. A suspensão condicional da execução da pena, quando concedida.

IX. As concessões ou denegações de “habeas-corpus”.

O projeto determinava que esses eram os dados mínimos a serem coligidos e que, depois de lançados em mapas, deveriam ser remetidos à Diretoria de Estatística do Ministério da Justiça e o Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE deveria promover a adoção legal do Boletim Individual em todo o país, cuidando de aspectos práticos e logísticos (reprodução de formulários, por exemplo). “O ‘Boletim Individual’ a que se refere o artigo é dividido em três partes. A primeira parte ficará arquivada no cartório policial; a segunda será remetida ao Gabinete de Identificação e Estatística, ou repartição congênere; a terceira acompanhará o processo, mas depois de passada em julgado a sentença definitiva e preenchidos os dizeres finais, será extraída e igualmente enviada ao referido órgão apurador”.

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

consequente, procurava manter sua produção nos termos do debate sobre o Estado liberal e formas de controle do poder.

A Resolução 137, de 21 de julho de 1939, voltou a tratar da estatística policial-criminal. Segundo o “plano geral para o levantamento da estatística anual da criminalidade no Brasil”, anexo à referida resolução, a estatística criminal deveria desdobrar-se em: estatística dos crimes e contravenções, e estatística dos criminosos e contraventores, sendo ambas de caráter policial, judiciário e penitenciário. Da preocupação com o fato social o olhar desloca-se para abarcar o seu agente, o autor. O plano reitera que a “estatística criminal deverá adotar, como base de suas investigações, o boletim ou ficha individual, segundo o qual os dados acompanham todas as fases do processo, desde o seu início ao seu termo. Esse sistema, ao contrário de pedir anualmente aos juízes e tribunais o preenchimento de mapas de seus trabalhos, com acúmulo de serviço para os respectivos cartórios, presta-se mais às diferentes combinações da apuração, além de permitir dados mais completos sobre a criminalidade, facilitando o estudo de diversos característicos do crime, segundo as condições individuais do acusado, inclusive a qualidade de reincidente, e segundo a conclusão do julgamento”. Esse plano geral ainda apresenta em anexo um modelo de Boletim Individual adotado na França, em 1905, como descrito no capítulo anterior, e que serviu de modelo ao boletim apresentado na resolução 105.

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

A resolução nº. 142, também de 22 de julho de 1939, sobre “padrões para a organização da estatística policial-criminal e judiciária”, trazia um novo elemento às propostas apresentadas nas anteriores, ela estabelecia que o plano da seção de Estatística Policial-Criminal do estado de São Paulo deveria servir de modelo para a organização das seções ou serviços de estatística policial-criminal e judiciária das Unidades Federais, que, além disso, deveriam se esforçar para editarem uma publicação semelhante ao “Anuário Estatístico Policial-Criminal” do antigo serviço de Estatística Criminal do Estado de Minas Gerais¹⁶.

⁵⁰ A Resolução No. 462, de 12 de setembro de 1950, da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatística – CNE recomenda o estudo do “Registro Policial”, instituído no estado do Espírito Santo para servir de fonte às estatísticas policiais. Nota-se, portanto, que os modelos sugeridos pelo CNE foram mudando ao longo do tempo e, talvez, indiquem maior ou menor aderência ao atendimento das demandas feitas pelo IBGE. Como a base dos dados era, para todas as UFs, os Boletins Individuais, é possível pensar que as sugestões do CNE estavam baseadas nas capacidades locais de compilar e enviar os dados previstos. Entretanto, no plano

A resolução recomendava também aos estatísticos brasileiros a leitura do anexo apresentado pelo Serviço de Estatística Policial do Estado de São Paulo apresentado à Assembléia a pedido da Junta Executiva do Conselho desse estado. Nesse anexo, o Serviço de Estatística Policial do Estado explicitava que o estudo da delinquência deveria contemplar onze “carteiras” – detenções correccionais; desastres; prisões; acidentes de trabalho; saída de presos; suicídios e tentativas; incêndios; acidentes de veículos; identificação civil e criminal; delitos e contravenções em geral; pequenas queixas –, sendo efetuado sob dois pontos de vista: o objetivo e subjetivo¹⁷.

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

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

Dois anos depois, o melhor aproveitamento dos Boletins Individuais foi novamente assunto de uma resolução da AGE. Ela, que ganhou o número 497 e foi publicada em 12 de setembro de 1951, fazia referência à falta de impressos na quantidade necessária, além de sugerir a necessidade da criação de formas de punição para os responsáveis “pelo andamento dos processos criminais irregularmente preparados,

político, o fato do CNE propor exatamente os modelos de São Paulo e Minas Gerais revela, por conseguinte, que esses estados possuíam forte centralidade na organização de dados, num sinal da herança da política do “café com leite”. Em outras palavras, a proposta era fortalecer a União como esfera adequada para a produção de dados, mas, para tanto, não era possível desconsiderar todo o arcabouço institucional montado nesses dois estados. A fórmula encontrada foi, ao que tudo indica, ampliar a experiência acumulada nessas unidades e, ao mesmo tempo, incentivar novas iniciativas como a do Espírito Santo.

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

isto é, sem a anexação de documento que a lei considera parte integrante, como é o Boletim Individual”. Dantas (2001) vai afirmar que, “como se vê, apesar de muita discussão acerca da necessidade da criação do Boletim Individual, de forma a viabilizar uma coleta de dados mais completa do ponto de vista das estatísticas policiais e judiciárias, em 1951 as resoluções da Assembléia chamavam a atenção para o fato de que o artigo 809 do Código de Processo Penal e o decreto-lei 3.993/41 não passavam de letra morta”.

Em paralelo, a pesquisa de Mônica Dantas nota, no entanto, que as estatísticas policiais do estado de São Paulo mostravam-se bastante completas desde 1938, quando foi editada a primeira publicação do já citado serviço de estatística policial do estado. O Serviço de Estatística Policial do Estado de São Paulo – regulamentado pelo decreto estadual 7.223 de 21 de junho de 1935¹⁸, e posteriormente, em 1941, subordinado ao Departamento Estadual de Estatística do Estado de São Paulo, mas funcionando como se fosse órgão da estrutura da Secretaria de Segurança, passou a disponibilizar por meio de sua publicação, editada de 1938 a 1943, todos os dados listados na resolução 142 da Assembléia do Conselho Nacional de Estatística – CNE.

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

Em relação aos requisitos da democracia, uma questão quase ao final do apêndice da Resolução 142 pode ser vista como um indício do pensamento que atribuía às estatísticas um papel central ao funcionamento do Estado, mas que pouco havia avançado no debate sobre a transparência dos dados existentes, uma das questões-chave do debate atual. Na página 281, desse apêndice, há a seguinte afirmação: “o Serviço de Estatística Policial do Estado de São Paulo, não tendo tido ainda a possibilidade de

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

divulgar, pelo menos em parte, o resultado dos seus ingentes trabalhos, já se acha em condições técnico-científicas de sugerir algumas medidas que a prática diuturna vem impondo. Deve-se, antes de tudo, evitar uma publicidade fácil de materiais estatísticos mal elaborados e incompletos”. Note-se que essa afirmação é feita no âmbito da Assembléia Nacional de Estatística e não por operadores das instituições policiais e, dessa forma, reforça o que Hacking (1991) considera como um dos espaços mais secretos da burocracia pública, qual seja, o da determinação das regras e classificações estatísticas. O universo do segredo se faz presente e a transparência é algo que sequer era imediatamente cogitado. A primeira onda democrática no Brasil, a partir de meados dos anos 40, ao que tudo não conseguiu avançar na constituição de esferas públicas de coordenação e controle do poder, permitindo que os dados fossem vistos apenas na chave da reprodução burocrática de atividades.

Em relação aos anos 50, ainda segundo a pesquisa da Dantas (2001) quanto aos delitos ocorridos no estado, separados segundo a classificação penal estabelecida no Código Penal, as tabelas produzidas contemplam informações divididas pelo sexo do autor sobre região da capital, idade, estado civil, religião, nacionalidade (nacionais por estado, estrangeiros por país), profissão, instrução, cor, prole, conduta e vício; e, sem referência ao sexo, apresentam-se ainda os dados sobre o mês em que ocorreu o delito, dia (dia de trabalho, domingo, feriado), hora, lugar (via pública, estabelecimentos comerciais, industriais, outros), causas e meio empregado.

Do lado das instituições especializadas na produção de estatísticas, cujas principais publicações do século XX foram os Anuários Estatísticos, parece que os obstáculos na obtenção de dados continuaram a ser uma constante, indicando a pouca centralidade política dispensada à produção de informações estatísticas. Em São Paulo, os Anuários Estatísticos, para os anos de 1939, 1940 e 1941, editados pelo então Departamento Estadual de Estatística¹⁹, são, se comparados às publicações da polícia, bem incompletos no que se refere às informações criminais. Em 1939, são apresentadas somente as detenções efetuadas. Os anuários de 1940 e 1941 apresentam duas tabelas sobre “Crimes e Contravenções” que se parecem bastante com um resumo das informações disponibilizadas pela publicação do Serviço de Estatística Policial, com o número total de criminosos no estado dividindo-os por sexo, idade, cor, estado civil, profissão (já agregada), instrução, prole, nacionalidade e classificação penal. Os três anos apresentam ainda dados acerca do movimento forense nas comarcas do estado, dados que não faziam parte das preocupações da polícia (Dantas, 2001).

Já as tabelas sobre “Delitos e Contravenções” dos Anuários Estatísticos do Estado de São Paulo para os anos de 1944 e 1945 seguem praticamente o mesmo padrão daquelas antes publicadas pelo Serviço de Estatística Policial, a ele subordinado desde 1941²⁰, ou seja, apresentando todos aqueles dados sugeridos pela Resolução 142 da Assembléia do Conselho Nacional de Estatística. Os Anuários, no entanto, diferentemente das publicações do Serviço de Estatística Policial, deveriam apresentar

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

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

dados acerca de todas as ocorrências e atividades exercidas dentro do estado, incluindo estatísticas judiciais.

As tabelas referentes ao Poder Judiciário são, contudo, extremamente genéricas, listando, tal como nos Anuários dos anos anteriores, apenas os dados acerca do número de feitos registrados nas comarcas do estado. Isso indica que, provavelmente, tal como fora expresso nas já citadas resoluções da Assembléia do Conselho Nacional de Estatística – números 440 e 497, de 1949 e 1951 respectivamente –, os Boletins Individuais não estavam servindo para a produção das estatísticas policiais e judiciais, utilizando o Departamento de Estatística do Estado de São Paulo, os Boletins Estatísticos Modelo da polícia e que, portanto, não podiam informar acerca de questões de andamento processual (Dantas, 2001).

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

O Anuário Estatístico do Estado de São Paulo, de 1951, já não apresenta tabelas sobre “Delitos e Contravenções” nem sobre feitos registrados nas comarcas do estado, apenas sobre “Detenções Policiais e Correcionais” – essas contendo as mesmas informações apresentadas pelas publicações do Serviço de Estatística Policial de 1938 a 1943, e depois nos anuários de 1944 e 1945. O Resumo Anual de 1955 volta a apresentar dados sobre “Movimento Forense – Feitos Criminais: Distribuição Geral e segundo os Meses” e “Crimes e Contravenções”, porém, nesse caso, nada comparável ao que havia sido feito até 1945, contendo nas tabelas apenas informações sobre os tipos de crime e as regiões em que ocorreram.

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

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

O Anuário de 1957, tal como aquele de 1951, não possui tabelas sobre movimento forense e nem sobre delitos e contravenções, mas apenas dados sobre prisões, detenções policiais e correccionais. Destaca-se, ainda, que juntamente com o mapa genérico referente aos anos de 1952-56 foi encontrada no Arquivo uma série de informações para o ano de 1957 sobre “Inquéritos Policiais de Crimes e Contravenções – Crimes contra a Pessoa – Município de São Paulo”. Nelas, há dados sobre crimes (circunscrições, delegacias especializadas, mês, dia da semana, hora, em dia de trabalho, domingo ou feriado, lugar, meio, motivo); sobre autores (sexo, cor, idade, estado civil, prole, número de filhos, instrução, religião, nacionalidade, naturalidade, ocupação, conduta – com ou sem antecedentes, não declarada –, vício); e sobre as vítimas (sexo, cor, idade, estado civil, prole, número de filhos, instrução, nacionalidade, naturalidade²¹, ocupação, vício)

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

O mais provável é que, tal como no Império, tenha ocorrido o desenvolvimento bifurcado da produção de estatísticas criminais. Em São Paulo, o que parece ter ocorrido é a convivência de dois modelos de apuração estatística, mas ambos descolados da atividade cotidiana das instituições de justiça e segurança. Apenas as polícias mantinham registro contínuo de suas atividades e, tal como os Relatórios dos Chefes de polícia do final do século XIX e início do XX, eram elaborados para consumo interno. Seja como for, as décadas de 1950 e 1960 viram diminuir a pressão por estatísticas e os conflitos inerentes à bifurcação da produção parecem ter provocado o enfraquecimento das ações de integração das informações disponíveis.

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

Não obstante esses fatos, polícia e o judiciário cumpriam o disposto no CPP e continuavam, mesmo que de maneira assistemática, encaminhando os documentos ora para o Instituto de Identificação, ora para as Repartições de Estatísticas, num pêndulo que continuou a se movimentar até 2001, quando a Fundação Seade interveio legalmente nesse processo e fez interromper o envio dos Boletins em São Paulo²². Além do mais, motivados pelo Artigo 6º, Alínea IX, do mesmo CPP, os operadores da justiça e da segurança tinham de produzir um outro documento, que versava sobre a identificação de cada pessoa criminalmente. Nesse documento, deveriam constar informações biográficas, datiloscópicas e de características físicas, bem como dados processuais sobre os crimes pelos quais estavam sendo objeto de acusação, seja no Inquérito ou no processo. Mesmo de naturezas diversas, não é de se estranhar, assim, que possa ter havido confusão entre esse último documento e os Boletins Individuais, pois entrevistado o Diretor do Instituto de Identificação Ricardo Gumbleton Daunt – IIRGD, ele afirmou que a base da identificação criminal feita em São Paulo é um documento intitulado Boletim Criminal²³ e que contém, basicamente, muitas das informações dos BIs.

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

A proposta dos Boletins Individuais, mesmo confirmadas pelo artigo 809, do Código de Processo Penal, foi, pouco a pouco, mostrando-se inviável em termos operacionais²⁴, ou seja, a estrutura e o controle exigidos para a apuração das estatísticas oriundas dos BIs podem ter provocado o enfraquecimento da legitimidade de tais

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

23 A partir de 1974, com informatização do Cadastro Criminal do Estado de São Paulo, a Prodesp (Companhia de Processamento de Dados do Estado de São Paulo) inicia a digitação dos Boletins Criminais e constitui o Sistema de Informações Criminais de São Paulo, que interliga os dados do Instituto de Identificação, Poder Judiciário e Secretaria de Justiça/Administração Penitenciárias. Entre 1974 e 2001, havia cerca de 3,3 milhões de indivíduos com algum tipo de informação criminal no sistema.

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

dados, na medida em que, associado a um momento de distensão política, experiência democrática²⁵ e crescimento econômico, não fazia sentido mobilizar grandes recursos para atender a crescente e dispendiosa demanda de dados, ainda mais se associada à uma visão de Estado forte e vigilante herdada da Era Vargas. Enfim, a produção de dados parece associada, no plano estrutural às demandas de um Estado desigual e patrimonialista. Os dados conjunturais, como vimos, foram jogados para debaixo do tapete do cotidiano das relações institucionais e da lógica organizacional que, além de influenciada pelas demandas patrimonialistas, valoriza o lugar do segredo como estratégia de governamentalidade – o princípio do Anexo da Resolução 142 pareceu regular todas as relações entre produtores e usuários (externos e internos às instituições de justiça) de informações estatísticas. Assim, as estatísticas criminais, quando existentes, nunca se mostraram transparentes ou passíveis de serem postas à prova da sua publicização.

Todavia, dados estruturais continuaram a ser publicados até 1968, quando são interrompidos e, depois, retomados apenas em 1976. Isso pode ser reforçado, num primeiro momento, com uma análise dos conteúdos dos Anuários Estatísticos publicados pelo Departamento de Estatística de São Paulo entre 1959 e 1968 – o segundo momento, relativo aos anos posteriores a 1976 será posteriormente debatido. Neles, existem dados sobre movimento forense fornecidos pelo Poder Judiciário, alguns casos com detalhes sobre crimes, criminosos e volumes de registros, como os Anuários de 1963 e 1967. Inquéritos Policiais e prisões também são detalhados e são oriundos das polícias. Para essas últimas, há detalhes sobre tipo de prisão e dos indivíduos (detenção, execução, prisão de “menores”, detenção de “dementes”, entre outros). As fontes não são tão claras, pois são informadas como polícia e justiça apenas – não há citação de órgão ou de documento –, mas parece que algumas dessas informações foram extraídas dos BIs e de outros mapas disponíveis nas repartições públicas. Como exemplo, em 1961, o anuário mostra que 24.177 atendimentos foram feitos pelo policiamento especial feminino, sendo que, desses, a maior parcela, 4.627 casos, foi de encaminhamentos feitos aos juizados de menores. Uma outra preocupação que se soma aos crimes e criminosos nos capítulos referentes à justiça e segurança é com os acidentes de trânsito, que, muitas vezes, tomam a maior parte das tabelas produzidas.

No limite, pode-se pensar que a publicação do Artigo 809, no CPP, foi o réquiem de um modelo de abordagem da realidade, no qual o acompanhamento estrutural das questões criminais, ou seja, nos seus aspectos policiais, judiciais e/ou prisionais, vai perdendo sentido ao mesmo tempo em que vai se reproduzindo na inércia das interpretações do dispositivo legal. Em outras palavras, os dados serão produzidos por anos, mas a aposta racional de quantificação e planejamento da realidade e de seus problemas sociais advindos começa a se dispersar. O que permanece, ao que tudo indica, é aquilo que foi introjetado pelas organizações como o essencial para a reprodução do modelo vigente, ou seja, informações conjunturais cujo acesso e transparência são hierarquizados conforme o status e a posição na rede de relações de poder internas às organizações.

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

Os anéis burocráticos estabelecidos no início do século XX irão provocar uma situação em que a máquina administrativa vai oscilar entre posições mais ou menos centralizadoras do poder, fruto das transformações econômicas, políticas e sociais do país no período, mas suas práticas em relação às estatísticas criminais irão mudar apenas de foco, ou seja, vão alternar momentos de assunção das estatísticas como munição política para o desenho de agendas autônomas de políticas públicas de segurança e justiça locais (período da política do café com leite, de alternância do poder entre mineiros e paulistas, e períodos pós-46, de fortalecimento das unidades da federação) e momentos de reconhecimento dos dados como insumos para a constituição de um Estado central forte (Vargas). A discussão, no entanto, era sobre quem deveria produzir dados, mas não havia um debate aprofundado sobre os usos das estatísticas. Em outras palavras, num cenário de circulação do ideário de verdades burocráticas mais importava saber quem detinha a legitimidade sobre a produção do que discutir como tais dados poderiam ajudar no desenho de políticas públicas ou contextualizá-los no debate político nacional.

CAPÍTULO IV

A PRODUÇÃO DAS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS NO PERÍODO 1968-2000: SÃO PAULO EM FOCO

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

O ideário do planejamento absoluto, centralizador, garantiu que algumas estatísticas criminais sobrevivessem ao endurecimento político-ideológico do regime militar autoritário, até, talvez, como subproduto do pensamento que deu origem, por exemplo, ao Instituto de Pesquisas Econômicas Aplicadas – IPEA e transformou o Ministério do Planejamento no ministério civil mais importante da primeira administração após o golpe de 1964 – esse órgão opinava sobre questões de todos os ministérios com exceção do Serviço Nacional de Informações – SNI (Dreifuss, 1987: 425). Tal ideário, ao que tudo indica, permitiu que as estatísticas assumissem o papel de insumo administrativo para a tomada de decisão, dotando-as de legitimidade para continuarem a ser produzidas, mas não para serem instrumentos de monitoramento de ações e, por conseguinte, passíveis de serem publicizadas para públicos externos e, mesmo, internos às instituições de justiça criminal. Elas estariam circunscritas a subsidiarem o núcleo de direção que as demandavam¹.

O controle civil sobre a produção das estatísticas criminais, mesmo nas agências externas de estatísticas, ficou comprometido: uma análise dos Anuários Estatísticos do período revela que, com exceção dos anos de 1971 e 1972, que publicaram números totais de “Inquéritos Policiais de Crimes e Contravenções”, segundo as regiões

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

administrativas, nenhuma outra publicação do Departamento de Estatística do Estado trazia dados criminais até 1979, quando foram publicados dados retroativos a 1976. Os Anuários de 1971 e 1972 traziam apenas volumes totais de registros, sem características de crimes ou criminosos, nem mesmo aqueles dos Boletins Individuais previstos no Código de Processo Penal vigente. Com base nessa limitação, os registros desse período sempre foram esporádicos e esparsos, frutos de estudos especiais² produzidos.

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

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

Assim, em 1972, a Secretaria de Segurança Pública estava organizada em três departamentos regionais de polícia: DEGRAN (Grande São Paulo), DERIN (Interior) e DEREEX (São Paulo Exterior, com sede em Santos e compreendendo os municípios do Litoral), além de dois Departamentos especializados, o DEIC (Departamento Estadual de Investigações Criminais) e o DEOPS (Departamento Estadual de Ordem Política e Social). Em outro relatório, sem data, verifica-se que essa divisão baseia-se em “diferenças de área de jurisdição e atribuição, definidas pelo Decreto no. 52.213, de 24 de julho de 1969, capítulo IV, artigo 20”. Ainda segundo esse decreto, em seu artigo 21, as delegacias de polícia do Estado são classificadas segundo o porte populacional das cidades nas quais elas estão localizadas, sendo consideradas de 5ª. classe aquelas situadas em municípios com população entre 5 e 15 mil habitantes; 4ª. classe aquelas com 15.001 a 35 mil habitantes; 3ª. classe, com 35.001 a 50 mil; 2ª. classe, com 50.001 a 100 mil habitantes; 1ª. classe, as com população acima de 100.000 habitantes; e, por fim, destaca-se “algumas exceções, entre elas que: as delegacias seccionais de polícia da Grande São Paulo e de Santos são de classe especial; as Delegacias de Distrito da Capital são de 1ª. classe; e que todos os municípios com mais de 100 mil

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

habitantes são divididos em distritos policiais na proporção de um distrito para cada 50 mil habitantes” (São Paulo, s/ano: 172). As estatísticas demográficas parecem, por conseguinte, conformar a organização da Polícia Civil de São Paulo e corroboram o uso direcionado de dados quantitativos.

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

Em termos de tabulação de dados, apenas as estatísticas do DEGRAN foram apuradas e o documento da SSP indica que, embora os dados do DERIN e do DEREK tenham sido coletados, nunca foram tabulados³. Em outras palavras, as estatísticas existentes e porventura utilizadas diziam respeito apenas à Capital e à Grande São Paulo. Uma referência importante é a de que o Gabinete do Secretário de Segurança, talvez em paralelo ao serviço de Estatísticas Policiais, iniciou a apuração de dados em 1956. Segundo o documento ora analisado, “de fins de 1956, quando se começou a observar o número de ocorrências, até a resolução SSP no. 25, de 17 de maio de 1971, o Serviço de Organização do Gabinete do Secretário, recebia uma via dos Boletins de Ocorrência, somente das delegacias da área do DEGRAN, para a devida classificação e contagem” (São Paulo, 1972: 09).

Em síntese, a legitimidade das estatísticas criminais permitia que elas merecessem a existência de órgão/setor específico dentro das instituições policiais, mas não que elas fossem utilizadas na sua dimensão de produção de informações estruturais para o conhecimento da “nação brasileira” (Botelho, 2005: 333); para o desenho de políticas públicas de vigilância sobre crimes e criminosos específicos. Elas agora são valorizadas pela capacidade de indicarem questões de conjuntura, já antes destacadas pela possibilidade de fornecerem conhecimento sobre realidades específicas e garantir a implementação de ações. Ao endurecimento do regime político associa-se o acionamento de mecanismos de controle dos indivíduos, ou seja, era mais eficiente contar com órgãos como o DEIC e o SNI, que mantinham extensa rede de inteligência, do que com informações estatísticas esparsas e sujeitas a problemas metodológicos.

No desenho das políticas de segurança, os órgãos de repressão política eram vistos como modelo de como o policiamento poderia ser eficiente em “derrubar o inimigo”. Ao invés da estatística e do planejamento, a violação de direitos e o incentivo aos “delatores” (membros de organizações políticas, que eram presos e torturados para confessar “crimes e criminosos”; porteiros e faxineiros de prédios; vizinhos ou desafetos, entre outros vários atores que faziam a informação circular e chegar ao

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

conhecimento oficial ou oficioso dos órgãos das instituições de justiça e segurança). Isso não significa o descarte das estatísticas, mas o reposicionamento de seu estatuto, pelo qual os investimentos em sua produção eram feitos nas margens do aparelho burocrático. Seriam duas formas de racionalidade operando simultaneamente as engrenagens do poder autoritário.

Nessa linha, a partir de maio de 1971 o Serviço de Organização do Gabinete do secretário de Segurança deixou de apurar as estatísticas e essa atividade foi assumida pelas delegacias de polícia que, por sua vez, transmitiam via Telex os resultados alcançados diariamente para a Coordenação de Informações e Operações (CIOP), que repassa as planilhas ao Serviço do Gabinete para que possa contar as ocorrências dos 44 (quarenta e quatro) então distritos policiais existentes na Capital⁴. Algumas delegacias dos demais municípios da grande São Paulo também enviavam seus dados, mas ressalta-se, no documento, que o total só pôde ser verificado para a Capital, uma vez que nem todas as delegacias dos demais municípios da Grande São Paulo enviavam dados (São Paulo, 1972: 10).

Em relação às classificações adotadas, para padronizar a coleta de estatísticas policiais houve três formas entre 1956 e 1972 no estado de São Paulo. A primeira vigorou de 1956 a 1968, classificando as ocorrências em nove grupos, a saber:

1. Agressões, desordem, brigas, rixas, homicídios, tentativa de homicídio, suicídio e tentativa de suicídio;
2. Pungas, contos, furtos, estelionato e apropriação indébita;
3. Atentados ao pudor, atentado aos costumes, jogos;
4. Falsa mendicância, vadiagem e embriagues (SIC);
5. Roubo, tentativa de roubo e assalto;
6. Acidentes de trânsito;
7. Furto de automóveis;
8. Questões entre vizinhos, discussões ou outros fatos ocorridos no interior de prédios, ameaças e desinteligências⁵;
9. Diversos (danos materiais, morte natural).

A segunda classificação vigorou entre 1968 e maio de 1971, sendo constituída por dezoito grupos. A terceira classificação foi adotada a partir da Resolução SSP. 25, de 17 de maio de 1971. A diferença entre essas últimas se deu nos últimos códigos, nos quais, na de 1968, classificavam os casos de mordedura de cão no código 17, e na de 1971, esse mesmo código passou a ser usado para registrar o número de acidentes de trânsito. As mordeduras de cão eram incluídas no Código 16, o mesmo de morte natural, suicídio, averiguações diversas, entre outros (São Paulo, 1971: 12-13). A Resolução 25 divide as ocorrências em:

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

5 Aparece aqui uma das categorias mais emblemáticas da dificuldade classificatória das estatísticas criminais. Por desinteligência, consideramos todos os desentendimentos que não foram incluídos em outras categorias, indicando alto grau de subjetividade e discricionariedade grande dos policiais. Por certo isso se repete em outras categorias, mas esse é apenas um dos exemplos possíveis.

1. Homicídio, tentativa de homicídio, infanticídio e aborto;
2. Entorpecentes;
3. Maus tratos, abandono, desinteligência;
4. Rixa, agressão, desordens, brigas, ameaças, conflitos;
5. Calúnia, injúria e difamação;
6. Furto, punção, contos, estelionato, apropriação indébita, fraude no pagamento;
7. Roubo, tentativa de roubo, assalto;
8. Dano material, incêndio, explosões, inundações, desabamentos, depredação;
9. Estupro, atentado violento ao pudor;
10. Sedução, corrupção de menores, atos obscenos, rufianismo, lenocínio e raptos;
11. Crimes contra a família, bigamia, adultério;
12. Falsificações, falsidade ideológica, adulteração de documentos;
13. Corrupção (ativa e passiva), suborno, concussão, extorsão (direta e indireta);
14. Porte ilegal de armas, apreensão de armas;
15. Jogos, vadiagem, mendicância e embriagues (SIC);
16. Diversos (inclusive morte natural, suicídio, tentativa de suicídio, averiguações, mordedura de cão, entre outras);
17. Acidentes de trânsito com vítimas;
18. Furto de automóveis.

Num universo como o descrito, no qual o discurso jurídico possuía centralidade e aderência na operação cotidiana das instituições, um fato considerado no documento e que salta ao olhar é a não correspondência direta de nenhum dos três modelos de classificação aos tipos penais previstos na legislação: há uma mistura de categorias penais, de *modus operandi* e de senso comum que dificulta a padronização e a agregação dos dados. Existem algumas agregações, mas elas parecem responder mais a dinâmicas de natureza moral do que classificações excludentes entre si. A possibilidade de classificar uma ocorrência em ou outro código era muito grande (desinteligência como ameaça ou vice-versa, entre outros). O estudo feito pela própria SSP (1972) é explícito ao dizer que tais formatos provocam inúmeros “defeitos” e, entre eles, destaca a impossibilidade de quaisquer planejamentos de operações com base em números imprecisos. O resultado é o descrédito nos dados e a valorização da experiência empírica, do “faro” policial.

Um outro formulário intitulado “modalidades de crimes contra o patrimônio”, sem data ou preenchimento, mas provavelmente impresso em 1971⁶, é o primeiro documento desse período a fazer distinção entre crimes e *modus operandi* dos criminosos. Nele, são especificados 16 tipos penais e, para cada um, é desagregada a forma, o meio e o local no qual ele foi cometido. Não obstante esse cuidado, a multiplicidade de formulários e relatórios confirma que uma das principais reclamações dos operadores policiais nos anos 90 teve origem muito antes, qual seja, a que os policiais eram obrigados a preencher vários documentos com conteúdos semelhantes e que não existia padronização e/ou preocupação com retrabalhos. No limite, segundo depoimentos de policiais, a qualidade das apurações estatísticas diminuía ou, mesmo,

6 O número de série do formulário é “Mod. 29 – DEGRAN, 100 B, 100, VI-71”. Acredita-se que os dois últimos algarismos sejam relativos ao ano de impressão.

nem era um problema considerado enquanto tal. De responsabilidade dos escrivães de polícia, os quadros e controles estatísticos eram feitos nos intervalos de tempos disponíveis ou imediatamente anteriores aos horários marcados pelas chefias para a remessa dos dados⁷.

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

Para concluir a análise do documento da SSP, de 1972, há a menção aos dados sobre prisões efetuadas. Como nas demais categorias, os números sobre prisões apresentam diferenças em seus modos de coleta, conforme o departamento responsável pelo registro. Pelo estudo, “as prisões efetuadas pelas delegacias de polícia do estado de São Paulo englobam vários tipos, ou seja, em flagrante, em virtude de mandado e administrativa. Essa subdivisão é a mesma tanto para as delegacias do DEGRAN como para os do DERIN e do DEREEX. Entretanto, nos formulários do DEGRAN, além desses três tipos aparecem dois outros itens: ‘custódias’ com duas subdivisões (homens e mulheres) e ‘dementes’; ao passo que os formulários do DERIN e do DEREEX apresentam somente mais um item, ‘custódias de dementes’ (São Paulo, 1972: 31)”.

Em termos de volume de dados, em 1972 foram efetuadas 202.336 prisões pelos três departamentos territoriais. Dois anos depois, em 1974, dois documentos diferentes indicam o volume de mandados de prisão em aberto. Para a Divisão de Capturas e Pessoas Desaparecidas havia, em 14 de março, um estoque de 67.458 mandados para serem cumpridos. Já um boletim interno do DEIC, de número 48, da mesma data, listava 67.235 mandados. Os números são compatíveis e demonstram que existia um controle mais apurado para a questão prisional. Por sinal, o boletim do DEIC é um balanço do órgão, com dados sobre ocorrências, inquéritos, prisões e volumes de informações administrativas (número de funcionários por carreira, procedimentos realizados, entre outros). Nele, percebe-se que o DEIC foi assumindo, como já foi indicado, importância na estrutura da SSP ao longo dos anos (São Paulo, 1974a e 1974b), fato que corresponde com o papel central desse departamento no processo de repressão política dos movimentos de contestação da ditadura militar iniciada em 1964.

Pensando a transparência, não há nenhuma referência à necessidade de publicidade de tais dados e, ao longo do estudo da SSP e dos formulários analisados,

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

percebe-se um cuidado para evitar discussões que poderiam ser vistas como “julgamento de valor” e colocar os funcionários sob suspeição e, por conseguinte, risco de ser vítima da ação repressiva da ditadura. Os discursos avocam a legitimidade dos dados apenas para eventual uso interno e de planejamento. Ao que parece, a produção atendeu ao objetivo de fazer as verdades da racionalidade burocrática circularem e, caso necessário, existiria o espaço e o instrumento para o apoderamento de decisões baseadas nos números.

Ainda mais opacos do que os registros da Polícia Civil, os dados sobre as Polícias Militares revelam que a corporação mantinha controles estatísticos, mas também de natureza conjuntural e organizacional. Ofício 4EM-0088/1, do Estado Maior da PM, de 10 de fevereiro de 1976, retifica dados anteriormente informados ao Grupo de Planejamento Setorial⁸. Vale lembrar que o documento foi elaborado como insumo para a redação do Plano Plurianual⁹ e, portanto, seu teor buscava justificar os recursos alocados. Nele, são reproduzidas estatísticas sobre a evolução do efetivo fixado e existente da PM desde 1965. Além disso, informa características de quantidade e tipo de sua frota de veículos (Polícia Militar, 1976).

Deslocamentos políticos e institucionais recentes das estatísticas criminais

Não foram obtidos dados detalhados oriundos da Polícia Militar¹⁰. Entretanto, a análise da legislação sobre estatísticas, seja no âmbito federal quanto no estadual, revela que o alvo foi, quase sempre, os dados das Polícias Cíveis, não havendo após 1969, ano da transformação da Força Pública em Polícia Militar – PM e sua consequente vinculação ao Exército e ao universo militar, nenhuma iniciativa legal que ampliasse o escopo das estatísticas para englobarem essa nova realidade. Significa dizer, retomando uma discussão anteriormente feita, que o início do século XX foi marcado pela crença de que dados criminais deveriam ser coletados junto ao Poder Judiciário, mas, em paralelo ao avanço do ideário autoritário militar e de restrição de direitos políticos, após meados dos anos 60, houve um deslocamento do olhar para os registros policiais, reconhecidos, a partir daí, como o “locus” para a compreensão das informações sobre crime e criminosos.

Contudo, num movimento aparentemente paradoxal, mas coerente com tal ideário e tributário da “razão de Estado” e do segredo na “arte de governar”, as estatísticas criminais policiais diziam respeito apenas aos registros de polícia judiciária, afeitos à Polícia Civil. Com a criação da PM, questões de planejamento e dados operacionais sobre policiamento ostensivo e repressivo tornam-se invisíveis para a Secretaria de

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

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

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

Segurança, dificultando as avaliações sobre crime e violência, na medida em que, a princípio, é nessa esfera que conflitos diversos e situações de “desordem” são administrados pelo Estado. Entretanto, o mais significativo desse processo é que ele é fruto de um grau elevado de discricionariedade das polícias militares, que estabelece uma divisão entre problema de polícia e problema de justiça e possibilita que a violação de direitos civis ficasse invisível ao sistema formal de distribuição de justiça. As polícias militares vão determinar, em muito, quais casos devem ou não ser objeto de atenção das demais instituições de justiça criminal e, mais, vão administrar o fluxo de situações sociais e atores da sociedade que podem ou devem ter acesso à justiça. O pensamento estratégico reservava o poder ainda mais do escrutínio civil, mesmo que ele fosse o das instituições de justiça.

Significa dizer que as estatísticas criminais produzidas desse período em diante contemplam tão somente os casos que efetivamente se transformaram em Boletins de Ocorrência¹¹ e, por isso, podiam ser classificados como infrações à legislação penal, num processo de retroalimentação de categorias consolidadas nos anos de 1940. Esse é, de fato, um marco de delimitação de um território explicativo e vai influenciar os estudos sobre polícia no país. Daqui em diante, o foco estará, praticamente, quase todo no processo de transformação de um fato social em crime e, em seguida, em estatísticas desse crime específico. Percepções e outras dimensões apuradas, como vimos no capítulo II, pelos sistemas internacionais não estavam, em nenhum momento, contemplados nessa perspectiva. A luz estava sob o crime enquanto fato jurídico. A pauta das estatísticas criminais estava esvaziada das dimensões sobre desordem, violências e violação de direitos e assim permaneceu até a redemocratização do Brasil, na década de 80, do século XX, quando o crescimento das demandas da sociedade civil por respeito aos direitos humanos e transparência nas decisões governamentais deslocaram o papel das estatísticas criminais do campo meramente administrativo para o político.

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

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

Justiça, O IBGE realiza a coleta e envia os questionários preenchidos para o Ministério da Justiça, que efetua o processamento dos dados” (IBGE, 1989: 02).

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

Esses inquéritos denominavam-se, na verdade, “campanhas estatísticas” e eram numeradas em ordem crescente ao longo dos anos. Eles possuíam o timbre do IBGE e no topo esquerdo a indicação que a repartição interessada nos dados era o serviço de Estatística Demográfica, Moral e Política do Ministério da Justiça. Assim, verificando o formulário referente ao “Movimento Carcerário”, da XXXIV Campanha Estatística, ano de 1969, percebe-se o objetivo de levantamento de informações sobre o movimento de condenados durante o ano, com detalhamentos sobre entradas e saídas de presos por tipo; motivos determinantes da condenação; características individuais dos condenados; e, por fim, atividades dos condenados.

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

Tais “campanhas” chamam a atenção, pois elas são os resultados das Resoluções da Assembléia Nacional de Estatística, durante a década de 1930 e, como pudemos ver quando do relato dos anos 50, quase que haviam sumido das citações e dos documentos pesquisados. O papel da União volta à cena pelas mãos das agências externas de produção de estatística. Atualmente, o sítio de Internet do IBGE (www.ibge.gov.br) dispõe de uma área dedicada à divulgação de estatísticas históricas e, entre elas, estão algumas tabelas produzidas, muito provavelmente, com base nos inquéritos aqui analisados. Aparentemente uma brecha de luz iluminou, mesmo que de forma não totalmente transparente, a produção de estatísticas criminais. O IBGE manteve acesa a dimensão do monitoramento estrutural e, mesmo pouco divulgadas, as estatísticas foram produzidas. A questão que retorna, no entanto, é sobre qual uso lhes foi dado. Pelo levantamento aqui feito, essa brecha criada não chegou a

alterar o processo de circunscrição da legitimidade das informações geradas ao âmbito burocrático e conjuntural.

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

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

As estatísticas na disputa política: os anos 80 e o início das tensões democráticas

Voltando ao caso específico de São Paulo, de acordo com os “relatórios de diagnóstico do setor justiça e segurança” da Fundação Seade, documento elaborado anualmente entre 1980 e 1989, a pedido da direção da instituição, a tabulação dos BIs voltou a ocorrer no início dos anos 80 e, na introdução do Anuário de 1982, esse fato é explicitado:

“[...] no sentido da ampliação e aprofundamento do setor, introduziram-se no capítulo informações que vêm sob a denominação Ações Penais (tabelas 30 a 53), em que a Fundação SEADE é fonte primária. Estas informações que abrangem tanto os Crimes quanto as Contravenções Penais são bastante significativas à medida que permitem avaliar, de um lado, sob o aspecto processual, os inquéritos que são apreciados pela Justiça e dentre estes aqueles que se transformaram em ações penais, acompanhando seu resultado em condenações, absolvições e extinções de punibilidade. De outro lado, permitem a avaliação qualitativa da pessoa do processado, segundo sexo, idade, cor, estado civil e instrução. [...] Observe-se que estes dados, [...], são obtidos através do Boletim Individual que o Poder Judiciário envia à Fundação SEADE

quando esgotados todos os recursos processuais cabíveis. Dada a diversificação do tempo para o julgamento final de cada processo, adotou-se como critério o prazo de 5 anos, a contar da data da instauração do inquérito policial para a apuração dos referidos dados. Daí a impossibilidade de uma informação mais atualizada” (Seade, 1982).

Esse hiato de cinco anos entre o ano base das estatísticas e a data de publicação é explicado num outro relatório intitulado “diagnóstico do setor justiça e segurança I”. De acordo com esse documento, a estatística de crimes e contravenções “vem sendo elaborada desde 1950, obedecendo a uma defasagem em relação à prática do delito, em aproximadamente, 5 anos¹², dando-se desta forma, um tempo apreciável para que a Justiça julgue a maioria dos processos-crime” (Seade, 1980-89: 06) e remeta a terceira parte do BI ao Departamento de Estatística

Em 1983 foi publicado um relatório denominado “Crimes e contravenções, estado de São Paulo, 1978”. Logo na capa há um texto dizendo “apuração estatística de aspecto judiciário, baseada no Boletim Individual, instituído pelo Decreto-Lei no. 39.922, de 30 de dezembro de 1941” (Seade, 1983). O maior destaque desse relatório foi, porém, o fato dessa publicação não trazer nenhum texto e, em 30 páginas, tabular todas as variáveis previstas nos Boletins Individuais para o ano de 1978. Assim, de todos os documentos analisados até agora, esse é, sem dúvida, aquele que conseguiu traduzir o disposto no Artigo 809, do Código de Processo Penal, de 1941, em variáveis de informações estatísticas. As demais referências estavam pulverizadas em publicações de planejamento. O significado disso é que, mesmo que outras tabulações congêneres tenham sido produzidas e/ou tabelas parciais tenham sido geradas e possam ser localizadas, levou cerca de 40 anos para que o modelo de estatística imortalizado no CPP viesse a público, tal como ele fora previsto. Daí em diante, os Anuários da Fundação Seade de 1982 a 1987¹³ trazem dados compilados de diferentes fontes e documentos; inclusive foi nesse período que a Fundação conseguiu publicar, de forma mais sistemática, as estatísticas oriundas dos Boletins Individuais. São indícios das dificuldades encontradas¹⁴, mas é, também, emblemático do momento político de reabertura democrática que então se anunciava no início dos oitenta e que alterariam sobremaneira a forma e os papéis atribuídos às estatísticas criminais existentes.

Nesse momento, parece que houve um processo de reenquadramento do estatuto das estatísticas criminais, que passaram a ser vistas como passíveis de serem

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

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

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

apropriadas e divulgadas para a sociedade¹⁵, mas, no entanto, essa nova postura parece restrita à esfera das instituições de estatística. Seade e IBGE buscaram criar um espaço de disseminação das estatísticas públicas. No caso das estatísticas criminais, a Fundação Seade iniciou ajustes internos para administrar tais inovações e contemplar a legislação existente, com destaque para a tradição burocrática presente na produção dos dados das Campanhas do IBGE e dos Boletins Individuais.

Assim, entre o final dos anos 70 e início dos 80, a Fundação Seade organizou sua atuação na área criminal em duas frentes, sendo a primeira em torno do setor Justiça e Segurança I e, a segunda, ao redor do setor Justiça e Segurança II. O setor I era oriundo da antiga seção de Estatística Policial – Criminal do Extinto Departamento de Estatística¹⁶. Segundo os documentos disponíveis, o serviço de estatística policial iniciou suas atividades antes da centralização dos órgãos de estatísticas criminais paulistas no antigo Gabinete de Investigações, atual DEIC, e, portanto, traz uma outra informação até aqui não identificada, senão indiretamente, ou seja, o DEIC ocupou papel central na articulação do aparelho policial nos anos 70 e, por consequência, na produção de estatísticas da área.

Ainda de acordo com os documentos, a seção de estatísticas policiais foi extinta em 1975 e, posteriormente, recriada vinculada à 4ª. Divisão Técnica de Estatísticas Administrativas e Políticas. Quando da criação da Fundação Seade, em 1978, as atividades dessa seção passaram a integrar as responsabilidades do Departamento de Dados Sociais dessa última e, com isso, os levantamentos pertinentes ao Plano Nacional de Estatísticas Básicas continuaram a ser produzidos, entre eles as Campanhas na área Policial. Ao setor Justiça e Segurança I competia a apuração, em diferentes periodicidades, das estatísticas do Plano Nacional sobre segurança pública, órgãos estaduais e regionais de trânsito, estabelecimentos prisionais, movimento policial, suicídios e tentativas, incêndio, acidentes de trânsito, e, por fim, corpo de bombeiros. Além disso, cabia ao setor I a produção de dados sobre “Crimes e Contravenções” cuja fonte eram os Boletins Individuais.

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

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

16 A Fundação Seade foi criada pela Lei 1.866, de dezembro de 1978. Em janeiro do ano seguinte, ela teve seus estatutos aprovados pelo Decreto nº 13.161.

sobre armas de fogo apreendidas, constando informações sobre o tipo, a marca, o calibre, a coronha e o estado de conservação da arma. Também era produzida em formulário próprio. O universo coberto pelo Movimento Policial era da ordem de 700 delegacias em 1980 e gerava algo como 8.400 formulários para serem tratados. Essas proporções foram, entretanto, usadas como justificativa para a incapacidade de dar-se conta das estatísticas criminais no curto prazo.

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

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

Enquanto os primeiros levantamentos eram justificados pelo planejamento de ações operacionais, estes últimos caem numa espécie de “looping” de reprodução, ou seja, continuam a ser produzidos, entretanto não são divulgados para a sociedade, senão residualmente; não são utilizados pelas instituições de justiça criminal, mas, como eles sempre foram produzidos e atendem a requisitos legais, não podem ser interrompidos. Está-se falando de um cenário onde as estatísticas criminais foram condenadas ao limbo que as reproduz continuamente, mas retira delas quaisquer sentidos de políticas públicas e articulação de ações. Ao invés do segredo absoluto dos anos 70 e anteriores, tem-se, no momento, a opacidade criada pela inviabilidade de se tratar tantos dados e múltiplas metodologias na chave da reprodução seletiva de informações.

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

do Departamento de Estatísticas envolvidos com o tema, numa confirmação de que tais dados só eram produzidos em razão da incorporação do sentido de missão a ser cumprida nesses funcionários, sem, contudo, discutir os objetivos políticos e ideológicos por detrás de cada uma das regras e levantamentos criados ao longo dos anos.

A demanda política por transparência nas decisões governamentais e o aproveitamento, pela mídia e pelos setores organizados da sociedade civil (Paixão, 1982; Pinheiro, 1984), das estatísticas criminais para retratar o modo de funcionamento do sistema de justiça criminal criam tensões nos padrões e regras de trabalho de produção de dados que forçarão a redefinição de papéis tanto dos funcionários quanto dos próprios dados produzidos. Não obstante essas tensões, um fio condutor parece ter guiado os produtores de estatísticas criminais em São Paulo e no Brasil, qual seja, os dados passaram a ser produzidos, ainda de forma mais intensa, tendo-se por critério as classificações e linguagens do universo do direito penal, conforme a análise das tabelas de códigos de ocorrências revelará mais abaixo. Questões de *modus operandi* e/ou úteis à gestão das instituições foram perdendo espaço para o monitoramento da incidência de ocorrências dos tipos penais previstos na legislação brasileira (conforme vimos nas mudanças das tabelas de classificação de ocorrência). Em outras palavras, o movimento foi o de colar os dados às regras e categorias penais, num reforço do discurso jurídico como aquele capaz de dotar de sentido as informações criminais.

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

O Setor II ficava responsável por compilar estatísticas policiais, prisionais e dados sobre acidentes de trânsito. Sua fonte principal era a Polícia Civil por meio do Centro de Análise de Dados – CAD., órgão do Departamento de Planejamento e Controle da Polícia Civil – DEPLAN, subordinado, por sua vez, à Delegacia Geral de Polícia. A relação entre a Fundação Seade e o CAD é, até hoje, regulada pela Portaria DGP do Delegado Geral de Polícia, no. 21, de 28/05/1984, que determina que cópias dos dados devem ser encaminhadas à Fundação. O CAD foi criado no segundo semestre de 1980 e até hoje faz o trabalho de checagem, consistência e crítica de todas as informações recebidas dos distritos policiais do estado. Até 1997, os dados diziam respeito apenas

à Região Policial da Grande São Paulo (diferente da Região Metropolitana de São Paulo por excluir os municípios de Santa Isabel e Salesópolis da sua área de jurisdição) e, após esse ano, são produzidas informações para o estado como um todo. Cada distrito policial preenche mensalmente o Boletim nº. 8 (os boletins de 1 a 7 coletavam dados administrativos), que solicita informações sobre registro de ocorrências e inquéritos policiais e dados sobre administração policial (recursos humanos e materiais) e movimentação prisional. Durante alguns anos da década de 1980, o CAD recebia os dados e, depois, os processava no Sistema Automático de impressões Digitais – AFIS, cuja principal função era administrar o cadastro criminal e de impressões digitais do estado, do IIRGD. Como o equipamento era subutilizado, também servia para outras finalidades. Tal equipamento foi desativado no início dos anos 90 e o CAD precisou desenvolver um sistema próprio para o processamento dos dados do Boletim 8.

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

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

Classificação segundo a Portaria DGP. 2/80
<p>Crimes Contra a Pessoa</p> <ul style="list-style-type: none"> Homicídio Doloso Tentativa de Homicídio Homicídio Culposos – Acidentes de Trânsito Homicídio Culposos – Outros Indução/Auxílio ao Suicídio Suicídio Infanticídio Aborto Lesões Corporais Dolosas Lesões Corporais Culposas – Acidentes de Trânsito Lesões Corporais Culposas – Outros Perigo de Vida ou Saúde Maus Tratos Omissão de Socorro Rixa Calúnia, Difamação, Injúria Constrangimento Ilegal Ameaça Violação de Domicílio Outros Crimes Contra a Pessoa
<p>Crimes Contra o Patrimônio</p> <ul style="list-style-type: none"> Roubo Tentativa de Roubo Roubo seguido de Morte Extorsão Mediante Seqüestro Extorsão Outras Furto Consumado Furto Tentado Furto Qualificado Consumado Furto Qualificado Tentado Receptação Dolosa Receptação Culposa Apropriação Indébita Usurpação Dano Estelionato Fraude no Pagamento por Meio de Cheque Fraudes Diversas Outros Crimes Contra o Patrimônio
<p>Crimes Contra os Costumes</p> <ul style="list-style-type: none"> Estupro Estupro Tentado Atentado Violento ao Pudor

<p>Sedução Corrupção de Menores Rapto Favorecimento a Prostituição Casa de Prostituição Rufianismo Ato Obsceno Outros Crimes Contra os Costumes</p>
<p>Crimes Contra a Família Abandono Material Outros Crimes Contra a Família Crimes Contra a Fé Pública Moeda Falsa Falsidade de Título e Documento Público Falsidade de Título e Documento Particular Outras Falsidades Uso de Documento Falso Falsa Identidade Outros Crimes Contra a Fé Pública</p>
<p>Crimes Contra a Administração Pública Peculato Doloso Peculato Culposo Concussão Excesso de Exação Corrupção Ativa Corrupção Passiva Facilitação de Contrabando ou Descaminho Prevaricação Violência Arbitrária Resistência Desacato Contrabando ou Descaminho Denúnciação Caluniosa Comunicação Falsa de Crime Falso Testemunho Exercício Arbitrário das Próprias Razões Fuga de Presos Desobediência Outros Crimes Contra a Administração Pública</p>
<p>Crimes Diversos Crimes C/ Propriedade Imaterial Crimes C/ Paz Pública Crimes C/ Sent. Relig. e C/ Resp. aos Mortos Crimes C/ Organização do Trabalho Crimes Contra a Incolumidade Pública</p>

Crimes Eleitorais – Lei 4.737/65
Crimes de Sonegação Fiscal – Leis 4.729/65 e 5.569/69
Crimes de Responsabilidade – Leis 10.079/50 Dec. 201/67
Lei de Imprensa – Lei 5.250/67
Crimes Contra Material de Propriedade Industrial – Lei 7.903/45
Corrupção de Menores – Lei 2.252/54
Abuso de Poder – Lei 4.898/65
Código Florestal – Lei 4.771/65
Código de Caça – Dec. Lei 5.197/67
Código de Pesca – Dec. Lei 221/67
Crimes Contra Economia Popular – Lei 1.521/51

Contravenções Penais

Preconceito de Raça – Lei 1.390/51
Porte de Armas
Disparo de Arma de Fogo
Falta de Habilitação
Direção Perigosa
Outros Crimes
Contravenções Penais
Vias de Fato
Exploração da Credulidade Pública
Perturbação de Trabalho e Sossego
Exercício Ilegal da Profissão
Jogo de Azar
Loteria Não Autorizada
Jogo do Bicho
Vadiagem
Mendicância
Embriaguez
Outras Contravenções Penais
Não Criminais
Suicídio Consumado
Suicídio Tentado
Desinteligência
Queda Acidental
Mordedura de Cão
Perda/Extravio Documento
Desaparecimento de Pessoa
Morte Suspeita
Veículo Localizado
Acidente de Trabalho
Outros Não Criminais

Nota: Para o Interior e Grande São Paulo algumas das categorias são agregadas.

Foi criado um programa de entrada e consistência de dados com base num produto recém-lançado à época, DIALOG, que era uma versão nacional, inspirada na reserva de mercado para produtos de informática que vigia naqueles anos, de sistemas de banco de dados mais famosos, como o DBASE. Com a padronização provocada pelo Windows, da empresa Microsoft, pela qual a maioria dos usuários de sistemas de banco de dados foi migrando para outras plataformas, como o ACCESS, o DIALOG se transformou num problema, pois como ele não era compatível com nenhum outro sistema e apenas o CAD, no âmbito policial, o tinha, a Fundação Seade teve de desenvolver, em 1992, um “software” especial para ler os dados do CAD e os transformar em arquivos com formatos passíveis de serem aproveitados pela plataforma de informática da Fundação¹⁷.

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

Não obstante esse lado positivo para os usuários dos dados produzidos, o Setor II da Fundação Seade foi se consolidando como aquele que deu continuidade ao monitoramento dos fenômenos da área criminal. Contudo, se os dados do CAD foram e continuam sendo aqueles com maior tradição de produção sistemática na esfera das estatísticas criminais paulistas, eles sempre foram incapazes de fornecer conhecimento sobre criminosos. As estatísticas da Fundação Seade, cuja fonte é o CAD, têm, tão somente, condições de expressar o volume de ocorrências registradas nos distritos policiais do estado. O monitoramento de características dos criminosos ficou comprometido com a interrupção do trabalho de compilação de dados dos Boletins Individuais, em 1987. Ainda mais que nas instituições de justiça criminal nenhuma outra área assumiu o papel que antes era exercido pela Seção de Estatísticas Policiais, até talvez por saberem que o Setor I, da Fundação Seade, continuava nessa atividade. O problema foi quando os antigos funcionários se aposentaram e ninguém conseguiu manter a produção de dados sobre criminosos e sobre funcionamento do sistema criminal na esfera judicial. Em termos sociológicos, um novo vazio estava criado, justamente quando a redemocratização do País demandava acesso e transparência das instituições públicas.

Uma fonte alternativa aos dados do CAD foi estabelecida na Coordenadoria de Análise e Planejamento – CAP, órgão de assessoria do Secretário de Segurança. Entre 1984 e 1999, a CAP, como é mais conhecida, recebia uma cópia de cada boletim de ocorrência registrado em São Paulo e os processava no sentido de retificar/consistir

17 Até hoje, 2005, é esse mesmo programa que garante que as estatísticas sejam publicadas no Anuário. O CAD ainda não adotou outra solução de informática, mesmo após a recomendação da Casa Civil do Governo de São Paulo para a modernização dos sistemas defasados por intermédio do uso de softwares com código livre, que não dependam de patentes ou códigos de programação protegidos por direitos autorais e, com isso, mais caros e onerosos ao tesouro estadual.

estatísticas sobre “pontos negros” de incidência de determinados crimes, ou seja, locais e horários com maior probabilidade de serem cometidos furtos, roubos, entre outras modalidades monitoradas. Essas, por sua vez, nasciam de planilhas geradas a partir do recebimento diário de telex das Polícias, que antecipavam os crimes que estavam contidos nos Boletins de Ocorrência. Com elas, a CAP preparava mapas, com defasagem de dois meses em relação ao acontecimento do fato, e os enviava para os delegados e comandantes das duas polícias como insumo ao planejamento de ações. O objetivo era explicitamente operacional e os números quase sempre diferentes daqueles do CAD – contudo, desde sua criação, os dois monitoramentos, CAD e CAP, quando comparados, mostraram diferenças de ordem de grandeza, mas ambos tinham a mesma tendência e indicavam os mesmos fenômenos. Esse movimento permitia certo controle do movimento da criminalidade e, em 1999, como veremos, a estatística da CAP passou a ser considerada como a estatística oficial da Secretaria de Segurança Pública.

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

Nota-se, ainda, a força desse quadro descrito no fato da CAP ter sido configurada da forma que foi relatada no início do governo Montoro, o primeiro de matiz democrática após anos de autoritarismo e que tinha que considerar, tal como já exposto, os riscos da melhoria da coleta ser confundida com crescimento da violência. A questão, no entanto, torna-se emblemática ao se verificar que os funcionários da CAP e do antigo Setor Justiça e Segurança I da Fundação Seade eram, todos, do mesmo grupo oriundo do Serviço de Estatística Policial do Departamento de Estatística do Estado, formados, nas décadas de 1960 e 1970, sob a égide do planejamento centralizador e na ideologia do autoritarismo então vigente. Sob o argumento da autoridade técnica, a burocracia conseguiu manter controle e sigilo sobre formatos, metodologia e critérios utilizados na produção das estatísticas criminais oficiais de São Paulo. O temor da perda da série histórica dos registros policiais fez com que os dirigentes da CAP caíssem, ao que tudo indica, naquilo que Weber considerou como “absolutismo burocrático”, ou seja, na

usurpação, pela burocracia, da decisão política sobre a pertinência de determinadas abordagens e informações. Em outras palavras, o risco de perder os técnicos que “garantiriam” a continuidade das estatísticas criminais era motivo para os dirigentes não interferirem na forma como elas eram coletadas e produzidas. Afinal, as estatísticas eram a razão de ser da CAP e sem elas o lugar do poder estaria em xeque. Como a Secretaria de Segurança era e é uma instância política, isso poderia significar menor capacidade de articulação de seus dirigentes com as duas polícias, essas sim duas corporações altamente hierarquizadas e burocratizadas. Além disso, a CAP era o órgão mais visado pela mídia para a obtenção e repercussão dos dados disponíveis e seu dirigente, conseqüentemente, tenderia a dispor de grande visibilidade¹⁸.

As estatísticas sobre criminosos caíram no esquecimento e as de crimes tiveram o monitoramento de seu volume privilegiado, em detrimento dos seus aspectos ecológicos e sociais. A sensação que fica é que não dispomos de dados, quando na realidade a pesquisa acima mostra que eles existiram e ainda existem, mas seus limites e potencialidades não correspondiam à necessidade de o saber democrático demanda – não se tinha controle sobre os procedimentos e sobre os critérios utilizados. Repete-se o quadro dos anos 50, quando justamente num momento de experiência democrática as estatísticas criminais passam por questionamentos e aquelas existentes vão se tornando opacas. Ao não estarem vinculadas, necessariamente, aos requisitos democráticos de transparência e controle público do poder, tais estatísticas não eram vistas, ou melhor, não eram reconhecidas como úteis ao debate político sobre o desenho e os rumos das políticas públicas de segurança e justiça criminal. Nesse sentido, novos atores como mídia e sociedade civil organizada passam a questionar a qualidade dos dados e os objetivos políticos por detrás de sua produção.

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

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

essa pesquisa, entre 1990 e 2007, cerca de outras 30 pesquisas foram conduzidas no Brasil, sendo que ao menos seis investigaram a Capital de São Paulo.

Os anos 80 terminam com os usuários de estatísticas criminais pressionando pela existência de dados mais sistemáticos sobre crimes, mas os níveis de opacidade daquilo que estava disponível impediam quaisquer aproveitamentos do material existente. As agências externas ao sistema de justiça criminal encarregadas, até então, pela coleta e produção de dados primários, foram perdendo legitimidade e deixaram de ser “steakholders”, ou seja, deixaram de ser atores a serem considerados na “regra do negócio” da produção de estatísticas criminais, reforçando os setores internos e os procedimentos administrativos como fontes de informação. O movimento que outrora permitiu a migração do papel das estatísticas criminais do plano exclusivamente administrativo para o plano político parece perder força e um retrocesso se configura como algo concreto. Muitos dos levantamentos realizados acabam, assim, interrompidos.

Por sinal, uma interrupção que vai muito além da verificada em São Paulo¹⁹. Buscando referências sobre quando as “campanhas” do IBGE foram interrompidas, não se conseguiu localizar nenhum ato formal que cancelasse a coleta das informações previstas pelo CNE. Depoimentos de antigos funcionários e diretores atuais do IBGE, dão conta de explicar que nos 90 o IBGE interrompeu sua atuação na área em razão da inexistência de recursos financeiros para continuar a coleta tal como é prevista. O Ministério da Justiça, que sempre manteve convênio com o IBGE e, de alguma forma, ajudava financeiramente nas despesas dos levantamentos estatísticos, também não tem registro da interrupção. O que se conseguiu saber foi que, como o convênio entre MJ e IBGE não foi renovado na década de 1990 com previsão de recursos do primeiro para o segundo, as estatísticas da área foram paralisadas. Esse período corresponde, inclusive, com o de maior crise da história do IBGE, quando, sob o governo Collor, foram demitidos vários funcionários, o órgão foi reestruturado, o Censo de 1990 não foi realizado e muitas das pesquisas estruturais (PNAD, entre outras) foram canceladas ou atrasadas. Também foi nesse período que o IBGE optou por focar a produção de estatísticas primárias, com a realização de pesquisas próprias, e deixar os levantamentos com base em registros administrativos para um segundo plano – tal decisão foi motivada pela crise econômica do período Collor, mas era coerente com o desenho de novas políticas que dessem conta da inserção do país na economia mundial e permitissem a geração de crescente superávit fiscal para financiar as dívidas externa e interna do país, na medida em que os monitoramentos produzidos foram aqueles estratégicos para a economia, deixando de lado quaisquer informações sobre garantias fundamentais da pessoa humana (direitos humanos, acesso à justiça, garantia à liberdade e à integridade física, entre outros). Nesse campo, a ênfase estatística foi no acompanhamento da conquista de “direitos sociais”²⁰, no monitoramento das

19 O Relatório sobre Indicadores Criminais produzido pela Fundação João Pinheiro descreve um quadro semelhante em Minas Gerais, com várias questões política, ideológicas e metodológicas envolvidas na produção de dados. (João Pinheiro, 1987).

20 Não podemos esquecer, por exemplo, de que os anos 70 viram florescer uma intensa movimentação de setores da igreja católica para exigir do Estado uma ação frente aos “graves problemas sociais”. Essa movimentação, inclusive, vai ser conhecida como “luta pela carestia” e vai colaborar na conformação da pauta política dos partidos de oposição ao regime militar então vigente e, posteriormente, nos partidos de esquerda criados após o final da ditadura.

políticas sociais, em especial aquelas voltadas para as áreas de saúde, educação e, mais recentemente, de transferência de renda. Esse quadro reforça, a princípio, a tese de José Murilo de Carvalho sobre a inversão da ordem dos direitos civis, políticos e sociais proposta por Marshall, na qual as dimensões social e política são privilegiadas, não obstante o desrespeito aos direitos civis (Carvalho, 2004). Ao que tudo indica, o IBGE e demais agências estatísticas embarcaram nessa perspectiva.

Estatísticas penitenciárias

Deslocando-se das esferas policial e das agências nacional e estadual de estatística, a produção de dados criminais revela-se ainda mais opaca. Em relação às estatísticas penitenciárias, os problemas metodológicos e de organização das fontes das informações básicas dificultavam a existência de “sistemas” de informações estatísticas. O modelo de racionalidade que ora ganhava força via a necessidade de organizar as estatísticas num “sistema de informações” que articulasse e controlasse os dados desde a sua produção até a incorporação no sistema e sua consulta pelos operadores da área, pois o modelo existente não permitia que se transformasse dados isolados em conhecimento sistêmico sobre a dimensão prisional. Prova dessa atomização são as ponderações de relatório de um grupo de trabalho constituído em fevereiro de 1985, pela Resolução 153, do Secretário de Justiça do estado, José Carlos Dias, então responsável pelos estabelecimentos penitenciários de São Paulo.

Composto por intelectuais da área do Direito e das Ciências Sociais²¹, o grupo tinha a missão de analisar e apresentar proposta de aperfeiçoamento das estatísticas penitenciárias. Nucleado ao redor do Instituto de Medicina Legal e Criminologia de São Paulo – IMESC, o grupo baseou sua avaliação no “Documento roteiro de relatório”, elaborado em 1982 pelo Grupo de Planejamento e Controle²², e em prática na COESPE (coordenaria dos Estabelecimentos Penitenciários do estado de São Paulo). Existia a crença que “essa providência se impõe visto que se torna indispensável colher-se informações precisas, coerentes a bem de ter-se uma avaliação segura do movimento penitenciário sob todos os ângulos” (IMESC, 1985: 01). O modelo de investigação correspondia à racionalidade científica, ou seja, isolou-se um problema, os objetivos, as dificuldades e o contexto ocorrido e pensou-se numa metodologia que desse conta de, no caso, alterar o cenário encontrado por meio do avanço do conhecimento.

Como reforço de sua posição política, mesmo que cientificamente informado, o grupo de trabalho contava com um fator-chave na operação do sistema de justiça criminal brasileira e que, a meu ver, permitiu que suas observações fossem assumidas no desenho de políticas públicas. Trata-se do fato dele ter sido criado e encampado por uma autoridade tanto em termos de posição de poder quanto, principalmente, em termos de legitimidade para propor soluções e mudanças, que, no universo estudado,

21 O grupo era composto por Ruy Toledo Joele (exercendo sua presidência), Lídia Espíndola, Carlos Vicari Junior, Eliana Bordini, Sérgio Adorno, Dora Feiguin e Célia Melhem. Outros 23 nomes de destaque na Academia e com atuação em políticas sociais e direitos humanos foram convidados a contribuir.

22 O grupo de Planejamento e Controle estava vinculado ao Gabinete do Secretário de Justiça e produziu o “Roteiro de Relatório” a partir de estudo inicial da Procuradoria Geral do Estado e de discussões com “diretores dos diversos estabelecimentos penitenciários” (Coespe, 1982:02).

seriam os operadores do direito. José Carlos Dias tinha, naquele momento, o cargo e a legitimidade de um operador do direito e da linguagem jurídica que articula o funcionamento das instituições de justiça criminal para provocar tensões e colocar novas questões em pauta.

Seja como for, o ponto principal do relatório foi propor como alterações no roteiro de levantamento de informações distribuído para todos os estabelecimentos penitenciários do estado, que poderiam permitir que um sistema de informações fosse criado e, daí, substituísse a produção assistemática e desprovida de racionalidade até então empreendida. As estatísticas, ou melhor, um sistema de informações estatísticas foi defendido como possuidor de potencial de inovação de gestão e, por conseguinte, de otimização de recursos existentes. Nessa linha, inúmeras questões que poderiam ser, inclusive, transpostas para as demais esferas do sistema de justiça criminal, foram identificadas como obstáculos à fluidez e utilidade das estatísticas. Para a análise aqui proposta, mais do que pensar a utilidade, o relatório também revela a mudança de postura em relação ao modelo fragmentado e descentralizado existente.

Entre os problemas identificados, encontrava-se a inexistência de manuais de preenchimento do roteiro vigente, a duplicação ou a impossibilidade de cruzamentos de variáveis, a ênfase no serviço prestado pela instituição em detrimento da mensuração da situação da população carcerária, as periodicidades múltiplas nas pesquisas realizadas, a demanda demasiada de informações; a pouca utilidade de informações solicitadas, a inexistência de uniformidade nas fontes de informações entre os estabelecimentos prisionais – cada estabelecimento adotava um modelo diferente de formulário para a coleta de uma mesma informação, entre outros (IMESC, 1985: 4-5). Ainda segundo o relatório, as rotinas burocráticas estavam estruturadas rigidamente, voltadas para atender objetivos específicos e restritos, sem possibilitar a avaliação de um sistema global e inter-relacionado de estatísticas penitenciárias. Para os técnicos ouvidos pela avaliação, havia dificuldades na obtenção de determinadas informações que eram motivadas pela ligação delas com “a rede interna de relações institucionais e as rotinas burocráticas enraizadas no cotidiano dos estabelecimentos prisionais” (IMESC, 1985: 6).

Por ser um grupo de políticas públicas e, portanto, com a missão de intervir no cenário estudado, como solução foi proposto dois quadros de indicadores sobre a área e que dessem cobertura dos principais fenômenos: um de natureza conjuntural e outro de natureza estrutural, formados por leque de 20 indicadores que, por sua vez, seriam desdobrados em 68 variáveis. Procedimentos metodológicos e operacionais foram enunciados e um sistema de “processamento eletrônico” foi incentivado como forma de constituição de “um sistema de estatísticas penitenciárias dotado de confiabilidade e de fidedignidade, como também – e sobretudo – dotado de eficácia operacional no sentido de oferecer ao poder público respostas imediatas que possam atender às necessidades daqueles detentores do poder decisório” (IMESC, 1985: 14). Em resumo, o estudo estava a revelar o *modus operandi* das instituições ao lidar com estatísticas sobre presos e prisões.

O pressuposto dessa nova postura é a compreensão da estatística como ferramenta de gestão, mas, mais do que isso, como instrumento de apoderamento sobre as instituições. A dimensão gerencial começa a ser pensada para além dos aspectos jurídicos do funcionamento do sistema de justiça criminal, talvez como tradução da visão dos novos atores sociais que começam a se preocupar com questões de justiça e segurança, esferas de resistência do segredo e do “autoritarismo socialmente

implantado” (O’Donnel, 1990). A “reabertura” política trazia consigo novas demandas para as instituições de justiça criminal e exigia uma reflexão sobre os papéis que polícia e justiça possuem num Estado democrático de direito. O discurso da transparência começa a ganhar força e o segredo, enquanto pressuposto formal e oficial, deixa de ser algo imediatamente passível de ser defendido.

Quadro 1

Indicadores IMESC (reprodução dos quadros I e II, contidos no ofício 449/85)	
Indicadores	Variáveis e/ou Relações
INDICADORES CONJUNTURAIS (periodicidade mensal)	
População carcerária	Capacidade/população (número de celas. Capacidade populacional, população existente, número de vagas, ordens de remoção: externas/internas, internas/externas). Movimento da população carcerária (inclusões e exclusões por causas, e transferências)
Natureza do crime	Tipos de crimes e contravenções (presos recolhidos)
Situação processual do preso	Extensão da pena imposta (presos recolhidos) Antecedentes criminais (presos recolhidos)
Saúde	Exames de inclusão Morbidade Mortalidade (por causas) Natalidade (para penitenciárias femininas) Hospitalização
Assistência judiciária	Solicitação de benefícios por tipos Encaminhamento para justiça das solitações feitas Atendimentos pela justiça das solicitações encaminhadas
Recursos humanos	Alocação de funcionários/total Alocação de guardas de presídios/total Alocação de funcionários em desvio de função/total Funcionários em licença, afastamento, ausências, etc. Tipos de vínculos empregatícios dos funcionários
Caracterização do estabelecimento Penitenciário	Localização, regime, etc.
Composição jurídico-social da população carcerária	Idade (data de nascimento) Nacionalidade Naturalidade Procedência Estado civil Escolaridade Religião Cor Última ocupação (antes da prisão) Tipo de crime Qualificação profissional na ocasião da liberdade Idade no primeiro delito Idade na entrada no sistema Antecedentes (primário/reincidente) Proporção de pena cumprida

Indicadores IMESC (reprodução dos quadros I e II, contidos no ofício 449/85) (continuação)	
Indicadores	Variáveis e/ou Relações
INDICADORES CONJUNTURAIS (periodicidade mensal)	
Distribuição de trabalho	Presos ocupados por setores produtivos, segundo tempo de permanência dos mesmos
Serviços na área de educação	Número de alunos matriculados por grau número de interrupções por transferência e por outros motivos (evasão, etc) Número de conclusões Número de reprovações
Socioculturais e esportivos	Tipo de atividades esportivas Tipos de atividades culturais Tipos de outras atividades
Serviços na área de serviço social	Inclusão (exames) Acompanhamentos
Serviço religioso	Serviço religioso por tipo
Serviços na área de psiquiatria	Exames de inclusão, segundo diagnóstico Atendimento Exames por ocasião de saída do sistema e/ou estabelecimento
Serviços na área de saúde	Exame do preso por ocasião da saída do sistema ou estabelecimento Número de leitos Número de médicos
Profissionalização	Presos distribuídos nos cursos de profissionalização, segundo matrícula, conclusão e interrupção
Recursos humanos	Escolaridade dos funcionários

Se isso foi feito e um sistema de informações pôde ser proposto, é provável que tenha sido essa iniciativa que provocou a decisão que permitiu a criação do módulo de informações penitenciárias do Sistema de Informações Criminais da Prodesp, em 1989. O sistema só ficou completamente operacional em 1991, mas traz muitas variáveis pensadas nos quadros de indicadores e é o único que contém informações estruturadas sobre a área que permitem descrever detalhes sobre os criminosos presos. Todavia, se a demanda por racionalidade na produção de estatísticas foi aceita, parece que o foi não pelo esforço de padronização e estabelecimento de linguagens controladas e sim pelo discurso da informatização dos serviços públicos. A lógica reinante parece ser aquela contida no debate sobre tecnologias e não sobre conteúdos propriamente ditos. Numa analogia ao pensamento de Nisbet sobre a sociologia como uma forma de arte, pode-se pensar que a tecnologia dominou a ciência reforçando-a como uma atividade codificada (Nisbet, 2000: 115) e, no nosso caso, transformou o debate sobre estatísticas públicas na discussão sobre arquitetura e linguagens de programação de computadores. Há aqui pistas sobre um processo de autonomização da forma, ou seja, a assunção do fetiche de que a tecnologia significaria maior informação e, em conseqüência, maior transparência, num movimento que associa controle público do poder à modernização tecnológica do Estado e que não é exclusivo dos setores

responsáveis pelas políticas de justiça e segurança pública, mas que ganha força quando constatado que os campos previstos nos sistemas informatizados não são devidamente preenchidos, deixando lacunas e/ou erros que comprometem a utilização dos sistemas para além de finalidades cadastrais.

Poder Judiciário e Ministério Público Estadual

Até agora ausente do foco da discussão, senão por referências feitas quando da produção de estatísticas oriundas dos Boletins Individuais, o Poder Judiciário conseguiu manter-se à margem do debate sobre estatísticas criminais e, pelo levantamento efetuado, cuidava tão somente de atender aos requisitos legais. Ele não incorporou, ao que parece, nem a dimensão de uso de informações estatísticas para gestão. De alguma forma, os documentos disponíveis que esse cenário só surge como problema a ser pensado pela instituição em 1986, quando da regulamentação para fins estatísticos do disposto no artigo 39 da Lei Orgânica da Magistratura, de 14 de março de 1979. Ou seja, a estatística somente foi regulamentada 7 anos mais tarde do início de vigência da Lei Orgânica.

O Tribunal de Justiça de São Paulo possui uma área de administração que ficou responsável por coletar basicamente dados sobre produtividade e volume de processos em andamento. Essa área, chamada Grupo do Movimento Judiciário, organizou um relatório contendo todos os provimentos, atos, regulamentos e quaisquer outras peças jurídicas e/ou legais que versassem sobre informações estatísticas. De acordo com esse relatório, o provimento no. 9, de 1986, em seu artigo primeiro, dizia que “o magistrado de 1ª. Instância do estado de São Paulo remeterá, mensalmente, até o dia dez de cada mês, referentemente ao anterior, mediante o preenchimento de impressos apropriados, informações à Corregedoria Geral de Justiça contendo: relação de feitos em seu poder; número de sentenças proferidas e registradas no livro adequado, separando-as em cíveis e criminais; dados referentes ao movimento judiciário” (TJ/SP, 1986). Ainda segundo o provimento número 9, ele entraria em vigor em primeiro de agosto daquele ano. Como ele foi publicado em 19 de junho de 1986, percebe-se que a implantação desse monitoramento aguardou o recesso judiciário de julho de cada ano.

O relatório do grupo de movimento judiciário contém, além das disposições normativas, uma série de memorandos nos quais juízes e funcionários discutem os aspectos envolvidos na produção dos dados solicitados, tais como regras para contagem de prazos, divisão entre dados de natureza administrativa ou jurisdicional. Entre eles, há um despacho de um dos juízes auxiliares da Corregedoria que descreve as dificuldades no preenchimento da planilha estatística, que em suma são praticamente as mesmas identificadas pelo grupo do IMESC quando da análise das estatísticas penitenciárias, e sugere, tal como na COESPE, a saída da informatização. Para tanto, o Grupo de Movimento Judiciário desenhou novos formulários que faziam uma “melhor” divisão das informações e solicitava apoio de um novo ator, ou seja, do Departamento de Ciência da Computação da Universidade Estadual de Campinas – UNICAMP para o desenvolvimento do programa de computação necessário à “digitação, arquivamento, expedição de relatórios padrão e análise dos dados”. Ao mesmo tempo em que o despacho do juiz auxiliar explicitava o apoio da UNICAMP ele pedia para que a implementação aguardasse a posse do novo Corregedor Geral, marcada para poucos meses depois, como forma de garantir sua execução.

Esse auxílio da UNICAMP foi justificado na sobrecarga do “Setor de Informática do Tribunal de Justiça” e no fato de não ter causado ônus ao TJ ao ser inserido como “Programa de Auxílio à Comunidade” da UNICAMP. Se estatísticas não eram elemento chave no discurso de gestão e estavam inseridas na discussão de controle dos atos da magistratura, feito pela Corregedoria, parece que o discurso da tecnologia teve aderência na estrutura administrativa do Tribunal. Mas o sistema de estatísticas enfrentava resistências internas. Assim, ao que tudo indica, se está diante de um movimento político de circunscrição de uma área à órbita de influência de um grupo de poder e o despacho em referência tem o objetivo de contornar resistências então existentes. Ele revela as estratégias de um dos lados nos jogos de poder pelo controle do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Isso pode ser percebido no pedido de auxílio externo para viabilizar um projeto que, pelo teor do despacho, provavelmente não teria respaldo na área de informática responsável (um mesmo desembargador ficou por mais de dez anos responsável pela definição do processo de informatização do Tribunal e sua aceitação a um projeto poderia significar a adesão ou não da máquina administrativa) e no pedido para que o Corregedor Geral autorizasse e, por conseguinte, conferisse legitimidade, à negociação com o novo Corregedor que tomaria posse. A solução para a implementação do sistema de estatística foi pensada na chave da apropriação personalizada de um projeto institucional por um grupo. A UNICAMP, no caso, serviu como elemento de autoridade para colaborar nesse processo e cumpriu o papel de emprestar “legitimidade acadêmica” a um projeto que não tinha por base os aspectos jurídicos do problema e almejava a solução de questões gerenciais. O Sistema em questão foi então desenvolvido – na verdade não se configura como um “sistema” e sim como um “software” de entrada e tabulação de dados – e funciona até a atualidade. Nesse período, o relatório analisado indica que vários outros memorandos foram trocados para se definir como alterações legislativas teriam que ser monitoradas (criação do Estatuto da Criança e do Adolescente, Juizados Especiais Cíveis e Criminais, entre outros). Assim, conclui-se em relação às estatísticas judiciárias que elas existem quando tratam do controle de produtividade e volume. Todavia, são esporádicas, na figura de estudos especiais de algum órgão ou magistrado (TACrim, 2001), quando cuidam de investigar o objeto mesmo da atuação do Judiciário, ou seja, quais são os crimes e criminosos e qual a forma que o Estado lida com eles. Por tratar-se de dados de controle, o material disponível para o público extra-instituição apresenta os volumes totais de feitos por anos. Características específicas para cada uma das 161 varas criminais do estado de São Paulo²³ e por tipo de ato são mais difíceis de serem obtidas sob a justificativa do segredo.

23 Cunha e Outros (2005: 11-15) explica que associados ao sistema do grupo do movimento judiciário, outros procedimentos são adotados no controle da gestão do tribunal de Justiça. Segundo a autora, os dados do sistema são enviados em papel uma vez por mês e, anualmente, é feito um levantamento junto ao distribuidor da comarca para que seja conferido se algum juiz está julgando, por falhas no sorteio aleatório, muitos casos repetidos de “classes” semelhantes (definidas pela legislação são, na verdade, categorias utilizadas para classificar os casos julgados pelo Judiciário), numa tentativa de garantir a imparcialidade e a inexistência de vieses. No caso criminal, o parâmetro é o Código Penal (crimes contra a pessoa, patrimônio, e alguns detalhes de cada uma dessas categorias). Nessa atividade, o TJ/SP trabalha com 1084 classes processuais, dificultando a quantificação/monitoramento de situações específicas.

Além do Tribunal de Justiça, no Plano estadual, o Tribunal de Alçada Criminal, extinto em 2004 com a Reforma do Poder Judiciário, produzia estatísticas como subproduto da atividade de tecnologia da informação e informática. Os dados eram de responsabilidade do Departamento de Processamento de Dados, criado em 1991 e vinculado ao Gabinete da Secretaria. Também nesse Tribunal, a organização dos dados responde à lógica de controle correicional de controle de feitos e produtividade, entendida como julgamento do maior número de processos possíveis, independentemente da natureza dos casos. Os controles estatísticos fazem parte do Sistema de Processamento Judiciário como módulo desse último e estão desenvolvidos em linguagens de informática consideradas superadas na atualidade (Cobol e Dataflex), num paradoxo entre a valorização da informática como instrumento de produção de dados e a defasagem tecnológica constatada. Inclusive, esse é um quadro enfrentado também pelo TJ/SP.

No Plano Federal o Supremo Tribunal Federal – STF mantém o Banco Nacional de Dados do Poder Judiciário – BNDPJ. Esse banco pode ser acessado pela Internet e coleta informações sobre movimento processual (número de processos recebidos, distribuídos, número de julgamentos e de acórdãos publicados). Os dados são organizados por classe processual (mandados de segurança, habeas corpus, por exemplo). Mesmo existindo desde os meados dos anos noventa, somente em 2004, pela Resolução nº. 285, do STF, o BNDPJ foi regulamentado. O Banco deverá ser “um instrumento de planejamento, gerência e transparência a fim de que possa justificar medidas de racionalização de procedimentos e fundamentar proposições legislativas, além de servir como fonte de pesquisa e estudos sobre o Judiciário” (Cunha e Outros, 2005: 06). Percebe-se, assim, que o foco é na gestão e crimes e criminosos aparecem apenas enquanto “classes processuais”, ou seja, como indicativos de determinados procedimentos jurídicos que pressionam a gestão do Poder Judiciário. Pelos dados existentes, o “processo” ocupa o lugar do fato e do indivíduo na precedência do olhar institucional. Nesse caso, a perspectiva da transparência interage com a lógica da gestão, mas esbarra na organização do Sistema de justiça brasileiro, que desobriga os tribunais estaduais de enviarem os dados para o BNDPJ e, com isso, dilui os esforços feitos. A reforma do Poder Judiciário, de 2004, talvez consiga superar esse obstáculo ao vincular as atividades do Conselho Nacional de Justiça, recém-criado e com previsão de instalação em julho de 2005, à existência de informações estatísticas voltadas à gestão. Por essa iniciativa, todos os níveis da justiça brasileira seriam obrigados a enviar os dados solicitados. Trata-se de uma iniciativa que tem o potencial de uma “revolução” política na forma de organização do Poder Judiciário, pela qual, critérios e parâmetros comuns de trabalho poderão ser estabelecidos; regras pactuadas e informações geradas para atender os requisitos de transparência e controle público do poder, hoje não contemplados na operação cotidiana da Justiça. Seria ela, talvez, uma nova maneira de contemplar o movimento de maior centralidade política dos Tribunais (Lima, 2002).

Uma outra instituição do sistema de justiça criminal mostra-se ainda mais difícil de ser analisada sob o foco das suas estatísticas produzidas nos anos 80. Trata-se do Ministério Público Estadual – MP. Pouco se pode falar de estatísticas criminais dos anos 80 produzidas pelo MP. Seus dados eram basicamente cadastrais e eram lançados pelo Poder Judiciário como atos processuais no sistema gerenciado pela Prodesp. Não há sistema específico ou informação periódica. O Ministério Público, por meio da

sua Corregedoria, produz informações sobre volume e natureza das atividades dos Promotores. A produção de dados, no entanto, ganhou destaque a partir de 1997, com a criação do Sistema de Movimentação de Autos (SMA) e, como já foi dito, esteve associada à lógica da modernização tecnológica, presente durante toda a década de 1980. Pelo SMA, houve a previsão de campos para avaliação de volume de processos para cada promotor/vara. O problema é que a pesquisa é feita por artigo do código penal e não existem regras de preenchimento ou obrigatoriedade de inclusão de dados. O uso do SMA é, em grande parte, facultativo, pois é alegado que a autonomia dos promotores impede que eles sejam obrigados a fornecer informações sobre seus atos administrativos. Assim, as únicas informações consolidadas são aquelas derivadas do trabalho da Corregedoria.

A permanência do segredo fazendo-se presente

Em resumo, a discussão anterior permite constatar que os requisitos democráticos de acesso, transparência da informação e controle público não conseguiram na década de oitenta o mesmo grau de sucesso obtido junto às polícias em deslocar o segredo como elo de articulação das relações de poderes existentes no Judiciário e no Ministério Público, e que determinam a circulação de verdades sobre usos da informação e das estatísticas. Entretanto, os anos 80 provocaram, ao que tudo indica para todas as instituições do sistema de justiça criminal, a assunção do fetiche da tecnologia na produção de estatísticas criminais e no debate sobre acessibilidade e produção de dados. A transparência da informação ficou dependente da adesão das instituições a esta ou aquela plataforma tecnológica ou, também, à capacidade de usuários em processar dados compilados em sistemas fechados. Controle e monitoramento por parte da sociedade perdem força para o argumento de modernização da gestão como instrumento de garantia de direitos civis – a formulação é que, sem primeiro modernizar as instituições, não é possível monitorar adequadamente suas ações que porventura violem direitos. O resultado é o já descrito, ou seja, um cenário opaco de dados fragmentados e de usos privados e parciais.

Em analogia, seria um cenário de fragmentação do conhecimento, criticado por Edgar Morin (2000) por romper com a possibilidade de apreensão do todo, da complexa teia de saberes que dá sentido às ações. Seria um cenário perpassado pelos discursos jurídico e de informática, mas com poucos elos de articulação e coordenação dos saberes técnicos envolvidos. Seja na esfera policial, como nas demais instituições de justiça criminal, a ênfase na reforma das instituições via modernização tecnológica da gestão foi anunciada como a possibilidade de transformar a realidade sem provocar rupturas; de envolver as corporações no espírito democrático e profissionalizante.

Como exemplo dessa “lógica”, ainda em 1979, foi proposto, pelo então secretário de segurança pública da Bahia, Durval de Mattos Santos, um “Fundo Especial de Segurança Pública”. Pela sua proposta, o fundo mostrava-se necessário para articular o papel do governo federal, uma vez que “as pastas de Segurança Pública não recebem quaisquer recursos, direta ou indiretamente oriundos do governo Federal, mesmo em forma de empréstimos. Por isso, só nos resta esperar ajuda do governo federal, que já demonstrou uma excepcional sensibilidade [...] ao destacar, no seu projeto do III Plano Nacional de Desenvolvimento, [...] a necessidade de um apoio federal a programas

de melhoria e ampliação de instalações policiais e equipamentos dos estados [...] inclusive para facilitar a aceleração das atividades a cargo do poder judiciário” (Santos, 1979:34). Ainda segundo essa proposta, esse Fundo se justificava na medida em que “exigem da polícia, responsável pela ordem e pela segurança públicas, uma modernização tecnológica [grifo meu] para a prevenção e repressão adequada das novas formas de ação anti-sociais” (p. 34).

Do controle social pautado por interesses ideológicos de uma elite, tal como no Império e no início da República, para a profissionalização da segurança e da justiça provocada pela modernização tecnológica e técnica. A crença era que tal movimento permitiria uma polícia que respeitasse os direitos civis e não retroalimentasse a espiral de violência e impunidade existente. Nesse sentido, a relegitimação, nos termos weberianos, da burocracia entrou na pauta do dia e o pano de fundo foram as crescentes demandas por lei e ordem causadas pelo medo do crime e da violência que crescia. Esse será o mesmo pressuposto que permaneceu vigente nos anos 90 e culminou com a criação do Fundo Nacional de Segurança Pública, em 2000, e dos Planos Nacionais de Segurança Pública dos governos Fernando Henrique Cardoso e Luis Inácio Lula da Silva. Em outras palavras, os noventa foram os anos nos quais mudanças nos aspectos técnicos profissionais foram vistas como estratégicas para a consolidação da democracia. Todavia, como vimos, essa é uma aposta que já havia sido feita e tinha sido subsumida pelo arcabouço jurídico e procedimental das instituições de justiça. Ao menos na década de 1980, a tática venceu a estratégia.

A década de 1990 e a incorporação dos requisitos democráticos

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

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

Em síntese, “à nova realidade política e social, o movimento em favor dos direitos humanos passou a dirigir sua atenção para os problemas da violência policial e da violência urbana” (Mesquita Neto: 1998: 32-33). Nesse contexto, a sociedade assume proeminência na conformação das agendas de políticas públicas do período. Destaca-se, ainda, a emergência de temas de “fronteira”, nos quais violência no campo, combate aos grupos de extermínio, superlotação carcerária, linchamentos, entre outros problemas sociais relevantes ganham visibilidade pela ação política de pessoas como José de Souza Martins, Hélio Bicudo, Paulo Sérgio Pinheiro, Padre Agostinho, e de instituições como CPT, MST, CEBRAP, Comissão Justiça e Paz, Comissão Teotônio Vilela, CEDEC e NEV (Singer, 2003). Novas categorias analíticas pressionam o sistema de justiça criminal no sentido de permitir o monitoramento de suas ações e seus impactos. No entanto, a questão aqui trabalhada é se elas serão reconhecidas como fenômenos que devam ser contados²⁴, acompanhados estatisticamente.

A década de 1990 inicia-se, portanto, com a consolidação do deslocamento do olhar sobre crime e criminosos, iniciado nos anos 80, para os processos sociais e simbólicos de construção de discursos sobre ordem, medo e violência (Zaluar, 1984), nos quais as estatísticas criminais são apenas uma das chaves interpretativas da linguagem: “a violência urbana é hoje um fenômeno muito mais amplo do que aquilo que pode ser detectado pelas estatísticas de crime ou que pode ser explicado por possíveis motivações econômicas e por falhas dos aparelhos de segurança encarregados da prevenção ao crime. A vivência cotidiana de uma situação marcada pelo aumento da criminalidade violenta constitui-se em uma experiência peculiar. Dela fazem parte o medo, uma proliferação de falas recontando casos e apontando causas, a mudança de hábitos cotidianos, a exacerbação de conflitos sociais, a adoção de medidas preventivas” (Brant, 1989: 164).

O foco vai mudando do Estado para a sociedade. Os estudos sobre o tema, na década de 90, cuidam de enfatizar mudanças na arquitetura das cidades e alterações na paisagem e comportamento dos indivíduos, provocadas pelo crescimento das taxas de criminalidade urbana (Adorno, 1994; Caldeira, 1992; Feiguin & Lima, 1995; Lima, 2002, Zaluar, 1984; 1994 e 1998). Ao mesmo tempo, cuidam de discutir os aspectos de legitimidade e reconhecimento das polícias e dos tribunais como foros adequados de medição e resolução de conflitos sociais (Tavares dos Santos e Tirelli, 1996; Adorno, 1996; Lima, 1997).

E é nesse contexto que as estatísticas criminais são associadas ao debate democrático e ganham destaque na discussão sobre a reformulação das políticas públicas de segurança e justiça. Se até então, elas estavam no campo da reprodução

24 Num destaque para os anos 2000, levantamento produzido por mim agora em 2005 sob encomenda do Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV cruzou bases de dados e estatísticas existentes com o objetivo de estimar o número das prisões por conflitos agrários no país. A conclusão a que se pôde chegar, contudo, indica que se nos anos 80 novos fenômenos eram tidos como passíveis de monitoramento, nos anos 2000 eles foram diluídos no modo de funcionamento do sistema de justiça criminal. Os números disponíveis não foram robustos o suficiente para uma estimativa confiável das prisões motivadas por conflitos agrários, não obstante a maior judicialização dos conflitos agrários no Brasil pós-redemocratização (Tavares dos Santos, 2003). O monitoramento dos conflitos agrários é mantido pela Comissão Pastoral da Terra (CPT) e, em algumas unidades da federação, pelos órgãos de inteligência policial. Todavia, tal fenômeno nunca chegou a consolidar-se como categoria de classificação estatal de ocorrências e registros criminais. Durante o levantamento, inclusive, uma policial chegou a dizer que incluiria essas categorias nas estatísticas do seu estado e que não havia feito isso porque achava que isso não “interessava a ninguém”.

burocrática de procedimentos e inquéritos, com todos os usos e limitações indicados por não poucos trabalhos (Oliven, 1980; Velho, 1980; Paixão, 1982; Coelho, 1987), as estatísticas passam a compor a agenda que visa constituir um “espaço civil”, para utilizar uma clássica frase de Maria Célia Paoli (1981), ou seja, compor a preocupação sobre o uso de dados oficiais na descrição de situações sociais e sobre as formas da sociedade se apoderar/apropriar dos discursos normativos que regem o funcionamento das instituições de justiça criminal e, por conseguinte, contestá-los.

Assim, a primeira característica a ser destacada na história das estatísticas criminais nos anos 90 é o envolvimento de outros atores que não os ligados ao sistema de justiça criminal com a temática: universidades, partidos políticos, organizações da sociedade civil e mídia começaram, por exemplo, a considerar a produção de dados estatísticos sobre crime e criminosos em suas agendas políticas, ou seja, as estatísticas criminais ganharam visibilidade e começaram a ser pensadas não mais apenas na chave da produção, mas também na chave dos seus usuários. Por certo esses fenômenos não começaram apenas na década de 1990, mas foi nela é que os demais atores ganharam a prerrogativa de serem considerados como usuários e com demandas legítimas às instituições.

As estatísticas criminais foram incorporadas no processo de dramatização do cotidiano, no qual a violência traduzida pelos dados é motor da produção das notícias, na perspectiva de Yves Michaud (1989). Com maior liberdade de expressão, as cobranças da mídia sobre os governos aumentaram. Algumas manchetes de jornais ilustram bem esse cenário: “63% dos paulistanos já sofreram violência” (Folha de S. Paulo, 01/01/1998); “Polícia só sabe de um terço dos crimes” (Folha de S. Paulo, 02/01/1998); “9% de paulistanas sofreram ofensa sexual” (Folha de S. Paulo, 03/01/1998); “63% dos paulistanos já foram vítimas de crimes” (O Estado de S. Paulo, 25/01/1999); “Vítima armada tem 56% mais risco de morte” (Folha de S. Paulo, 19/10/1998); “Dados de crimes no Brasil não serviram” (O Estado de S. Paulo, 29/06/2000); “Há 30 anos: crimes mudaram pouco com o tempo” (Folha de S. Paulo, 23/08/97); “Cresce número de jovens vítimas da violência” (revista Siesp, 1997).

Aliadas a esse quadro, instituições multilaterais começaram a cobrar o cumprimento de tratados internacionais assinados pelo Brasil. A ONU, por meio do PNUD (Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento), na divulgação do seu Relatório de Desenvolvimento Humano de 1999, foi enfática ao criticar o Brasil pela indisponibilidade de dados estatísticos “confiáveis” sobre crimes e criminosos. Segundo o Relatório, o Brasil não envia as informações necessárias à elaboração do estudo e justifica essa ausência na desarticulação/inexistência de um sistema nacional de estatísticas criminais. Como cada Unidade da Federação possui autonomia e competência legal para administrar a segurança pública em seu território, os dados não possuem padronização e o envio ao Ministério da Justiça era facultativo até 2000.

Em termos da política de segurança pública como um todo, um dos maiores desafios postos foi, em resumo, o de aliar um sistema de justiça criminal que ao mesmo tempo garantisse respeito aos direitos humanos e atendesse às demandas por maior eficiência policial²⁵ (Adorno, 2002: 291-293). Isso num ambiente político

25 No âmbito paulista, vale lembrar as ações do secretário José Afonso da Silva, primeiro secretário de segurança empossado, em 1995, pelo Governador Mário Covas e que foi o responsável pela implementação de políticas de prevenção à violência policial, de policiamento comunitário e integração das duas polícias (civil e militar). A resistência política sofrida pelo secretário foi ampla, envolvendo setores das polícias,

e social no qual, vale ressaltar, a estabilização da economia iniciada no governo Itamar Franco (1992-1993) trazia a preocupação com instrumentos de ajuste fiscal e com a reestruturação do Estado, tanto em termos funcionais quanto gerenciais. Ato contínuo, durante o período FHC (1994-2002), o Brasil começou a presenciar mudanças significativas no modo de gestão das políticas públicas, em especial nas áreas da saúde, da educação, do meio ambiente e do consumidor. Ao que parece, tais áreas ganham destaque e dinamismo democrático ao terem mecanismos de controle criados ou sofisticados (conselhos municipais de educação, de saúde, maior destaque ao trabalho do Ministério Público, entre outros).

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

Além disso, num eloqüente silêncio da Constituição de 1988, o aparato de segurança e justiça criminal manteve-se, basicamente, com as mesmas estruturas e práticas institucionais desenhadas pelo regime militar de 1964 e herdeiras de políticas criminais pautadas no direito penal forte e absoluto. Os avanços nessa área foram residuais e cuidaram de dar caráter civil ao policiamento, retirando-o do campo da “defesa nacional” e das forças armadas. Os ruídos no pacto federativo não foram alterados e, ao contrário, novas situações foram criadas com a cada vez mais presente introdução dos municípios na formulação e execução de políticas de prevenção e combate à violência (Muniz e Zacchi, 2004). Entre as permanências, o quadro institucional manteve as estruturas e regulamentos internos, as rotinas e os procedimentos burocráticos; as categorias e as classificações adotadas nos levantamentos estatísticos até então produzidos²⁶. Entretanto, uma mudança significativa toma forma, qual seja, a incorporação do sentido de necessidade de requisitos democráticos.

O primeiro plano da transparência da informação

Voltando ao plano da produção de dados propriamente dito, em complemento às permanências observadas, no âmbito das instituições de justiça criminal, no entanto, as estatísticas continuam na chave da modernização tecnológica e ganham o apoio de um argumento de legitimidade nascido dos seus usuários, ou seja, elas são vistas como repostas institucionais à “comunidade” e, por isso, passíveis de investimento. Em 1991, toda a competência do Poder Executivo paulista em relação

da mídia e da opinião pública e revela as dificuldades enfrentadas na mudança nos modos e padrões de policiamento até então vigentes e até hoje presentes nas práticas institucionais.

²⁶ Vale lembrar, nesse caso, que as categorias adotadas desde 1978 para a classificação de ocorrências criminais no Estado de São Paulo são as mesmas até hoje e, mesmo após reformas legislativas importantes, como a que criminaliza o racismo, os novos crimes são adaptados às categorias existentes (no caso, classificam-se como “preconceito” e no campo das “contravenções penais” e não no dos “crimes”).

à área criminal havia sido centralizada na Secretaria de Segurança Pública. Além da administração das Polícias Civil e Militar, a SSP cuidava também dos estabelecimentos penitenciários. Documento produzido para a elaboração do Plano Pluri-Anual (PPA) daquele período reforça essa percepção. Segundo as metas e diretrizes nele contidas, a prioridade era “informatizar diversas áreas da Administração Superior da secretaria e da Sede, visando maior agilidade de informações e melhoria do nível de atendimento à comunidade – Estatísticas, ocorrências e BOs de 1992 a 1995, previsão anual de 1.354.000 BOs recebidos”.

O segredo e a alegação de que informações estatísticas sobre crimes podem oferecer riscos se não forem controlados os seus usuários deixa de ser um argumento válido por si só. Uma anotação feita por mim, em 1993, para registrar uma reunião tida com o então comandante do Corpo de Bombeiros do Estado de São Paulo é emblemática. Nela, existe uma referência sobre um comentário do comandante sobre o motivo da reunião, qual seja, o de solicitar que a Fundação Seade tivesse acesso aos registros estatísticos produzidos pelo Cobom (Centro de Operações do Corpo de Bombeiros). Por meio desses registros, ter-se-ia condições de disponibilizar nos Anuários Estatísticos um conjunto mais completo de dados sobre justiça e segurança, em especial aqueles que descreveriam situações de incêndios, salvamentos e ocorrências do Corpo de Bombeiros. O comandante foi sincero e disse algo como “se vocês querem dados sobre movimento de ocorrências, tudo bem. Hoje eu só não autorizo informações sobre número de efetivo por grupamento e/ou número de armas de fogo que cada unidade do Corpo de Bombeiros possui. Vocês sabem que os bandidos podem usar essa informação e criar problemas para nós”. A Fundação Seade continuou a publicar sistematicamente os Anuários Estatísticos e incluiu uma parte sobre Corpo de Bombeiros, retomando o padrão iniciado pelas campanhas do IBGE.

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

Novas estatísticas eram pensadas como possíveis apenas mediante estudos especiais, com destaque para um levantamento sobre adolescentes infratores atendidos pelas Varas Especiais da Infância e da Juventude durante os anos de 1988-1991, iniciado em 1993 e conduzido por meio de convênio entre a Fundação Seade e o Núcleo de Estudos da Violência – NEV, da Universidade de São Paulo. Esse estudo foi, posteriormente, repetido para o período 1993-96 e publicado pelo Ministério da Justiça (Adorno e outros, 1999). O intercâmbio com o NEV foi o que viabilizou a pesquisa citada. Entretanto, não foi a primeira parceria entre as instituições. Em 1991, a Fundação Seade firmou convênio com o Núcleo para que este, com vistas à realização de uma pesquisa sobre criminalidade e produção da impunidade, se tornasse depositário de 110 caixas de Boletins Individuais enviados pelos Distritos Policiais. Novamente, em 1994, o NEV assinou convênio para o recebimento de outras 292 caixas de BIs, agora do Poder Judiciário (Dantas, 2001). O apoio da academia procurava resguardar

a informação disponível da pressão pelo descarte dos documentos e, num cenário político de valorização de novos atores sociais, podia ser visto como um argumento de autoridade para a manutenção dos dados.

Cada uma dessas caixas comportava cerca de 1.200 boletins e, portanto, o NEV se tornou depositário de aproximadamente 482.000 documentos, quase todos do período 1984-1989. Como a Fundação Seade havia interrompido em 1988 a produção de dados com base nos BIs, os convênios foram uma tentativa de resgatar-se as informações contidas nesses documentos e, mais, dar continuidade à produção dos dados. Houve um projeto para processamento dos dados, mas em razão do momento de hiperinflação e disparada de preços, os recursos da agência financiadora, FINEP, não foram suficientes e o material teve de aguardar uma outra saída. O problema é que, não obstante a preservação desse acervo, outros BIs eram enviados para a Fundação Seade e, em 2000, já estavam armazenadas outras 900 caixas, com cerca de 1 milhão de boletins. Os documentos existentes eram, em sua maioria, BIs enviados pelo Poder Judiciário. Desde 1990, por algum motivo não detectado na pesquisa junto às Portarias e Decretos da SSP, os distritos policiais da Capital e da grande São Paulo não enviavam Boletins Individuais, sendo que a década se encerrou com apenas as delegacias de Lins, Andradina, Promissão, Getulina, Bauru, Sabino, Álvares Florence, Guarantã, Cafelândia, Socorro, Monte Aprazível e Votuporanga remetendo o documento.

Ao que tudo indica, após a Portaria 36, de 1987, último ato formal da polícia sobre os BIs, houve a orientação para paralisar o envio e o preenchimento do boletim. Funcionários mais novos das polícias, quando indagados sobre a obrigatoriedade prevista no Artigo 809, nem sabem do que esse último trata e nem que precisam preencher os BIs – de acordo com a legislação os cartórios policiais deveriam guardar a primeira parte dos BIs., porém, segundo informações do Diretor da Delegacia de Homicídios e Proteção à Pessoa e do Diretor da 1ª. Seccional de São Paulo, esse último responsável pelas mais antigas delegacias do município, os chamados cartórios policiais descartam seus documentos a cada cinco anos. Como complemento, o Tribunal de Justiça de São Paulo tentou desfazer-se de boa parte de seu acervo de informações.

Em 1997, o então presidente do Tribunal publicou provimento determinando a destruição de processos antigos, com mais de cinco anos armazenados no Arquivo do Judiciário. O Supremo Tribunal Federal – STF invalidou o provimento, mas já haviam sido incinerados vários documentos do Poder Judiciário. Em outras palavras, os Boletins Individuais tiveram seu preenchimento descontinuado a partir da segunda metade da década de 1980 e, nos noventa, foram sendo destruídos tanto na esfera policial quanto na judicial. Como fonte de informações, os Boletins perderam a capacidade de gerar estatísticas sobre crimes e criminosos. O que foi mantido permite, tão somente, a análise da forma como o Estado, em determinadas épocas e regiões, lidou com a questão.

Foi sob essa justificativa que a Fundação Seade iniciou o trâmite legal para descartar parte do seu acervo. Antes, porém, foi encaminhado, sob a justificativa de avaliar o potencial de uso de outras fontes de dados um projeto, em 1999, para a FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo), no âmbito do Programa de Pesquisas em Políticas Públicas e com o apoio da SSP. Por intermédio desse projeto, a Fundação Seade obteve recursos para processar os dados do Sistema de Informações Criminais, que reúne dados cadastrais da Secretaria de Segurança Pública, Secretaria de Administração Penitenciária e Tribunal de Justiça e é gerenciado pela Prodesp. Com

cerca de 3,5 milhões de indivíduos cadastrados nesse sistema²⁷, optou-se por uma análise longitudinal sobre os dados ali contidos. A idéia era saber características socioeconômicas e demográficas de tais indivíduos e detalhes sobre o processamento dos crimes aos quais eles eram acusados (fluxo da justiça criminal e prazos médios por tipo de crime, entre outros).

Os técnicos da Fundação sabiam que não se teria uma descrição do fluxo do sistema como um todo, mas apenas dos casos que eram alimentados no cadastro criminal e, para tanto, desenvolveram uma metodologia que contemplasse aspectos técnicos jurídicos envolvidos no processamento de casos penais e, ainda, aspectos tecnológicos utilizados nos sistemas em operação. Por ela, o fluxo teórico de atos processuais previstos na legislação foi transformado em diagramas de bloco e considerado como parâmetro do trabalho. A equipe, a partir daí, reconstruiu o máximo de etapas legais previstas permitidas pelo sistema e, com isso, pôde-se chegar a uma comparação entre o fluxo teórico e o existente nos cadastros oficiais. O projeto foi concluído em 2003 e disponibilizado na Internet e para a SSP.

Se, por um lado, o projeto levantou uma série de questões metodológicas sobre como as instituições de justiça criminal organizam e armazenam suas informações, sejam cadastrais ou estatísticas, e possibilitou um retrato daquilo que é inserido nos sistemas de informações existentes, por outro lado, ele assumiu o caráter de projeto circunscrito e não permitiu que se estabelecesse um canal sistemático de produção de dados. Ao que tudo indica, a contribuição desse projeto foi mais metodológica do que na criação de mecanismos de disseminação de dados sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal paulista ou de conhecimento pormenorizado dos processos sociais e ideológicos embutidos nessa dimensão da realidade. Ele não mudou o papel assumido pela Fundação Seade nos anos 90, na sua relação com as instituições de justiça criminal, ou seja, de produtora de dados ela passou a usuária e disseminadora de estatísticas criminais geradas no âmbito, em especial, do Poder Executivo. Entretanto, sua contribuição era circunscrita à publicização das informações consideradas pertinentes e não interferiu no quadro de falta de coordenação entre os vários produtores e usuários de estatísticas criminais.

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

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

27 Por uma decisão comercial da Prodesp, quando da criação do sistema em 1974, os vários sistemas ligados à área de segurança pública e justiça criminal foram interligados. Mesmo estando vinculados a diferentes "clientes", os subsistemas estavam sob uma mesma plataforma tecnológica, no caso um computador de grande porte, e, desta forma, foi possível reconstituir a trajetória dos indivíduos pelo interior do sistema de justiça criminal.

eram esquadrihados na tentativa de monitorar possíveis “manipulações”. Relatório interno de gestão²⁸ elaborado quando da troca de funcionários na Coordenadoria de Análise e Planejamento, em 2002, revela como essa preocupação teve impacto na SSP e quais os desdobramentos derivados.

Segundo esse relatório, “São Paulo é o estado brasileiro com maior tradição na divulgação de números na área da segurança pública. A Secretaria de Segurança Pública no Diário Oficial, desde 1995, números de ocorrências policiais registradas e outros indicadores. Também estão no Diário Oficial do Estado o número de pessoas mortas por policiais e o número de policiais mortos. Esta política irreversível de transparência é da essência de um Estado democrático, mas pode gerar por vezes algum ônus [...] Graças ao seu potencial econômico ele reproduz de maneira intensa muitos dos conflitos presentes na sociedade brasileira e acaba antecipando tendências, sejam elas positivas ou não. Uma destas tendências é a transparência absoluta do movimento da criminalidade [...] São Paulo é o único estado da Federação que é obrigado por lei a publicar em seu diário oficial os dados sobre crimes e sobre a atuação da polícia em seu combate Isto tem dois tipos diferentes de impacto. Um primeiro, [...] coloca a questão do crime na ordem do dia e provoca amplas discussões na sociedade paulista [...]. No entanto, um segundo impacto dessa política de transparência é o que [...] por ser dos poucos estados a disponibilizar freqüentemente estatísticas sobre criminalidade, São Paulo é visto como um local em demasia violento e perigoso. Estas imagens correspondem, até certo ponto, à realidade, mas também é certo que o exacerbamento do medo e da insegurança provocado pela disseminação freqüente dessas imagens produzem sérios obstáculos à implantação de políticas de médio e longo prazo de redução da criminalidade²⁹” (Bordini, 2002).

O trecho acima indica que os usuários dos dados não mais se resumiam às próprias instituições, na lógica da gestão burocrática do sistema, mas que haviam se ampliado e suas demandas tinham que ser levadas em consideração. O sigilo, o segredo, não aparecia publicamente como questão nesse momento. Nesse sentido, pode-se localizar que o pontapé inicial desse processo está em 1995, quando o então deputado Elói Pietá, após presidir uma Comissão Parlamentar de Inquérito (CPI) sobre o jogo do bicho, em 1994, e se interessar pelo tema da segurança pública, propôs um projeto de lei que obrigasse a Secretaria de Segurança Pública a publicar trimestralmente estatísticas sobre crimes e ações da polícia. Com aprovação do projeto

28 O relatório foi redigido pela estatística Eliana Bordini que, ao deixar a SSP e retornar à Fundação Seade, sua instituição de origem, produziu um levantamento das práticas adotadas durante sua gestão como responsável pelos dados da CAP. Agora em 2005, a SSP disponibilizou em seu sítio de Internet www.seguranca.sp.gov.br um “Manual de Uso de Estatísticas” que contém, em boa medida, o mesmo teor do relatório interno de gestão entregue em 2002. Vale considerar, entretanto, que ambos os documentos podem ser vistos como reforço de políticas construídas em torno de discursos de verdade sobre a necessidade de estatísticas, ou seja, políticas que vêm na produção de estatísticas um modo de colaborar na transformação do sistema de justiça criminal e que vão fazer o máximo para garantir que a abordagem do controle público do Poder seja a determinante da existência dos dados. Não se pode desconsiderar, contudo, que tais políticas são contrapostas aos mecanismos tradicionais de gestão burocráticas das informações e reprodução do segredo e a própria existência dos documentos já em algo que si merece destaque.

29 A preocupação em explicitar a possibilidade dos dados, após o investimento feito nos mecanismos de coleta e consistência, apresentarem tendências significativas de crescimento em razão da maior cobertura e qualidade da informação, revela, não obstante, que o discurso político de defesa das ações governamentais pautadas na transparência dava o “tom” do debate sobre estatísticas policiais naquele momento.

e sua transformação na Lei 9155/95³⁰, a Secretaria teve de se repensar e, novamente, o relatório de gestão citado indica como foi a incorporação dessa nova obrigação legal no cotidiano da SSP. A proposta era obrigar a SSP a dispor de dados que permitissem o monitoramento das tendências da criminalidade e dos números de mortos em ações policiais, como forma de evitar a violência policial. Nenhuma referência foi feita à produção de estatísticas sobre características dos criminosos ou aos aspectos afeitos às demais instituições do sistema de justiça criminal (ministério público, judiciário e sistema carcerário). O objetivo era monitorar a ação policial.

Lei nº 9.155, de 15 de maio de 1995

Dispõe sobre a obrigatoriedade da publicação trimestral das informações que especifica.

O GOVERNADOR DO ESTADO DE SÃO PAULO:

Faço saber que a Assembléia Legislativa decreta e eu promulgo, nos termos do § 7º do artigo 28 da Constituição do Estado, a seguinte lei:

Artigo 1º – A Secretaria da Segurança Pública publicará, trimestralmente, no Diário Oficial do Estado, os seguintes dados referentes à atuação das polícias estaduais, discriminando Capital, Grande São Paulo e Interior.

I – número de ocorrências registradas pelas polícias Militar e Civil, por tipos de delitos;

II – número de Boletins de Ocorrência registrados e número de Inquéritos Policiais Instaurados pela polícia Civil;

III – número de civis mortos em confronto com policiais militares e policiais civis;

IV – número de civis feridos em confronto com policiais militares e policiais civis;

V – número de policiais, civis e militares, mortos em serviço;

VI – número de policiais civis e militares, feridos em serviço;

VII – número de prisões efetuadas pela Polícia Civil e Polícia Militar;

VIII – número de homicídios dolosos, homicídios culposos, tentativas de homicídio, lesões corporais, latrocínios, estupros, seqüestros, tráfico de entorpecentes, roubos, discriminando de veículos e outros e furtos, discriminando de veículos e outros; e

IX – número de armas apreendidas pelas polícias.

Artigo 2º – Os dados referentes ao trimestre encerrado devem ser publicados no Diário Oficial do Estado, no máximo em 30 (trinta) dias após seu término.

Artigo 3º – As despesas decorrentes da execução desta lei correrão à conta de dotações orçamentárias próprias da Secretaria de Estado da Segurança Pública.

Artigo 4º – Esta lei entrará em vigor na data de sua publicação.

Voltando ao relatório de gestão, ele argumenta que a SSP fez esforços no sentido de padronizar metodologias de produção de dados e de incorporar a perspectiva sistêmica de tratamento integrado de dados, inclusive com apoio de ferramentas de geoprocessamento. Em outras palavras, a modernização da produção de estatísticas também era justificada na necessidade de diminuir o peso da estrutura burocrática em

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

relação à atividade fim das polícias. Para tanto, o texto é enfático ao diagnosticar o elevado nível de precarização das condições de trabalho na produção das estatísticas criminais e, ainda, o “total atraso tecnológico e, mesmo, metodológico da coordenadoria de análise e planejamento”, responsável por essa atividade (Bordini, 2002).

Como exemplo, um levantamento inicial das fontes de coleta de dados no âmbito da Polícia Civil da Capital apontou para a existência de 25 formulários preenchidos pelas unidades policiais, sendo 7 diários e 14 mensais, os demais, semanais ou quinzenais³¹. Num primeiro momento, pode ser constatado que 9 formulários não eram utilizados pelos órgãos que os recebiam e a produção desses foi suspensa. Em relação aos demais formulários, observou-se que muitos deles coletavam os mesmos dados em momentos e órgãos diferentes, o que gerava uma diversidade de números relativos à mesma informação. Não existiam critérios para o preenchimento desses documentos, dificultando a compreensão dos seus significados e impedindo o entendimento da divergência entre os valores registrados (Bordini, 2002).

Quadro 2

Reprodução Parcial do Quadro: “Relação de todas as estatísticas realizadas no âmbito da sexta seccional”	
Periodicidade	Descrição
Mensal	10 (dez) itens 4 (quatro) itens Armas apreendidas pela polícia Civil Coeficiente de produção de IP's Coeficiente de produção de TC's Flagrante e TC1s – Ref, “jogo do bicho” Flagrantes por delito Modelo 8 Movimento estatístico Ocorrências com vítimas (menores) Qtde Bos/Tcs com ou sem particip. da PM Resolução 150 TCs elaborados Resolução 168 (policiais civis feridos ou mortos)
Quinzenal	Estatística quinzenal de presos
Semanal	Estatística semanal de presos Número de flagrantes Número de homicídio final de semana (c/ prov. Motivos. Ant. de vítimas, etc)
Diário	Bos para CAP Estatística de grupo – resolução 202 Estatística quadro diário (via FAX) Grade de presos Homicídio/latrocínio (no ocorrências/vítimas) Resenha Estatística das 24 horas Roubo em coletivo

Obs: transcrito conforme do original, incluindo as abreviaturas.

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

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

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

A Secretaria da Segurança Pública, declarando o objetivo de racionalizar os procedimentos adotados e melhorar a qualidade das estatísticas, criou o Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais pela Res SSP-160 de 08/05/2001. Este “sistema” tenta especificar com maior precisão as estatísticas de ocorrências criminais registradas e tenta uniformizar o fluxo de dados coletados. Aproveitando a interligação dos distritos policiais numa rede Intranet, da Polícia Civil, foi possível que cada unidade policial encarregada de atividade de polícia judiciária preenchesse mensalmente suas informações diretamente no sistema. Para tanto, foi disponibilizado na página intranet da Polícia Civil um Manual de Orientação para Coleta de Dados, com o intuito de padronizar o conteúdo das informações previstas, e, em junho de 2001, foi realizado o programa de treinamento para a utilização do sistema em todos os Departamentos da Polícia Civil do estado (Bordini, 2002).

A Secretaria estava preocupada com reconstruir séries históricas e evitar comparações entre metodologias diferentes. A resolução que criou este “Sistema de Coleta” previu a inserção de dados “com efeito retroativo”, para fins de coleta dos dados, a partir de 1º de janeiro de 2001, pois, segundo seu texto, “a nova metodologia permitiu que as informações pudessem ser disponibilizadas no formato atual e com a melhoria da qualidade da informação, que foi o principal objetivo dessa reformulação no sistema de coleta de dados”. Sob a justificativa da necessidade de classificar-se em separado as ocorrências de homicídio doloso e tentativa de homicídio ocorridas no interior de estabelecimento prisional para fins de diagnóstico do problema e planejamento de políticas preventivas, foi publicada a Resolução 462/01, de 28 de

dezembro de 2001, determinando que fosse incluídos itens relativos a esses tópicos no Sistema Estadual de Coleta de Estatísticas Criminais a partir de janeiro de 2002.

A reorganização dos dados da Secretaria de Segurança provoca a Resolução 161/01, que redefine o atendimento à Lei 9.155/95. Segundo esta Resolução, as informações mencionadas no artigo 1º, incisos I, II, VII, VIII e IX da Lei 9155/95 terão por base os dados coletados nos termos da Resolução SSP. 160/01 e as informações mencionadas no artigo 1º, incisos III, IV, V e VI da Lei 9155/95 terão por base os dados coletados nos termos da Resolução 516/00. Além disso, a Resolução 161/01 revoga a Resolução 150/95. E, finalmente, para contemplar seus levantamentos com os dados da Polícia Militar, a CAP utilizava a Resolução 168/98, que disciplinava a coleta, tabulação e divulgação das informações relativas às ocorrências envolvendo policiais civis e militares no estado de São Paulo.

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

A CAP, ao longo de 1999, tinha como um dos seus projetos prioritários a integração de áreas territoriais das unidades das duas polícias. Até então, a Polícia Civil trabalhava com base numa divisão de jurisdição de seus distritos completamente incompatível com aquela adotada pela Polícia Militar nos seus batalhões e companhias. Os decretos publicados no final do ano, portanto, significaram o início prático da integração de ações e vieram acompanhados de reuniões de planejamento do Secretário de Segurança com os delegados e comandantes reunidos num mesmo espaço. Ações eram planejadas de forma conjunta e, para tanto, foram estabelecidas metas de atuação e desempenho com base nas estatísticas produzidas³².

Com um novo modelo de produção de estatísticas desenhado e com questões técnicas e metodológicas circunscritas e delineadas, a CAP acreditava que podia, agora, aproveitar os dados existentes para, além de fixar metas de atuação, constituir grupos de “análise criminal”, responsáveis por monitorar os fenômenos criminais e, por meio de cruzamentos de informações operacionais, socioeconômicas, demográficas e espaciais, elementos de planejamento e otimização de ações pudessem ser incentivados. O trabalho dos “analistas” seria, numa versão modernizada, o mesmo que o feito nos

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

oitenta e avaliava a dinâmica criminal de acordo com os seus pontos principais de incidência. A fonte de dados primários, por conseguinte, teria que ser as ocorrências policiais que, desde 1995, eram compostas pela soma dos Boletins de Ocorrência e dos Termos Circunstanciados – TC, criados pela Lei 9099/95 (Lei sobre os Juizados Especiais Cível e Criminal). Assim, na produção de estatísticas, as análises de série histórica deveriam ser feitas por meio da soma do número total dos dois registros. Do contrário, vieses seriam detectados e poderiam ser falsamente lidos com diminuição dos registros policiais, como a mídia chegou a noticiar no período.

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

Essa situação foi uma das justificativas para uma ação-chave na reestruturação da segurança pública de São Paulo e, como o próprio texto reconheceu, provocou uma inflexão na forma de abordar o problema da segurança pública. Tratou-se da compatibilização das áreas dos distritos policiais e das companhias da PM com vistas à integração gerencial e operacional de ações. Até então, distritos policiais da Polícia Civil e companhias e batalhões da Polícia Militar atuavam cada um numa área de jurisdição, sem integração de dados, comunicações e/ou planejamento. Com base nessa iniciativa, duas outras foram disparadas: a reformulação de todo o processo de captação³³ e produção de informações georreferenciadas, culminando na adoção do Infocrim, sistema de georreferenciamento e análise espacial dos registros policiais, como plataforma de planejamento e a criação do Centro de Análise Criminal.

O Infocrim foi desenvolvido com base num projeto intitulado “estatística mapeada” e elaborado por técnicos da Gerência de Negócios de Segurança Pública da Prodesp. Esse projeto inicial foi incorporado na Secretaria de Segurança Pública a partir da iniciativa da Chefia de Gabinete da Secretaria, em 1999, ao criar o GTI (Grupo de Tecnologia da Informação) para repensar a modernização tecnológica de toda a pasta – a chave da modernização tecnológica volta a determinar os rumos dos conteúdos dos dados. Após uma avaliação preliminar, o GTI optou por adotar a filosofia do “estatística mapeada”, ou seja, o georreferenciamento de registros, e desenvolver um novo sistema, adaptado para Internet e com recursos que o primeiro não dispunha. Somente depois de sua versão “beta” (teste) ficar pronta é que a CAP assumiu a responsabilidade pelo gerenciamento do Infocrim e o utilizou na redefinição do seu papel na estrutura organizacional e política da segurança pública

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

do estado³⁴⁹³. Destaca-se, nesse momento, as reuniões dos dirigentes das duas polícias e da SSP para a fixação de metas de atuação que começaram a ser realizadas na sede da secretaria e que deveriam ser replicadas para os demais níveis de comando. Com base nas estatísticas do Infocrim e de outras informações da CAP, a SSP procurava manter controle das atividades de policiamento. Isso gerou tensões sobre duas formas de trabalho e significou uma nova variável com a qual as polícias deveriam lidar em termos de gestão e padrão de policiamento. Como resultado, teve-se a já citada maior aderência ao uso de dados do Infocrim por parte da PM³⁵ e uma pulverização de modelos de atuação na polícia civil³⁶.

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

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

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

35 Ver nota 69.

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

Outra iniciativa importante foi a criação do Centro de Controle de Qualidade de Boletins de Ocorrência, vinculado à CAP. Em agosto de 2000, o Centro produziu o Manual para a Correta Utilização do Programa IDP (Programa implantado nos Distritos Policiais para a elaboração de Boletins de Ocorrência e Termos Circunstanciados) com o objetivo de incentivar maior qualidade às informações geradas pelo Sistema e foi realizado um Programa de Treinamento para os usuários do Sistema em toda a Capital com a distribuição do referido manual³⁷. Além disso, o Centro procedia a auditoria diária de 10% das ocorrências registradas na Capital, gerando, automaticamente, por meio do Sistema Infocrim, boletins de avaliação que indicam os percentuais de preenchimentos incorretos encontrados em cada unidade policial e para cada policial responsável pela elaboração do Boletim de Ocorrência. Esses percentuais são calculados, ainda, para cada parte que compõe o Boletim e a proposta era utilizar essas informações como insumo para o desenho de cursos de capacitação profissional nas Academias de polícia.

A partir de 2000, as informações publicadas trimestralmente no Diário Oficial do Estado estão disponíveis na página da Internet da Secretaria de Segurança. É possível a consulta desde o 3º trimestre de 1995, quando a Lei 9155/95 passou a vigorar, para todos os itens previstos relativos a área da Capital, região Metropolitana de São Paulo, Interior e total do estado de São Paulo. Em janeiro de 2002 foi disponibilizada uma série histórica de dados em nível de municípios de 1999 a 2000 para os principais indicadores de criminalidade. Para os anos de 2000 e 2001 as mesmas informações estão disponíveis mensalmente, permitindo a comparação do período em relação ao ano anterior.

Por fim, a reestruturação de todo o processo de produção de dados havia sido iniciada e, em várias situações, implementada. Todavia, era necessário investir na relegitimação das informações produzidas, ou seja, de nada adiantava dispor de melhores mecanismos de coleta de dados se a população entenderia o previsível aumento do volume de ocorrências – melhores mecanismos de coleta tendem a aumentar as chances de casos antes não contemplados serem computados sem, necessariamente, significarem aumento da criminalidade. Era necessário contar com o comprometimento e “atestado” de boa-fé que somente, segundo a SSP, os usuários qualificados poderiam dar³⁸.

Assim foi constituído o Conselho de Acompanhamento de Estatísticas Policiais (CAEP), órgão colegiado, de caráter consultivo e opinativo, dotado de autonomia política para o desempenho das seguintes atribuições de “conhecer e acompanhar os procedimentos metodológicos e operacionais relativos ao registro, ao processamento, à análise e à divulgação de estatísticas policiais e indicadores de violência, produzidos

37 São Paulo mudou, em 2004, o sistema de entrada de dados nos distritos policiais da Capital. Desde o ano passado, o sistema é Registro Digital de Ocorrência – RDO. O objetivo desta alteração foi modernizar os mecanismos de coleta de informações e permitir que os dados alimentassem sistemas como o Infocrim de maneira mais rápida e segura. Destaca-se, no entanto, que a responsabilidade por esse projeto está a cargo do Departamento de Inteligência Policial – DIPOL, fato que demonstra como a informação ainda encontra-se no plano da estratégia que muito se baseia no segredo na “arte de governar”.

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

no âmbito da Secretaria da Segurança Pública; debater e sugerir ao Secretário de Segurança Pública aperfeiçoamentos nos mencionados procedimentos, com vistas a garantir a precisão, a fidedignidade e a transparência dos registros administrativos e demais informações produzidas no âmbito da Secretaria da Segurança Pública; solicitar à Secretaria da Segurança Pública, sempre que julgar necessário, esclarecimentos acerca de quaisquer dos procedimentos mencionados; examinar documentos e relatórios relacionados às rotinas de trabalho, especialmente aqueles produzidos por instituição eventualmente contratada pela Secretaria de Segurança Pública para a avaliação dos procedimentos adotados na produção de dados estatísticos; manifestar-se acerca dos procedimentos mencionados no item I anualmente, ou quando solicitado a fazê-lo pelo Secretário, sempre por meio de relatório de acesso público, aprovado por maioria de seus membros”.

Para o Conselho foram nomeados representantes da Fundação Seade, do Núcleo de Estudos da Violência, do Instituto São Paulo contra a Violência, Instituto Sou da Paz, representantes da mídia. Entretanto, na mesma época da sua nomeação, houve a troca do secretário de segurança e o novo responsável pela pasta não convocou nenhuma reunião do referido Conselho e, por isso, ele continua existindo apenas formalmente³⁹. Ao ser indagado sobre o Conselho, o secretário e os demais dirigentes afirmavam que ele podia se reunir quando desejasse e que não havia tomado a iniciativa da sua extinção, num exemplo das práticas que motivaram muitos dos levantamentos estatísticos existentes e cujos objetivos perdem-se na reprodução de verdades estabelecidas sem que sejam discutidos maiores reflexos na forma de funcionamento do sistema de justiça criminal.

Aqui, estamos no terreno em que Rosa Fischer debate a redefinição conceitual das formas de poder e dos mecanismos que o legitimam. Para essa autora, é nesse território que podemos compreender as relações entre poder e cultura organizacional, uma vez que “o caráter do poder passa a ser estritamente relacional, ramificado por meio de formas regionais e locais que se materializam nas práticas organizacionais cotidianas, ultrapassando os limites dos regulamentos, das normas e das próprias regras do direito constituído. Este ‘poder capilar’ está inserido no próprio corpo da organização e se exercita através de práticas de coerção disciplinar que garantem a coesão, mediante as relações de pessoas e do poder, isto é, as resistências às intervenções, ações e decisões, ocorrem no interior dessas redes múltiplas de relações de forças” (Fischer, 1996: 71).

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

39 Um outro exemplo, esse mais recente, de não incorporação do uso de estatísticas criminais no desenho das políticas e ações das instituições de justiça criminal e segurança pública e, ao mesmo tempo, de discursos que valorizam a produção dos dados é o Sistema Nacional de Estatísticas, que, iniciado em 2003, e sob a justificativa do respeito aos ritos administrativos legais, vem sendo desenvolvido em paralelo à execução da política estabelecida pelo governo Lula. Como exemplo, o mapa de ocorrências policiais do Brasil, que incorpora metodologia com o objetivo de mensurar avanços na dinâmica do movimento do registro de ocorrências policiais (Peixoto, B.; Lima, R.; Durante, M., 2004) e é produzido com os dados do sistema nacional, só foi divulgado após o primeiro turno das eleições municipais de 2004, mesmo estando pronto desde fevereiro desse mesmo ano. No dia da divulgação nenhum dos dirigentes principais estava no Ministério para comentar os resultados e refletir sobre a pertinência das políticas até agora implementadas. Nenhuma das informações coletadas foi sequer discutida e, ao que tudo indica, em nada mudaram a rotina das atividades administrativas da SENASP ou do MJ.

prisoinais na produção de dados apenas sobre crimes. O discurso de direitos humanos conseguiu deslocar o segredo de sua posição institucional e a transparência enquanto requisito da democracia assume destaque nas políticas de segurança pública – no campo do Poder Judiciário e do Ministério Público, no entanto, o quadro ainda é, em 2005, o de não incorporação da transparência e do controle público do poder⁴⁰⁹⁹. A produção de estatísticas criminais foi beneficiada com os recursos tecnológicos existentes, com ênfase nas ferramentas de geoprocessamento, e tentou alterar o quadro de relações de poderes das instituições de justiça criminal. Todavia, num paradoxo da democracia, parece que o deslocamento do eixo de legitimação das estatísticas dos produtores para os usuários provocou, de um lado, um grau elevado de transparência organizacional, obrigando-as a discutir aspectos de planejamento e gestão não mais na chave do segredo⁴¹.

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

Em outras palavras, o segredo se refaz não na indisponibilidade de dados ou de vontade em divulgar informações, mas na opção política das instituições de justiça criminal de não estruturarem suas ações nas interpretações que são feitas dos dados disponíveis. Não obstante elas revelarem problemas e/ou situações complexas, a multiplicidade interpretativa reserva aos operadores do sistema a possibilidade de recorrerem a verdades organizacionais, ideológicas e jurídicas que reificam suas práticas e dificultam a completa transformação democrática do Estado brasileiro. Há uma escolha pelo silêncio como opção política para contornar a transparência formal, seja ela reveladora de situações positivas, como a queda dos homicídios em São Paulo e que muitas correntes associam à adoção de mecanismos e sistemas de informações como o INFOCRIM, ou negativas, à semelhança das taxas de elucidação desses mesmos crimes, que nunca foram divulgadas sistematicamente.

Ou seja, num cenário de enfraquecimento dos argumentos externos, o conhecimento está circunscrito às práticas e fetiches cotidianos e o segredo e a opacidade

40 Novamente utilizando um exemplo recente, a Emenda 45, que reforma o Poder Judiciário brasileiro sofreu grandes resistências em razão da criação dos “Conselhos da Justiça e do Ministério Público”. No que diz respeito à produção de dados, também é possível destacar que resultados semelhantes foram obtidos por dois grandes levantamentos feitos pela Secretaria de Reforma do Judiciário, do Ministério da Justiça, e pelo Supremo Tribunal Federal – STF. No entanto, cada uma das instituições optou por produzir o seu levantamento e anunciá-lo como um retrato do sistema de justiça brasileiro. A disputa política entre dois poderes não permitiu a coordenação de esforços e recursos e as verdades institucionais tinham que ser publicizadas separadamente.

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

são reproduzidos como a “arte de governar”. A transparência se dilui na permanência de múltiplas agendas políticas em torno do contar crimes e criminosos e, com a falta de coordenação na produção de estatísticas criminais, o modelo reproduzido é aquele resultante da tradição penal brasileira. As mudanças no modo de pensar as estatísticas verificadas nos anos 90 até conseguiram ser mantidas e a modernização da gestão da informação parece fenômeno irreversível, mas isso é feito em paralelo ao reforço da opacidade como pressuposto político e elo estruturador de ações de pacificação social.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Na tentativa de construir uma sociologia das estatísticas criminais brasileiras foi possível identificar pontos importantes sobre o modelo de organização do sistema de justiça criminal do País. A tese principal desse texto, que toma a história das estatísticas criminais no Brasil como emblemática da reprodução de padrões baseados no segredo e na opacidade, é reforçada na constatação das dificuldades de consolidação de políticas que defendem a transparência da informação como elo estruturador de ações democráticas de pacificação social.

Ao contrário do que mídia e opinião pública propagam, dados sobre crimes e, mais residualmente, sobre criminosos foram produzidos e são preocupações desde o Império, mas o modelo brasileiro não conseguiu superar a dimensão do registro de fatos criminais e, por conseguinte, não toma a produção de dados pelas instituições de segurança e justiça como passo inicial para a utilização de informações e, a partir daí, para o acúmulo de conhecimento sobre os fenômenos sociais derivados das situações e casos descritos. O conhecimento valorizado é aquele que domina as técnicas jurídicas de processamento legal de casos, de processos. O Brasil não conseguiu avançar na montagem de um ciclo de produção e utilização de estatísticas criminais; não conseguiu coordenar politicamente o ciclo das informações sobre justiça e segurança públicas.

Nesta medida, o uso de estatísticas poderia ser visto como uma prática que não é vista enquanto tal, ou seja, não é incorporado como um modo de pensar a ação das instituições de justiça criminal. Em nome de uma linguagem técnico-processual, mais afeita à interpretação e adaptação do fato social à norma estabelecida, procedimentos burocráticos são mobilizados para justificar os padrões de funcionamento do sistema de justiça criminal. O risco desse enfoque, tendo em vista o modelo fragmentado de organização da justiça criminal e da segurança pública do país, descrito por Kant de Lima (1995; 2000), é que as iniciativas para a construção de centros de cálculo, coordenação e sistemas de informações sejam reduzidas aos aspectos meramente tecnológicos envolvidos. Ou seja, o conhecimento sobre o funcionamento do sistema de justiça criminal é obnubilado pela autonomização das formas jurídicas e de produção burocrática de dados e a produção de dados isolados de acompanhamentos estatísticos, cadastrais ou de inteligência torna-se suscetível a críticas e a se consumir nos debates metodológico e tecnológico, distanciando-se da prática cotidiana da atividade policial e judicial. As agências de estatísticas brasileiras, por sua vez, reconhecem a importância do tema para a realidade nacional, mas optam, quase todas, por não incorporá-lo como item de seus programas, diante da fragmentação discursiva do campo e das dificuldades na definição do que se deve contar, do que se deve monitorar a partir da estatística como instrumento de objetivação da realidade.

Como resultado, há um reforço do processo em que os fenômenos da desordem, da criminalidade e da violência são absorvidos por lógicas pouco democráticas de resolução de conflitos e, mais, acabam reduzidos a pautas de determinados grupos – em especial os ligados ao universo jurídico e policial –, retroalimentado por práticas fragmentadoras da ação do Estado, já observadas por Kant de Lima (1995; 2000). Enquanto outros grupos e segmentos sociais tentam aproximar-se do debate sobre

o tema ou são repelidos ou desqualificados em razão da alegação de um pretenso desconhecimento técnico da linguagem que organiza o funcionamento do sistema de justiça criminal brasileiro.

Em resumo, o problema da segurança pública e da justiça criminal é visto como predominantemente afeito ao universo jurídico e policial, cujas soluções devem ser pensadas preferencialmente pelos operadores jurídicos, que teriam a experiência do cotidiano para legitimar os seus atos. O segredo desloca-se do discurso para a defesa da especialização. Assim, múltiplas teses são construídas a partir de um processo de redução da justiça e da segurança aos aspectos técnicos jurídicos a elas associados, mas ao custo de um baixo nível de informação e conhecimento – não de dados, como vimos. A pressão por ações efetivas de redução da insegurança é reapropriada no sentido da manutenção desse quadro, na medida em que novos recursos humanos, financeiros e materiais são alocados pelos dirigentes políticos, mais em função daquilo que é entendido empiricamente como prioritário do que aquilo que seria fruto de um amplo debate sobre qual controle social é compatível com a democracia brasileira – ainda mais num momento, como explica Adorno (1999), que sugere que o “controle social” não mais se encerra no domínio exclusivo dos aparelhos repressivos de Estado, deslocando, por conseguinte, o seu eixo de referência do poder político para o poder social, pelo qual, estratégias de comunicação ganham espaço. Ações “espetaculosas” são mobilizadas e os principais problemas do modelo de organização do sistema de justiça criminal e da pouca participação da sociedade deixam de ser considerados urgentes e politicamente pertinentes. Afinal, formalmente, as demandas por participação foram contempladas. Um simulacro está criado; um simulacro funcional para a manutenção de posições e emblemático do quão intenso é o campo de disputas em torno da justiça e da democracia no Brasil.

Não obstante algumas iniciativas locais que foram adotadas em São Paulo e no Brasil, ainda não existe uma política de integração e coordenação de informações em justiça criminal e segurança pública e, disso, nasce a segunda questão identificada anteriormente, qual seja, a não existência de “centros de cálculo” que, conforme discutido no capítulo I, possuam a legitimidade para traduzir registros individuais em sínteses complexas e desenvolver métodos, técnicas e desenhos quantitativos que sejam aceitos como indicativos de estatísticas criminais objetivas e confiáveis. Tanto os órgãos internos quanto as agências externas das instituições de justiça criminal não lograram legitimidade para se consolidarem como tais “centros”, na medida em que, de um lado, reproduziram os fetiches sobre os dilemas de produção de informações e, por outro, enfrentam o fato dos “centros de cálculo” serem recursos de poder e que, portanto, sua existência poderia significar um lócus privilegiado para uma eventual coordenação de tempos e de conteúdos de oferta e demanda de informações estatísticas e, conseqüentemente, um mecanismo de “accountability” das políticas públicas na área. Sem eles, os discursos multiplicam-se ao infinito, mas, no entanto, quem determina a gramática do poder serão as práticas microfísicas de um quadro burocrático acostumado a regras não democráticas de governo.

Em síntese, as estatísticas criminais brasileiras revelam que dados existem e fazem parte da história do sistema de justiça criminal do país, mas que eles não se transformam, mesmo após a redemocratização, em informações e conhecimento em

razão de práticas reificadoras de segredo. Nesse processo, o aumento da quantidade de dados produzidos, advindo da modernização tecnológica do Estado, provoca a opacidade do excesso de exposição e permite que discursos de transparência sejam assumidos mas não provoquem mudanças nas regras e práticas de governo (do que adianta ter disponível milhões de registros se o usuário não-especialista não sabe o que elas significam ou traduzem). As disputas técnicas são a tradução cotidiana de disputas políticas e, desse modo, é possível pensar que tal quadro somente mudará com a coordenação das várias iniciativas e que seja capaz de contemplar tanto os produtores quanto os usuários de estatísticas criminais, ou seja, tenham na transparência e na integração os pressupostos políticos que podem transformar as práticas cotidianas e o simulacro tecnológico em políticas públicas efetivas de pacificação social.

BIBLIOGRAFIA

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

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

_____ (1991). Sujeito, história e poder. Estudos de Sociologia. São Paulo: Departamento de Sociologia/USP. (Série Textos)

_____ (1993). Criminalidade urbana violenta. Boletim Informativo e Bibliográfico de Ciências Sociais–BIB, Rio de Janeiro, n. 35:3-24.

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

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

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

_____ (1999). Violência e civilização. São Paulo: Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas /USP; Núcleo de Estudos de Violência /USP. (versão preliminar)

_____ (2002). Monopólio estatal da violência na sociedade brasileira contemporânea. In: MICELLI, Sérgio (org.). O que ler nas Ciências Sociais brasileiras: 1970-2002. São Paulo: Anpocs; Editora Sumaré.

_____ (2003). Lei e ordem no segundo governo FHC. Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, São Paulo, (15) 2: 103-140, nov.

ADORNO, S; LIMA, R; BORDINI, E. (1999). O adolescente da criminalidade urbana em São Paulo. Brasília: Ministério da Justiça, Secretaria de Estado dos Direitos Humanos.

AGAMBEN, Giorgio (2002). Homo sacer: o poder soberano e a vida nua I. Belo Horizonte: Editora UFMG.

ALMINO, João (1986). O segredo e a informação: ética e política no espaço público. São Paulo: Brasiliense.

ARENDT, Hannah (1990). Origens do totalitarismo: anti-semitismo, imperialismo e totalitarismo. São Paulo: Companhia das Letras.

AVRITZER, Leonardo; COSTA, Sérgio (2004). Teoria crítica, democracia e esfera pública: concepções e usos na América Latina. Dados: Revista de Ciências Sociais, Rio de Janeiro, (47) 4: 703 –728.

BEATO, Cláudio et al. (2004). Relatório final do grupo gestão da informação. Brasília: Secretaria Nacional de Segurança Pública/Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento. (Relatório Interno).

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

BESSON, Jean-Louis (s.d.). As estatísticas: verdadeiras ou falsas. In: A Ilusão das estatísticas. São Paulo: Editora da UNESP. p. 25-72.

- BIDERMANN, A. D.; SLYNCH, J.P. (1991). *Understanding crime incidence statistics: why the UCR diverges from the NCS*. New York: Springer-Verlag.
- BOBBIO, Norberto (2000). *Teoria geral da política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Organizado por Michelangelo Bovero. Rio de Janeiro: Editora Campos.
- _____.(1996). *O futuro da democracia: uma defesa das regras do jogo*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- _____.(1995). *Estado, governo, sociedade: para uma teoria geral da política*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- BOTELHO, Tarcísio R. (2005). Censos e construção nacional no Brasil Imperial. *Tempo Social: Revista de Sociologia da USP, São Paulo*, (17)1: 321-342, jun.
- BRANT, V. C. (1989). Ter medo em São Paulo. In: _____.(org.) *São Paulo trabalhar e viver*. São Paulo: Brasiliense/Comissão Justiça e Paz.
- CALDEIRA, Teresa P. R. (1992). *City of walls: crime, segregation, and citizenship in São Paulo*. Berkeley: University of California. (Ph dissertation on Anthropology – mimeo).
- CARDOSO, F. H. (1975). *Autoritarismo e democratização*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- CAVARLAY, Bruno Aubusson. (1993). Can criminal statistics still be of scientific use? The French criminal justice system, 1831-1980. *Historical Methods*, (26)2: 69-84, Spring.
- CARVALAY, B. A; HURÉ, M.S; POTTIER, M.L. (1989) *Les statistiques criminelles de 1831 a 1981: la base DAVIDO, séries générales*. Paris: CESDIP, n. 51.
- _____. (1993). *La justice pénale em France: résultats statistiques (1934-1954)*. Cahier, Paris, Centre National de la Recherche Scientifique – CNRS, n. 23, Avril. (Série Justice).
- CARVALHO, José Murilo (2004). *Cidadania no Brasil: o longo caminho*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- COELHO, E. (1987). *A oficina do Diabo: crise e conflitos no sistema penitenciário do Rio de Janeiro*. Rio de Janeiro: Espaço e Tempo/ IUPERJ.
- CUNHA, Luciana et al. (2005). *O sistema de justiça brasileiro, a produção de informação e sua utilização*. Cadernos Direito FGV. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas. (Textos em Debate, n. 4)
- CEPIK, Marco (2001). Segredos públicos: um dilema para a democracia. *Revista Insight-Inteligência*, n. 14, p. 148-155.
- _____. (s.d.). *Direito à informação: situação legal e desafios*. s.l.p.(mimeo).
- CHAMBLISS, William J. (2001). *Power, politics & crime*. Colorado: WestView Press.
- DANTAS, Mônica (2001). Pré-parecer de histórico e avaliação documental: Boletins Individuais (artigo 809, Código de Processo Penal). São Paulo: Fundação Seade. (mimeo).
- DESROSIÈRE, Alain (2001). How real are statistics? Four possible attitudes. *Social Research*, (68) 2: 339-356, Summer.
- _____. (1998). *The politics of large numbers: a history of statistical reasoning*. United States: Harvard University Press.
- _____. (1993). *Discutir o indiscutível. Raison Pratiques, n.3 – Pouvoir et légitimité. figures de l'espace public*. Paris: Editions de EHEC (tradução de Vera da Silva Telles).

- DEFLEM, Mathieu (1997). *Surveillance and criminal statistics: historical foundations of governmentality*. *Studies in Law, Politics and Society*, Greenwich: JAI Press, v. 17, p. 149-184. (<http://www.mathieudeflem.net/>)
- DIAS NETO, Theodomiro. (2005). *Segurança urbana: o modelo da nova prevenção*. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais.
- DREIFUSS, René Armand (1987). *1964: A conquista do Estado, ação política, poder e golpe de classe*. Petrópolis: Vozes.
- ELIAS, Norbert (1993). *O processo civilizador II: formação do Estado e civilização*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar Editor.
- ESPÍNOLA FILHO, E. (2000). *Código de processo penal brasileiro anotado*. Campinas: Bookseller.
- FAORO, Raymundo. (2001). *Os donos do poder: formação do patronato político brasileiro*. 3.ed. São Paulo: Editora Globo.
- FAUSTO, Boris (2001). *Crime e cotidiano*. São Paulo: Edusp.
- FEIGUIN, Dora e LIMA, Renato S. (1995). *Tempo de violência: medo e insegurança em São Paulo*. São Paulo em Perspectiva, São Paulo, Fundação Seade, (9)2: 73-80, abr./jun.
- FERNANDES, Heloísa R. (s.d.). *A Força Pública do Estado de São Paulo*. In: *História geral da civilização brasileira. O Brasil republicano*. Capítulo VI, parte III, p. 237-256.
- FISCHER, Rosa Maria (1996). *O círculo do poder: as práticas invisíveis de sujeição nas organizações complexas*. In: FISCHER e FLEURY (orgs.) *Cultura e poder nas organizações*. São Paulo: Editora Atlas.
- FOUCAULT, Michel (1991). *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. 9.ed. Petrópolis: Vozes.
- _____. (1992). *Microfísica do poder*. 10.ed. Rio de Janeiro: Graal.
- _____. (2000). *Em defesa da sociedade*. São Paulo: Martins Fontes.
- _____. (2002). *As palavras e as coisas*. São Paulo: Martins Fontes.
- GARLAND, DAVID (1990). *Punishment and modern society: a study in social theory*. Oxford: Clarendon Press.
- _____. (1999). *As contradições da "sociedade punitiva": o caso britânico*. *Revista de Sociologia e Política*, Curitiba, n. 13: 59-80, nov.
- GIRGLIOLI, Pier Paolo (1993). *Burocracia*. *Verbetes do Dicionário de Política*. Norberto Bobbio (org.). Brasília: UNB.
- GOFFMAN, Erving. (1985). *A representação do eu na vida cotidiana*. Petrópolis: Vozes. (Série Antropologia, 8).
- GRUNHUT, M. (1951). *Statistics in criminology*. *Journal of the Royal Statistical Society*, (114) 2 :149-162. Series A (general) (<http://www.jstor.org/>).
- GUIMARÃES, A S. A (2002). *Classe, raças e democracia*. São Paulo: Editora 34.
- _____. (1995). *Racismo e anti-racismo no Brasil*. *Novos Estudos Cebrap*, São Paulo, n.43: 26-44, nov.

- HACKING, IAN (1991). How should we do the history of statistics? In: GORDON e MILLER (orgs). *The Foucault effect: studies In governmentality*. Burchell Chicago: The University of Chicago Press. p. 181-196.
- HAGGERTY, Kevin D. (2001). *Making crime count*. Toronto: University Of Toronto Press.
- HESPANHA, Antonio M. (1995). *História de Portugal moderno: político e institucional*. Lisboa: Universidade Aberta.
- HOUAISS, Antonio (s.d.). *Dicionário Houaiss da língua portuguesa*. <http://houaiss.uol.com.br/gramatica.jhtm>
- JARDIM, José Maria. (1999). *Transparência e opacidade do Estado no Brasil: usos e desusos da informação governamental*. Rio de Janeiro: EDUFF.
- KANT DE LIMA, R. (2000). *O sistema de justiça criminal no Brasil: dilemas e paradoxos*. Texto apresentado no Fórum Criminalidade, Violência e Segurança Pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas. Rio de Janeiro: Ipea.
- _____. (1995). *A polícia da cidade do Rio de Janeiro: seus dilemas e paradoxos*. 2.ed. Rio de Janeiro: Forense.
- KOFFMAN, Laurence (1996). *Crime surveys and victims of crime*. Cardiff: University of Wales Press.
- LATOURET, Bruno (2004). *Scientific objects and legal objectivity*. Sítio de Internet <http://www.ensmp.fr/~latour/articles/article/088.html>.
- _____. (2001). *A esperança de Pandora*. Bauru: EDUSC.
- LEITE, Miriam M. L. (2002). Aspectos do segredo: Maria Lacerda de Moura. In: FUKUI, Lia (org.) *Segredos de Família*. São Paulo: FAPESP, NEMGE/SUP; Annablume. p. 61-70.
- LIMA LOPES, José Reinaldo (2002). *O direito na história: lições introdutórias*. 2.ed. São Paulo: Max Limonad.
- LIMA, Renato S. (1997). Acesso à justiça e reinvenção do espaço público: saídas possíveis de pacificação social. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo: Fundação Seade, (11) 3: 86-91, jul./set.
- _____. (2002). *Conflitos sociais e criminalidade urbana: uma análise dos homicídios cometidos no Município de São Paulo*. São Paulo: Editora Sicurezza.
- _____. (2004). Atributos raciais no funcionamento do sistema de justiça criminal paulista. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade. 18(1): 60-65, jan./mar.
- LODGE, T. S. (1953). The sources and nature of statistical information in special fields of statistics: criminal statistics. *Journal of the Royal Statistical Society*. (116) 3: 283-297, Series A (General).
- MAGUIRE, M; MORGAN, R; REINER, R (1997). *The Oxford handbook of criminology*. Oxford: Clarendon Press.
- MARSHALL, L.C. (1934). Judicial criminal statistics. *Journal of the American Statistical Association*,(29)185: 99. March. Supplement Proceeding of the American Statistical Journal.
- MARTIN, Olivier. (2001). Da estatística política à sociologia estatística. Desenvolvimento e transformações da análise estatística da sociedade (séculos XVII-XIX). *Revista Brasileira de História*, São Paulo, (21) 41: 13-34.

- MASSELA, Alexandre Braga. (2000). Stuart Mill, Durkheim e a prova de relações causais em sociologia. *Ciência e Filosofia*, São Paulo, n.6:61-158.
- MESQUITA NETO, Paulo de. (1998). O programa estadual de direitos humanos: uma oportunidade para controlar a violência e promover a cidadania. In: *Cidadania, Verso e Reverso*. São Paulo: Secretaria da Justiça e da Defesa da Cidadania.
- MATTOS, Hebe M. (2000). *Escravidão e cidadania no Brasil monárquico*. Rio de Janeiro: Jorge Zahar. (Série Descobrimos o Brasil).
- MICHAUD, Yves (1989). *A violência*. São Paulo: Ática.
- MIRANDA, Orlando (1995). *Vida e obra de Ferdinand Tönnies*. São Paulo: Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas da USP.
- MORIN, Edgard e MOIGNE, Jean-Louis (2000). *A Inteligência da complexidade*. São Paulo: Fundação Peirópolis.
- MORRISON, Willian Douglas (1897). The interpretation of criminal statistics. *Journal of the Royal Statistical Society*, (60)1:1-32, Mar.
- MUNIZ, Jacqueline O. e ZACCHI, José Marcelo (2004). *Avanços, frustrações e desafios para uma política progressista, democrática e efetiva de Segurança Pública no Brasil*. São Paulo: Fundação Friedrich Ebert Stiftung. (Textos PROSUR / Segurança Cidadã)
- NISBET, Robert. (2000). A sociologia como uma forma de arte. *Revista Plural*, São Paulo, Departamento de Sociologia, FFLCH/USP, número 111-130.
- OLIVEIRA, Maria Luiza Ferreira (2005). O Ronco da Abelha: resistência popular e conflito na consolidação do estado nacional, 1851-1852. Informe de Pesquisa. *Revista Eletrônica Almanack Braziliense*, n. 1, abril. (no prelo).
- O'DONNELL, Guilherme. (1990). *Análise do autoritarismo burocrático*. Rio de Janeiro: Paz e Terra.
- OLIVEN, R. G. (1980). A violência como mecanismo de dominação e como estratégia de sobrevivência. Dados: *Revista de Ciências Sociais*, Rio de Janeiro, (23) 3: 371- 376.
- PACHECO, L; CRUZ, O; CATÃO, Y. (1983). *Construção de indicadores de criminalidade*. Rio de Janeiro: IBGE. (Relatório de Pesquisa).
- PAIXÃO, A L. (1982). *Crimes e criminosos em Belo Horizonte, 1932-1978*. Seminário sobre Violência, Crime e Poder. Campinas, UNICAMP.
- PAOLI, M.C. (1981). *Violência e espaço civil*. Trabalho apresentado na sessão especial "Violência no Brasil Contemporâneo". Friburgo: Encontro Anual da ANPOCS, 5.
- PEIXOTO, B; LIMA, R; DURANTE, M. (2004). Metodologias e criminalidade violenta no Brasil. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação Seade, 18(1): 13-21, jan./mar.
- PINHEIRO, Paulo Sérgio. (1984). *Escritos indignados: polícia, prisões e política no Estado autoritário (no 20o. aniversário do Regime de Exceção, 1964-1984)*. São Paulo: Brasiliense.
- PORTER, Theodore. (1995). *Trust in numbers: the pursuit of objectivity in science and public life*. New Jersey: Princeton University Press.
- ROBINSON, Louis Newton (1969). *History and organization of criminal statistics in the United States*. New Jersey: Patterson Smith. (reimpressão da primeira edição de 1911).

- ROLNIK, Raquel (1997). A cidade e a lei: legislação, política urbana e territórios na cidade de São Paulo. São Paulo: Studio Nobel/ FAPESP.
- ROUANET, Sérgio Paulo (1992). As razões do iluminismo. São Paulo: Companhia das Letras.
- SANTOS, Boaventura de Sousa (1995). Toward a new common sense: law, science and politics in the paradigmatic transition. New York: Routledge.
- SANTOS, Boaventura de Sousa et al. (1996). Os tribunais nas sociedades contemporâneas: o caso português. Porto: Centro de Estudos Sociais; Centro de Estudos Judiciários; Edições Afrontamento.
- SANTOS, Durval de Mattos (1979). Um fundo especial de segurança pública – instrumento para o combate à criminalidade. Revista Arquivos, n.152: 33-36 out./dez.
- SCHWARTZMAN, Simon (1996). Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas. Sítio de Internet Pessoal (<http://www.schwartzman.org.br/simon/estpub.htm>).
- _____. (1994). Os Dinossauros de Roraima (ou uma sociologia da ciência e da técnica de Bruno Latour). Novos Estudos Cebrap, São Paulo, n. 39: 172-179.
- SELLIN, Thorsten. (1931). The basis of a crime Index. Journal Criminal Law and Criminology, n. 22: 335-56. Supplied by the British Library. (www.bl.uk)
- SENRA, Nelson de Castro (1998). Governamentalidade, a invenção política das estatísticas. Cadernos do Programa de Pós-Graduação em Ciência da Informação. Rio de Janeiro, (2)1: 88-95, jan./jun.
- _____. (1998). A coordenação da estatística nacional: o equilíbrio entre o desejável e o possível. Tese de Doutorado apresentada à Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ e no Instituto Brasileiro de Informação em Ciência e Tecnologia – IBICT. Rio de Janeiro.
- _____. (2000). Informação estatística: demanda e oferta, uma questão de ordem. DataGramaZero – Revista de Ciência da Informação, (1)3 jun. www.dgzero.org ou www.dgz.org.br
- SOARES, L. E. (s.d.). O dilema de Sísifo e a segurança pública: hiper-politização e o conflito entre as reformas e o ciclo eleitoral. Sítio de Internet Pessoal (www.luizeduardosoares.com.br).
- SIMMEL, George. (1939). El secreto y la sociedad secreta. In: Sociologia: estúdios sobre las formas de socializacion. Madrid: Espasa – Calpe.
- SINGER, Helena. (2003). Discursos desconcertados: linchamentos, punições e direitos humanos. São Paulo: Humanitas; FFLCH/USP ; FAPESP.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V. (2002). The world police crisis and construction of a democratic policing. Internation Sociological Association – ISA. Paper.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V. (2003). Conflitos Agrários e Vitimização. Comitê Internacional da Cruz Vermelha – CICV. Paper.
- TAVARES DOS SANTOS, J. V. e TIRELLI, C. (1996). A ordem pública e o ofício de polícia: a impunidade no meio rural e no meio urbano. Caxambu: Encontro Anual da Anpocs, 20. Paper.
- TELLES, Vera da Silva. (1992). A cidadania inexistente: incivilidade e pobreza. Um estudo sobre trabalho e família na Grande São Paulo. Tese de Doutorado apresentada a Faculdade de Filosofia Letras e Ciências Humanas/USP. São Paulo.

UNITED NATIONS (2001). Manual for the development of a system of criminal justice statistics. New York: United Nations.

_____. (2004). Fundamental principles of official statistics. New York: Statistics Division, United Nations.

_____. (2004). Aplicación de los principios fundamentales de las estadísticas oficiales. Comisión de Estadística do Consejo Económico y Social de La Naciones Unidas. Nova Iorque.

URICOECHEA, Fernando. A origem burocrática das organizações formais: o caso brasileiro. Estudos Organizacionais. Rio de Janeiro: CEBRAE. p.13-24. (Estudos e Pesquisas CEBRAE, número 1)

VAZ, Maria João. (1998) Crime e sociedade: Portugal na segunda metade do século XIX. Oeiras: Celta.

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

VERA, Institute of Justice. (2003). Measuring progress toward safety and justice: a global guide to the design of performance indicators across the justice sector. Vera Institute of Justice (www.vera.org/indicators)

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

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

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

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

DEMAIS FONTES UTILIZADAS

Jornais e Revistas

Folha de S. Paulo, edições de 01/01/1998; 02/01/1998; 03/01/1998; 19/10/1998; 23/08/1997; e 28/11/2003.

O Estado de S. Paulo, edições de 25/01/1998 e 29/06/2000.

Revista do Sindicato dos Estabelecimentos de Ensino Privado do Estado de São Paulo, 1997.

Publicações Oficiais

Textos Legais

Código de Processo Penal (decreto-lei 3.689, de 03.10.1941). Sétima edição atualizada até 14.01.2002. São Paulo, Editora Revista dos Tribunais.

Decretos 4824, de 22 de novembro de 1871 (legislação do Império);

Decreto 7001, de 17 de agosto de 1878 (legislação do Império);

Decreto-Lei 3992, de 30 de dezembro de 1941;

Lei 2033, de 20 de setembro de 1871;

Lei 9155, de 15 de maio de 1995;

Provimento número 9, de 19 de junho de 1986, da Corregedoria Geral do Tribunal de Justiça de São Paulo.

Resoluções da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatísticas. (1937).Tomo I. Resoluções 1 a 27. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

Resoluções da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatísticas. (1938) Tomo II. Resoluções 28 a 66. Rio de Janeiro, Imprensa Nacional.

Resoluções da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatísticas. (1939). Tomo IV. Terceira Sessão ordinária. Resoluções 111 a 162. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE.

Resoluções da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatísticas. (1943). Tomo VI. Quinta Sessão ordinária. Resoluções 233 a 267. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE.

Resoluções da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatísticas. (1949). Tomo X. Nona Sessão ordinária. Resoluções 414 a 444. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE.

Resoluções da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatísticas. (1952). Tomo XI. Décima Sessão ordinária. Resoluções 445 a 466. Rio de Janeiro, Serviço Gráfico do IBGE.

Resoluções da Assembléia Geral do Conselho Nacional de Estatísticas. (1952). Tomo XII. Décima Primeira Sessão ordinária. Resoluções 467 a 511. Rio de Janeiro. Serviço Gráfico do IBGE.

Relatórios, arquivos, ofícios e documentos

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

BRASIL, Ministério da Justiça (2003). Relatório de gestão da diretoria de pesquisa, análise da informação e desenvolvimento de pessoal em segurança pública. Brasília: SENASP. Relatório interno.

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

_____. (1998). Documentos para disseminação, obras de referência – 2. Cronologia do IBGE. Rio de Janeiro: Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística – IBGE. v. 1.

_____. (s/ano). Estatísticas do século XX. Sítio de Internet www.ibge.gov.br

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO (1987). Indicadores sociais de criminalidade. Relatório de Pesquisa. Belo Horizonte.

FUNDAÇÃO SEADE. (1977). Diagnóstico básico da informação da Secretaria de Segurança Pública. São Paulo.

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

_____. (1980-89). Diagnósticos dos setores Justiça e Segurança I e II. São Paulo.

_____. (2000). Relatório Final do projeto consolidação do Sistema Estadual de Análise e Produção de Informações Criminais e constituição de um modelo de tratamento de dados que subsidie políticas em justiça e segurança pública, em especial o centro de análise criminal da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo. São Paulo.

INSTITUTO DE MEDICINA LEGAL E CRIMINOLOGIA – IMESC (1985). Relatório do grupo de trabalho constituído pela resolução 153, de 28/02/85. São Paulo: Secretaria de Justiça de São Paulo.

SÃO PAULO (Estado) (1942). A estatística policial-criminal do Estado: ano de 1941. São Paulo: Serviço de Estatística Policial. v. 4

_____. Departamento de Estatística do Estado – DEE. (1955). Resumo anual: 1955. São Paulo: Serviço Gráfico do DEE.

_____. Secretaria de Estado dos Negócios da Justiça (1982). Roteiro de relatório a ser adotado pelos estabelecimentos penitenciários. São Paulo: Coordenadoria dos Estabelecimentos Penitenciários do Estado; Grupo de Planejamento e Controle.

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

_____. Secretaria da Segurança Pública (1973). Caracterização das delegacias de polícia do Estado de São Paulo. São Paulo: Grupo de Planejamento Setorial da Secretaria de Segurança Pública.

_____. Secretaria da Segurança Pública. (1974a). Movimento diário da Divisão de capturas e pessoas desaparecidas. São Paulo.

_____. Secretaria da Segurança Pública (1974b). Boletim interno do Departamento Estadual de Investigações Criminais – DEIC, n. 48. São Paulo.

_____. Secretaria da Segurança Pública (1999). Relação de todas as estatísticas realizadas no âmbito da 6ª seccional. São Paulo: Polícia Civil de São Paulo, 6ª Seccional de Polícia da Capital.

_____. (s.d.). Relatório para elaboração do plano plurianual – PPA. São Paulo: Secretaria de Economia e Planejamento.

_____. (s.d.). Tribunal de Alçada Criminal do Estado de São Paulo Estatísticas, 1998 a 2000. São Paulo.

_____. Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo (1986). Relatório do grupo do movimento judiciário. Provimento 9/86. São Paulo.

Anuários Estatísticos

Anuários estatísticos do Estado de São Paulo. São Paulo, Fundação Sistema Estadual de Análise de Dados- Seade, 1979- Anual.

1898; 1900-1929 (editados por repartição de Estatística e Arquivo do estado)

1940-1947 (editados por Departamento Estadual de Estatística)

1950-1951; 1955-1963 (editados por Departamento de Estatística do Estado de São Paulo)

1966-1973 (editados por Departamento de Estatística)

1979-1998 (editados por Fundação Seade)

Publicação interrompida nos períodos: 1899; 1930-1939; 1948-1949; 1952-1954; 1964-1965; 1974-1978.

Os volumes de 1898 e 1900 têm o título Relatório e o de 1955 Resumo Anual.

