



UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO DE JANEIRO – UFRJ
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM PLANEJAMENTO
URBANO E REGIONAL

LEONARDO DE CARVALHO SILVA

POLÍTICAS PÚBLICAS E NÚMEROS

**– analisando a construção e os usos da informação na
segurança pública no território do Rio de Janeiro –**

Rio de Janeiro

2017

LEONARDO DE CARVALHO SILVA

POLÍTICAS PÚBLICAS E NÚMEROS

**– analisando a construção e os usos da informação na
segurança pública no território do Rio de Janeiro –**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Orientador: Prof. Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro

Coorientadora: Profa. Dra. Vívian Gilbert Ferreira Paes

Rio de Janeiro

2017

CIP - Catalogação na Publicação

S586p Silva, Leonardo de Carvalho
Políticas públicas e números : analisando a construção e os usos da informação na segurança pública no território do Rio de Janeiro / Leonardo de Carvalho Silva. -- Rio de Janeiro, 2017.
269 f.

Orientador: Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro.
Coorientadora: Vivian Gilbert Ferreira Paes.
Tese (doutorado) - Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional, Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional, 2017.

1. Política pública. 2. Segurança pública - Rio de Janeiro (Estado). 3. Violência urbana - Rio de Janeiro (Estado). 4. Violência urbana - Índices. 5. Sociologia urbana. I. Ribeiro, Luiz Cesar de Queiroz, orient. II. Paes, Vivian Gilbert Ferreira, coorient. III. Título.

LEONARDO DE CARVALHO SILVA

POLÍTICAS PÚBLICAS E NÚMEROS

**– analisando a construção e os usos da informação na
segurança pública no território do Rio de Janeiro –**

Tese apresentada ao Curso de Doutorado do Programa de Pós-Graduação em Planejamento Urbano e Regional da Universidade Federal do Rio de Janeiro – UFRJ, como parte dos requisitos necessários à obtenção do grau de Doutor em Planejamento Urbano e Regional.

Aprovado em 09/05/2017:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. Luiz Cesar de Queiroz Ribeiro (Orientador)
IPPUR/UFRJ

Profa. Dra. Vívian Gilbert Ferreira Paes (Coorientadora)
DSP/UFF

Prof. Dr. Marcelo Gomes Ribeiro
IPPUR/UFRJ

Prof. Dr. Renato Sérgio de Lima
FBSP/FGV-SP

Prof. Dr. Doriam Luis Borges
LAV/UERJ

Aos meus pais, que com toda a simplicidade sempre acreditaram na educação como instrumento de mudança.

AGRADECIMENTOS

E chega o momento de recordar as pessoas que contribuíram, de diferentes maneiras, para a conclusão deste ciclo e expressar humildemente um agradecimento, cujo tamanho real não cabe nestas páginas.

Agradeço primeiramente ao IPPUR, que me recebeu com pessoas sempre prestativas e dispostas a colaborar. A acolhida recebida na secretaria, na biblioteca e nas demais rotinas fazem com que o Instituto seja sempre lembrado por mim.

A Luiz Cesar, que aceitou o desafio de orientação. Por acreditar em mim, apoiando-me e mostrando os caminhos quando eu mesmo já não via as alternativas. A construção da tese é uma tarefa individual, mas ele me mostrou que não é uma tarefa solitária.

Este trabalho não seria possível sem a preciosa ajuda de Vívian Gilbert Paes, que aceitou a tarefa de coorientação e, pacientemente, dialogou e me fez os questionamentos necessários para chegar ao amadurecimento das questões que aqui estão.

Agradeço aos professores Renato Sérgio de Lima, Dorian Borges e Marcelo Ribeiro pela generosidade e disponibilidade em fazer parte da banca.

Aos colegas da turma de doutorado, com os quais convivi um período de bastante amadurecimento, profissional e pessoal.

Agradeço aos amigos que fiz ao longo de minha trajetória no Instituto de Segurança Pública. Por quase uma década tive a oportunidade de aprender e conviver com pessoas que me ensinaram o quanto é frenético, gratificante e, muitas vezes, frustrante atuar nesse campo. Não poderia deixar de mencionar Ana Paula Miranda, Marcus Ferreira, João Batista, Renato Dirk, Andréia Soares, Ana Luisa Azevedo, Paulo Augusto Teixeira, Marcelo Provenza, Leonardo Vale, Emmanuel Rapizo, Joana Monteiro e Louise Rolim. Aos policiais civis e militares do Rio de Janeiro com os quais interagi, muito me ensinaram e apontaram nuances que trabalhei e apresentei ao longo da tese.

Obrigado a Giane, que “chegou chegando” e me trouxe mais alegria. Sempre me motivou para fechar este ciclo me mostrando que novos mares precisam ser navegados.

Aos meus pais, Juamir e Isabel, que sempre me apoiaram e desde criança me apontavam a educação como ferramenta de mudanças. À minha irmã, Layla, que sempre esteve ao meu lado, mesmo com a distância grande e o tempo corrido.

Aos amigos, a quem coube a paciente tarefa de ler os manuscritos e infinitas versões preliminares, bem como ouvir as lamúrias dos que estão no processo de escrita: Juciano Martins, Maria Carol Schlittler, David Marques, Carlos Abraão, Saulo Bichara, Omar Santos, Rafael Montanha, Diogo Pires e Felipe Sales.

Gostaria de agradecer a Neide Patarra (*in memoriam*), que me ensinou tantas e diversas coisas da vida, deixando de ser uma referência teórica para se tornar uma grande amiga.

Ao longo deste ciclo, a vida mudou muito, pessoas se foram e pessoas chegaram; agradeço a todas por terem contribuído, de diferentes formas, para a conclusão deste ciclo.

Agradeço, por fim, a acolhida que tive do Instituto Sou da Paz quando optei por experimentar novos ares em meio à escrita da tese.

Sua curiosidade não tinha limites. Mostrava um interesse insaciável pelos costumes e usos da cidade, informava-se, com luxo de detalhes, sobre vidas e mortes.

(Mário Vargas Llosa, A Casa Verde)

RESUMO

Este trabalho buscou analisar o processo de construção da estatística oficial de segurança pública a partir dos registros administrativos das instituições policiais, bem como o uso dessas informações na elaboração e implementação das políticas públicas de segurança no território fluminense. Para tanto, fez-se uso de técnicas e métodos qualitativos e quantitativos, tais como análise de dados estatísticos, entrevistas e observação participante. Partindo de um levantamento histórico das instituições policiais fluminenses e das atribuições institucionais de cada uma das polícias ao longo tempo, analisou-se o processo de construção da estatística oficial da segurança pública, desde a confecção dos registros administrativos das instituições policiais, passando pela estrutura das polícias fluminenses para lidar com essas informações, chegando até a divulgação desses dados. Num segundo momento, foi feita uma análise sobre o uso dos dados em três políticas públicas de segurança implementadas em diferentes governos, nas quais concediam compensação financeira para os policiais por resultados. Por fim, analisou-se as construções territoriais adotadas pelos gestores de segurança pública, em que foi feito um exercício de análise de dados com a finalidade de demonstrar a centralidade da região metropolitana na dinâmica das atividades criminais do estado. As conclusões indicam que o uso de dados vem se tornando cada vez mais central na implementação de políticas de segurança, bem como a utilização de indicadores a partir do território tornou-se uma realidade para as organizações policiais, sobretudo, quando há o estabelecimento de metas de redução da criminalidade em cada área de atuação dessas instituições. No entanto, observou-se que tais indicadores se direcionam mais à dinâmica institucional das polícias – que visa a premiação policial – e à manutenção de uma estrutura de poder dessas instituições em alguns territórios. A produção da informação e seu uso na formulação de políticas de segurança ainda está pouco vinculada a mecanismos de transparência e à lógica de *accountability*, com a prestação de contas das atividades policiais, e não visa rever a efetividade dessas práticas no modelo de segurança vigente.

Palavras-chave: Política pública. Segurança pública - Rio de Janeiro (Estado). Violência urbana - Rio de Janeiro (Estado). Violência urbana – Índices. Sociologia urbana

ABSTRACT

This work aimed to analyze the process of construction of official statistics of public security from the administrative records of police institutions, as well as the use of this information in the elaboration and implementation of public security policies in the state of Rio de Janeiro. In this sense, were used qualitative and quantitative techniques and methods, such as statistical data analysis, interviews and participant observation. Based on a historical search of the police institutions in Rio de Janeiro and the institutional attributions of each police institution over the time, were analyzed the process of constructing the official statistics of public security, since the preparation of administrative records of police institutions, through the structure of Police in Rio de Janeiro to use this information, until the publication of the official data. Secondly, was made an analysis of the use of the data in three public security policies implemented in different governments, and where the police officers are payed for the results. Finally, we analyzed the territorial constructions adopted by public security managers, making an exercise of data analysis to intent demonstrating the centrality of the metropolitan region in the dynamics of the criminal activities of the State of Rio de Janeiro. The conclusions indicate the use of data is becoming increasingly central in the implementation of security policies, as well as the use of indicators from the territory has become a reality for the police organizations, especially when there is demand for goal achievement of crime reduction in the areas of action. However, it was observed these indicators are directed more to the institutional dynamics of the police - that aims at the police payed award - and the maintenance of a power structure of these institutions in some territories. The information production and its use in the formulation of security policies is few linked to mechanisms of transparency and accountability of police activities, and do not aim to review the effectiveness of these practices in the current security model.

Keywords: Public Policy. Public Security - Rio de Janeiro (State). Urban Violence - Rio de Janeiro (State). Urban Violence - Indexes. Urban Sociology

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Instituições da Segurança Pública Brasileira	64
Figura 2 – Território fluminense segundo delimitações da Segurança Pública	70
Figura 3 – Delegacia Tradicional (esquerda) e Delegacia Legal (direita)	113
Figura 4 – Teste de Wilcoxon-Mann-Whitney	157
Figura 5 – Sistema de Pontuação do Acordo de Resultados.....	169

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 – Pesos atribuídos aos indicadores estratégicos	180
Quadro 2 – Quadro de correspondência de títulos publicados - 2007 e 2015.....	264

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Motivação para concessão da Gratificação Faroeste segundo Instituição ...	140
Tabela 2 – Variação percentual de 2015 em relação à 2007	208

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 – Quantidade de códigos por grande categoria nos registros da Polícia Militar - Estado do Rio de Janeiro, 2012.....	104
Gráfico 2 – Eventos Registrados pela PCERJ segundo título	115
Gráfico 3 – Vítimas de Homicídio Decorrente de Intervenção Policial.....	129
Gráfico 4 – Quantidade de servidores mencionados por tipo de situação e ano	133
Gráfico 5 – Quantidade de servidores mencionados por tipo e instituição	134
Gráfico 6 – Quantidade de concessões, conversões e cancelamentos da <i>Gratificação Faroeste</i> a Bombeiros Militares segundo Ano	135
Gráfico 7 – Quantidade de concessões, conversões e cancelamentos da <i>Gratificação Faroeste</i> a Policiais Civis segundo Ano	136
Gráfico 8 – Quantidade de concessões, conversões e cancelamentos da <i>Gratificação Faroeste</i> a Policiais Militares segundo Ano	137
Gráfico 9 – Vítimas de Letalidade Violenta* segundo meio empregado	146
Gráfico 10 – Número de armas apreendidas no estado do Rio de Janeiro.	152
Gráfico 11 – Número de armas entregues na Campanha do Desarmamento.....	153
Gráfico 12 – Número de vítimas de Homicídio doloso no estado do Rio de Janeiro.....	155
Gráfico 13 – Número de vítimas de Homicídio doloso (PCERJ) e vítimas de agressões (DATASUS). Estado do Rio de Janeiro, janeiro de 2003 a dezembro 2008.....	156
Gráfico 14 – Série histórica semestral de letalidade violenta.....	183
Gráfico 15 – Série histórica semestral de Roubo de Rua	183
Gráfico 16 – Série histórica semestral de Roubo de veículo	184
Gráfico 17 – Indicadores considerados no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados e o valor do bônus pago ao primeiro lugar	188
Gráfico 18 – Indicadores considerados no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados e o valor do bônus pago ao primeiro lugar	188
Gráfico 19 – Indicadores considerados no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados e o valor do bônus pago ao primeiro lugar	189
Gráfico 20 – Série Mensal de Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial Estado do Rio de Janeiro de 2007 a 2015	192

Gráfico 21 – Incidência mensal de Delitos da Meta	193
Gráfico 22 – Incidência mensal de Delitos da Meta	194
Gráfico 23 – Incidência mensal de Delitos da Meta	194
Gráfico 24 – Incidência mensal de Delitos da Meta na AISP 32 em 2015	195
Gráfico 25 – Incidência mensal de Delitos da Meta na AISP 32 em 2015	195
Gráfico 26 – Incidência mensal de Delitos da Meta na AISP 32 em 2015	196
Gráfico 27 – Crimes Contra a Vida em números absolutos – Estado do Rio de Janeiro, 2003 a 2015	206
Gráfico 28 – Roubo de Veículo e Roubo a Transeunte em número absoluto no Estado do Rio de Janeiro, 2003 a 2015	207
Gráfico 29 – População residente fluminense em termos percentuais	209
Gráfico 30 – Distribuição dos crimes em termos percentuais - Região metropolitana e não metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	210
Gráfico 31 – Vítimas de Homicídio Doloso em taxa por 100 mil	211
Gráfico 32 – Vítimas de Tentativa de Homicídio em taxa por 100 mil habitantes... ..	212
Gráfico 33 – Vítimas de Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial em taxa por 100 mil habitantes - Região metropolitana e não metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	212
Gráfico 34 – Casos de Roubos de Veículos em taxa por 100 mil habitantes	213
Gráfico 35 – Casos de Roubos a Transeuntes em taxa por 100 mil habitantes -Região metropolitana e não metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	213
Gráfico 36 – Homicídio Doloso segundo número absoluto e variação percentual - Região do Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	218
Gráfico 37 – Tentativa de Homicídio segundo número absoluto e variação percentual Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	218
Gráfico 38 – HDOIP segundo número absoluto e variação percentual Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	219
Gráfico 39 – Roubo de Veículo segundo número absoluto e variação percentual Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	220
Gráfico 40 – Roubo a Transeunte segundo número absoluto e variação percentual Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	220
Gráfico 41 – Vítimas de Homicídio Doloso em taxa por 100 mil habitantes - Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	221

Gráfico 42 – Vítimas de Tentativa de Homicídio em taxa por 100 mil habitantes Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	222
Gráfico 43 – Vítimas de HDOIP em taxa por 100 mil habitantes Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	222
Gráfico 44 – Casos de Roubo de Veículos em taxa por 100 mil habitantes Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	223
Gráfico 45 – Casos de Roubo a Transeuntes em taxa por 100 mil habitantes Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015	223

LISTA DE CARTOGRAMAS

Cartograma 1 – Armas apreendidas segundo circunscrição de DP	159
Cartograma 2 – Letalidade Violenta segundo circunscrição de DP - Estado do Rio de Janeiro, 2004.....	159
Cartograma 3 – Armas apreendidas segundo circunscrição de DP	160
Cartograma 4 – Letalidade Violenta segundo circunscrição de DP	160
Cartograma 5 – Armas apreendidas segundo circunscrição de DP	161
Cartograma 6 – Letalidade Violenta segundo circunscrição de DP	161
Cartograma 7 – Armas apreendidas segundo circunscrição de DP	162
Cartograma 8 – Letalidade Violenta segundo circunscrição de DP	162
Cartograma 9 – Armas apreendidas segundo circunscrição de DP	163
Cartograma 10 – Letalidade Violenta segundo circunscrição de DP	163
Cartograma 11 – Armas apreendidas segundo circunscrição de DP	164
Cartograma 12 – Letalidade Violenta segundo circunscrição de DP	164
Cartograma 13 – Região Metropolitana do Rio de Janeiro segundo Municípios e Sub-regiões.....	215
Cartograma 14 – Região Metropolitana Segundo Observatório das Metrôpoles....	216
Cartograma 15 – Vítimas de Homicídio Doloso no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2007	225
Cartograma 16 – Vítimas de Homicídio Doloso no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2015	225
Cartograma 17 – Vítimas de Tentativa de Homicídio no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2007	226
Cartograma 18 – Vítimas de Tentativa de Homicídio no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2015	227
Cartograma 19 – Vítimas de Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2007	228
Cartograma 20 – Vítimas de Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP – 2015.....	229
Cartograma 21 – Casos de Roubo de Veículos no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2007	230

Cartograma 22 – Casos de Roubo de Veículos no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2015	231
Cartograma 23 – Casos de Roubo a Transeuntes no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2007	232
Cartograma 24 – Casos de Roubo a Transeuntes no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2015	233

LISTA DE SIGLAS

AIS – Área Integrada de Segurança

AISP – Área Integrada de Segurança Pública

ALERJ – Assembleia Legislativa do Estado do Rio de Janeiro

APOM – Assessoria de Planejamento, Orçamento e Modernização da Polícia Militar

ASPLAN – Assessoria Geral de Planejamento e Controle da Polícia Civil

BOPM – Boletim de Ocorrência da Polícia Militar

CAGED – Cadastro geral de Empregados e desempregados

CF – Constituição Federal

CVLI – Crimes Violentos Letais Intencionais

DATASUS – Departamento de Informática do Sistema Único de Saúde

DP – Delegacia de Polícia

ENCE/IBGE - Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

FBSP – Fórum Brasileiro de Segurança Pública

GUO – Grupo de Unidades Operacionais

IBGE - Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística

IPPUR - Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano e Regional

ISP - Instituto de Segurança Pública

MP – Ministério Público

OSCIP – Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PC – Polícia Civil

PCERJ – Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro

PM – Polícia Militar

PMERJ – Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro

PPV – Pacto Pela Vida

RAIS – Relação Anual de Informações Sociais

RISP - Regiões Integradas de Segurança Pública

RM – Região Metropolitana

SEDS – Secretaria de Estado de Defesa Social

SENASP – Secretaria Nacional de Segurança Pública

SEPLAG – Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão
SESEG – Secretaria de Estado de Segurança
SIM – Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados
SINARM – Sistema Nacional de Armas
SSP-SP – Secretaria de Segurança Pública de São Paulo
UENF – Universidade Estadual do Norte Fluminense
UFRJ – Universidade Federal do Rio de Janeiro
UPP – Unidade de Polícia Pacificadora

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	19
2 METODOLOGIA	30
PARTE 01 – SEGURANÇA PÚBLICA, TERRITÓRIO E A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES.....	34
3 A FORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS: uma perspectiva histórica .	36
3.1 O que faz a polícia?	39
3.2 Desenvolvimento da Polícia no Brasil	41
3.3 Cultura policial	46
4 SEGURANÇA PÚBLICA E CRIMINALIDADE URBANA NO BRASIL.....	49
4.1 A segurança pública brasileira e a redemocratização do país	49
4.2 A criminalidade urbana como objeto das ciências sociais.....	51
4.3 Território e segurança pública	58
4.4 O território interpretado à luz das instituições de segurança fluminense ..	64
4.5 A criação de novas unidades territoriais nas instituições policiais	72
5 A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES A PARTIR DOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS	75
5.1 Os Registros Administrativos	80
5.2 Mensurando a criminalidade urbana: a produção de indicadores pelas polícias	86
5.3 A problemática do <i>accountability</i> nas instituições policiais	93
PARTE 02 – A PRODUÇÃO E OS USOS DA INFORMAÇÃO NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO.....	99
6 PRODUÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA FLUMINENSE	102
6.1 A gestão da informação na PMERJ	102
6.2 A gestão da Informação na PCERJ	108
6.3 O Instituto de Segurança Pública (ISP).....	119
7 A GRATIFICAÇÃO FAROESTE.....	124
7.1 Efeitos da <i>Gratificação Faroeste</i>	126
7.2 A coleta dos dados	130
7.3 Apresentação de resultados quantitativos	132
7.4 A gratificação faroeste no contexto das políticas de segurança pública..	141
8 RECOMPENSA POR ARMAS APREENDIDAS.....	143
8.1 Relações entre a circulação de armas de fogo e o aumento da criminalidade	144

8.2 A operacionalização da política de recompensa por armas apreendidas .	148
8.3 Impacto da recompensa por arma apreendida no número de vítimas de homicídio por teste estatístico não paramétrico	155
8.4 Geografia da apreensão de armas e mortes por letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro.....	158
8.5 Considerações sobre política de recompensa por arma apreendida	166
9 O SISTEMA DE METAS E ACOMPANHAMENTO DE RESULTADOS	168
9.1 O caso do Rio de Janeiro	176
9.2 O Sistema de Metas fluminense e os indicadores criminais	182
PARTE 03 – ANÁLISE DO TERRITORIO A PARTIR DOS DADOS OFICIAIS.....	201
10 APRESENTANDO OS DADOS E O TERRITÓRIO.....	202
10.1 Análise dos dados produzidos a partir de registros policiais	203
10.2 A criminalidade registrada no estado do Rio de Janeiro de 2003 a 2015	205
10.3 A Escala Metropolitana.....	208
10.4 Análise espacializada dos dados	224
11 CONCLUSÃO	236
REFERÊNCIAS.....	244
ANEXOS	258

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho se desenvolveu sob a tríade segurança pública, território e produção de indicadores, pois buscou-se compreender como as polícias e as políticas de segurança pública fluminenses atuais dialogam com essa tríade. A questão que estruturou a presente tese é: em que medida a atuação das polícias nos territórios fluminenses e, de forma mais ampla, a estruturação das políticas de segurança pública do estado se relacionam com os saberes produzidos pela gestão pública, mais especificamente os que remetem à produção de indicadores como forma de gestão do território? As polícias produzem dados ou informações que poderiam pautar estratégias e/ou políticas públicas que visam o controle da criminalidade a partir do território? Se sim, como é realizada a produção e a gestão dessas informações e como ela se relaciona com o chamado “saber/fazer tradicional da polícia”¹?

No Brasil, uma mudança nos padrões de criminalidade passou a ser observada a partir da década de 1950, quando cresceram os números de crimes contra o patrimônio, em especial aqueles que envolvem o recurso à violência, até então observados com maior ou menor intensidade na América e em praticamente toda a Europa ocidental. A partir da década de 1960, houve a generalização do crime organizado, em bases empresariais e internacionais, sobretudo em torno do narcotráfico, o que gerou as chamadas crises no sistema de justiça criminal, manifestadas em meados da década de 1970, quando a legislação do Estado passou a ser insuficiente para dar conta dos contornos da nova e crescente criminalidade urbana (ADORNO; DIAS, 2014).

A literatura especializada do campo da sociologia da violência (ADORNO 2002, 2012; TAVARES DOS SANTOS 1997; ZALUAR 1994; MISSE 2007, 2012; PERALVA 2000; CALDEIRA, 2000) argumenta que são diversos os fatores que contribuíram para a mudança nos padrões da chamada violência urbana a partir dos anos de 1950 no Brasil. Ressalta-se que nas décadas de 1950 e 1960, houve uma rápida expansão da riqueza do país, pública e privada, o que provocou mudanças nas estruturas

¹ De forma genérica, define-se o modelo tradicional de polícia como aquele calçado em um policiamento com as seguintes características: policiamento e vigília voltado ao problema, em detrimento de um policiamento preventivo, marcado pela repressão e prisão, em detrimento de um policiamento pautado na mediação de conflitos. Nesta tese serão discutidas as diferenças entre os modelos de policiamento no capítulo 3.

econômicas, gerando uma ainda maior concentração de renda, e alterou profundamente a infraestrutura das cidades, especialmente das capitais. De acordo com Ribeiro e Junior (2011), foi também entre as décadas de 1950 e 1970 que aproximadamente quarenta milhões de brasileiros migraram do campo para a cidade, transformando-se em trabalhadores urbanos vulneráveis.

Tais mudanças geraram alterações na demografia urbana, provocadas pelo aumento da mobilidade diante da oferta de trabalho em outras cidades e estados, ampliação do acesso à educação e cursos profissionalizantes, diversificando a estrutura social, a composição da população e também transformando os estilos de vida, os gostos e as exigências em matéria de consumo (ADORNO, 2014, p. 190). Essas mudanças repercutiram no domínio do crime, da violência e dos direitos humanos, transformando os padrões tradicionais e convencionais de delinquência.

O maior dinamismo urbano fez com que a violência deixasse de estar circunscrita ao campo, passando a estar mais centrada nas cidades, com dinâmicas criminais especificamente ligadas à disputa de mercados (de tráfico de drogas, de cobrança de tarifa ilegal de produtos e serviços, de comércio ambulante, de jogos ilícitos e de prostituição) localizados em determinados territórios da cidade, uma vez que essas disputas não se distribuíam uniformemente no território urbano (COELHO, 1987). Nesse contexto, destaca-se a violência que passou a acometer grandes centros urbanos, especialmente o Rio de Janeiro, que desde a década de 1950 é considerada umas das capitais mais violentas do mundo (MISSE, 1995).

Para Adorno (2002), a criminalidade em transformação caracterizava-se em dois sentidos: uma primeira, marcada pelos crimes contra o patrimônio, cometidos individualmente e de alcance local, e uma segunda, influenciada pelas intensas transformações em curso, inclusive, pelo posicionamento do país na rota de tráfico internacional de drogas e armas, e é caracterizada pela construção de um crime organizado de bases transnacionais, que conecta diferentes modalidades de criminalidade, antes isoladas, e as armas de fogo passam a figurar no rol das formas de violência mais frequentes. Essa modificação nos padrões da criminalidade foi acompanhada por um crescimento nas taxas de homicídios entre os anos 1960 e 2000, sobretudo entre os jovens (que também passaram a crescer em importância entre o contingente dos autores de homicídios) e por um crescimento nos crimes violentos, como, por exemplo, o latrocínio.

A questão da criminalidade não se situa de maneira estanque frente à gestão de outros fatores da vida urbana, e representa parte de um problema mais amplo. Conforme Ribeiro e Junior (2011), atualmente se vive um momento crucial de transformações, que torna primordial a atualização da questão urbana brasileira, que, por sua vez, necessita de novos modelos de planejamento e gestão das cidades adequados a esse contexto. Nesse sentido, é possível afirmar que a questão territorial está intrinsecamente relacionada com a dinâmica da criminalidade no Brasil.

Além dessas questões ligadas às mudanças na criminalidade e na dinâmica urbana, o cenário político no Brasil também passou por momentos de mudanças estruturais no mesmo período. O regime militar potencializou problemas históricos da administração pública, tais como o descontrole financeiro, a falta de responsabilização dos governantes e burocratas perante à sociedade, a politização indevida da burocracia nos estados e municípios, além da fragmentação excessiva das empresas públicas, com a perda de foco de atuação governamental. O período de redemocratização, ocorrido no fim dos anos 1980, foi marcado por alterações importantes no desenho estatal brasileiro, sobretudo com a promulgação da Constituição Federal (CF) em 1988, que buscava reverter o legado do regime militar com mudanças estruturais em várias questões atinentes à administração pública e à participação social.

Ao analisar o impacto da Constituição de 1988 na administração pública, Abrucio (2007) menciona uma série de mudanças e caracteriza essas modificações em três conjuntos. O primeiro grupo refere-se ao fato de que a democratização do Estado foi favorecida com o fortalecimento do controle externo da administração pública e seus agentes, com destaque, dentre outras mudanças, para o novo papel conferido ao Ministério Público (MP), havendo assim, o reforço dos princípios da legalidade e da publicidade.

O segundo conjunto de alterações trazidos pela CF 1988 se refere à reforma do serviço civil, por meio da profissionalização da burocracia, a partir do princípio da seleção meritocrática e universal, consubstanciada pelo concurso público. Já o terceiro conjunto apontado pelo autor aponta para a descentralização política, financeira e administrativa trazida pela CF de 1988. Dessa maneira, abriram-se oportunidades para maior participação cidadã e para inovações no campo da gestão pública, levando em conta a realidade e as potencialidades locais. Impulsionadas por essa mudança, várias políticas públicas foram reinventadas e disseminadas pelo país.

O autor, no entanto, esclarece que a maior parte dessas reformas não foram alcançadas em sua plenitude, por conta de uma série de problemas. Em relação ao campo da segurança pública brasileira, as questões que se apresentaram enquanto entraves à concretização dessas possibilidades de reformas trazidas pela CF são bastante discutidas pela literatura especializada. Basicamente, pode-se ressaltar como entraves o chamado “entulho autoritário”² nas instituições da segurança pública – que validam o modelo tradicional de policiamento – e o crescimento vertiginoso da criminalidade urbana, justamente nos primeiros anos do retorno à democracia.

Nesse contexto de aumento da criminalidade num período de mudanças de um regime ditatorial para o democrático, a segurança pública brasileira foi marcada pela ambiguidade do trabalho policial, que se tornou manifesta pelas regras que passaram a reger suas atividades naquele momento. Por um lado, exigia-se dos policiais elevada produtividade, medida pelo número de prisões efetuadas, como forma de controlar a crescente criminalidade e insegurança da população. Por outro lado, diante da redemocratização do país, aumentou-se as exigências de que os policiais passassem a relacionar suas atividades de policiamento com práticas democráticas, respeitando, assim, rigorosamente, os ditames legais. Como ressaltava a literatura especializada (CALDEIRA, 2000; MUNIZ, 2000), na visão dos policiais, essa conciliação é vista como algo permeado por contradições, o que passou a engendrar uma cultura organizacional que estimula verdadeira epidemia de práticas ilegais, cujos valores primordiais são o segredo e a solidariedade *intra* pares. Tais “contradições” vão igualmente espelhar-se em outras esferas das atividades policiais, como nos processos de seleção e de codificação de eventos, que influenciam a informação ali produzida (ADORNO, 1995).

Nesse sentido, nos anos 1990, a organização policial passou a ser compreendida por muitos autores como uma organização complexa, afastada das comunidades locais, constrangida a recorrer prioritariamente à força mais do que ao consenso na contenção da ordem pública, mesmo diante do regime democrático. Assim, mesmo com o processo de democratização em 1988, o sistema de segurança pública e a justiça criminal no país mantiveram-se basicamente com as mesmas estruturas e práticas institucionais do regime militar inaugurado em 1964, inspiradas

² A expressão “entulho autoritário” surgiu no fim da ditadura militar do Brasil e se referia às heranças do regime militar que sobreviveram à mudança de regime na década de 1990.

em “políticas criminais pautadas no direito penal forte e absoluto” (LIMA, 2008, p. 65). Para alguns estudiosos do tema, a permanência de práticas autoritárias na atuação cotidiana de uma polícia democrática passou a ser lida sob a chave do conceito “entulho autoritário” (CALDEIRA, 2000).

Dessa forma, no período de redemocratização e nos anos que se seguiram, o esforço foi no sentido de “remoção do entulho autoritário”, ou seja, empreender mudança do quadro diretivo das polícias para aposentar aqueles profissionais atrelados à ditadura militar, extinção dos órgãos secretos e dos grupamentos de perseguição política, vinculação das polícias ao comando dos governos civis, profissionalização dos quadros e incremento dos efetivos (CALDEIRA, 2000).

Já nos anos 1990, sobretudo diante da repercussão nacional e internacional de casos de execuções envolvendo policiais³, medidas foram tomadas para mudar o processo de julgamento de homicídios dolosos cometidos por policiais. Foram criadas as Ouvidorias de Polícia e foram estabelecidos mecanismos de controle dos policiais envolvidos diretamente com fatos violentos e do uso do armamento policial. Entretanto, como salienta a literatura especializada (CALDEIRA, 2000; ADORNO, 2002; MISSE, 1999; LIMA; COSTA, 2014), essas iniciativas tiveram impacto reduzido sobre a atuação e sobre o *ethos* do policial tradicional, marcado pela importância de “saberes da rua” ligados à subjetividade do policial, pela persistência de técnicas violentas de obtenção de confissões e pela ação de grupos de extermínio. Como ressalta Lima e Costa (2014), o governo federal pouco atuou na área da segurança pública nos anos 1990. Paralelamente, nesse mesmo período, a sociedade brasileira assistia ao crescimento da criminalidade violenta observada em todo o país, acompanhada do contínuo recurso das forças policiais a um controle violento da ordem pública como um mecanismo de contenção do crime (ADORNO, 1998), o que resultava em índices alarmantes de civis mortos pelas forças policiais.

Durante os anos 1990 e 2000, conflitos entre policiais e suspeitos de cometerem crimes assumiram números bastante elevados, especialmente nas periferias dos grandes centros urbanos, tendo como vítimas principalmente jovens negros e pobres. O “policimento” posicionou-se, portanto, entre o quadro formal democrático inaugurado pela Constituição, de um lado, e por um funcionamento ainda

³ Nesse momento, como fruto de um processo de construção da informação enviesada, a mensuração desse fenômeno fica comprometida.

muito marcado por resquícios do período ditatorial, de outro. Isso evidenciou a existência de um descompasso entre a democracia e o funcionamento das instituições policiais, o qual se mostra presente até os dias atuais.

Então, se nas últimas três décadas a democracia na sociedade brasileira progrediu, mesmo que de forma parcimoniosa, através da provisão de diversos bens coletivos relativos à saúde, educação e trabalho, verifica-se que o mesmo não ocorreu no campo da ordem pública. Como afirma Saporì (2007, p. 98), “as duas décadas de democracia assistiram a uma considerável deterioração da capacidade do poder público para controlar a criminalidade e a violência”. Segundo ele, nesse período, as políticas federais e estaduais na área de segurança pública tinham como característica comum a prevalência do gerenciamento de crises.

Dessa forma, dentre os estudiosos do campo da segurança pública brasileira – sediados em diferentes estados do Brasil – é consenso que a CF de 1988 não representou mudanças para as instituições da justiça criminal e, principalmente, da segurança pública, com exceção da modificação nominal e simbólica do papel da polícia, que deixou de ser a garantidora da “segurança nacional” para ser a garantidora da “segurança pública”, que significa não mais ter a função de proteger o Estado para a proteção dos cidadãos (LIMA; COSTA, 2014). O novo ordenamento simbólico não representou uma ruptura às instituições que continuaram operando segundo o modelo de policiamento do regime militar.

Verifica-se que se a CF de 1988 não teve sucesso no sentido de elaborar um arranjo diferente ao campo da segurança pública de forma a proporcionar maior envolvimento da sociedade civil no campo; em outras áreas da gestão pública, pode-se notar que a questão do *accountability*⁴ junto às políticas públicas tem se viabilizado. Conforme afirma Abrucio (2007), em termos gerais da gestão pública, observa-se uma tendência de buscar transparência e maior disseminação de dados, viabilizada pelo advento de novas formas de disseminação de informação e pela permanente busca pelo controle. Segundo o autor, é fato que no presente momento se tem acesso a um maior rol de informações, que podem ser avaliados e tratados a partir das

⁴ Define-se *accountability* enquanto algo passível de ser mensurado, calculado. O termo é frequentemente associado à “responsabilização” aplicada aos domínios da política e da administração. Em se tratando da esfera pública, o termo encontra-se relacionado à fiscalização. O seu significado remete à obrigação da prestação de contas de membros de um órgão administrativo ou instituição representativa às instâncias controladoras ou a seus representados.

peculiaridades de cada estado, município e que servem à máquina pública no sentido de dialogar com as políticas públicas.

Apesar da dificuldade de democratização das instituições policiais, observa-se que a formulação e o monitoramento de informações vêm se consolidando como uma prática policial. Os gestores da área estão cada vez sendo mais demandados pela sociedade a apresentar resultados de suas ações, resultando no que deveria se consolidar num contínuo processo de transparência de dados. Como demonstra o trabalho de Figueira (2014) sobre a questão do mapeamento criminal, atualmente vem crescendo o uso, entre os policiais, de ferramentas capazes de aperfeiçoar o planejamento, a mobilidade, a operacionalização inteligente das suas ações, bem como de facilitar a comunicação destas para a mídia e a sociedade, garantindo então uma transparência de seus processos:

O valor agregado da utilização das técnicas de mapeamento é o de poder ampliar a capacidade de análise do fenômeno da criminalidade, a partir da identificação da distribuição geográfica dos eventos criminais e suas relações com outras variáveis espaciais ou não, tais como variáveis demográficas, econômicas, de infraestrutura urbana, uso do solo, dentre outras, agregando foco e eficiência às ações de segurança pública (FIGUEIRA, 2014, p. 246).

A particularização da informação por seus operadores já foi assinalada por Kant de Lima (1994), ao analisar a Polícia Civil fluminense, e Mingardi (1992), ao estudar a Polícia Civil paulista. Essa particularização da informação representou, durante muito tempo e em diferente grau, uma realidade institucional, impossibilitando o acúmulo de conhecimento sobre diversos desdobramentos das medidas implementadas.

Há na literatura uma série de trabalhos que versam sobre o tema, em diferentes áreas de conhecimento, o que se constitui, portanto, como uma temática na qual várias abordagens são possíveis. Nesse contexto, a problemática trabalhada nesta tese se refere à produção e usos dos registros policiais enquanto indicadores que incidirão na avaliação das dinâmicas criminais e territoriais.

O contato do pesquisador com o tema

Quando concluí o curso de Ciências Sociais, na Universidade Estadual do Norte Fluminense (UENF) em 2004, iniciei, naquele mesmo ano, o mestrado em

Estudos Populacionais e Pesquisa Social na Escola Nacional de Ciências Estatísticas do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (ENCE/IBGE), tendo a possibilidade de dar continuidade e aprofundar as análises sobre o objeto de pesquisa que fora tema de minha monografia: o crescimento intraurbano e a segregação socioespacial em Macaé, a partir da atuação da indústria petrolífera naquela cidade. Seis anos se passaram desde a conclusão do mestrado, e nesse período tive a oportunidade de ter contato e acumular experiência com outra temática que também se configura como objeto de pesquisa no campo do planejamento urbano e das ciências sociais: a segurança pública.

Esse contato se iniciou em 2007 quando fui selecionado para trabalhar no Instituto de Segurança Pública (ISP), órgão que tem como uma de suas atribuições a consolidação e a divulgação das estatísticas administrativas e criminais do estado do Rio de Janeiro a partir dos registros de ocorrências confeccionados pela Polícia Civil. Passei a integrar a equipe de analistas responsáveis por atender a todas as solicitações de dados quantitativos, sejam elas demandadas por instituições policiais, governamentais de outras áreas, jornalistas, pesquisadores ou cidadãos sem vinculação institucional. Era minha primeira experiência, enquanto mestre, manipulando dados provenientes de registros administrativos relativos a crimes e demais eventos registrados por órgãos policiais.

Passados sete anos de trabalho no ISP, percebo a necessidade de analisar um conjunto de questões que foram se acumulando no exercício de minhas atividades. Para realizar essa análise precisaria acionar um conjunto de instrumentos metodológicos e um refinamento teórico que seria impossível de realizar apenas no cotidiano de trabalho, era hora de iniciar o doutorado. Busquei colocar essas questões na forma de um projeto, procurando um programa que se conectasse com aqueles “pontos de interrogação”.

Inserido “do lado de dentro” da estrutura que consolida os números referentes à incidência criminal fluminense, eu estava numa posição capaz de enxergar os inúmeros processos necessários para que aqueles números fossem elaborados e divulgados, processos estes que não chegam ao conhecimento dos que utilizam essas informações, mas que são fundamentais para garantir a qualidade do “produto final”.

Ao lidar cotidianamente com esse conjunto de processos e me familiarizar com a base de dados, pude me inteirar de suas características, conhecendo suas

limitações e as informações que estão ali disponíveis, vislumbrando uma série de possibilidades de utilização, que não se limitava a questões diretamente relacionadas à segurança pública, mas também com questões de outras áreas de conhecimento.

Observando o panorama nacional pude compreender que, por ter origem nas instituições policiais (de esfera estadual), não existe, em escala nacional, uma situação homogênea sobre a produção estatística a partir dos registros administrativos policiais. Não há padronização alguma, uma vez que cada Unidade da Federação desenvolve seus próprios meios de registro, podendo haver ou não divulgação estatística desses números. Periodicidade, desagregabilidade e itens divulgados se tornam características que divergem de estado para estado, para não mencionar aqueles que optam em não divulgar esses números. Como resultado desse panorama, encontrei como elemento comum às pesquisas realizadas em diferentes áreas – sociologia, saúde pública, geografia – a necessidade de recorrer a dados de outras fontes para analisar quantitativamente questões relacionadas à segurança pública.

Meu interesse não se limitava à interpretação dos números, minha atuação no ISP tem me dado a oportunidade de enxergar como ocorre a produção desses números, e ali repousa o objeto que me desperta curiosidade. Diferentemente dos números derivados de grandes pesquisas, como aquelas realizadas pelo IBGE, os números com os quais trabalhei nos últimos anos são provenientes de registros feitos para outras finalidades, obedecendo outras lógicas de construção, critérios de classificação, normas para armazenamento etc. e que eram utilizados pelo núcleo de pesquisa do qual eu faço parte para consolidação estatística.

Se, por um lado, meu contato diário com esses processos e com as pessoas neles envolvidas me torna parte do objeto ao qual me proponho a analisar, por outro lado, essa posição me propicia acesso a todas as etapas da construção das estatísticas provenientes das instituições policiais, bem como a identificação dos atores chave abarcados nesse processo, o que não poderia ser perceptível de outra posição que não fosse a que ocupo.

Buscar interpretar a realidade que conhecia e vivenciava há anos enquanto gestor, agora sob a perspectiva de quem elabora uma tese, foi também a atividade de reconstruir uma série de conceitos e lógicas. Ao realizar a discussão sobre o papel da polícia, por exemplo, pude perceber que pontos que eu já conhecia possuíam uma ligação muito mais ampla do que eu já percebera, como foi o caso do sistema

classificatório de eventos, que contempla um grande leque de possibilidades, refletindo os diversos tipos de situações vivenciadas pelos policiais.

Para escrever a tese muitas vezes recorri a um ensinamento, passado por meu orientador Luiz Cesar, durante uma reunião de orientação: que para escrever a tese eu teria que deixar de acionar a lógica do gestor, pois seria um processo de redescoberta de todos aqueles elementos que até então eu achava que conhecia amplamente. Creio que esse processo ocorreu de tal maneira que contribuiu para minha decisão de deixar os quadros do Instituto de Segurança Pública, no segundo semestre de 2016. E que a partir daí essa reinterpretção de elementos, que fizeram parte do cotidiano por vários anos, ocorreu de maneira menos tortuosa.

Mesmo com essa nova perspectiva, cabe afirmar que a concepção e a arquitetura desta tese ocorre a partir de um acúmulo de conhecimento que vem da minha trajetória, enquanto gestor – com quase uma década de atuação dentro da pasta da Segurança Pública Fluminense – e pesquisador, que a partir do tema de trabalho cotidiano, elaborou o objeto de pesquisa. Essa não é uma relação dicotômica. O presente trabalho resulta dessa relação de interação que, se por um lado, proporciona o acesso e entendimento de fatos não tão visíveis e compreensíveis a todos, por outro, requer o constante exercício analítico de não se esquivar das questões necessárias ao desenvolvimento da tese.

Ao longo destes anos de doutorado pude me dar conta, agora que este ciclo se encerra, do quanto todo o processo envolvido, desde as aulas, a vivência na universidade, as reuniões de orientação, entre outras atividades, colaboraram com o enriquecimento não apenas da minha trajetória profissional, mas, também, da minha trajetória de vida.

Estrutura da tese

Esta tese foi estruturada a partir de três grandes partes, as quais dialogaram com a tríade segurança pública, território e produção de indicadores. Na primeira parte, chamada “Políticas de Segurança Pública, a atividade policial e a produção de informações”, foi abordada o contexto da Segurança Pública e Violência no Brasil, discutindo o papel das instituições policiais, sobretudo no período de redemocratização brasileira. Nos capítulos que integram essa parte, foi abordada a questão da violência urbana e do policiamento em face às mudanças da criminalidade

urbana. Em seguida, foi feita uma discussão mais centrada na atividade policial, demonstrando a consolidação de uma cultura organizacional. No quinto capítulo dessa parte, foi tratada a produção de informações policiais a partir dos registros administrativos de modo amplo, até as especificidades da contabilização de crimes no Brasil e do uso de registros policiais como ferramenta de *accountability*.

Na segunda parte do trabalho o foco foi analisar a utilização de dados e o quanto a questão territorial é considerada nas políticas recentes de segurança pública no estado do Rio de Janeiro. Também foi objeto dessa parte a análise dos modelos implementados, demonstrando suas formas e seus resultados. Para isso foram escolhidas três políticas de segurança pública fluminense, que vigoraram em três momentos diferentes, iniciando em 1995, com a chamada *Gratificação Faroeste* passando pela Recompensa por Armas Apreendidas em 2004 e, por fim, o Sistema Integrado de Metas, implantado em 2009 e que perdura até o presente momento. Nessa parte, uma das principais conclusões da tese é que a *Gratificação Faroeste* representou um estímulo ao confronto policial, que por sua vez, resultou no aumento da letalidade e da mortalidade de policiais. Esse efeito colateral é um resultado direto da ausência de critérios objetivos e transparência no planejamento e construção dessa política de segurança. No que se refere ao programa Recompensa por Arma Apreendida, implementado num momento em que o Brasil se mobilizava em torno do Estatuto do Desarmamento, a análise demonstrou que a política valorizava e bonificava ações individuais, sem considerar o elemento geográfico e coletivo. Por fim, nessa parte, concluiu-se que o Sistema de Metas dentro das políticas de segurança pública fluminense, mesmo carecendo de uma revisão em seu modelo metodológico foi a primeira medida a ser adotada, no âmbito de secretaria estadual, que considerou bonificações coletivas, a partir da lógica territorial das Áreas Integradas de Segurança Pública.

A última parte da tese se debruça sobre o processo de construção da estatística oficial de segurança pública no Rio de Janeiro. Nessa parte, buscou-se identificar o fluxo percorrido pelos registros administrativos das instituições policiais até a sua conversão na estatística oficial de Segurança Pública. Por fim, foi realizado um estudo a partir dos dados disponíveis, demonstrando como o território fluminense é interpretado à luz dos limites criados especificamente para a operacionalização das ações policiais. Essas mesmas unidades territoriais (AISP e circunscrições de delegacias) são utilizadas também como critérios para a divulgação estatística.

2 METODOLOGIA

Para realização do presente trabalho combinou-se um conjunto de métodos de pesquisa, uma vez que se pretende promover uma tese de fundamentação teórica embasada predominantemente nas ciências sociais, em especial nos pressupostos weberiano e foucaultiano, mas que se apropria de técnicas oriundas de outras áreas de conhecimento. De maneira contínua, buscou-se levantar bibliografia que tivesse relação com o trabalho, encontrando contribuições provenientes de diferentes campos de conhecimento. Sob a perspectiva da metodologia qualitativa, fez-se um levantamento sobre as medidas adotadas pelo governo do estado do Rio de Janeiro, nos últimos 20 anos, a fim de identificar quais foram aquelas que envolviam gratificações, bem como a análise de atos normativos.

A realização de entrevistas também se mostrou uma ferramenta necessária, sobretudo para compreender os processos – e identificar as relações de poder que os permeiam – que não são amplamente divulgados, ou que ainda não foram objetos de estudos, tais como o processo de informatização da Polícia Civil, que ocorreu no final dos anos 1990, ou ainda a carência da Polícia Militar em consolidar as informações das ocorrências atendidas. Para a presente tese foram realizadas 6 entrevistas com atores-chave no campo da produção de dados de segurança pública fluminense e consultores de empresa especializada em gestão empresarial para resultados que atuou na elaboração de políticas públicas para secretarias de segurança de diversas Unidades da Federação, dentre as quais o Rio de Janeiro. Foram realizadas entrevistas semiestruturadas, no período de 2014 a 2016, onde buscou-se coletar informações sobre a produção de registros administrativos no interior das instituições policiais e sobre o processo de consolidação de dados de segurança pública no Rio de Janeiro.

A observação participante, tal qual proposta por Malinowski (1978) e que implica não apenas estar e observar onde a ação acontece, mas participar dela visando um objetivo de pesquisa, também compôs o rol de técnica de coleta de dados. A condição de gestor dada pelo vínculo junto ao ISP permitiu a participação ativa na elaboração e discussão de diversos processos ora estudados. Nesse sentido, o convívio, o compartilhamento de uma base comum de comunicação e intercâmbio de experiências entre o pesquisador, o objeto de pesquisa e o contexto contribuíram e foram fundamentais com a consolidação deste trabalho.

Creio necessário destacar que minha atuação por quase uma década como gestor possibilitou-me estabelecer uma rede ampla com outros atores, acumulando assim um conhecimento sobre como os processos ocorrem. No entanto, na construção desta tese não utilizei documentos ou informações aos quais tive acesso por essa condição. Todo o trabalho foi elaborado com dados públicos ou solicitados via os canais oficiais e assim documentados. A contribuição da experiência como gestor foi a de ter maior conhecimento sobre que informações relacionar e que solicitações realizar, uma vez que existe um vasto conjunto de dados disponíveis, o que pode dificultar a elaboração das perguntas que se quer responder. Mesmo com a experiência acumulada, quando as dúvidas surgiam, o acionamento dessa rede acima citada me auxiliava para manter o norte e não me perder ou me distanciar dos objetivos pretendidos. Nesse sentido, não posso deixar de mencionar que sem consultar as pessoas conhecidas e os amigos que fiz ao longo desses anos no Instituto de Segurança Pública não conseguiria chegar ao fim deste trabalho.

No que diz respeito ao aspecto quantitativo, foram considerados dois elementos. O primeiro foi a necessidade de sistematizar informações dispersas na forma de banco de dados, para que fosse possível elaborar as análises almejadas. Tal atividade foi realizada no mapeamento de uma das políticas iniciadas em meados na década de 1990 – conhecida como *Gratificação Faroeste*. Tornou-se fundamental compilar um conjunto grande de informações sobre os policiais que receberam essa gratificação, e para tal, construiu-se um banco de dados que norteou as análises do presente trabalho. O segundo elemento do aspecto quantitativo deste trabalho foi um conjunto de dados que foram solicitados ao Instituto de Segurança Pública (ISP) para realizar o diagnóstico da região metropolitana.

A partir dos dados obtidos, foi realizada uma análise utilizando o recurso do geoprocessamento, por considerar que o componente espacial se configura como pilar do presente trabalho. A utilização dessa ferramenta no campo da análise da criminalidade urbana tem se disseminado nos últimos anos, sendo sua importância reconhecida por vários especialistas, como Beato (2012), que considera a análise espacial uma ferramenta interessante na compreensão das dinâmicas regionais e os elementos contextuais da violência.

Também foi utilizada de análise criminal, ou seja, foi usado de conhecimento multidisciplinar combinado com ferramentas tecnológicas e teorias de polícia, sobretudo as de criminalidade urbana, que tem por objetivo a produção de

diagnósticos que agreguem foco e inteligência nas estratégias na atividade policial, em diferentes níveis (do estratégico ao operacional. Com algumas poucas variações, essa é a essência do conceito de análise criminal e seu objetivo, tal como corrobora Miranda (2004) ao afirmar que:

O que a análise criminal pode contribuir é no fornecimento de subsídios para ações do poder público, seja na dimensão tática, para que os policiais possam realizar melhor as investigações e o patrulhamento, seja na dimensão estratégica, de modo que os gestores e formuladores das políticas possam realizar projeção de cenários. Por último, urge salientar que a análise criminal não é um fim em si mesma, é apenas a primeira etapa para o desenvolvimento de políticas públicas e para a profissionalização das polícias, restando ainda muito trabalho a ser feito (MIRANDA, 2004, p. 20).

A contribuição possível com as técnicas de mapeamento criminal são, portanto, bastante pertinentes ao objetivo do trabalho, pois através delas foi possível desenvolver uma discussão a partir da representação espacial dos dados de diferentes maneiras.

Chainey e Ratcliffe (2013) mencionam que desde os anos 1960 o Sistema de Informação Geográfica (SIG) surge como uma ciência própria, que percorreu um longo trajeto até ser atualmente incorporado em diversos segmentos, tais como o uso militar, a navegação, de carros, navios, aviões, análises de riscos diversas. Sobre a utilização do SIG para o policiamento e a prevenção de crimes, os autores mencionam que:

Crime mapping can play an important role in the policing and crime reduction process, from the first stage of data collection through to the monitoring and evaluation of any targeted response. It can also act as an important mechanism in a more pivotal preliminary stage, that of preventing crime by helping in the design of initiatives that are successful in tackling a crime problem (CHAINEY; RATCLIFFE, 2013, p. 5).

Observando a realidade brasileira, Gomes (2014) já demonstrava a importância da utilização do SIG como ferramenta para o campo da segurança pública, sobretudo na questão da atuação das instituições policiais. A autora reconhece a importância da utilização dessa ferramenta em atividades de planejamento, gerenciamento e gestão em ações delimitadas por um recorte territorial, ponto comum por parte das polícias.

Com o avanço computacional/tecnológico, o que se tem é a disseminação de diferentes possibilidades de articulações entre as ferramentas disponíveis que proporcionam a criação de diferentes produtos voltados para diferentes escalas de atuação dentro das instituições policiais.

Ferreira, Silva e Henriques (2014) demonstram como a produção de informação geográfica voltada para a análise criminal compreendem diferentes produtos. Podem atuar numa escala mais gerencial, quando buscam apresentar dados por meio de mapas temáticos⁵ uma grande área, tal como uma Unidade da Federação, até uma escala mais operacional, focada numa área menor (bairro ou limite de delegacia), em que o conjunto de informações apresentadas trazem um maior detalhamento do fenômeno estudado.

⁵ Mapa temático é aquele que agrega dados tabulares sobre uma base cartográfica a partir de uma mesma unidade geográfica, geralmente representada na forma de polígonos, a partir de uma diferenciação da intensidade do fenômeno por uma palheta de cores.

PARTE 01 – SEGURANÇA PÚBLICA, TERRITÓRIO E A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES

Esta primeira parte do trabalho trata dos temas e discussões que embasam e fornecem os elementos necessários para o desenvolvimento das duas partes seguintes, uma vez que, para se iniciar um debate que relaciona dados de segurança pública, políticas públicas dessa área e território, é quase que indissociável contemplar questões relativas à instituição policial em vários de seus aspectos e ao problema da criminalidade no Brasil. Dado o enfoque destinado à produção de dados e informações no campo da segurança pública ao longo do trabalho, neste momento inicial o tema é introduzido a partir de uma discussão sobre os registros administrativos.

O primeiro ponto a ser analisado, no capítulo 3, perpassa algumas questões teóricas e analíticas sobre a polícia, em que primeiramente aborda-se o papel da polícia a partir de estudos nacionais e internacionais, uma vez que a pergunta sobre “o que faz a polícia” é um tema abordado em diferentes trabalhos que analisam as diversas instituições policiais ao redor do mundo. Nesse capítulo apresenta-se também o desenvolvimento do modelo da polícia brasileira, desde os elementos históricos até os atos normativos que circundaram e orientaram a formação do atual modelo. Por fim, adentra-se na análise da formação de uma cultura policial, a partir do desenvolvimento e das mudanças ocorridas ao longo do tempo. Trabalhos etnográficos e sociológicos realizados ao longo das últimas décadas a partir de diferentes Unidades da Federação, que chegaram a conclusões próximas, revelam a densidade dessa cultura policial que orienta ações e práticas no Brasil.

A questão da segurança pública e sua abordagem enquanto objeto de estudos das ciências sociais no Brasil é feita em seguida, em que as perspectivas de Coelho (1987) e Adorno (1993) são revistas, demonstrando a relação entre o modelo de criminalidade até então verificado e as transformações demográficas que o Brasil experimentara, como a concentração populacional em centros urbanos (FARIA, 1991) (1991), o que leva aos trabalhos que analisam a criminalidade urbana, tais como o de Paixão (1992). A questão do território começa aqui a se fazer presente na discussão, e vai se desenvolvendo até se chegar ao ponto de como ele é interpretado pelos atores envolvidos nas políticas de segurança pública, constituindo-se como construção e elemento de análise da tese.

Concluindo esta parte do trabalho, é apresentado o papel dos Registros Administrativos a partir de trabalhos da sociologia das estatísticas e da administração pública, trazendo o debate para a segurança pública, relacionando-o com a produção da estatística oficial e esta com o *accountability*.

3 A FORMAÇÃO DAS INSTITUIÇÕES POLICIAIS: uma perspectiva histórica

Na Europa, a atribuição de controlar o crime se tornou uma responsabilidade estritamente estatal a partir do século XVIII, com o fortalecimento do Estado-Nação e com a reserva do monopólio da violência física no âmbito das organizações estatais. Antes desse período, apesar da existência do potencial bélico dos exércitos, a ordem pública não era um bem coletivo, ou seja, administrado por instituições estatais. Afirma-se que a manutenção da chamada “ordem pública” é um dos principais bens coletivos da sociedade moderna (SWAAN, 1992)

A partir do século XVIII, nas sociedades europeias, constata-se o fortalecimento e a ampliação do caráter público da estrutura administrativa burocrática, orientada pelo princípio da legalidade e da identidade moderna profissional, cujos principais aspectos eram a noção de direitos individuais, o saber especializado e a diferenciação entre as esferas públicas e privadas (GIDDENS, 1994).

Conforme afirma Tavares dos Santos (1997), a partir de uma perspectiva foucaultiana, a formação do Estado realizou-se pela produção de uma forma de poder que combinava tecnologias de poder totalizantes, as quais sujeitavam todas as práticas dos indivíduos e grupos, e tecnologias de poder globalizantes, pois abrangiam práticas gerais de todos e de cada um dos indivíduos e grupos. Segundo o referido autor, tem-se o desenvolvimento da noção de governabilidade, nos termos de Foucault, como expressão de uma forma de dominação das relações estratégicas entre os indivíduos e os grupos. A governabilidade consiste, portanto, em uma série de tecnologias de poder que determinam a conduta dos indivíduos, ou de um conjunto de indivíduos, submetendo-os ao exercício das diferentes racionalidades políticas específicas que perpassam a vida em sociedade relativas à produção, aos signos, à dominação e ao indivíduo; ou seja, à combinação das “técnicas de dominação exercidas sobre os outros e as técnicas de si”.

Em relação às instituições de controle social, o desenvolvimento da governabilidade ocorre quando tais instituições atravessam um processo de deslocamento de suas funções, antes de controle dos conflitos entre nações, para o controle dos conflitos internos aos Estados-Nação. Destaca-se o surgimento do legislador, monopolizador da função de elaborar o direito. Nesse processo, a atividade judicial passa a ser uma função estatal, personificada em individualidades leigas,

funcionários do Estado, orientados pelo princípio da legalidade – as leis são, assim, escritas e sistematizadas em códigos.

O ápice desse processo histórico e sociológico foi a criação de desenhos institucionais, em que coube ao Estado a prevenção do crime por meio do policiamento ostensivo, da investigação e coleta de provas contra os autores de crimes, do julgamento dessas pessoas e, por fim, da punição daqueles considerados culpados e devidamente condenados, definindo dessa maneira o papel do Estado na consecução da ordem pública nas sociedades contemporâneas, conforme aponta Saporì (2007). O autor destaca que o arranjo institucional da segurança pública na sociedade contemporânea divide-se em subsistemas singulares (policial, judicial, prisional), contudo, articulados por uma divisão de trabalho e complementaridade de funções, que o autor define como um exemplo de *network* organizacional (SAPORI, 2007).

Em relação ao subsistema policial, alvo de interesse desta tese, verifica-se que o desenvolvimento de um modelo profissional de polícia surgiu a partir do século XVIII e XIX na Europa, quando a palavra polícia ganhou seu significado atual: ramo da organização administrativa encarregada de reprimir e investigar as infrações à lei e aos regulamentos e de impedir movimentos coletivos que se agitavam nas cidades em plena expansão (MONET, 2006).

Conforme afirma Saporì (2007), sobre o desenvolvimento das organizações policiais na Europa, a partir do século XVIII, o Estado passa a se incumbir da vigilância das populações por meio de instituições especializadas, as quais se distinguem das estruturas das Forças Armadas. Verifica-se nesse momento, o surgimento das polícias militares, conforme afirma Muniz (1999), instituições que se desenvolveram paralelamente com as forças policiais burocráticas.

Para Muniz (1999), na Europa do século XVIII, por um lado, tem-se a retirada da força militar de assuntos internos dos recém-formados Estados-Nação e a criação dos exércitos nacionais para assuntos externos. Por outro, verifica-se o fortalecimento de forças policiais, militares ou civis, atribuídas da manutenção da ordem pública. Em boa parte da Europa, excluindo-se a Inglaterra, o modelo francês da *Gendarmerie* constitui-se numa força pública responsável por garantir a ordem pública e execução da lei, cada vez mais baseada no poder executivo central, que desobrigava os exércitos da atividade de repressão às classes perigosas e às manifestações de desordem social com conotação de contestação social e política.

Trata-se, portanto, da especialização da organização policial e também da especialização jurídica, ocorridas justamente no século XVIII, época da racionalização do direito criminal e da extensão do aparelho judiciário (MONET, 2006), o que produziu avanços importantes no sentido de ampliar a habilidade policial dentro de parâmetros do estado de direito, ganhando legitimidade na promoção da ordem pública e conquistando o monopólio da atividade de controle do crime.

Em geral, define-se esse modelo profissional de polícia pela passagem do policiamento enquanto processo político para a polícia enquanto uma organização burocrática profissional, universal e imparcial na aplicação da lei. Essa polícia é marcada por algumas características: a) pública - transferência da segurança de uma comunidade de sistemas privados ou quase privados para o Estado (autorização e monopólio da força física); b) especializada - desenvolveu uma missão específica voltada exclusivamente para a prevenção e repressão de crimes; e c) profissional – com caráter organizacional voltado para a consciência profissional, eficácia e qualidade no exercício de suas funções (BAYLEY, 2001, p. 64-65).

Esse novo modelo pode ser caracterizado: pela substituição da intervenção militar intermitente por um policiamento estruturado nos moldes das burocracias; pela presença contínua da autoridade pública na vida diária das pessoas; por um policiamento embutido pelo ideal de busca da paz; pela utilização da violência mínima necessária para compelir à obediência circunscrita à lei; e, finalmente, pela própria lei limitada pelo consentimento dos governados (REINER, 2004).

Portanto, verifica-se que o processo de consolidação do Estado como ator principal do controle social ocorreu durante os séculos XVIII e XIX, sendo que o ápice desse percurso foi a criação de desenhos institucionais (lei, polícia, justiça, prisão) voltados à concretização das novas atribuições da esfera pública. Assim, as organizações policiais são formas particulares de ação coletiva, embora se constituam, por vezes, enquanto uma modalidade de organização burocrática com inspiração militar, na qual hierarquia e disciplina são características fundamentais (MONET, 2001). Cabe ao estado a prevenção e o controle do crime através do policiamento preventivo e ostensivo, da investigação, do julgamento das pessoas acusadas e, posteriormente, do aprisionamento.

3.1 O que faz a polícia?

Para Bayley (2001, p. 20), a polícia pode ser definida “como o grupo de pessoas autorizadas por um grupo para regular as relações interpessoais dentro de uma comunidade, através da aplicação de força física”. Tal definição utilizada pelo autor se desdobra em três outros conceitos, a saber: a força física, o uso interno e a autorização coletiva. Para o referido autor, o uso da força física é competência exclusiva da polícia, contudo, isso não significa que ela será usada, embora a polícia possua autorização para usá-la, caso seja necessário.

A polícia é uma instituição especializada no controle social interno para, se preciso, dentro dos limites legais, utilizar-se da força para a manutenção da ordem. Além disso, à polícia cabe a prevenção de crimes com rondas ostensivas, reprimir a execução de delitos e conduzir os infratores para o devido julgamento. E, além do controle social, uma das funções da polícia é prestar serviços à comunidade (REINER, 2004)

Monjardet (2002) argumenta que a definição sobre o que é a polícia não pode se restringir a um determinado número de tarefas em torno de um núcleo central, mas, sim, a toda a extensão das atividades que são realizadas, sendo que nenhuma delas obtém unanimidade. Segundo o autor, o que torna impossível dar uma definição sobre o trabalho policial é o fato de ele estar relacionado à ordem social, que, por ser social, está sujeito à variedade das avaliações sociais. Isso implica ou exclui diversas práticas de conservação, reforço e sanção.

Para o autor, o aparelho policial é indissociavelmente: a) um instrumento do poder, que lhe dá ordens; b) um serviço público, suscetível de ser requisitado por todos; c) uma profissão, que desenvolve seus próprios interesses. Essas três dimensões podem se confrontar como lógicas de ação distintas e concorrentes. O funcionamento policial cotidiano é a resultante de tensões perpétuas (conflitos, compromissos) entre essas três lógicas, e em toda teoria da polícia que lhe serve de função ou razão, é inválido haver um só desses três termos, pela incapacidade de sozinho dar conta do conjunto das práticas observadas (MONJARDET, 2002).

Tanto para Monjardet (2002) como para Bittner (2003), a polícia apresenta a característica de uma profissão na qual nenhuma atividade, tarefa ou missão tem o consenso unânime de seus integrantes, quer esteja ela relacionada ao princípio de sua obrigação ou a suas modalidades. Dessa forma, para esses autores, o papel da

polícia é lidar com os mais diversos problemas da natureza humana sendo que, em alguma dessas situações, a polícia pode necessitar do uso da força para solucionar alguns desses problemas.

Monjardet (2002) ressalta que é muito difundida a visão instrumental da polícia. Na visão dele, ela se divide em duas escolas, uma de característica mais progressista e outra mais conservadora. Em relação à escola mais progressista, a polícia é um instrumento de dominação, por excelência, da classe dominante sobre as classes dominadas quando as outras possibilidades de dominação não surtem efeito. Já o grupo conservador vê a polícia como um “instrumento especializado na aplicação da lei”, o que significa dizer do ponto de vista funcionalista que “a sociedade dá mandado à polícia para reprimir o desvio” (MONJARDET, 2002).

Monjardet (2002), a partir da definição de Bittner, relaciona a polícia a um martelo: ela pode servir para muitas utilidades (pregar um prego, quebrar um vidro, matar alguém, escalar uma montanha), entretanto, não serão as utilidades desse objeto que definirão a sua essência, o que ele é, “enquanto um instrumento que não tem finalidades próprias ele serviria às finalidades daquele que o maneja” (MONJARDET, 2002, p. 22).

Assim, a polícia, segundo Monjardet (2002), é um instrumento de aplicação de uma força (física, em primeira análise) sobre o objeto que lhe é designado por quem a comanda (seja uma autoridade ou um sistema de valores partilhados no contexto social). A polícia é totalmente voltada para servir e receber sua definição, de acordo com o seu papel nas relações. Por isso pode servir a objetivos os mais diversos possíveis: desde a opressão num regime totalitário, até a proteção das liberdades num regime democrático.

No entanto, é preciso ter em mente que ser um grupo profissional confere à polícia uma racionalidade que não pode ser reduzida à racionalidade daqueles que a comanda; não há uma organização formal sem uma organização informal. Assim, a polícia não pode ser resumida à pura instrumentalidade, pois há sempre um intervalo, mais ou menos extenso, mais ou menos controlado, mas jamais nulo (MONJARDET, 2002, p. 23).

3.2 Desenvolvimento da Polícia no Brasil

Segundo Bretas e Rosemberg (2013), a história da polícia como objeto de estudo das ciências sociais é bastante recente no Brasil, pois, até os anos 1960, a maior parte das pesquisas sobre a polícia era realizada por antigos policiais. Para os autores, os diversos elementos da década de 1960 (agitações raciais, estudantis, movimentos políticos) contribuíram para dar maior visibilidade à polícia e começaram a transformá-la em um foco de interesse acadêmico. Para eles, o principal obstáculo para a formulação de uma história das polícias é a superação de grandes esquemas explicativos.

Como destacam os autores, numa perspectiva liberal, a polícia brasileira é explicada como parte das instituições do progresso moderno, num movimento de construção de um Estado mais racional e democrático. Já numa perspectiva marxista, continuam os autores, a polícia é parte do arsenal repressivo, agindo sob as ordens de um Estado ou de uma burguesia opressora. A crise mais recente desses grandes modelos explicativos permite uma aproximação maior do objeto policial, mas ainda limitada pela visão profundamente negativa que o mundo acadêmico tinha do mundo policial (BRETAS; ROSEMBERG, 2013).

Nesse sentido, para alguns estudiosos, a polícia é explicada a partir de sua história enquanto reguladora das atividades econômicas. Essa explicação tem origem na época colonial, num contexto marcado pela expansão e consolidação da atividade de mineração do ouro e a conseqüente mudança do foco da coroa portuguesa na, então, colônia brasileira: da produção do açúcar do Nordeste brasileiro, administrado a partir da cidade de Salvador, para o ouro das Minas, balizado pela mudança da capital e da burocracia para a cidade do Rio de Janeiro.

Nesse contexto, impuseram uma nova abordagem para o controle das riquezas e da tributação. Se o engenho de açúcar demandava alto investimento na construção do maquinário, plantação da cana, colheita, processamento e exportação do açúcar e, portanto, carência de muitos anos para o retorno do investimento; o ouro apresentava outra dinâmica de produção, bastante diversa, mais barata e menos intensiva e, em virtude de sua característica de equivalente universal, oferecia novos problemas para a questão da ordem colonial – nesse ponto é que entravam as instituições policiais.

Como afirma Cotta (2006), durante o século XVIII, cresceram as milícias, que compreendiam, no primeiro caso, tropas civis convocadas pelo rei e, no segundo, corpos militares de vassallos não pertencentes às forças regulares do exército português. Suas atividades estavam mais voltadas para vigilância ao desvio do quinto do ouro, perseguição aos escravos revoltosos e proteção das instalações coloniais.

Portanto, a história da polícia no Brasil pode ser explicada por esse passado em que a instituição funcionou como uma ferramenta do Estado para acomodar os conflitos resultantes de uma ordem econômica marcada pela exploração. Pode-se dizer que o aspecto fundamental da consolidação da exploração colonial na época do ouro foi o desenvolvimento dos instrumentos de manutenção da ordem pública e do monopólio do exercício legítimo da violência por parte das autoridades coloniais. Esse desenvolvimento, entretanto, foi profundamente marcado, de um lado, pelas características do Estado patrimonialista português e, de outro, pela resistência e rebeldia de vários setores da população, especialmente entre aqueles que detinham poder econômico ou militar.

Em relação ao Rio de Janeiro, durante o século XIX, com a chegada da coroa portuguesa, surgiu a *Intendência Geral de Polícia* para o Brasil, que, baseada em sua congênere lisboeta, foi estabelecida a partir do molde da *L'intendance de Police* francesa, constituindo, de um lado, “instrumento do príncipe para impor sua própria presença e autoridade contra as forças tradicionais da sociedade imperial” (CARVALHO NETO, 2008, p. 110) e, de outro, um lugar de administração, onde se desenrolavam as funções de urbanização, saneamento, saúde pública, iluminação pública, etc. De fato, além das funções de polícia política, segurança pública e promoção do bem-estar geral, a Intendência de Polícia também trazia uma ideia mais ilustrada à renovação da sociedade colonial, “o instrumento do governo português que levaria à transformação da cidade do Rio de Janeiro em sede do Império” (CARVALHO NETO, 2008, p. 131).

De acordo com Holloway (1997), o intendente ocupava o cargo de *desembargador*, com *status* de ministro de Estado e, no que se refere à segurança pública, detinha o poder de decidir sobre os comportamentos a serem considerados criminosos, estabelecer a punição que julgasse apropriada e, então, de prender, levar a julgamento, condenar e supervisionar a execução da sentença. Representava o monarca absoluto e, de forma coerente com a sobreposição de poderes típica da

administração colonial, seu cargo englobava poderes legislativos, executivos e judiciários.

A *Guarda Real de Polícia (GRP)* era o principal instrumento à disposição do intendente para o exercício do controle social nas ruas do Rio de Janeiro. Criada em 1809, constituía, no universo de uma sociedade escravocrata, a força de manutenção da ordem social imperial, sendo formada por homens pagos, usualmente egressos dos regimentos de linha do exército imperial, que trabalhavam em emprego de tempo integral. Organizada desde o seu nascedouro como instituição de natureza militar, seus praças saíam das classes sociais inferiores livres que eram, concomitantemente, alvos importantes da repressão policial.

Dessa forma, durante o século XVIII e o Brasil independente, foi o momento em que se consagrou a criação tanto da Intendência Geral de Polícia (1808) como da Guarda Real de Polícia (1809), ponto de fundação da Polícia brasileira (BRETAS e ROSEMBERG, 2013). Segundo os autores, são os primeiros organismos públicos a carregarem em seu nome a concepção de polícia, trazendo a reflexão sobre os conteúdos históricos e os nexos dessas definições. O ato de criação da Intendência, que faz referência direta a seu modelo lisboeta, propõe-se a ser uma transposição, assim como o de Lisboa faz referência a Paris. Seria a genealogia do que foi buscado na historiografia internacional como um “modelo francês” de polícia. Nesse momento, a ideia de polícia comporta uma visão muito mais ampla de gestão da ordem, envolvendo tarefas que mais tarde vão ser atribuídas a outros órgãos do Estado.

No século XIX, destaca-se o surgimento da *Guarda Nacional (GN)*, fundada em 1831. Pensada como força nacional estabilizadora, “um instrumento paramilitar específico dos grandes proprietários, destinado a neutralizar, em qualquer eventualidade, as tendências da tropa regular” (SODRÉ, 1965, p. 120), deveria substituir as milícias paramilitares e as ordenanças, herdadas do regime colonial. Além dos deveres genéricos de defender a Constituição, a pátria, etc., a GN ajudaria o Exército na defesa das fronteiras do país e, como força policial interna, deveria “preservar ou restabelecer a ordem pública”, formalmente subordinada ao ministro civil da Justiça, em nível federal, e “sob controle de autoridades políticas e judiciárias locais, nomeadas pelo governo central e os Juízes de Paz” (HOLLOWAY, 1997, p. 88).

A partir de 1841, a força policial se vinculava ao chefe de polícia provincial, numa estrutura hierarquizada que incluía os delegados e subdelegados de polícia, a

Guarda Nacional e as autoridades locais. Entretanto, na província de Minas Gerais, a título de exemplo, as informações apontam para a eterna carência de tropas, alta rotatividade e dificuldades de manutenção, sendo que o seu número sempre em torno de 400 policiais para toda a província, até próximo do final do século XIX (VELLASCO, 2007, p. 246).

A partir de 1841, os delegados, subordinados aos chefes de polícia provincial, assumiram a maioria das funções dos juízes de paz, podendo acusar, reunir provas, ouvir testemunhas e apresentar ao juiz municipal um relatório escrito da investigação, no qual este baseava o seu veredicto. Além disso, o delegado expedia mandados de prisão e estabelecia alianças, assim como julgava, ele mesmo, delitos menores, tais como a infração de posturas municipais. Ele podia contar com instrumentos legais poderosos para o exercício de suas atividades, tais como o direito de decretar prisão preventiva e de exigir “termos de bem viver” que, se violados, poderiam resultar em prisão e condenação praticamente certa (GRAHAM, 1997, p. 88).

Para auxílio e cumprimento de suas atividades, o delegado podia requisitar a força policial ou depender de *pedestres* a ele subordinados, que se encontravam no limite inferior da hierarquia dos agentes de segurança, “homens cuja posição social só suplantava a dos escravos” (VELLASCO, 2007, p. 249). Estes, empregados em outros ofícios, tais como artesãos, carroceiros, etc., prestavam-se aos serviços de ronda eventual ou sob demanda, mediante um pequeno pagamento mensal. Para Vellasco (2007, p. 252), isso revela uma característica praticamente comunal na estrutura da época, semelhante à estrutura anterior e que vai vagarosamente desenhando com o passar do século XIX.

Com o avançar do século, ficava clara a necessidade de profissionalização de todo o corpo policial em suas várias dimensões. Tornava-se evidente a necessidade de profundas mudanças no sistema, que foram consolidadas na reforma judicial de 1871 separando definitivamente a polícia da justiça. A partir daquele momento, o chefe de polícia estava impedido de julgar qualquer caso, encaminhando o resultado de suas investigações (o Inquérito Policial) aos juízes de direito e seus auxiliares, que passaram a se encarregar do julgamento de todas as causas criminais.

Assim, pela nova lei, os chefes de polícia continuavam encarregados de reunir provas para a formação de culpa do acusado, mas os resultados desse inquérito eram entregues aos promotores públicos ou juízes para sua avaliação e decisão final.

Como dito anteriormente, o final do século XIX e o início do XX trouxeram o amadurecimento da profissionalização do aparato policial, especialmente na Europa e nos Estados Unidos, através do surgimento do que se convencionou chamar de “modelo profissional-burocrático” de policiamento (WALKER, 1977), largamente baseado nas características do modelo inglês, mas consolidado nos Estados Unidos, especialmente pela reforma administrativa e burocratização, militarização, incentivos à formação profissional e, a partir do início do século XX, uso intensivo de tecnologia (principalmente por meio do automóvel, do telefone e do rádio).

Enredada nas disputas políticas e corporativas, desfocada na perseguição e vigilância ao perigo representado pelas “classes perigosas” e incapacitada pela crônica fraqueza e experimentação institucional, a profissionalização das forças policiais no Brasil foi tardia, formalmente se completando, do ponto de vista do seu arcabouço institucional, apenas no decorrer do século XX.

No que se refere às características do desenvolvimento institucional da polícia no Brasil durante os séculos XIX e XX alguns autores (BRETAS, 1991 e 1997; KANT DE LIMA, 1995; KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000; PAIXÃO, 1982) apontam para a prevalência de continuidades culturais e institucionais, como o predomínio da vigilância sobre a prevenção, informalização das práticas, personalismo na decisão e na gestão e uma alta discricionariedade associada à prática do policial de linha.

Destaca-se que no século XX, a história da polícia no Brasil pode ser caracterizada pelo fortalecimento de um modelo profissional caracterizado, sobretudo, pela transição da ideia de prevenir o crime (através da patrulha a pé e de prover serviços para os desassistidos, que era típico da polícia do final do século XIX) para a atividade de prisão de suspeitos e criminosos (BATITTUCI, 2011). Nesse contexto, destaca-se o fortalecimento do policiamento ostensivo militarizado, protagonizado pela Polícia Militar a partir dos anos de 1970. Dessa forma, a partir da década de 1980, destaca-se que as atividades policiais voltadas ao “atendimento comunitário” teriam perdido importância para esse modelo de polícia profissional, caracterizado pelo policiamento repressivo, envolto em uma guerra interminável contra o inimigo.

Pode-se concluir que o século XX foi de suma importância para a história das instituições policiais brasileiras. Isso porque foi naquele momento que se conformou a atual arquitetura do controle do crime nos estados brasileiros, marcada pela atuação

de duas forças policiais: Polícia Civil e Polícia Militar. Nos anos de 1970, como destaca Guerra (2016), o regime ditatorial brasileiro concedeu a exclusividade do policiamento ostensivo à Polícia Militar, atribuída por decreto federal de 1969 e reproduzida na Constituição Federal de 1988.

3.3 Cultura policial

Cada corporação policial tem um sistema de valores próprio que forma uma verdadeira cultura institucional. A cultura engloba o modo de vida de uma sociedade: crenças e ideias, instituições e sistemas, leis e costumes. Da mesma forma, a cultura policial representa um conjunto de valores, regras e práticas definidoras de um padrão cultural específico, das relações de poder e do próprio perfil da instituição (REINER, 2004).

Nesse sentido, diversos autores que dedicaram estudos às organizações policiais argumentam que, embora organizada a partir de administrações públicas, a polícia se insere em um universo particular, marcado, sobretudo, pela chamada “cultura policial”, a qual pode ser caracterizada pelo uso de signos muitas vezes imediatamente identificáveis, como o uniforme, o uso de arma, entre outros.

Skolnick (1994), em sua obra *Justice without trial* argumenta que os policiais “como os militares enfrentam o perigo, como os professores, devem construir uma relação de autoridade com seu público; como todo trabalhador, têm a preocupação com a eficácia de sua ação”. A diferença está em que apenas os policiais combinam todos esses elementos em uma única situação de trabalho. Então, se formam os traços que caracterizam os policiais, independentemente de grau e função. Tais traços caracterizam a cultura policial que ultrapassa as fronteiras nacionais, constituindo uma identidade profissional mundial do que é “ser policial”.

Comumente se define que a cultura policial é constituída de nuances decorrentes de sua estrutura administrativa, de valores institucionais, de sua função no sistema de segurança e da sua relação com corporações de função similar e da relação entre os próprios policiais, a partir da conformação de saberes e códigos de condutas. Na sociologia policial, é lugar comum a afirmação de que a cultura policial se refere, também, à existência de um distanciamento entre o que é ensinado e aprendido nas academias de polícia (saber escolarizado) e o que é praticado, diariamente, nas ruas (saber oficioso, informal). Como apresentou Kant de Lima

(1995), sobre o trabalho dos policiais cariocas, no dia-a-dia policial, as regras formais do trabalho policial são ignoradas ou superadas por regras informais de ação, que podem resultar em condutas ilegais.

A interação entre esses saberes escolarizados e saberes informais pode ser positiva ou negativa, a depender, principalmente, do resultado da ação policial. Essa interação pode ser positiva quando auxilia o policial a decidir sobre a melhor solução para um caso urgente, baseado no uso mínimo da força, aliada a estratégias conciliatórias que evitam a aplicação formal da lei. A interação pode ser negativa quando marcada pelo uso exacerbado da força, por condutas ilegais e corruptas (BRETAS, 1999).

Conforme afirma Reiner (2004), a cultura da polícia não é única, nem homogênea, uma vez que cada corporação tem um sistema de valores, uma identidade e, em seu interior, existem ainda subculturas provenientes de cargos e funções de poderes distintos, hierarquicamente ordenados. Portanto, as subculturas são geradas por experiências e posicionamentos específicos no interior de uma cultura geral, e podem existir até subculturas rivais (Reiner, 2004, p. 132).

Para que se compreenda como os policiais veem o seu papel dentro do mundo social e como eles leem o mundo social, é necessário que se analise o que eles fazem e suas funções políticas dentro desse contexto. A cultura policial seria justamente a construção de interpretações sobre os papéis exercidos pelos policiais e como estes enxergam o mundo social do qual fazem parte (KANT DE LIMA, 1995).

Um sinônimo da chamada cultura policial - talvez o mais conhecido - é a denominada “desobediência às regras legais”, ou “desobediência do tira”, para caracterizar o descumprimento aos regulamentos da instituição, que seriam fruto do poder discricionário que fora atribuído à polícia e que seria maior na base hierárquica das corporações. No contexto brasileiro, Paixão (1982) utiliza o conceito “lógica em uso” se referindo à inversão dos formalismos legais e à ampla utilização por parte dos policiais de ideologias e estereótipos formulados organizacionalmente que orientam as atividades rotineiras, tornando mais econômica a ação policial. As ações dos policiais e, portanto, sua cultura, seriam constantemente lidas a partir de procedimentos que responderiam a uma “lei de modos e meios” que fugiriam dos procedimentos legais e se aproximariam ao seu próprio “modelo de controle do crime”.

Então, para esse conjunto de autores representantes da sociologia da polícia norte-americana, europeia e brasileira, a cultura policial é tomada como uma caixa de

ressonância que seria produto e reprodutora de uma estrutura social de poder, com as permanências de diferenças, hierarquias e funções da sociedade que ela policia. Dessa forma, o policial seria um “político de esquina”, um político que atuaria sobre um microcosmo de relações de poder, e os valores da cultura policial adquiridos por esse policial seria parte do processo de manutenção do poder.

Sobre a questão da cultura policial para o contexto brasileiro, uma das questões fundamentais se refere ao fato de que o poder político do Estado está diretamente atrelado à ação formal (e informal) das instituições administrativas, como a organização policial e sua cultura. A cultura policial pode influenciar diretamente o sucesso ou o fracasso das políticas de segurança pública desenhadas pelos gestores, bem como a consolidação das informações coletadas nessas instituições policiais. Assim, pode-se dizer que a cultura policial tem poder político próprio para influenciar as diretrizes governamentais. Esse argumento é de suma importância para a construção da problemática desenvolvida nesta tese. Nesse sentido, nos próximos capítulos, ao analisar as políticas públicas de segurança no Rio de Janeiro, foi observado em que medida a ação da chamada cultura policial influenciou o resultado dos três programas de redução da criminalidade analisados neste trabalho.

4 SEGURANÇA PÚBLICA E CRIMINALIDADE URBANA NO BRASIL

O presente trabalho tem seu foco em uma das instituições que compõem o campo da segurança pública: a polícia, ou melhor, as polícias, em suas diferentes origens e naturezas de ação. Assim, esta tese problematiza como os policiais e gestores da segurança pública fluminense avaliam, estimulam e incidem sobre as atividades policiais, bem como estes se relacionam com a produção de informações, tensionando o campo das políticas públicas voltadas à segurança.

Em seu trabalho, Bretas (1997) analisa a produção científico-acadêmica sobre a temática policial, observando que a polícia é um objeto relativamente recente. Bretas (1997) destaca a importância dos estudos acadêmicos nessa área, que segundo ele, têm sido fundamentais na discussão de políticas de segurança pública, além de se fazerem presentes em temas como relacionamento entre a polícia e a comunidade, abuso de poder e corrupção, e, em última instância, o papel da polícia na manutenção de uma ordem política democrática. Nesse sentido, considera-se a instituição policial como algo central para a concretização das políticas de segurança pública.

Para efeitos desta tese, considera-se a segurança pública enquanto um objeto de gestão governamental que atua, ou que deveria atuar, na implementação de políticas públicas e programas voltados ao controle do crime. Já as polícias (Civil e Militar) tornam-se também objetos de estudo deste trabalho porque são compreendidas como as principais estruturas institucionais da segurança pública estadual.

Uma vez selecionadas e justificadas as instituições sobre as quais serão tecidas as análises, um primeiro passo foi elaborar um histórico sobre elas, com o objetivo de ilustrar o papel desses órgãos ao longo da história brasileira, a fim de se descrever os processos e as transformações sofridas que se configuram também como um processo de construção de uma identidade própria às polícias estaduais fluminenses.

4.1 A segurança pública brasileira e a redemocratização do país

Conforme descrito na introdução deste trabalho, o período da redemocratização brasileira e da implementação da Constituição Federal de 1988 constituem-se como marco temporal desta discussão. Esse marco normativo proporcionou uma série de

mudanças e permanências que ajudam na compreensão do modo como a segurança pública é pensada e gerida atualmente.

No ano de 1986 foi eleita a Assembleia Nacional Constituinte e após um período de consultas públicas e debate entre a sociedade civil organizada e setores estatais, houve a elaboração da Constituição de 1988. Nesse trabalho de transição, os movimentos sociais tiveram êxito ao condensarem demandas díspares para a inclusão de direitos sociais e culturais de grupos marginalizados politicamente e socialmente (PERALVA, 2000). Nesse sentido, a CF de 1988 possibilitou várias inovações, restabeleceu os direitos políticos das pessoas, possibilitou o surgimento de partidos políticos, eliminou a barreira do voto aos analfabetos, ampliou de maneira significativa os mecanismos de participação da sociedade civil na esfera estatal, criando instâncias decisórias sobre a formulação de políticas públicas com participação da sociedade civil.

Como ressalta Adorno (1999), a reforma institucional possibilitada pela transição democrática nos anos 1980 implicou algumas mudanças no campo da segurança pública e justiça criminal. No nível federal, houve a reforma no Código Penal, e no nível estadual, houve o reaparelhamento das agências do sistema de justiça criminal. No entanto, nos dados mais sensíveis acerca dos resultados obtidos por esse sistema, que são os índices de impunidade penal, continuaram indicando que o controle do crime e da violência opera de maneira ineficiente (ADORNO, 1999).

Assim, conforme descrito anteriormente, é consenso na literatura especializada no tema da segurança pública brasileira (ADORNO, 1999; CALDEIRA, 2000) que as instituições dessa área foram os setores que menos progrediram no avanço democrático da década de 1980. A Constituição não teve sucesso no sentido de elaborar um arranjo diferente ao campo da segurança pública de forma que pudesse ter um envolvimento da sociedade civil no campo. O significado dos conceitos de segurança pública e ordem pública não foram problematizados no período de redemocratização e, dessa forma, não se avançou ou regulamentou a remodelagem do sistema de justiça criminal e do aparato institucional encarregado de garantir lei e ordem no país (LIMA; PAULA, 2013, p. 318).

Para Lima, Sinhoretto e Bueno, no campo institucional da segurança pública no Brasil, atualmente, é evidente a manutenção de:

[...] práticas institucionais e de culturas organizacionais ainda balizadas pela legitimidade da ação violenta e discricionária do Estado, por formas de controle social que operam as desigualdades, por relações intra e interinstitucionais que induzem a antagonismos e falta de transparência ou participação social (LIMA; SINHORETTO; BUENO, 2014, p. 124).

Atualmente, não são visualizadas alterações significativas na estrutura burocrática e normativa do modelo de segurança pública no Brasil, nem redução nos usos arbitrários e ilegais da força policial. Por outro lado, esse quadro também não representou uma resposta eficaz de repressão ao fenômeno da criminalidade urbana, especialmente, em relação à redução dos crimes patrimoniais que continuam em franco crescimento nos últimos anos.

Em paralelo a essa questão política em torno dos conceitos, no período da redemocratização e na década de 1990, a sociedade brasileira passou a viver períodos de intensificação da criminalidade urbana e da violência, acompanhada de uma abordagem truculenta por parte das polícias. Segundo Saporì (2007), a segurança pública nesse período (anos de 1990) tornou-se um problema social que preocupava a todos, passando a ocupar o espaço público através de variados atores sociais ou entes institucionais. Dessa forma, a violência policial dos anos de 1990 foi tomada como a evidência da dificuldade das instituições policiais em incorporar valores de respeito aos direitos individuais e um entrave à consolidação da democracia brasileira.

4.2 A criminalidade urbana como objeto das ciências sociais

Embora a produção brasileira sobre violência, criminalidade, segurança pública e justiça criminal remonte ao início do século; no campo das ciências sociais no Brasil, estudos sobre a criminalidade urbana e polícia datam de um período relativamente recente, no qual a contribuição especificamente sociológica só começa nos anos 1970⁶ e só alcança institucionalização durante os anos 1980, quando surgem os primeiros estudos nas ciências sociais sobre o sistema de segurança pública e justiça criminal, bem como sobre as práticas policiais.

⁶ Segundo Kant de Lima e Miranda (2000) nesse período foram realizadas duas pesquisas sobre jovens infratores, uma no Rio de Janeiro, por Michel Misse, e outra em São Paulo, pelo CEBRAP.

As práticas criminais passaram a ser um objeto de análise sistemática das ciências sociais também a partir dos anos 1980, tendo como uma de suas pioneiras a antropóloga Alba Zaluar que buscou investigar as relações existentes entre violência, narcotráfico e território na cidade do Rio de Janeiro.

Considerando os estudos que tratam da criminalidade urbana, o trabalho de Coelho (1987) é uma contribuição fundamental. O autor destaca a mudança dos padrões de crime observados até o início dos anos de 1960, relacionando-a com os processos em curso, dentre os quais está a consolidação de uma estrutura urbana, bem como a elevação das taxas de criminalidade no mesmo período – ressaltando que dada a escassez de dados, é possível que a incidência fosse até mais alta à que ele constatou. Dessa maneira, Coelho (1987) destaca que o sentimento de insegurança nas grandes metrópoles naquele momento explicitava uma sensação bem maior que a refletida nos números. Ele atribui essa percepção à violência difusa, típica das grandes cidades; ou seja, para ele, as metrópoles produziam uma série de novos comportamentos nos indivíduos, dentre os quais uma maior propensão de se praticar atitudes violentas, tais como o comportamento agressivo no trânsito e a hostilidade latente nas relações entre estranhos.

Antes de tratar das taxas de criminalidade elaboradas à época, o autor comenta sobre a dificuldade de produzi-las a partir das fontes policiais, uma vez que os registros de ocorrência “refletem menos a incidência do crime do que as peculiaridades e idiossincrasias das agências policiais”⁷ (COELHO, 1987, p 3). A questão que o autor busca verificar nesse trabalho é se a percepção de aumento da criminalidade é corroborada pelos números naquele contexto.

Ao adentrar no tema central do trabalho, Coelho (1987) analisa dados relativos a três áreas metropolitanas (Rio de Janeiro, Belo Horizonte e São Paulo) verificando de maneira geral que os roubos se concentravam nos centros, enquanto os crimes contra a pessoa seriam mais frequentes nas periferias. Apesar de algumas oscilações, o aumento das taxas era constatado e corroborava com o aumento da percepção de insegurança crescente da população.

Verificado o aumento da criminalidade, o autor menciona o debate teórico realizado naquele momento que indicava dois caminhos distintos para redução da

⁷ Essa afirmação corrobora com os achados de Paixão (1982) e Kant de Lima (1994) sobre as práticas policiais cotidianas que influenciam de diversas maneiras a produção da informação, conforme se aborda mais adiante neste texto.

criminalidade urbana. O primeiro deles partia da perspectiva da justiça distributiva e entendia que o autor de crimes é vítima das condições socioeconômicas, por isso, políticas de erradicação da pobreza, analfabetismo e desemprego seriam necessárias para reduzir a criminalidade. Já pela ótica da justiça retributiva, o criminoso deveria assumir plena responsabilidade pelos seus atos e responder por eles perante as instituições do sistema de justiça criminal. Estas deveriam ser reformadas de modo a se fazerem mais atuantes na prisão de criminosos, aplicação e cumprimento de penas rigorosas.

Coelho (1987) menciona ainda a realização de trabalhos que se valeram de procedimentos econométricos e encontraram correlações entre o nível de emprego e da pobreza sobre o nível da criminalidade. Porém, tais estudos também confirmavam o maior poder explicativo da variável de dissuasão, sobretudo, a respeito dos crimes patrimoniais, afastando a teoria que relaciona mecanicamente pobreza e criminalidade ao afirmar que:

Até que surjam confirmações empíricas em contrário, seria oportuno arquivar as teorias segundo as quais a pobreza, o analfabetismo, o desemprego, os desníveis de renda ou as crises econômicas constituem fatores causais ou determinantes da criminalidade. (COELHO, 1897, p.16)

Segundo o autor, quanto mais a criminalidade for tratada como efeito direto da pobreza ou de qualquer outra situação de injustiça social, mais se posterga a formulação de políticas de segurança pública. Para ele a propensão de que alguém venha a cometer um crime está diretamente relacionada à possibilidade de que essa pessoa venha a ser punida por esse ato, e que quanto maior a probabilidade de impunidade, maior a chance de que o crime seja cometido.

Recentemente a produção sobre a criminalidade urbana vem se desenvolvendo no campo das ciências sociais a partir de diferentes enfoques que não se excluem e que devem ser entendidos como complementares. Adorno (1991) ressalta que, nas últimas décadas, a abordagem científica sobre a criminalidade no Brasil extrapolou o âmbito restrito de sua formulação jurídica passando por meio de uma abordagem sociológica a:

[...] refletir sobre as possíveis conexões entre o recrudescimento da violência criminal, o modelo de desenvolvimento econômico-social vigente nesta sociedade agrário-industrial, o estilo de exercício do poder de Estado e a sobrevivência de políticas de segurança e de justiça penal herdadas do regime autoritário. (ADORNO, 1991, p.1).

A consolidação dessa área como temática em que se tem uma contínua produção acadêmica configura um importante avanço na compreensão do fenômeno, uma vez que a produção científica se configura como um importante ator na mudança do cenário, como explicitam Kant de Lima, Misse e Miranda:

[...] o trabalho acadêmico e a pesquisa têm sido fundamentais na discussão de políticas de segurança pública. Temas como relacionamento entre a polícia e a comunidade, abuso de poder e corrupção, em última instância o papel da polícia na manutenção de uma ordem política democrática, têm sido objetos de estudos que preenchem uma importante lacuna na ciência social (KANT DE LIMA; MISSE; MIRANDA, 2000, p. 19).

Dados os diferentes enfoques de tratamento do tema da criminalidade e da violência, Adorno (1991) procurou privilegiar aquele que explora as relações entre controle social do crime, violência e poder. Essa perspectiva problematiza a organização social do crime entendida como produto de uma teia complexa de relações sociais que vincula os delinquentes aos agentes institucionais posicionados de modo diverso na divisão de trabalho entre aparelhos encarregados de preservar a ordem pública. O autor considera que os estudos brasileiros na área podem ser agrupados em quatro categorias a partir de seus enfoques teóricos.

O primeiro deles refere-se aos estudos que se preocupam com o movimento da criminalidade urbana e têm por objeto a análise das tendências e características das práticas delitivas. Trata-se de saber, ao longo de um intervalo de tempo determinado, quais ocorrências policiais manifestaram crescimento ou retração, comparando-as com um período anterior, e de identificar possíveis causas ou fatores explicativos (ADORNO, 1991). Como segunda categoria são apontados os estudos que buscam identificar o perfil social dos criminosos. Esses trabalhos indicam que os delinquentes são preferencialmente recrutados entre grupos de trabalhadores urbanos de baixa renda, o que significa que o perfil social do criminoso não difere do perfil social da população pobre. Dessa maneira, tal perspectiva rompia com a crença lombrosiana⁸ de que os delinquentes possuem uma natureza anti-humana, perversa

⁸ Essa perspectiva está relacionada à visão da criminologia positivista da escola italiana liderada por Cesare Lombroso (1835-1909) e Enrico Ferri (1856-1929). Nessa visão, o crime estaria associado a fatores genéticos que fariam com que determinados indivíduos fossem mais propensos ao cometimento de crimes do que outros. Na tese de Lombroso, haveria uma predisposição genética que levaria ao cometimento de crimes, e fatores externos, relacionados aos processos sociais, não seriam tão influentes na opção pela criminalidade. Essa perspectiva foi amplamente difundida na criminologia

e pervertida, resultado de sua suposta inferioridade racial, étnica, social e cultural, não se sustentando em qualquer das pesquisas realizadas.

Na terceira categoria, Adorno (1991) aponta os trabalhos que teriam como foco as peculiaridades da organização delinquente — seus modos de ser, seu estilo de vida, o relacionamento com os outros e com a sociedade mais ampla. Ele aponta que esses trabalhos indicam a existência de vários tipos de criminosos e de organizações criminais, as quais estão cada vez mais próximas de um modelo empresarial. Tais estudos abordam ainda a presença de mulheres na delinquência e a entrada recente de jovens no tráfico de drogas, com a valorização, por parte desses jovens, da posse de arma de fogo, do controle dos pontos de venda de drogas, da disposição para matar e dos símbolos de poder, riqueza e prestígio.

Como última categoria, Adorno (1991) menciona os trabalhos que tratam das políticas públicas de segurança pública e do sistema de Justiça Criminal, pois segundo o autor, entre os estudiosos brasileiros generaliza-se a tese de que não é possível compreender o movimento da criminalidade urbana ignorando o funcionamento das agências de controle e repressão ao crime. Nesse ponto ele destaca a importância dos trabalhos já realizados sobre a organização policial, bem como dos impasses das políticas prisionais.

Segundo Adorno (1991), a literatura existente à época tem sugerido que a contenção democrática da criminalidade urbana não se resume à diminuição das desigualdades sociais (políticas distributivas) ou ao mero enrijecimento das medidas dissuasórias (políticas retributivas). Torna-se imperativo, segundo ele: “redirecionar o olhar para a importância crescente, nas sociedades democráticas, do pluralismo jurídico e da norma às expensas do sistema judicial centrado na lei” (ADORNO, 1991, p. 9).

Em seu trabalho, Misse (1995) também destaca a necessidade da constante reflexão sobre a temática da violência urbana. O autor tem a preocupação de elencar aquilo que ele denomina como “teses equivocadas” sobre a criminalidade urbana, ou seja, ideias elaboradas e disseminadas, algumas vezes limitadas ao senso comum, outras em tom de construção científica, sobre o recrudescimento da criminalidade urbana brasileira. A primeira dessas teses, é a existência de uma relação causal e

ocidental no início do século XX, incluindo o Brasil, especialmente na formação das carreiras jurídicas, como policiais, delegados, promotores e juizes.

direta entre indicadores de pobreza e indicadores de criminalidade. Se essa relação fosse verdadeira, a maioria dos pobres seria criminosa, e não é. Misse (1995) aponta ainda que a maioria esmagadora de presos é formada por pobres, negros e desocupados, porque a atuação da polícia segue um “roteiro típico” que associa, de antemão, a pobreza com a criminalidade, deixando outras modalidades de crime ligadas às classes mais altas impunes⁹.

A segunda tese equivocada elencada por Misse (1995) é a de que a figura do bandido das áreas urbanas pobres é um herói, um justiceiro, que rouba dos ricos para dar aos necessitados, uma vez que a criminalidade urbana produz um modelo de organização criminal que se distancia dos estereótipos vistos anteriormente. Segundo o autor, a questão dessa tese centra-se na tentativa de fusão dessa imagem de “protetor dos oprimidos” com a da quadrilha de traficantes, que busca apoio no “morro” pretendendo legitimar sua dominação junto à população. O entendimento de que o atual modelo de criminalidade urbana advém diretamente de quilombos, capoeiras, das estratégias de resistência de negros nas favelas é a quarta tese que o autor refuta sob o argumento de que há uma descontinuidade histórica entre os comportamentos sociais criminalizados antes e depois da ascensão do tráfico de drogas e do crime organizado como atividades criminais. A quarta tese apontada por Misse (1995) como equivocada é a de que o migrante rural tradicional geralmente nortista ou nordestino, inadaptado ao contexto urbano das grandes cidades, lançado à miséria e ao isolamento dos vínculos comunitários, seria o principal personagem da violência urbana. Segundo o autor, à época, essa tese pairava no imaginário social, sendo difundida por meios de comunicação de massa, como novelas e filmes, e teria configuração etnocêntrica e racista.

A quinta e última tese apontada por Misse (1995) como equivocada é considerar o aumento da criminalidade violenta como dimensão do aprofundamento da luta de classes. Para o autor, essa noção representa um desdobramento da primeira tese apresentada e que ele refuta com dois argumentos diretos: o primeiro é que durante os períodos de crise econômica, quando aumentaram as taxas de desemprego, não se constatou aumento das taxas de criminalidade. O segundo

⁹ Essa conclusão se coaduna com os apontamentos realizados por Coelho (1978) no artigo intitulado “A marginalização da criminalidade ou a criminalização da marginalidade”, no qual o autor destaca que as instituições penais contam, em sua maioria, com uma população pobre, pois esta é a mais submetida ao controle das agências oficiais. Assim, para compreender esses números, dever-se-ia estar ciente que se trata de uma “profecia auto cumprida”.

argumento mencionado foi o de que as maiores vítimas da criminalidade violenta são justamente os mais pobres.

Com a discussão apresentada até aqui sobre a criminalidade urbana e as alterações nos padrões de criminalidade, sobretudo a partir dos anos de 1960, verifica-se a necessidade de inserir o componente territorial nesse bojo de considerações. Outro ponto transversal mencionado foi a necessidade de utilização de dados para a mensuração desse fenômeno, pois alguns dos autores mencionam a escassez de informações para o desenvolvimento de estudos.

Diante dessa lacuna, esta tese se propôs a realizar um estudo sobre o processo de construção de estatísticas a partir de registros policiais, analisando as relações de poder que residem e que se refletem na produção dos dados, considerando a influência da questão territorial nesse processo. Vale ressaltar que nos últimos anos a política estadual fluminense vem promovendo análises focadas no território. Isso é uma novidade frente às tradicionais políticas de segurança implementadas anteriormente, que estavam calcadas na avaliação individual dependendo da performance do policial, em estratégias de estímulo ao confronto armado (a partir de 1995) ou de desarmamento a partir da recuperação e registro das armas (a partir de 2007).

Atualmente, o território está presente, sobretudo, quando há o estabelecimento de metas de redução da criminalidade em cada área de atuação de batalhão. A estatística é utilizada para a premiação dos policiais vinculados a esses territórios, uma vez constatada a diminuição da incidência criminal. No entanto, as estatísticas não são objetivas, dependendo da confecção de registros policiais. Os registros policiais não são utilizados sistematicamente para avaliar as dinâmicas criminais e territoriais, e pouco servem de insumo ao planejamento operacional no Rio de Janeiro. Portanto, não estão vinculados às práticas dissuasórias dos crimes pelas agências policiais, mas apenas à diminuição de registros dentro da circunscrição da delegacia ou batalhão competente.

4.3 Território e segurança pública

Esta parte do trabalho busca verificar a hipótese de que a racionalidade adotada na divisão territorial (presente no modelo de produção e divulgação dos dados oficiais) pelos gestores de segurança pública atua numa lógica pouco vinculada à lógica de *accountability* e prestação de contas¹⁰. Invertendo um pouco a lógica proposta por Foucault (2014), de que o saber serve de insumo à elaboração de estratégias de governança (que no limite podem ser entendidas como políticas públicas), a questão que guia este trabalho é como o poder inerente à prática das instituições produz e lida com o saber oriundo de suas práticas.

Busca-se então entender o processo de construção do espaço enquanto produto de transformações sociais em andamento, considerando a questão da governança urbana, especificamente aquela que se relaciona com a segurança pública. Ao analisar os modelos de governança urbana, Harvey (2005) identificou que a abordagem administrativa característica dos anos de 1960 foi perdendo fôlego, dando lugar a uma abordagem empreendedora, a partir dos anos 1970 e 1980:

Nos EUA, onde, há muito tempo, a iniciativa e o empreendedorismo cívico são características importantes dos sistemas urbanos, a redução do fluxo de repasses federais e das receitas dos tributos locais depois de 1972, levou ao renascimento do processo de tomada de iniciativas, fazendo Robert Goodman (1979) caracterizar os atuais governos tanto estaduais como locais como “os últimos empreendedores”. Atualmente, há muita literatura que trata de como, nos EUA, o novo empreendedorismo assumiu o centro do palco na formulação de política urbana e nas estratégias de desenvolvimento urbano (HARVEY, 2005, p. 166).

Segundo Harvey (2005), essa mudança se relaciona com as dificuldades enfrentadas pelas economias capitalistas a partir da recessão de 1973, como a desindustrialização, o desemprego, a austeridade fiscal, etc. Soma-se a isso o declínio da capacidade do Estado-Nação de controlar os fluxos financeiros das empresas multinacionais, de modo que o investimento assume cada vez mais a forma de negociação entre o capital financeiro internacional e os poderes locais, os quais farão o possível para maximizar as potencialidades do local. Ao analisar esse novo

¹⁰ A discussão existente em torno dessa temática será explorada de forma mais detalhada no capítulo 3 desta tese.

contexto, o autor destaca que o governo passa a atuar de forma mais frequente na organização urbana por meio do empreendedorismo.

Para Harvey (2005), o conceito de governança urbana significa muito mais que governo urbano. Para ele, refere-se muito mais a uma coalização de forças mais amplas do que governo e administração urbana. O poder de organizar o espaço se origina muito mais num conjunto complexo de forças mobilizado por diversos agentes sociais, trata-se de um processo conflituoso especialmente nos espaços ecológicos de densidade social muito diversificada.

A interpretação do espaço urbano a partir da concepção de Harvey (2005) fornece os elementos teóricos necessários para situar o modelo de urbanização experimentado pelo Brasil. Esse processo foi/é marcado por desigualdades que resultam de processos conflituosos que emergem com o modelo de governança urbana. No bojo desse processo, como resultado e ao mesmo tempo elemento de perpetuação desse modelo, assiste-se a emergência da criminalidade e violência. Estas encontram no ambiente segregado, desigual e carente de planejamento os elementos favoráveis à sua consolidação.

Ribeiro (2008) menciona que nas metrópoles brasileiras, a relação entre espaço urbano e espaço social não é de total homologia, prevalecendo defasagens entre a estrutura urbana e a realidade social, decorrentes das diferenças dos tempos históricos de mudanças entre a sociedade e a sua morfologia.

O autor realizou duas pesquisas de campo em um conjunto habitacional popular localizado no bairro que ocupa a posição mais elevada na hierarquia socioespacial do Rio de Janeiro, provido de serviços públicos regulares e cujo solo possui um alto valor imobiliário. Uma de suas conclusões foi a de que a proximidade geográfica não garante necessariamente interações entre as duas áreas, chegando a mencionar a hipótese de que a proximidade territorial gera um efeito negativo. Numa perspectiva bourdieiana, o autor destaca que como pré-requisito para interações:

É necessário ter a posse prévia de capitais. Aqueles que não a possuem são mantidos à distância, seja física ou simbolicamente, dos bens socialmente raros. Os despossuídos tornam-se condenados “a estar próximos das pessoas e dos bens mais indesejáveis e menos raros”. Enquanto que o capital dota os seus detentores de mobilidade no espaço, os despossuídos estão condenados à imobilidade e, por esta razão, à condição de prisioneiros do lugar. Por outras palavras, para os dominantes, a apropriação de lugares raros e desejados lhes dota de maior parcela de poder, o que lhes permite dominar o conjunto do território, enquanto que os despossuídos são localizados em lugares da desonra social. Entendemos, assim, que os efeitos

do lugar podem ser positivos e negativos, pois podem reforçar as posições de dominador e de dominado. (RIBEIRO, 2008, p.17)

Assim, vê-se que antes de buscar formas de solucionar as altas taxas de criminalidade que se verifica atualmente nos espaços urbanos, é necessário considerar suas causas estruturais, dentre as quais aquelas relacionadas ao modelo de planejamento urbano considerado também como causa e resultado.

Foi nesse sentido que Carbonari e Lima (2016) elaboraram uma reflexão sobre o potencial das cidades brasileiras na prevenção da criminalidade e violência, que se alinha ao pensamento de Harvey. Para os autores, o novo paradigma do direito à cidade e da cidade para todos implica reconhecer a segurança como um direito em si. Isso porque, na ausência dela, os cidadãos não podem exercer em plenitude seu direito à cidade.

Considerando o paradigma descrito pelos autores, a inibição do direito de ir e vir movida unicamente pelo medo da violência e sensação de insegurança, bem como a restrição ao acesso e uso de espaços e serviços públicos, afetam, sobretudo grupos mais vulneráveis, como mulheres, jovens, negros e crianças. O direito à cidade é, então, vivido de maneira distinta por diferentes grupos sociais, e a cidade deixa de ser para todos e torna-se um espaço ainda mais segregado por conta da insegurança. Essa ideia, então, vai ao encontro do conjunto complexo de forças que possui o poder de organizar o espaço, que Harvey (2005) citara.

Dessa forma, Carbonari e Lima (2016) apontam como os problemas relacionados à segurança pública têm influência direta sobre o modelo de cidade que se apresenta e se vive. Para os autores:

Pensar o direito à cidade é, portanto, refletir sobre o espaço urbano planejado, inclusivo e seguro, construído por todos, uma vez que inclusão pressupõe também participação, e para que todos possam exercer seus direitos em plenitude e ter acesso às mesmas oportunidades (CARBONARI; LIMA, 2016, p. 94).

Carbonari e Lima (2016) destacam que no Brasil, diversos fatores estão por trás do aumento e da manutenção de elevados índices de crime e violência dos últimos anos. No entanto, os autores destacam que o aumento do tamanho e da quantidade de aglomerações urbanas não deve ser interpretado como um fator gerador dos altos índices de criminalidade de violência vividas hoje no país. Outros fatores ligados à inadequação ou à falta de planejamento, desenho e gestão da urbanização é que geram ambientes propícios para a criminalidade, tais como: as

condições econômicas voláteis e instáveis que levaram a elevados níveis de desigualdade de renda e exclusão social; a rápida expansão dos grupos de traficantes nas principais áreas urbanas juntamente à proliferação de armas de fogo; uma cultura violenta de resolução de conflitos; e instituições ineficientes.

No Brasil, esse processo de transformação das cidades tem se dado, nas últimas décadas, de forma desordenada, exacerbando condições de desigualdades sociais estruturais e históricas do país. Nas maiores cidades brasileiras, tal processo caracteriza-se pela propagação de loteamentos irregulares como solução habitacional encontrada nas periferias, por um lado, e a expansão de vazios urbanos e imóveis vagos em áreas urbanizadas, por outro (Ipea, 2016). Como consequência, a urbanização nas grandes cidades foi gerando uma crescente desintegração socioterritorial entre bairros e áreas centrais. E, nessa brecha, gera oportunidades para a emergência do crime organizado e da violência dele derivada, na medida em que permite que o crime ocupe papéis que deveriam ser do Estado e das políticas públicas (CARBONARI; LIMA, 2016, p. 93).

A partir das causas apresentadas pelos autores, é possível supor que a intersecção entre desenvolvimento urbano e violência fornece às cidades uma série de oportunidades para protagonizar estratégias de prevenção, resultando em espaços mais seguros.

O debate sobre construção do espaço urbano trazido por Harvey (2005) e o debate sobre cidade segura feito por Carbonari e Lima (2016) compartilham a necessidade de atentar ao foco territorial. E é nesse ponto que reside um dos objetivos do presente trabalho, uma vez que a formação da rede urbana brasileira representou também o surgimento de um novo padrão de criminalidade, resultado da carência de planejamento e ações estruturantes a esse processo. Pode-se afirmar que o modelo de racionalização do território idealizado pelos gestores de segurança pública, tendem a ser parte do modelo de governança urbana a qual os autores se referem.

Já Ribeiro (2011), por sua vez, trata da questão urbana no Brasil levando em consideração sua trajetória em conjunto com algumas das características peculiares à realidade brasileira. Para ele, a questão urbana pode ser entendida como “as aporias através das quais a sociedade brasileira vem reconhecendo e experimentando os enigmas e dramas decorrentes das mudanças econômicas, sociais, simbólicas e territoriais expresso pela urbanização” (RIBEIRO, 2011 p. 41). O autor apresenta uma evolução da questão urbana brasileira, explicando as diferenças e as peculiaridades nacionais ao destacar que, diferentemente da Europa e EUA, os

problemas urbanos no Brasil foram incorporados à questão social somente em contexto recente. Para o autor, a permanência de representações antiurbanas, ou seja, de aporias dos nossos dramas históricos, colocam como tarefas, aos especialistas da cidade, fazê-las coincidir, sucessivamente, com a nação, com o Estado e com o progresso (RIBEIRO, 2011, p. 42).

Nos anos de 1980, porém, a questão urbana é integrada à questão social e as representações antiurbanas são substituídas pelo diagnóstico orientado por ideias republicanas de justiça social e democracia. A partir daí, segundo Ribeiro (2011), a tarefa do pensamento e da ação dos urbanistas é fazer coincidir a cidade com a cidadania. Tarefa que se configura como um desafio atual para aqueles que lidam com a política de segurança pública brasileira, uma vez que o ritmo das mudanças na estrutura urbana brasileira ocorreu de maneira acelerada, ensejando mudanças na estrutura de governança, dentre as quais encontra-se a segurança pública.

Considerando os apontamentos até aqui apresentados, pode-se afirmar que a relação entre a questão urbana e segurança pública é estreita. Como visto, a questão territorial está intrinsecamente relacionada com o estudo da criminalidade no Brasil, sobretudo com o maior dinamismo urbano, que trouxe como efeito a mudança dos padrões de crime observados até o início dos anos 1960, fazendo com que a violência deixasse de estar circunscrita ao campo, passando a estar mais centrada nas cidades (COELHO, 1987). Daí resulta as especificidades da violência urbana, com dinâmicas criminais especificamente ligadas à disputa de mercados (de tráfico de drogas, de cobrança de tarifa ilegal de produtos e serviços, de comércio ambulante, de jogos ilícitos e prostituição) localizados em determinados territórios da cidade, uma vez que essas disputas não se distribuem uniformemente no território urbano (MISSE, 1997). A questão da criminalidade não se situa de maneira estanque frente à gestão de outros fatores da vida urbana, e representa parte de um problema mais amplo.

Ao tratar da questão da segurança pública nas cidades, Beato (2012) explica que ela não é originalmente produzida pelas instituições de segurança do Estado, mas pela intensidade, ao longo do tempo, do fluxo de pessoas que passam, usam e permanecem nas ruas e calçadas das áreas da cidade, observando, atraindo e

informando umas às outras, corroborando o que já fora mencionado por Jacobs¹¹ (2000) como condições necessárias para a segurança na cidade.

O desenvolvimento de trabalhos que buscam analisar a incidência de crimes no espaço urbano tem sido cada vez mais amplo, adotando como procedimentos metodológicos técnicas de diversas áreas de conhecimento. Beato (2012), ao tratar da dinâmica espacial da violência com a utilização de indicadores socioeconômicos, demonstrou que crimes contra o patrimônio estão positivamente associados aos municípios mais economicamente desenvolvidos, ao passo que crimes contra a pessoas concentram-se em áreas menos desenvolvidas. Ao analisar a questão da distribuição espacial dos crimes, o autor menciona que estudos que utilizam técnicas para detecção de áreas de concentração de delitos mostram que se trata de um fator bastante concentrado no espaço e no tempo.

Outra abordagem que exemplifica a importância do componente territorial no estudo sobre a criminalidade violenta é o trabalho de Andrade Souza e Freire (2013) que analisa o problema do homicídio nas regiões metropolitanas brasileiras. Os autores mencionam a carência de dados para realização de análises em diferentes escalas geográficas. O trabalho deriva de três anos de pesquisas do Observatório das Metrôpoles, uma rede de pesquisa estruturada em 14 metrôpoles e uma aglomeração urbana, que, segundo os autores, atua a partir de quatro linhas de pesquisa, dentre as quais não há uma que se dedica exclusivamente aos estudos de criminalidade urbana, mas se fazia presente de forma indireta nos demais estudos realizados.

Ao focar na análise da relação entre as dinâmicas metropolitanas e o território nacional nas desigualdades socioespaciais, na governança, na gestão metropolitana e nos movimentos sociais, o Observatório das Metrôpoles desenvolve uma série de temas que muito se relacionam ao da criminalidade urbana.

O crime, nunca foi, portanto, um tema privilegiado, mas era evidente que com o crescimento da violência urbana, em especial nas regiões metropolitanas, ele começasse a aparecer em vários estudos como os da segregação socioespacial, do mercado imobiliário, do comportamento político, da sociabilidade urbana, entre outros (ANDRADE SOUZA; FREIRE, 2013, p. 5).

¹¹ A autora menciona três condições para que haja pessoas suficientemente nas ruas, de forma que elas exerçam a vigilância natural sobre os espaços públicos e, com isso, diminuam a violência: separação entre o espaço público e o espaço privado; devem existir os olhos da rua; e as caçadas devem ter pessoas transitando sempre.

Dada, assim, a importância de considerar o território nos estudos que tratam de políticas públicas e dos fenômenos sociais circunscritos à dinâmica urbana, e considerando o objetivo maior deste trabalho, é necessário empreender uma análise do modelo de gestão do território adotado pelos gestores das políticas de segurança pública do estado do Rio de Janeiro. É a partir desse modelo que se estrutura o processo de produção e divulgação dos registros administrativos, bem como da estatística oficial de criminalidade fluminense.

4.4 O território interpretado à luz das instituições de segurança fluminense

Antes de adentrar especificamente na organização territorial das polícias, é preciso compreender a forma como a segurança pública se estrutura no Brasil segundo a Constituição Federal vigente. Esquemáticamente essa estrutura pode ser representada da seguinte forma:

Figura 1 - Instituições da Segurança Pública Brasileira



Fonte: CF, 1988
Elaborado pelo autor

As Polícias Civis estaduais têm a exclusividade do trabalho de elaboração do inquérito policial nos crimes previstos pelo Código Penal, enquanto que a Polícia Militar tem a incumbência do policiamento ostensivo e preventivo realizado nas ruas. Cada Unidade da Federação é responsável pela organização institucional de suas polícias, assim, cada estado é responsável por gerir duas instituições policiais que têm não apenas atribuições distintas, mas também estrutura, organização hierárquica, seleção e capacitação de agentes, filosofia de trabalho e códigos disciplinares distintos.

A atividade policial em diversas democracias contemporâneas é realizada por uma única instituição, ainda que existam diferentes polícias dentro da mesma sociedade. Dessa forma, independentemente da quantidade de organizações policiais existentes, será sempre a mesma que fará o trabalho que vai desde o registro da ocorrência até a conclusão da investigação (SAPORI, 2006; MUNIZ, 1999)¹². No Brasil, esse modelo de unicidade vigorou até 1969, quando uma mudança constitucional atribuiu à respectiva Polícia Militar da unidade da Federação o monopólio do policiamento ostensivo. Até aquele momento, as polícias militares estaduais permaneciam aquarteladas, sendo acionadas em casos de conflitos políticos regionais, estaduais ou mesmo nacionais. Essa mesma reforma constitucional deixou a cargo das Polícias Civis estaduais as prerrogativas relacionadas à elaboração do inquérito policial nos crimes previstos pelo Código Penal. É justamente nessa divisão da atividade policial entre duas polícias que reside o cerne de inúmeras disjunções do trabalho policial, como as disputas corporativas e a ausência de mecanismos integrados de planejamento das intervenções públicas e de controle sobre as atividades policiais.

A Polícia Civil realiza as atividades de Polícia Judiciária, ainda que não seja hierarquicamente vinculada ao Poder Judiciário, o que já indica um caráter de ambiguidade e disjunção entre as instituições. Além das atividades relacionadas à investigação criminal, como coleta de provas e depoimentos para a elucidação de

¹² No Brasil, a Polícia Federal é um exemplo de “Polícia de ciclo completo”, ou seja, a mesma instituição é responsável tanto pela investigação quanto pela apreensão de suspeitos. No nível estadual, a PM é acionada pela população na maior parte dos crimes ou na apreensão de pessoas presas em flagrante, e somente após a abordagem local é que a PC é acionada para dar início às investigações. Dessa forma, não há no nível estadual, uma “polícia de ciclo completo”. Essa divisão entre o policiamento ostensivo e o investigativo seria responsável por várias disjunções e até mesmo disputas corporativas entre as organizações do sistema de segurança e não permitem uma articulação entre elas em sua dinâmica cotidiana (SAPORI, 2006).

crimes, a Polícia Civil também é encarregada de realizar serviços públicos administrativos (KANT DE LIMA, 1995; PAES, 2013). No que tange à atividade investigativa, a principal preocupação refere-se à capacidade (e aos meios) que a instituição possui para a elucidação de crimes. Nos últimos anos, a literatura especializada tem se dedicado a mapear a variação nas taxas de esclarecimento de crimes e seus fatores condicionantes. Entre esses achados, destacam-se os efeitos significativos que a discricionariedade policial e o contexto da investigação possuem nas elucidações de crimes pela Polícia Civil. A discricionariedade da polícia implica, por exemplo, que a investigação de alguns casos seja priorizada em detrimento de outros¹³, principalmente em função do perfil da vítima (KANT DE LIMA, 1995).

As funções de policiamento ostensivo, preventivo e preservação da ordem pública são de competência das polícias militares desde 1970, prerrogativas que foram mantidas na Constituição de 1988, mesmo após o fim da ditadura militar. O governo militar iniciado em 1964 expandiu a competência das polícias militares em todo o país, e as PMs tornaram-se um instrumento de repressão do governo militar, perseguindo dissidentes políticos e garantindo aquilo que os militares entendiam por “ordem pública”, fazendo uso de ações truculentas e arbitrárias em nome da segurança nacional. Nos dias atuais a violência e a arbitrariedade persistem no padrão de atuação da PM mesmo na ordem democrática, sendo constantemente atualizados, e não somente produto de uma ditadura.

As PMs brasileiras, estruturam-se hierarquicamente em dois ciclos: oficiais e praças – por isso a PM comumente é conhecida como uma polícia de “duas entradas”, o que na prática indica diferentes níveis de autoridade dentro da mesma instituição. A hierarquia e a disciplina são valores fundamentais e dizem respeito ao “acatamento da sequência de autoridade” e das leis que fundamentam a organização policial, bem como patriotismo, o civismo e o culto às tradições e a tarefa prioritária de manutenção da ordem pública (LEMGRUBER et al, 2003). A estrutura fortemente hierarquizada serve à internalização dos valores oficiais, à aceitação dos diferentes níveis de autoridade e à disciplina interna da corporação (MUNIZ, 1999).

A Segurança Pública foi uma das poucas áreas em que a chamada Constituição Cidadã não realizou mudanças estruturais, permitindo, assim, que o

¹³ Para mais informações sobre esse tema na Polícia Civil, ver os estudos de fluxo: Vargas (1999); Ribeiro e Silva (2010); Miranda, Oliveira e Paes (2010).

histórico de violência e autoritarismo permanecesse enraizado na cultura organizacional de suas instituições, especialmente na Polícia Militar. Dessa forma, tem-se, na atualidade, uma polícia militarizada com histórico de violência e autoritarismo, realizando o trabalho ostensivo e prevenção à criminalidade, além das constantes prisões e apreensões em flagrante delito (GUERRA, 2016).

Essa divisão de atribuições entre os órgãos, no entanto, vem sendo alterada por meio de dispositivos legais que resultam na transferência de algumas atividades entre as instituições acima listadas. Como exemplo, pode-se citar o papel de prevenir e reprimir o tráfico ilícito de entorpecentes e drogas afins, que originalmente estava a cargo da Polícia Federal e que, por meio de convênios, passou a ser compartilhada com as secretarias estaduais responsáveis pela segurança pública, fazendo então parte do escopo de atribuições das polícias civis e militares. Como resultado, verifica-se as instituições estaduais lidando com o combate ao tráfico de entorpecentes tanto no nível local, quanto no nacional, ao mesmo tempo que os entes federais se ocupam das grandes redes e casos internacionais/interestaduais, fato este que pode ocasionar sobreposição de esforços, muitas vezes sem diálogos, já que não é incomum que o trabalho das instituições se cruzem no decorrer das atividades.

Embora essas atribuições estejam formalizadas tanto pela CF de 1988 quanto por outras ferramentas legais, na prática é possível observar que, muitas vezes, ocorre uma sobreposição de atividades, pois uma investigação iniciada por uma das instituições pode se desenvolver e sobrepor atribuição de outras. Esse é o caso, por exemplo, de investigações da Polícia Civil sobre grupos de pessoas que são inicialmente identificados como autores de roubos de veículos, mas que no decorrer da investigação é descoberto que esse mesmo grupo atua também no tráfico de entorpecentes. O que se vê no atual cenário fluminense é que a investigação iniciada pela Polícia Civil prossegue até que tenha como desfecho a prisão dessas pessoas, por ambas as atividades, muitas vezes sem a necessidade de intervenção da Polícia Federal.

Como já fora mencionado em alguns momentos deste trabalho, pela natureza da atuação, as instituições policiais tendem a elaborar uma divisão do território a partir de suas áreas de atuação, voltada à racionalização de suas atividades. Essa é uma lógica verificada na maior parte das instituições policiais. No Brasil não é diferente e, considerando o modelo de duas instituições policiais estaduais, com finalidades

distintas, não é estranho o fato de que cada uma delas organiza a gestão territorial de suas atividades a partir de uma lógica própria.

Trabalhos que se debruçaram em diferentes áreas compartilham a dificuldade em compatibilizar as unidades territoriais consideradas pelas instituições policiais com as demais divisões territoriais político-administrativas. Como exemplo, pode-se citar o de Lima (2010), que demonstrou a estrutura territorial das polícias de São Paulo. O autor conclui ser necessário fazer uma nova regionalização das divisões policiais no estado, criando áreas especiais para as regiões metropolitanas.

Considerando como principais unidades territoriais das polícias fluminenses a delegacia (para a Polícia Civil) e o Batalhão (para a Polícia Militar), o que se verifica num levantamento sobre as Unidades da Federação é que somente a partir de um período recente começou um processo de compatibilização territorial dessas unidades. Até então não havia harmonia entre os limites territoriais das polícias civis e militares, dificultando ainda mais o desenvolvimento de instrumentos de *accountability*, como será tratado mais detalhadamente adiante.

Para os gestores de segurança pública do estado do Rio de Janeiro, o território fluminense se organiza num conjunto de delimitações que difere dos limites administrativos mais conhecidos, como bairros, distritos ou municípios. Toda a gestão e operacionalização das políticas de segurança pública acontecem a partir de uma interpretação territorial baseada em contornos próprios, que são muitas vezes pouco inteligíveis num primeiro olhar, uma vez que a menor unidade geográfica considerada é a circunscrição de uma delegacia de polícia.

A organização e gestão do território para a realização das atividades policiais pode ser interpretada como uma política pública, uma vez que demanda o acionamento de um conjunto de processos, tanto administrativos e burocráticos, como de reflexão, pensados a partir de objetivos definidos. Logo, ao descrever como essa organização territorial ocorreu no estado do Rio de Janeiro ao longo das últimas décadas, tem-se a descrição da elaboração de uma política pública, necessária para implementação de outras, como se verá agora.

No Rio de Janeiro, os limites territoriais passaram por uma grande revisão em 1999, com a criação das Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP), que representam a área de atuação de um batalhão da Polícia Militar, que num primeiro momento revisou e compatibilizou os limites das delegacias com as delimitações administrativas possíveis. No caso do município do Rio de Janeiro, e dos municípios

com maior extensão territorial ou grande densidade populacional, buscou-se a compatibilização a partir da divisão dos bairros e/ou distritos, como menciona a Resolução SSP 263 de 26 de julho de 1999:

As Áreas Integradas de Segurança Pública resultam da compatibilização das áreas de competência das forças policiais (Upo e UPJ) com as divisões administrativas oficialmente adotadas pelas prefeituras, que constituem a referência dos indicadores demográficos, sócio econômicos e de infraestrutura, bem como a base a partir da qual se organizava o planejamento e a oferta de serviços públicos essenciais.

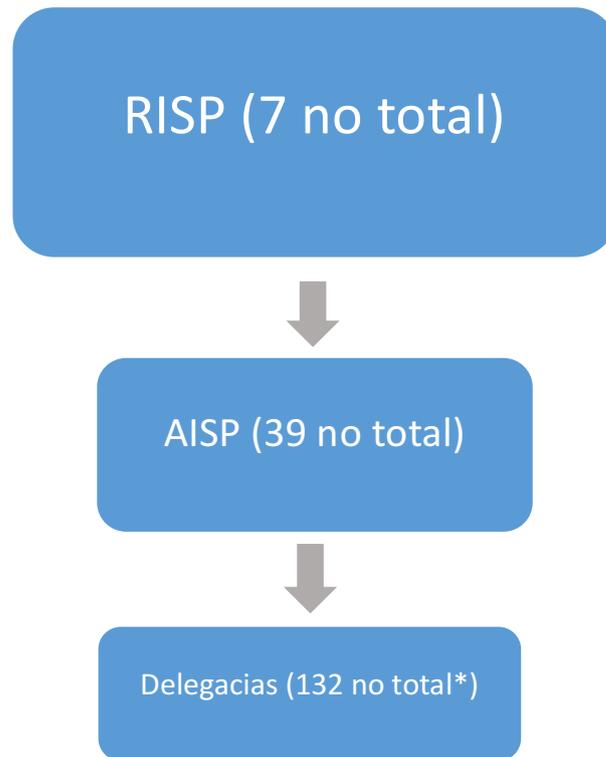
Assim, batalhões da Polícia Militar e delegacias da Polícia Civil passam a ter uma integração territorial, cujo resultado esperado era uma maior aproximação entre os policiais dessas instituições, conforme expressa o texto da referida Resolução. Ao longo dos anos as novas unidades policiais criadas obedeciam essa lógica, que buscava manter a compatibilidade territorial entre as unidades.

Cabe destacar que essa compatibilidade se restringia ao nível das delegacias e batalhões, uma vez que os demais órgãos das polícias de nível estratégico obedeciam diferentes (e incompatíveis) lógicas de organização territorial.

Em 2009, juntamente com a implementação do Sistema de Indicadores e Metas (analisado no capítulo 9) foi implementada uma nova lógica de ordenamento territorial, por meio do decreto nº 41.930 de 25 de junho de 2009, em que foram reordenados os órgãos de nível estratégicos das duas instituições policiais, criando as Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP).

Assim, atualmente pode-se apresentar o estado do Rio de Janeiro segundo os limites específicos da área de Segurança Pública da seguinte forma:

Figura 2- Território fluminense segundo delimitações da Segurança Pública



* Excluindo as Especializadas
Elaboração própria

Para fins de divulgação estatísticas foram criadas ainda as seguintes divisões:

- *Capital*: soma das AISP do município do Rio de Janeiro;
- *Grande Niterói*: soma das AISP relativa aos municípios de Niterói, São Gonçalo e Maricá;
- *Baixada Fluminense*: soma das AISP relativas aos municípios de Belford Roxo, Duque de Caxias, Guapimirim, Itaguaí, Japeri, Magé, Mesquita, Nova Iguaçu, Paracambi, Queimados, São João de Meriti, Seropédica e Nilópolis;
- *Interior*: soma das AISP relativa aos demais municípios.

Logo, pode-se construir uma região metropolitana, considerando as divisões acima apresentadas, com exceção do Interior.

Outros estados brasileiros também adotaram novas definições territoriais a partir da segurança. Em 2003, Minas Gerais, por exemplo, adotou o mesmo nome na

criação das áreas que compatibilizam a atuação dos órgãos policiais daquele estado¹⁴. Em 2014, o Ceará criou com finalidade semelhante as Áreas Integradas de Segurança.

A delegacia e o batalhão constituem as principais unidades de atuação territorial das instituições policiais no Rio de Janeiro. Em teoria, todo o território de atuação sob a responsabilidade da instituição policial possui uma delegacia e um batalhão encarregados pelas atividades de polícia ostensiva e judiciária para os eventos criminais que ali acontecem.

Dada a complexidade e o amplo leque de eventos que demandam atuação policial, a estruturação dessas instituições não se limita à lógica territorial. É possível observar na maior parte das instituições policiais brasileiras – civis e militares - delegacias e batalhões criados com foco na atuação em eventos específicos, nos quais pouco pesou uma delimitação territorial. Nesse caso, a limitação da atuação não ocorre baseada na localização geográfica, mas sim nos tipos de eventos. Como exemplos, pode-se citar as delegacias especializadas no atendimento às mulheres vítimas de violência doméstica, as delegacias de atendimento ao turista, as delegacias de crimes informáticos, as delegacias especializadas em investigações de homicídios, de sequestros e de outros crimes específicos. No caso da Polícia Militar, pode-se citar os batalhões que atuam nas questões ambientais, ou ainda aqueles que atuam de maneira especializada nas questões viárias. Os operadores que atuam nessas unidades especializadas recebem – ou deveriam receber – treinamentos específicos para lidarem com as temáticas específicas.

O caso do Rio de Janeiro ilustra bem os processos acima descritos, e por esse motivo será analisado a seguir, buscando sempre que possível tangenciar exemplos de outros estados brasileiros, não como uma amostra representativa do que acontece fielmente em todas as instituições policiais brasileiras, mas como exemplo do modelo dos processos circunscritos à atuação das polícias no que se refere à questão territorial e à produção de registros administrativos relacionados às atividades policiais. Inicialmente, analisou-se como a criação das unidades territoriais das instituições policiais ocorrem. Posteriormente, tratou-se das relações territoriais entre as unidades da Polícia Civil e da Polícia Militar. Finalmente, verificou-se os

¹⁴ Fonte: <<http://www.seds.mg.gov.br/integracao/unidades-integradas>>.

desdobramentos da interpretação do território como mecanismo de gestão das atividades policiais.

4.5 A criação de novas unidades territoriais nas instituições policiais

Primeiramente é necessário destacar que não há, em nível nacional, qualquer recomendação ou qualquer marco regulador para a criação de novas unidades territoriais ou especializadas para as instituições policiais. Cada Unidade da Federação tem total liberdade para estruturar suas polícias. Esse fato possibilita que cada estado possa contar com um modelo totalmente focado em sua realidade, mas também abre flanco para usos pouco relacionados aos interesses republicanos na estruturação das polícias.

A maior parte das delegacias e batalhões do estado do Rio de Janeiro foi criada sem critérios transparentes, uma vez que não existe uma definição de tais critérios em nenhuma normativa ou lei. Essa ausência de regulação permite supor que o aspecto político poderia influenciar majoritariamente na lógica de implantação de novas unidades das instituições policiais fluminenses.

Mesmo nos dias atuais, não se encontra nenhum ato normativo de acesso público que apresente os critérios considerados no ordenamento territorial das unidades policiais em relação aos batalhões e delegacias. Dessa forma, não é possível compreender que elementos são considerados para balizar a decisão dos gestores sobre o tema. Em uma análise sobre o período de criação das unidades territoriais policiais, observa-se que a instalação de delegacias e batalhões em momentos eleitorais se configura como prática recorrente na história do estado do Rio de Janeiro.

Para demonstrar que essa prática continua presente no contexto da política fluminense, pode-se citar a recente criação de três novos batalhões de Polícia Militar em outubro de 2014, período em que o governador em exercício, Luiz Fernando de Souza (Pezão), estava em campanha eleitoral para se reeleger governador do estado. As novas unidades foram criadas por meio de atos normativos, publicados no Diário Oficial fluminense¹⁵, com a promessa de ampliar o policiamento ostensivo em seus

¹⁵ Resolução SESEG 812 de 03 de outubro de 2014, Resolução SESEG 813 e Resolução SESEG 814 de mesma data criaram respectivamente o 1º Batalhão de Polícia Militar em Nova Iguaçu, influenciando também os municípios de Mesquita e Nilópolis, o 13º Batalhão de Polícia Militar em Araruama,

municípios-sede (Araruama e Itaguaí) e em suas áreas limítrofes. Naquele momento, a criação das novas unidades foi anunciada e amplamente divulgada por vários veículos de comunicação¹⁶.

No entanto, cabe destacar que, dois anos depois da publicação dos atos normativos, de toda a cobertura dada pelos meios de comunicação e da reeleição do governador, nenhuma das novas unidades foram de fato construídas, permanecendo somente nos atos normativos que as criaram, ou seja, “não saíram do papel”.

É importante notar que esse movimento de criação de novas unidades de polícia acionado como recurso eleitoreiro para atender demandas ligadas a clamores por “mais segurança” é um recurso usado em diversos locais. No estado de São Paulo, por exemplo, a Polícia Civil passou por um processo de expansão de distritos policiais na década de 1980, durante o governo de Orestes Quéricia (1987 - 1991), como resposta dada pelo então governador às demandas populares da época que clamavam por mais segurança. A expansão, no entanto, não foi acompanhada de investimentos em estrutura e recursos humanos, o que levou a Polícia Civil do estado de São Paulo a passar por um processo de reorganização estrutural nos anos 2000 (SILVESTRE, 2016). A pesquisa de Silvestre (2016) realizou um levantamento no acervo digital da Assembleia Legislativa de São Paulo (ALESP) sobre os Decretos de criação de delegacias e Distritos Policiais no governo de Orestes Quéricia. A autora selecionou apenas os atos de criação entre 1987 e 1991, e contabilizou:

83 Decretos que criaram, em apenas 4 anos de gestão, 192 Delegacias e Distritos Policiais em 79 municípios paulistas. Para se ter um exemplo desta expansão, somente por meio do Decreto nº 26.925 de 1987, o governo Quéricia criou 49 novos distritos policiais na capital, dobrando o número de unidades na cidade. [...] O impacto foi ainda maior no interior do estado, onde gerou uma discrepância entre a dimensão populacional de algumas cidades e o número de distritos policiais existentes. Também os critérios de criação e localização destas unidades nunca foram de conhecimento dos policiais. (SILVESTRE, 2016, p. 213-215).

Esses exemplos mostram como a segurança pública pode ser acionada como um mecanismo que se afasta dos objetivos das políticas públicas de como resultado

abrangendo também os municípios de Rio Bonito, Silva Jardim e Saquarema, e o 42º Batalhão de Polícia Militar em Itaguaí, que abrange também Seropédica.

¹⁶ Ver: <<http://g1.globo.com/rj/regiao-dos-lagos/noticia/2014/12/em-entrevista-pezaio-confirma-novo-batalhao-da-pm-na-regiao-dos-lagos.html>, <http://odia.ig.com.br/noticia/rio-de-janeiro/2014-12-08/pezaio-confirma-novo-batalhao-na-regiao-dos-lagos.html>>. Acesso em: 23 nov. 2016.

do trabalho de técnicos e especialistas. Atos que desprezam a relevância territorial como elemento fundamental na formulação da política de segurança.

A criação de novas unidades de polícia – sobretudo as de policiamento ostensivo – desprovidas de estudos técnicos detalhados e públicos sobre o real impacto dessas ações para a redução da criminalidade foi recorrente nas últimas décadas no estado do Rio de Janeiro. O aumento demasiado (e por vezes, desordenado) de unidades sem essas análises, acaba por prejudicar a atividade-fim das instituições policiais. Essa afirmação deriva da análise dos atos normativos que criaram delegacias e batalhões fluminenses nos últimos anos, uma vez que todas essas novas unidades territoriais foram criadas por decretos e resoluções que previam o fracionamento do território em novas unidades sem aumento de efetivo e de despesas.

Dessa maneira, ocorre a criação de uma nova unidade territorial, mas não o aumento do efetivo de policiais e de orçamento para a instituição colocar em funcionamento a nova unidade sem prejuízo às demais unidades. Isso faz com que policiais deixem de exercer a atividade-fim para se dedicarem às atividades burocráticas necessárias para o funcionamento das novas unidades. Pode-se afirmar então que a criação de novas delegacias e batalhões, tal como ocorreu nas últimas décadas no estado do Rio de Janeiro, resultou na diminuição na capacidade das polícias em prover a atividade-fim, já que forçou as instituições policiais à realocação de sua estrutura a partir de um fracionamento dos recursos existentes.

Nesse sentido, para se compreender de que forma essa dinâmica se relaciona com a questão da ação policial, compreende-se como necessário adentrar na temática do universo policial, para entender o que a literatura especializada aponta como sendo moralidades e valores que permeiam o saber/fazer policial.

5 A PRODUÇÃO DE INFORMAÇÕES A PARTIR DOS REGISTROS ADMINISTRATIVOS

À luz de Weber (2002), verifica-se que a busca por insumos para análise deriva de um elemento comum no modo de desenvolvimento das sociedades ocidentais: a busca pela racionalização. Segundo o autor, em todos os âmbitos da vida essa busca pode ser vista, desde aqueles mais objetivos até as esferas mais subjetivas, como mencionam Gerth e Mills citados por Quintaneiro, Barbosa e Oliveira (2001): “até mesmo uma área de experiência tão interiorizada e aparentemente subjetiva como a da música se presta a um trabalho sociológico sobre o conceito de racionalização de Weber”.

Segundo a linha weberiana, a estrutura a qual se refere e desenvolve a teoria é sempre a partir do conceito de tipo-ideal, ou seja, de onde se derivam conceitos puros que, necessariamente, representam deformações da realidade, exageros propositados de situações concretas, cuja finalidade é estimar o grau de pureza dos fatos. O próprio autor esclarece que nunca se poderá encontrar na realidade uma forma histórica que seja uma ilustração pura de um tipo ideal, ou seja, eles são, em última instância, modelos utópicos. Então, no Estado Moderno, essa racionalização é operacionalizada por meio da burocratização e, dessa maneira, é possível mensurar o nível de desenvolvimento de uma sociedade pelo grau de complexidade de burocratização.

Assim, a burocracia moderna não se apresenta somente como uma forma avançada de organização administrativa, com base no método racional e científico; ela se constitui também como uma forma de dominação legítima, sendo que os atributos que regem o seu funcionamento sintetizam as formas das relações sociais das sociedades modernas. Segundo Weber (2002), a burocracia, observada enquanto tipo-ideal, pode organizar a dominação racional-legal se valendo de uma incomparável superioridade técnica buscando otimizar as atividades. Como parte da sua premissa, ela busca eliminar todos os elementos irracionais que a desvirtuem do objetivo maior.

Na esfera institucional estatal, a burocratização, segundo a lógica weberiana, traz como resultado uma série de codificações e registros, feitos para finalidade de manutenção da estrutura, tanto em âmbito interno como para suas relações com outros atores. O autor entende que a burocratização é condição essencial para o

desenvolvimento de uma nação moderna, por ser indispensável ao funcionamento do Estado, gestor dos serviços públicos.

Para Weber (2002), o Estado moderno está fundamentado nas instituições burocráticas, que poderiam ser resumidas em quatro características ideal-típicas: a primeira é ser regida por leis ou normas administrativas, ou seja, os funcionários cumpririam tarefas que são determinadas por normas ou regulamentos escritos de maneira impessoal; a segunda característica é que os funcionários seriam contratados em virtude de competência técnica e qualificações específicas, com base na meritocracia; a terceira é que os funcionários estão sujeitos a regras hierárquicas e códigos disciplinares que estabelecem as relações de autoridade; e, por último, os funcionários que ocupam cargos burocráticos se tornam servidores públicos, transformando assim o cargo burocrático em profissão. Para a teoria weberiana, o Estado atua através de diversos mecanismos, dentre eles a burocracia, para a dominação política por parte dos grupos que o controlam, seja numa sociedade capitalista ou socialista. Nesse sentido, a teoria weberiana destaca o fato de que o excesso de burocracia faz com que as responsabilidades individuais não possam ser repartidas.

A questão da dominação e manutenção do poder pode ser observada a partir de uma perspectiva teórica distinta. Foucault (1987), baseado numa concepção distinta de Estado, desenvolve seu pensamento mencionando a disciplina como principal meio de manutenção do poder na sociedade moderna.

Para ele, as ações disciplinadoras atuam primeiramente sobre o corpo, sendo essa a menor unidade a ser considerada na manutenção do poder, um elemento já reconhecido:

Houve durante a época clássica, uma descoberta do corpo como objeto e alvo de poder. Encontraríamos facilmente sinais dessa grande atenção dedicada então ao corpo – ao corpo que se manipula, modela-se, treina-se, que obedece, responde, torna-se hábil ou cujas forças se multiplicam (FOUCAULT, 1987, p.132).

Ainda segundo Foucault (1987), as práticas disciplinares adotadas nas prisões podem ser vistas como tecnologias de poder, sendo observadas também em outras instituições, como escolas, hospitais e fábricas, e o sucesso dessas práticas se deve ao uso de instrumentos simples, procedimentos menores, quando comparados aos

rituais majestosos da soberania ou aos grandes aparelhos de Estado, acenando então para a necessidade de observar as relações de poder a partir de uma escala micro.

Desenvolvendo suas ideias, Foucault identifica uma nova tecnologia de poder, que se diferencia das ações disciplinadoras. O biopoder, segundo ele, distingue-se do modelo anterior, pois não mais objetiva a individualização dos corpos para serem disciplinados, mas busca formar um grupo homogêneo atuando mais no homem-espécie que no homem-corpo (FOUCAULT, 2005).

Dessa forma, para Foucault, o biopoder se faz presente dentro do que ele denominou “era da governamentabilidade”. Esse período se inicia no século XVIII, como resultado do processo que transformou o Estado de justiça da Idade Média num Estado administrativo, que, no Ocidente, foi pouco a pouco desenvolvendo uma série de aparelhos específicos de governo, acumulando um conjunto de saberes necessários para a manutenção do poder. Nas palavras de Foucault, pode-se entender governamentabilidade como:

1 – o conjunto constituído pelas instituições, procedimentos, análises e reflexões, cálculos e táticas que permitem exercer esta forma bastante específica e complexa de poder, que tem por alvo a população, por forma principal de saber a economia política e por instrumentos técnicos essenciais os dispositivos de segurança.

2 – a tendência que em todo o Ocidente conduziu incessantemente, durante muito tempo, à preeminência deste tipo de poder, que se pode chamar de governo, sobre todos os outros – soberania, disciplina, etc. – e levou ao desenvolvimento de uma série de aparelhos específicos de governo e de um conjunto de saberes.

3 – resultado do processo através do qual o Estado de justiça da Idade Média, que se tornou nos séculos XV e XVI Estado administrativo, foi pouco a pouco governamentalizado (FOUCAULT, 2014, p. 429).

Mesmo partindo de diferentes concepções de Estado/Governo, é possível encontrar tanto em Weber como em Foucault elementos que tratam sobre a necessidade de utilização de procedimentos (ou dispositivos) para acumulação do saber como uma ferramenta para produção/manutenção do poder.

Ao tratar da burocracia, demonstrando como ela atua como instrumento do tipo mais puro de dominação racional-legal, Weber (2002, p. 163) mostra como ela produz um grau de especialização/profissionalização que serve à manutenção da estrutura de dominação existente, uma vez que “toda burocracia busca aumentar a superioridade dos que são profissionalmente informados, mantendo secretos seus

conhecimentos e intenções”. Trata-se, então, de uma estratégia de fortalecimento do poder.

Já a questão do conhecimento como forma de manutenção do poder pode ser vista em diferentes momentos da obra de Foucault (1987), seja de maneira indireta, quando ele menciona os manuais e tratados utilizados em diferentes processos disciplinadores, seja quando trata dos corpos ou das instituições, como os hospitais, as escolas e a prisão. Foucault (1987) também menciona a questão da manutenção do poder por meio do conhecimento de maneira mais sistemática e direta, quando demonstra a necessidade da governamentalidade e o conjunto de procedimentos diversos para se manter o poder.

Para Foucault (2014), o Estado moderno considera as estatísticas como parte dos mecanismos de poder, utilizadas na disciplina e controle da população, que ocupa a condição de alvo do Estado¹⁷ antes pertencente à família:

De fato, 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, etc.; 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 (FOUCAULT, 2014, p. 424).

A preocupação em gerir e, sobretudo, disciplinar a população de maneira minuciosa pode ser interpretada à luz da perspectiva foucaultiana como o objetivo do desenvolvimento de novos mecanismos e novos campos de saber. Dentre eles, podemos incluir a utilização das estatísticas estruturadas relativas à diversas dimensões da vida social, incluindo aquelas que buscavam mensurar os comportamentos marginais, criminais.

As estatísticas, analisadas como tática disciplinar, por sua forma característica de produzir conhecimento, constroem um espaço analítico com dois polos: primeiro, ao fazer com que desapareçam as individualidades que as formaram, enquadrando

¹⁷No modelo de estado anterior, segundo Foucault, a arte de governar somente podia ser pensada a partir do modelo da família, pois a economia era vista como gestão da família. A partir do momento em que a população aparece como absolutamente irreduzível à família, esta passa para um plano secundário em relação à população (FOUCAULT, 2014).

os indivíduos em suas classificações, codificações e hierarquias, criam uma imagem que nomeia o mundo (no polo da disciplina); em um segundo momento, através da organização dos múltiplos, antes confusos, dá aos governantes a capacidade de uma gestão racional da economia (dentro do polo da regulação) (SANTOS, 2006, p. 45).

Somente a partir desse novo olhar sobre o governo, quando melhor se percebe seu poder, é que as estatísticas ganham significado e contornos políticos. Pode-se mesmo afirmar que é esse o instante em que é possível compreender melhor as razões da demanda (organizada segundo uma orientação racional de governo), e é quando, também, começa-se a pensar e estruturar melhor a oferta de estatísticas disponíveis.

Na perspectiva foucaultiana, a utilização das estatísticas se refere também sobre a necessidade de constituir uma taxinomia e, para tanto, instaurar um sistema de signos, referente ao uso e à interpretação elaborada sobre essa estatística. Assim, o saber não é resultado simplesmente da estatística, mas do processo de interpretação que se faz dela.

Não obstante, Senra (1996) pontua que entre o final do século XVI e início do XVII, ocorreu o que ele denominou de a “invenção política das estatísticas”, afinal, naquele momento observou-se sua elaboração como um procedimento realizado pelo Estado que permitiu aos governantes conhecer aspectos essenciais da população (mais tarde da economia etc.), e, nesse sentido, possibilitou a ação ou intervenção racional em uma dada realidade.

Santos (2006), desenvolve seu trabalho demonstrando como as estatísticas vêm sendo usadas como expressões da realidade, como imagens ordenadas dentro de um mundo cada dia mais fragmentado. Para ele, as informações vindas das estatísticas representam uma ferramenta metodológica que possibilita isolar, pelo menos no papel, ou, mais recentemente, no computador, os diferentes grupos e fenômenos que constituem a vida em sociedade. O autor observa ainda que o equívoco é pensar que a produção de estatísticas enquanto uma simples constatação dos fatos, como se a realidade fosse dada. O autor argumenta que esses fatos acabam por representar não a realidade em si, mas uma realidade construída, guardando relação com determinados pontos de vista, delineados em momentos históricos específicos. Ainda para o autor, a atividade de produção das estatísticas oficiais encontra, por suas exigências, regras de funcionamento e finalidades, em uma

posição original, combinando as normas do universo da ciência com as do Estado moderno e racional (SANTOS, 2006).

A utilização da estatística tal como preconiza Foucault (2014), pressupõe a existência dos insumos necessários para sua elaboração. Como tratado acima, as atividades realizadas no interior dos quadros administrativos das instituições resultariam em registros, que, dentre outras funções, teriam como finalidade fornecer esses insumos.

5.1 Os Registros Administrativos

As atividades das instituições, sejam elas públicas ou privadas, envolvem uma ampla gama de processos que dizem respeito tanto às chamadas atividades-meio, comuns a maior parte das instituições, e que são necessárias para a manutenção da infraestrutura, tais como processos de compra de materiais, pagamento de pessoal e fornecedores etc. Tais processos também estão ligados a aspectos peculiares às atividades específicas exercidas pelas instituições, e que se referem à atividade-fim de cada uma delas.

O que a maior parte desses processos possui como característica comum é que deles resultam distintos tipos de registros administrativos. Seja na forma analógica, em documentos físicos, seja na forma digital, por meio de sistemas computacionais, as atividades necessárias para a manutenção e desempenho das atividades das instituições se refletem na produção de seus registros administrativos.

Ao buscar propostas de conceituação que esclarecessem o que são registros administrativos, Senra (1996) afirma que os registros individuais têm vistas ao agir administrativo, tendo sua razão de ser à medida que para esse objetivo sejam adequados. Ele explica que, em síntese, os registros administrativos nada mais são do que instrumentos de administração, sendo também expressões de poder.

Com essa síntese, torna-se bastante próximo sua alusão ao pensamento foucaultiano sobre a relação do registro administrativo enquanto instrumento de controle da população. Posteriormente, Senra (2001, p. 58) desenvolve a questão quando menciona que a “informação estatística significa um essencial ao exercício do poder; poder como capacidade transformadora, como capacidade de intervir em eventos para mudá-los”.

Observando outros autores, Zacharias (2003) apresenta uma definição bastante próxima ao que fora encontrado até o momento quando afirma que:

Por Registro Administrativo entenda-se todo registro resultante de necessidades fiscais, tributárias ou outras, criado com a finalidade de viabilizar a administração ou operacionalização de programas de governo ou, ainda, para fiscalizar e controlar o cumprimento de obrigações legais por parte de determinados segmentos da sociedade (ZACHARIAS, 2003, p. 6).

Analisando especificamente a questão da produção de registros no âmbito estatal, foi possível pontuar que em governos de vários países, cuja administração da informação está mais desenvolvida que a situação brasileira, os registros administrativos são fontes basilares de informação, sendo utilizados de várias maneiras, como, por exemplo, para a formulação de políticas públicas e também desenvolvimento de trabalhos científicos. Países como a Holanda, Canadá e Estados Unidos avaliam a partir de registros administrativos, inclusive, a qualidade de seus censos populacionais (LONG, 2001; BUTZ, 1982).

O debate americano sobre a utilização dos Registros Administrativos para diversas finalidades remonta ao final dos anos de 1970, como já destacavam Cartwright e Armknecht (1983) ao mencionarem sobre o então o potencial e inexplorado potencial estatístico dessas bases:

There has been considerable discussion in recent years of the notion that administrative records can and should be utilized more intensively to generate improved statistical series. Implicit in these references is the notion that administrative records constitute a new and largely untapped statistical resource (CARTWRIGHT; ARMKNECHT, 1983, p. 73).

Para Senra (2001), o período relativo ao final da Segunda Guerra Mundial foi marcado pela força e aguçada competição, em resposta a uma sociedade cada vez mais exigente, em atendimento a pessoas cada vez mais conscientes nas ações privadas e públicas, bem como para a elaboração das políticas públicas. Ele destaca que a conjunção de três fatores torna as agências (nacionais ou centrais) de estatística e centros de cálculo¹⁸, vale dizer, em instituições públicas de pesquisa e não meramente repartições (administrativas) públicas voltadas à produção de

¹⁸ Conceito proveniente do pensamento de Bruno Latour, que 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 sociedade.

estatísticas: o planejamento nacional como expressão da demanda, a contabilidade nacional como expressão da oferta e as pesquisas amostrais como técnica de produção dos registros individuais. Como resultado colateral, segundo o autor, tem-se o abandono quase total dos Registros Administrativos como insumo da produção estatística e, conseqüentemente, o enfraquecimento das agências estaduais e municipais de estatísticas em grande parte por conta do abandono aos registros (individuais) administrativos. Somente nas últimas décadas é que esse panorama se altera.

A utilização desses registros como fonte de dados para pesquisa e auxílio de tomada de decisões vem sendo cada vez mais praticada em tempos recentes no Brasil. Dessa maneira, os registros administrativos deixam de servir unicamente à sua finalidade original, passando a constituir fonte de dados com múltiplas possibilidades de utilização, como já destacava Jannuzzi:

Nas últimas décadas, no bojo da descentralização na prestação de serviços sociais das instâncias federal e estadual para as prefeituras, alguns órgãos veem disponibilizando os dados de seus cadastros para outras finalidades que não apenas o controle administrativo ou registro legal para o qual foram idealizados. Com isso, tem possibilitado a construção de novos indicadores para monitoramento de programas e formulação de políticas sociais, especialmente no âmbito municipal (JANNUZZI, 2002, p. 51).

Ferreira (2008) se debruçou sobre a utilização dos registros administrativos como fonte de dados estatísticos na realidade brasileira. Inicialmente ele destaca que esses registros não são encontrados apenas nas organizações governamentais, uma vez que praticamente todas as entidades públicas ou privadas criam e gerenciam registros. No entanto, é característico dos órgãos públicos atuar em atividades como, coleta de tributos, fiscalização, repasse de recursos e formulação das mais diversas políticas públicas a partir de cadastros subsidiados pelos registros administrativos.

O autor corrobora com Jannuzzi (2002) ao afirmar que, no Brasil, num período relativamente recente, muitos registros administrativos vêm sendo utilizados para subsidiar diferentes pesquisas. Ele exemplifica essa afirmação com casos do Registro Civil que fornecem informações de nascimento, morte, casamento e também alguns registros relativos ao Ministério do Trabalho como os da RAIS (Relação Anual de Informações Sociais) e o do CAGED (Cadastro geral de Empregados e desempregados).

Nos últimos anos tem-se acompanhado um desenvolvimento dos instrumentos

de gestão e organização da informação bastante acelerado, sobretudo com o avanço das ferramentas computacionais, que se materializam na forma de sistemas de armazenamento, controle e consulta de informações, antes fragmentadas e inacessíveis.

O caráter individual, característico dos registros administrativos, pode ser interpretado como um desafio para sua divulgação, uma vez que algumas bases de registros contêm informações consideradas sigilosas. A metodologia e as regras de divulgação das informações, por sua vez, constituem um aspecto fundamental para a utilização sistemática dos registros administrativos como fontes de dados passíveis de serem utilizados por diversos segmentos.

Borges (2008) ilustra o processo de conversão de informações provenientes dos Registros Administrativos em bases de dados a partir de três etapas: i) a entrada, quando um fato chega ao conhecimento de um agente, responsável em transformar e categorizar as informações relativas ao fato de acordo com um modelo de formulário; ii) o processamento, quando aquele formulário se junta a outros, se convertendo em um ou mais arquivos com informações dispostas e organizadas a partir de um mesmo sistema organizacional dando origem ou alimentando o banco de dados; e iii) a saída, quando finalmente essas informações organizadas a partir de uma mesma codificação são sistematizadas e apresentadas em relatórios.

No processo de consolidação dos Registros Administrativos provenientes das instituições públicas como fonte de dados, tem-se a Lei de Acesso à Informação¹⁹ como um importante marco. Criada em 2011, ela passou a vigorar em maio de 2012, regulamentando o direito constitucional de acesso às informações públicas, com a criação de mecanismos que possibilitam a qualquer pessoa, física ou jurídica, sem necessidade de apresentar motivo, o recebimento de informações públicas dos órgãos e entidades de todas as esferas de governo, de todos os poderes, tanto da administração direta como da indireta, estendendo-se às atividades sem fins lucrativos que se utilizam de recursos públicos para realização de ações.

A Lei de Acesso à Informação não contempla informações pessoais e aquelas classificadas como sigilosas. O texto da lei conceitua e explica as regras adotadas para cada um desses casos. Trata-se de um importante instrumento de garantia de acesso às informações que, apesar de serem públicas, eram tratadas de maneira

¹⁹ Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011.

particularizada por diversos atores. No entanto, considerando a experiência brasileira, não é de se surpreender a não obediência e surgimento de obstáculos para sua aplicação. Ressalta-se, nesse sentido, o caso de maior repercussão: o do governo estadual paulista, que classificou como sigilosas todas as informações provenientes das instituições policiais daquele estado. Dessa maneira, esses dados só estariam disponíveis para consulta em até 100 anos. Após grande repercussão pública²⁰, o governo paulista, através da Secretaria de Segurança Pública, revisou o nível de classificação de sigilo dos documentos²¹, o que acarretou em uma redução de quase 70% das hipóteses previstas de sigilo determinadas anteriormente, e que, dada a negativa repercussão, foram revogadas pelo governador atual Geraldo Alckmin.

O caso acima descrito expõe o tortuoso caminho a ser percorrido em direção ao acesso às informações produzidas pelo Estado, sobretudo àquelas relativas às informações que registram as atividades das instituições policiais. Para percorrer esse caminho é necessário vencer diversas barreiras, dentre as quais a necessidade de romper com uma tradição de particularização da informação, ou mesmo com a estrutura burocrática estatal que produz informações compartimentadas.

O uso recorrente dos Registros Administrativos aliado à criação de mecanismos que garantam o amplo acesso às informações, respeitando os limites construídos a partir de critérios transparentes, vai se consolidando no Brasil. Os sistemas de acessos a esses dados vão sendo consultados por diversos atores, que contribuem com visões de múltiplas perspectivas sobre os problemas. O caso do DATASUS pode ser citado como exemplo desse processo. Em contraposição, o caso aqui descrito dos dados de segurança pública em São Paulo personifica as barreiras que ainda perduram para que os registros administrativos possam ser explorados como fontes de dados sistemáticas e universais.

Quando aqui se fala em produção de registros administrativos por parte das instituições policiais²² está se fazendo referência a um amplo escopo de documentos e procedimentos burocráticos que dizem respeito tanto às atividades-meio quanto às atividades finalísticas dessas instituições.

²⁰ Para mais informações, ver: <<http://agenciabrasil.ebc.com.br/geral/noticia/2016-02/governo-de-sao-paulo-decreta-sigilo-de-50-anos-em-registros-policiais>>. Acesso em: 14 set. 2016.

²¹ Para mais informações ver: <<http://www.ssp.sp.gov.br/noticia/lefotos.aspx?id=7259>>. Acesso em: 14 set. 2016.

²² Tratando aqui especificamente das instituições policiais estaduais, o que não significa que as afirmações feitas não possam ser extrapoladas para as demais instituições policiais.

A análise que se segue teve como objeto os registros confeccionados a partir da atividade-fim das polícias, desconsiderando, portanto, documentos e dados relativos à manutenção de infraestrutura e outras atividades necessárias, às atividades-meio.

Para Rolim (2006), a construção de políticas de segurança pública não deveria se dar com a utilização de dados elementares sobre a incidência e natureza das ocorrências criminosas. Os dados a que o autor se refere não se limitam aos registros produzidos pelas instituições policiais, uma vez que, segundo ele, esse tipo de registro traz em sua construção uma série de vieses. Ainda se referindo aos dados policiais, o autor destaca o caso do modelo de Boletim de Ocorrência, em que cada Unidade da Federação tem um modelo de formulário e procedimento diferente para a coleta de informações, resultando, como ele denomina, numa Torre de Babel. A análise da produção documental das polícias e seu potencial como meio para a contabilização de crimes está diretamente relacionada à discussão sobre os aspectos da cultura policial já tratados, uma vez que esses dados resultam no que fora previamente interpretado por policiais, a partir de um conjunto de valores e forma de procedimentos a eventos que foram entendidos como relacionados às instituições policiais.

Como apresentado, Polícia Civil e Polícia Militar possuem atividades que deveriam ser distintas, e, por esse motivo, é de se esperar que o conjunto de dados e registros derivados de cada uma delas reflitam essas diferenças. Os meios para produção desses registros e os sistemas classificatórios de eventos deveriam ser aderentes ao cotidiano e às condições de trabalho de seus agentes, e a consolidação desses registros poderia resultar numa densa massa de dados com potencial utilização como insumo para subsidiar diversas linhas de análise.

A realidade das polícias fluminense nos últimos 30 anos mostra trajetórias bastantes assimétricas no desenvolvimento das formas de registros e eventos. Como é possível ver nas análises seguintes, nas últimas três décadas, a Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro viveu um sucateamento de sua estrutura tecnológica, com a perda de autonomia dos processos e sistemas que norteiam suas atividades-fim. Concomitantemente, a Polícia Civil fluminense substituiu a máquina de escrever pelo computador, fazendo com que antigos hábitos sobrevivam junto a novos procedimentos.

5.2 Mensurando a criminalidade urbana: a produção de indicadores pelas polícias

Paixão (1987) elaborou um importante trabalho no campo da análise de indicadores de criminalidade, no qual inicialmente destacou que nas décadas de 1970 e 1980 uma das principais preocupações das populações metropolitanas brasileiras eram os crimes violentos. Em parte, tal preocupação era resultado das imagens disseminadas pelos meios de comunicação de massa que apontavam os crimes violentos como uma endemia urbana, como também pelo escasso conhecimento da incidência desses crimes por meio de dados. A ausência de um sistema de âmbito nacional de estatísticas criminais é lamentada por Paixão à época.

Como alternativa, o autor cita a divulgação de informações feita por agências de controle social que tinham em mecanismos informais sua fonte, gerando como resultado um conjunto de informações que não dialogavam entre si e que não permitiam comparabilidade ou periodicidade²³. O autor também discute as duas principais vertentes de formulação de políticas de segurança pública, a primeira que entende a criminalidade como fruto das variáveis macrossociais, e aponta como solução medidas de longo prazo que reduzam a injustiça social/econômica, e uma segunda voltada para o curto prazo que privilegia incrementos na eficiência das organizações públicas de controle social e justiça social. Ele mostra ainda a importância de informações confiáveis e sistemáticas utilizadas nas taxas de criminalidade, visando uma mensuração pautada em critérios técnicos e robustos, como elementos norteadores das políticas, substituindo as crenças e percepções subjetivas do fenômeno.

Paixão (1987) discorre ainda sobre a utilização da metodologia quantitativa no campo das ciências sociais, bem como da importância de elaboração de indicadores sociais para a mensuração de diferentes dimensões da realidade, em que ele chega a conceituar indicador social como sendo definições operacionais de conceitos estratégicos, seja do ponto de vista teórico, seja do ponto de vista prático. Essa explanação antecede a discussão feita sobre indicadores de criminalidade, que ele

²³ Em 2004, com a criação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal, tem início a tentativa de consolidação de uma base comum por parte do Ministério da Justiça, mas devido a problemas de envio dos dados por parte das Unidades da Federação e dos dados enviados, pode-se afirmar que essa medida ainda está num estado incipiente.

inicia mencionando o *Toward a Social Report*, um relatório multidisciplinar produzido em 1970, pelo Departamento de Saúde Americano, composto por oito temas, dentre os quais estava a segurança pública. O autor relata ainda que mesmo sendo criticado por seu caráter excessivamente descritivo, esse foi o ponto de partida para o desenvolvimento de outros trabalhos que ele analisa, ao expor o panorama internacional da produção de bases de dados na área da segurança pública.

Analisando o estado da arte da produção de indicadores de criminalidade nos anos 1980 no Brasil, Paixão (1987) menciona um documento produzido por especialistas em criminalidade e técnicos do IBGE²⁴ sobre o panorama da produção do tema. O resultado encontrado foi a ausência de uma agência nacional incumbida de coletar, armazenar e publicar estatísticas oficiais criminais em nível nacional. No nível estadual, foram vistos casos de estados que não produziam estatísticas alguma sobre criminalidade, além de sistemas classificatórios de ocorrências, desagregabilidade, periodicidade distintas, o que inviabilizava comparações interestaduais. Esses fatores resultavam em dados precários e frágeis que eram publicados nos capítulos referentes à “Justiça” e “Segurança Pública” que compunham o Anuário Estatístico do Brasil publicado pelo IBGE. Finalmente o autor menciona que mesmo com as dificuldades já elencadas, os registros das polícias constituem-se como interessante alternativa de fonte de dados, fazendo uma distinção entre os dados produzidos pela Polícia Militar e aqueles elaborados pela Polícia Civil, defrontando-se então com dois modelos de registros criminais diferentes, que obedecem a procedimentos classificatórios distintos e dos quais resultam duas estatísticas oficiais que dificilmente poderiam ser ajustadas para convergir em números similares. Essa distinção ocorre porque:

A lógica da dualidade do aparelho policial brasileiro supõe uma divisão do trabalho de prevenção, repressão e punição ao crime que aloca na Polícia Militar (PM) funções preventivas e ostensivas, e na Polícia Civil (PC) as funções judiciárias (PAIXÃO, 1987, p.75).

O autor observa ainda que a Polícia Militar (PM) contabiliza chamados telefônicos e observações de policiais no patrulhamento ostensivo que não se transformam, automaticamente, em inquéritos policiais, que constituem a base de produção estatística da Polícia Civil (PC). Sobre o sistema classificatório, ele pondera

²⁴ Pesquisa de Vitimização: Dificuldades e Alternativas, elaborada em 1985.

que a PC utiliza como elemento norteador o Código Penal, enquanto a PM possui um sistema próprio, a partir da subdivisão de oito grandes grupos²⁵. Sobre a discrepância das estatísticas dessas instituições, ele menciona que:

[...] elas devem ser interpretadas como produtos de organizações que, mesmo voltadas para o mesmo objetivo (combate ao crime), orientam-se preferencialmente para segmentos diferentes do processo de contenção da criminalidade. A missão de policiamento ostensivo alocada à PM torna esta organização mais sensível ao problema de manutenção da ordem pública, enquanto as funções da polícia judiciária implicam uma ênfase maior, por parte da PC, nas variáveis processuais formais. Estas diferentes orientações explicam, por exemplo, as diferenças na categorização de ocorrências que observamos entre as duas organizações. Mas há outras fontes de natureza organizacional que não devem ser negligenciadas, como a tecnologia de processamento de dados, a qualificação do pessoal alocado nas atividades de coleta e registro de informações e a centralidade desta atividade no conjunto de práticas organizacionais. (PAIXÃO, 1987, p.82).

Segundo Coelho (1999), que analisou os dados sobre marginalidade, violência e criminalidade de áreas urbanas, a proposta de elaboração de políticas públicas no campo da segurança é algo bastante dificultoso, em razão de dois fatores. O primeiro, continua o autor, é que para os gestores da referida área, segurança pública se resume à utilização das forças policiais, por isso suas ações se baseiam no incremento do policiamento. O segundo fator, para Coelho (1999), é que o poder público não consegue lidar com os “vícios” das estatísticas sobre criminalidade. Para o autor, que nesse texto se referia ao Brasil dos anos de 1980, a insuficiência da produção estatística criminal no país não permite que os dados sejam mais do que meros indicadores sugestivos sobre a distribuição dos crimes na cidade.

Além da precariedade da qualidade da informação, outra ponderação feita pelo autor é a questão das causalidades. Em outras palavras, em razão de alguns “desvirtuamentos” do sistema de justiça criminal, os dados criminais podem ser resultado de um policiamento enviesado e não representar o “estado da arte” da criminalidade de uma cidade. Como resultados desses “vícios”, o autor argumenta que não é mera coincidência que as áreas que abrigam a maior parcela dos criminosos identificados pelas polícias são aquelas que abrigam as populações mais marginalizadas.

²⁵ Assistenciais, contra a pessoa, contra o Patrimônio, contra os costumes/paz pública, contra incolumidade pública, ocorrências diversas, atendimentos frustrados e ocorrências de trânsito.

De acordo com Coelho (1999), geralmente, tal correlação entre crime e pobreza é explicada pelas discussões sobre a anomia individual e sobre subcultura marginal²⁶. Entretanto, para o autor, a questão é que os dados trazem um vício de origem, em que as próprias análises são tendenciosas, por se apoiarem em estatísticas oficiais sobre a criminalidade.

Para Coelho (1999), são dois os tipos básicos de estatísticas oficiais: crimes conhecidos pela polícia (esclarecidos e não esclarecidos) e prisões efetuadas, sendo que ambos sofrem de vieses aparentemente insanáveis, como a propensão de grupos em registrar queixas de determinados tipos de crimes, que são subnotificados por outras camadas sociais, bem como as viciosidades da organização policiais, que realizam “cruzadas morais” (COELHO, 1999, p. 275) contra certos tipos de crimes e em determinados bairros da cidade. Como afirma Monet (2004), o nível estatístico da criminalidade depende da disponibilidade da vítima notificar os crimes.

No Brasil, como já foi densamente sistematizado por autores da sociologia das polícias, há o uso generalizado e discricionário pela Polícia de tipificações e classificações sociais, adequadas a posteriori a provisões legais, disponibilizadas para a construção organizacional da ocorrência, queixa, anotação ou inquérito dentro de uma ordem institucional específica. Essa metodologia de trabalho operacional, “o inquérito de trás para frente”, nas palavras de Paixão (1982, p. 75), representa economia de recursos logísticos e reforço de traços culturais, institucionais e simbólicos, uma vez que permite, legitima e reforça o exercício do conhecimento profissional do policial, por meio da valorização da informação “da rua”, do tirocínio individual na habilidade investigatória.

Verifica-se então que as discrepâncias das estatísticas provenientes das polícias refletem as diferentes maneiras como cada uma delas lida com a questão da criminalidade, tanto em termos do quantitativo de ocorrências, quanto à classificação desses fatos. Questões referentes à estrutura organizacional, maneiras de intervenção e a importância atribuída ao processo de consolidação estatística são outros elementos que possuem grande grau de influência na geração dos números.

Ao longo dos anos 1990, os estudos que se debruçavam sobre a questão da criminalidade urbana, bem como da atuação das instituições policiais e de utilização

²⁶ Para alguns autores, não é a pobreza em si que gera a criminalidade (pois, afinal as áreas rurais são as mais pobres e as com menos taxas de criminalidade), mas a densidade da pobreza, ao permitir a elaboração de uma subcultura marginal (COELHO, 1999; p. 274).

de dados quantitativos para mensuração dessa criminalidade, foram se tornando menos escassos no campo das ciências sociais brasileira.

Cabe ressaltar que com o avanço da tecnologia computacional, o processamento de dados tem se desenvolvido rapidamente, e técnicas quantitativas de análise de crimes no território constituem-se como fundamental instrumento a ser empregado na compreensão da criminalidade urbana a ser utilizado como alternativa à utilização de dados socioeconômicos, como menciona Beato et al (2008), ao analisar as relações entre polícia, crime e espaço urbano:

Em contraste com essas abordagens que usam variáveis socioeconômicas e individuais agregadas, a compreensão de fatores relacionados ao espaço urbano tem se desenvolvido em virtude do avanço de novas técnicas de análise espacial e da capacidade computacional de análise de grandes bancos de dados. Isso tem permitido a busca de explicações no interior do espaço urbano em um nível de detalhe que não era possível anteriormente (BEATO et al, 2008, p. 690).

Sobre a mensuração criminal, Kahn (2000) explica que o crime tem ou pode ter, dependendo do tipo e gravidade do ato, os seguintes elementos: autor(es), vítima(s), instrumento(s), testemunha(s), bens ou valores subtraídos, registro formal da ocorrência por telefone ou pessoalmente (na polícia, no hospital, no Instituto Médico Legal), divulgação do crime no jornal e outros meios de comunicação, inquéritos e processos, registros prisionais, entre outros elementos identificáveis. Cada um desses elementos, segundo ele, representa uma possibilidade de mensuração. Dessa maneira, as possibilidades são inúmeras e, com efeito, a criminologia tem usado em todo o mundo esses e outros métodos no intuito de compreender melhor o fenômeno criminal. Ao verificar o panorama brasileiro, ele verificou que a pesquisa criminológica é bastante limitada, ainda que tenham surgido diversos exemplos recentes de pesquisas que se utilizam de um ou vários desses elementos.

Ao tratar da utilização dos registros policiais para a mensuração de crimes, o autor dá uma ideia da inexistência de informações no nível nacional quando cita os exemplos dos crimes de homicídios, pois para ter acesso a tais informações é necessário recorrer às estatísticas do Ministério da Saúde, que não utiliza como fonte as ocorrências policiais, mas os registros de óbito, obedecendo assim às classificações médicas e não às classificações relacionadas às instituições policiais.

Zaluar (1999) ressalta a importância dessas duas fontes de dados, sem ignorar as características de cada uma delas:

Os dados oficiais envolvem duas grandes fontes de informação: as estatísticas policiais e de saúde. Ambas apresentam algumas distorções sistêmicas e podem ser consideradas incompletas, mas ainda assim projetam de modo coerente – pelo menos no caso das estatísticas de saúde – as possíveis falhas de um registro de subestimação ao longo de uma comparativa local. Contudo, as mudanças na política de registros dos dois tipos de dados, apesar de obedecerem a critérios diferentes – os jurídicos, no caso da polícia e o médico, no caso da saúde, estão inextricavelmente ligados, o que exige cuidado na sua avaliação (ZALUAR, 1999, p. 389).

Nesse sentido, não é novidade para os pesquisadores ligados às áreas da Segurança Pública e ao sistema de justiça criminal, que os dados disponíveis e divulgados são limitados, seja por ausência de sistematização, em que as possibilidades de desagregação e cruzamentos entre variáveis são bastante limitados, seja pela “opacidade” desses números (LIMA, 2011).

Segundo Lima (2011), as estatísticas produzidas pelo sistema de justiça criminal têm um papel político na história brasileira e mesmo com o processo de redemocratização e o aumento da pressão por transparência e controle público das agências estatais de justiça e segurança, o “segredo” permanece como *modus operandi* do sistema segurança pública e justiça criminal, sobretudo pela polícia, falta transparência dos dados apesar das sofisticadas tecnologias e linguagens técnicas usadas pelos operadores. O problema se desloca da produção de conhecimento para o uso que se faz dos dados produzidos. Nesse sentido, mesmo havendo constante produção de números, eles pouco permitem conhecer mais a fundo a realidade a que se referem, o que cria um efeito de opacidade.

Também Kahn (2000) menciona como razões da inexistência de dados provenientes das instituições policiais em escala nacional, o fato de que a lógica de construção desses registros, em muitas Unidades da Federação, é estruturada para efeitos judiciais e administrativos, sendo poucos os locais onde os registros são feitos com a preocupação de medir a criminalidade para fins gerenciais/operacionais, como saber se ela está aumentando ou diminuindo, em qual velocidade, em que locais e se as estratégias de controle da criminalidade são eficientes e quais são as mais eficazes. O autor menciona que esse tipo de registro possui uma regularidade e riqueza de detalhes sobre os crimes bastante úteis para revelar padrões, tais como que tipo de crime ocorre em que tipo de lugar, com que características, cometidos por

quem e contra quem. Sem identificar esses padrões e regularidades, segundo o autor, não é possível elaborar estratégias para controlar o crime. No entanto, ele esclarece que o desenvolvimento de um sistema nacional de estatística criminal que seja abrangente e confiável é um projeto custoso e demorado.

Ao analisar o panorama da produção estatística criminal, Kahn (2000) identifica que a base de dados se constitui geralmente dos registros de ocorrência confeccionados pela Polícia Civil, que são preenchidos e classificados seguindo uma lógica judicial, o que funciona como um mecanismo de confiabilidade em suas informações essenciais. No entanto, ele não deixa de comentar que os dados produzidos pela Polícia Militar, quase sempre negligenciados pelas análises criminais, sobretudo aquelas provenientes do serviço 190, podem fornecer importantes informações para os crimes comumente pouco registrados nas delegacias policiais, desde que se compreenda que a finalidade desse sistema é o despacho de viaturas para a resolução da ocorrência. A categorização dos crimes feita pela PM não segue necessariamente a classificação presente no Código Penal, mas é uma boa aproximação dela.

Reconhecendo o problema da subnotificação presente nos registros policiais, Kahn (2000) fala da importância da realização de pesquisas de vitimização, pois segundo ele, a propensão da vítima em registrar o crime sofrido na delegacia depende de uma série de fatores e circunstâncias, relacionadas à percepção da vítima, à percepção dos responsáveis pelo registro, ao tipo de crime, entre outros fatores. Ao mencionar esse problema, Cano (2000) analisa que:

Existem vários fatores que incidem sobre o grau de subregistro, entre eles a confiança ou desconfiança inspirada pela polícia e a percepção de eficiência ou ineficiência da mesma. Normalmente, é inversamente proporcional à gravidade do crime, isto é, quanto mais grave é o crime, menor o subregistro. Crimes como o homicídio, onde existe um cadáver, ou aqueles onde o valor roubado ou furtado é grande, tendem a ter um subregistro pequeno (CANO, 2000, p.118).

As falas dos dois autores mencionados se complementam, e indicam os mesmos fatores como responsáveis pelo problema da subnotificação de registros. Percebe-se então que esse é mais um dos reflexos da imagem negativa que a instituição policial possui frente à população, ou à parte dela.

Ao analisar as rotinas e práticas organizacionais as instituições do sistema de justiça criminal e segurança pública, Paes (2013) mostra a filtragem das ocorrências

a serem formalizadas pela polícia judiciária brasileira, uma vez que cabe ao policial civil a confecção inicial do Registro de Ocorrência, que posteriormente será utilizado para elaboração de estatísticas oficiais. A autora narra que, segundo os policiais, muitos fatos que chegam à delegacia não dizem respeito às atividades criminais. Segundo ela, existe um conjunto de fatos, que mesmo caracterizado como crime, é julgado sem a importância necessária para ser merecedor de registro, tais como os furtos, os conflitos que envolvem insultos morais e os que ocorrem em âmbito doméstico. O que é possível ver com essa situação é a manifestação de uma prática de poder, a do policial, atuando sobre o processo de acumulação do saber, o registro ou não das ocorrências que posteriormente serão contabilizadas, ou deixarão de ser, nas estatísticas oficiais.

Dessa forma, é importante destacar que os dados produzidos pelas instituições policiais permitem uma série de análises e correlações que não poderiam ser feitas com dados provenientes de outras fontes. No entanto, sua utilização nas atividades de pesquisa deve ser sempre acompanhada pelo ceticismo e pela consciência de que aqueles números podem representar uma simplificação ou apenas uma visão parcial da realidade. Além disso, é preciso lembrar que os dados oficiais resultam de uma série de processos e relações de poder que podem comprometer sua capacidade em gerar uma fiel representação da realidade.

5.3 A problemática do *accountability* nas instituições policiais

O termo *accountability* se faz presente na maior parte dos trabalhos relacionados a políticas públicas de diferentes áreas. Observa-se que em cada um desses trabalhos há questões peculiares sobre as quais vê-se emergir modelos específicos que compartilham o objetivo de maior controle e transparência dos processos.

De modo geral, pode-se situar o papel da estatística criminal como ferramenta de *accountability*, uma vez que diferentes atores a utiliza de modo a controlar as atividades estatais. Os governos utilizam ferramentas de *accountability* para responderem às pressões externas e internas por transparência e, ao mesmo tempo, para se legitimarem diante da sociedade. Os cidadãos demandam pela transparência para maior compreensão e controle da realidade social, o que implica, necessariamente, em ter condições de acessar e, conseqüentemente, de exercer

maior controle das atividades do governo.

No campo da segurança pública e da justiça criminal não é diferente. Beato (1999), após analisar o sistema de Justiça Criminal brasileiro a partir dos problemas da organização policial, menciona que, nessa temática, *accountability* está essencialmente relacionado com o controle que a comunidade tem sobre a polícia e, portanto, se refere à adequação entre o comportamento da polícia e os objetivos da comunidade.

O autor discorre sobre a questão relacionando *accountability* com os mecanismos de controle da polícia, tanto externos – governantes, mídia e movimentos sociais – quanto internos – enquadramentos disciplinares, tecnologias de comunicação e treinamento. Assim, Beato (1999) aponta para a complexidade do modelo das instituições policiais brasileiras, bem como suas atribuições e atividades para, num segundo momento, situar as instituições policiais dentro de fluxo da Justiça Criminal. O objetivo do autor é demonstrar o quão difícil se torna a tarefa de analisar e aferir resultados sobre esse fluxo, dado que uma das dificuldades mencionadas é justamente a falta de mecanismos de análise desse processo:

No caso do sistema de Justiça Criminal no Brasil, ainda não dispomos de um sistema de informações de criminalidade em âmbito nacional, de tal forma que possamos avaliar a implementação de programas e estratégias de controle da criminalidade (BEATO, 1999, p.15).

O momento em que Beato elaborou seu trabalho foi anterior à criação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (SINESP), que ocorreu em 2002. Esse sistema pode ser visto como um esforço do Governo Federal em criar uma ferramenta de consolidação de dados de criminalidade de âmbito nacional. Nesse modelo, a compilação dos dados é realizada pela Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP por intermédio do módulo de estatísticas do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP. Os dados são informados pelos órgãos de Segurança Pública das Unidades de Federação e sua construção tem como objetivo padronizar e organizar o fluxo dos dados criminais junto às polícias, a partir dos procedimentos de registro das ocorrências criminais²⁷.

²⁷ Para mais informações ver: <<https://www.sinesp.gov.br/estatisticas-publicas>>. Acesso em: 02 set. 2016.

Representando no campo simbólico um importante avanço na criação de uma ferramenta de *accountability*, o SINESP, na prática, ainda está longe de ser visto como instrumento consolidado, uma vez que inúmeras são as dificuldades encontradas para atingir seu objetivo. Em tempos recentes, ainda no período da escrita desta tese, foi realizada uma consulta ao sistema na qual foi possível constatar que ele disponibilizava um conjunto bastante reduzido de informações²⁸.

O Fórum Brasileiro de Segurança Pública realizou uma pesquisa²⁹ com o objetivo de construir um diagnóstico dos setores de produção, análise e publicização de informação em segurança pública, considerando as três principais instituições responsáveis por essas atividades: as Secretarias Estaduais de Segurança Pública (e suas correlatas estaduais), as Polícias Militares e as Polícias Civis. A análise dos resultados demonstrou que muito se avançou nos últimos anos, mas que ainda falta um ator responsável pela consolidação dos dados em nível nacional, uma vez que foi constatada ausência de padrão nos procedimentos de alimentação do SINESP. A pesquisa demonstra o estado da arte da estrutura de produção estatística em segurança pública no Brasil, revelando desde os softwares utilizados até o perfil dos analistas. É possível observar ali o quão heterogêneo é o perfil das instituições envolvidas com essa produção e quão variados são tais processos.

Avançando no debate sobre o uso de informações provenientes das instituições policiais, Lima (2004), chama a atenção para o fato de que os registros podem servir como ferramentas de *accountability*, mas:

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 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 justiça” (LIMA, 2004, p. 34-35).

O autor analisa como o acesso às informações das instituições que compõem esse sistema representa uma questão de poder. Segundo ele, as instituições que o

²⁸ Buscando verificar a disponibilidade de dados, verificou-se que por meio do SINESP é possível encontrar dados brutos e taxas referentes aos seguintes delitos: Estupro, Furto de Veículo, Homicídio Doloso, Lesão Corporal Seguida da Morte, Roubo de Veículo e Roubo Seguido de Morte (Latrocínio). Considerando a riqueza de eventos registrados pelas instituições policiais, essas poucas opções de eventos demonstram a dificuldade em consolidar os dados. O período disponível também não é amplo, indo de 2011 a 2014.

²⁹ Pesquisa “Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública”. Disponível em: <<http://www.forumseguranca.org.br/publicacoes/diagnostico-dos-sistemas-estaduais-de-seguranca-publica>>. Acesso em: 15 mar. 2017.

compõem e são também as responsáveis pela produção das estatísticas tradicionalmente operam a partir da lógica patrimonialista do uso privado do espaço e recursos públicos, em que o segredo é constantemente acionado como forma de manutenção do poder.

Colocado esse conjunto de peculiaridades que relaciona *accountability* ao tema segurança pública e mais especificamente às instituições policiais, onde pode-se ainda indicar como elementos peculiares a esse tema a discricionariedade policial, que pode ser vista tanto ao nível individual dos policiais, quanto ao nível das organizações policiais. A particularização de dados e informações inicialmente concebidas para serem públicas é outro elemento, que não é exclusivo da segurança pública, mas que combinada com a lógica cartorária resulta numa estrutura de poder que se torna característica das instituições que compõe o sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal.

Numa tentativa de considerar essas e outras peculiaridades inerentes à atividade policial na *accountability*, Muniz e Proença Junior (2007) desenvolvem o termo *accountability policial*, que os autores definem:

Em um sentido geral, a *accountability* policial corresponde a uma aplicação da definição de *accountability* aos casos particulares dos mandatos policiais. Refere-se, tão somente, ao repertório específico de respostas a questões e implicações oriundas das ações, seus resultados e consequências feitos em prol das finalidades estabelecidas por estes mandatos. Constitui, em sentido estrito, o produto do processo de *account* sobre o que se fez ou se deixou de fazer por aqueles que receberam da *polity* a autorização para o exercício de um mandato específico, o mandato policial. A *accountability* policial reflete as instâncias de discricionariedade ou dinâmicas de seletividade sobre o que certa comunidade política quer saber sobre o exercício de certo mandato policial, em termos de seu âmbito, alcances e contornos (MUNIZ; PROENÇA JUNIOR, 2007, p.37).

Essa definição traz uma sofisticação teórica, na medida em que relaciona as peculiaridades da atividade policial, que já foram fruto de debates e construções teóricas, com os pressupostos teóricos relacionados ao termo *accountability*.

Outro ponto analisado pelos autores é que a *accountability* ter utilidade para a própria polícia só soa surpreendente porque não é ao redor da execução do mandato policial que se costuma colocar a questão. Tal como já mencionado por Beato (1999), o mais usual é que a *accountability* policial seja cobrada das polícias de diversas formas, em diversos momentos, mas muito frequentemente quando a organização policial está fragilizada por algum resultado ou consequência indesejável ou

indesejada. Mas se a questão da *accountability* é contextualizada, quando as instituições policiais se conscientizam que ela não pertence exclusivamente a tais momentos, então ganha-se muito em densidade e sofisticação dos recursos acionados.

Nesse caminho, para Muniz e Proença Junior (2007), a institucionalização de formas de *accountability policial* pode se dar por diversos caminhos, pois estrutura e recria capacidades para produzir *account* capaz de sustentar novas *accountabilities* úteis para o aprimoramento e para a multiplicação do efeito da polícia não limitadas a momentos de crise e de fragilidade. Ainda segundo os autores, essa institucionalização admite diversos desdobramentos sobre as formas pelas quais legitimidade e legalidade, consentimento social e sua expressão legal, explicam a credibilidade policial e as formas como esta última conforma a capacidade de uma polícia exercer duas atividades. Para eles,

[...] uma polícia que avalia a maneira pela qual exerce o seu mandato, como se pratica discricionariedade em seu patrulhamento ou sua investigação ou sua análise forense com vistas à melhora de seu desempenho, está fazendo *accountability*, mesmo que não a chame assim. Porque é desta forma que se pode apreciar as escolhas, resultados e consequências do exercício do mandato (MUNIZ; PROENÇA JUNIOR, 2007, p. 68).

Observa-se que os autores que se debruçaram sobre o tema compartilham a ideia da necessidade de criar mecanismos de *accountability* para as instituições policiais. Por mais que sejam apresentados distintos motivos, como o controle que a comunidade quer exercer, tal como descrito por Beato (1999), ou ainda a necessidade que surge no interior das próprias instituições policiais sobre as quais discorreram Muniz e Proença Junior (2007), identifica-se um consenso sobre a necessidade de transparência e controle da atividade policial.

Essa busca não se configura como uma especificidade relativa às instituições policiais, uma vez que pode ser observada no que diz respeito à maior parte das atividades estatais a partir da retomada do estado democrático brasileiro. O que se observa são estágios diferentes da estruturação da organização estatal para prover os mecanismos demandados. Por diferentes fatores históricos/organizacionais, algumas áreas assimilaram mais facilmente a necessidade de operar de acordo com as novas demandas, enquanto outras, mostram-se mais reticentes.

Ao discorrer sobre a tradição brasileira de atuação policial, Lima (2004) permite compreender como o desenvolvimento de instrumentos de *accountability* influencia na

lógica de poder ali instaurada. Assim, a transparência surge como elemento quase que antagônico ao segredo, a publicização parece se contrapor à particularização da informação. A necessidade de registrar, classificar e organizar eventos está presente em praticamente todas as instituições da sociedade há algum tempo. A maior parte das ações institucionais e mesmo individuais gera um conjunto de registros e muitas vezes são motivadas a partir de análises, tidas como racionais, de um conjunto dos fatores considerados relevantes.

Observa-se, num curto e recente espaço de tempo, o advento de novas ferramentas de consolidação e sistematização de informações que muitas vezes influenciam diretamente as ações das pessoas. Mesmo o ato considerado mais simples, como o deslocamento de um lugar a outro, tem demandado a necessidade de consultar mecanismos na busca pelo melhor trajeto, a partir das variáveis que se considera relevantes.

Assim, a discussão realizada até aqui permitiu verificar que a literatura especializada no Brasil aponta que a construção das políticas de segurança pública é limitada a programas ou ações pontuais dos policiais, ficando restrita, algumas vezes, à cultura policial. A precariedade é creditada aos enormes problemas de ordem organizacional, cultural ou operacional do campo da segurança pública. Nesse sentido, um outro problema se refere às organizações policiais, que produzem a sua própria cosmologia (missão, *ethos* profissional, etc), fazendo parte desse problema a dificuldade enfrentada pelas polícias brasileiras na busca de legitimidade simbólica e profissional no exercício cotidiano de suas atividades, as carências no exercício cotidiano do controle operacional e da produção institucional de *accountability*, tão importantes no contexto democrático do exercício da atividade de segurança pública.

PARTE 02 – A PRODUÇÃO E OS USOS DE DADOS NAS POLÍTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA NO RIO DE JANEIRO

Um importante marco para as políticas de segurança pública em todo o Brasil foi a promulgação da Constituição Federal, em 1988, ao apresentar a institucionalização de um novo arcabouço organizacional e administrativo dos órgãos responsáveis pela segurança pública no país. Entretanto, os resquícios do período ditatorial permaneceram encravados nas práticas policiais. Além disso, a política de segurança pública, mesmo após o processo de redemocratização, foi imposta pelos governos visando o atendimento de situações imediatistas, tendo como consequências medidas descontinuadas, desprovidas de articulação entre as instituições e sem a devida participação da sociedade na definição e estruturação das ações.

As intervenções na área de segurança pública no Brasil tornaram-se mais sistemáticas na primeira década do século XXI, quando se configurou a gestão de planos e programas pautados em novas formas de abordar a questão. O Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, por exemplo, propunha a formação de Guardas Municipais, bem como a elaboração, por parte dos gestores de diferentes esferas, de diagnósticos e planos de segurança pública, buscando introduzir uma nova cultura de gestão. Na prática enfrentou inúmeros óbices no âmbito de sua gestão, não atingindo plenamente os objetivos propostos.

Sapori (2007), no entanto, ressalta que a história das políticas de segurança pública na sociedade brasileira nas duas últimas décadas pode ser interpretada como uma série de intervenções governamentais espasmódicas, meramente reativas, voltadas para a solução imediata de crises que assolam o modelo vigente, no qual:

Planejamento, monitoramento, avaliação de resultados, gasto eficiente dos recursos financeiros não têm sido procedimentos usuais nas ações de combate à criminalidade, seja no executivo federal, seja nos executivos estaduais. (SAPORI, 2007, p. 109)

As políticas de segurança pública baseadas na bonificação por meio de metas, implementadas em diversos estados brasileiros aqui apresentadas e analisadas, representam uma contribuição ao preenchimento da lacuna apontada por Sapori (2007). Podem ser compreendidas ainda a partir de uma perspectiva teórica como importantes passos para introduzir o Modelo de Gestão por Resultados na Segurança

Pública, uma vez que apresenta as características mencionadas por autores que tratam especificamente desse modelo de gestão³⁰.

Quirós (2006) menciona que a experiência internacional confirma que a responsabilização pelo controle de resultado é um mecanismo efetivo, desde que exista uma definição política explícita do papel do Estado e de suas instituições como referência para reconstruir uma institucionalidade democrática estratégica e moderna que seja consistente com as aspirações sociais de longo prazo. O autor cita exemplos da implementação desse modelo de gestão em diferentes áreas de países como Canadá, Inglaterra, Estados Unidos e Nova Zelândia para num segundo momento elencar experiências recentes na América Latina, citando que há ali o predomínio de um modelo de gestão pública entendido como exercício de administração de recursos e não como processo de produção de bens e serviços. O autor indica que esse panorama começa a se alterar no fim dos anos 1990, quando a medição do desempenho público e a responsabilização pelos resultados ganham relevância na agenda política latino-americana e nos fóruns regionais sobre reforma e modernização do Estado, e que somente no início da década passada chega à formulação de políticas de Segurança Pública.

Aqui se interpreta como desdobramento dessa tendência no campo da administração pública, o reconhecimento da importância do monitoramento, avaliação e responsabilização por resultados se insere no campo da Segurança Pública com as políticas de acompanhamento de resultados e bonificação por metas aqui apresentadas. A partir da consolidação de um conjunto de procedimentos voltados a normatizar e estabelecer as rotinas e práticas a serem implantadas na operacionalização desse tipo de medida em formas de atos normativos³¹ de que baseia grande parte de suas ações nos resultados alcançados pelos operadores de segurança pública das instituições policiais, se assemelhando assim ao que Quirós (2006) menciona:

A responsabilização pelos resultados se sustenta na avaliação ex post das políticas e dos programas como meio para medir seu desempenho e exigir a prestação de contas dos diretores e funcionários públicos responsáveis, tanto por sua execução como pelos resultados obtidos (QUIRÓS, 2006, p.166).

³⁰ Ver: Bresser-Pereira, 2006 e Trosa, 2010.

³¹ Vale destacar que ao longo do texto foram apresentados diversos decretos, resoluções e leis que normatizam os procedimentos adotados nas políticas apresentadas.

Partindo para uma análise mais específica ao campo da avaliação de políticas de segurança pública, começa a se consolidar uma diversificada literatura que trata do tema a partir de diferentes perspectivas. Segundo Beato (2008), há uma crença de que muito se sabe sobre os aspectos práticos na implementação de políticas, programas e projetos em Segurança Pública, bastando apenas colocar em prática esse conhecimento. Ele refuta esse pressuposto ao afirmar que ainda se sabe muito pouco sobre as diversas faces das políticas públicas em segurança, quais são as melhores estratégias e os diversos meios de se obter os resultados almejados. O autor destaca ainda a importância de uma perspectiva empírica para sustentar diversas possibilidades de decisão. Beato (2008) entende que os projetos de segurança pública têm sido pautados pelo viés impressionístico e destaca a necessidade de um enfoque mais pragmático, sem se isolar de um embasamento teórico que lhe dê sustentação. O autor menciona ainda os mesmos pressupostos elencados por Quirós (2006), que são vistos também no Plano Nacional de Segurança Pública de 2000, ao mencionar que:

Uma das dimensões cruciais de políticas públicas de segurança é a disponibilidade de ferramentas de avaliação e monitoramento, bem como de diagnósticos abrangentes e úteis para fins de planejamento e implementação de programas e projetos de segurança pública (QUIRÓS, 2006, p. 7).

O que é possível concluir, então, é que as premissas anunciadas por Beato (2008) como fundamentais para compreender e avaliar os projetos de segurança pública são bem próximas daquelas ditas por Quirós sobre a gestão pública por resultados, o que permitiria afirmar que na concepção de Beato a gestão de políticas de segurança pública por resultados foi um dos caminhos adotados para a formulação de políticas públicas de segurança no Brasil.

6 PRODUÇÃO E GESTÃO DA INFORMAÇÃO NA SEGURANÇA PÚBLICA FLUMINENSE

Nesta etapa do trabalho faz-se necessário detalhar a realidade da produção de informação no âmbito das instituições policiais do estado do Rio de Janeiro. Considerada a matéria-prima das estatísticas oficiais, os dados existentes produzidos por essas instituições podem ser considerados como resultado da estrutura existente, tanto na Polícia Militar como na Polícia Civil, para registrar e sistematizar o conjunto de ações realizadas, que por sua vez refletem a capacidade dessas instituições de transparecer, tanto em âmbito interno como em responder para a sociedade que atividades são realizadas, e com que tipo de ocorrências a polícia lida.

Também é contemplada na análise a trajetória da produção de dados nas instituições policiais fluminenses para que se compreenda o atual cenário, uma vez que, como se vê a seguir, encontram-se trajetórias bastante distintas entre Polícia Militar e Polícia Civil.

Esses diferentes caminhos resultam em diferentes níveis de conhecimento sobre a própria instituição, pois, os dados produzidos refletem as ações realizadas, e o desconhecimento dessas ações representa uma incapacidade tanto de repensar formas de aperfeiçoamento como de avançar no *accountability*.

O processo de transformação desses registros nas estatísticas oficiais de criminalidade também é aqui abordado, quando é analisada a atuação do Instituto de Segurança Pública, desde sua criação, no início dos anos 1990, até os dias atuais, como órgão responsável pela consolidação e divulgação desses números.

Dessa forma, busca-se contemplar o todo de um ciclo de produção dos dados oficiais, analisando desde a produção e gestão da informação no âmbito das instituições policiais e chegando à produção das estatísticas oficiais de criminalidade do Rio de Janeiro.

6.1 A gestão da informação na PMERJ

Como visto anteriormente, a Polícia Militar é a responsável pelo policiamento ostensivo, direcionando suas ações na prevenção e repressão de crimes. Atuando, geralmente, de maneira bastante visível, quase sempre uniformizada, ela atende um conjunto de ocorrências que nem sempre se relacionam com o escopo inicial de suas

atribuições. Essa não é uma situação peculiar do território fluminense, e na literatura internacional há inúmeros trabalhos que tratam do tema, alguns buscando identificar os motivos para esse amplo tipo de ocorrências atendidas pela polícia.

Buscando trabalhos que tratam sobre a análise de registros produzidos pela Polícia Militar fluminense, constata-se que eles não são muitos. Essa lacuna acadêmica se deve sobretudo à dificuldade de acessar essas informações, ou mesmo saber se tais informações existem.

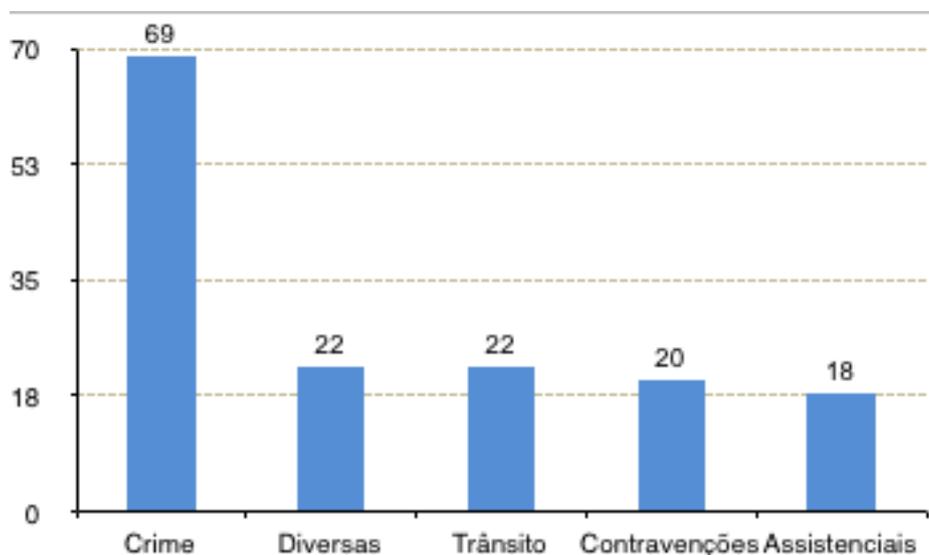
Em relação à Polícia Militar fluminense, observa-se que a instituição produz um amplo conjunto de registros a partir de um modelo de gestão bastante burocratizado. O uso analítico desses registros, no entanto, foi descrito como raro por todos os entrevistados por esta pesquisa e que acumularam expertise sobre esse ponto, tanto no que diz respeito às atividades finalísticas como nas atividades de administração institucional.

Até 2012, todas as ocorrências atendidas por um policial militar eram registradas por um formulário denominado Talão de Registro de Ocorrências (TRO), em que os eventos eram codificados segundo um sistema de classificação de ocorrências. A pesquisa teve acesso a esse documento por meio de um interlocutor (PM) entrevistado, que além de compartilhar o TRO, explicou sobre o processo de preenchimento e agrupamento das informações. Esse registro foi elaborado com o objetivo de codificar um conjunto variado de eventos, baseado em dois níveis, partindo de uma codificação mais ampla, com cinco categorias:

- 001 - Crimes;
- 002 - Contravenções;
- 003 - Trânsito;
- 004 - Assistenciais;
- 005 - Diversas.

A partir dessas cinco grandes categorias há uma subdivisão de códigos das ocorrências, sendo que a grande categoria Crime (001) abarca 69 códigos diferentes, enquanto as demais abarcam em torno de 20. Nesse ponto é interessante observar a quantidade de códigos a partir das grandes categorias, como demonstra o gráfico abaixo:

Gráfico 1 - Quantidade de códigos por grande categoria nos registros da Polícia Militar - Estado do Rio de Janeiro, 2012



Fonte: Boletim Interno da PMERJ
Elaborado pelo autor

Esse desequilíbrio entre o número de códigos e os grupos é uma primeira constatação observada a partir desse sistema. Analisando os 69 códigos encontrados na grande categoria Crime, constata-se que eles são tipificações vistas no Código Penal Brasileiro, no qual além da conceituação jurídica pode-se encontrar a pena prevista para cada conduta criminal.

Pode-se supor que o cuidado na correspondência para elaboração dos códigos desse grupo tenha resultado no grande número visto, pois buscaria então colaborar com a correta classificação do evento, que se iniciaria com a atuação da Polícia Militar, podendo progredir até a aplicação de uma sanção penal. Tanto nos códigos do grupo Crimes como o de Contravenções, é possível ver também uma clara influência da legislação penal brasileira, pois assim como visto na categoria anterior, também aqui buscou-se replicar seus termos e diferenciações

Considerando o grupo Trânsito, verifica-se que ele resulta de uma série de situações específicas da atuação do policial militar, uma vez que se encontra ali desde um código para diferentes tipos de acidentes com automóveis (colisão, tombamento, capotamento e atropelamento) até codificação para recuperação de carga roubada.

Analisando os códigos do grupo de ocorrências denominado Assistenciais, vê-se que se ligam com aqueles que se referem ao auxílio a diversos órgãos não policiais. No entanto, com exceção de um código que remonta à apreensão de animais, os

restantes se referem às maneiras de interação e apoio à população. Estão presentes códigos como Condução de Enfermo, Parturiente e Socorro à Criança ou Adolescente Perdido.

Os códigos que formam o último grupo são bastante variados, o que confere coerência ao seu nome – Diversas –, permitindo supor que, pela contrastante falta de detalhamento das ocorrências vistas no grupo Crimes, buscou-se compor esse último grupo com os códigos que não se relacionaram com nenhum dos outros grupos.

Em outro tipo de análise desse sistema classificatório, Guedes (2008) estabelece ainda um nível intermediário de agrupamento, exclusivo da categoria Crimes. Nesse nível a autora identifica que os códigos pertencentes a esse grupo poderiam ainda serem separados segundo os seguintes subgrupos: crimes contra a pessoa; crimes contra o patrimônio; crimes contra os costumes; crimes contra a administração pública e outros crimes, apontando, ainda, que também nesse nível houve uma preocupação na aproximação com a legislação penal brasileira, replicando-a e interpretando-a.

A autora também identifica o desequilíbrio entre o nível de detalhamento dos grandes grupos quando menciona que:

A busca do máximo de especificação quanto aos eventos, neste terceiro nível do sistema classificatório, faz com que diferentes princípios classificatórios sejam utilizados, enfatizando, por essa via, a importância maior de algumas ocorrências em detrimento de outras (GUEDES, 2008, p. 59).

Cabe destacar que a operacionalização desse sistema classificatório se dava por meio de um formulário em papel, que o policial militar preenchia logo após terminar o atendimento da ocorrência. Ao final do turno de serviço, o policial entregava esses formulários para um setor do batalhão, ficando com uma via para si. Não há nenhuma norma interna que determine um fluxo para que esses formulários sejam digitalizados ou remetidos para um setor específico para sistematização e análise.

A partir de maio de 2012, foi extinto o Talão de Registro de Ocorrência como documento que registra a participação do Policial Militar numa ocorrência. Em seu lugar foi criado o Boletim de Ocorrência da Polícia Militar (BOPM). No ato normativo

da Polícia Militar que faz essa alteração³², estão previstas as atribuições de diversos setores para que os dados contidos nesse documento possam ser coletados, sistematizados e utilizados como insumo para análises.

O novo modelo de registro administrativo também estava na forma de formulário em papel. A grande novidade estava na maior quantidade de campos a serem preenchidos, uma vez que o detalhamento das informações foi ampliado. O modelo de documento apresentado possui campos diversos para colher detalhes sobre os envolvidos (inclusive os policiais), sobre a ocorrência, sobre possíveis veículos, entorpecentes, armas, munições e outros materiais apreendidos. Se no modelo anterior, o TRO, o sistema de classificação se mostrava relativamente pouco complexo, com maior grau de detalhamento nas ocorrências do tipo “Crime”, o que foi possível observar é que o sistema de classificação do BOPM é mais complexo, com mais de 500 títulos, organizados a partir da lógica dos principais elementos atos normativos jurídicos, tais como o Código Penal e as Leis Extravagantes, dentre outros.

Na condição de analista e coordenador do Instituto de Segurança Pública, fui convidado a participar, em várias ocasiões, de reuniões que buscavam pôr em prática as atividades necessárias para fazer com que o preenchimento do BOPM e sua posterior sistematização e apresentação de resultados fossem incutidas no cotidiano da instituição. No entanto, até minha saída dos quadros do ISP, em agosto de 2016, não haviam se estruturado os procedimentos necessários. Também não foi encontrada nenhuma publicação resultante da análise da consolidação dos dados do BOPM, o que permite afirmar que, ou esses dados não existem, ou eles não são acessíveis.

A literatura indica que um dos principais canais de comunicação entre a população e a polícia são os números telefônicos de emergência. No caso do Rio de Janeiro é necessário apresentar a estrutura envolvida, desde a ligação (190) até a chegada dos policiais, para que se entenda como funciona o mecanismo de gestão da informação dessa forma de atuação da polícia.

Diferentemente do que diz o senso comum, uma ligação feita para o número 190 no estado do Rio de Janeiro pode não chegar diretamente a uma instituição policial, tudo irá depender do local de onde é feita essa ligação. As ligações feitas fora

³² Toda a comunicação interna da Polícia Militar se dá por meio de um Boletim, publicado periodicamente e encontrado em diversos sites. Como não há qualquer menção ao caráter restrito das informações, foram consultados os boletins necessários para realização deste trabalho.

da região metropolitana seguem diretamente para salas localizadas nos batalhões, e são atendidas diretamente por policiais que fazem o trabalho de atendimento inicial, em que, verificada a necessidade de atuação policial, faz contato com uma viatura que é despachada para a ocorrência. Quando a ligação trata de um problema que não requer a intervenção da polícia, esse mesmo policial instrui a pessoa que ligou a entrar em contato com a correta instituição, que pode ser, por exemplo, o Corpo de Bombeiros.

Quando a ligação ocorre na Região Metropolitana fluminense, ela é recebida em uma central – por uma pessoa que não é policial – atualmente localizada no Centro Integrado de Comando e Controle. Nesse local há representantes de diversos órgãos, tais como Polícia Militar³³, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e Polícia Rodoviária Federal. Quando o (a) atendente verifica se tratar de uma ocorrência que requer participação da Polícia Militar, as informações sobre a ocorrência são transferidas para o (a) representante – policial – do batalhão da área onde ocorreu o fato, para que ele (a) faça o despacho da viatura e acompanhe o transcorrer da ocorrência. Os policiais que vão atender essa ocorrência repassam um conjunto de informações para os despachadores que por sua vez inserem esses dados no sistema, que são classificadas de acordo com o mesmo sistema do BOPM.

Nesse contexto, destaca-se dois pontos sobre o fluxo acima descrito e que muito dialogam com o objetivo desta seção da tese. O primeiro é que toda a gestão do sistema não fica sob a tutela da Polícia Militar, que nesse modelo é uma parte do processo. A gestão do todo fica a cargo da Secretaria de Estado de Segurança, que através da Subsecretaria de Comando e Controle provê toda a infraestrutura, gerencia os atores envolvidos e determina os fluxos e processos.

O segundo ponto é que o diagnóstico acima descrito é resultado de um longo período de falta de investimento na infraestrutura envolvida na produção de informações na Polícia Militar fluminense, que por sua vez desencadeou o sucateamento de seu parque tecnológico até o momento em que a gestão dos processos fosse transferida para a subsecretaria. Esse longo período de escasso investimento na gestão da informação demonstra também que o tema não foi tratado de maneira prioritária pelos comandantes que ali passaram. Uma pista para essa falta

³³ No caso da polícia Militar há pelo menos dois operadores de cada Batalhão. Estes lidam com sistemas computacionais que fazem a administração e despacho das viaturas.

de importância pode ser encontrada no trabalho de Silva (2011), que trata sobre a formação do policial militar, no qual ele menciona a ênfase dada às disciplinas do campo do Direito, em detrimento a uma formação interdisciplinar.

Num dos poucos trabalhos que exploram os dados provenientes das chamadas 190, Ferreira e Almeida (2015) analisaram os dados referentes às ligações de janeiro a maio de 2015, demonstrando que quase metade delas são classificadas em seis categorias: “Perturbação do Trabalho e do Sossego”, Crimes contra a Mulher, “Ameaça”, “Informe”, “Veículo Abandonado em Via Pública”. Esses dados dão uma vaga pista do quão variado é o conjunto de eventos em que atua a Polícia Militar. Como o foco do trabalho é a Perturbação do Trabalho ou Sossego, os autores destacam que os eventos assim classificados ocorrem em sua maioria nos fins de semana durante a noite e madrugada³⁴.

Há na literatura especializada um conjunto de trabalhos que demonstram a existência de uma falsa impressão de que o trabalho da polícia, sobretudo a de polícia ostensiva, é quase que exclusivamente o combate ao crime. De modo geral, os autores explicam que essa mistificação se dá pela falsa concepção de que o trabalho policial é dedicado exclusivamente ao combate ao crime, relegando a segundo plano o sem número de atividades rotineiras, assistenciais e de manutenção da ordem em que os policiais estão envolvidos. Essa mistificação pode ser observada por meio do sistema classificatório apresentado, que prioriza a sofisticação e detalhamento de suas categorias dedicadas aos eventos considerados por seus idealizados/operadores relacionados ao combate da criminalidade.

6.2 A gestão da Informação na PCERJ

Diferentemente do diagnóstico elaborado no âmbito da PMERJ, observando a Polícia Civil fluminense foi possível concluir que há uma grande disparidade entre essas instituições, como se vê detidamente nesta seção.

A Polícia Civil passou por um amplo processo de modernização e informatização de suas rotinas e procedimentos a partir do fim dos anos 1990, durante o mandato do então governador Anthony Garotinho. Soares (2000) descreve essa e

³⁴ Os autores tecem a hipótese explicativa de que dentre os possíveis órgãos aos quais os cidadãos podem recorrer para buscar uma solução para esse tipo de problema, a Polícia Militar é o único que despacha viaturas até o local do fato e está ativo nesses horários e dias em que mais ocorrem.

outras ações da perspectiva de quem trabalhou na equipe responsável por importantes mudanças iniciadas naquele momento, dentre as quais encontra-se o projeto Delegacia Legal. Segundo ele, o objetivo do projeto era melhorar a produtividade e a qualidade dos serviços policiais a fim de aumentar a confiança popular na capacidade que essa instituição tem de exercer seu papel e restabelecer a imagem da polícia para acabar com a desconfiança da população em entrar numa delegacia.

Em seu relato são elencadas as dificuldades de implantação desse tipo de projeto, uma vez que alterar os sistemas até então vigentes significava mexer no conjunto de relações, nem sempre republicanas, que durante décadas se consolidou no interior das delegacias policiais.

Esse foi o principal projeto de reforma e modernização dos processos até então existentes que faziam parte da rotina das delegacias policiais. Seu conjunto de modificações era amplo e contemplava um novo projeto arquitetônico. Tamanho foi seu impacto que acabou gerando uma distinção entre as unidades policiais; as que já haviam sido incorporadas ao projeto, eram chamadas “Delegacias Legais”, enquanto as que ainda iriam passar por ele eram chamadas “Delegacias Tradicionais”. Encontra-se na literatura especializada inúmeros trabalhos que tomam como objeto de análise o Programa Delegacia Legal. Essa produção acadêmica propicia um olhar multidisciplinar sobre os tipos de alterações contempladas, as resistências encontradas e os avanços.

Rolim (2006) menciona que a atividade policial brasileira tem como característica a irracionalidade em vários aspectos. Ele menciona que o Projeto Delegacia Legal representou uma iniciativa pioneira de reformular completamente o conceito, e mesmo o espaço físico das delegacias.

Explicando como era o cotidiano de uma delegacia de polícia fluminense antes do Programa, Paes (2006) mostra a seletividade de diversos processos, desde que tipos de eventos seriam registrados, a quais seriam de fato objeto de investigação. Outro ponto identificado pela autora é que no modelo da delegacia tradicional, a informação não se consolidava enquanto elemento público, constituindo-se como elementos particularizados dos operadores locais, uma vez que não existia nenhum mecanismo de centralização e consolidação de uma base de dados institucional fortemente consolidado. A autora menciona ainda que:

Assim, a informalidade aparece nesse modelo como uma forma de organizar os dados e permitir a delegacia funcionando. Isso corrobora o que os policiais por vezes afirmam que “cada delegacia funciona como um feudo” ou que “o computador aqui é cerebral mesmo”. Baseadas na valorização do acesso restrito e do segredo, essa forma de dispor as informações faz com que as atividades estejam encasteladas a uma unidade policial em específico. As delegacias, nesse sentido, passam a ser importante fonte de poder, já que as informações passam a ser apropriadas de forma privada por pertencer apenas aos policiais que dela fazem uso (PAES, 2006, p.71).

Outro elemento presente antes da implementação do Projeto Delegacia Legal eram as carceragens. Havia nas delegacias carceragens em que ficavam as pessoas presas custodiadas, ou seja, pessoas que ainda não tinham sido julgadas pela justiça e estão presas no mesmo prédio onde são realizados os serviços burocráticos e de investigação da Polícia Civil. A existência das carceragens gerava uma série de questões e atividades que fogem ao escopo de atribuições da polícia judiciária, tais como o deslocamento de policiais para fazer a da atividade investigativa para a guarda dos presos e a violação de direitos humanos, uma vez que a maior parte dessas carceragens estava superlotada e em condições precárias.

Esse ponto também fora identificado por Soares (2000) ao iniciar seu período no *front* da segurança pública fluminense. O autor menciona a emergência de intervenção para transformar o quadro de impunidade dos policiais que cometem atos ilegais, a carência e o descrédito das instituições policiais. Ele detalha ainda como atuou para que o Programa Delegacia Legal fosse idealizado e implementado, considerando três pilares:

Confiança (o que depende de resultados e de esforços visíveis de moralização institucional); coleta e processamento de informações (o que exigia tecnologia e modernização do aparelho policial); e agilização das investigações (o que requer nova forma de gestão) (SOARES, 2001, p. 85).

Campos (2015) foi outro autor que atuou diretamente no processo de reforma e modernização da Polícia Civil com a Delegacia legal. Em seu trabalho, partindo de um olhar mais embasado pelo campo da Engenharia de Produção e Administração e também pela paixão de quem trabalhou para que o projeto se desenvolvesse, ele menciona que esse era um dos mais grandiosos e ousados (projetos), em virtude de modificar a estrutura organizacional e a infraestrutura operacional da Polícia Civil e envolver grande volume de recursos financeiros.

Antes de passar a tratar mais detalhadamente sobre a Delegacia Legal, cabe um prévio esclarecimento sobre o nome do projeto, que segundo os autores não fora

escolhido meramente como estratégia de comunicação. Se a delegacia ambicionada pelo projeto seria legal, o modelo anterior, em contraposição, era ilegal? Para Soares (2001), era. Ele menciona que a “carceragem em delegacia constitui uma ilegalidade com a qual, infelizmente, nos habituamos” (SOARES, 2001, p. 90). Essa ilegalidade também se faz presente na fala de Campos (2015), que complementa ainda informando que a presença de presos provisórios (não julgados) nas delegacias representa, sob o aspecto jurídico, desvio de função da atividade policial. Paes (2006) também abordou essa questão para mencionar que a Delegacia Legal tinha como um pressuposto necessário a reforma, a abolição da carceragem sob a alegação de que a manutenção de presos em delegacias é uma rotina ilegal e que os policiais se ocupavam em demasiado com essa atividade oficiosa³⁵.

A alteração proposta com a Delegacia Legal incluía desde a revisão de todos os processos inerentes ao registro das ocorrências, organização da delegacia tanto em termos de estruturação de pessoal até um novo layout arquitetônico. Para Campos (2015), o quadro de carência, ineficiência e não conformidade do trabalho policial realizado nas delegacias policiais constatado nos primeiros diagnósticos fez com que a equipe responsável pelo projeto optasse pela reengenharia, uma vez que, segundo ele, a engenharia organizacional da Polícia Civil seria totalmente refeita, buscando intervir em três elementos básicos de uma organização: as pessoas, a tecnologia e os processos. Toda essa alteração, segundo o autor, teria como objetivo perseguir três metas macro: aumento da capacidade investigativa, elevação da autoestima do policial e melhoria do atendimento à população.

O Programa Delegacia Legal deveria orientar a reforma das 121³⁶ delegacias distritais da época (atualmente são 138)³⁷. Essa reforma, que incluía a parte física, culminou, em muitos casos, na construção de uma nova delegacia. O projeto foi iniciado com a inauguração da primeira unidade (a 5ª DP, em março de 1999) e até o presente momento não foi concluído, uma vez que ainda existem em funcionamento

³⁵ Cabe esclarecer que a extinção das carceragens das delegacias ocorreu antes da total implementação do Projeto Delegacia Legal, a partir da construção das Casas de Custódia. Sem se distanciar do tema deste trabalho, destaca-se o trabalho de Teixeira (2004), que identificou um estudo teórico elaborado em relação às organizações policiais e sua reforma, mas não percebeu o mesmo em relação às Casas de Custódia, que iriam receber os presos que estavam nas carceragens das delegacias.

³⁶ Para mais informações ver: Soares (2000, p. 81).

³⁷ Para mais informações ver: <<http://www.isp.rj.gov.br/Conteudo.asp?ident=139>>. Acesso em: 5 jun. de 2016.

no território fluminense delegacias em diferentes *layouts* arquitetônicos, ainda que todas as carceragens tenham sido extintas.

Campos (2015) realizou uma análise dessas implementações ao longo do tempo, relacionando com a gestão de diferentes governadores. O autor observou que entre 1999 e 2002, na gestão de Anthony Garotinho, foram implantadas 61 Delegacias Legais e 04 Casas de Custódia (para abrigar os presos que ficavam nas carceragens das delegacias tradicionais). Em 31 de março de 2002, esse governador se afasta para disputar a presidência da república e o número de Delegacias Legais deixa de ser ampliado, mas foram mantidas em funcionamento as que já haviam sido inauguradas. A partir de 2003, assume o governo fluminense a então governadora Rosinha Garotinho, esposa de Anthony Garotinho, e em sua gestão mais 39 Delegacias Legais e 07 Casas de Custódia são inauguradas. Considerando os dois mandatos de Sérgio Cabral, entre 2007 e 2014 foram inauguradas mais 56 Delegacias Legais e 05 Casas de Custódia. Até a conclusão de seu trabalho, Campos observou que no mandato de Luiz Fernando Pezão, iniciado em 2015, haviam seis Delegacias em fase de obras ou processo licitatório.

Identificada a coexistência desses dois modelos de delegacia até o presente momento, verifica-se que não houve um cronograma de implementação que abrangesse 100% das unidades. Havia uma densa presença do componente político norteando quais locais seriam beneficiados pelo programa (partindo do pressuposto de que a Delegacia Legal representa um modelo melhor adequado às atividades policiais que o modelo anterior).

Um outro impacto dessa coexistência se refere à produção dos registros administrativos, uma vez que, como já demonstrado, o modelo Delegacia Legal trazia uma série de inovações, tanto em termos de procedimento como de consolidação e criação de bases de dados. Para sanar essa questão, o sistema informatizado³⁸ foi implantado em todas as delegacias a partir de 2014, independente dos outros processos de reforma que a Delegacia Legal contempla, permitindo assim que todos os dados fossem coletados e produzidos a partir das mesmas ferramentas. A

³⁸ Todos os procedimentos de uma Delegacia Legal são operados a partir do Sistema desenvolvido especialmente para esse uso, denominado Sistema de Controle Operacional, que contempla desde a confecção do Registro de Ocorrência até seus desdobramentos, tais como os laudos diversos, nos casos em que são necessários; tal importância desse sistema que ele é nominalmente citado nos diversos trabalhos consultados sobre esse tema. (SOARES, 2000; PAES, 2006; CARVALHO NETO, 2008; CAMPOS, 2015)

centralização e consolidação e das informações dos Registros de ocorrência da Polícia Civil antes do Programa Delegacia Legal foi um tema explorado durante uma entrevista realizada para a presente tese. Trata-se de um interlocutor chave para se compreender a produção de informações no referido Programa e também para se entender o processo de consolidação dessa cultura de produção de informações no campo da segurança pública fluminense. Isso porque o referido interlocutor atuou diretamente na implementação e manutenção da infraestrutura de tecnologia da informação da Polícia Civil fluminense. Nas palavras do interlocutor:

Não existia um banco de dados central na polícia, existiam muitas delegacias com pequenos serviços, informatizados localmente. Todo mundo tinha suas informações guardadas em bases locais, não existia um padrão de registro. Algumas delegacias faziam registro num formulário contínuo. Outras faziam registro num papel carbonado, três, quatro vias. E existia um pequeno projeto numa delegacia de se fazer um registro eletrônico, mas que também estava patinando já há algum tempo, porque não tinha incentivo, não tinha uma visão global, era um processo até, eu diria, era um esforço importante, inteligente da polícia, mas que não tinha o suporte necessário para progredir e ele realmente não progrediu (Gestor da PCRJ).

Nesse sentido, verifica-se que as mudanças estruturais que compuseram o projeto Delegacia Legal foram fundamentais para iniciar a cultura de produção de informações na Polícia Civil fluminense. As transformações trazidas pelo referido projeto nesse âmbito do registro de informações podem ser visualizadas nas duas imagens que retratam os dois modelos de delegacia:

Figura 3 - Delegacia Tradicional (esquerda) e Delegacia Legal (direita)



Fontes: <www.sinpol.com.br> e <<http://www.rj.gov.br/web/imprensa/exibeconteudo?article-id=1926465>>.

Até então, as atividades dentro de uma delegacia eram registradas em livros ou utilizando máquina de escrever. Na mesma entrevista com o gestor da PCERJ,

que participou de todo o processo de estudos, implementação e desenvolvimento do Programa Delegacia Legal, foi indagado sobre a realidade com a qual ele se deparou ao iniciar o projeto, e ele relatou que:

Bom, no escopo desse trabalho todo, a gente levantou uma rotina policial e a rotina policial é extremamente pesada, burocraticamente falando. Tinham dezenas de controles internos que não funcionavam, dezenas de livros, dezenas de processos que morriam em si mesmos e era, na realidade, mais um descontrole que o controle. Isso nos levou a pensar como é que uma ferramenta podia intervir. E que essa ferramenta não era mais uma questão de fazer um registro de ocorrência, mas era como fazer com que a delegacia pudesse se planejar e trabalhar em cima de uma ferramenta completa. Que começasse no balcão, que é o que ela faz hoje, passasse pela ocorrência e dessa sequência (Gestor PCERJ).

No modelo anterior, não havia um elemento que consolidasse as informações das delegacias, fazendo com que todo o conhecimento sobre aquele cotidiano ficasse particularizado e limitado a seus operadores. Paes (2006) em entrevista com policiais sobre a gestão das atividades em uma delegacia tradicional concluiu que:

O que vale notar é que se no modelo anterior, os produtos da delegacia direcionavam-se somente à sua divulgação, os recursos disponíveis pela Delegacia Legal fazem com que as informações tenham mais facilidade em ser coligidas, reorganizadas e trabalhadas em prol da própria instituição (PAES, 2006, p. 139).

Como parte da reforma concebida pelo programa Delegacia Legal, todo o funcionamento da delegacia passaria a ser operacionalizado por meio de sistema informatizado, em rede, fazendo com que tanto os dados relativos às atividades-meio como os registros da atividade-fim fossem consolidados em bancos de dados. Como observado nessa última entrevista, a questão da parametrização e criação do sistema classificatório dos registros de ocorrência, uma vez que anteriormente toda a classificação de ocorrências se dava, segundo o entrevistado, exclusivamente a partir do Código de Processo Penal.

Ao longo da entrevista constata-se que o novo sistema classificatório era baseado no CPP e também nas Leis Complementares, mantendo dessa maneira o predomínio das premissas jurídicas conforme declarou o entrevistado:

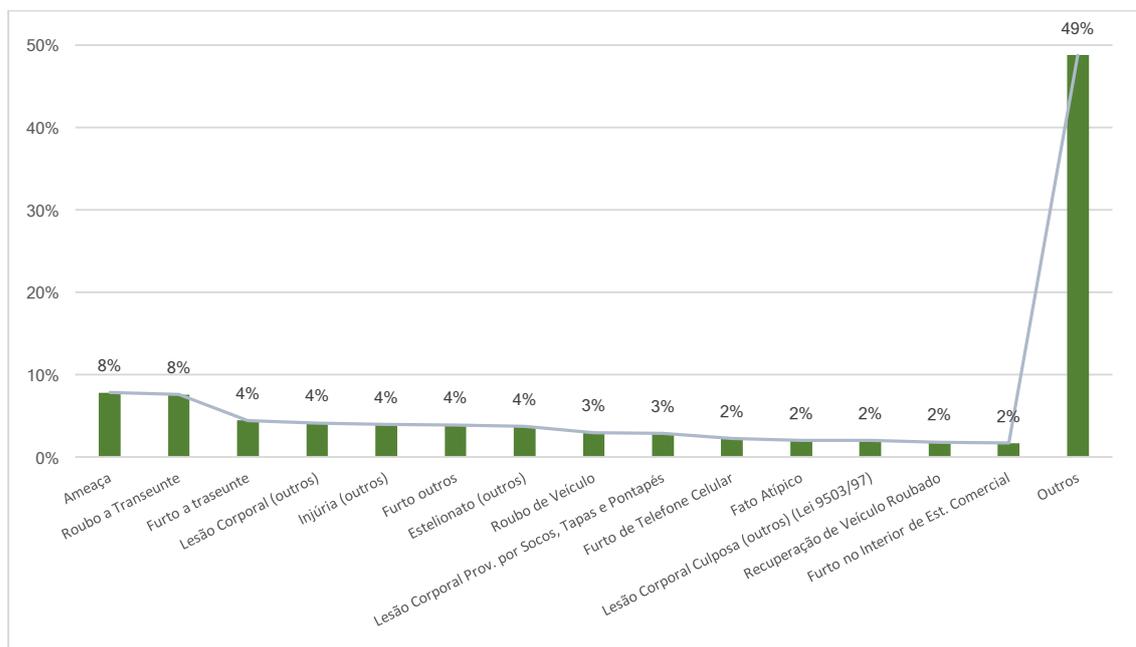
O que nós fizemos foi transformar o CPP e as leis em uma lista de chamados Códigos, ou Nomes dos delitos. Dos eventos chamados fatos típicos ou administrativos. E com isso nós standardizamos a forma de referenciar um determinado delito. Era muito difícil você no tempo compilar informações sobre um determinado tipo de delito. Hoje você tem standardizado. Compete

ao delegado fazer a...o que nós chamamos a capitulação, detalhando esse delito. Mas você tem uma tabela hoje, que permite que você no tempo, saber, compilar quantitativo, qualitativamente o que acontece em cada unidade, em cada tipo de fato [...] é típico (Gestor PCERJ).

Buscando verificar o resultado do desenvolvimento desse sistema classificatório de eventos, foi possível identificar que no ano de referência de minhas análises, 2015, todas as ocorrências atendidas pela Polícia Civil Fluminense foram classificadas em 828 títulos.

O gráfico abaixo demonstra que mais da metade das ocorrências registradas no ano de 2015 foram classificadas em 14 categorias, que dizem respeito às mais diversas naturezas. Cabe destacar que um mesmo evento pode ser tipificado – ou, como disse o entrevistado, utilizando vernáculo jurídico, “capitulado” – em mais de uma categoria.

**Gráfico 2 - Eventos Registrados pela PCERJ segundo título
Estado do Rio de Janeiro, 2015**



Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

A partir da análise do gráfico acima é possível observar que no conjunto das categorias mais acionadas pelos operadores responsáveis pelos registros das ocorrências, a maior parte dos itens dizem respeito a eventos criminais. Dentre essas

categorias tem-se a de “Fato Atípico”, que é utilizada quando o evento não se encaixa nas demais categorias.

Essa primeira apresentação de dados empíricos apresenta um debate transversal ao desenvolvimento da tese, que é a seletividade dos eventos que serão registrados. Kant de Lima (1995) chama a atenção para o fato de que os Registros de Ocorrências resultam de uma etapa anterior, que é a seleção dos operadores. Segundo o autor, “o registro de ocorrência dependia muito da vontade da autoridade policial, vontade nem sempre exercida em estrita obediência à lei” (KANT DE LIMA, 1995, p. 48). Corroborando com essa ideia, Paes (2006) observa que ainda há uma seleção das ilegalidades a serem registradas e investigadas pela instituição policial, filtros através dos quais se opera uma administração particular de justiça por parte dessa instituição.

Por maior que tenha sido o avanço, contudo, o Programa Delegacia Legal não elimina antigas características da atividade policial que não são exclusivas do estado do Rio de Janeiro, nem tão pouco das instituições envolvidas no Sistema de Segurança Pública e Justiça criminal brasileiro. Paes (2013) fala que a seleção dos casos é prática corrente a qualquer instituição, e dedica uma seção de seu trabalho à análise da questão da formalização e filtragem de ocorrências policiais no Brasil. Ela descreve as diferentes maneiras de seleção das ocorrências, na qual aqui se destaca a atuação dos operadores das delegacias, tanto as Legais como as Tradicionais que, de maneira discricionária selecionam que fatos que serão registrados, e quais serão “bicados”³⁹, no âmbito de atividades da polícia judiciária, e como os demais atores atuam de outras formas exercendo a seletividade das ações. A autora, ao comparar o modelo brasileiro e francês, mostra como nas duas realidades a discricionariedade policial é um elemento transversal aos procedimentos policiais, sendo que no caso brasileiro, apesar de frequente, em muitos casos, não é autorizada.

Borges et al (2012) destacam que com a informatização dos registros, o programa partia da ideia de que as informações sempre devem estar disponibilizadas

³⁹ A atividade policial, assim como as demais atividades profissionais, desenvolve um conjunto de termos próprios, que somente são inteligíveis para os que lidam com aquele cotidiano. Ao longo dos meus vários anos na equipe do ISP interagindo com inúmeros policiais, se tornou necessário para minhas atividades me apropriar desses termos. Assim compreendi que, quando chega à delegacia um fato que, na interpretação do policial, não faz parte das “atividades de polícia”, ele utiliza vários meios para inibir a confecção do Registro de Ocorrência. O convencimento da pessoa que buscava registrar um fato a não mais o fazer, é conhecido como “bico de ocorrência”.

de maneira organizadas a todos, passando assim a ter um caráter institucional e não mais pessoal. Eles reconhecem o avanço que o programa representa em relação ao modelo anterior, no entanto, ressaltam que “essa prática ainda não ocorre de forma planejada, sendo, muitas vezes, o preenchimento do registro precário e, por consequência, a investigação policial deficiente” (BORGES et al, 2012, p. 371).

Analisando a trajetória dos processos de gestão da informação e consolidação de dados da Polícia Militar e Polícia Civil no âmbito do estado do Rio de Janeiro, fica evidente a opção do governo do estado pela continuidade do Programa Delegacia Legal, iniciado no final dos anos 1990. Verifica-se que o ritmo de crescimento dessas delegacias ao longo de vários mandatos oscilou, mas que em momento algum esse número apresentou diminuição. Isso mostra que os temores citados por Soares (2000) de desconstrução do projeto não se concretizaram.

No bojo dessa ação, ganhou importância a demanda por informações sobre as atividades policiais, proveniente tanto da própria PCERJ que até então desconhecia e parecia ter dificuldades em mensurar suas próprias atividades como por outros atores envolvidos no sistema de Segurança Pública e Justiça Criminal, tais como o Ministério Público e Tribunal de Justiça.

Concomitantemente, a Polícia Militar apresenta um quadro de retrocesso de sua capacidade de sistematizar os dados relativos às suas atividades nas últimas décadas. O processo de registros das ocorrências atendidas que se mostrou inalterado, pode ser interpretado como um sinal da pouca importância institucional dada à questão da coleta e mensuração de informações relativos à sua própria atividade. Cabe ressaltar que nesse período a instituição teve diversos comandantes gerais, e por mais que se tenham tido alguns projetos para alterar esses processos, nenhum dos projetos recebeu o apoio necessário para ser implementado.

Se por um lado o Programa Delegacia Legal propiciou uma série de alterações e inovações nas atividades da Polícia Civil, por outro lado, não se verifica um elemento análogo agindo junto à Polícia Militar. Outro ponto emblemático é que, na última modificação dos procedimentos de registro das ocorrências da PM, quando foi criado o BOPM, que trazia um novo sistema classificatório de ocorrências, não foi encontrado nenhum fato que indicasse ter havido alguma troca de experiências com a equipe do

Programa Delegacia Legal. Considera-se que, naquele momento, o referido diálogo poderia ter colaborado na indicação dos melhores caminhos de implementação e desenvolvimento, bem como ter colaborado na compatibilização do sistema classificatório de ocorrências.

Por mais que ambos os sistemas classificatórios resultem de esforços analíticos a partir dos mesmos marcos jurídicos, e que busquem contemplar as atividades de instituições policiais com diferentes atribuições institucionais, há uma grande interconexão entre as atividades desempenhadas pela Polícia Militar e Polícia Civil, que por sua vez permitiriam o compartilhamento de um sistema classificatório de ocorrências, que poderia simplificar uma série de procedimentos de ambas as instituições.

Há uma série de títulos coincidentes nos dois sistemas classificatórios, mas essas interseções se devem mais ao fato de que ambos se configuram como derivações dos mesmos radicais. Ferreira e Almeida (2015) se depararam com uma dessas coincidências que lhes permitiu relacionar os dados do Serviço 190, com os Registros de Ocorrência da Polícia Civil, pois, os dois possuem a categoria “Perturbação do Trabalho ou do Sossego Alheios”. Como resultado, os autores demonstraram que a PCERJ registrou três vezes menos eventos do que o atendido pela Polícia Militar. No entanto, mesmo compartilhando a mesma nomenclatura, as interpretações dos eventos e acionamento do sistema de classificação se dá de maneira distinta nas instituições policiais.

Pode-se afirmar, então, que as instituições policiais fluminenses apresentam realidades bastante distintas quando se observa os procedimentos na consolidação e analítica de seus registros administrativos. Enquanto a Polícia Militar ainda não atentou para a importância de encontrar uma forma de sair da “era analógica” e descobrir como consolidar novos processos de registros de suas atividades, para que de fato ela possa descobrir o que faz, pode-se afirmar que a Polícia Civil se atentou, ou foi atentada, para esse fato com o surgimento e desenvolvimento do Programa Delegacia Legal, ainda no fim dos anos de 1990.

6.3 O Instituto de Segurança Pública (ISP)

No mesmo momento em que se iniciava a modernização dos processos da Polícia Civil, era criado o Instituto de Segurança Pública (ISP)⁴⁰, com a genérica proposta inicial de “assegurar, executar, gerenciar e administrar, de forma uniprocedimental, por intermédio das Polícias Civil e Militar, a política de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro, promovendo, ainda, o aprimoramento profissional dos membros daquelas corporações”. Soares (2001) descreve como atuou diretamente para a criação do Instituto, e quais foram os objetivos originais, mencionando que a criação naquele momento almejava iniciar um processo de reforma das instituições policiais, trabalhando para o surgimento de uma “Nova Polícia”, na qual os policiais seriam selecionados de suas instituições originais, passando por um novo ciclo de treinamento e atuando de uma maneira distinta daquela em que fora inicialmente treinado. Ele explica o que concebia com o termo:

Sugeri que chamássemos “Nova Policia” aquelas unidades, agencias, grupamentos e profissionais que viessem a ser lotados nas divisões do instituto [Instituto de Segurança Pública], cujos títulos eu propusera que fossem: “Departamento de Polícia Judiciária” e Departamento de Polícia Ostensiva”. De modo que a Nova Polícia não seria uma terceira força, cuja criação é ilegal: seriam as polícias Civil e Militar operando de forma integrada, no âmbito do instituto (SOARES, 2001, p. 264).

Não demorou muito para que o ISP fosse visto pelas instituições policiais fluminenses como o órgão responsável por promover a unificação das polícias⁴¹, bem como promover reformas e modificar a estrutura vigente. Diversos autores (KANT DE LIMA, 1995; MINGARDI, 1998) demonstraram como as instituições policiais são resistentes a mudanças, por menores que sejam seus impactos, sendo essa resistência uma prática para a manutenção do poder das instituições e das pessoas que ali o operam, tal como Foucault (2014) descreve.

Como resultado dessa interpretação e posterior resistência dos operadores, poucas ações inicialmente concebidas para serem atribuições do ISP foram desenvolvidas. Mesmo em 2007, quando iniciei minha carreira no Instituto, em reuniões com representantes das instituições policiais, muitas vezes foi necessário

⁴⁰ Lei nº 3329 de 28 de dezembro de 1999.

⁴¹ Mesmo sendo essa uma medida inconstitucional, uma vez que a Carta Magna determina o modelo de organização das instituições policiais.

empreender esforços para explicar a meus interlocutores policiais que as atividades desenvolvidas naquele momento em nada tinham a ver com a proposta inicial para qual o ISP fora concebido. Esse fato dá uma ideia do quão malquisto pelas instituições policiais era o instituto, uma vez que pairava no imaginário de muitos de meus interlocutores policiais que ele havia sido criado para extinguir os modelos de instituições e estruturas policiais existentes, substituindo-as por uma “Nova Polícia”.

A mudança de escopo de atividades do Instituto foi iniciada em 2005, com a criação do Sistema Estadual de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal⁴², que tinha por objetivo criar um fluxo capaz de consolidar e divulgar dados oficiais da incidência criminal e de outros dados relacionados à segurança pública, de acordo com critérios previamente estabelecidos pela Secretaria de Estado de Segurança Pública. O ato normativo que criou o sistema lista uma série de atribuições e deveres dos órgãos envolvidos no processo, dentre eles o ISP.

Nesse sistema, coube ao Instituto um papel protagonista, uma vez que seria ele o responsável pela maior parte das ações previstas. Esse sistema foi posteriormente regulamentado por uma resolução, ratificando o ISP como responsável pela consolidação e divulgação dos dados quando menciona em seu parágrafo primeiro que é de competência dele “a divulgação das incidências de criminalidade, com as respectivas análises temáticas e comparativas, até o 11º dia útil do mês subsequente”. Além de detalhar quais informações seriam entregues pelas polícias para tal atividade, os prazos e as possíveis sanções em caso de descumprimento, esses atos normativos criam e regulamentam os tramites necessários, chegando ao nível de nominalmente citar os órgãos/setores de cada instituição policial envolvidos no processo. Em uma parte do seu trabalho, Azevedo (2012) descreveu essa nova atribuição dada ao ISP destacando que:

No que concerne às estatísticas criminais, o ISP possui as funções de consolidação dos registros de ocorrência em um banco de dados e de análise das estatísticas criminais no formato de relatórios e pesquisas destinados às polícias e aos demais órgãos da estrutura da SESEG. O ISP é o órgão responsável por tornar público os indicadores de criminalidades, os disponibilizando em seu site institucional e atendendo a solicitação de pedidos de pesquisadores externos a estrutura governamental (AZEVEDO,

⁴² Antes da criação desse sistema, os números divulgados eram resultado do trabalho das próprias instituições policiais, a partir de uma metodologia não conhecida de contabilização e consolidação. A polícia Civil, concentrava essa atividade em sua Assessoria Geral de Planejamento e Controle (ASPLAN), enquanto a Polícia Militar é citada, mais precisamente sua Assessoria de Planejamento, Orçamento e Modernização (APOM) e a PM/3.

2012, p.118).

Dessa forma, toda a atividade de crítica, consolidação, divulgação e análise de dados fica a cargo do Instituto, que passou a atender tanto as demandas internas da SESEG como pedidos externos dos que necessitam dos dados para os mais variados fins. Um primeiro ponto a se destacar sobre esse novo conjunto de atividades é que, inicialmente, não havia se tornado público quais eram os princípios norteadores para o acesso aos dados específicos que não estavam publicados em formato digital ou em Diário Oficial e que careciam de uma solicitação junto ao ISP. Como não havia normativa sobre que dados poderiam ser solicitados, ou mesmo como realizar essa solicitação, por alguns anos a decisão de fornecer ou não os dados, cabia exclusivamente à direção do ISP, que poderia negar sem necessidade de justificativa.

Em 2008, foi publicada uma Portaria⁴³ que tornavam públicos os critérios e apresentava um modelo de formulário a ser preenchido pelo solicitante, bem como um termo de responsabilidade a ser preenchido por este. Atualmente, encontra-se um modelo de formulário eletrônico disponível no site do ISP em que é possível fazer a solicitação das informações.

No entanto, mesmo com toda a regulamentação e detalhamento dos atos normativos citados, cabe destacar que parte das informações nunca fora consolidada. Como foi exposto nesta tese, ao longo das últimas décadas teve-se diferentes rumos na questão da gestão da informação nas polícias fluminense, ficando evidente a opção do governo do estado pela criação e manutenção do Programa Delegacia Legal, iniciado em final dos anos 1990. Enquanto isso, a Polícia Militar apresentou nesse período incapacidade de sistematizar os dados relativos às suas atividades, uma vez que o processo de registros das ocorrências atendidas se mostrou inalterado, ou seja, inexistente.

Como resultado dessas diferentes realidades, o ISP não recebe da Polícia Militar os dados relativos aos registros dos atendimentos realizados. Logo, todos os dados sobre incidência criminal no estado do Rio de Janeiro têm como origem os Registros de Ocorrência da Polícia Civil.

A ausência de dados públicos sobre as atividades da Polícia Militar impossibilita mecanismos de *accountability*, uma vez que como já fora demonstrado, as polícias

⁴³ Portaria ISP 028 de 12 de dezembro de 2008.

desempenham atividades distintas, e utilizar os dados da Polícia Civil como instrumento de controle de *accountability* da Polícia Militar poderia gerar resultados incompletos ou mesmo deturpados, uma vez que nem todas as ocorrências atendidas pela Polícia Militar se convertem em Registros em delegacias de polícia, tal como já demonstraram Ferreira e Almeida (2015).

Partindo do princípio de que os dados relativos às ocorrências relatadas por meio do número 190 e atendidas pela Polícia Militar existem e são consolidadas na forma de banco de dados, uma vez que foram utilizados pelos autores, pode-se supor que esta seja uma base de dados que se aproxima do objetivo de ser utilizada como insumo a mecanismos de controle e monitoramento da atividade policial. No entanto, a não publicização desses dados, seja em sua forma bruta, ou por meio de relatórios analíticos se configura como um entrave à ampla utilização e ao princípio da transparência.

A centralidade do ISP nas questões relativas ao tratamento e consolidação de dados se confirma com o recente episódio⁴⁴ envolvendo os dados do Ministério da Saúde e que resultou na criação do Núcleo de Qualificação de Estatísticas de Mortes por Causas Externas, composto por profissionais da Secretaria Estadual de Saúde e da Polícia Civil. Esses profissionais atuam em conjunto para garantir a qualidade dos dados anualmente divulgados pelo Ministério da Saúde. Esse Núcleo funciona sob a coordenação do ISP.

Para a consolidação e publicação dos dados oficiais, a partir dos dados da Polícia Civil, até pouco tempo atrás, o ISP contava com o acesso de um policial civil, que atuava no Instituto como analista criminal. O acesso aos dados não era franqueado no nível institucional, mas estava condicionado à presença de um policial civil em sua equipe, uma vez que o acesso aos dados estava restrito a policiais civis

⁴⁴ Em 2013, uma pesquisa realizada pelo IPEA intitulada “Mapa de homicídios ocultos no Brasil” (Cerqueira, 2013) identificou que o número de mortes por causas externas indeterminadas havia subido de forma significativa nos últimos anos no Rio de Janeiro. Com a divulgação do estudo e sua repercussão negativa sobre a credibilidade dos dados produzidos pelo ISP, a SESEG convocou uma reunião com pesquisadores, gestores e representantes da Polícia Civil e da Secretaria Estadual de Saúde. Nessa ocasião descobriu-se que a queda da qualidade da informação se deu pelo fim de um convênio que viabilizava aos analistas da Secretaria Estadual de Saúde o acesso ao sistema da Polícia Civil. Tal acesso era fundamental para determinar a causa das mortes registradas. Sem acesso a essa fonte, o número de mortes indeterminadas apresentou aumento. A resolução desta situação se deu pela criação do Núcleo de Qualificação de Estatísticas de Mortes por Causas Externas, em 2015, no qual atuam em conjunto analistas da Polícia Civil, do ISP e da Secretaria Estadual de Saúde. Vale destacar que pude participar das atividades deste núcleo, atuando na sua coordenação desde sua criação em 2015 até agosto de 2016.

por meio de uma senha pessoal. Somente há poucos meses atrás o ISP recebeu uma senha institucional.

Até então, toda a atividade desse instituto que se relacionava com sistemas da Polícia Civil demandava a atuação de policiais civis, uma vez que não havia senha institucional. Condiçionava-se então o acesso aos dados à presença de policiais civis em seus quadros⁴⁵.

Ainda sobre o processo de consolidação e publicação dos dados oficiais, é necessário mencionar que os procedimentos utilizados foram se alterando ao longo do tempo. Em meus quase dez anos de atuação pude testemunhar e participar dessas alterações, onde a interação com os diversos órgãos, sobretudo da Polícia Civil foi sempre condição *sine qua non* para fechar essa atividade. Sobretudo a partir da implementação do Sistema de Meta, no qual se procurou normatizar essa interação, até então, em muitos momentos se baseava na pessoalidade dos atores envolvidos.

Há de se destacar ainda que com o referido sistema de bonificação por resultados uma mudança importante na divulgação estatística foi implementada: três meses após a divulgação da estatística do mês anterior, havia uma atualização dos números, para que eventuais divergências fossem resolvidas. A normatização dessa atualização foi alvo de inúmeros debates para se chegar a esse intervalo de três meses, bem como para pactuar a atuação dos atores envolvidos e dos processos especialmente criados para essa revisão.

45 Mesmo sendo uma demanda antiga, a senha institucional do ISP somente foi liberada pela Polícia Civil meses após a presidência do ISP passar para uma pesquisadora. Até então, o ISP fora presidido por quase uma década por policiais militares.

7 A GRATIFICAÇÃO FAROESTE

No cenário recente das políticas de segurança pública adotadas no estado do Rio de Janeiro, é possível observar algumas ações do governo fluminense com o objetivo de estimular a atividade policial por meio de gratificações e recompensas. Esse tipo de medida se configura não apenas como um estímulo financeiro, mas também como um instrumento pelo qual os gestores de segurança pública transmitem aos operadores da ponta o comportamento esperado e estimulado dentro do escopo de uma política de segurança pública com vistas ao controle do crime.

No estado do Rio de Janeiro, uma das primeiras ações nesse sentido ocorreu em meados dos anos de 1990, no primeiro ano de mandato do então governador Marcello Alencar (1995-1998), que criou a Premiação em Pecúnia por Mérito Especial. Criada por meio do Decreto nº 21.753 de 08 de novembro de 1995, a premiação, que ficou mais conhecida como *Gratificação Faroeste*, era composta por cinco artigos que garantiam aos policiais, bombeiros e, posteriormente, agentes penitenciários⁴⁶ que realizassem ações dignas de “Mérito Especial”, em caráter individual, uma gratificação que poderia chegar a até 150% de seus vencimentos. Esse ato normativo previa ainda o efeito acumulativo, pois, a cada novo reconhecimento, um percentual era acrescido à sua gratificação. Era mencionada ainda a possibilidade de cancelamento da gratificação, nos casos em que fosse constatada uma conduta inadequada. Essa política vigorou até o ano 2000, quando foi revogada pelo Decreto nº 26.248 de 02 de maio daquele ano⁴⁷.

No entanto, no decreto não havia menção de quais atos ou ações seriam consideradas para a concessão ou cancelamento da gratificação ao policial, bombeiro ou agente penitenciário. Esse esclarecimento, mais do que tornar transparente que ações resultariam em gratificações, poderia se configurar como indicação aos policiais do comportamento esperado e estimulado pelos gestores da política de segurança pública da época.

Mesmo não tendo ficado claras quais eram as “regras do jogo” - já que o Decreto não especificava formalmente os critérios para a concessão de “Mérito

⁴⁶ Somente em 1997 essa gratificação se estendeu aos Agentes de Segurança penitenciária e Inspetores de Segurança Penitenciária.

⁴⁷ Embora a política de gratificação tenha vigorado até o ano 2000, as últimas gratificações foram concedidas em 1998, apontando assim o desuso da política nos dois últimos anos de sua vigência.

Especial” – durante os quatro anos de concessão de gratificações, essa política beneficiou milhares de policiais/bombeiros e agentes penitenciários, que procuraram direcionar suas atividades de modo a realizar as ações que pudessem ser vistas como merecedoras de premiação.

O nome *Gratificação Faroeste*, ou *Premiação por Bravura*, surgiu devido ao aumento verificado na letalidade e brutalidade das ações policiais no período de sua vigência (1995-2000). Verifica-se que essa política e o seu efeito colateral – o aumento da letalidade policial – marcaram o campo das atividades policiais fluminenses, não apenas durante sua vigência, mas também posteriormente – como será demonstrado nas próximas páginas desta tese.

Contudo, primeiramente, é preciso compreender que atividade policial é um tema já tratado em diversos estudos, dentre os quais se pode citar o trabalho de Bayley (2001), que dedicou sobre essa questão numa comparação internacional. O autor menciona que a garantia do uso da força na regulação das relações interpessoais é uma característica exclusiva da polícia, mesmo que nem sempre esse mecanismo seja acionado na resolução dos conflitos.

As instituições policiais são aquelas organizações destinadas ao controle social, com autorização para utilizar a força, caso necessário (BAYLEY, 1975). Nos regimes democráticos, o desafio à atividade policial é administrar o uso da força legal sem abrir mão de suas prerrogativas de controle social. Contudo, trata-se de um desafio complexo: diversas pesquisas sobre polícia têm mostrado que excessos de violência letal ocorrem, inclusive, em países pautados por princípios democráticos. Mesmo em regimes democráticos, a letalidade policial pode ser justificada (e legitimada) enquanto instrumento de controle social, contanto que possa ser caracterizada como uma justificável resposta ao crime, ou seja, como o estrito sinal de cumprimento do dever legal de aplicar a lei (SKOLNICK, 1994). Ao Brasil, de forma semelhante a outros países democráticos, também está imposto o referido desafio, não só no que se refere à letalidade da Polícia Militar, mas também todas as (possíveis) arbitrariedades da polícia judiciária.

Os limites do uso da força policial é um tema bastante abordado pela sociologia da polícia no Brasil, principalmente em trabalhos produzidos a partir dos anos de 1990. Análises etnográficas apontaram que, muitas vezes, o uso legal da força era exercido ilegalmente por polícias, tal como observou Mingardi (1991) ao adentrar, na condição de policial civil, nas delegacias de São Paulo. Também Kant de Lima (1995), por meio

de etnografia nas delegacias da cidade do Rio de Janeiro, verificou o quanto era a comum a prática de tortura para obtenção de confissões, concluindo que:

A tortura física é cometida, evidentemente, contra a lei e contra a definição legal brasileira de direitos humanos. Esta prática está tão profundamente arraigada na rotina da polícia, que quando esta é impedida de usá-la o fracasso da investigação é quase certo (KANT DE LIMA, 1995, p. 84).

Considerando esse breve panorama histórico sobre o papel do uso da força pelas instituições policiais, pode-se observar que o surgimento da *Gratificação Faroeste* atuou como elemento de reafirmação da utilização da força como prática a ser adotada nas instituições policiais, uma vez que o benefício era concedido, sobretudo, aos policiais que a utilizavam em suas atividades.

Não por acaso, Soares (2000) fez o seguinte comentário ao falar dos desafios que encontrara ao assumir o cargo de subsecretário de Pesquisa e Cidadania da Secretaria de Segurança Pública do estado do Rio de Janeiro no governo posterior ao que implementou a *Gratificação Faroeste*:

Será necessário também estimular os comportamentos positivos, através de premiações por desempenho, ao contrário do que se fazia no governo anterior, em que se premiava os chamados atos de bravura, alimentando a indústria do tiroteio e da brutalidade policial (SOARES, 2000, p. 93).

Dessa maneira, ele menciona um dos desdobramentos dessa política no comportamento dos policiais, que por sua vez atendiam à mensagem passada pelo governo da época. Ou seja, por meio da *Gratificação Faroeste*, o comportamento a ser recompensado seria o do controle social da criminalidade por meio de confrontos, expondo assim não apenas a população, mas também os próprios policiais a situações de risco à integridade física e psicológica.

7.1 Efeitos da *Gratificação Faroeste*

Cano (1997) desenvolveu um dos poucos trabalhos disponíveis que buscou verificar a relação entre a letalidade policial e a *Gratificação Faroeste*. O autor ressalta que:

O aumento do número de mortes coincidia com uma política de aumento das promoções por bravura e da instauração de gratificações por bravura pela

atual Secretaria de Segurança, levantando-se assim a suspeita de que as ditas premiações poderiam estar contribuindo para estimular os confrontos armados (CANO, 1997, p. 11).

Ainda segundo Cano (1997), as “promoções por bravura” e “gratificação por bravura” designam elementos distintos. O primeiro termo se refere a uma das quatro modalidades pelas quais ocorrem as promoções nos quadros da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. Segundo o Decreto-lei nº 216 de 18 de julho de 1975, do Rio de Janeiro:

[...] é aquela que resulta de ato ou atos não comuns de coragem e audácia, que, ultrapassando os limites normais do cumprimento do dever, representem feitos indispensáveis ou úteis às operações policiais-militares, pelos resultados alcançados ou pelo exemplo positivo deles emanado.

O que ocorreu no período de vigência da *Gratificação Faroeste* foi que a maior parte dos policiais militares que eram promovidos por esse critério se tornavam também aptos a receber a gratificação por Mérito Especial, fazendo com que essa gratificação ficasse conhecida, sobretudo no âmbito da Polícia Militar, como gratificação por bravura. Essa nomenclatura extrapolou a caserna, chegando ao conhecimento da sociedade em geral, resultando em mais um apelido para a gratificação por mérito especial.

Para realização da pesquisa, Cano (1997) precisou consolidar os dados provenientes de diversas fontes, considerando como unidade de análise a quantidade de casos e de pessoas vitimadas (fatalmente ou não) em confrontos com a polícia no município do Rio de Janeiro de 1993 a julho de 1996, incluindo aí policiais e não-policiais. Os resultados mostraram que 79,4% dos casos analisados envolviam policiais militares, 14,4% policiais civis e o restante envolviam ambas as instituições ou não havia informações. Considerando a proporção de pessoas mortas pela polícia no total da violência letal, eles concluíram que a polícia carioca tinha grande participação na violência letal total.

Para verificar o impacto das gratificações e promoções por bravura na violência letal, os autores consideraram dois momentos: o primeiro, compreendido entre 1993 e abril de 1995, que antecedeu a posse do Coronel Nilton Cerqueira como Secretário de Segurança em maio de 1995, e o segundo, que vai da posse do referido Secretário até o último dado coletado, em julho de 1996. Os resultados obtidos constataram que

houve um aumento da ordem de 25% na ação letal das polícias já no primeiro ano da gratificação por mérito especial. Contudo, segundo Cano (1997) esse aumento da letalidade policial durante a gestão do coronel Cerqueira como Secretário de Segurança, não pode ser atribuído a um aumento geral da violência mortal na cidade, já que o número de homicídios dolosos se manteve mais ou menos constante durante os quatro anos, ou seja:

Todos estes dados condizem com a hipótese de que as políticas da atual Secretaria de Segurança, marcadamente as premiações por bravura, estejam incentivando não apenas os confrontos armados, mas também a letalidade dos mesmos. (CANO, 1997, p. 77)

Como a pesquisa foi realizada durante a vigência da política, suas análises se referem a uma fração de seu período total, e mesmo assim eles já encontraram elementos estatisticamente suficientes para creditar a essa medida o aumento da letalidade policial. Ou seja, estatisticamente os autores encontraram elementos para afirmar que a *Gratificação Faroeste* apresentou como desdobramento o aumento de pessoas mortas pela polícia.

Sob o aspecto normativo do Código Penal Brasileiro, o ato de tirar a vida de outrem é considerado um homicídio (artigo 121), no entanto, dadas as circunstâncias da ação policial, seu ato pode ser classificado no artigo 23 do CP, que prevê a exclusão de ilicitude em três casos: I - em estado de necessidade; II - em legítima defesa; III - em estrito cumprimento de dever legal ou no exercício regular de direito. Assim, a referida ação policial é, geralmente, legitimada por uma ou mais dessas situações previstas nesse artigo. No âmbito dos estudos sociológicos, Misse (2013) fala que:

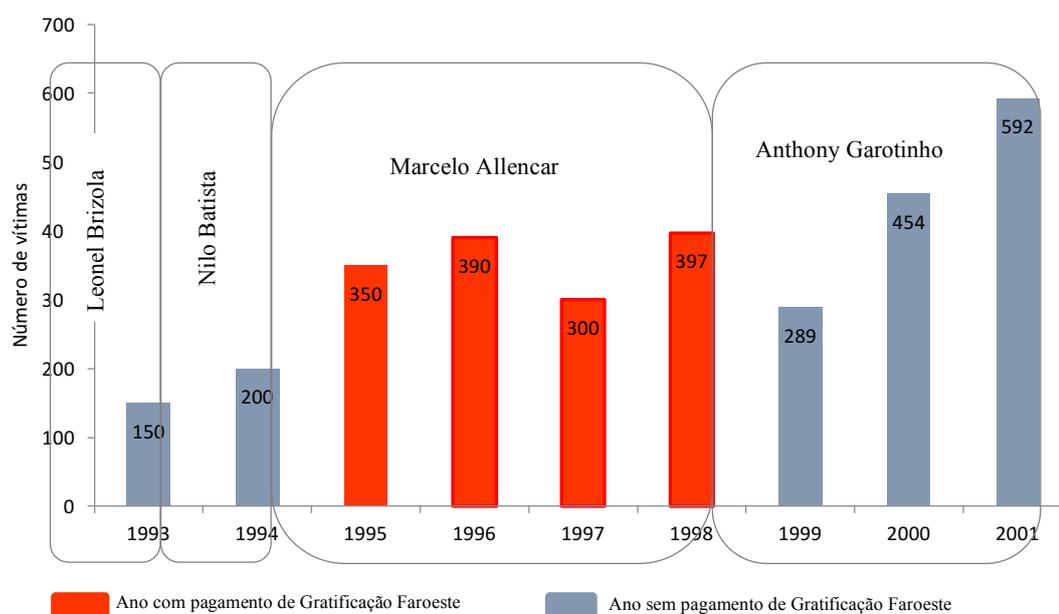
Embora esta seja uma ferramenta que visa a amparar legalmente o policial em suas ações no seu cotidiano de trabalho, isto é, permitindo que ele se defenda, sem correr o risco de acabar preso ou condenado, pode abrir espaço para distorções graves, principalmente se a rotina indicar que não há investigação e fiscalização adequadas das condições em que se deu a resistência do policial. Com a sua elevada frequência a partir dos anos 90, surgiram suspeitas de que policiais poderiam estar aproveitando esta classificação administrativa para ocultarem situações em que teria havido o uso exacerbado da força, execuções ou homicídios comuns (MISSE, 2013, p. 16).

Misse (2013) sugere que o aumento da utilização desse instrumento legal, que legitima a letalidade policial, reflete que ele fora cada vez mais acionado em situações em que pode ter havido o uso desproporcional de força ocasionando letalidade. O

autor sugere também que essa tipificação estaria sendo recorrentemente empregada em situações que não se configuraram em nenhum dos três critérios que garantem a exclusão de ilicitude. Além disso, esses episódios, letais na maioria das vezes, eram registrados pela Polícia Civil como “Resistência” (art. 329 do CP) retirando então a responsabilidade do policial, e colocando-a na pessoa que fora vitimada, uma vez que a morte teria decorrido diante de sua resistência ao exercício de um ato legal. A recorrência dessa classificação de registros nesse período gerou o chamado “autos de resistência”, como ficaram conhecidos e registrados os casos de mortes cometidas por policiais⁴⁸.

Buscando uma maneira de mensurar quantitativamente os reflexos da *Gratificação Faroeste* na letalidade policial do estado de Rio de Janeiro, abaixo segue um gráfico que demonstra a quantidade de Vítimas de Homicídio Decorrente de Intervenção Policial no estado do Rio de Janeiro, segundo mandatos de governadores. Foram assinalados também os anos que antecederam a *Gratificação Faroeste*, seus anos de vigência e alguns anos posteriores.

Gráfico 3 - Vítimas de Homicídio Decorrente de Intervenção Policial Estado do Rio de Janeiro, 1993 a 2001



Fonte: MISSE, 2013.

⁴⁸Atendendo à Resolução da Secretaria Especial dos Direitos Humanos, a terminologia “auto de resistência” vem sendo substituída desde 2012 pela terminologia “homicídio decorrente de intervenção policial”.

Elaborado pelo autor

Uma primeira informação a ser observada é que a *Gratificação Faroeste* foi uma medida que perdurou em todo mandato do governador Marcelo Allencar, mas não foi continuada por seu sucessor, Anthony Garotinho. Analisando o gráfico que demonstra a quantidade de vítimas de homicídio decorrente de intervenção policial pode-se destacar que com a implementação da *Gratificação Faroeste*, houve um aumento bastante significativo, mais precisamente da ordem de 75%, no número de vítimas fatais em decorrência de intervenção policial. Esse incremento é gradual até o último ano de vigência da recompensa, visto que em 1999 houve uma retração de 27% em relação ao ano anterior. Contudo, a partir do ano 2000 foi verificado um contínuo aumento do número de vítimas, mesmo sem a vigência da *Gratificação Faroeste*. Uma possível explicação segue a linha mencionada por Misse (2013) de que, a partir da gratificação, os policiais passaram a compreender como operar de modo a classificar um conjunto de ações como casos de homicídios decorrentes de intervenção policial. Pode-se assim interpretar a *Gratificação Faroeste* como elemento catalisador desse processo, uma vez que ela estimulou o desenvolvimento desse tipo de prática dentre os operadores do sistema de policiamento.

Uma vez relacionada a *Gratificação Faroeste* com o aumento da letalidade das ações policiais, não apenas durante sua vigência, mas também pelo possível legado por ela deixado, neste trabalho será explorado como essa política foi operacionalizada, a partir da quantidade de policiais beneficiados, e quais os motivos foram relacionados em documentos públicos que os tornaram aptos a terem seus vencimentos incrementados.

7.2 A coleta dos dados

Não existe uma fonte de dados unificada sobre os agentes de segurança pública que foram beneficiados com a *Gratificação Faroeste*. Para realização deste trabalho foi necessário realizar a leitura de todos os Decretos de gratificação publicados no Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro durante o período de vigência da política.

Dessa forma, o processo de coleta dos dados buscou sistematizar e consolidar na forma de banco de dados um conjunto de informações que estavam dispersas em

diferentes Registros Administrativos, pois é importante não esquecer que os Decretos podem ser assim considerados, a partir das definições já apresentadas.

As informações foram sistematizadas e um banco de dados produzido a partir de variáveis contendo informações que foram tabuladas e serão apresentadas neste texto. Assim, o banco de dados construído conta com as seguintes variáveis:

- Número do Decreto;
- Data de publicação;
- Nome do policial, bombeiro ou agente penitenciário;
- Número de matrícula;
- Instituição (Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros ou Secretaria de Administração Penitenciária);
- Tipo de citação (se foi para concessão, conversão ou cancelamento da gratificação);
- Motivo – em geral uma descrição, sobre o fato que vivido pelo servidor que o tornou merecedor da gratificação, ou de seu cancelamento;
- Qual o percentual de gratificação o servidor recebia antes do decreto analisado;
- Qual o percentual de gratificação o servidor passou a receber depois do decreto analisado;

Esse banco de dados teve como unidade de observação os policiais, bombeiros ou agentes penitenciários que eram citados nos decretos, bem como o motivo da citação e os valores percentuais de cada um, quando o motivo não era o cancelamento da mesma.

A partir dessa lógica de construção, foi possível mapear a trajetória de cada um desses servidores no período de vigência dessa gratificação, desde o momento inicial em que ele passava a receber um determinado percentual, até os possíveis aumentos desse percentual em decorrência de outras ações ou o cancelamento em virtude de comportamento não admitido pela cúpula da segurança pública. De outra forma não seria possível identificar a trajetória caso a caso dos servidores ao longo do período.

Cabe ressaltar que os documentos consultados não apresentavam nenhum padrão de formato. Ao longo do tempo, eles apresentaram inúmeras variações, o que impossibilitou a criação de algoritmo para coleta automática dos dados. Como único

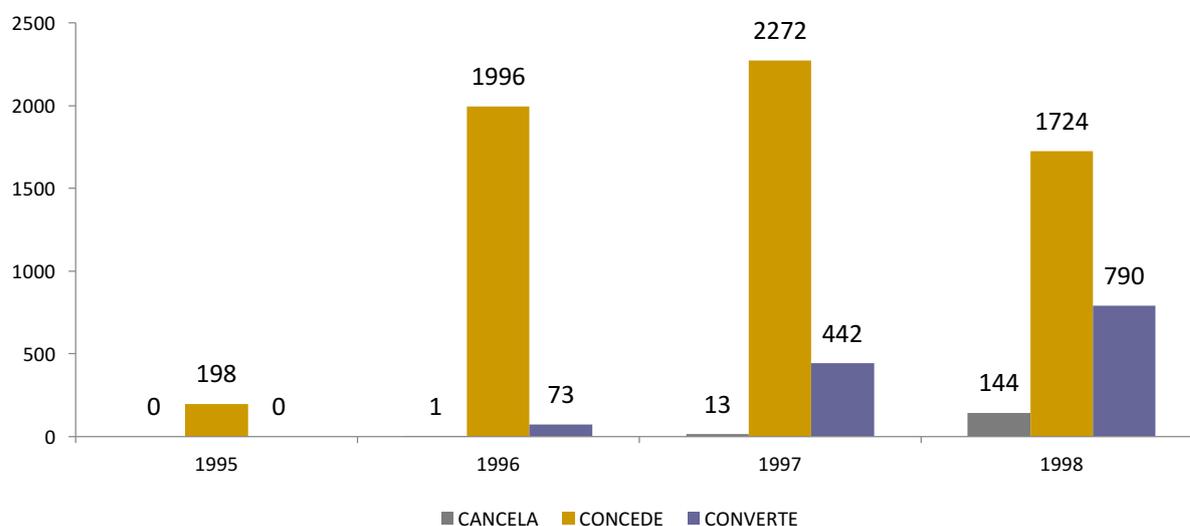
caminho possível, foram necessárias a leitura e a compilação das informações de maneira manual e artesanal. Essa foi a única opção viável de modo a garantir a integridade e confiabilidade das informações.

7.3 Apresentação de resultados quantitativos

Para fins de tabulação houve a codificação da informação conforme o tipo de menção feita, assim, um policial/bombeiro/agente penitenciário poderia ser citado a partir de três situações: a primeira se aplica quando ele passa a ter uma gratificação inicial, ou seja, anteriormente ele nada recebia e após a publicação do Decreto a ele é concedida uma gratificação. A segunda situação identificada é aquela em que o policial/bombeiro/agente penitenciário já recebe uma gratificação, e em decorrência da realização de uma nova ação ele recebe um novo incremento, nesses casos o que ocorria era a conversão do antigo percentual para um novo e maior incremento. A terceira situação verificada na sistematização das informações se refere ao cancelamento da gratificação, quando o policial/bombeiro/agente penitenciário tem apurada uma conduta interpretada como inadequada.

A partir da sistematização e tabulação dos dados, foi possível apurar que, de 1995 a 1998, foram publicados um total de 134 decretos concedendo ou cancelando essas gratificações a diversos policiais, bombeiros ou agentes penitenciários. Desse total, 104 decretos concediam gratificações enquanto 30 as cancelavam. Considerando o total de policiais bombeiros e agentes penitenciários, foi possível encontrar um total de 7.653 concessões ou cancelamentos da gratificação.

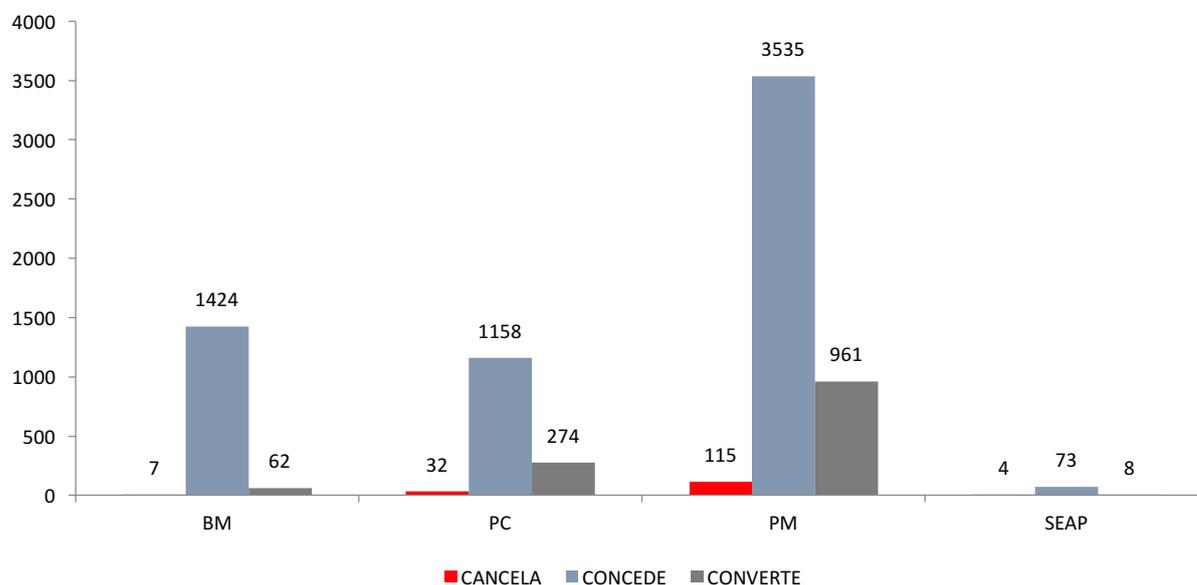
Feito os esclarecimentos iniciais, a primeira informação a ser apresentada é a distribuição dessas três modalidades segundo ano, com o intuito de verificar a quantidade de concessões, conversões e cancelamentos nos quatro anos em que houve concessão ou cancelamento da *Gratificação Faroeste*.

Gráfico 4 - Quantidade de servidores mencionados por tipo de situação e ano

Fonte: Decretos Governamentais
Elaborado pelo autor

Observando o gráfico 4 é possível destacar que em todos os anos há o predomínio de concessões iniciais e que o número de policiais que receberam conversões na gratificação foi gradualmente aumentando. Pode-se interpretar esse aumento da gratificação por conversão como resultado do estímulo dado por meio da concessão anterior da gratificação para que o policial/bombeiro/agente penitenciário repita a ação anterior, ou alguma ação parecida, reforçando assim a ideia das ações que desdobrariam em aumento da gratificação.

O conjunto de gráficos seguintes foi elaborado com o objetivo de visualizar qual a quantidade de concessões, conversões e cancelamentos de gratificações ocorreram segundo a instituição. Essa diferenciação foi realizada com o objetivo de destacar que tipos de atividades estavam sendo privilegiadas pela política de segurança a partir das atribuições de cada uma das instituições. Segundo determina a Constituição Federal, ficou a cargo das Polícias Militares a atribuição de polícia ostensiva, de preservação da ordem pública, enquanto o papel de polícia judiciária e a responsabilidade de apuração de infrações penais constituem-se atividades das Polícias Cíveis. Busca-se com essa análise, ter uma proxy do tipo de atividade estimulada naquele momento.

Gráfico 5 - Quantidade de servidores mencionados por tipo e instituição

Fonte: Decretos Governamentais
Elaborado pelo autor

O resultado encontrado mostra que as atividades ostensivas e a busca da preservação da ordem pública, exercidas predominantemente pela Polícia Militar, foram as que mais se reverteram em gratificações, mas também foram as que mais proporcionaram cancelamento desse benefício⁴⁹.

Os policiais militares tinham ainda a possibilidade de serem promovidos a uma patente mais alta por bravura, que se assim fosse, estariam bem próximos da gratificação por Mérito Especial. Verifica-se aí uma condição de duplo estímulo para a realização de atos que fossem interpretados, inicialmente pelo comando da instituição e posteriormente pela Secretaria de Segurança, como merecedores da promoção por bravura e da gratificação por Mérito Especial.

Outro ponto a ser destacado no gráfico 5 é a grande quantidade de concessões em relação às conversões, o que demonstra que a maior parte dos policiais, bombeiros e agentes penitenciários receberam somente uma vez a gratificação.

Considerando o baixo número de agentes penitenciários mencionados (menos de 2% das observações se referiam a essa categoria de servidores), eles foram

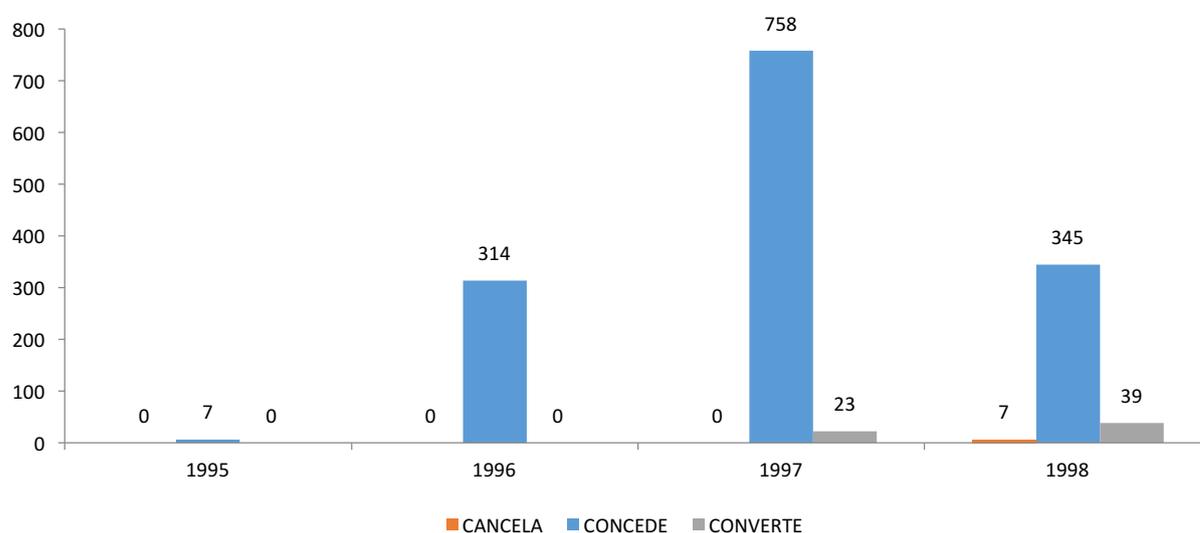
⁴⁹ Como não há dados sobre os efetivos disponíveis para a época, não foi possível verificar o percentual de beneficiados pela *Gratificação Faroeste* de cada instituição.

desconsiderados nas considerações a seguir, com o intuito de centrar as análises nas instituições com o maior número de servidores mencionados.

O conjunto de gráficos abaixo foi elaborado para que se possa verificar como foram distribuídas e canceladas essas gratificações ao longo dos quatro anos em que se verificou pagamento ou cancelamento segundo a instituição. Foi construído um gráfico para cada instituição, com o intuito de demonstrar o impacto da *Gratificação Faroeste* em cada uma delas ao longo dos quatro anos. É necessário destacar que a gratificação passou a ser concedida a partir de novembro de 1995 e, portanto, esse ano contou com os dois primeiros meses dessa medida.

A primeira das instituições analisadas foi o Corpo de Bombeiros Militar do Estado do Rio de Janeiro, em que foi possível identificar que uma pequena parte dos bombeiros recebeu a gratificação mais de uma vez, que ficam caracterizadas no gráfico nas conversões, que somadas totalizam 62, que é o número de bombeiros que receberam a gratificação uma única vez, bem como um pequeno número de cancelamentos de gratificações referentes a essa instituição.

Gráfico 6 - Quantidade de concessões, conversões e cancelamentos da *Gratificação Faroeste* a Bombeiros Militares segundo Ano



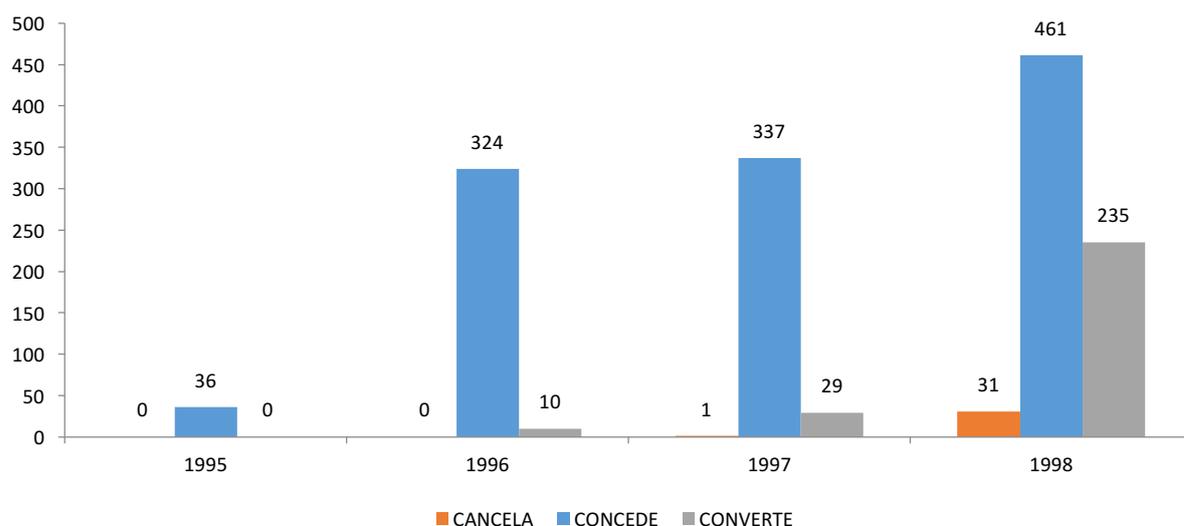
Fonte: Decretos Governamentais
Elaborado pelo autor

Analisando sob a ótica da quantidade de bombeiros, e não mais de vezes que nomes de bombeiros foram citados, foi possível identificar que 94% receberam uma única vez a gratificação e que 6% receberam mais de uma vez a gratificação. Outro

ponto observado foi que um pequeno número de bombeiros recebeu por três ocasiões diferentes a gratificação.

Quando se observa a quantidade de gratificações ganhas por policiais civis no gráfico 7 abaixo, verifica-se um comportamento bastante diferente do que fora visto referente aos Bombeiros Militares. Um primeiro elemento a ser destacado foi a crescente quantidade de policiais civis que tiveram concessão de gratificação, ou seja, passaram a receber uma gratificação inicial ao longo do período. Com outra ordem de grandeza, mas com tendência similar observa-se a quantidade de policiais que tiveram incremento na gratificação inicial, sobretudo no último ano da *Gratificação Faroeste*.

Gráfico 7 - Quantidade de concessões, conversões e cancelamentos da *Gratificação Faroeste* a Policiais Civis segundo Ano

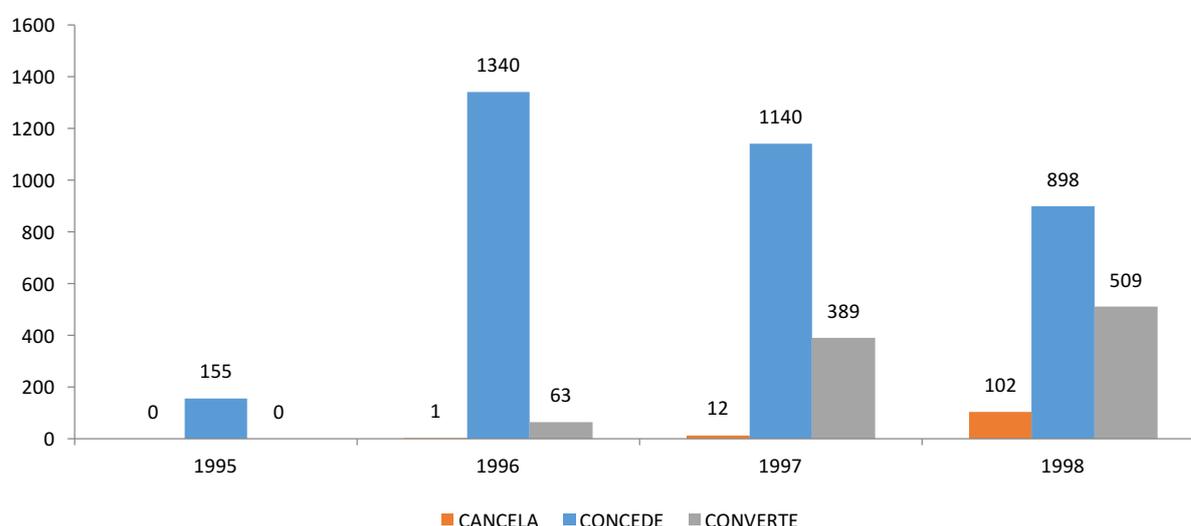


Fonte: Decretos Governamentais
Elaborado pelo autor

Tendo como unidade de observação a quantidade de policiais civis, e não mais de vezes que nomes de policiais civis foram citados, foram encontrados resultados bastante diferentes do que fora visto anteriormente em relação aos bombeiros militares, pois verifica-se que 80% dos policiais civis receberam a *Gratificação Faroeste* somente uma vez. Quanto aos 20% que receberam mais de uma vez, constata-se que houve uma maior frequência de alguns nomes, que além da gratificação inicial, receberam incremento da gratificação por reconhecimento de mérito especial em mais outras quatro ocasiões.

Quando finalmente foi construído o mesmo gráfico descritivo referente à quantidade de nomes de policiais militares, algumas peculiaridades são encontradas. A primeira delas é a quantidade de nomes vistos referentes a essa instituição, pois enquanto as demais instituições observadas não chegaram, em nenhum dos anos observados, a uma incidência superior a 1000 observações, no caso da Polícia Militar essa situação se inverte, pois, em nenhum dos anos considerados – com exceção dos dois meses de 1995 – os números totais de concessões e gratificações não foram inferiores a mil observações.

Gráfico 8 - Quantidade de concessões, conversões e cancelamentos da Gratificação Faroeste a Policiais Militares segundo Ano



Fonte: Decretos Governamentais

Fonte: Elaborado pelo autor

Observando separadamente a quantidade de nomes segundo tipo de alteração na *Gratificação Faroeste*, é possível identificar que os que receberam o incremento inicial foi decrescendo, enquanto os que receberam aumento no percentual da gratificação foi aumentando ao longo dos anos. Outro elemento do gráfico 8 que deve ser mencionado é o contínuo crescimento da quantidade de cancelamentos ao longo do período, que chegou ao ápice de 102, no último ano, fato esse que é possível aqui tecer uma série de hipóteses, que serão mencionadas mais adiante.

Observando a quantidade de concessões, conversões e cancelamentos ao longo dos quatro anos observados, é possível afirmar que os maiores beneficiados foram os policiais militares. Esse fato pode ser visto como desdobramento da decisão

da cúpula da secretaria de segurança da época em estimular por meio de gratificação as ações características dessa instituição. A utilização da metodologia de análise quantitativa do banco de dados se mostrou bastante útil para demonstrar a intensidade da *Gratificação Faroeste* em cada instituição, no entanto, considerando o objetivo deste trabalho, não poderia ficar de fora a análise das justificativas formalizadas em decretos para concessão ou cancelamento das gratificações.

Os motivos registrados nos decretos para concessão das gratificações foram considerados com o objetivo de identificar como eram mencionadas as ações que foram merecedoras do benefício. Dessa maneira busquei também verificar qual era a ótica do controle social da criminalidade buscada/estimulada pelos gestores da época, ao conceder as gratificações.

Após o esforço de reunir essas informações na forma de banco de dados, um novo procedimento tornou-se necessário, uma vez que não havia uma padronização dessas justificativas. Somente por meio da recodificação dessa informação em categorias foi possível realizar algumas análises. O objetivo dessa análise foi verificar se constava algum tipo de ação cometida pelos policiais/bombeiros que se distanciasse daquelas esperadas. Por opção metodológica, os resultados são apresentados segundo instituição, iniciando com a análise das justificativas mencionadas nos decretos que garantia aos Bombeiros Militares a *Gratificação Faroeste*.

Foi possível observar que de um total de 1.486 concessões/conversões da gratificação destinada a bombeiros, aproximadamente 90% das observações foram justificadas em virtude da atuação em casos de salvamentos, deslizamentos, inundações, desmoronamentos, resgates, incêndios, afogamentos e prestação de socorro. Entende-se que esse conjunto de atividades demonstra certa coerência com as atribuições destinadas a essa instituição. Em relação aos outros 10%, ele considera um conjunto amplo de atividades, que vão desde o reconhecimento de bombeiros que cumpriram atividades administrativas, até outras atividades menos comuns, tais como sanar vazamentos de gás, evitar suicídios e encontro de ossadas.

Em relação aos motivos vistos nas concessões/conversões de gratificações de policiais civis, pôde-se identificar alguns fatores que foram relevantes à época. O primeiro deles foi que de um total de 1432 observações consideradas, aproximadamente 39% delas se referiam a ocorrências com prisões efetuadas, excetuado os casos em que as prisões estavam relacionadas a sequestros. Essas

prisões ocorreram em função de diversos crimes, de pessoas envolvidas com tráfico de drogas a acusados de homicídios dolosos, que tiveram repercussão.

Outro ponto a ser destacado é que 28,2% do total de observações referentes a policiais civis mencionavam atividades/operações realizadas pela Polícia Civil que estavam relacionadas ao crime de sequestro e à atuação da Delegacia Antissequestro. É importante recordar que durante a década de noventa no estado do Rio de Janeiro havia uma recorrência dessa modalidade de crime, e que ele possuía alta influência na sensação de segurança da população, uma vez que era grande sua repercussão nos meios de comunicação. Verifica-se, então, que as ações no sentido de diminuir essa modalidade de crime eram estimuladas pela Secretaria de Segurança da época. As demais observações, que representam 32,8%, foram justificadas por motivos outros que não se enquadraram em nenhuma das categorias criadas, mostrando assim uma ampla variação nos motivos.

Já o universo de observações que concedia a *Gratificação Faroeste* a policiais militares – que foi o grupo que mais recebeu esse tipo de premiação, como já fora demonstrado – é possível verificar que as justificativas mais frequentes foram aquelas que mencionavam a prisão de suspeitos, como por exemplo, a justificativa extraída do Decreto nº 29.767 de 28 de Março de 1998 para aumentar a gratificação de um grupo de policiais militares de 50% para 60%: “Pelos excelentes resultados obtidos ao participarem de operações policiais, que culminaram com a prisão de marginais da lei e a apreensão de armamento e entorpecentes”.

Em aproximadamente 7% dos casos a gratificação foi concedida em virtude de um “Ato de Bravura”, mesmo que na maior parte desses casos não seja especificado qual fora o ato. Para esse grupo não foi possível categorizar quase metade das observações, fato esse que pode ser creditado ao amplo leque de atividades desenvolvidas pelos policiais militares, pois nesse grupo “Outros” há desde concessão da gratificação a policiais que realizaram partos a policiais feridos em confrontos.

A análise relativa a esse grupo permitiu verificar que aproximadamente 170 observações referentes à concessão/conversão da gratificação eram justificadas por ações nas quais suspeitos foram mortos por policiais militares. Nessas observações foram encontradas justificativas, como a do Decreto nº 22.561 de 10 de outubro de 1996: “Por ter demonstrado alto grau de profissionalismo, coragem e destemor, quando em operação, trocou tiros e colocou fora de combate marginais da lei, com apreensão de grande quantidade de armamento, munição e uma granada”. Foram

encontradas ainda outros trechos nesses documentos oficiais, os quais demonstram uma forma de “incentivo” institucional ao confronto entre policiais e suspeitos de cometerem crimes, inserindo nessas políticas de controle do crime lógicas bastante próximas a uma lógica de guerra, em que o inimigo deve ser abatido, como menciona o Inciso V do Art. 1 do Decreto 22.435 de 1996, que assim justifica a gratificação para um delegado de Polícia: “Por ter demonstrado coragem e alto grau de profissionalismo, quando com o risco da própria vida, reagiu a um assalto e mesmo ferido, colocou fora de combate um dos assaltantes”. Sobre essa lógica própria à guerra gerindo o cotidiano de policiais militares no policiamento ostensivo, Cano (1997) mencionou que:

Uma operação militar tem como objetivo a destruição ou eliminação do inimigo, ou quando menos, da sua vontade de lutar. Já uma operação policial visa a proteção dos indivíduos. Em consequência, numa operação militar, a morte do opositor pode ser vista como uma consequência colateral ao propósito fundamental, como uma "baixa". No entanto, numa ação policial a morte de um opositor é sempre um mal, mesmo que possa ser inevitável, pois o morto era também um cidadão sob a proteção do estado. Uma morte em confronto constitui, enfim, um fracasso da ação repressiva do Estado que não conseguiu o controle do desvio social sem o recurso à violência extrema nem a ressocialização do suposto criminoso (CANO, 1997, p. 7).

Na coleta de dados para esta tese, foram encontrados dados sobre os motivos pelos quais um policial receberia uma gratificação no programa que ficou conhecido como *Gratificação Faroeste*. Na tabela abaixo é possível observar esses motivos, os quais representam um estímulo “institucional” ao confronto e a adoção de uma perspectiva militar de guerra para tratar a segurança pública fluminense.

Tabela 1 - Motivação para concessão da Gratificação Faroestes segundo Instituição

Motivo	Bombeiro Militar	Polícia Civil	Polícia Militar
Morte de suspeitos	0%	1%	4%
Bombeiros	87%	0%	3%
Alto preparo/audácia	0%	0%	2%
Sequestros	1%	26%	4%

Outras Prisões	0%	39%	32%
Jogo do Bicho	0%	2%	0%
Ato de Bravura	0%	0%	7%
Outros	11%	33%	47%

Fonte: Decretos Governamentais
Elaborado pelo autor

Outro ponto a ser destacado a partir dos dados acima é que a *Gratificação Faroeste* buscava estimular ações que resultavam em prisões, contribuindo assim para a política de controle de criminalidade por meio do encarceramento. Ou seja, além das ações letais, vislumbra-se também o estímulo dado por meio da *Gratificação Faroeste* para ações que buscavam o realizar o controle da criminalidade por meio de prisões.

7.4 A *Gratificação Faroeste* no contexto das políticas de segurança pública

Através dos dados coletados nos Decretos e da metodologia quantitativa descritiva do banco de dados consolidado, foi possível analisar uma política de incentivo da atividade policial ocorrida no território fluminense em meados dos anos 1990, promovida pelo governo estadual ao longo de quatro anos.

Observando os motivos que levaram os policiais a serem gratificados, e que não eram claros nem mencionados em textos e documentos oficiais, foi possível compreender que naquele momento os gestores da área buscaram empreender políticas de controle do crime por meio da valorização de atividades de repressão, o que se evidenciou pelos números de policiais militares gratificados demonstrados no último tópico. Assim como os critérios das gratificações não eram claros, os motivos eram descrições vagas ou que mostravam um estímulo à atividade de um policiamento ostensivo, voltado ao confronto, que culminou na elevação da letalidade policial em detrimento da utilização da força policial dentro de limites esperados para um regime democrático.

Quando verificado que em inúmeros casos há menção explícita num Decreto de um policial estar recebendo uma gratificação por “colocar fora de combate” um ou vários suspeitos, pode-se concluir que os gestores da época estavam interpretando o

controle social da criminalidade como uma questão de guerra, e que, por isso, buscaram, por meio dessa gratificação, mais do que indicar qual seria a postura esperada, mas estimulá-la por meio de mecanismos financeiros.

Ficou constatado que a gratificação estava bastante relacionada às prisões de criminosos, sobretudo aqueles envolvidos no tráfico de drogas. Ratifica-se então a conclusão de que essa política acabou por estimular ações policiais que resultavam em conflitos, elevando a letalidade nas ações policiais, bem como o encarceramento. Essa face da *Gratificação Faroeste* até então não havia sido identificada nos estudos existentes.

Verifica-se ainda uma ausência dentro dessas políticas de atividades de planejamento. Conclui-se que esses elementos não se faziam presentes simplesmente porque não foram objetos de reflexão à época, essa conclusão resulta da análise feita dos motivos presentes nos decretos; não havia nenhuma regra, nenhuma padronização e qualquer ação poderia ser digna da gratificação por mérito especial.

A utilização de gratificação para policiais pode ser um recurso interessante no controle social da criminalidade, mas para que seja possível vislumbrar resultados positivos, é fundamental que essa medida esteja contextualizada dentro de um conjunto de regras, tornando transparente e acessível a todos, quais são as ações merecedoras da gratificação. Dessa maneira estará sendo divulgado também qual o tipo de mudança está se objetivando. Foi visto com a *Gratificação Faroeste* o quanto esse tipo de política pode influenciar o cotidiano da atividade policial. Infelizmente, o exemplo aqui analisado não produziu o tipo de desdobramento almejado, e atualmente compreendido como desejável, no campo do controle estatal da criminalidade.

8 RECOMPENSA POR ARMAS APREENDIDAS

Quatro anos após a revogação da política de segurança pública que ficou conhecida como *Gratificação Faroeste*⁵⁰, o governo do estado do Rio de Janeiro iniciou outra uma medida de estímulo aos policiais por meio de gratificações financeiras. Dessa vez, tratou-se de uma política de recompensas em espécie aos policiais que apreendessem armas de fogo em situação irregular⁵¹.

A recompensa por armas apreendidas vigorou a partir de julho de 2004, com o objetivo de estimular a retirada de armas de fogo em circulação, buscando assim avançar no controle social da criminalidade. Destaca-se que essa política, a recompensa por arma apreendida, implementada pelo governo do estado do Rio de Janeiro, buscou se alinhar com outras políticas federais que compartilhavam o mesmo objetivo: a retirada de armas em circulação. O Estatuto do Desarmamento, Lei nº 10.826 de 22 de dezembro de 2003, regulado por meio do Decreto nº 5.123, passou a determinar um conjunto de novas regras para a comercialização de armas de fogo e munições, proporcionando o maior controle por meio do Sistema Nacional de Armas (Sinarm) e da identificação dos proprietários de armas no país.

O Estatuto do Desarmamento previa ainda a proibição da comercialização de arma de fogo e munição em todo o território nacional, mediante sua aprovação num referendo popular. Essa consulta foi realizada em 23 de outubro de 2005, no entanto, a maior parte da população – 59.109.265 votos (63,94%) – optou em rejeitar a proibição. Também resultou no fato de que as pessoas passaram a necessariamente registrar armas, armas de porte restrito a algumas categorias profissionais.

Para efeitos de contextualização do período, salienta-se que, naquele momento, além do programa de recompensa por arma apreendida, na segurança pública fluminense vigorava também o Programa Delegacia Legal, que se iniciou em 1999 (já tratado neste trabalho). Portanto, naquele momento haviam outras

⁵⁰ Como descrito anteriormente, vigorou entre 1995 e 1998.

⁵¹ Vale salientar que no hiato temporal entre o fim da Gratificação Faroeste e a Recompensa por Arma Apreendida, outras maneiras de gratificação para os policiais foram iniciadas no estado, mas nenhuma delas estava condicionada a atividades desempenhadas diretamente nas ruas. Pode-se mencionar, a título de exemplo, a gratificação paga aos policiais civis lotados em Delegacia Legal que funcionou como um importante mecanismo para estimular os policiais civis a buscarem se inteirar dos novos procedimentos que seriam adotados a partir do advento do modelo Delegacia Legal.

importantes transformações na estrutura de segurança pública do Rio de Janeiro que “concorriam” à recompensa por armas apreendidas.

8.1 Relações entre a circulação de armas de fogo e o aumento da criminalidade

Ao buscar a produção acadêmica sobre essa política fluminense relacionada à retirada de armas de fogo de circulação, verificou-se que a justificativa para a existência de uma política dessa natureza foi a relação entre o aumento na criminalidade e a disponibilidade de armas de fogo nas mãos da população. Alguns trabalhos que exploram essa relação destacam que a retirada de armas de fogo de circulação pode ter consequências no complexo cenário da criminalidade urbana, principalmente em relação ao crime de homicídio.

Beato (2012) baseou-se na teoria da ecologia urbana da Escola de Chicago ao analisar a estruturação das atividades criminosas em áreas urbanas, contextualizando o papel das armas de fogo a partir do estabelecimento de três fases. A primeira delas, segundo o autor, se inicia pela reunião de condições socioeconômicas e ambientais que resultam no surgimento de grupos de jovens que realizam atividades ilícitas e têm comportamento violento. Na segunda fase ocorre um processo seletivo de depuração desses grupos, no qual eles competem entre si, levando por meio da força e da maior estruturação das atividades criminosas a uns grupos se imporem perante outros, sendo esse período marcado pela extrema violência entre esses grupos. Segundo Beato, é nesse momento que se inicia a terceira fase, com a introdução gradativa da utilização massiva de armas de fogo, que altera drasticamente as condições de enfrentamento entre esses grupos, e também desses grupos com as instituições de segurança pública. Para o autor “não é exagero atribuir à arma de fogo a condição de principal vetor da violência, responsável pelo crescimento dos homicídios nos últimos 30 anos no Brasil” (BEATO, 2012, p. 185).

Em relatório de pesquisa sobre a relação entre o desarmamento e os índices criminais envolvendo armas de fogo, Misse (2005) levantou uma vasta bibliografia, originária dos Estados Unidos e da Europa Ocidental, a qual aponta que o uso ou a posse da arma de fogo por parte da vítima de algum delito aumenta a possibilidade desta ser ferida ou morta em algum incidente. Nesse mesmo trabalho, Misse trabalhou com os dados oficiais sobre a quantidade de armas entregues, voluntariamente, às Delegacias de Polícia do RJ, entre junho de 2004 e setembro de 2005. Verifica-se em

Misse (2005) que, no período analisado, foram dois momentos de grande frequência de entregas de armas: em agosto de 2004 (um mês após o início da recompensa por arma apreendida e da campanha pelo desarmamento) e em julho de 2005. Ainda que o autor saliente que não se deve buscar uma relação causal entre a retirada de armas de fogo de circulação e a diminuição de crimes contra a vida, com os dados apresentados pelo autor sobre a entrega voluntária de armas e a quantidade de vítimas de crimes letais intencionais, Misse (2005) conclui que:

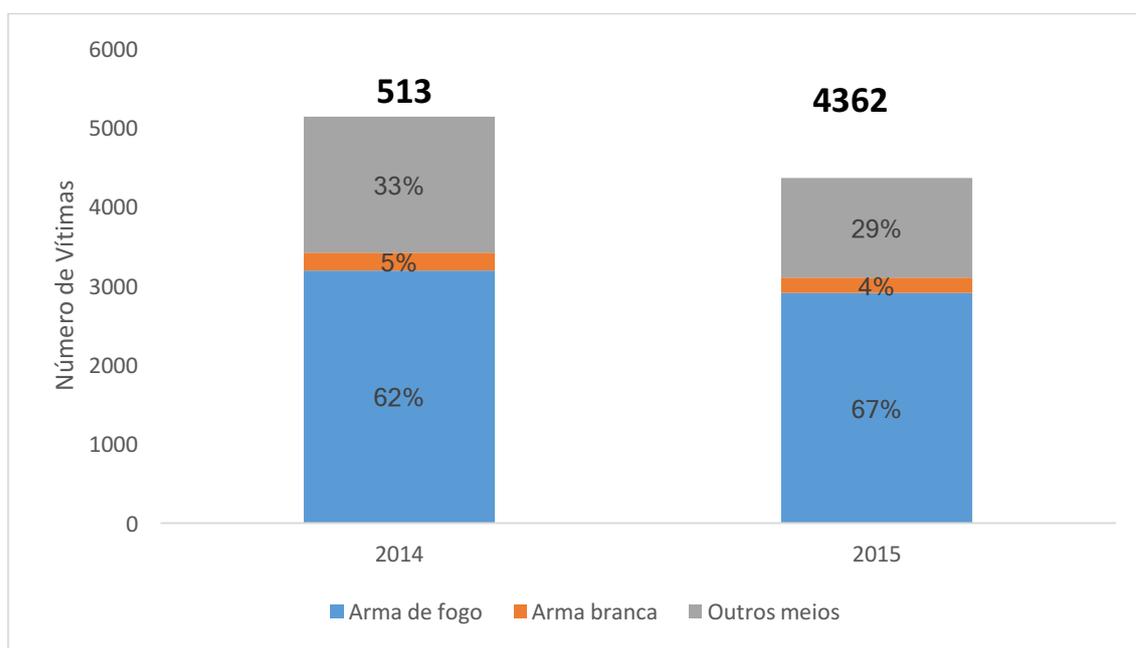
Como já se disse, não foi possível verificar uma correlação direta entre a queda dos índices de homicídios e outros crimes praticados com armas de fogo, e a entrega voluntária de armas, somada à crescente apreensão de armas de fogo pelas polícias, embora seja factível que uma e outra coisa estejam ligadas (MISSE, 2005, p. 50).

A relação entre a diminuição da circulação de armas de fogo e uma diminuição nos números de mortes violentas foi também explorada por outros autores. Observando a incidência de homicídios dolosos no estado do Rio de Janeiro, Silva e Provenza (2013) analisaram os registros de ocorrências da Polícia Civil do ano de 2013. Os autores constataram que 70% das vítimas foram mortas por armas de fogo no período e que esse percentual pode ser ainda maior, já que havia um percentual de vítimas que não apresentava indícios claros da utilização de armas de fogo e que, por esse motivo, foram classificadas como vítimas de “Homicídio Outros”, ao invés de “Homicídio Provocado por Projétil de Arma de Fogo”.

Por meio de ferramenta de consulta interativa de dados disponibilizada pelo Instituto de Segurança Pública⁵², é possível extrair o percentual do uso de armas de fogo nos crimes letais intencionais. Tendo como fonte os Registros de Ocorrência da Polícia Civil fluminense referente aos anos de 2014 e 2015, buscou-se verificar se a arma de fogo continua sendo o principal meio empregado nesse tipo de crime. A consulta realizada considerou o número de vítimas de homicídio doloso, latrocínio e lesão corporal seguida de morte, resultando no gráfico abaixo:

⁵² Para mais informações, ver: <<https://public.tableau.com/profile/instituto.de.seguran.a.p.blica.isp#!/vizhome/LetalidadeViolenta/Resumo>>. Acesso em: dez. 2016.

**Gráfico 9 - Vítimas de Letalidade Violenta* segundo meio empregado
Estado do Rio de Janeiro, 2014 e 2015**



Fonte: Instituto de Segurança Pública

Elaborado pelo autor

* Os Homicídios Decorrentes de Oposição à Intervenção Policial não foram considerados.

Waiselfisz (2015) menciona duas principais linhas de argumentação antagônicas sobre a questão das armas de fogo e a incidência de mortes violentas. Por um lado, a presença de armas de fogo nas mãos da população, diante das deficiências do aparelho de segurança pública, desestimularia o crime, dado que a autodefesa armada aumentaria os riscos e os custos para a criminalidade. Por outro lado, armas de fogo em mãos da população aumentaria o risco de conflitos ou de disputas terminarem em assassinato. Sem aprofundar o debate, o autor destaca que “incontestável é a nua crueldade cadavérica dos números das vítimas cotidianas dessas armas” (WASELFISZ, 2015, p. 99). O autor menciona ainda que iniciativas para deter a disponibilidade de armas tiveram sucesso com a aprovação do Estatuto do Desarmamento, que teve o mérito de reduzir parcialmente o arsenal clandestino e de alertar a sociedade quanto aos riscos que essas armas trazem para todos.

Cerqueira (2014) analisou que entre os trabalhos que buscam estabelecer uma relação causal entre armas e crimes há uma divisão. Por um lado, existem aqueles que ratificavam a relação positiva (mais armas resultavam em mais crimes), baseados nos argumentos de que: a) o indivíduo que possui uma arma de fogo fica encorajado

a dar respostas violentas para solução de conflitos interpessoais; b) o possuidor de armas fica com poder para coagir; c) do ponto de vista do criminoso, a posse da arma de fogo faz aumentar a produtividade e diminuir o risco do perpetrador cometer crimes; além de d) aumentar a facilidade e o acesso e, conseqüentemente, diminuir o custo da arma pelo criminoso no mercado ilegal.

Por outro lado, segundo o autor, existe um outro conjunto de trabalhos, os quais concluem que mais armas resultavam em menos crimes, pois a disseminação de armas na população para a defesa das potenciais vítimas faria aumentar o custo esperado, para o perpetrador, de cometer crimes. Cerqueira (2014) destaca ainda que a dificuldade em lidar com bases de dados que possibilitem estudos mais sofisticados em relação à situação das armas de fogo na problemática da violência e criminalidade não é especificidade da realidade brasileira. Segundo ele, há ausência de uma medida de difusão de armas de fogo que seja utilizada como parâmetro internacional.

Outros estudos buscaram avaliar o impacto do Estatuto do Desarmamento na redução de homicídios por armas de fogo no Brasil, dentre os quais pode-se citar a conclusão de Waiselfisz (2006), que verificou:

No primeiro ano de vigência do Estatuto do Desarmamento e já implantada a campanha de recolhimento das armas de fogo em mãos da população, vemos os índices de homicídio caírem de forma significativa. Comparando com o ano anterior à vigência do Estatuto — 2003 —, o número de homicídios em 2004 caiu acima de 5%. Mas se levarmos em consideração a tendência histórica, sempre crescente, dos homicídios no país, temos que o impacto foi bem maior: quedas de 9,6% para o total da população e 11,2% para a população jovem (WASELFSZ, 2006, p. 155).

Ao avaliar especificamente esse impacto, Cerqueira (2014) observou que o Estatuto do Desarmamento restringiu substancialmente a possibilidade de o cidadão ter acesso à arma de fogo, uma vez que aumentou o custo de aquisição e registro, bem como aumentou substantivamente o custo esperado de um indivíduo circular em vias públicas portando uma arma de fogo em situação irregular. Em seu trabalho avaliou os municípios do estado de São Paulo, concluindo que:

As evidências encontradas aqui sugerem que, no período analisado, houve efetivamente uma diminuição na prevalência de armas de fogo em São Paulo; e que o desarmamento gerou efeitos importantes para fazer diminuir os crimes letais, mas não impactou significativamente os crimes contra o patrimônio, o que, indiretamente, implica a irrelevância do suposto efeito dissuasão ao crime pela vítima potencialmente armada. Ou seja, ao que tudo indica: “Menos armas, menos crimes (CERQUEIRA, 2014, p. 96-97).

Observa-se que a variedade de entendimentos sobre os impactos que a diminuição na circulação das armas de fogo geraria na criminalidade urbana ocorre pois existe a função da arma de fogo na criminalidade urbana é bastante complexa. Ou seja, ela pode ser um instrumento inibidor da criminalidade ou catalizador da mesma, considerando que é vasto também o escopo de atividades entendidas como criminosas. Para Misse (2005), em relação aos usos da arma de fogo no tráfico de drogas:

Apenas no Brasil, especialmente no Rio de Janeiro, tornou-se comum uma extensa territorialização do comércio de drogas. Esses territórios, operados por traficantes varejistas, são constituídos, no Rio, pelos pontos de venda nos morros (“bocas de fumo”), defendidos por “soldados” armados com fuzis, metralhadoras, granadas e até, em alguns casos, com armas antiaéreas, tudo isso em meio urbano, com alta densidade demográfica e constantes incursões policiais. Aos conflitos armados com a polícia, seguem-se os conflitos armados com outras quadrilhas, que tentam invadir e tomar o “território” do outro (MISSE, 2005, p. 383).

Dessa forma, existem casos em que a arma é empregada diretamente na atividade criminosa, como os roubos, por exemplo, e existem outros casos em que ela pode ser empregada como instrumento de garantia do controle territorial, como é o caso dos traficantes de drogas. Salienta-se que, apesar de bastante interessante, essa especificidade não será objeto de análise desta tese, mesmo porque esse nível de detalhamento não é visível nas políticas de recompensa por armas apreendidas, que vigorou no estado do Rio de Janeiro. Por ora, o interessante foi mostrar como essas discussões sobre a relação entre a diminuição do número de armas de fogo em circulação e a diminuição das mortes violentas influenciaram a elaboração de uma política de segurança pública com o escopo que teve a “Recompensa por armas apreendidas”.

8.2 A operacionalização da política de recompensa por armas apreendidas

Como já dito, em junho de 2004, foi sancionada a Lei⁵³ que determinava recompensa financeira aos policiais civis e militares pela apreensão de armas de fogo sem registro e/ou autorização legais, bem como aos cidadãos que, voluntariamente,

⁵³Lei nº 4365/04, de 28 de junho de 2004

entregassem arma de fogo que possuíam, a qualquer título. Posteriormente a Lei foi regulamentada por um Decreto⁵⁴, que definia uma série de itens necessários ao seu cumprimento.

Analisando inicialmente a forma do Decreto, pode-se concluir que ele apresenta um avanço em termos de transparência em relação à *Gratificação Faroeste*, uma vez que expressa de forma objetiva quais são os critérios estabelecidos. Além do que, a Recompensa por armas apreendidas era mais clara em relação aos trâmites a serem adotados, desde a apreensão da arma de fogo até o recebimento da gratificação, diminuindo o peso da pessoalidade e subjetividade, que em outro momento tiveram grande influência para garantia da gratificação.

Ao longo de seus onze artigos, o decreto determina prazos, indica responsáveis pelas diversas etapas envolvidas e apresenta critérios para os pagamentos de acordo com o tipo de arma apreendida. É possível observar, ainda, que houve uma preocupação em conceituar os termos utilizados na redação do Decreto, que trazia em seu parágrafo primeiro o seguinte enunciado:

A Recompensa Financeira, instituída pela Lei nº 4365 de 28 de junho de 2004, será paga aos policiais civis e militares que, em operações policiais, efetuarem a apreensão de armas de fogo sem registro e/ou autorização legais.

Nos artigos seguintes, foi mencionado que “entende-se como operações policiais as ações planejadas ou não, voltadas à preservação ou ao restabelecimento da ordem e segurança públicas, executadas por guarnições ou equipes, ou, ainda, individualmente, por policial civil ou militar no cumprimento do dever” (Art. 2º do Decreto 35887 de 19 de julho de 2004). Há ainda menção do que deve ser entendido por arma de fogo, para que seja desconsiderada aquelas construídas de maneira artesanal, utilizadas em manifestações folclóricas ou sem condições de funcionamento, como menciona explicitamente a Lei que cria essa medida.

Se fossem seguidas as indicações do Decreto, o(s) policial(ais) que apreendesse(m) uma arma de fogo, deveria(m) apresentá-la em uma delegacia policial. A confecção do Registro de Ocorrência geraria também um documento chamado Auto de Apreensão, em que estaria(m) listado(s) o(s) nome(s) do(s)

⁵⁴Decreto nº 35887 de 19 de julho de 2004.

policial(ais) responsável(eis) pela apreensão. Esse documento embasaria os procedimentos futuros para solicitar a recompensa.

Tão logo fosse emitido um Laudo por parte do Instituto de Criminalística atestando que a arma apreendida se encaixava na definição de arma de fogo mencionada pelo Decreto, seria emitido um documento denominado Mapa de Recompensa Financeira (MRF), que seria assinado pelo Chefe de Polícia Civil ou Comandante Geral da PM, além do policial em questão. Tal documento seria enviado ao Instituto de Segurança Pública, órgão cuja atribuição seria o responsável pelo pagamento.

Também é possível verificar o valor a ser recebido, pois diferentemente da “Gratificação Faroeste”, que proporcionava um incremento percentual permanente aos vencimentos, aqui se vê que a apreensão da arma gerava uma recompensa pontual de um determinado valor.

Foram criados e publicados critérios que determinavam o valor das recompensas, que oscilavam entre R\$100,00 e R\$1.000,00, variando conforme o tipo de arma apreendida. Observando a tabela que discrimina os valores a serem pagos, é possível identificar que as distinções são feitas inicialmente a partir dos tipos de arma, que foram listadas em seis categorias (conforme o anexo I), e a variação dentro de cada categoria está condicionada aos diferentes tipos de calibre. Há ainda um conjunto de indicações no caso de apreensão de armas que não se enquadram nas categorias mencionadas.

Para fins de comparação, em julho de 2004, quando essa política é implementada, o salário mínimo era de R\$ 260,00⁵⁵ (duzentos e sessenta reais). A apreensão de um revólver (categoria que inferia o menor valor de gratificação) era recompensada com o pagamento de R\$ 100,00, o que representava 38,5% do salário mínimo; já a apreensão de um fuzil representava uma recompensa de quase dois salários mínimos e meio. Dessa maneira, é possível verificar que à época o valor das recompensas para armas apreendidas não era irrisório, no entanto, torna-se inviável mensurar o valor desses tipos de armas no mercado ilícito, uma vez que essa informação fica restrita aos setores de inteligência das instituições policiais.

⁵⁵Fonte: <<http://www.dieese.org.br/analisecestabasica/salarioMinimo.html>>. Acesso em: 14 set. 2015.

Uma das poucas menções de preço de armas no mercado ilícito pode ser vista no Relatório Final da Comissão Parlamentar de Inquérito⁵⁶, que buscou investigar as organizações criminosas do tráfico de armas. Esse relatório foi publicado em 2006, e dentre uma série de informações apresentadas, a Comissão apurou que no mercado ilícito o valor médio de uma pistola era de R\$ 2.750,00, enquanto o de um fuzil era de R\$ 12.000,00, ou seja, valores muito superiores aos oferecidos pela política de recompensa por arma apreendida.

Quando uma arma fosse apreendida por um grupo de policiais, o valor referido no Decreto poderia ser rateado para, no máximo, cinco integrantes. Essa é a única menção de uma atividade coletiva vista até agora, uma vez que, a *Gratificação Faroeste*, por exemplo, era pautada em ações individuais, desconsiderando os atos cometidos a partir de um grupo de policiais/bombeiros.

O que se vê nessa segunda medida analisada é que houve um avanço no que diz respeito à formulação do marco normativo acionado para sua criação. Com a preocupação em conceituar os termos utilizados, o Decreto que a criou procurou diminuir/eliminar possíveis subjetividades passíveis de manipulação a partir de fatores não legítimos, tais como as relações pessoais dos atores envolvidos, como observado em relação à *Gratificação Faroeste*.

Em comparação, a apreensão de uma arma por um policial já o tornaria apto a solicitar o recebimento da recompensa, uma vez que ele estaria ciente de que aquele ato se encaixa no requisito claramente definido. Se o mesmo ato de apreender a arma ocorresse durante a *Gratificação Faroeste*, outros fatores não definidos é que iriam determinar se aquele ato seria ou não enquadrado como “Mérito Especial” sendo assim possível atribuir a ele a gratificação.

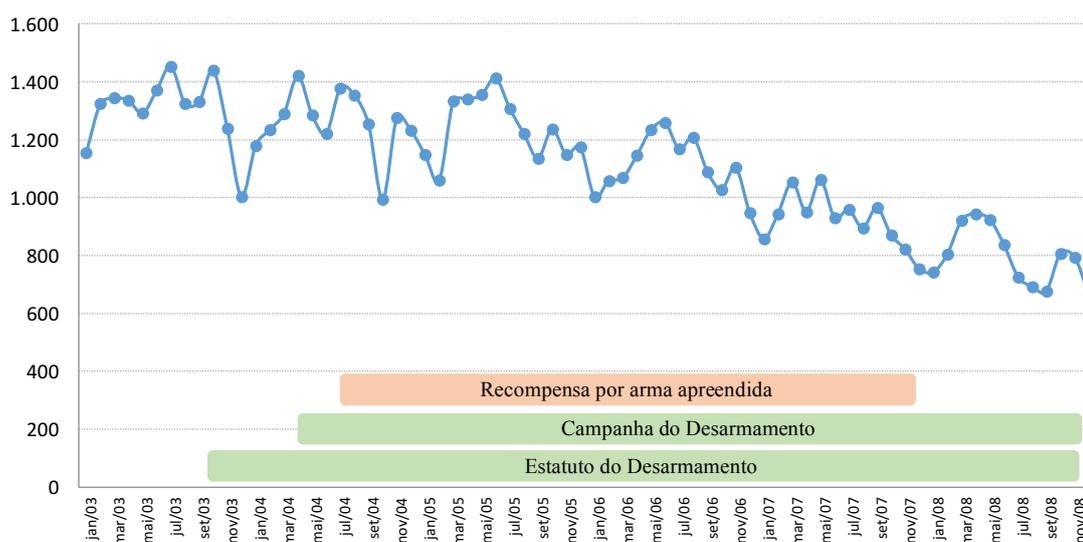
Ao contrário da *Gratificação Faroeste*, a recompensa por arma apreendida não foi revogada por nenhum ato normativo, logo, está vigorando até o presente momento. No entanto, foi possível mapear que o último pagamento ocorreu em setembro de 2008. Houve um esvaziamento orçamentário, ou reorientação do foco das prioridades da política, que resultou na impossibilidade de continuar promovendo essas recompensas na prática.

⁵⁶Relatório da Comissão Parlamentar de Inquérito destinada a investigar as organizações criminosas do tráfico de armas.

Uma vez demonstrada como se dava essa recompensa, torna-se necessário verificar se o estímulo financeiro influenciou a quantidade de armas apreendidas, registrando também o período em que o Estatuto de Desarmamento passa a vigorar. Para isso, no gráfico abaixo, foi considerado o total mensal de armas apreendidas no estado fluminense, de janeiro de 2003 a dezembro de 2008, destacando a partir de que momento passaram a vigorar as duas medidas (Gratificação Faroeste e Recompensa por Armas Apreendidas).

Por meio do gráfico abaixo é possível observar uma tendência de queda, não apenas no período em que a recompensa era paga, mas considerando o período em que o Estatuto do Desarmamento passava a vigorar.

Gráfico 10 - Número de armas apreendidas no estado do Rio de Janeiro. Janeiro de 2003 a dezembro 2008



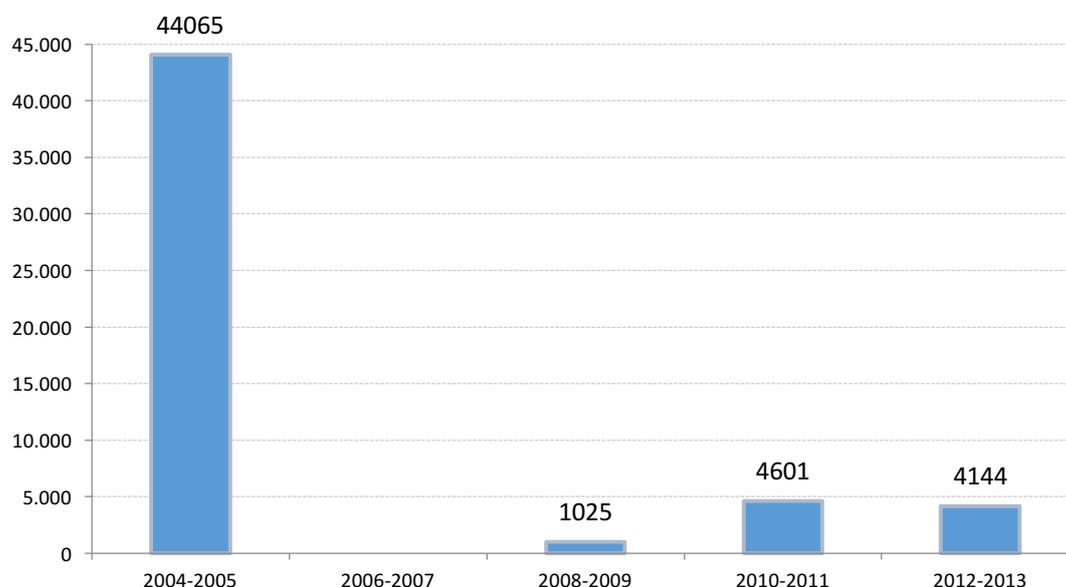
Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

O gráfico acima, no entanto, apresenta apenas as armas apreendidas que foram encaminhadas para as Delegacias de Polícia Civil, sobretudo por policiais, e que poderiam resultar no recebimento da recompensa. Contudo, não considera o montante de armas que foram voluntariamente entregues por meio da Campanha do

Desarmamento, uma vez que estas eram entregues em postos de coleta, ficando na maior parte muitas vezes sob a responsabilidade da Polícia Federal⁵⁷.

Com o intuito de complementar a análise empreendida acima, buscou-se a informação do total de armas entregues na Campanha do Desarmamento. Esse dado foi obtido com a periodicidade bianual, com desagregação segundo Unidade da Federação⁵⁸, sendo que não há disponibilidade de dados para o período 2006/2007.

Gráfico 11 - Número de armas entregues na Campanha do Desarmamento Estado do Rio de Janeiro, 2004 a 2013



Fonte: Instituto Sou da Paz
Elaborado pelo autor

Analisando o gráfico acima é possível visualizar que os dois primeiros anos da Campanha do Desarmamento foram os que mais tiraram armas de circulação. Naquele momento havia uma forte campanha publicitária, informando a população os pontos de recolhimento e a importância da retirada de armas de circulação.

⁵⁷ Com exceção daquelas armas entregues nas delegacias de polícia civil, que eram contabilizadas no cômputo do total das armas apreendidas.

⁵⁸ Esses dados foram gentilmente cedidos pelo Instituto Sou da Paz, o qual agradeço, em especial ao Bruno Langeani, meu interlocutor.

Considerando que o estoque inicial das armas era muito maior, já era esperado que o número inicial se destacasse por ser o maior da série. Somente no estado do Rio de Janeiro, até 2014 essa medida já recolheu 55.078 armas⁵⁹.

Dessa forma, vê-se que a recompensa por arma apreendida instituída pelo governo do estado do Rio de Janeiro foi uma medida que se somou às inúmeras outras implementadas pelo governo federal que compartilhavam o objetivo de retirar de circulação as armas de fogo.

O que se pode concluir até aqui é que a recompensa para armas apreendidas não resultou no aumento da incidência de apreensão de armas por parte das polícias civil e militar do estado do Rio de Janeiro, mas, como foi identificado, que naquele momento havia outras políticas que também buscavam a retirada de armas de fogo circulando entre a população.

Analisando essa política, dois pontos se destacam. Um primeiro ponto interessante reflete uma dificuldade em apreender as armas, uma vez que as situações que resultavam nessas apreensões envolviam riscos para os policiais, pois em muitos casos as pessoas que portavam essas armas ofereciam resistência, ocasionando o confronto direto. O segundo ponto foi que o valor das recompensas estava abaixo do valor dessas armas no mercado ilícito, o que pode ser reflexo de um orçamento aquém do necessário para propiciar um maior efeito dessa política.

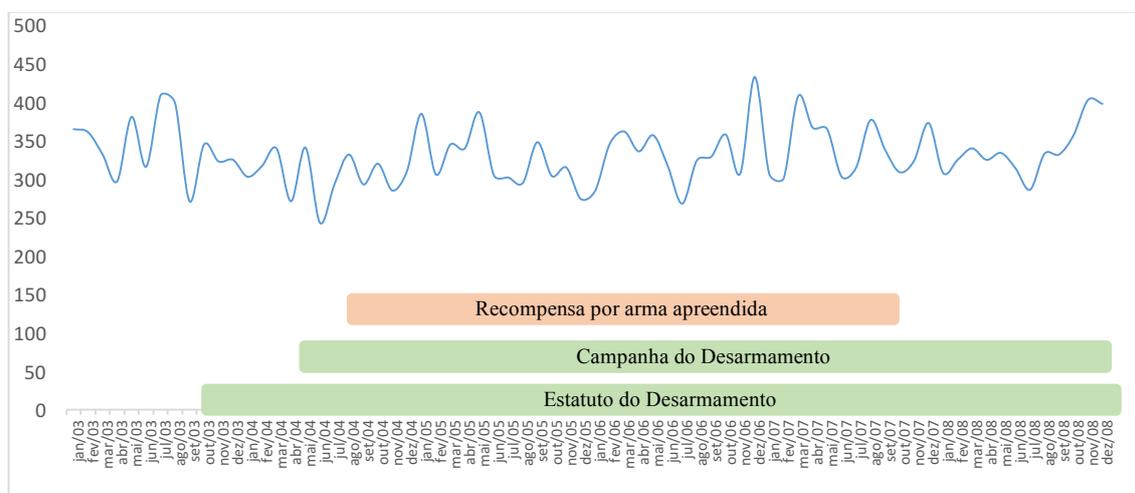
Pode-se afirmar que o objetivo tanto da recompensa por arma apreendida, como do Estatuto e a Campanha do Desarmamento, era a retirada da circulação de armas fogo, com o pressuposto de que com menos armas circulando haveria uma redução de crimes, sobretudo daqueles que resultam em mortes. Esse objetivo encontra respaldo em parte da literatura sobre o tema, a qual aponta a relação positiva entre redução da circulação de armas de fogo e diminuição na criminalidade urbana.

⁵⁹ Deve-se destacar também a existência de um caráter coercitivo da Lei nº 10.826, uma vez que ela traz o agravamento das sanções para quem possui, porta, comercializa ou se omite de cautela em relação às armas em situação irregular, determinando como pena um período de reclusão mínima de um ano.

8.3 Impacto da recompensa por arma apreendida no número de vítimas de homicídio por teste estatístico não paramétrico

Para a presente tese, foi realizada a contabilização das vítimas de homicídio doloso no estado do Rio de Janeiro destacando dois momentos: um período anterior à implementação dessas medidas e o período de vigência de cada uma delas, pois o Estatuto do Desarmamento e a Campanha do Desarmamento continuam atuantes. Para tanto, realizou-se uma análise da quantidade de vítimas de homicídio doloso e tentativas de homicídio, uma vez que trabalhos como os de Adorno (2002), Peres et al (2011), Szwarcwald e Castilho (1998), Silva e Provenza (2013) indicam que o instrumento utilizado na maior parte dos homicídios dolosos fora armas de fogo.

Gráfico 12 - Número de vítimas de Homicídio doloso no estado do Rio de Janeiro. Janeiro 2003 a dezembro 2008

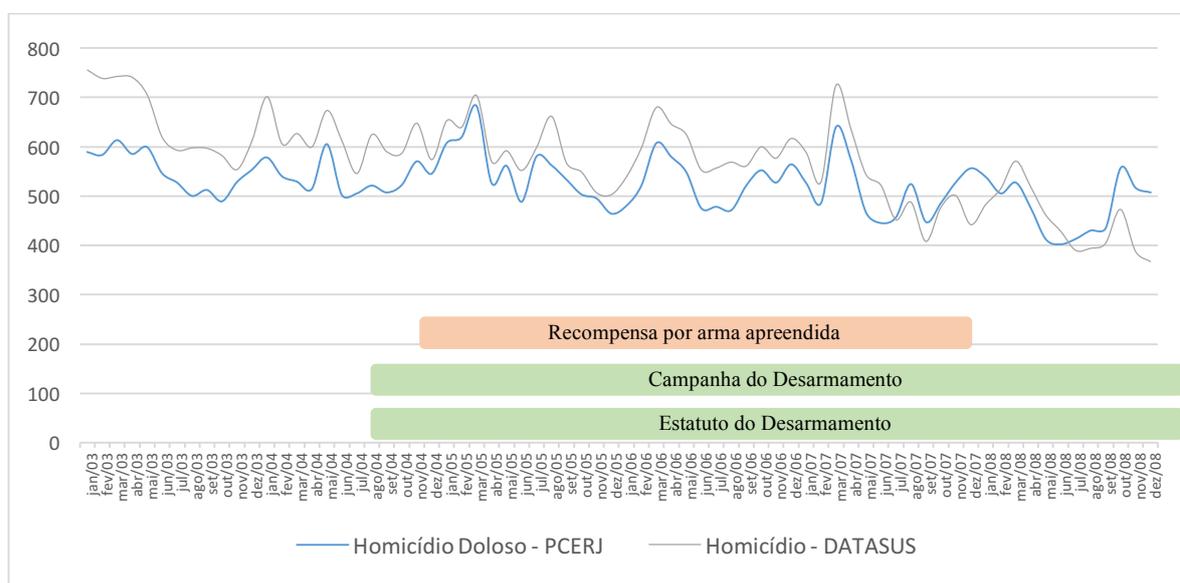


Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

De maneira complementar, foram buscados dados sobre o número de vítimas de homicídio para o estado do Rio de Janeiro, segundo o Ministério da Saúde⁶⁰, pois a literatura especializada aponta essa fonte como insumo para diversos indicadores, de âmbito nacional e mesmo para fins de comparabilidade internacional.

⁶⁰ Cabe lembrar que a discussão sobre o uso de dados provenientes do Ministério da Saúde que foi feita anteriormente.

Gráfico 13 - Número de vítimas de Homicídio doloso (PCERJ) e vítimas de agressões (DATASUS). Estado do Rio de Janeiro, janeiro de 2003 a dezembro 2008



Fonte: Ministério da Saúde e Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Com o gráfico acima, verifica-se que os dados relativos à contabilização de vítimas de homicídios dolosos no estado do Rio de Janeiro provenientes dos Registros de Ocorrência da Polícia Civil apresentaram, no período analisado, comportamentos muito próximos aos que foram vistos por meio dos dados do Ministério da Saúde. Ou seja, mesmo se mantendo uma diferença em valores absolutos, ambas as fontes apresentaram tendências próximas, revelando a variação mensal no número de pessoas vítimas de homicídio. O impacto amplo de políticas como o Estatuto do Desarmamento na redução das mortes violentas no Brasil à fora mensurado em diversos estudos, tais como Cerqueira (2014) e Waiselfisz (2013).

Ambas as fontes de dados (ISP E DATASUS) não permitem uma rápida conclusão sobre o efeito da recompensa por arma apreendida em uma possível e esperada redução no número de vítimas de homicídio, pois ao analisar os gráficos acima, não é possível indicar que as medidas destacadas tenham impactado numa possível redução de homicídios dolosos. No entanto, buscou-se verificar a influência da política de gratificação por arma apreendida a partir de procedimentos estatísticos, por meio da realização de um teste não paramétrico⁶¹. Considerando a distribuição

⁶¹ Agradeço ao Marcelo Provenza, estatístico e amigo que colaborou na elaboração desse teste.

dos dados, a adoção desse tipo de teste foi entendida como melhor opção, mesmo ciente dos limites explicativos desse tipo de teste.

O modelo escolhido foi o de Wilcoxon-Mann-Whitney, em que foram inseridos os dados de homicídios dolosos relativos aos 52 meses em que foram pagas as gratificações, juntamente com os 52 meses que antecederam essa política. Esse teste permite verificar se a incidência de um momento tende a ter valores maiores do que a outra, ou se elas têm a mesma mediana. Nesse caso, os momentos são o período pré-recompensa por arma apreendida e o mês em que ela se inicia, até os 52 meses subsequentes em que foram realizados os pagamentos das recompensas. O teste foi realizado a partir dos dados provenientes das duas fontes apresentadas.

Adotando como hipótese nula (H_0) que a gratificação por arma apreendida não apresentou significância estatística na redução de homicídio doloso, e como hipótese alternativa (H_1) que a gratificação por arma apreendida apresentou significância estatística na redução de homicídio doloso, os dados permitiram rejeitar H_0 , ou seja, os dados permitiram verificar que houve uma alteração estatisticamente significativa nos dois momentos utilizados, como fica exposto com o resultado do teste abaixo apresentado:

Figura 4 – Teste de Wilcoxon-Mann-Whitney

Hypothesis Test Summary				
	Null Hypothesis	Test	Sig.	Decision
1	The distribution of Homicidio_Policia is the same across categories of Grupo.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,015	Reject the null hypothesis.
2	The distribution of Homicidio_DATASUS is the same across categories of Grupo.	Independent-Samples Mann-Whitney U Test	,000	Reject the null hypothesis.

Asymptotic significances are displayed. The significance level is ,05.

O que o teste confirma é que a diferença de 1.293 mortes a menos, segundo os dados de polícia, e de 4.525 no caso dos dados do Ministério da Saúde, no período de vigência da recompensa por arma apreendida ante os 52 meses que a antecedem,

são estatisticamente suficientes para afirmar que durante a prática da medida mencionada houve uma relevante redução nos homicídios dolosos no estado do Rio de Janeiro.

Infelizmente não foi possível desenvolver nenhum procedimento para mensurar mais informações sobre essa medida, uma vez que, diferentemente da *Gratificação Faroeste*, que publicava em Diário Oficial os nomes e outras informações dos beneficiados, os processos burocráticos para pagamento da recompensa por arma apreendida tramitavam em caráter reservado, não sendo de acesso público.

No momento da implementação dessa medida havia uma mobilização nacional em torno da questão das armas. Assim, a política de recompensa por armas apreendidas desponta como a contribuição do governo fluminense na busca pela retirada de circulação das armas de fogo. Essa contribuição se soma a outras medidas, desenvolvidas, sobretudo pelo Governo Federal, que compartilhavam o mesmo objetivo.

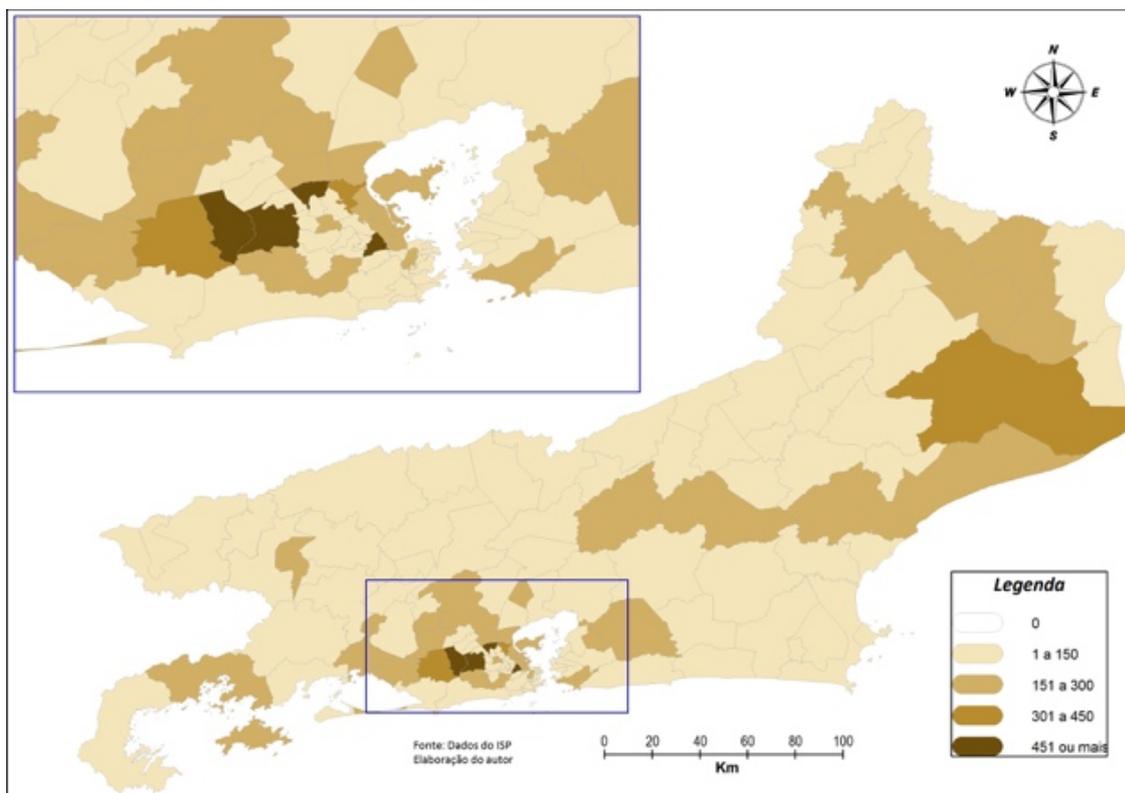
8.4 Geografia da apreensão de armas e mortes por letalidade violenta no estado do Rio de Janeiro

Neste tópico, o objetivo é verificar como a gratificação por arma apreendida reverberou na geografia das armas fluminense, bem como na geografia da letalidade violenta⁶² no estado do Rio de Janeiro. Para tal, foram utilizados os dados e as bases cartográficas disponíveis⁶³ considerando a divisão territorial a partir das circunscrições de delegacias de polícia.

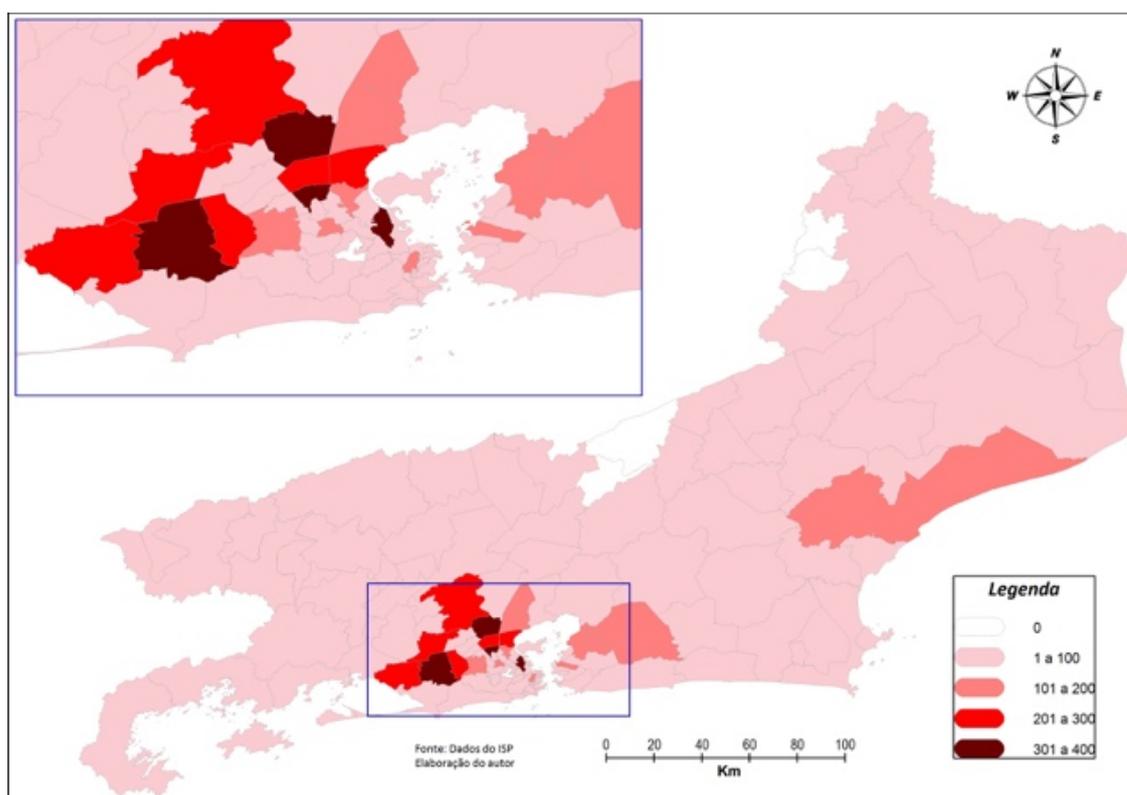
⁶²Chama-se aqui de Letalidade Violenta a soma dos homicídios dolosos, lesões corporais seguidas de morte, latrocínios e homicídios decorrentes de Oposição à intervenção policial.

⁶³O Instituto de Segurança Pública disponibiliza dados agregados segundo circunscrições de delegacias e também a base cartográfica em formato shape file para download em seu site.

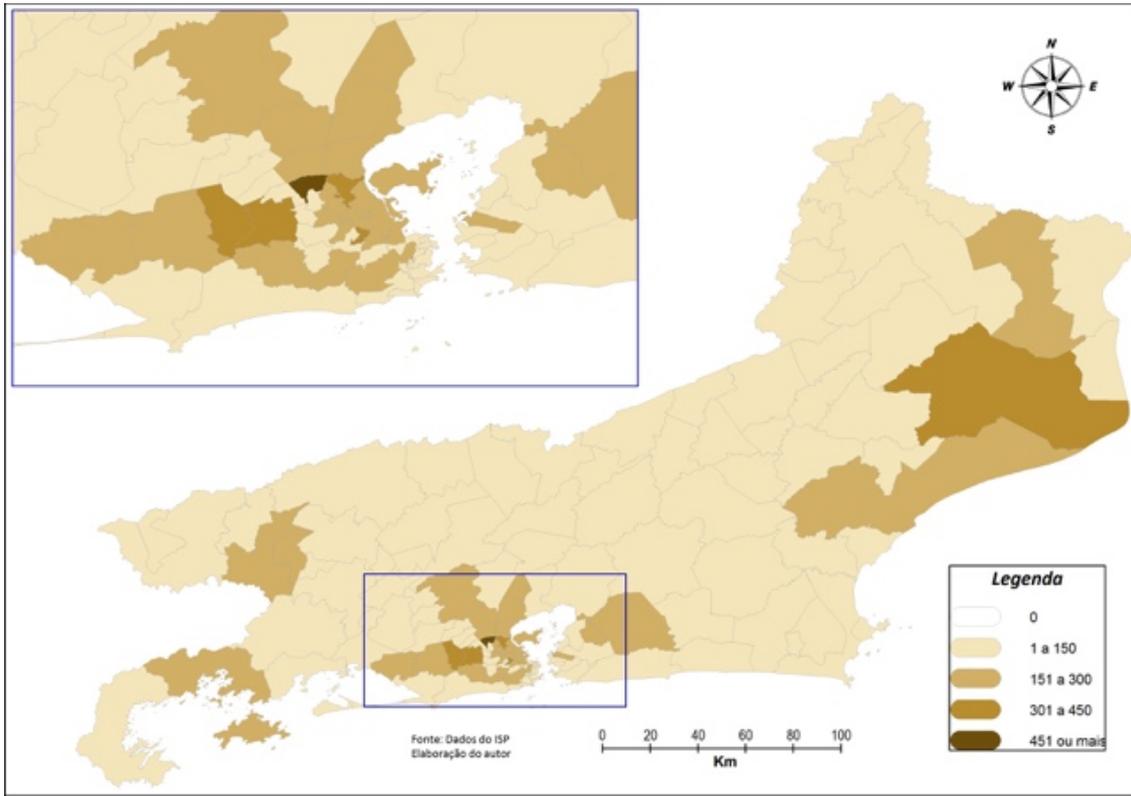
**Cartograma 1 - Armas apreendidas segundo circunscrição de DP
Estado do Rio de Janeiro, 2004**



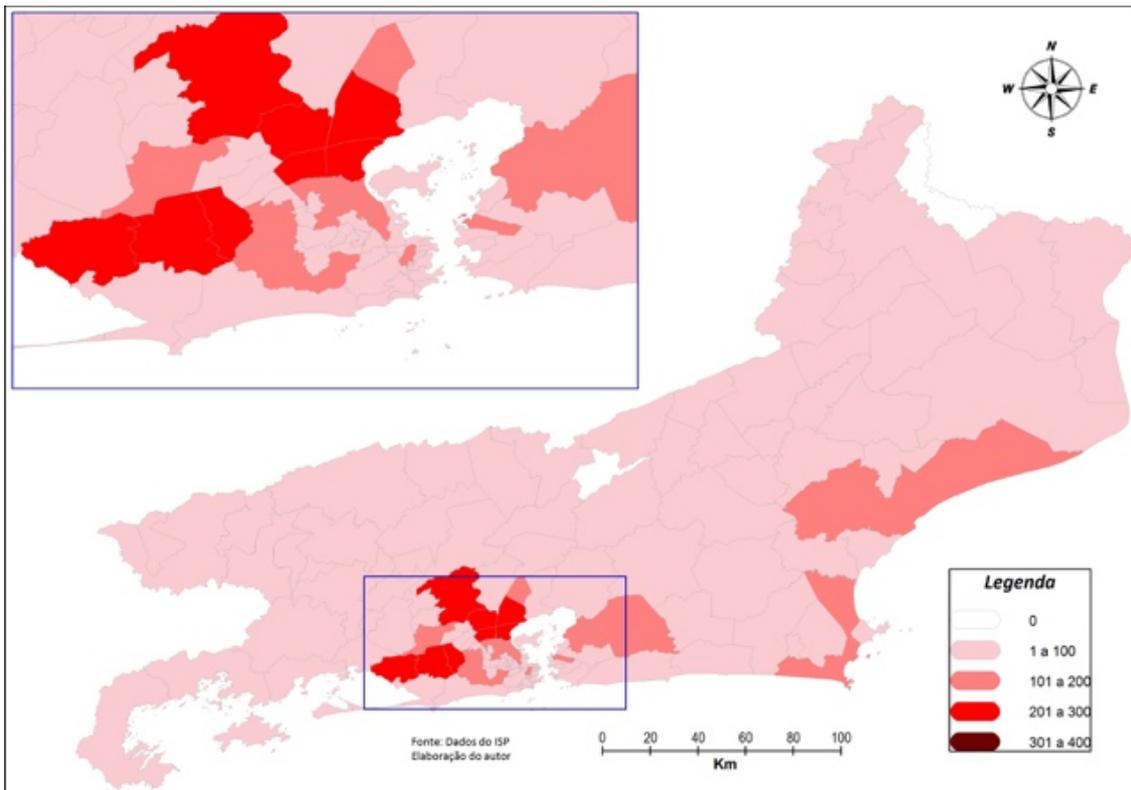
Cartograma 2 - Letalidade Violenta segundo circunscrição de DP - Estado do Rio de Janeiro, 2004



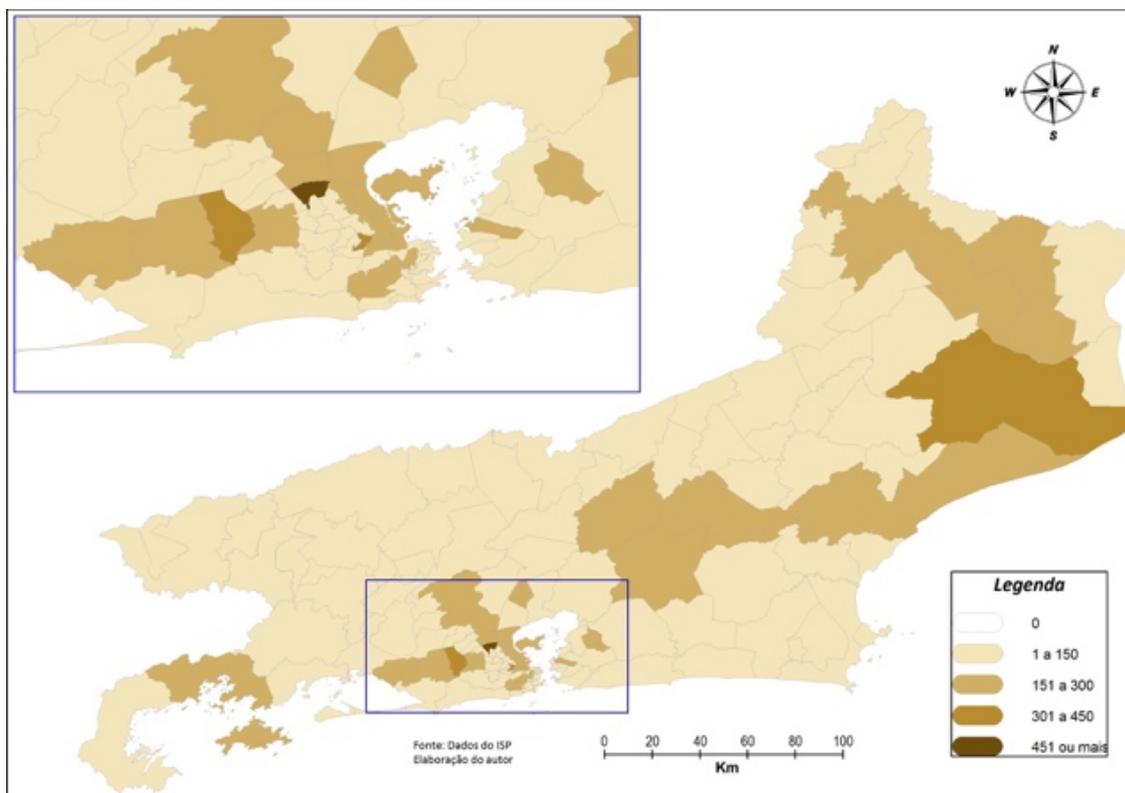
**Cartograma 3- Armas apreendidas segundo circunscrição de DP
Estado do Rio de Janeiro, 2005**



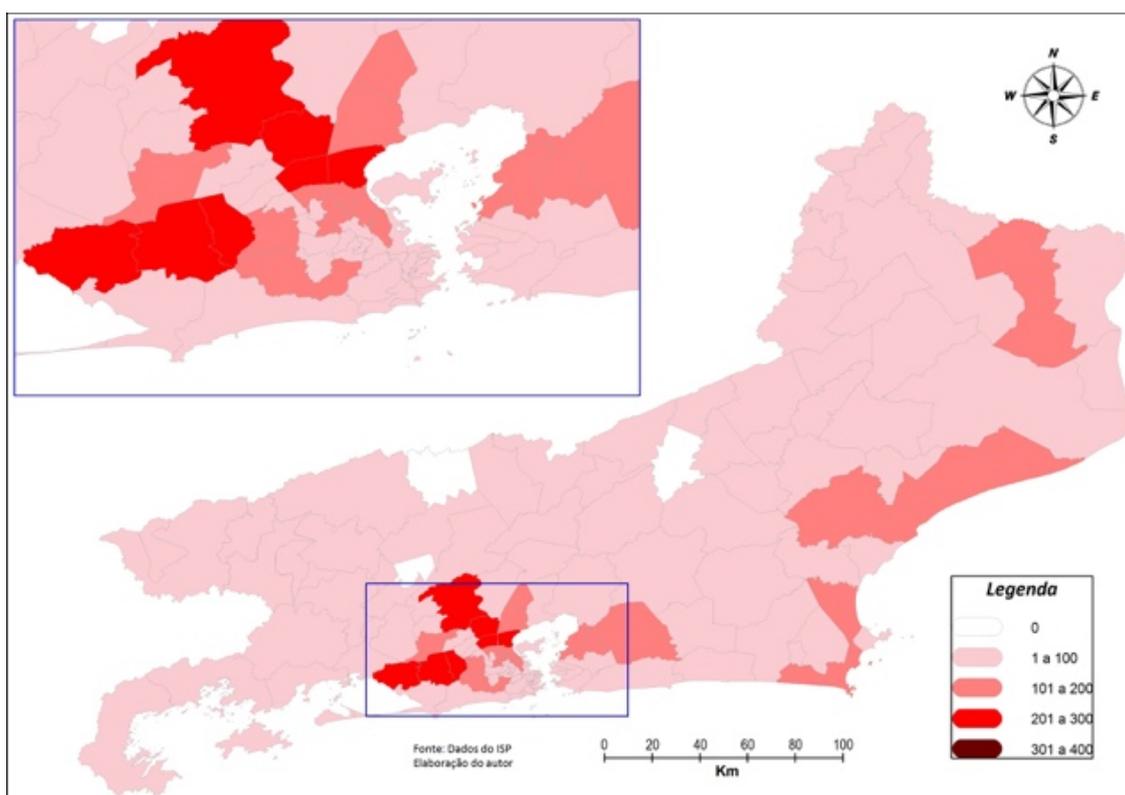
**Cartograma 4 - Letalidade Violenta segundo circunscrição de DP
Estado do Rio de Janeiro, 2005**



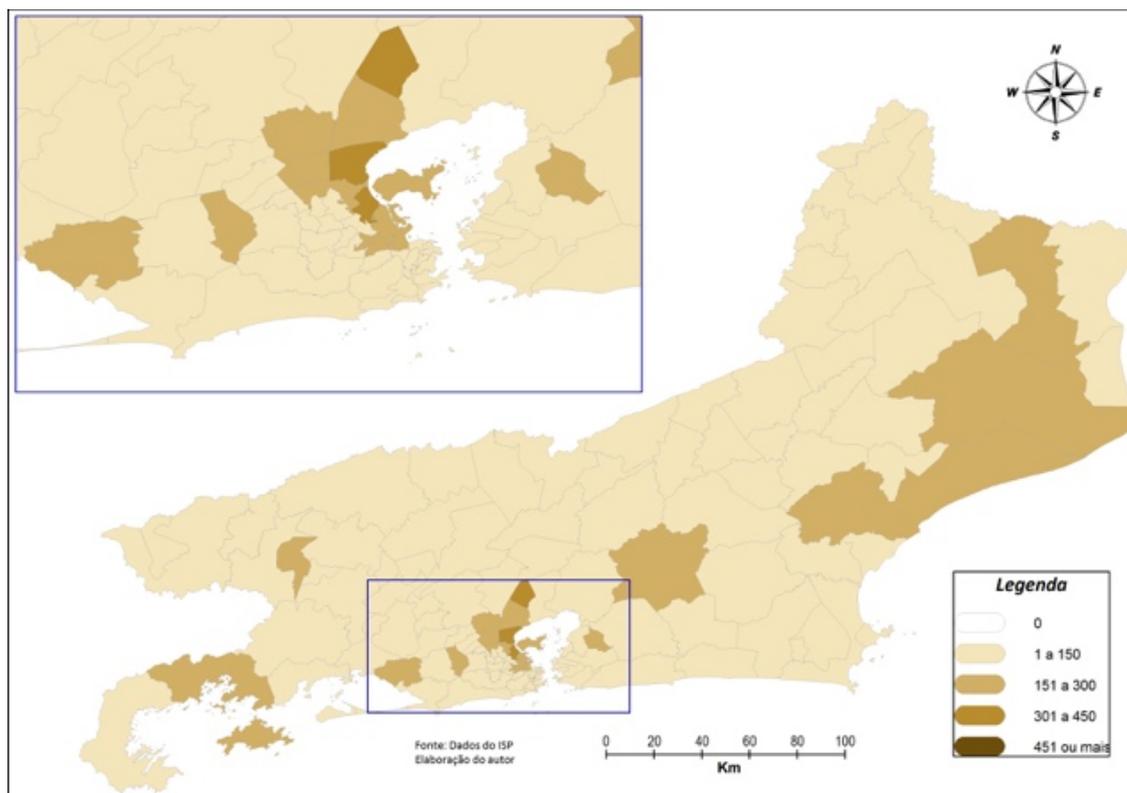
**Cartograma 5 - Armas apreendidas segundo circunscrição de DP
Estado do Rio de Janeiro, 2006**



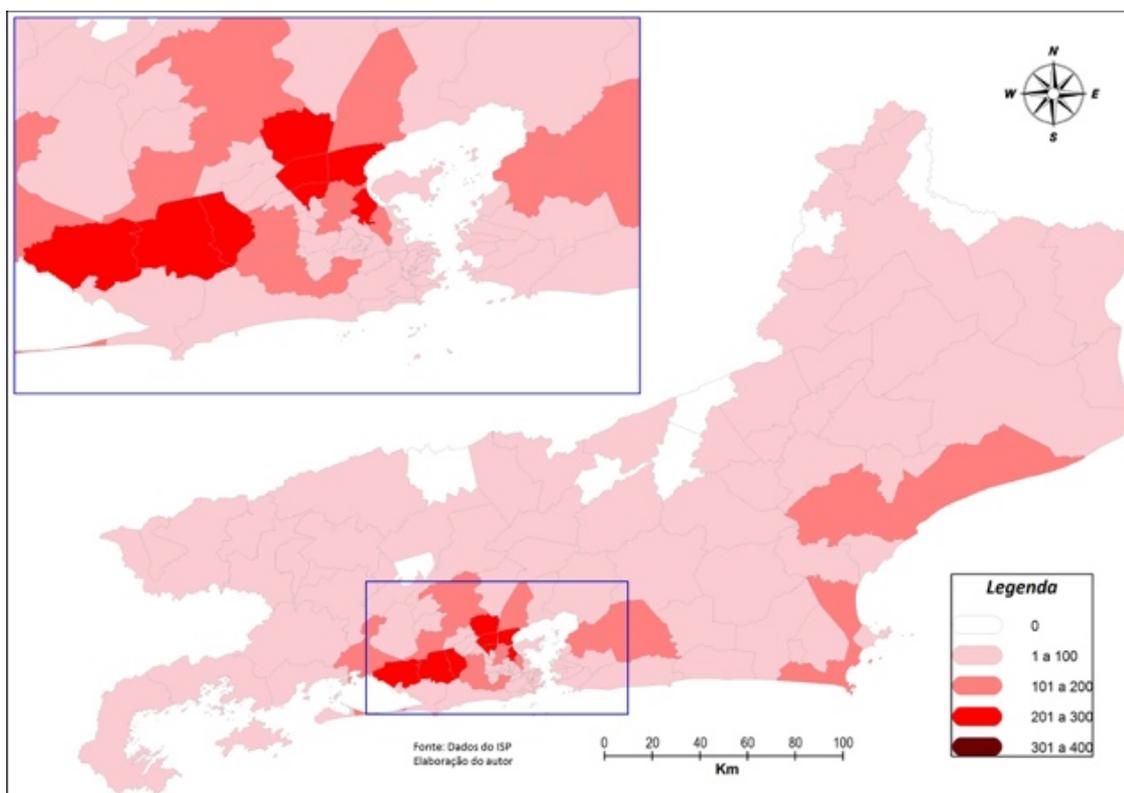
**Cartograma 6- Letalidade Violenta segundo circunscrição de DP
Estado do Rio de Janeiro, 2006**



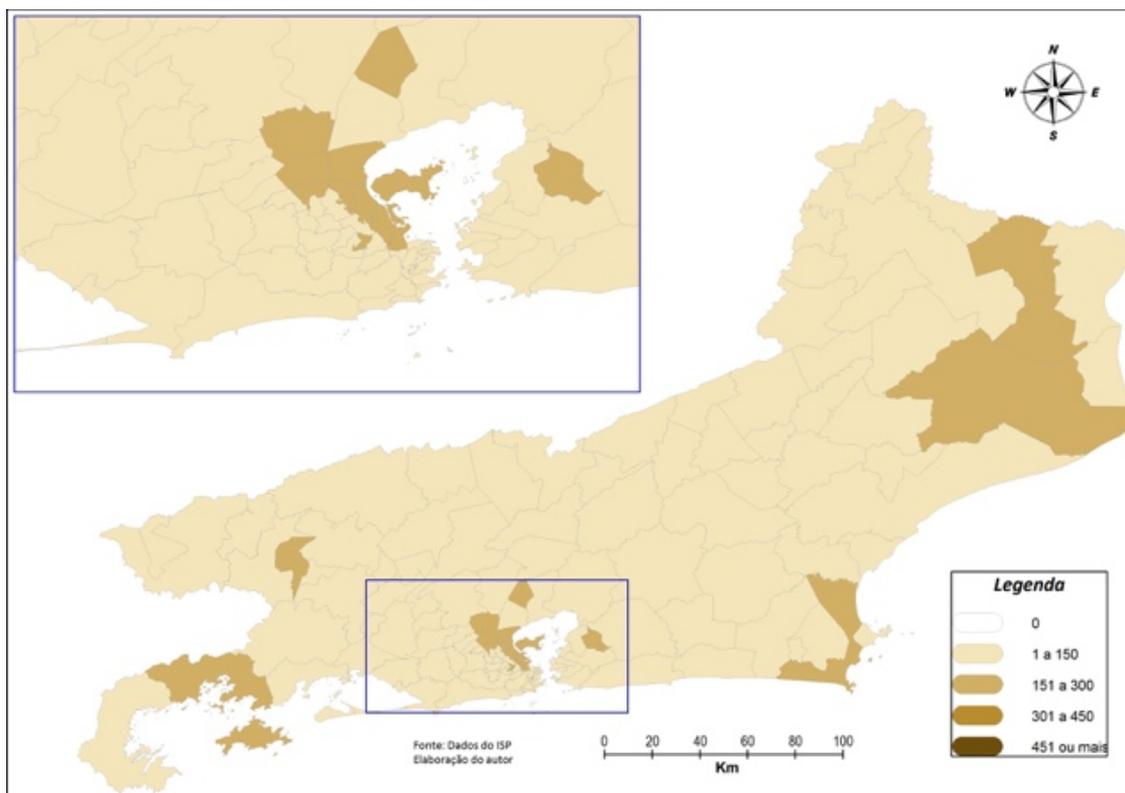
**Cartograma 7- Armas apreendidas segundo circunscrição de DP
Estado do Rio de Janeiro, 2007**



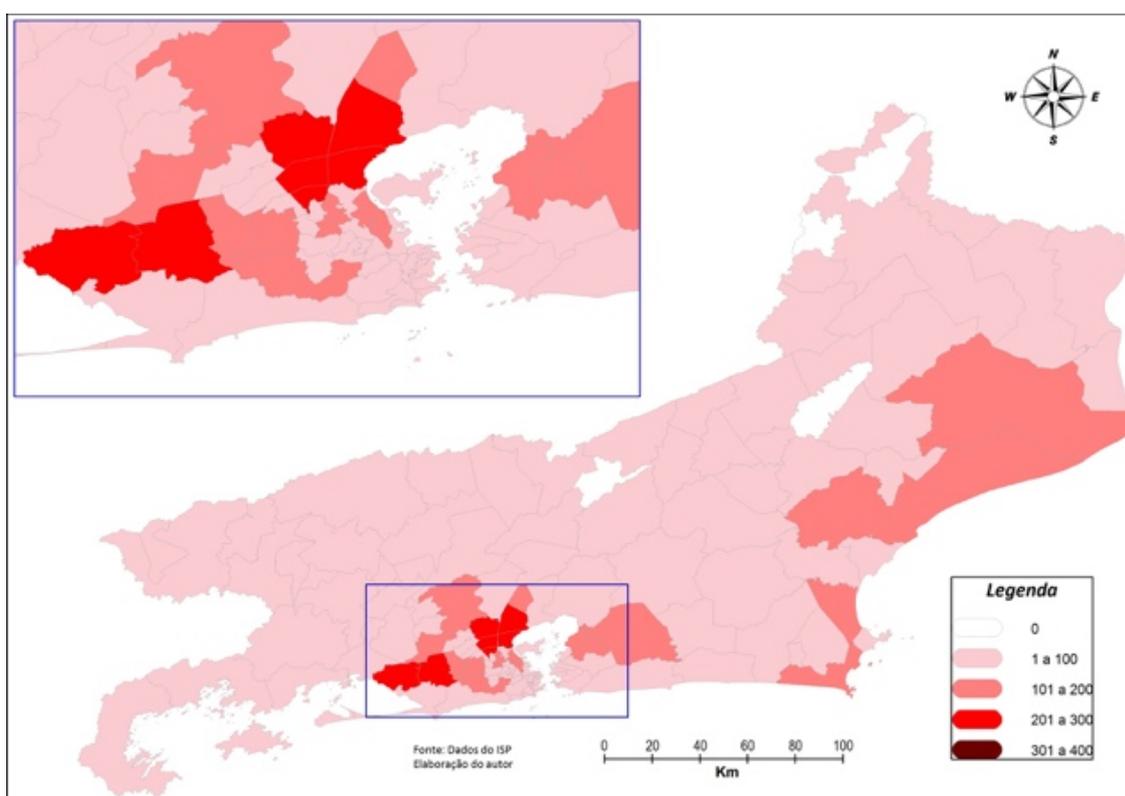
**Cartograma 8- Letalidade Violenta segundo circunscrição de DP
Estado do Rio de Janeiro, 2007**



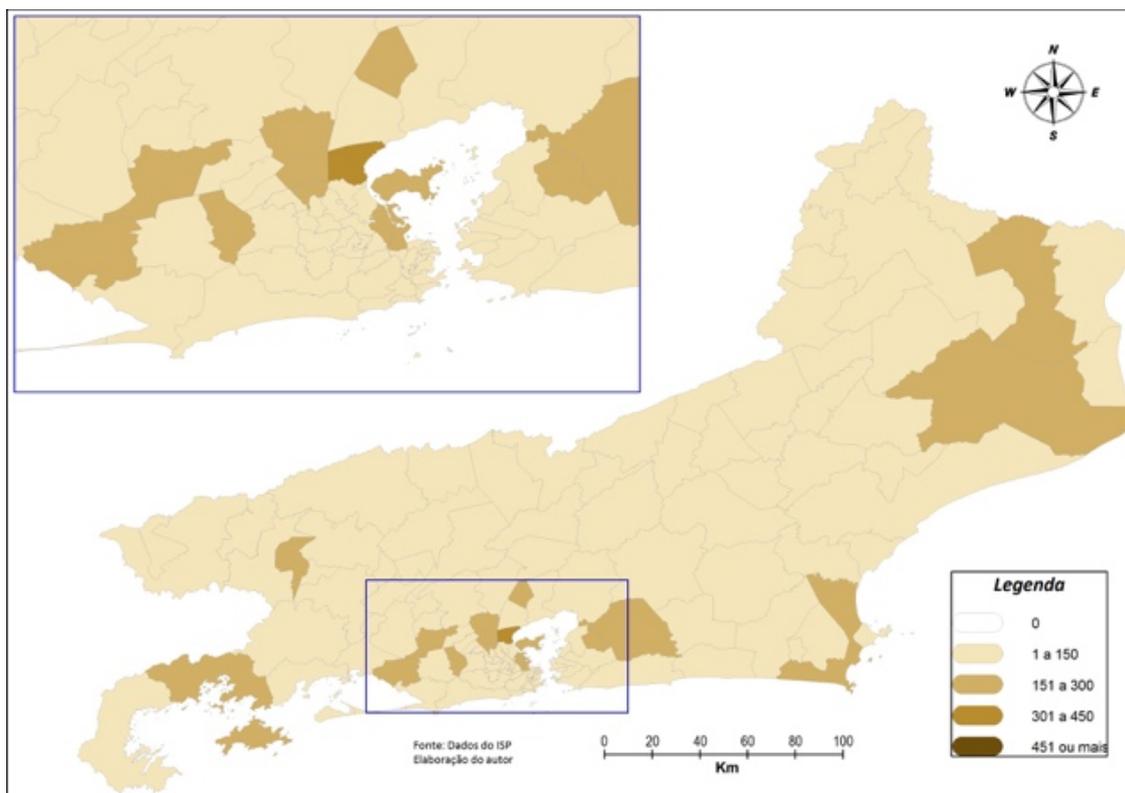
**Cartograma 9- Armas apreendidas segundo circunscrição de DP
Estado do Rio de Janeiro, 2008**



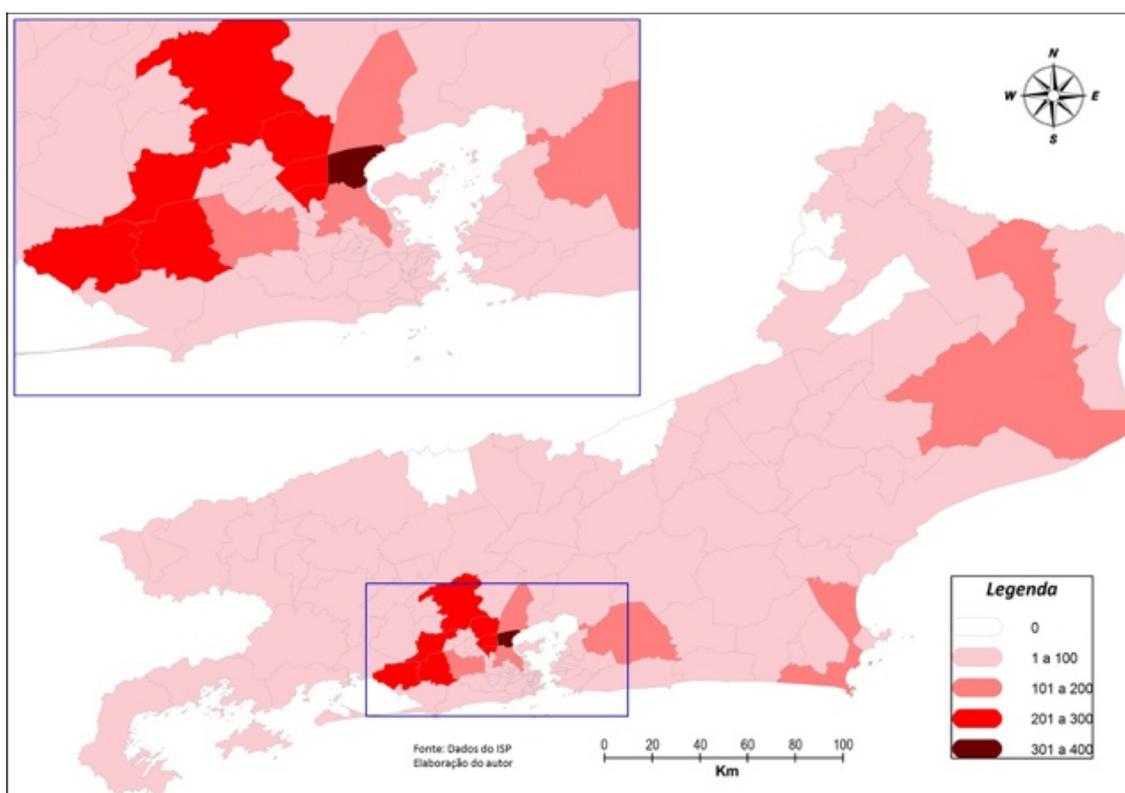
**Cartograma 10- Letalidade Violenta segundo circunscrição de DP
Estado do Rio de Janeiro, 2008**



**Cartograma 11 - Armas apreendidas segundo circunscrição de DP
Estado do Rio de Janeiro, 2009**



**Cartograma 12- Letalidade Violenta segundo circunscrição de DP
Estado do Rio de Janeiro, 2009**



Com a sequência de cartogramas, buscou-se promover ao leitor a possibilidade de sobrepor as áreas com maior quantidade de armas apreendidas pelas polícias estaduais e a ocorrência de letalidade violenta. Foi necessário também resgatar a estrutura de delegacias do período, pois de 2004 até o presente, o território foi reconfigurado em função da criação de novas delegacias. Buscou-se, então, retroagir para a estrutura existente à época, para evitar possíveis distorções na apresentação espacial dos dados.

Observando os dados, é possível destacar que nenhuma delegacia passou um ano inteiro sem registrar a apreensão de pelo menos uma arma de fogo, e que poucas foram as áreas em que não houve registro de pelo menos uma vítima de letalidade violenta ao longo de um ano.

A região metropolitana fluminense se destaca tanto na quantidade de armas apreendidas como no registro de letalidade violenta, assim como o município de Campos dos Goytacazes⁶⁴ e a área da 123^a. Delegacia Policial (DP) que tinha como circunscrição à época os municípios de Macaé, Carapebus e Quissamã.

Se ao longo dos anos a quantidade de armas apreendidas cai em todo o estado passando de 15.121 armas em 2004 para 8.914 em 2009 – provavelmente em decorrência da diminuição de armas circulando⁶⁵ –, observando os cartogramas, é possível identificar que as áreas centrais como parte das Zonas Oeste e Norte da capital fluminense, além de parte de Duque de Caxias e São João de Meriti, destacam-se ao longo de toda a série. Ou seja, as de maior incidência de apreensão de armas assim como as demais perdem intensidade, mas não deixam serem vistas nos intervalos de maior frequência ao longo de toda a série apresentada.

O que se constata com a utilização dos cartogramas é que há uma grande coincidência no que se refere às “áreas quentes” de armas apreendidas e letalidade violenta no período analisado, uma vez que se pode apontar partes da Região Metropolitana, além de Campos dos Goytacazes e Macaé, como áreas concentradoras de ambos os fenômenos.

⁶⁴ Esse município é atendido por duas delegacias de polícia, que se revezam ao longo da série nos intervalos de maior frequência, tanto de armas apreendidas como de Letalidade Violenta.

⁶⁵ Relembrando que a quantidade de armas voluntariamente entregue pela população no biênio 2004-2005 foi a maior, como demonstra o gráfico 11.

8.5 Considerações sobre a política de recompensa por arma apreendida

Na perspectiva de formulação de políticas públicas no campo do controle estatal da criminalidade, pode-se afirmar que a opção do governo estadual em gratificar os policiais e cidadãos a partir da quantidade e tipo de arma apreendida apresentou uma série de características comuns à sua antecessora, a *Gratificação Faroeste*. É possível verificar que ambas as medidas desconsideram qualquer elemento referente ao planejamento das atividades policiais, pois não há qualquer menção sobre os procedimentos que irão resultar na apreensão das armas, estimulando assim o confronto e outras ações baseadas em atitudes individuais, deixando de promover uma mudança de procedimento no nível institucional.

Contudo, pode-se destacar algumas diferenças da política de recompensa por armas apreendidas em relação à *Gratificação Faroeste*, uma vez que a primeira se fazia constar nos atos normativos de sua formulação uma série de critérios, conceitos e procedimentos a serem tomados pelos interessados em receber a gratificação, diminuindo assim o peso das relações pessoais dos envolvidos na obtenção da gratificação.

Observa-se que ambas as medidas adotadas no âmbito do governo estadual fluminense, visando o controle social da criminalidade, limitam-se ao estímulo por meio de gratificações e recompensas a ações individuais, sendo que, em momento algum, tais medidas são norteadas por diagnósticos, estudos técnicos e participação de outros setores da sociedade, como universidades e centros de pesquisa.

Tanto na *Gratificação Faroeste* como na recompensa por arma apreendida⁶⁶, constatou-se a ausência de qualquer instrumento de monitoramento que possibilitasse a revisão dos procedimentos adotados de acordo com eventuais necessidades. A utilização de qualquer tipo de dado passou ao largo de ser um recurso utilizado para a tomada de decisões, pois não se encontra nenhuma menção a instrumentos de monitoramento ou avaliação das políticas até aqui analisadas.

Mesmo com um intervalo de aproximadamente seis anos entre as duas políticas analisadas, verifica-se que, em 2008, quando a última recompensa por arma apreendida foi paga, havia ausência de elementos que acenassem para uma

⁶⁶ Embora essa política apresente avanços por ter como objetivo final a redução de crimes por meio da retirada de armas circulando, ela não coloca como fim essa avaliação.

mudança de postura por parte dos formuladores de políticas públicas. Com exceção da melhoria na formulação dos procedimentos, tanto a *Gratificação Faroeste* como a recompensa por arma apreendida podem ser interpretadas como sendo desdobramentos de uma mesma corrente de pensamento, segundo a qual o controle estatal da criminalidade deve ser feito por meio do confronto.

Já no nível dos formuladores dessas políticas, fora observada uma mudança no perfil dos gestores de segurança. Enquanto a *Gratificação Faroeste* foi implementada num momento em que a pasta da Segurança Pública era gerida por militares do exército – o secretário que a implementou foi o então coronel do exército Nilton Albuquerque Cerqueira, que permaneceu no cargo até 1999, quando foi substituído pelo também coronel do exército Noaldo Alves Silva – a Recompensa por armas apreendidas foi implementada num momento em que o secretário responsável era o delegado de Polícia Federal, Marcelo Zaturansky Nogueira Itagiba, substituído em março de 2006, por Roberto Precioso Júnior, também delegado de Polícia Federal.

Porém, nem mesmo a mudança no perfil profissional do cargo de secretário que respondia pela pasta de segurança pública – que deixara de ser militarizada para ser composta por delegados da Polícia Federal – foi capaz de alterar no cenário fluminense a ideia de que o controle estatal da criminalidade poderia ser buscado por meio de instrumentos distintos aos confrontos, que colocam em risco a vida da população e dos próprios policiais.

Outro ponto a ser mencionado foi que, nem mesmo a mudança de perfil dos secretários responsáveis pela Segurança Pública fluminense, foi capaz de incorporar a necessidade de se avaliar e monitorar as medidas implementadas, uma vez que na análise dos documentos relativos a essas políticas não foi encontrada nenhuma menção aos objetivos de tais medidas.

9 O SISTEMA DE METAS E ACOMPANHAMENTO DE RESULTADOS

O estabelecimento de metas gerais, regionais e o pagamento de prêmios em dinheiro para os policiais que atinjam metas pré-definidas durante as atividades de controle do crime é uma prática relativamente recente no cenário das políticas públicas no Brasil. Dentre as primeiras políticas que se valiam de programas que adotam sistemas de bonificação por metas de redução da criminalidade no panorama nacional pode-se observar o caso de Minas Gerais no início dos anos 2000. Naquele momento, a situação do estado mineiro era, conforme descrito por Peixoto, Cruz e Azevedo (2010), de elevado déficit orçamentário, precária qualidade dos serviços públicos prestados à população e baixa motivação dos servidores públicos, resultando em baixa atratividade para investimentos diante desse quadro institucional. A partir desse cenário, foi traçado um plano chamado de Choque de Gestão, elaborado por empresas de consultoria especializadas na área de gestão⁶⁷, que buscava mais efetividade da gestão pública. Uma das estratégias desse plano foi o *downsizing*⁶⁸ institucional, fazendo com que a estrutura pública estadual diminuísse de tamanho.

Como um dos resultados desse plano, a Secretaria de Estado da Segurança Pública e a Secretaria de Estado de Justiça e Direitos Humanos são substituídas pela Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS), que ficou responsável pela coordenação das atividades operacionais dos órgãos que integram o Sistema de Defesa Social do Estado de Minas Gerais: Polícias Militar e Civil, Corpo de Bombeiros Militar, Defensoria Pública e Subsecretaria de Administração Penitenciária e a de Atendimento ao Menor em Conflito com a Lei, visando a efetividade no controle e na prevenção criminal, bem como a integração entre esses órgãos.

Nesse plano foi elencado um conjunto de metas a serem cumpridas por cada um dos atores envolvidos no campo da segurança pública, a saber: Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros. Enquanto os indicadores relativos ao Corpo de Bombeiros foram pensados exclusivamente a partir dos processos em que a instituição atua e não eram compartilhados com nenhuma outra instituição, havia

⁶⁷As empresas foram o Instituto PUBLIX e INDG - Instituto de Desenvolvimento Gerencial (que em 2012 passou a se chamar Falconi Consultores de Resultado).

⁶⁸Downsizing é um termo comum no campo da Administração e Engenharia de Produção, que de acordo com Dos Santos (2000, p. 5) “é um conjunto de atividades realizadas pelos gestores, objetivando melhorar a eficiência, produtividade ou competitividade da empresa. É uma estratégia implementada pelos gerentes que afeta o tamanho do quadro de pessoal, os custos e os processos de trabalho”.

metas específicas para a Polícia Civil e para a Polícia Militar e também metas compartilhadas pelas duas instituições policiais, conforme demonstra de forma resumida o quadro abaixo. Essas metas em comum eram referentes à diminuição da incidência criminal, e estavam desdobradas para cada uma das regiões de atuação integrada do estado⁶⁹.

Figura 5 - Sistema de Pontuação do Acordo de Resultados

ATRIBUIÇÃO	8	NOME DO INDICADOR / AÇÃO
Polícia Civil (RISP 1)*	1	DESENVOLVER CRITÉRIOS E METODOLOGIA PARA A DEFINIÇÃO DE TAXA DE ELUCIDAÇÃO
Polícia Militar, Corpo de Bombeiros e Polícia Civil	2	CRIMES VIOLENTOS
	4	HOMICÍDIOS CONSUMADOS
	3	CRIMES VIOLENTOS CONTRA O PATRIMÔNIO
Corpo de Bombeiro	5	PRAZO DE ANÁLISE DO PSCIP (PROCESSO DE SEGURANÇA CONTRA INCÊNDIO E PÂNICO) PARA CONCESSÃO DE AUTO DE VISTORIA DO CORPO DE BOMBEIROS (AVCB)
	6	TEMPO DE RESPOSTA NO ATENDIMENTO ÀS OCORRÊNCIAS DE COMBATE A INCÊNDIOS E DE SALVAMENTO EM QUE HAJA VÍTIMAS HUMANAS EM SITUAÇÃO DE RISCO EM ÁREAS URBANAS SEDES DE FRAÇÕES DO CBMMG
Polícia Civil	7	INQUÉRITO POLICIAL CONCLUÍDO
	8	TERMO CIRCUNSTANCIADO CONCLUÍDO
Polícia Militar	9	TOTAL DE OPERAÇÕES
	10	ARMAS DE FOGO APREENDIDAS

Fonte: MINAS GERAIS. Acordo de Resultados. 2ª Etapa (2009)

Peixoto, Cruz e Azevedo (2010) realizaram uma avaliação das metas de redução da criminalidade em Minas Gerais com o objetivo de verificar o quanto as metas traçadas eram factíveis de serem atingidas e desafiadoras. Os autores concluíram que havia uma discrepância entre as metas estabelecidas e os números constatados, pois a meta proposta para os homicídios foi vista como inatingível, no caso dos crimes violentos e crimes violentos contra o patrimônio a meta média foi interpretada pelos autores como sendo pouco desafiadora quando comparadas à performance histórica de redução desses crimes no estado.

Os autores concluem ainda que as metas de criminalidade por área de atuação integrada⁷⁰ realçaram as diferenças existentes, e, ainda segundo eles, a definição das

⁶⁹Homicídios dolosos consumados; Crimes Violentos Contra o Patrimônio (resultado da soma das ocorrências classificadas como Roubo, Roubo à Mão Armada, Latrocínio e Extorsão mediante sequestro) e; Crimes violentos (resultado da soma das ocorrências classificadas como homicídio, homicídio tentado, roubo, roubo a mão armada, estupro, latrocínio, extorsão mediante sequestro e sequestro e cárcere privado).

⁷⁰ Pode ser visto de maneira mais detalhada mais adiante que em várias unidades da federação foram criadas delimitações geográficas com o intuito de compatibilizar e integrar unidades da Polícia Militar (batalhões) e da Polícia Civil (delegacias). Há uma variação na nomenclatura dessas áreas nos

metas parecia estar desconexa com a trajetória passada do indicador de criminalidade, uma vez que áreas de atuação integradas com o mesmo desempenho histórico apresentam metas muito distintas. Para eles, a definição das metas acontece de forma discricionária, evidenciando a assimetria de informação que permeia a regulamentação das metas.

Em resumo, a avaliação das metas dos indicadores de criminalidade fixadas para as RISPs por meio do Acordo de Resultados mostra uma grande variação entre as mesmas, ora com metas desafiadoras, ora com metas aquém da tendência esperada de performance futura. No entanto, revelaram uma gama interessante de variações que deve ser mais bem estudada pelas instituições do sistema de Defesa Social para negociação de seus ajustes e para o fortalecimento das práticas de governança estabelecidas pela administração pública estadual. (PEIXOTO; CRUZ; AZEVEDO, p. 19-20)

Em outro trabalho que buscou verificar os efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho em Minas Gerais, Assis (2012) manteve o foco no âmbito da segurança pública e identificou como a nova medida foi assimilada pelas três instituições envolvidas (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpo de Bombeiros), bem como elencou os fatores que influenciaram essa assimilação. Ele destacou que alguns fatores teriam sido fundamentais para o desenvolvimento do programa. O primeiro deles é o engajamento dos gestores que ocupam posições de comando, como o governador do estado e sua cúpula, e também do nível operacional das três instituições envolvidas. A experiência prévia com metas e mensuração de resultados também foi um fator importante. Assim, segundo o autor, cada um atuando com as ações que lhes cabiam foi elemento fundamental para a aderência do projeto:

Os resultados permitem afirmar com segurança que o Acordo de Resultados e o Prêmio por Produtividade tiveram um resultado positivo muito intenso e significativo na Polícia Civil e no Corpo de Bombeiros. Na Polícia Militar o resultado mostrou-se menos impactante pois os ganhos organizacionais decorrentes do uso de indicadores e metas já haviam sido auferidos, mesmo que parcialmente, por meio de experiências anteriores. Portanto, a experiência prévia com metas e mensuração é uma importante variável explicativa para prever os limites do impacto potencial que estas ferramentas de gestão podem gerar (ASSIS, 2012, p.156).

O autor identificou ainda que a reclassificação de delitos foi um efeito do

estados, mas a maior parte delas traz a palavra Integrada, numa clara alusão da necessidade de vencer a rivalidade e a falta de comunicação entre as polícias civil e militar.

sistema de metas e prêmio por produtividade, uma vez que os policiais buscavam classificar os fatos de maneira a não comprometer as metas.

Outra experiência pode ser vista no estado de Pernambuco que, a partir de 2007, implementou o Programa denominado Pacto Pela Vida (PPV), que tem como finalidade a redução e o controle da violência. Esse Programa foi objeto de estudo no trabalho de Ratton, Galvão e Fernandes (2014), no qual os autores buscaram discutir e interpretar os principais aspectos dessa política, indicando seus avanços e desafios. O principal fator de sua implementação e continuidade foi, segundo os autores, a vontade política do governador, que estava no início de seu primeiro mandato: “a decisão política do Governador – reconhecida por praticamente todos os entrevistados nesta pesquisa – tomada ainda nos primeiros meses de seu mandato, adquiriu rapidamente repercussões práticas” (RATTON; GALVÃO; FERNANDES, 2014, p. 12).

Foi arbitrado então, como meta, que o estado deveria reduzir o número de vítimas de Crimes Violentos Letais Intencionais⁷¹ (CVLI) em 12% anualmente. Os autores identificaram que inicialmente houve resistência por parte das instituições policiais em perseguir esse objetivo, “mas, o governador sustentou essa ideia e a necessidade de se estabelecer mecanismos que possibilitassem a implementação de um modelo de gestão por resultados” (RATTON; GALVÃO; FERNANDES, 2014, p. 14). Sobre esse modelo, Abrucio (2007) menciona que:

A gestão por resultados é hoje a principal arma em prol da efetividade das políticas públicas. Para tanto, é preciso orientar a administração pública por metas e indicadores. Embora estes já tenham sido introduzidos em algumas experiências brasileiras, o seu uso ainda é bem restrito, pouco conhecido do público e, pior, de pequena assimilação junto à classe política. Esta revolução gerencial dependerá, portanto, de um convencimento dos diversos atores políticos e sociais sobre a necessidade de se adotar este novo modelo de gestão (ABRUCIO, 2007, p. 82-83).

Conforme os autores, esse programa se estrutura a partir de dois momentos, delimitados pelo primeiro e segundo mandato do governador, o que demonstra a importância do engajamento do chefe do Executivo para a consolidação dessa política. Entre os anos 2007 e 2010 (primeiro mandato), o momento pode ser

⁷¹ Esse é um indicador que busca contabilizar todas as vítimas letais de fatos violentos. Ele foi criado em 2006 pela Secretaria Nacional de Segurança Pública (Senasp), vinculada ao Ministério da Justiça (MJ), com a finalidade de agregar os crimes de maior relevância social, pois além do homicídio doloso outros crimes também devem ser contabilizados nas estatísticas referentes a mortes.

caracterizado como sendo de consolidação valorativa da política, isto é, da consolidação de uma nova concepção de segurança pública e de afirmação de um modelo de gestão integrado da política pública de segurança, sob a liderança do governador. Já o segundo mandato é caracterizado, principalmente, pela institucionalização do papel da Secretaria Estadual de Planejamento e Gestão (SEPLAG) na coordenação do PPV, buscando por meio da criação de mecanismos institucionais atenuar o peso da necessidade de uma participação do governador para garantir continuidade das mudanças.

Como parte das ações realizadas no âmbito do Pacto Pela Vida pernambucano foi instituído o pagamento de gratificações para policiais militares e policiais civis baseadas em metas de indicadores de criminalidade. Os policiais que atingissem a meta nas áreas sob sua responsabilidade recebiam esse estímulo financeiro. Segundo os autores:

Esse mecanismo valoriza e estimula o profissional e possibilita o controle da atividade e a substituição de profissionais que não estejam sintonizados com a política. Nesse sentido, os ganhos coletivos se tornam ganhos individuais, facilitando o processo contínuo de mudança institucional rumo a uma maior profissionalização das polícias (RATTON; GALVÃO; FERNANDES, 2014, p.15)

Após realizar uma pesquisa documental, destacam-se quatro Leis Estaduais que criam e regulam essas gratificações. A primeira delas foi publicada em diário oficial em março de 2010⁷² e criou o denominado Prêmio de Defesa Social que previa as condições para o pagamento de gratificações, sendo que todas elas faziam referência à diminuição da taxa de vítimas de CVLI. Essa lei estabelece cinco tipos de Prêmios de Defesa Social, em que aquele de maior valor é pago aos policiais militares e civis que atuam na área que tenha alcançado maior redução anual absoluta de CVLI no Estado ou maior redução anual percentual no Estado em relação às demais áreas. Analisando as demais leis, pôde-se constatar ainda gratificações a serem pagas aos policiais que atuam nas áreas que tenham alcançado redução anual de, no mínimo, 12% (doze por cento) do número de CVLI por grupo de 100.000 habitantes, e policiais lotados em unidades localizadas em áreas que tenham redução em número absoluto. Se a taxa de CVLI pernambucana chegasse a 26 por 100 mil habitantes, todos os

⁷² Lei nº 14.024, de 26 de março de 2010.

valores seriam majorados em 50%, e se a taxa chegasse a 10 por 100 mil habitantes os valores dobrariam.

Um outro ponto a ser destacado é que os prêmios possuem valores distintos para dois grupos de policiais. No primeiro grupo foram elencados os Oficiais, Delegados de Polícia, Peritos Criminais e Médicos Legistas e no segundo grupo estão os Praças, Agentes de Polícia, Comissários de Polícia, Escrivães, Auxiliares de Perito, Auxiliares de Legista e Datiloscopistas. Observa-se que os valores pagos ao primeiro grupo são sempre 71% maior aos que são pagos para os que foram elencados no segundo grupo. Esse fato permite supor que, por maior que seja o avanço dessa política no intuito de integrar os entes envolvidos na questão da segurança pública, ainda persistem elementos de diferenciação de grupos, mesmo no âmbito interinstitucional, uma vez que não é explicitada qualquer justificativa para essa diferenciação.

Em 2015 essa Lei é revogada, substituída por outra⁷³ que traz novos elementos, tais como a inclusão dos homicídios decorrentes de confronto com a polícia no CVLI, novas regras para pagamento de gratificações aos Bombeiros Militares, sobretudo no que diz respeito a melhorias nos atendimentos às vítimas de CVLI. Outro importante ponto da nova versão é que todo policial estaria apto a receber uma gratificação, independentemente dos resultados de sua área, desde que a taxa semestral de CVLI pernambucana apresentasse redução percentual de pelo menos 12% em relação ao semestre anterior.

Além de considerar o componente geográfico e tornar aptos às gratificações do Prêmio de Defesa Social o conjunto de policiais de uma ou mais áreas, tal como visto em Minas Gerais, uma peculiaridade do modelo implementado pelo governo pernambucano foi a criação de um mecanismo de gratificação baseado no desempenho individual dos policiais, denominado Gratificação Pacto Pela Vida⁷⁴.

Criada em 2011, essa gratificação se destina aos dez policiais civis e militares, em função da produtividade em Área Integrada de Segurança (AIS) e em Grupo de Unidades Operacionais (GUO), melhores classificados no ranking de produtividade. Como elementos de mensuração foram destacadas três ações em que o policial contabiliza pontuação mensalmente, seja apreendendo drogas, ou cumprindo

⁷³ Lei nº 15.456, de 12 de fevereiro de 2015

⁷⁴ Instituída pela lei nº 14.320, de 27 de maio de 2011.

mandados de prisão ou de apreensão de adolescentes, ou participando de investigação que resulte em expedição do mandado de prisão ou de apreensão. Posteriormente, em 2015⁷⁵, essa gratificação teve seus critérios alterados, com a criação de mecanismos mais sofisticados de seleção da produtividade.

Outro exemplo de programa que possibilita o ganho de prêmios para policiais que atingem metas pode ser visto no programa elaborado pelo governo estadual de São Paulo. Denominada “São Paulo contra o crime”, essa medida foi apresentada como sendo um “Programa de Metas e Ações para reduzir o crime no estado de São Paulo, através do trabalho integrado e da atuação planejada das três instituições policiais (Polícia Militar, Polícia Civil e Polícia Científica), que compartilham responsabilidades” (ESTADO DE SÃO PAULO, 2014, p. 5).

Toda a metodologia de construção do programa foi elaborada a partir de convênio estabelecido entre a Secretaria de Segurança Pública de São Paulo e (SSP-SP) e o Instituto Sou da Paz⁷⁶. Este, por sua vez, contratou os serviços de uma empresa especializada na área de mensuração e gerenciamento de processos, a Falconi Consultores de Resultado, para construir os parâmetros dessa medida.

A metodologia paulista considera, para o cômputo das metas, três indicadores: total de roubos, excluindo os roubos de carga, banco e veículos; roubos e furtos de veículos; e letalidade violenta, contabilizadas pela soma das vítimas de homicídio doloso e das vítimas de latrocínio⁷⁷.

Em relação a São Paulo, estes indicadores se desdobram em quatro níveis geográficos, que se iniciam com a visão global, que considera o total estadual, passando por uma visão regional (que segmenta o estado em Capital, Região Metropolitana e Interior) indo até uma visão regional pormenorizada, com as delegacias seccionais e Batalhões de Polícia Militar⁷⁸ e, finalmente, chegando ao menor nível geográfico, representado pelas delegacias distritais (por parte da Polícia Civil) e Companhias de Policiamento (por parte da Polícia Militar). Existe ainda uma

⁷⁵ Lei nº 15.458, de 12 de fevereiro de 2015.

⁷⁶ Possui o título de Organização da Sociedade Civil de Interesse Público (OSCIP) concedido pelo Ministério da Justiça.

⁷⁷ Fonte: Resolução Conjunta CC/SG/SF/SPG nº 09, de 25 de setembro de 2015.

⁷⁸ Segundo o organograma da Secretaria de Segurança Pública de São Paulo, além da Polícia Militar e Polícia Civil, há uma terceira instituição, que é a Polícia Técnico-científica, um órgão auxiliar da atividade de polícia judiciária e do sistema judiciário, responsável pelas perícias criminalísticas e médico-legais.

definição de pesos, que atribui maior importância respectivamente aos homicídios (que possuem peso 3), roubos e furtos de veículos (peso 2) e roubos (peso 1). Além da bonificação pelas metas atingidas, o sistema paulista prevê ainda uma bonificação extra para aquelas áreas que apresentarem as maiores reduções por meio de um ranking.

O cálculo do bônus a ser pago é condicionado a uma série de fatores, tais como o atingimento da meta global (total do estado) dos três indicadores. São previstos ainda fatores de redução do valor do bônus, tais como um número de vítimas de mortes por intervenção policial maior que o verificado no mesmo período do ano anterior.

O modelo paulista previa também a realização sistemática de reuniões para acompanhamento e cobrança dos resultados, desde o nível operacional (chamada de Nível 4, com Distrito Policial, Companhia Policial Militar e Equipe de Polícia Técnico-Científica, passando pelo nível de Área de Atuação Compartilhada) até chegar a reunião de nível estadual com a cúpula das Polícias e SSP (reunião de Nível 1 – N1), em que todos os níveis das instituições policiais participavam em algum momento, desde o delegado responsável por uma delegacia distrital até o Chefe de Polícia e Comandante Geral e Secretário de Segurança.

A partir das observações feitas pelos autores que analisaram as medidas implementadas nos três estados citados, bem como da análise da documentação disponível, foi possível colher elementos suficientes para tecer uma análise comparativa entre eles.

Pode-se observar que no cenário mineiro o processo de construção de metas para indicadores de resultado na área de segurança pública representou uma fração de um programa maior, no qual a gestão por resultados foi implementada em toda a esfera governamental estadual, diferentemente do que foi visto no cenário paulista e pernambucano, em que o estabelecimento de metas e o pagamento de prêmios foi uma ação particular da Secretaria de Segurança Pública.

Como resultado desse macroprocesso mineiro, pode-se apontar a falta de adoção de mecanismos específicos para o cálculo das metas na área de segurança pública, dotados da sensibilidade necessária na metodologia de cálculo das metas, que por sua vez resultou no estabelecimento de metas regionais muitas vezes desconexas com a realidade, seja por apresentarem números tão baixos que dificilmente serão alcançados, ou ainda a possibilidade de metas acima dos números

verificados. Houve ainda no cenário mineiro diferentes níveis de assimilação do projeto por parte das instituições de segurança pública e, como visto, alguns fatores foram identificados como tendo grande influência nessa capacidade de assimilação.

O processo de construção de metas em São Paulo e em Pernambuco, por sua vez, apresentou elementos bastantes semelhantes, tais como os indicadores gerais considerados e os planos de ações mencionados na documentação de ambos os estados. A razão para essa semelhança repousa no fato de que todos três sistemas de metas analisados até aqui tiveram participação da uma mesma empresa privada, que replica uma mesma metodologia a partir da realidade encontrada em cada Unidade da Federação.

Em estudo realizado pelo Fórum Brasileiro de Segurança Pública⁷⁹, foi apresentada uma síntese comparada entre os vários planos e projetos de prevenção e redução da violência, com ênfase em homicídios, colocados em prática no Brasil e no mundo nos últimos 15 anos. O trabalho situa a estruturação de sistemas de metas com remuneração variável por desempenho para programas de redução da violência letal, tanto no Brasil como em outros países. O estudo também destaca a presença de princípios e objetivos gerais dos programas voltados à redução da violência, ênfase na gestão por resultados, formatos propostos para a gestão da informação, buscas por aumentar e fortalecer processos de articulação e estratégias de combinar ações de controle e de prevenção.

Uma das conclusões desse olhar comparado foi vislumbrar factualmente que o Estado, em suas múltiplas esferas e poderes, quando articulado, consegue convergir energias e fazer frente à realidade da violência e do medo.

9.1 O caso do Rio de Janeiro

Em 2009, menos de um ano após o pagamento da última recompensa por arma apreendida, o governo do estado, por meio da secretaria responsável pela Segurança Pública, criou um sistema de metas quantitativas para a redução de um conjunto de delitos, alguns deles combinados na forma de indicadores. Foram estipuladas metas para esses delitos e calculadas também metas individuais para cada uma das Áreas

⁷⁹ Pesquisa, desenvolvimento do modelo de gestão e monitoramento do programa pacto por um Ceará pacífico, 2015.

Integradas de Segurança Pública (AISP) fluminense. O cumprimento dessas metas proporcionava a todos os policiais daquela AISP uma gratificação em espécie.

Para construção desse sistema a SESEG contratou uma empresa de consultoria especializada na área de mensuração e gerenciamento de processos. Foi encomendada à empresa a construção de uma metodologia de cálculo de metas e o desenvolvimento de novos processos para o acompanhamento das ações desenvolvidas pelas polícias para o atingimento dessas metas.

Buscando melhor compreender esse processo de implementação, para a presente tese, foi entrevistada uma pessoa que faz parte da equipe da empresa contratada e que trabalhou ativamente na elaboração/implementação desse sistema⁸⁰. Foi por meio dessa entrevista que foram obtidas algumas informações, como por exemplo, que a empresa começou a elaboração desse sistema já em 2007, tendo assim um período de dois anos de elaboração e planejamento da política.

Considerando o quadro de funcionários que compõe a estrutura não apenas da Secretaria de Estado de Segurança, mas também das secretarias que atuam no planejamento de políticas públicas de âmbito estadual, uma questão que se pode levantar é se realmente haveria necessidade da atuação protagonista de um ator privado na elaboração de uma política pública.

Ao falar das diferenças da atuação estatal e das empresas privadas, Abrucio (1997, p. 31) destaca que “a atividade governamental é entendida como algo com uma natureza específica, que não pode ser reduzida ao padrão de atuação do setor privado”. Considerando o caráter ainda mais específico da segurança pública, que é uma atribuição exclusivamente a cargo do ente público, que detém inclusive o monopólio da força, a inserção de um agente privado lidando diretamente no assessoramento da formulação de política pública de segurança não chega a ser um fato novo, conforme ilustrado anteriormente, mas deve ser acompanhado atentamente pelos demais atores envolvidos, tais como elementos da sociedade civil.

⁸⁰ Nessa entrevista descobri que essa mesma empresa foi responsável pela elaboração de todos os exemplos dados nesta seção do trabalho. Partiu dessa empresa toda elaboração do projeto Choque de Gestão, ocorrido em Minas Gerais, e que sua primeira atuação no estabelecimento de metas e processos de acompanhamento exclusivamente para a área de Segurança Pública foi a experiência carioca. Posteriormente essa mesma empresa foi contratada pela Secretaria de Defesa Social de Pernambuco para construção da metodologia de acompanhamento e pagamento de bonificação do Programa Pacto pela Vida. Mais recentemente essa empresa foi contratada pelo Instituto sou da Paz para implementar sistema similar para o estado de São Paulo.

Em junho de 2009, foi publicado o decreto que criava o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. O decreto mencionava como seria feito o cálculo das metas, a periodicidade das premiações, bem como o desenvolvimento cronológico de todos os processos envolvidos na produção e divulgação dos dados utilizados na construção dos indicadores.

Inicialmente o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados contemplou metas para os seguintes delitos: homicídio doloso; latrocínio; roubo de rua (soma de roubo a transeunte, roubo no interior de coletivo; roubo de aparelho celular); e roubo de veículo. Todos esses dados são provenientes dos Registros de Ocorrência da Polícia Civil. Pode-se entender, então, que a redução da incidência desses delitos passaria a ser o objetivo maior instituições policiais, pois eles eram colocados como “estratégicos” pelo governo do estado.

Outra informação obtida com a entrevista realizada foi que a escolha dos indicadores se deu em função da disponibilidade dos dados, uma vez que todo o indicador considerado pelo sistema implementado provém de informações produzidas pela Polícia Civil. Sobre a disponibilidade de dados provenientes da Polícia Militar, a interlocutora respondeu:

Não tinha dado nenhum na PM, tinha zero de informações. Para conseguir as informações de tempo de atendimento, que era uma informação que existia mais ou menos, tinha a informação de alguns batalhões, se eu não me engano na época era só dos batalhões da capital que era via 190 [...] isso que era via 190, e aí o interior ficava completamente descoberto. Tinha batalhão na capital também que ficava descoberto, a baixada, que era um problema, ficava descoberto. A gente não tinha informação nenhuma, de nada (Consultora da empresa Falconi).

Em 2011 houve a única alteração do conjunto de indicadores considerados pelo Sistema de Indicadores e Metas: o homicídio doloso passou a integrar um indicador chamado “letalidade policial”, composto também pelos homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial, latrocínios⁸¹ e lesões corporais seguidas de morte.

Essa alteração também foi abordada na entrevista realizada, na qual a consultora entrevistada mencionou que essa alteração foi realizada para alinhar o sistema de metas com a política recomendada pela Secretaria de Segurança Pública

⁸¹ Embora o latrocínio tenha uma série histórica com índices já considerados baixos, pouco impactando na avaliação.

(SENASP), que indicava o tratamento de todas as ocorrências relacionadas aos crimes letais contra a vida. Dessa maneira, o indicador chamado Letalidade Violenta passava a ter uma definição semelhante ao CVLI.

Como já foi dito, o sistema implementado no Rio de Janeiro previa uma premiação financeira para todos os policiais, civis e militares que atuam nas Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP) que conseguissem atingir essas metas. Também estava previsto o pagamento para policiais lotados em delegacias/batalhões que não possuem uma área geográfica de atuação determinada, como por exemplo, a Delegacia Especial de Atendimento ao Idoso (Polícia Civil) ou o Batalhão de Operações Especiais (Polícia Militar) como se pormenoriza adiante.

Diferentemente das medidas observadas até então, que tinham como foco o reconhecimento de ações individuais (caso da *Gratificação Faroeste*) ou de pequenos grupos de policiais (gratificação por apreensão de arma de fogo que permitia o rateio para a equipe de no máximo cinco policiais), o sistema de metas se organiza fundamentalmente a partir da ótica territorial. Assim, o Sistema de Metas bonifica todos os policiais que estão lotados numa área, desde que as metas para aquela área sejam atingidas, não estando presente a premiação individual de policiais.

A gratificação, segundo esse sistema, poderia ocorrer quando a área apresentasse índices iguais ou inferiores às metas estipuladas, que eram baseadas na série histórica, projetando uma redução percentual para cada um dos delitos estratégicos.

Foi elaborada também uma tipologia que atribuía peso a cada um dos delitos. Dessa forma, se uma área atingisse a meta, ou seja, tivesse uma incidência menor àquela que lhe foi atribuída, ela ganharia um determinado número de pontos, ao qual seriam acrescidos os pesos, dependendo do delito em questão, conforme ilustra o quadro abaixo. Posteriormente esses pontos seriam somados, resultando num ranking de áreas. As três áreas que tivessem a melhor colocação receberiam as maiores premiações. Contudo, todas as áreas que conseguissem fechar o semestre com os indicadores, num valor igual ou abaixo das metas estipuladas, ganhariam uma bonificação.

Quadro 1 - Pesos atribuídos aos indicadores estratégicos - 2009

Delito	Situação	Peso
Homicídio Doloso	Atingiu a meta: 3 pontos	3
Roubo de Veículo	Ficou a 5% de atingir a meta: 1 ponto	2
Roubo de Rua	Ficou a mais de 5% de atingir a meta: 0 Ponto	1
Latrocínio		0

Fonte: DECRETO Nº 41.931 DE 25 DE JUNHO DE 2009

Verifica-se que foram inseridos dois novos elementos através do Sistema de Metas que não estavam presentes nas medidas adotadas na Gratificação Faroeste e Recompensa por Arma Apreendida. O primeiro deles é a utilização de dados oriundos de registros de crimes como insumo para a elaboração de metas e construção de indicadores, que são os principais elementos dessa política.

Jannuzzi (2004) destaca a importância dos indicadores sociais e suas diferentes formas de classificação para a formulação de políticas públicas. Segundo uma das possibilidades de classificação mencionada pelo autor, os indicadores são classificados em indicador-insumo, quando se relacionam com medidas associadas à disponibilidade de recursos, sejam eles humanos, financeiros ou estruturais disponíveis para um processo ou programa que afeta o aspecto observado.

Já os indicadores-produto, segundo o referido autor, são aqueles estreitamente relacionados com as dimensões empíricas da realidade social. Diferentemente dos indicadores-insumo, que se propõem a mensurar os recursos disponíveis, os indicadores-produto demonstram os resultados efetivos desses insumos na realidade social. O autor apresenta ainda os indicadores-processo (ou fluxo), que são indicadores intermediários entre o recurso disponível (insumos) e a realidade empírica (produto); logo, esse tipo de indicador busca mensurar o esforço operacional de alocação dos recursos disponíveis para a melhoria das condições de vida considerando o aspecto da realidade focado.

Uma classificação bastante relevante para a Análise e Formulação de Políticas Sociais é a diferenciação dos Indicadores Sociais quanto à natureza do ente indicado, se recurso (indicador-insumo), realidade empírica (indicador-produto) ou processo (indicador-processo) (JANNUZZI, 2004, p. 23).

Considerando esse modelo de classificação de indicadores no âmbito da segurança pública, pode-se afirmar que o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados se enquadram exclusivamente nos indicadores-produto, desconsiderando a questão dos insumos disponíveis. Essa constatação baseia-se no fato de que a realidade empírica é o único aspecto considerado ao ponderar os indicadores relativos à incidência criminal, segundo a definição dada por Jannuzzi (2004).

Esse sistema pode ser interpretado como um mecanismo que leva diversos setores das instituições policiais – sobretudo aqueles que atuam na área de planejamento – a adotar de uma maneira cada vez mais cotidiana a utilização de dados em suas atividades. Essa interpretação foi feita por Azevedo (2012), que buscou em seu trabalho analisar, com a utilização de entrevistas com policiais, o uso das estatísticas criminais no planejamento das atividades policiais. Em seu estudo ela destacou que:

É digno de nota o papel que o Sistema de Metas de Indicadores de Criminalidade representa atualmente como um marco no uso das estatísticas criminais no Estado do Rio de Janeiro. No entanto, este programa precisa ser entendido pelas polícias de forma mais ampla que simplesmente um mecanismo de premiação de resultados. Isto é, sua maior contribuição é ter trazido à tona o uso das estatísticas criminais como um instrumento que, quando bem aplicado, pode trazer resultados positivos para redução da criminalidade, otimizando o planejamento da atividade policial com o foco nos problemas mais recorrentes (AZEVEDO, 2012, p. 218)

O segundo novo elemento está na comparabilidade relativa entre as áreas, ou seja, através de procedimentos estatísticos, buscou-se desenvolver indicadores que permitissem a comparação e a ordenação das áreas segundo critérios, sem desconsiderar as peculiaridades entre elas.

Se nas medidas anteriormente analisadas não havia necessidade de elaborar um ranking, uma vez que a recompensa financeira estava condicionada a outros fatores – aos atos de bravura no caso da *Gratificação Faroeste* e, na segunda medida analisada, à quantidade de armas apreendidas – em que todos poderiam ser beneficiados; com o sistema de metas, inicialmente, somente os mais bem colocados a partir dos critérios estabelecidos seriam contemplados com as maiores gratificações. Como resultado, foi gerada uma competição entre os batalhões e entre as diferentes circunscrições de delegacias e cooperação e condescendência dos que nelas atuam.

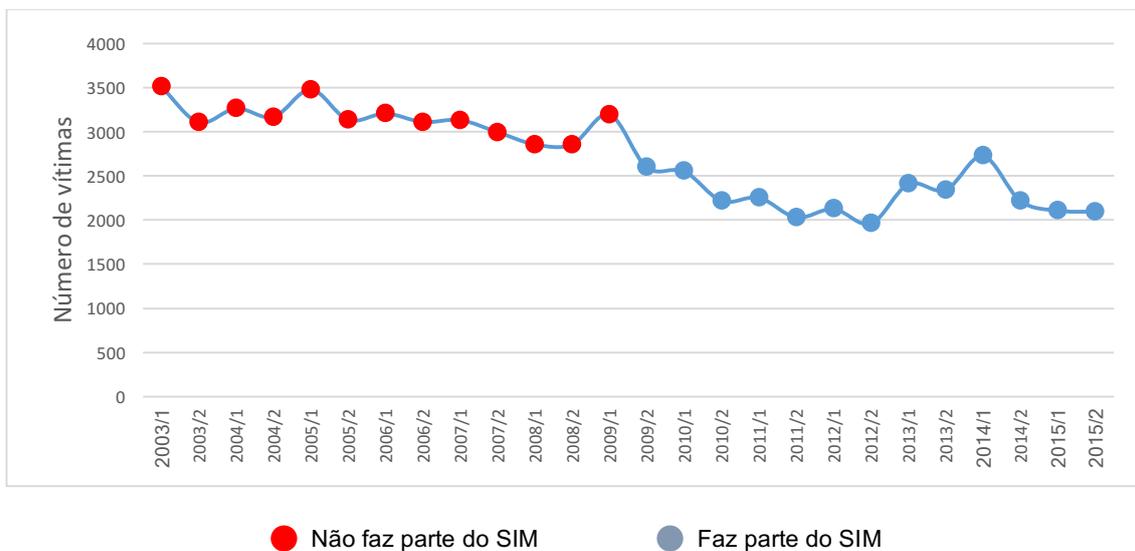
9.2 O Sistema de Metas fluminense e os indicadores criminais

Este tópico tem o objetivo de investigar o quanto o estímulo financeiro pode ter impactado na incidência criminal fluminense. Para tal, foram elaborados gráficos com a série histórica dos indicadores criminais do estado. É importante salientar que o objetivo dessa análise não é o de estabelecer uma relação causal entre a vigência do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados e uma possível alteração da incidência criminal. Como apontam diversos autores, tanto a violência como a criminalidade configuram-se como fenômenos multicausais, tal como indica Soares (2006):

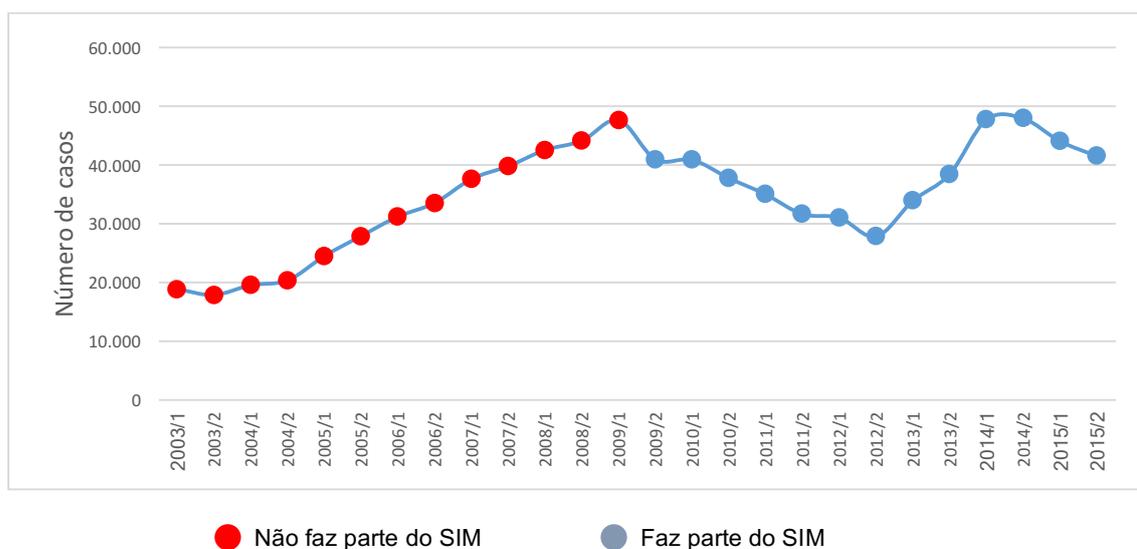
As explicações para a violência e o crime não são fáceis. Sobretudo, é necessário evitar a armadilha da generalização. Não existe o crime, no singular. Há uma diversidade imensa de práticas criminosas, associadas a dinâmicas sociais muito diferentes. Por isso, não faz sentido imaginar que seria possível identificar apenas uma causa para o universo heterogêneo da criminalidade (SOARES, 2006, p. 93).

Ao apresentar a série histórica dos indicadores considerados no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados nos gráficos abaixo, destaca-se o momento de vigência dessa política⁸². Para o caso da letalidade violenta, que houve alteração no ano de 2011, foi utilizada a metodologia atual de construção de indicador, apresentada toda a série com sua estrutura atual.

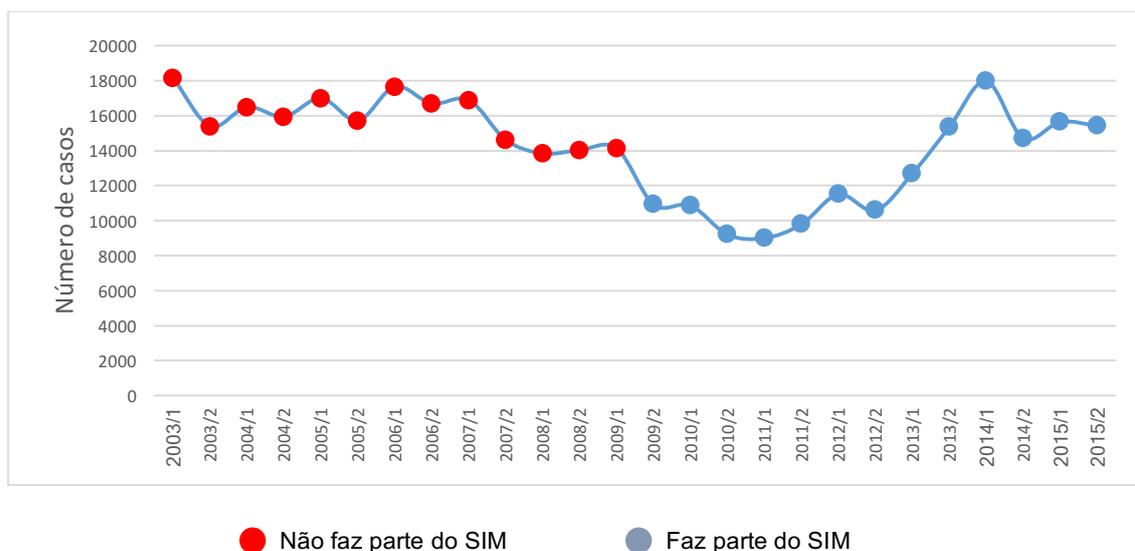
⁸² Para os casos dos indicadores compostos, a letalidade violenta e os roubos de rua, os delitos que os compõem estão apresentados na forma de gráficos no anexo I.

Gráfico 14 – Série histórica semestral de letalidade violenta

Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Gráfico 15 – Série histórica semestral de Roubo de Rua

Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Gráfico 16 - Série histórica semestral de Roubo de veículo

Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Observa-se que, na série histórica apresentada, existem três momentos distintos da incidência criminal dos indicadores estratégicos considerados no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados. O primeiro deles é o que antecede essa medida, em que se pode observar que cada indicador apresentava uma tendência distinta. A letalidade violenta vinha apresentando uma leve tendência de redução, impulsionada, sobretudo pela redução dos homicídios dolosos⁸³. O roubo de veículo também apresentava uma leve tendência de retração, enquanto o roubo de rua vinha apresentando uma contínua e crescente tendência de alta, que só é interrompida no momento em que o sistema é implementado. O segundo momento compreende o período entre o ano em que o sistema é implementado (2009) e finda em 2011/2012. Tal período apresentou os menores índices verificados na série histórica, representando uma inflexão para os delitos que até então apresentavam tendência de alta, caso dos delitos que compõem o roubo de rua.

Por fim, tem-se o terceiro momento, que pode ser observado a partir de 2012 até o último ponto da série, referente ao ano de 2015. Nesse momento pode-se observar que, entre 2012 e 2014, todos os indicadores romperam a tendência de queda e passaram a apresentar aumentos contínuos, de diferentes intensidades. Observando exclusivamente a série “roubos de rua” é possível identificar que o maior

⁸³Como pode ser visto no Anexo I, os autos de resistência apresentavam uma tendência de alta, com números muito maiores até fazer parte do indicador, o que ocorreu em 2011.

valor apresentado foi justamente em 2014, o que aqui leva a indagar o que aconteceu a partir de 2012 que influenciou na forma de um contínuo incremento dos indicadores observados?

Para responder a essa questão, na presente tese foram investigados dois fatores, que não devem ser analisados como concorrentes, mas de maneira complementar, os quais possuem grande afinidade com o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados e que podem ter repercutido no aumento verificado.

Dessa forma, sobre os motivos dessa ruptura de tendência verificada a partir de 2012, pode-se destacar, primeiramente, a política implementada pela SESEG chamada de “Unidade de Polícia Pacificadora” (UPP), criada em 2008 no estado do Rio de Janeiro. Tal política foi analisada por Misse (2013), que relatou que o seu processo de implementação ocorrera, inicialmente, em três comunidades, entre dezembro de 2008 e fevereiro de 2009. O autor menciona que somente em 2011 foi regulamentado na forma de decreto importantes processos na implementação das UPP que foram empiricamente se consolidando, mas que não estavam formalizados, tais como: Criação da Coordenadoria de Polícia Pacificadora, a qual cada UPP passaria a se subordinar; mantimento das gratificações para os soldados e consolidação das gratificações dos oficiais; criação de uma tipologia das UPP classificadas em classe A (com mais de 400 policiais, sendo o comandante no mínimo Major) e classe B (com menos de 400 policiais, sendo o comandante no mínimo Capitão); As quatro etapas para a implantação da UPP (Intervenção Tática, Estabilização, Implantação da UPP; Monitoramento e Avaliação); Utilização de policiais recém-formados com formação em direitos humanos e na filosofia da polícia comunitária; Estruturação de um Conselho Permanente de Avaliação das UPPs para revisar a regulamentação a cada 24 meses; Elaboração pelo Instituto de Segurança Pública de Programa de Polícia Pacificadora (PPP), no qual deverá constar, dentre outros tópicos, seus objetivos, conceitos, estratégias, indicadores e metodologia de avaliação, que previa a publicação de relatórios mensais contendo dados consolidados das incidências criminais nas áreas de atuação das UPP.

Ao tratar da tríade composta pelas Unidades de Polícia Pacificadora, Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados e a redução da incidência criminal, Misse (2013) comenta que em muitos trabalhos recentes a redução nesses índices é atribuída por alguns pesquisadores à criação das UPPs, e deixam de considerar, segundo ele, o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados. Ao observar os

números relativos aos homicídios dolosos no estado, Misse aponta que na série histórica de 2003 a 2012 houve uma queda mais acentuada nessa ocorrência, especialmente no ano de 2010, em todo o estado. Para o autor, tal queda se relaciona ao sistema de metas, uma vez que tal política incutiu maior controle sobre a ação do policial na ponta, o que poderia estar inibindo diversas práticas de violência e mesmo alterando o seu registro para que sua ação se torne menos visível.

Vale salientar que, apesar de Misse (2013) relacionar o Sistema de Metas à queda na letalidade policial no período, o autor pondera que existem outros fatores que poderiam também ter influenciado o fenômeno. Como exemplo, ele cita a comparação entre os dados dos crimes ocorridos dentro das próprias UPPs, que pode proporcionar um panorama mais confiável, mas muito aquém de compreender toda a complexidade do processo a ponto de viabilizar estabelecer uma relação causal.

Um segundo ponto que poderia ter tido influência no comportamento da incidência criminal no período 2009-2016 refere-se às mudanças que ocorreram na metodologia do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados. Ao longo do tempo, uma série de alterações foram realizadas e, para a presente tese, foram destacados 12 (doze) decretos, os quais alteram o que fora inicialmente instituído como o Sistema de Definição e Gerenciamento de Metas para os Indicadores Estratégicos de Criminalidade do Estado do Rio de Janeiro. Essas alterações dizem respeito a diferentes aspectos desse sistema, indo desde aspectos metodológicos para o cálculo das metas até o sistema de bonificação, elaboração de ranking, alterando também o valor dos bônus a serem pagos.

Essas alterações, por sua vez, podem ser analisadas a partir de três momentos do Sistema Integrado de Indicadores. O primeiro deles se refere ao início do programa, em 2009, e perdura até 2012, quando altera-se a metodologia de cálculo das metas⁸⁴. Inicialmente, os objetivos a serem perseguidos eram resultados de um cálculo que considerava uma série histórica dos últimos 48 meses, desdobrando-se para o cálculo das metas para cada área considerada pelo sistema.

Posteriormente, no fim de 2011, quando o período considerado passa a ser somente os últimos 12 meses, coincidentemente ou não, percebe-se um aumento dos

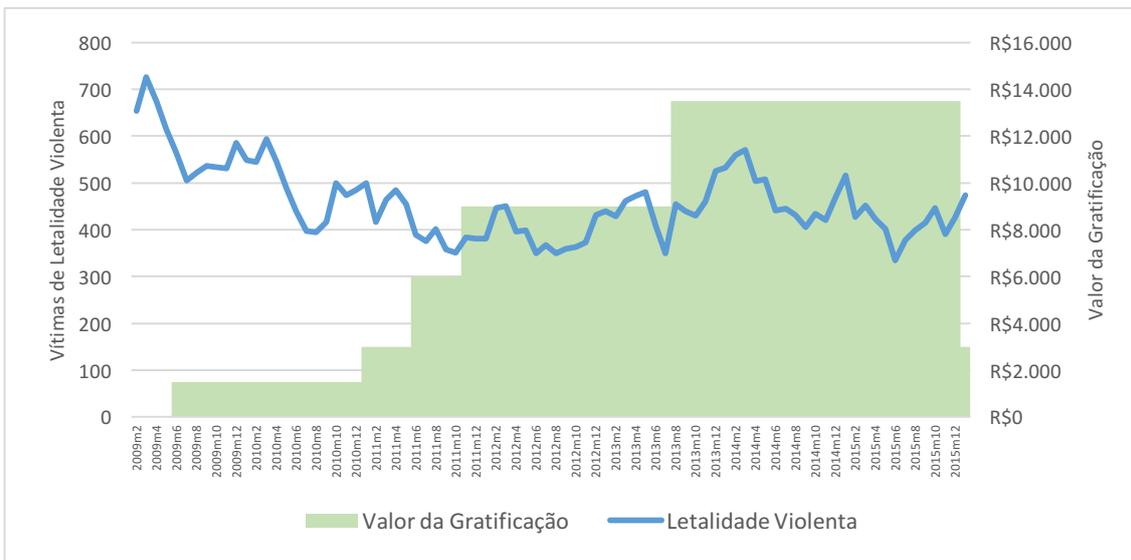
⁸⁴ Nesse ínterim é importante destacar que houve uma mudança no estabelecimento de metas, que pouco impactou nos dados naquele momento, mas que se mostrou de suma importância para o futuro dessa política. Em janeiro de 2010 as metas deixaram de ser calculadas com periodicidade mensal, e passaram a considerar o ciclo semestral.

números estaduais. No fim do ano de 2012, constata-se também a extinção dos mecanismos de desempate das áreas consideradas com a criação Índice de Desempenho de Metas. Isso significa que as metas passariam a ter como base de cálculo um período curto, desconsiderando uma série histórica maior, o que resulta numa maior variação das metas a cada ciclo. O Índice de Desempenho de Meta possibilita que várias áreas possam ter direito à bonificação máxima, desde que atingissem 120% das metas estipuladas. Tem-se também a ampliação do número de premiações para as boas práticas de Unidades Especiais, isso significa que um Conselho de Gestão iria determinar quais as práticas desenvolvidas pelas Unidades Especiais de ambas as polícias seriam merecedoras de uma bonificação semelhante ao do primeiro lugar.

Considerando o ciclo referente ao primeiro semestre de 2015 em todo o estado fluminense, das 39 áreas consideradas no sistema de metas, 25 delas ficaram “empatadas” em primeiro lugar. Essa nova disposição metodológica permitiu que tal fato ocorra, mesmo quando os indicadores considerados apresentam, com exceção da Letalidade Violenta que consolidou sua tendência de redução, números relativamente altos.

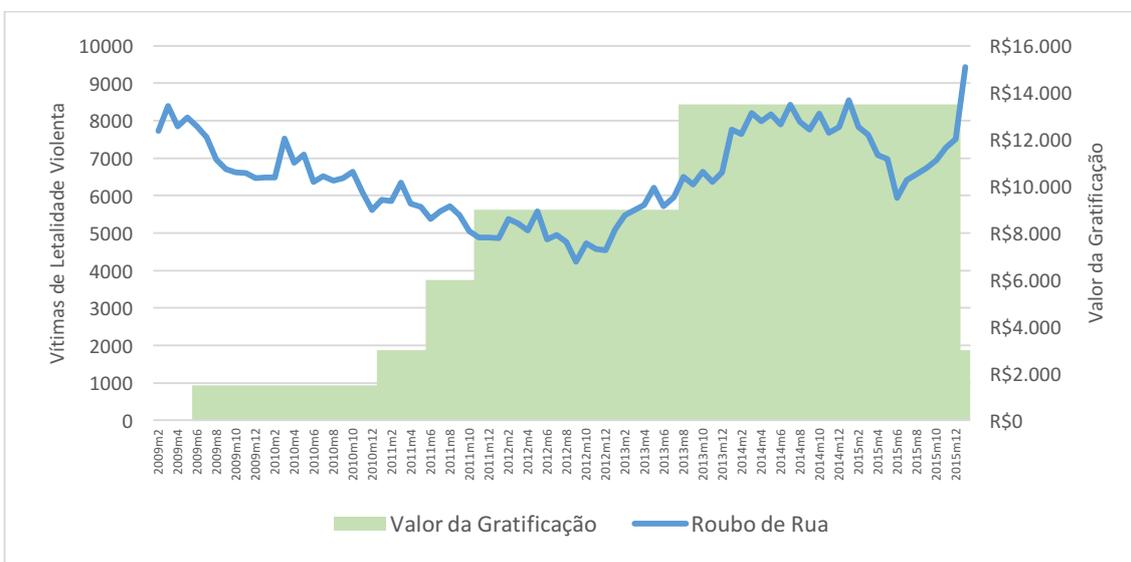
Ainda no intuito de explorar como as alterações metodológicas do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados influenciaram a incidência criminal registrada, considera-se que o valor dos bônus pagos poderia se configurar como elemento de grande relevância, como é possível observar no gráfico abaixo. Neste gráfico é possível verificar que o Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados inicia-se bonificando em R\$ 1500,00 o primeiro lugar, e que naquele momento, pela existência de critérios de desempate, somente uma área ganharia.

Gráfico 17 - Indicadores considerados no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados e o valor do bônus pago ao primeiro lugar



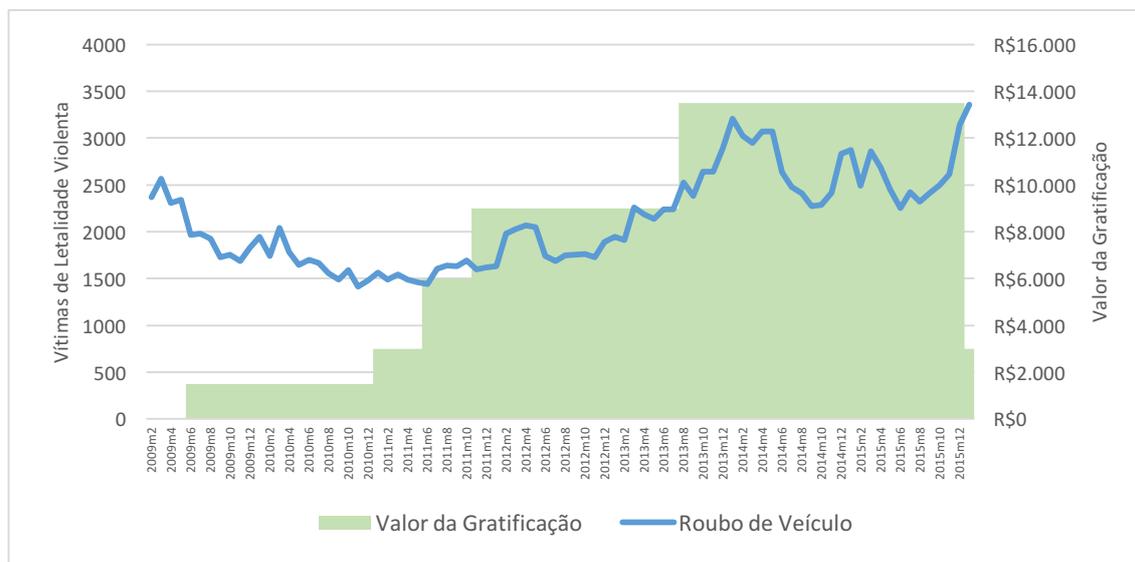
Fonte: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro
Elaborado pelo autor

Gráfico 18 - Indicadores considerados no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados e o valor do bônus pago ao primeiro lugar



Fonte: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro
Elaborado pelo autor

Gráfico 19 - Indicadores considerados no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados e o valor do bônus pago ao primeiro lugar



Fonte: Diário Oficial do Estado do Rio de Janeiro
Elaborado pelo autor

Esse valor é duplicado em três ocasiões, ao longo de 2011, passando no final daquele ano para R\$ 9.000,00. Até aquele momento, todos os indicadores apresentavam contínua tendência de queda, quando em 2013 há um novo aumento, elevando a bonificação máxima para R\$ 13.500,00 já com a possibilidade de pagamento para múltiplas áreas, pois os critérios de desempate já haviam sido extintos.

Cabe destacar que os valores aqui mencionados ao longo do trabalho se referem ao valor individual, recebido por cada policial lotado nas áreas ganhadoras. Esses sucessivos aumentos foram objeto de análise da consultora da empresa contratada que trabalhou ativamente na elaboração/implementação desse sistema e que foi interlocutora desta pesquisa, conforme já foi mencionado anteriormente. Em sua entrevista, ela comentou que:

Essa foi outra parte que eu achei perigosa também, porque a gente começou com um bônus pequenininho, era um teste, era pequenininho mesmo e tudo mais. Foi dando resultado, o governador entendeu que aquilo era um investimento, e como era investimento, ele começou a investir mais, porque ele sabia que o retorno ia ser maior (consultora da empresa).

Quando ocorre o último aumento da bonificação, em 2013, somente a letalidade violenta continuou a tendência de decréscimo dos números, pois tanto o

roubo de veículo como os roubos de rua já sinalizavam contínuos meses de alta, que perduraram até 2014. Pode-se supor que esse último aumento, tinha como finalidade estimular os operadores de segurança pública em buscar a reversão do aumento dos indicadores, estratégia essa que, dada a continuidade dos altos os números, não surtiu o efeito redutor esperado.

Aponta-se como principais alterações na metodologia do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados os contínuos aumentos do valor da bonificação, a possibilidade de premiar mais de uma área com prêmio máximo, e a nova forma de cálculo de metas, que passara a considerar um período menor. A combinação desses elementos permite supor que, ao longo do tempo, esse sistema perde o caráter meritocrático e desafiador, e passa a ser interpretado pelos próprios operadores de segurança pública como um processo mais burocrático. Na entrevista realizada, quando indagada sobre o as alterações ocorridas desde que deixou de atuar nesse projeto a fala da consultora corrobora essa suposição, baseando-se em dois argumentos:

Primeiro, a meta não está mais desafiadora, perdeu o caráter de desafio. Se tem que reduzir, tem que reduzir! Não tem que ser uma meta mais ou menos, cadê o desafio do negócio? Está faltando. Segundo: tem que ser difícil, as pessoas não podem todas ganharem, e muito. Cadê o critério de desempate, cadê o esforço adicional? Isso tudo se perdeu, então tinha que mexer na meta e tinha que mexer no programa de meritocracia, porque se não o estado vai estar com um problema gigante agora, porque não tem caixa pra pagar. Pagou um tantão de gente, aí ninguém mais vê que é um pagamento por esforço adicional, virou pelo esforço normal. incorporou (Consultora da empresa contratada para elaborar o Sistema de Indicadores e Metas).

Como resultado da atual crise financeira que se agrava no estado do Rio de Janeiro, em janeiro de 2016 há a publicação de dois Decretos⁸⁵ que buscam diminuir o valor destinado ao pagamento dos bônus. A última coluna dos gráficos acima se refere ao mês de janeiro de 2016, em que o bônus máximo que pode ser pago a uma área vai de R\$ 13.500,00 para R\$ 3.000,00 representando então uma redução de aproximadamente 78%.

Considerando que se trata de uma política em vigor, e que os últimos elementos analisados datam do trimestre corrente no momento da escrita desta tese, torna-se fundamental aguardar os desdobramentos dessas medidas, ainda mais levando em

⁸⁵Para mais informações ver: Decreto nº 45.549 e Decreto nº 45.567.

consideração a crise financeira vivida pelo estado atualmente, em que se verifica que em todos os meses do ano de 2015 houve déficit orçamentário, segundo relatório⁸⁶ da Secretaria Estadual da Fazenda.⁸⁷

No entanto, constata-se que houve um descompasso entre o caráter técnico e o aspecto político ao longo da implementação do Sistema de Metas. No período em que o estado se encontrava em ascensão econômica e os índices apresentavam redução, foi possível registrar três incrementos do valor da bonificação em um único ano, quando na documentação analisada não havia nenhuma previsão desse tipo.

A partir de 2015, quando a situação financeira do governo fluminense se altera, os indicadores considerados no Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados (SIM) verificados estão bem acima dos que foram vistos nos anos iniciais, tem-se mais da metade das áreas aptas a receber a bonificação máxima. Mesmo estando aptas a receber a bonificação, dada a saúde financeira do estado, nenhuma bonificação referente ao ano de 2015 foi paga aos policiais. Esse atraso gera desconfiança dos operadores de segurança pública, pondo em xeque a credibilidade do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados, e pode alterar a dinâmica de atuação desses operadores. Pode-se apontar a redução do valor da bonificação como mais um elemento que gerou esse resultado dessa combinação de fatores, em que o governo estadual perde a sua capacidade de pagamento, no mesmo momento que as alterações metodológicas do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados resultam num grande número de pessoas aptas a receber esse pagamento.

Tem-se ainda um outro elemento que poderia ser adicionado a esse quadro: é possível questionar como a ação de operadores desse sistema, os policiais, influenciou no resultado dessa política ao longo dos anos, na medida em que estes aprenderam a “jogar o jogo” ou “a driblar as regras”. Isso porque quando a metodologia do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados passou a considerar metas semestrais, propiciou aos policiais uma “administração” da incidência criminal registrada de modo a se manter no patamar dentro das metas

⁸⁶ Para mais informações ver:

<http://www.fazenda.rj.gov.br/cge/content/conn/UCMServer/path/Contribution%20Folders/site_fazenda/prest_contas/cidadao/2013/2015/12%20-%20NOVEMBRO/%283%29%20Relatório%20Prestando%20Contas%20ao%20Cidadão%20-%20Resultado%20Primario%20e%20Orçamentário.pdf?lve>.

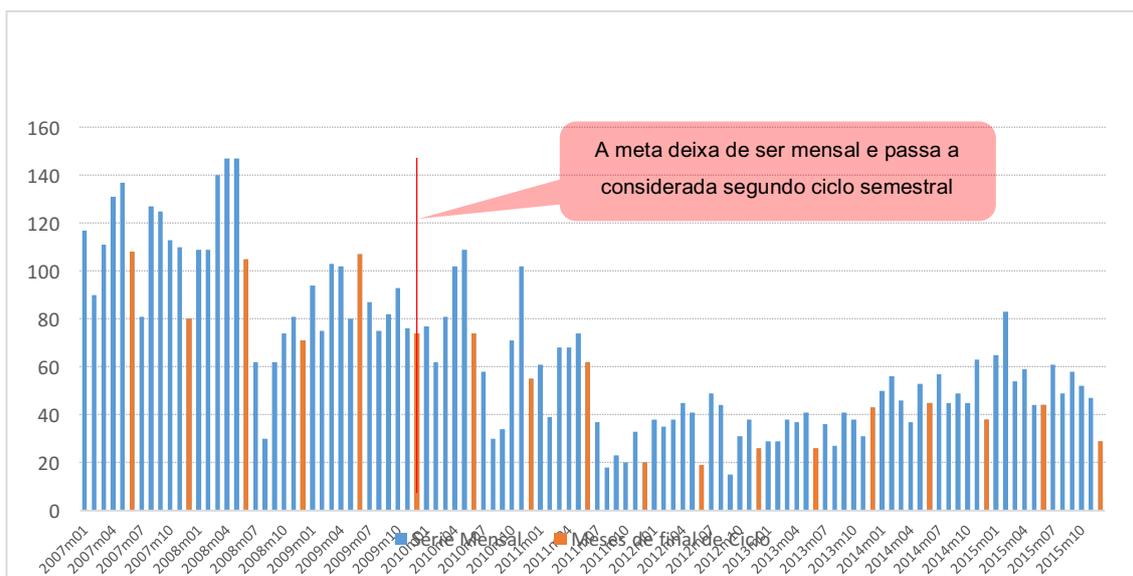
Acesso em dezembro de 2016

⁸⁷ Nesse momento, foi necessário que o governo fluminense recorresse à repasse federal emergencial, para sanar as dívidas pendentes com os policiais, que a essa altura ameaçavam paralisar as atividades.

estabelecidas.

Para verificar essa hipótese aventada, para a presente tese foi elaborada uma série histórica de homicídio decorrente de oposição à intervenção policial, o delito no qual a polícia tem maior margem de controle sobre a ocorrência, destacando os finais dos ciclos (meses de junho e dezembro de cada ano).

Gráfico 20- Série Mensal de Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial Estado do Rio de Janeiro de 2007 a 2015



Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

É possível identificar no gráfico que, sobretudo, a partir de 2010, é quando se tem a alteração na periodicidade das metas, o número de vítimas de homicídio decorrente de oposição à intervenção policial nos meses finais de ciclo⁸⁸ (junho e dezembro) apresenta um comportamento peculiar quando comparado aos meses imediatamente anterior e posterior. Assim, pode-se supor que os operadores lançam mão dos meios ao seu alcance para o atingimento das metas, alterando então a dinâmica das ações cotidianas.

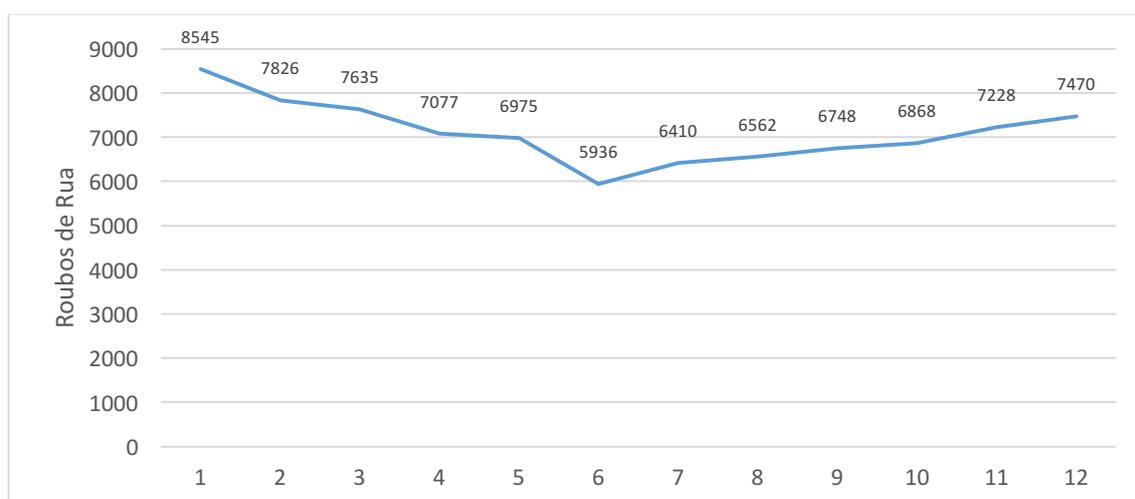
Como já foi apresentado, a criação de sistemas de metas e mecanismos de

⁸⁸ O que se observa com esses dados pode ser relacionado ao que Foucault menciona sobre o poder soberano ser baseado no direito de vida e de morte. Assim, a biopolítica envolve deixar viver e fazer morrer, logo: "Em certo sentido, dizer que o soberano tem direito de vida e de morte significa, no fundo, que ele pode fazer morrer e deixar viver; em todo caso, que a vida e a morte não são desses fenômenos naturais, imediatos, de certo modo originais ou radicais, que se localizariam fora do campo do poder político" (FOUCAULT, 1999, p. 286).

mensuração do desempenho tem sido adotada pela gestão pública em diferentes áreas, incluindo a Segurança, como forma de incentivar melhorias nos serviços ofertados pelo poder público. Não raro, distorções, como vimos no gráfico acima, são geradas nesse processo, ocasionando o que o que Hood (2006) chama de *gaming*. Segundo o autor o conceito refere-se à “deliberada distorção ou fabricação de números coletados com a intenção de melhorar a posição de um indivíduo ou organização” (HOOD, 2006, p. 100).

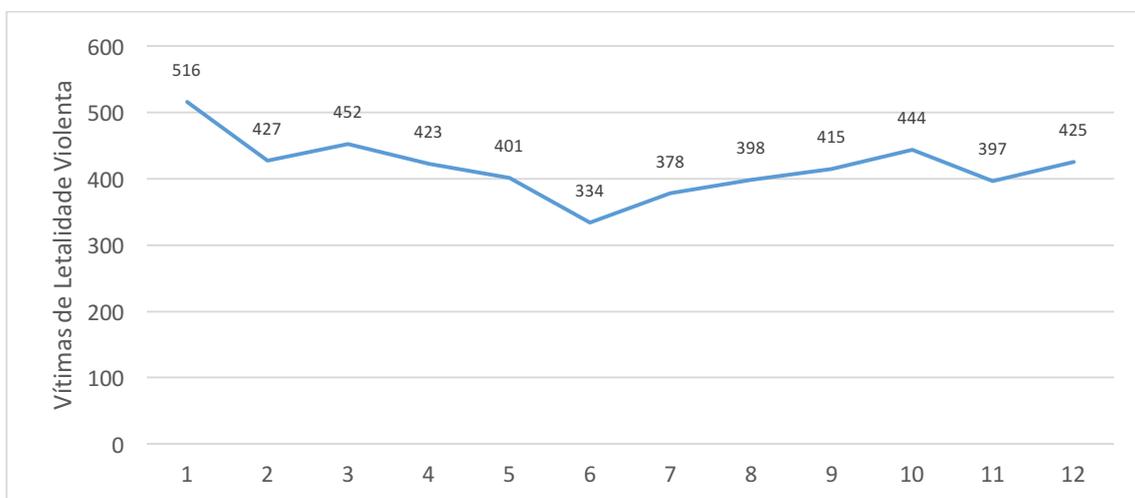
Observando a incidência dos delitos considerados no Sistema de Metas, foi possível identificar ainda que, nos meses de final de ciclo, muitas áreas diminuem consideravelmente os números registrados. A título de exemplificação, segue o gráfico abaixo, que demonstra a incidência desses indicadores ao longo do ano de 2015 considerando o total estadual.

**Gráfico 21 - Incidência mensal de Delitos da Meta
Estado do Rio de Janeiro, 2015**



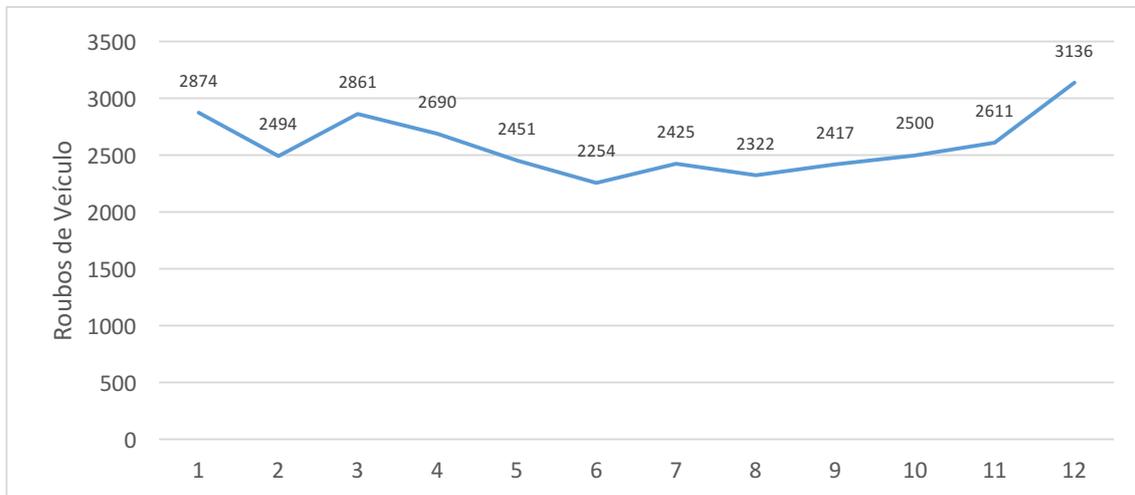
Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

**Gráfico 22 - Incidência mensal de Delitos da Meta
Estado do Rio de Janeiro, 2015**



Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

**Gráfico 23 - Incidência mensal de Delitos da Meta
Estado do Rio de Janeiro, 2015**

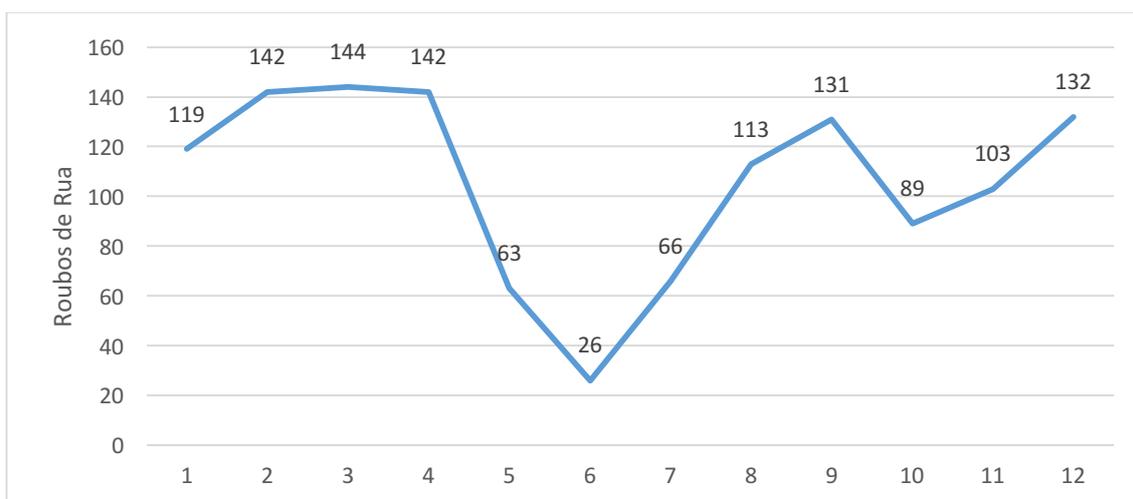


Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

É possível observar que no final do primeiro ciclo, no mês de junho, tem-se a menor incidência anual no estado, fato esse que se permite supor ser resultado do *gaming*, uma vez que a diferença observada nesse mês não se sustenta nos meses posteriores, o que seria o esperado se essa redução fosse resultado de procedimentos operacionais policiais. Exceção dessa suposição é o Roubo de Veículo, que pelas particularidades estaria menos sujeito ao *gaming*.

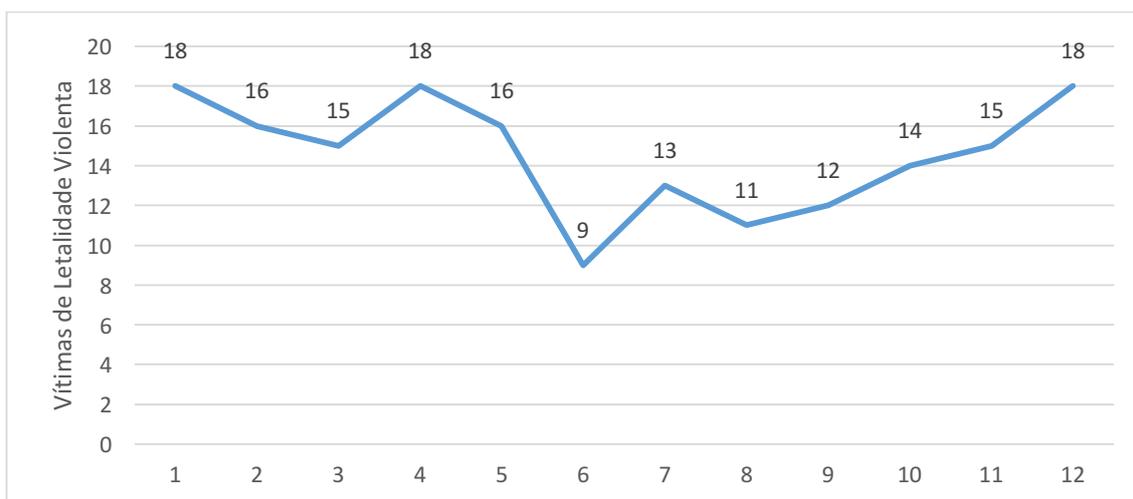
No entanto, a observação dos dados na escala estadual pode atenuar movimentos de maior intensidade que se deram em determinadas áreas. Para melhor verificar a existência do *gaming*, buscou-se uma área que estava próxima de alcançar as metas e fazer jus à premiação e se selecionou a Área Integrada de Segurança Pública (AISP)⁸⁹.

Gráfico 24 - Incidência mensal de Delitos da Meta na AISP 32 em 2015



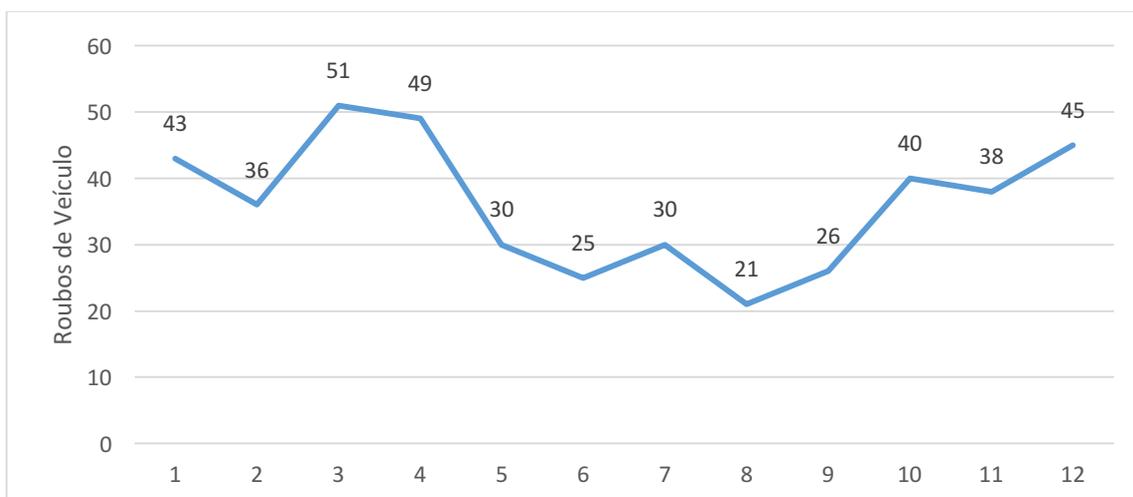
Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Gráfico 25 - Incidência mensal de Delitos da Meta na AISP 32 em 2015



Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

⁸⁹ Essa área é composta pelos municípios: Casimiro de Abreu, Conceição de Macabú, Macaé, Rio das Ostras, Quissamã, Carapebus

Gráfico 26 - Incidência mensal de Delitos da Meta na AISP 32 em 2015

Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Observando o cenário composto pelos gráficos referentes à AISP 32, o caso do roubo de rua se destaca, uma vez que esse indicador apresentou no mês de junho um valor inferior à metade do que fora visto no mês anterior e posterior. Esse comportamento atípico ocorreu no mesmo momento em que a Letalidade Violenta teve a menor quantidade de 2015.

Somente no roubo de veículo o mês de junho de 2015 não se configurou como sendo o de menor incidência, ou mesmo de comportamento atípico em relação aos demais meses. Por meio desses dados é possível ilustrar os tipos de *gaming* que Hood (2006) menciona terem sido identificados pelos pesquisadores do tema.

O mais conhecido é *ratchet effect*, ou “efeito bola de neve”, que ocorre quando os controlados – no caso, os policiais – percebem que as próximas metas serão influenciadas pelo maior desempenho obtido no passado. Assim, eles podem passar a acreditar que se trabalharem muito durante o ano irão prejudicar a si próprios, já que uma meta com maior grau de dificuldade lhes será imposta no próximo ciclo. Consequentemente, os agentes tendem a reduzir a produtividade no período corrente para ficarem mais confortáveis no futuro. Um outro tipo de *gaming* mencionado pelo autor, e que ajuda a compreender o que acontece com o Sistema de Metas, consiste na “distorção dos objetivos” – “*hitting the target and missing the point*”, ou seja, “atingir o alvo, mas não o sentido” – como, por exemplo, situações em que tempos de resposta são reduzidos com perda da qualidade de atendimento.

Ao longo desta parte do trabalho buscou-se apresentar as principais ações de segurança pública praticadas nos últimos anos, no âmbito do governo do estado do Rio de Janeiro, com o objetivo de situar, de maneira específica, em cada uma delas a utilização e o papel dos dados. Pode-se indicar como objetivo uma macroanálise de como se situavam os dados nas diferentes ações estudadas em diferentes momentos, buscando identificar, dessa maneira, se eles passavam a ser incorporados nas políticas públicas. A observação dessa função dos dados dentro desse contexto está relacionada com dois pontos que se gostaria de destacar.

O primeiro se refere à questão do acesso à informação, entendido como um direito da sociedade, instrumento a ser apropriado por diversos grupos, entendido como uma das características de uma sociedade democrática de direitos, na qual a população acompanha e participa das políticas públicas. Nesse sentido, Souza⁹⁰ (1996) diz que:

A informação assume grande importância na construção de uma sociedade menos violenta e mais democrática. Nesse sentido, quando surge como um direito da sociedade e não como um produto de uso privado de instituições, sejam elas científicas, burocráticas, administrativas ou de comunicação, a informação pode subsidiar políticas públicas mais adequadas aos problemas sociais do país (SOUZA, 1996, p.13).

O segundo ponto o qual se faz referência encontra-se justamente na utilização dos dados na arte de governar, a partir da perspectiva foucaultiana. Foucault mostra como o estado deixou de considerar a família como unidade mínima, passando a entender o indivíduo como tal. A partir daí foi necessário acionar um conjunto de saberes, dentre os quais encontra-se a racionalização das informações. Assim, a estatística vai revelando que a população tem características próprias, tais como, o número de mortos, de doentes, regularidade de acidentes, dentre outros. Revela que a população, a partir do individual, em seu todo, tem características próprias e que seus fenômenos são irreduzíveis aos da família, por exemplo, as grandes epidemias, a mortalidade endêmica, a espiral do trabalho e da riqueza, dentre outros.

⁹⁰ <https://ia801307.us.archive.org/30/items/informacao_violencia/informacao_violencia.pdf>.

A utilização da estatística como elemento essencial à arte de governar a que Foucault se refere deve ser considerada também na análise das políticas de segurança pública. É de se esperar que de maneira incremental os dados sejam considerados, pois se constatássemos o contrário, estar-se-ia observando o pensamento foucaultiano em sentido oposto ao campo da segurança pública.

Expostos os pontos teóricos dos quais as análises foram realizadas, cabe aqui uma análise ampla do material apresentado. Iniciada a análise com a *Gratificação Faroeste*, que vigorou na segunda metade da década de 1990, viu-se que essa medida representou um incentivo às práticas policiais que buscavam o confronto, que por sua vez resultava tanto na letalidade quanto na vitimização policial. Com a falta de transparência e de regras claras e objetivas, o tempo se encarregou de mostrar aos policiais quais ações eram valorizadas e, pelo entendimento da cúpula da segurança pública fluminense à época, merecedoras da gratificação, que se incorporava permanentemente ao salário dos policiais.

Alguns anos após o fim da *Gratificação Faroeste*, no momento em que a Campanha do Desarmamento, baseada na ideia de que “menos armas menos crimes” alcançava grande repercussão nacional, viu-se a recompensa por arma apreendida ser implementada. Com uma elaboração mais sofisticada que a política anterior, essa ação demonstrava alguma preocupação em esclarecer as regras, uma vez que detalhava os procedimentos. Esse ponto, que pode parecer básico a qualquer política atualmente implementada, representa um avanço, uma vez que nada era detalhado na *Gratificação Faroeste*. Notadamente, não havia menção de qualquer atividade de monitoramento, ou qualquer procedimento que contasse com a utilização de dados nessas duas políticas. Todo o estímulo era destinado às ações que destacavam os atos de bravura, expostos por meio de confrontos (*Gratificação Faroeste*), ou à quantidade e tipo de armas apreendidas, sem considerar os meios utilizados para se chegar aos resultados passíveis de gratificação/recompensa.

Somente em 2007, no momento em que a gestão por resultados é identificada em algumas ações de governos ao longo do território brasileiro é que surge na segurança pública fluminense um novo sistema de premiação, que, diferentemente dos demais, traz na análise de dados seu ponto basilar. No entanto, cabe registrar que, em 1999, houve a formulação de uma metodologia de premiação de policiais (distinta da *Gratificação Faroeste*) que levava em conta a redução de indicadores criminais. Porém, devido à dificuldade em encontrar documentos de referência que

detalhassem estrutura e implantação dessa metodologia, não se pôde analisá-la de forma aprofundada nesta tese. Uma das poucas menções à referida premiação pode ser vista em Soares (2000, p. 370), em que é possível encontrar a composição aos indicadores considerados na metodologia e que eram basicamente dois: o primeiro composto pelo agrupamento de todos os crimes letais e o segundo composto pelo agrupamento de todos os crimes contra o patrimônio, incluindo aí os furtos. No entanto, não há mais informações sobre sua implementação ou tempo de vigência.

Com o Sistema de Indicadores e Metas vê-se os dados serem alçados de um papel quase que inexistente para uma posição central. Com isso, tem-se uma série de novos arranjos influenciando a produção desses dados oriundos dos registros das atividades das instituições policiais. Diferentes tipos de *gaming* acabam entrando no contexto, e como fora demonstrado com a análise desses dados, os operadores de segurança pública aprendem a lidar com essa metodologia, objetivando alcançar as metas e, conseqüentemente, a premiação. A utilização exclusiva de indicadores de resultado é outro ponto a ser comentado, uma vez que se distribuem prêmios aos que alcançam os objetivos finais, mas desconsidera-se os meios empregados, uma vez que não há qualquer indicador de processo atuando no Sistema de Indicadores e Metas.

A análise desse sistema em contraposição às ações anteriores evidencia a mudança do elemento central dessas ações. Se na *Gratificação Faroeste* e na recompensa por armas apreendidas o elemento central de análise era o policial, com o sistema de metas, pode-se indicar que o território para a ser a unidade de análise, uma vez que não ações o cômputo considerado deixa de ser as ações individuais dos policiais e passa a ser a ser a incidência no território.

O período de prosperidade econômica fluminense, possibilitando o expressivo aumento do valor da premiação, acaba fazendo com que a política ganhe mais aderência junto aos policiais, que buscam compreender como analisar os dados, e passam a priorizar as modalidades criminais contempladas no sistema.

Vê-se, então, que, ao longo desse período, os dados produzidos inicialmente ignorados nas ações anteriores passam com o Sistema de Indicadores e Metas a ter papel fundamental, uma vez que toda a política está estruturada a partir dos indicadores de criminalidade.

As políticas de segurança pública fluminense que desconsideraram totalmente a importância da utilização dos dados em sua formulação na *Gratificação Faroeste* e

recompensa por armas apreendidas, com o Sistema de Indicadores e Metas passa a supervalorizar a estatística criminal, partindo dela para o estabelecimento de metas de cunho finalístico sem prever, no entanto, os processos para se alcançar esses fins.

Ora, como bem se viu na parte inicial deste trabalho, a violência não se constitui como fenômeno unicausal, e vários são os processos sociais atuantes até a verificação de um crime. Considerando os dados quantitativos uma simplificação da realidade, necessária para propiciar uma visão macro, tornando invisível uma série de processos que ali incidem, tal como a alteração da escala de observação de um mapa pode propiciar a escolha entre enxergar os detalhes de uma pequena área ou observar sem a mesma riqueza de detalhes; no campo das políticas públicas, o desafio é, justamente, achar a adequada escala de utilização dos dados.

PARTE 03 – ANÁLISE DO TERRITÓRIO A PARTIR DOS DADOS OFICIAIS

Na última parte desta tese, propôs-se realizar um exercício analítico a partir dos dados oficiais disponíveis, para demonstrar o potencial e as possibilidades de análises e o quanto esses dados podem ser utilizados como insumos para trabalhos que de fato sejam aderentes à realidade. Para a realização desse exercício foi considerado se os indicadores construídos com esses dados apresentavam as propriedades desejadas descritas por Jannuzzi (2004).

Como o autor mesmo destaca, na realidade brasileira, é raro encontrar indicadores que gozem plenamente de todas as propriedades que ele elenca, cabendo ao analista avaliar os *trade-offs* do uso das diferentes medidas passíveis de serem construídas (JANNUZZI, 2004, p. 31).

No caso do diagnóstico – resultado no exercício analítico – realizado neste capítulo, fica demonstrado o potencial de interação dos dados com outras fontes a partir de procedimentos de compatibilização. Cabe lembrar que toda a estruturação e a divulgação dos dados ocorre a partir de unidades territoriais exclusivas de gestores da segurança pública fluminense, e que essas unidades demandam conhecimento específico para integrá-las com outras unidades de análise.

Tem-se como fonte exclusiva dos dados a Polícia Civil, uma vez que a baixa capacidade da Polícia Militar em sistematizar e disseminar dados já fora demonstrada anteriormente.

Nesta parte é possível ver que o exercício analítico conta com indicadores que mostram o resultado. Dados que deem transparência sobre o funcionamento das instituições policiais ainda são raros, ou seja, a elaboração dos chamados indicadores de processo ainda representa um desafio no campo da segurança pública fluminense e um desafio com diferente grau de dificuldade para a Polícia Militar e para a Polícia Civil, uma vez que esta parece estar mais próxima da consolidação pública de dados.

10 APRESENTANDO OS DADOS E O TERRITÓRIO

Este capítulo tem o objetivo de investigar a dinâmica da incidência criminal por meio de dados produzidos pela estatística da criminalidade oficialmente constatada pelas instituições de segurança pública fluminense. Será verificada a potencialidade dessas informações não só ao planejamento operacional e de políticas de segurança pública, mas também enquanto insumo ao planejamento urbano. Com esse objetivo, será realizado neste capítulo um levantamento a partir dos dados oficiais disponíveis, demonstrando como as recentes políticas de segurança pública implementadas alteraram a dinâmica territorial da incidência criminal.

Passando pela discussão da utilização dos Registros Administrativos, bem como pelo percalço da contabilização de crimes no Brasil, o presente momento da tese se volta a identificar as áreas no estado do Rio de Janeiro, e sobretudo na Região Metropolitana, que se destacam em relação à incidência criminal fluminense.

Considerações sobre a definição de região metropolitana fluminense

Ao falar do processo de formação da rede urbana brasileira, Faria (1991) observou que o processo de urbanização no Brasil concentrou, por um lado, grandes contingentes populacionais em um número reduzido de metrópoles e grandes cidades como Rio de Janeiro e São Paulo, além de outros espaços metropolitanos e capitais regionais e sub-regionais. Por outro lado, alimentou o crescimento da população urbana de um número grande e crescente de cidades de diferentes tamanhos, gerando um complexo sistema urbano e padrão de divisão territorial do trabalho. Pode-se compreender que esse modelo repercute também no campo da segurança pública, uma vez que, conforme visto, a partir do momento em que a rede urbana brasileira se estrutura, o perfil dos crimes se altera.

A região metropolitana fluminense historicamente é onde se concentra grande parte da população e das atividades econômicas do estado, como destacaram Oliveira e Natal: “a economia fluminense apresenta elevada polarização em torno do município do Rio de Janeiro (sede do estado), pois parte expressiva das unidades de negócios está localizada na Região Metropolitana do Rio de Janeiro e nas regiões adjacentes” (OLIVEIRA; NATAL, 2004, p. 8).

Como já discutido no tópico metodológico desta tese, na análise dos dados é adotada a lógica de organização territorial oficial. Será adotado o já apresentado conceito de Região Metropolitana dado pelo Instituto de Segurança Pública e, a partir dele, são construídos os dados que fazem parte desta seção.

No trabalho realizado por Costa e Freitas (2013) foram utilizados dados do Ministério da Saúde para um estudo de abrangência nacional destacando a participação das regiões metropolitanas em que constataram que as metrópoles constituem a escala geográfica que detém a maior parte dos crimes violentos.

10.1 Análise dos dados produzidos a partir de registros policiais

Os dados trabalhados neste capítulo representam dois momentos da segurança pública fluminense. O primeiro, é o ano de 2007, período anterior à política de metas integradas na segurança, bem como da instalação das Unidades de Polícia Pacificadora (UPP) analisadas nos capítulos anteriores desta tese. O segundo momento de análise é o ano de 2015, por se tratar do ano mais recente com dados oficiais totalmente publicizados. Salienta-se ainda que, embora algumas análises contextuais contemplem outros anos, o cerne das análises deste capítulo são os anos de 2007 e 2015.

Para a referida análise foram selecionados os seguintes tipos de crimes:

- Homicídio doloso;
- Tentativa de homicídio;
- Homicídio decorrente de intervenção à oposição policial;
- Roubo de veículo;
- Roubo a transeunte.

Como já apresentado anteriormente, o ISP disponibiliza os dados em diferentes formatos, utilizando como menor unidade geográfica as delegacias. A divulgação dos dados tem uma periodicidade mensal; somente nos últimos anos, o Instituto consolidou uma tabela anual. Dessa forma, para o ano de 2007 foi necessário baixar as 12 tabelas referentes aos meses e consolidar numa única base. Realizado esse

procedimento, neste capítulo foram comparados os títulos presentes nos dois momentos, cujo quadro de correspondência encontra-se anexado (Anexo III).

Dentre as alterações observadas, destaca-se que com a Lei nº 12.015, de 07 de agosto de 2009, passou-se a considerar estupro as condutas que anteriormente eram definidas como Atentado Violento ao Pudor, por isso esse título não fora visto em 2015. Outra observação foi a inclusão da categoria “Roubo de Caixa Eletrônico”, inexistente em 2007. Em relação ao item “Prisões” encontrado em 2007, observou-se que ele foi desdobrado em “Prisões - Guia de Recolhimento de Preso” (refere-se à quantidade de pessoas presas encaminhadas à delegacia que deram entrada no sistema prisional) e “Prisões - APF e Cumprimento de Mandado” (pessoas presas em flagrante ou por meio de Cumprimento de Mandado de Prisão). Quanto ao item “Apreensão de criança/adolescente” existente em 2007, observou-se que ele também foi desdobrado em “Apreensão de adolescente - Guia de Apreensão de Adolescente Infrator” (refere-se à quantidade de menores apreendidos encaminhados à delegacia que deram entrada no sistema socioeducativo) e “Apreensão de adolescente - AAAPAI⁹¹ e Cumprimento de Busca” (menores apreendidos em flagrante ou por meio de Cumprimento de Mandado de Busca). Por fim, “Resistência com morte do opositor - Auto de Resistência” sofreu uma alteração em sua nomenclatura.

Dentre essa gama de opções, optou-se por trabalhar com um conjunto de dados reduzido, para poder comparar a interpretação do território pela perspectiva de sua organização oficial e, num segundo momento, buscar um novo ordenamento territorial e reorganizar os dados a partir dessa definição. Nesse exercício, optou-se por mesclar diferentes tipos de títulos na análise, considerando os crimes contra a pessoa e crimes contra o patrimônio, explorando assim as peculiaridades dos registros policiais. A utilização dos números de homicídio doloso, justifica-se por ser esse o indicador internacionalmente usado para aferir criminalidade em estudos de mais ampla abrangência geográfica.

Também foram utilizados os dados de tentativas de homicídio que, em geral, ocorrem com a utilização de armas de fogo ou outros tipos de instrumentos. Não poderia desconsiderar a mensuração da letalidade policial, uma vez que sua distribuição no território tem direta relação aos limites oficiais circunscritos, sobretudo dos batalhões de Polícia Militar. O Roubo de Veículo é considerado pela literatura

⁹¹ Essa sigla significa: Auto de Apreensão de Adolescente Por Ato Infracional.

especializada como categoria criminal que menos sofre com problemas relativos à subnotificação. Já o Roubo a Transeunte pode ser bastante subnotificado e é um tipo de delito com grande influência no sentimento de insegurança⁹² da população.

A apresentação dos dados no próximo tópico começa com uma série histórica mais ampla, iniciando-se em 2003 e terminando em 2015. O objetivo dessa apresentação é contextualizar os períodos anteriores àqueles que serão alvo de análise desta tese. Em seguida será abordada a questão territorial, e os dados serão organizados considerando a divisão área metropolitana e a não-metropolitana, seguindo a definição apresentada pelo Instituto de Segurança Pública. Essa divisão é analisada a partir da alternativa apresentada pelo Observatório das Metrôpoles e, em seguida, os dados da região Metropolitanas são decompostos.

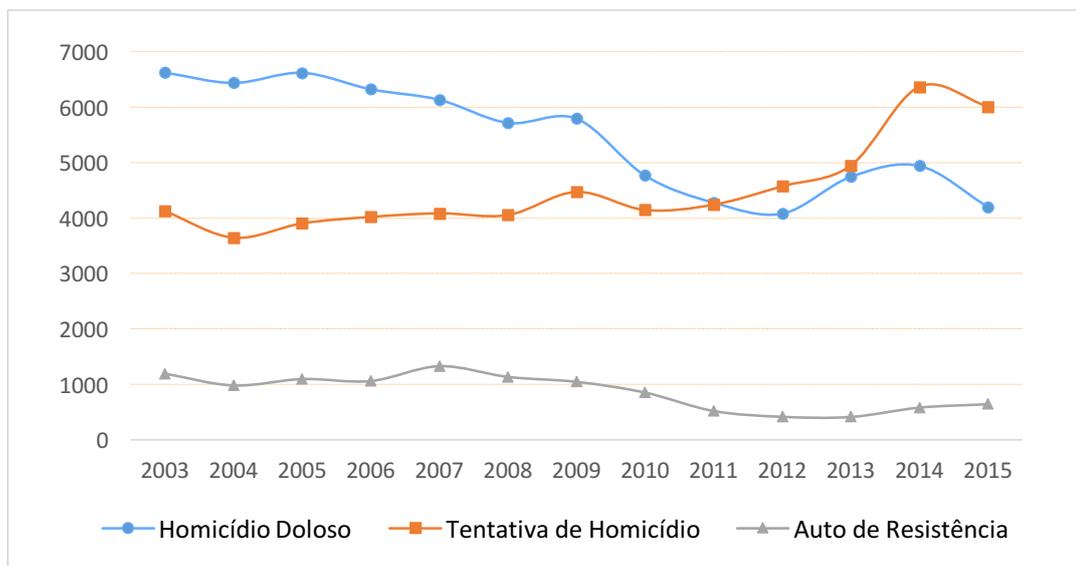
Numa terceira etapa são apresentados cartogramas contendo dados de 2007 e 2015 considerando a menor unidade de desagregação dos dados oficiais, que são as circunscrições de delegacia. Posteriormente, objetiva-se apresentar a tônica de organização territorial sob a qual os gestores de segurança pública fluminense desenvolvem suas ações. Verificando o quanto as delimitações territoriais ali desenvolvidas podem dialogar com construções de outras áreas.

10.2 A criminalidade registrada no estado do Rio de Janeiro de 2003 a 2015

Quando se observa a série histórica dos tipos de crimes analisados por esta tese, destacam-se diferentes tendências no período 2003 a 2015. Os crimes contra a vida, por exemplo, não apresentaram tendências parecidas: enquanto o homicídio doloso demonstrou uma contínua queda até 2012 e, a partir desse ano, um crescimento; a tentativa de homicídio sempre apresentou aumento. Já o homicídio decorrente de oposição à intervenção policial foi o crime contra a vida que apresentou maior variação, alternando ora períodos de aumento, ora de decréscimos.

⁹² Sobre o conceito chamado de “sentimento de insegurança” e a divulgação de dados, consultar Miranda (2008).

Gráfico 27 - Crimes Contra a Vida em números absolutos – Estado do Rio de Janeiro, 2003 a 2015



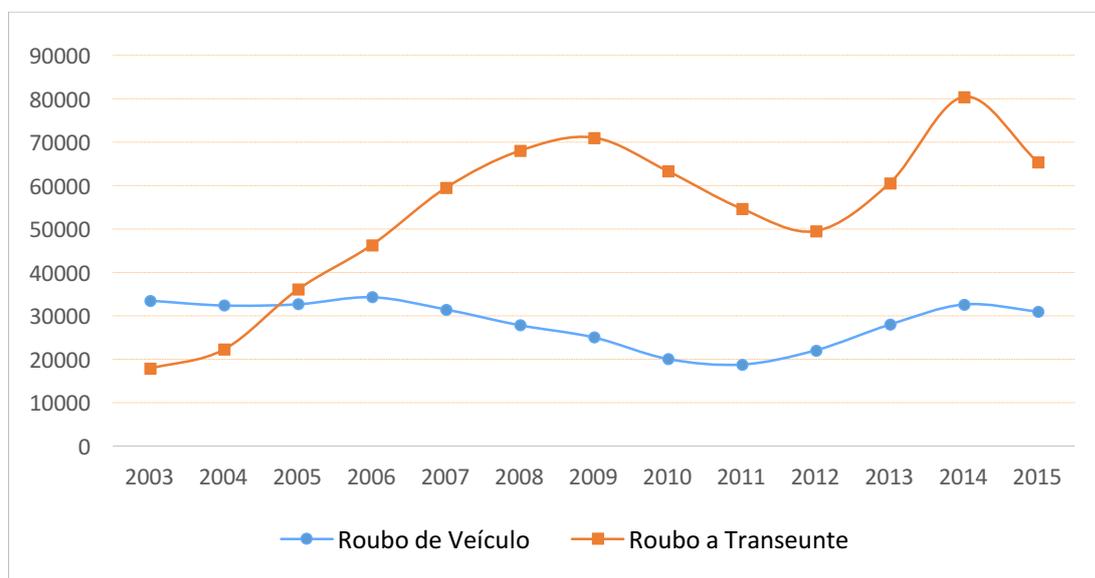
Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Já em relação aos crimes contra o patrimônio, as duas modalidades aqui analisadas também apresentaram tendências distintas, sobretudo, até o ano de 2009. Enquanto o roubo de veículos vinha decrescendo depois de alguns anos no mesmo patamar, os roubos a transeuntes foram, ano após ano, apresentando forte incremento. Destaca-se que, a partir de 2009, com o início do Sistema de Metas, esses dois tipos de roubo foram incluídos nos indicadores considerados para cálculo de bonificação. Diante desse fato, o roubo de veículo que já vinha apresentando tendência de queda teve essa direção acentuada, enquanto o roubo a transeunte rompe com a tendência de alta, que já durava seis anos, e passa a apresentar declínio de seus números. Tais tendências perduraram até 2011, quando retomam as direções anteriormente observadas.

A dinâmica desses números fortalece a hipótese trabalhada no capítulo 9 desta tese, de que o Sistema de Metas inicialmente influenciou fortemente a redução da incidência registrada dos delitos contemplados, mas depois de alguns anos o sistema foi perdendo fôlego, o que pode ser comprovado com o aumento da incidência registrada a partir de 2014. Essa afirmação pode ser confirmada analisando os dados referentes ao período de 2011-2013, os menores números dos últimos anos. Observe-se que esse período coincide com o período considerado “auge” do valor da bonificação paga aos policiais, conforme foi demonstrado no capítulo 9. Já a partir de

2013 todos os delitos considerados apresentaram aumento, que pode ser interpretado como sintoma de esgotamento do sistema de bonificação.

Gráfico 28 - Roubo de Veículo e Roubo a Transeunte em número absoluto no Estado do Rio de Janeiro, 2003 a 2015



Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Em relação à série histórica de 2007 a 2015, na tabela abaixo é possível observar a variação no número de crimes durante esse período. Contudo, tal variação não é observada em todos os tipos de crime. Observa-se uma diminuição de 52% nas vítimas de homicídio decorrente de oposição à intervenção policial e um incremento de 47% nas tentativas de homicídio. Dentre os cinco itens contemplados na análise, somente um (tentativa de homicídio, que apresentou o maior incremento) não faz parte do Sistema de Metas, o que demonstra a influência dessa política na incidência criminal registrada no estado do Rio de Janeiro nos últimos anos.

Tabela 2 - Variação percentual de 2015 em relação à 2007

Delito	2007	2015	Variação
Homicídio Doloso	6.133	4.200	-32%
Tentativa de Homicídio	4.087	6.009	47%
Auto de Resistência	1.330	645	-52%
Roubo de Veículo	31.490	31.035	-1%
Roubo a Transeunte	59.494	65.437	10%

Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

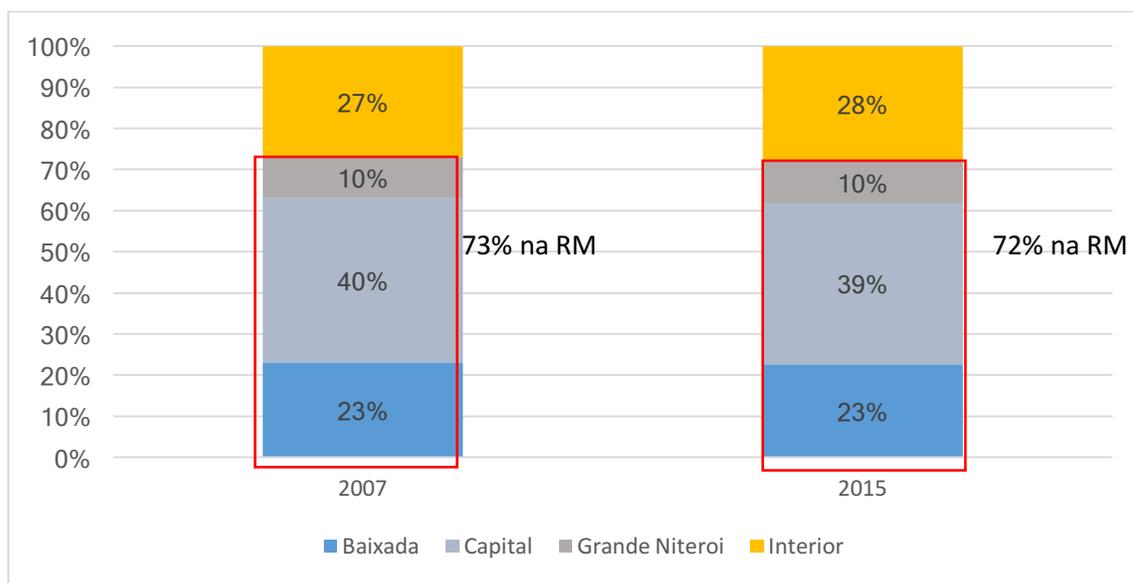
10.3 A Escala Metropolitana

Ao observar a distribuição da população residente fluminense nos anos de 2007 e 2015, percebe-se que a concentração populacional na região metropolitana vem se mantendo estável, na casa dos 73%⁹³. Observando a composição da Região Metropolitana é possível perceber a centralidade do município do Rio de Janeiro, já mencionada pelos autores, uma vez que ali reside em torno de 40%⁹⁴ da população de todo o estado e mais da metade da população da Região Metropolitana.

⁹³ Fonte: Estimativas Populacionais do IBGE

⁹⁴ Fonte: Idem

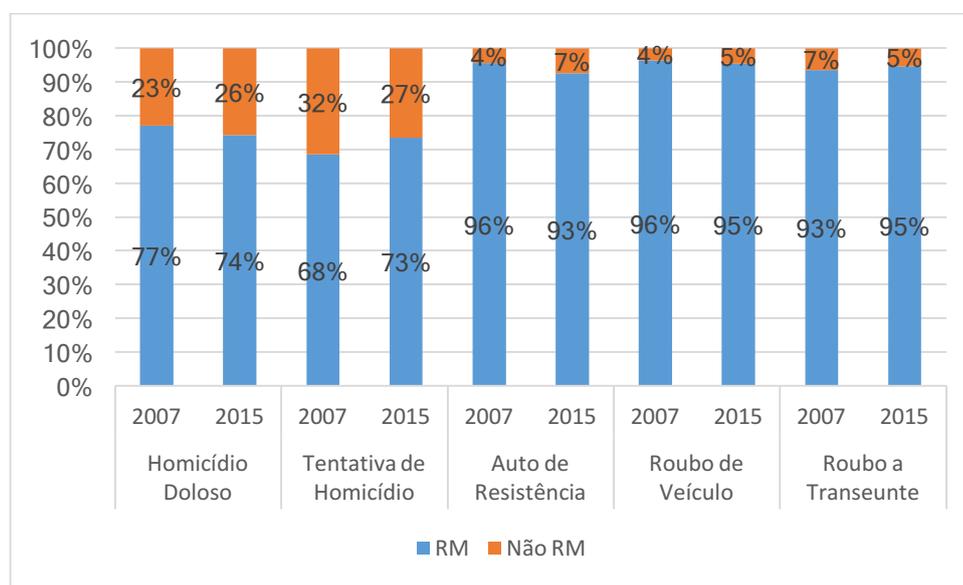
**Gráfico 29 – População residente fluminense em termos percentuais
Baixa, Capital, Grande Niterói e Interior, 2007 e 2015**



Fonte: Estimativas Populacionais do IBGE
Elaborado pelo autor

Quando se observa o percentual dos delitos selecionados segundo o local de ocorrência, tornam-se perceptíveis algumas peculiaridades, tais como a concentração do homicídio decorrente de oposição à intervenção policial, dos roubos de veículos e transeuntes na RM. Outra característica que se apresenta é a diminuição do percentual de homicídios dolosos e tentativas de homicídio na RM em 2015, quando comparado com o percentual de 2007.

Gráfico 30 - Distribuição dos crimes em termos percentuais - Região metropolitana e não metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, 2007 e 2015



Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Comparando as taxas por 100 mil habitantes

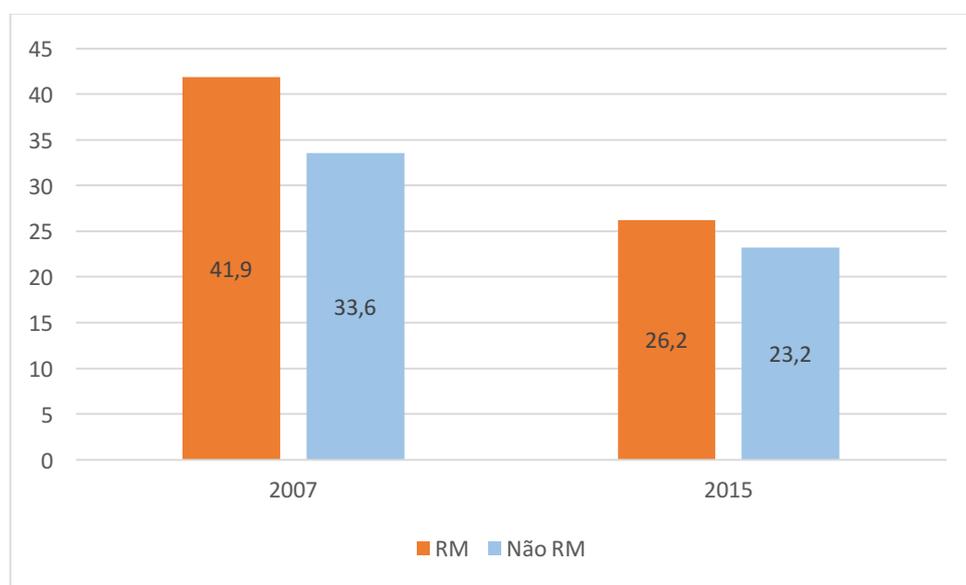
A forma de comparar diferentes áreas e grandezas é expressar a mensuração de um fenômeno por meio de taxas, uma vez que dessa maneira consideram-se os diferentes tamanhos populacionais na relativização de um número absoluto. Com o objetivo de comparar as áreas aqui analisadas, foram construídas taxas para cada um dos delitos selecionados, considerando os anos de 2007 e 2015.

Observando os gráficos a seguir, é possível perceber que a queda dos homicídios ocorreu com mais intensidade na RM, possivelmente como resultado das políticas de segurança pública que ali se concentraram, como as UPP, e a própria reestruturação territorial que teve as maiores alterações nessas localidades. No entanto, o aumento das tentativas de homicídio também ocorreu ali com mais força.

Em relação aos dados sobre letalidade policial, observa-se que a taxa também variou no período na RM: 11,3 em 2007 para chegar a 5,0 em 2015, apresentando uma redução de mais de 50% no período e, mesmo com essa redução, verifica-se que a RM ainda está longe da taxa referente à Região Não Metropolitana, que apresentou taxas abaixo de 1,5 para cada 100 mil habitantes.

A discrepância das áreas analisadas fica ainda mais evidente nos crimes contra o patrimônio, pois tanto nos roubos de veículos como nos roubos a transeuntes, a Região Metropolitana apresentava taxas, no mínimo, cinco vezes maior ao do restante do estado. Interessante observar também que enquanto a taxa de Roubo de Veículos diminui na RM, ela aumentou no restante do estado, mesmo que permanecendo em patamares distintos. Já a taxa de roubo a transeunte apresentou comportamento oposto, aumentando na RM e diminuindo no restante do estado.

**Gráfico 31 - Vítimas de Homicídio Doloso em taxa por 100 mil
Região metropolitana e não metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, 2007 e 2015**



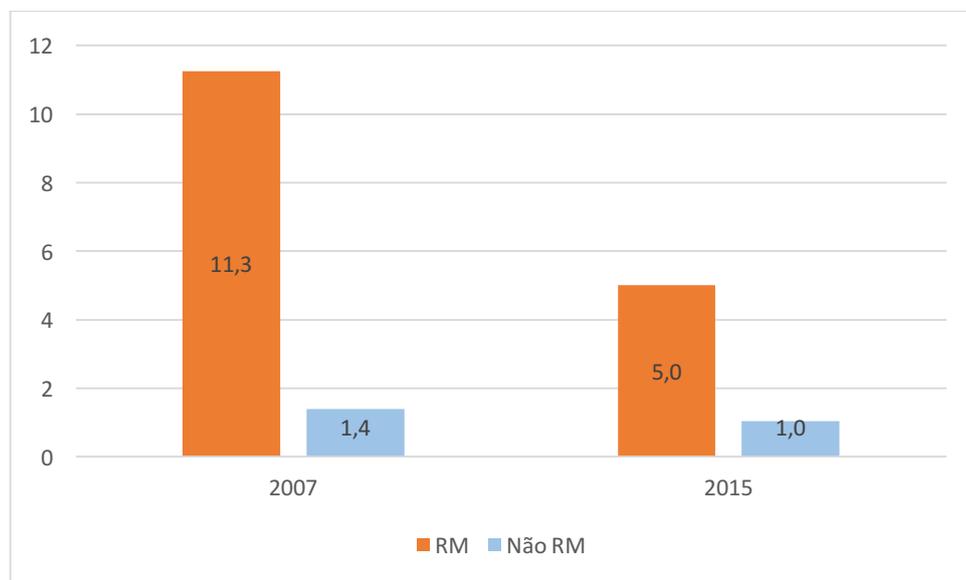
Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Gráfico 32 - Vítimas de Tentativa de Homicídio em taxa por 100 mil habitantes Região metropolitana e não metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, 2007 e 2015



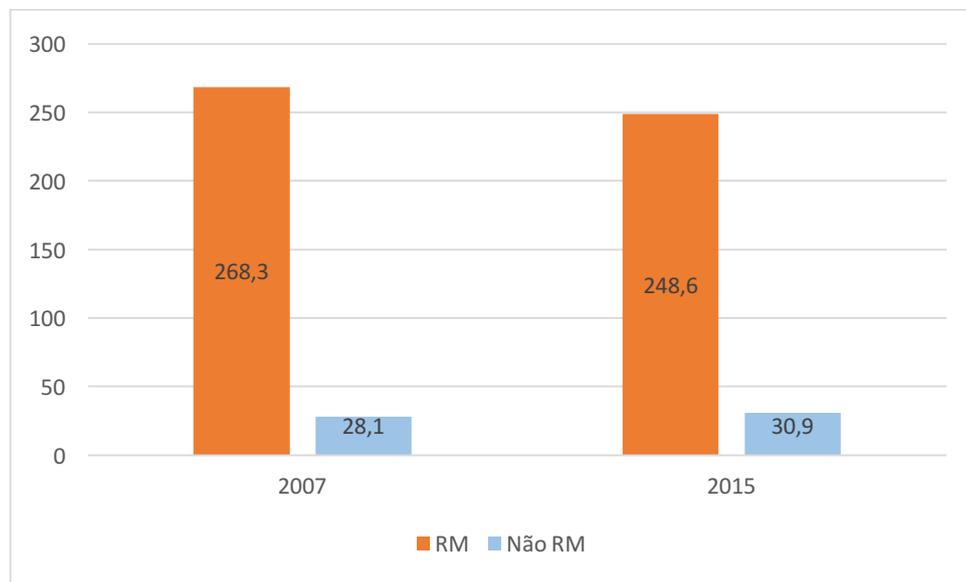
Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Gráfico 33 - Vítimas de Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial em taxa por 100 mil habitantes - Região metropolitana e não metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, 2007 e 2015



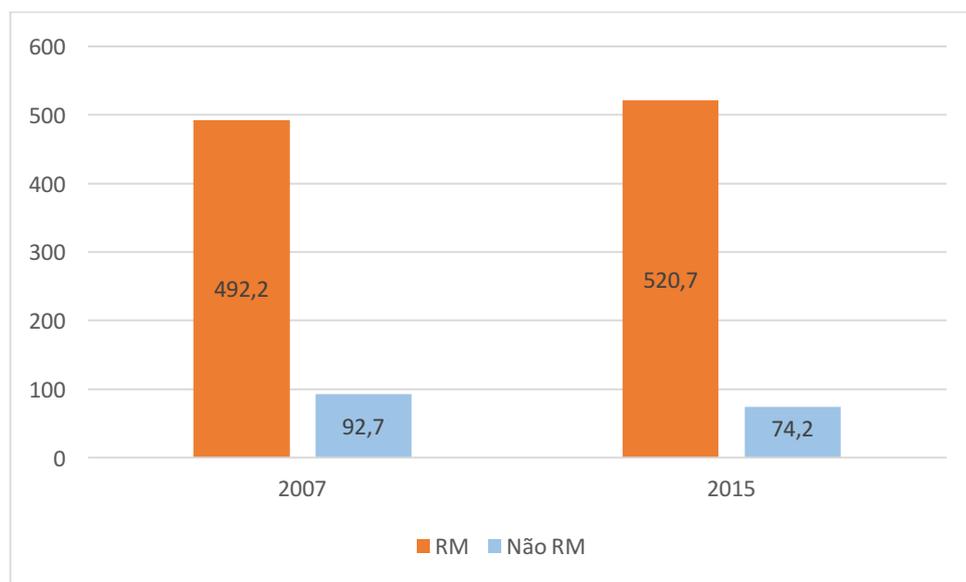
Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

**Gráfico 34 - Casos de Roubos de Veículos em taxa por 100 mil habitantes
Região metropolitana e não metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, 2007 e
2015**



Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

**Gráfico 35 - Casos de Roubos a Transeuntes em taxa por 100 mil habitantes -
Região metropolitana e não metropolitana do Estado do Rio de Janeiro, 2007 e
2015**



Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Como já foi discutido no capítulo 4 desta tese, a questão territorial no campo da segurança pública passou por uma ampla reestruturação em 1999, ficando as circunscrições de delegacias de polícia instituídas como menor unidade territorial considerada. A partir delas outras unidades territoriais são elaboradas, como as Áreas Integradas de Segurança Pública, as Regiões Integradas de Segurança Pública e também o Interior, Capital, Grande Niterói e Baixada Fluminense, de onde deriva a delimitação da Região Metropolitana considerada pelos gestores de segurança pública fluminense.

Com o objetivo de identificar as peculiaridades territoriais a partir dos dados selecionados, foram construídos cartogramas a partir das circunscrições de delegacia. Dessa forma, busca-se demonstrar a dinâmica da incidência criminal registrada a partir de uma divisão territorial amplamente utilizada nas políticas de segurança pública, as quais foram analisadas nos capítulos anteriores.

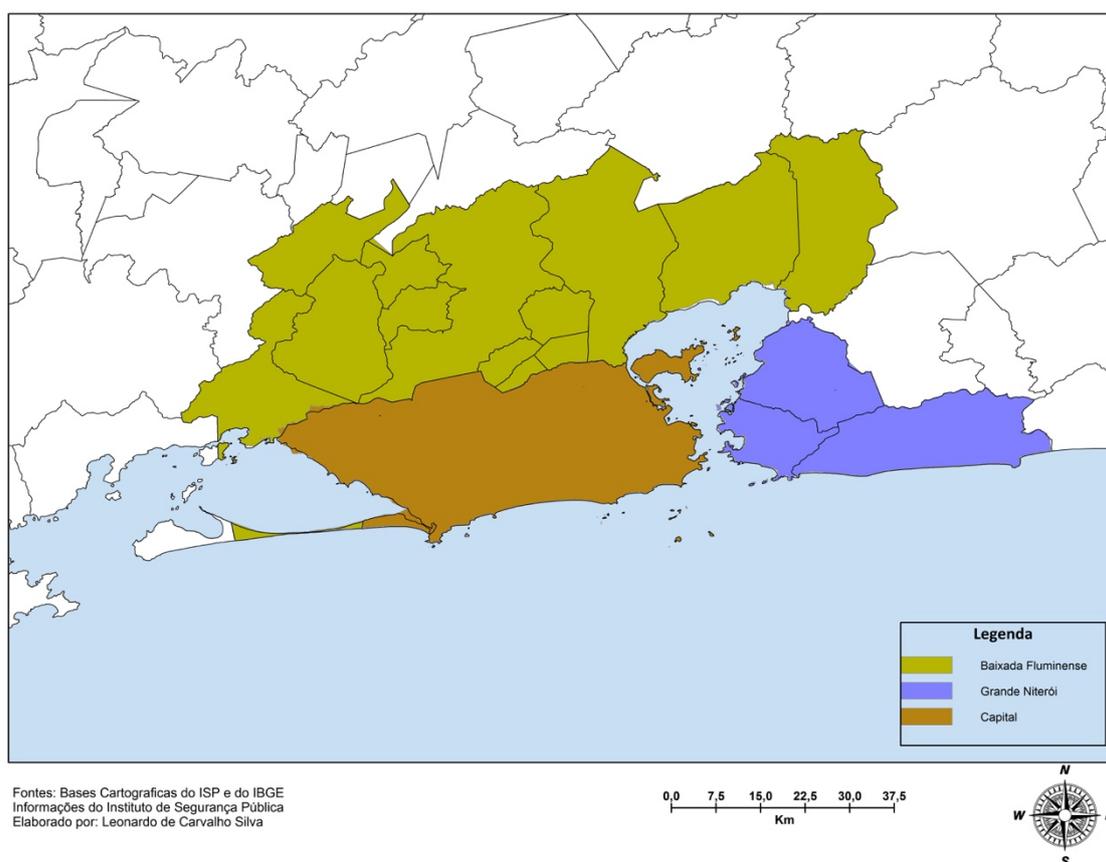
O georreferenciamento foi o escolhido como metodologia de análise, pois permite a visualização simultânea de uma quantidade de dados que seria de difícil visualização por meio de tabelas/gráficos. Dessa maneira também é possível demonstrar as relações territoriais, pois, como é possível ver adiante, muitas dessas delegacias apresentam similaridades em termos de quantidade de registros dos crimes analisados, formando *clusters*, baseados em uma proximidade dos números da estatística da criminalidade oficialmente constatada.

Inicialmente, buscando verificar o quanto os limites territoriais utilizados pela segurança pública podem se relacionar com outras perspectivas de análise do território, foi realizado o exercício de relacionar a delimitação da Região Metropolitana construída pelos gestores de Segurança Pública com outra conceituação de Região Metropolitana. Para fins comparativos, foi utilizada a delimitação empregada pelo Observatório das Metrôpoles⁹⁵, que considera como cerne de sua produção o papel da organização do território como causa e efeito do conjunto de relações sociais e dinâmicas do processo de urbanização brasileira, ou, como afirmam Ribeiro e Ribeiro (2015, p. 175): “A organização social do território metropolitano é compreendida pela inscrição da estrutura social no espaço físico”.

⁹⁵<http://www.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=46&Itemid=142&lang=pt#>.

Como pode-se observar no cartograma 1, as delimitações construídas a partir das circunscrições de delegacias de polícia, resultam em três regiões⁹⁶, que agregadas foram a Região Metropolitana adotada pelos gestores de segurança pública.

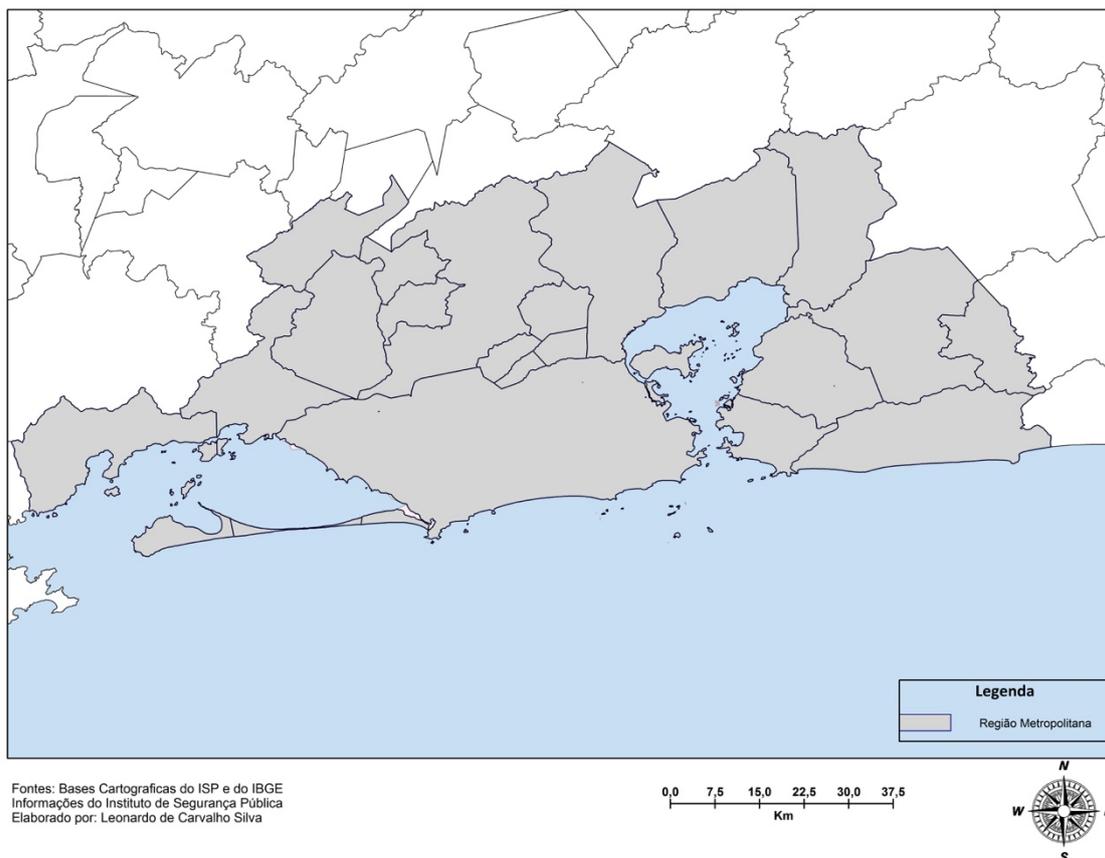
Cartograma 13 – Região Metropolitana do Rio de Janeiro segundo Municípios e Sub-regiões



O cartograma 14, por sua vez, traz a delimitação de Região Metropolitana adotada nos estudos do Observatório das Metrôpoles.

⁹⁶ A construção dessas regiões tem por base a circunscrição das delegacias, mas poderia ser compatibilizada à luz da divisão político-administrativa dos municípios.

Cartograma 14 - Região Metropolitana Segundo Observatório das Metrôpoles



Como uma primeira conclusão desse exercício, observa-se que as duas definições de regiões metropolitanas possuem algumas similaridades e poucas diferenças. A definição adotada nos estudos do Observatório das Metrôpoles considera uma RM que inclui três municípios não abarcados na RM definida pelos gestores de Segurança Pública, a saber: Mangaratiba, Itaboraí e Tanguá.

Nota-se, no entanto, que é possível compatibilizar ambas as definições de RM levando em consideração as unidades territoriais adotadas pela segurança pública, ou seja, as delegacias. Isso porque as seguintes delegacias respondem somente pelos respectivos municípios onde estão localizadas, já que não é incomum que no interior, especialmente em pequenas cidades, uma delegacia seja responsável por mais de um município:

- 165ª DP – Responsável pelo município de Mangaratiba
- 70ª DP – Responsável pelo município de Tanguá
- 71ª DP – Responsável pelo município de Itaboraí

Cabe destacar, no entanto, que todos os dados consolidados levam em consideração a Região Metropolitana construída a partir das delimitações indicadas pelo Instituto de Segurança Pública. O exercício realizado teve por objetivo demonstrar a viabilidade de reconfigurar os dados para se adequar à outras delimitações territoriais.

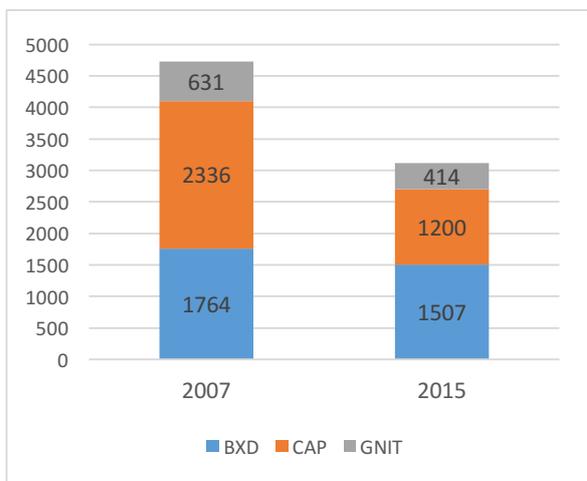
Os números na Escala Intra-Metropolitana

Esta parte do trabalho tem como objetivo a decomposição dos dados apresentados na sessão anterior, segundo as áreas trabalhadas pelos gestores de Segurança Pública que compõem a Região Metropolitana. Ou seja, será investigada a participação de cada uma dessas áreas na dinâmica criminal da RM.

Inicialmente, os dados analisados nesta seção são apresentados em sua forma absoluta, para demonstrar a quantidade segundo as unidades territoriais consideradas. Com o objetivo de facilitar a interpretação desses dados, foi inserida uma tabela junto aos gráficos demonstrando a variação percentual de cada área.

Em relação ao tipo de crime “homicídios dolosos”, considerando a composição intra-RM, verifica-se que todas as áreas apresentaram uma queda nos números desse crime. Na sessão anterior, no gráfico “Distribuição percentual dos crimes segundo Região Metropolitana e Interior” já havíamos visto que também no interior houve uma queda (de 23%) no período considerado. O que se torna visível no gráfico abaixo foi a contribuição da capital para essa queda, com sua redução de praticamente metade do número de vítimas.

Gráfico 36 – Homicídio Doloso segundo número absoluto e variação percentual - Região do Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015

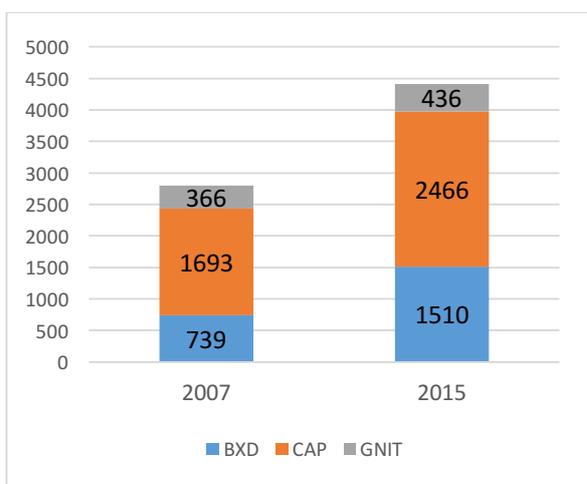


ÁREA	Homicídio Doloso
BXD	-15%
CAP	-49%
GNIT	-34%

Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Diferentemente do que fora observado em relação aos homicídios consumados, a incidência de tentativas de homicídio apresentou aumento no período e em todas as unidades territoriais consideradas. A Capital foi a área com a maior incidência nos anos observados. A Baixada Fluminense foi a sub-região da área metropolitana onde houve o maior aumento percentual de registros de tentativas de homicídios; nessa sub-região, os registros dobraram.

Gráfico 37 – Tentativa de Homicídio segundo número absoluto e variação percentual Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015

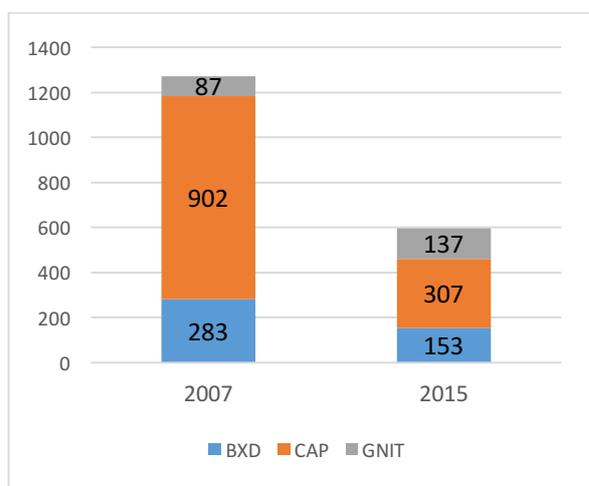


ÁREA	Tent. de Homicídio
BXD	104%
CAP	46%
GNIT	19%

Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

O homicídio decorrente de oposição à intervenção policial (HDOIP), por sua vez, foi o delito que apresentou comportamento distinto entre as áreas aqui analisadas, pois a região de Grande Niterói apresentou aumento, enquanto as demais tiveram redução. Mais uma vez vê-se a capital demonstrar sua centralidade, pois ali ocorreu a mais significativa redução, contabilizando uma queda de 66%.

Gráfico 38 – HDOIP segundo número absoluto e variação percentual Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015

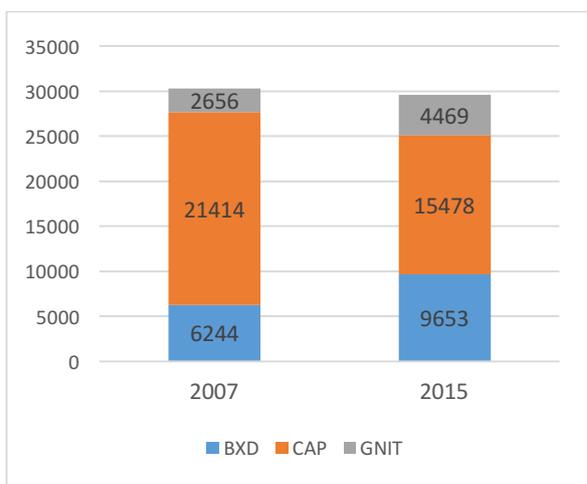


ÁREA	MDOIP
BXD	-46%
CAP	-66%
GNIT	57%

Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Em relação aos crimes contra o patrimônio, destaca-se uma proximidade entre os números, uma vez que, tanto nos casos dos roubos de veículos como no roubo aos transeuntes, houve aumento na Baixada Fluminense e na Região Grande Niterói; enquanto na Capital houve uma diminuição, que variou de intensidade conforme o delito. Contudo, de modo geral, pode-se concluir que houve uma diminuição da participação do município do Rio de Janeiro nos totais apresentados relacionados aos crimes patrimoniais.

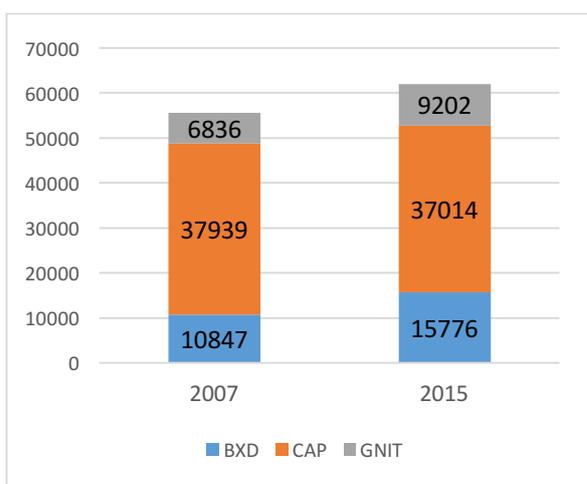
Gráfico 39 – Roubo de Veículo segundo número absoluto e variação percentual Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015



ÁREA	Roubo de Veículo
BXD	55%
CAP	-28%
GNIT	68%

Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Gráfico 40 – Roubo a Transeunte segundo número absoluto e variação percentual Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015



ÁREA	Roubo a Transeunte
BXD	45%
CAP	-2%
GNIT	35%

Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

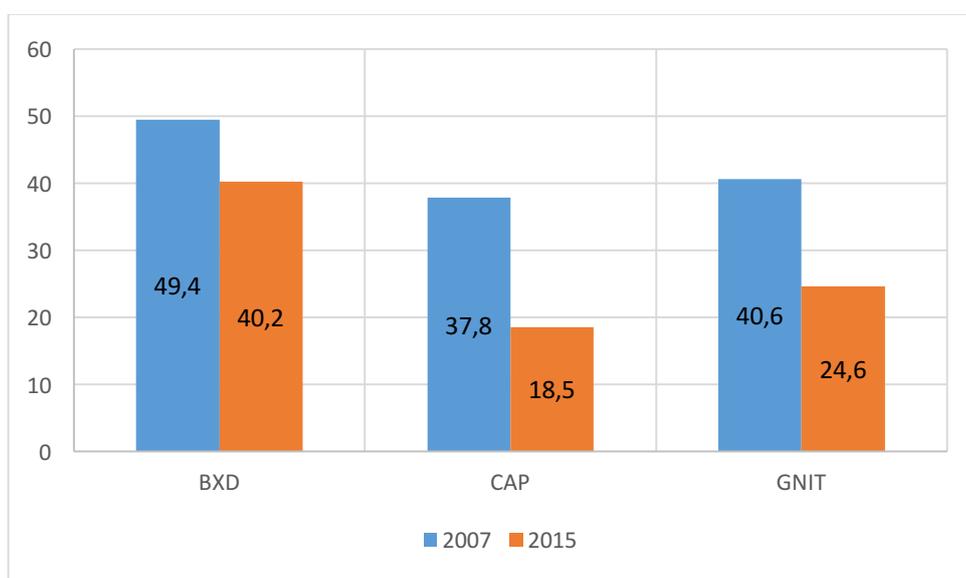
Composição intra-RM em taxas

Este tópico analisa os números de crimes na região metropolitana fluminense a partir do cálculo de taxas para os delitos trabalhados neste capítulo. Se nos tópicos anteriores a proposta em apresentar os números absolutos era ilustrar a centralidade do município do Rio de Janeiro, no que se refere à incidência criminal registrada, a partir de agora, compreende-se como necessário apresentar os mesmos números em taxas, para viabilizar uma comparação entre as áreas.

Em relação aos homicídios, observa-se que as taxas apresentaram declínio em todas as áreas consideradas; mesmo em diminuição, os índices referentes à Baixada Fluminense foram maiores nos anos considerados analisado (2007 a 2015). Já as tentativas de homicídio apresentaram aumento no período considerado, especialmente na Baixada Fluminense, local onde ocorreu o maior aumento; a capital, por sua vez, também demonstrou expressivo aumento desse delito.

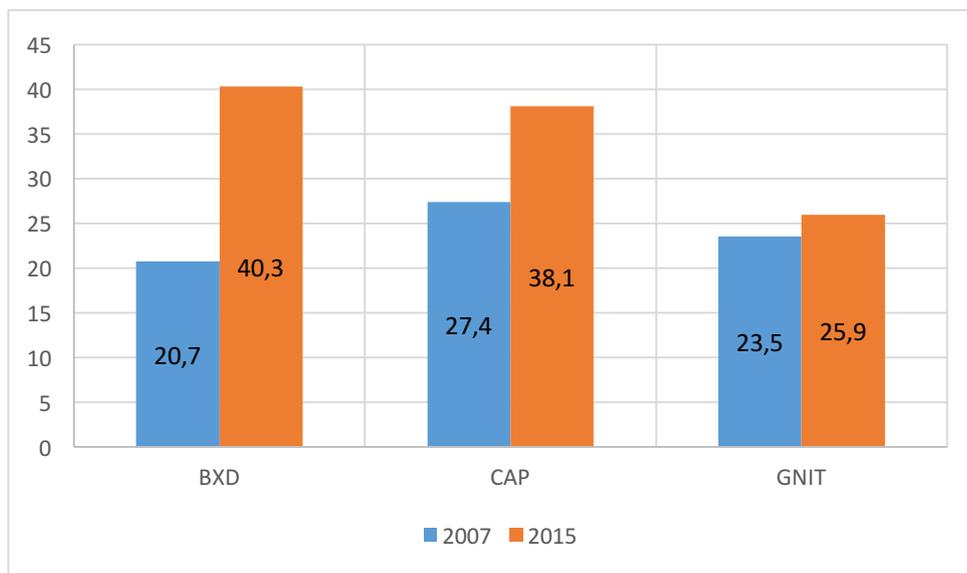
Em relação à letalidade policial, observa-se que a capital, mais uma vez, foi a área que apresentou maior variação ao diminuir a taxa de letalidade policial em mais de 60% durante o período. A Baixada Fluminense apresentou uma redução menos intensa, enquanto a região de Grande Niterói apresentou aumento na letalidade policial.

Gráfico 41 - Vítimas de Homicídio Doloso em taxa por 100 mil habitantes - Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015



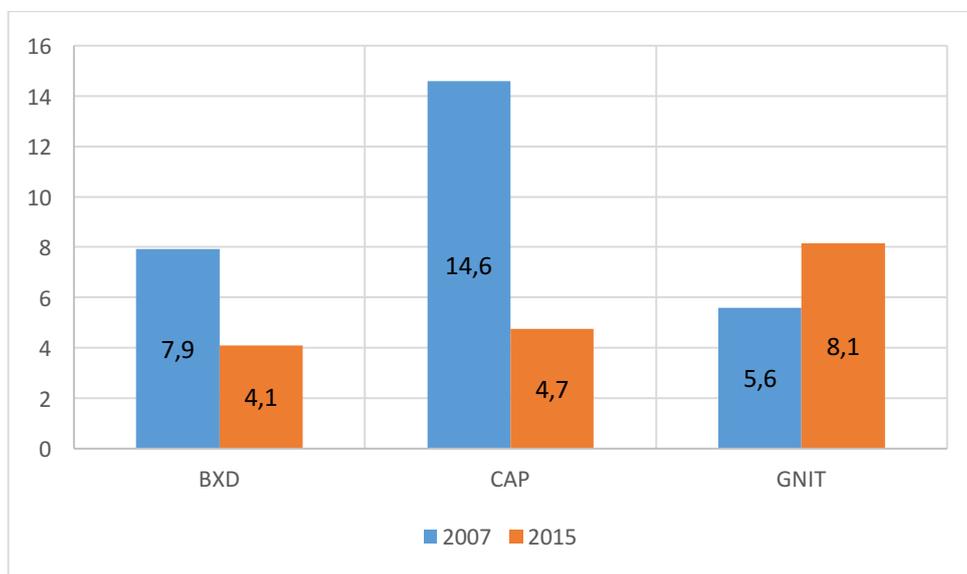
Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Gráfico 42 - Vítimas de Tentativa de Homicídio em taxa por 100 mil habitantes Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015



Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Gráfico 43 - Vítimas de HDOIP em taxa por 100 mil habitantes Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015

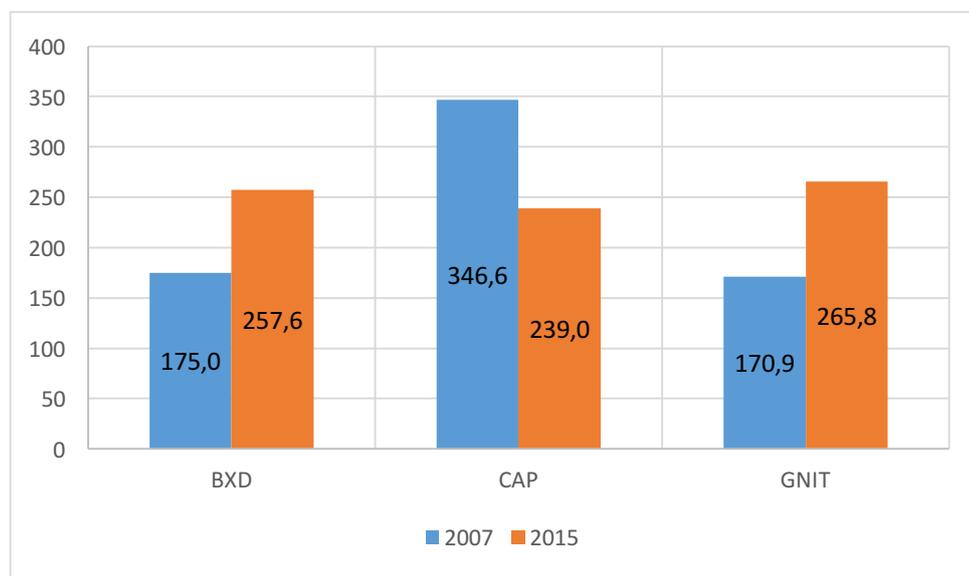


Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Sobre os crimes contra o patrimônio, constata-se um cenário bastante distinto do que fora visto nos crimes contra a vida: os números de 2007 demonstram que a capital era a área com maior incidência, em números absolutos e nas taxas. Em relação à 2015, com as variações, essa relação permanece, sendo notada como alteração somente a taxa de roubo de veículos da capital que passa a ser a menor

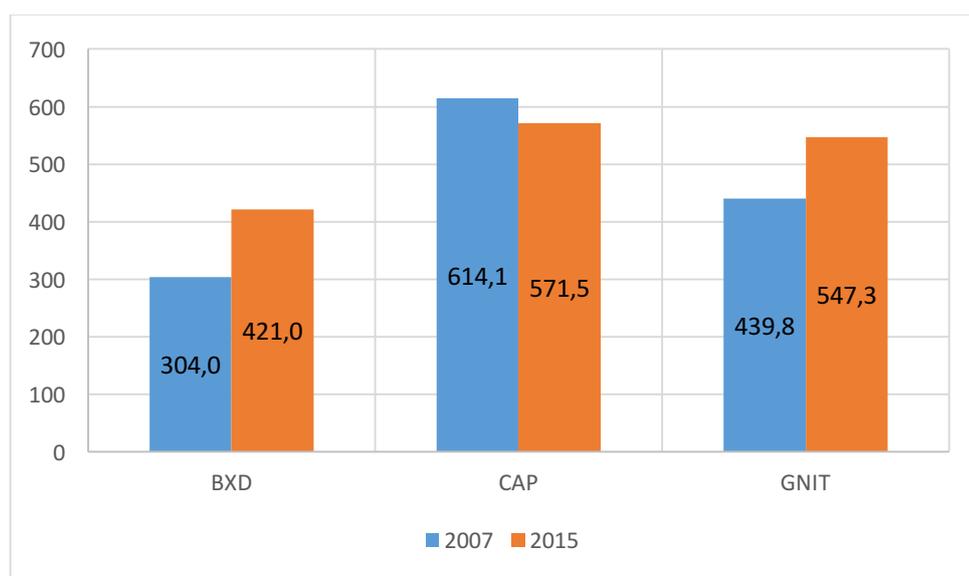
das áreas. Interessante destacar que nesse período somente a capital apresentou uma variação negativa da sua taxa, resultado da diminuição do número absoluto.

Gráfico 44 - Casos de roubo de veículos em taxa por 100 mil habitantes Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015



Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

Gráfico 45 - Casos de Roubo a Transeuntes em taxa por 100 mil habitantes Região Metropolitana do Rio de Janeiro, 2007 e 2015

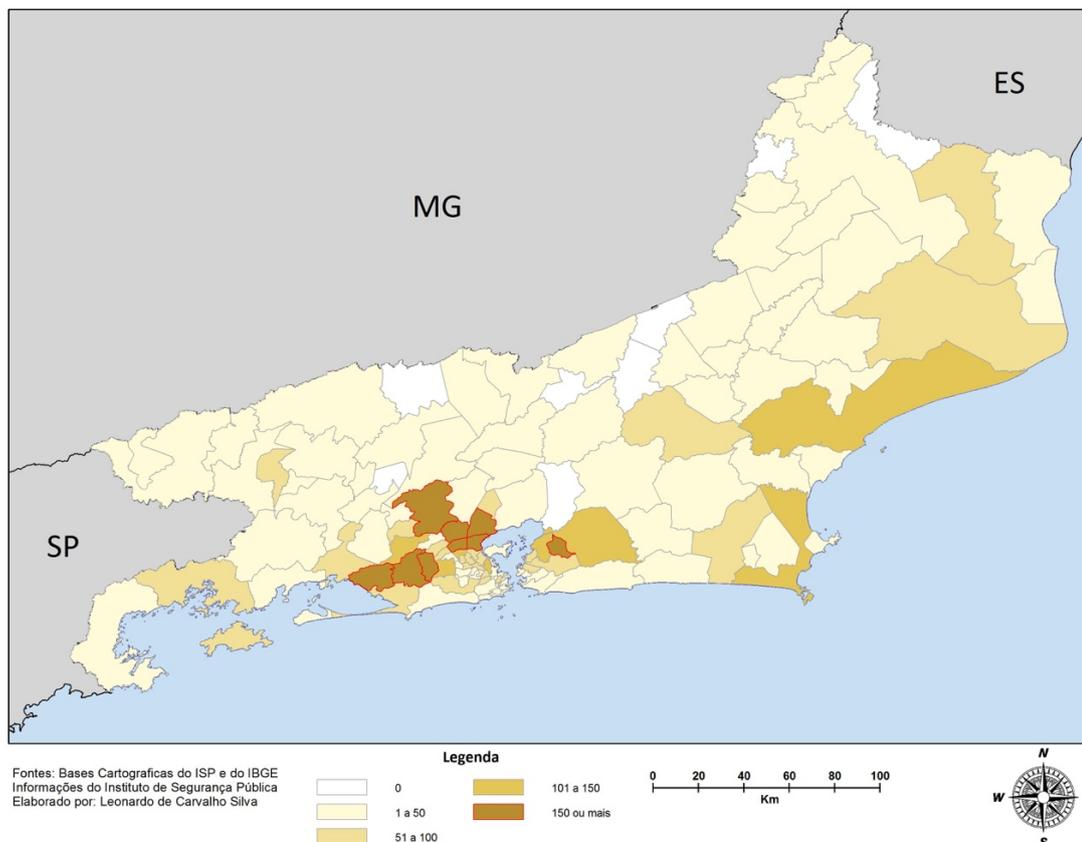


Fonte: Instituto de Segurança Pública
Elaborado pelo autor

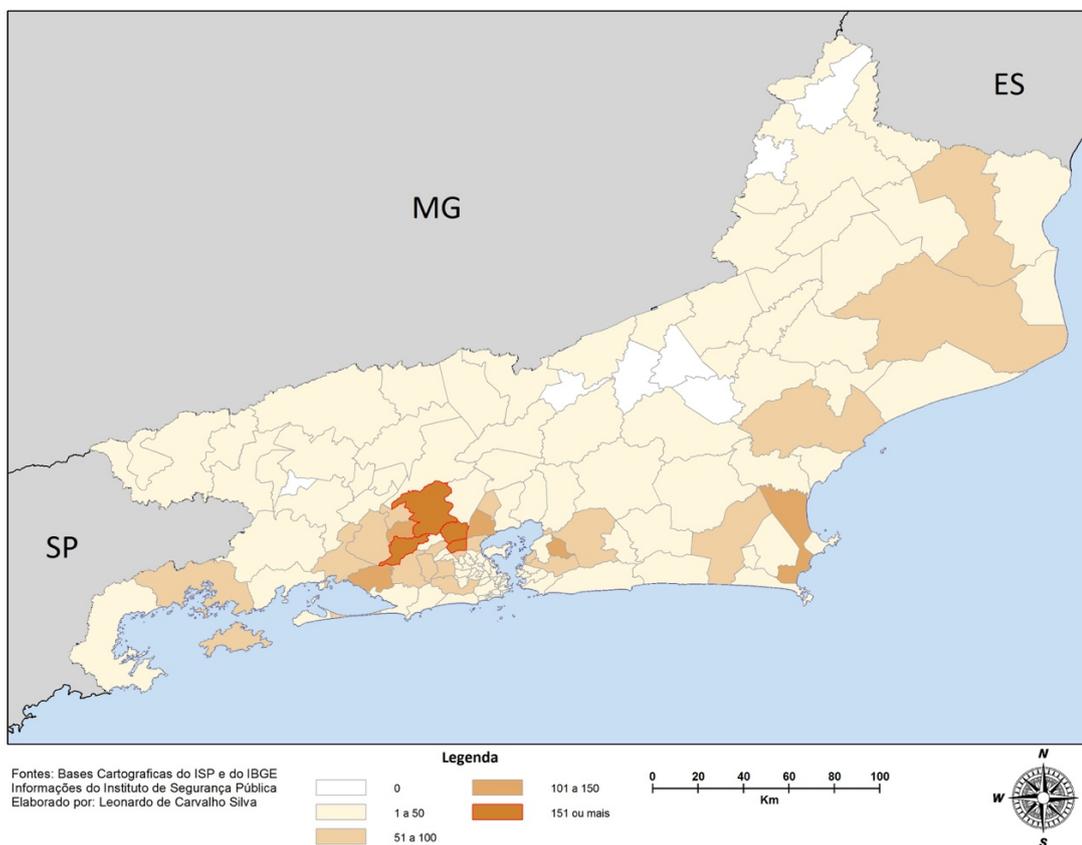
10.4 Análise espacializada dos dados

Ao analisar a incidência das áreas consideradas pela estrutura de segurança pública fluminense, nota-se que em relação aos homicídios dolosos as delegacias com o maior número de vítimas estão na Região metropolitana. Em 2007, vê-se uma concentração na Zona Oeste da capital, sendo que essa distribuição não foi observada em 2015, quando os homicídios na Baixada Fluminense parecem se distribuir por mais delegacias. Comparando os períodos analisados, vê-se que a quantidade de delegacias com mais de 150 vítimas ao ano decresceu de oito para quatro, sendo que todas elas estão na região Metropolitana. Todas as quatro delegacias em que se observou maior número de homicídios em 2015 se localizam na Baixada Fluminense, correspondendo aos municípios de São João de Meriti, Belford Roxo e parte de Nova Iguaçu, que juntos acumulam 16% do total do estado.

Cartograma 15 – Vítimas de Homicídio Doloso no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2007

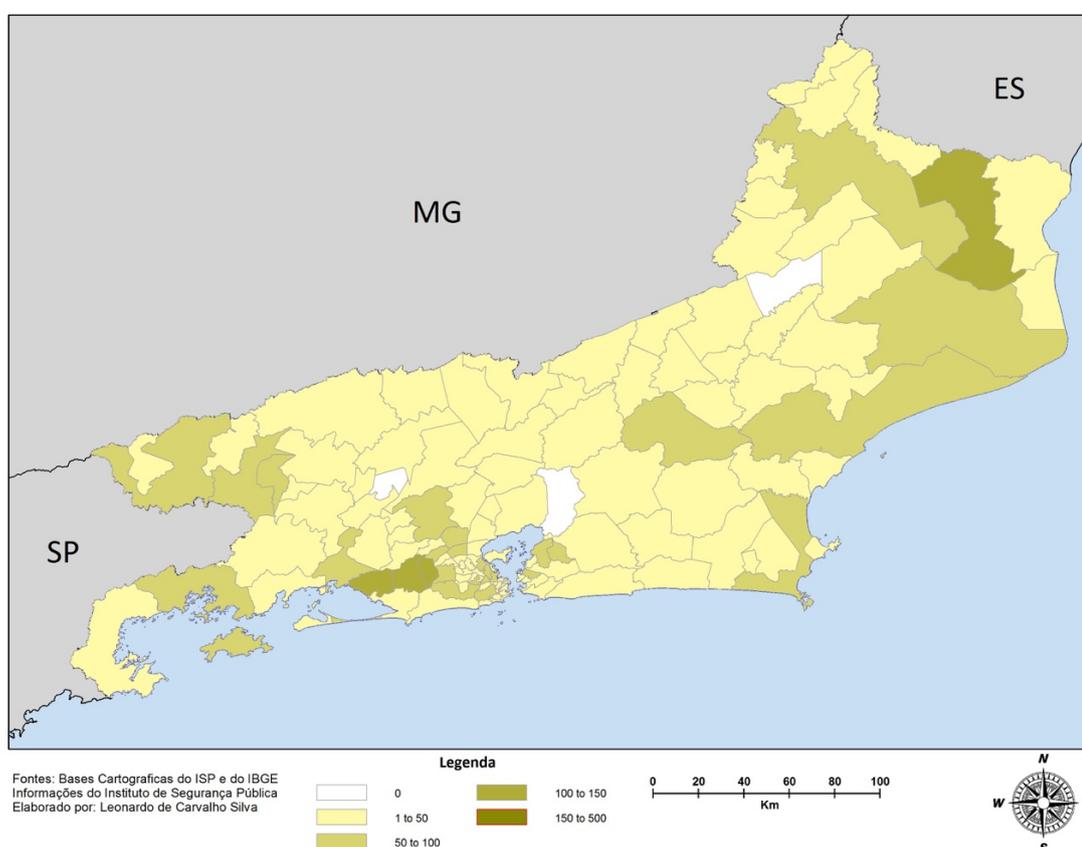


Cartograma 16 - Vítimas de Homicídio Doloso no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP – 2015

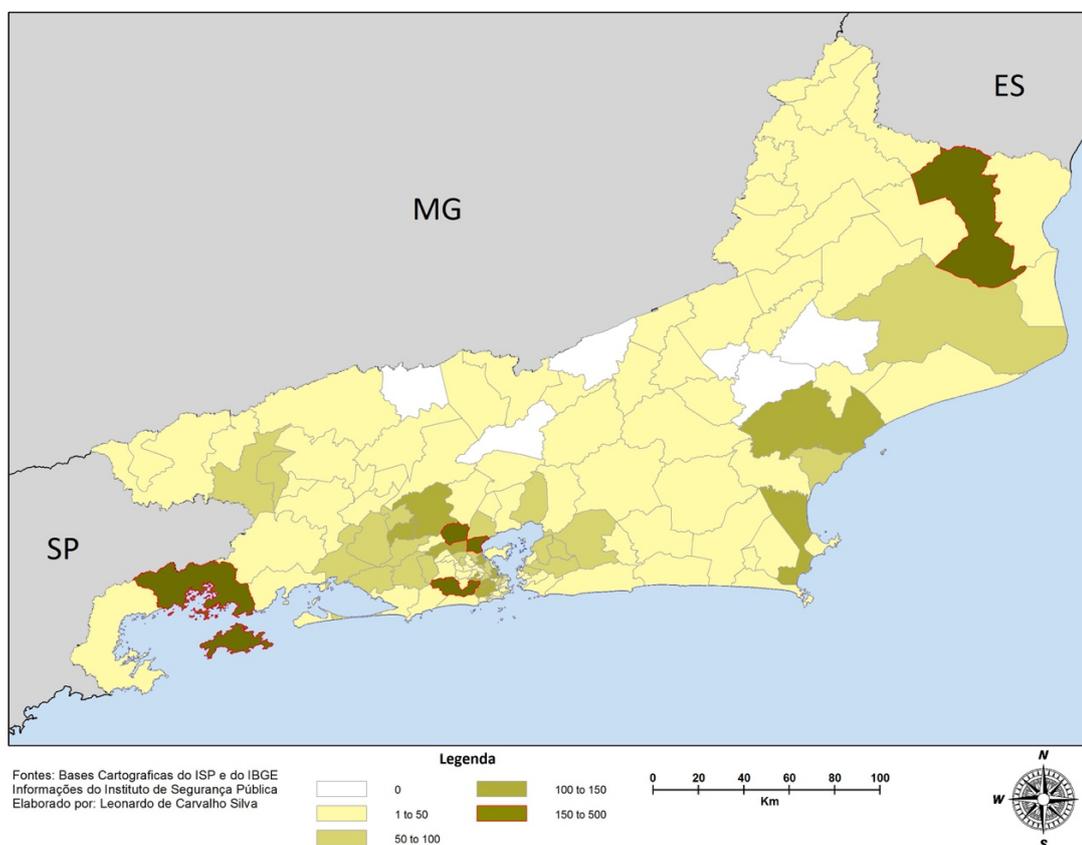


Ao analisar o número de vítimas de tentativa de homicídio não se pode deixar de destacar que o aumento nos períodos considerados não se localiza apenas na região metropolitana do estado. O mesmo aumento é também observado em parte do município de Campos dos Goytacazes, localizado no Norte Fluminense e Angra dos Reis, localizada no sul do estado do Rio de Janeiro, juntamente com a região de Jacarepaguá, na capital, além da região central de Duque de Caxias e o município de Belford Roxo, sendo os últimos localizados na região conhecida como Baixada Fluminense.

Cartograma 17 - Vítimas de Tentativa de Homicídio no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2007

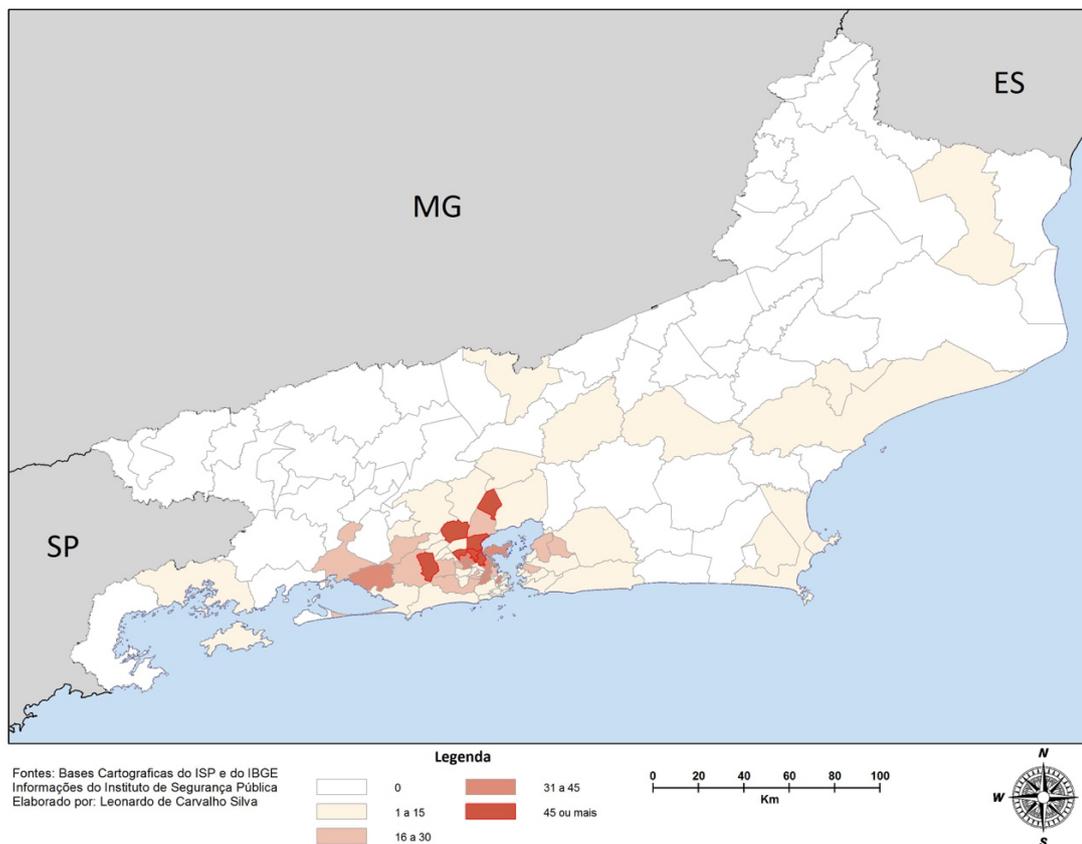


Cartograma 18 - Vítimas de Tentativa de Homicídio no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2015

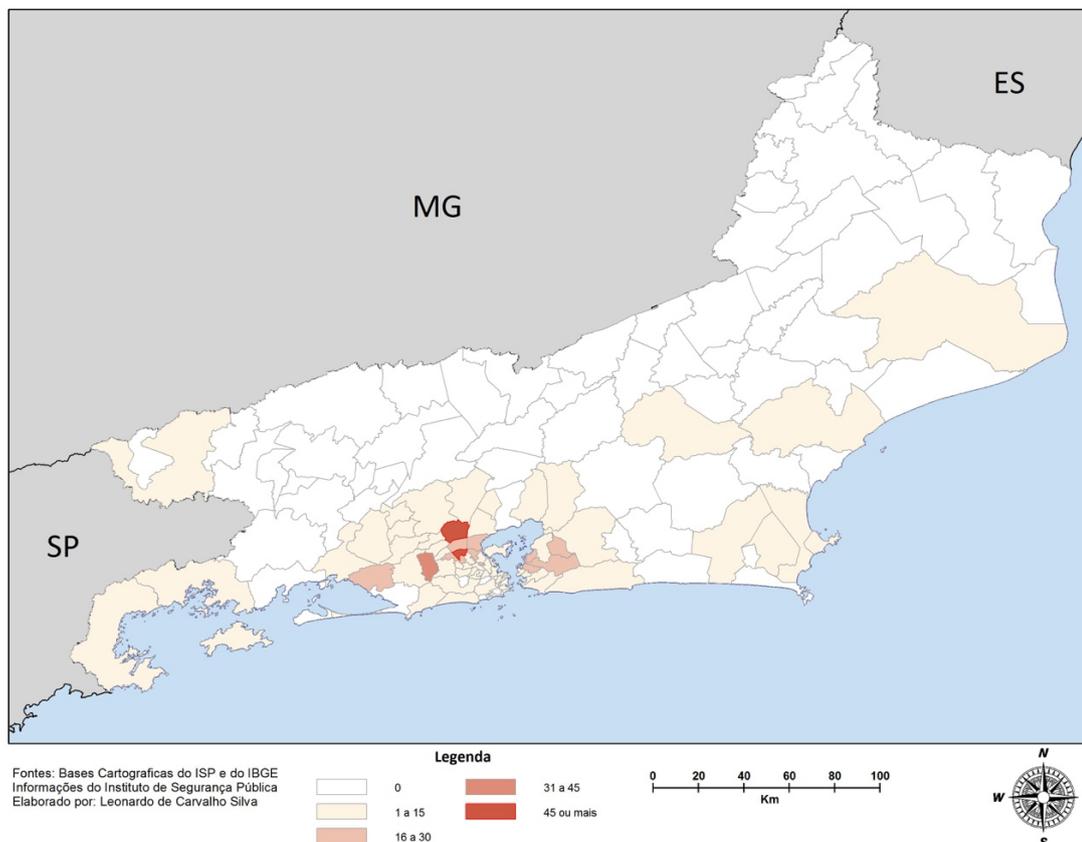


Como já fora identificado, o número de vítimas da letalidade policial apresentou redução nos anos de 2003 e 2015. Quando se observa os cartogramas referentes aos homicídios decorrentes de oposição à intervenção policial, pode-se verificar que a letalidade policial fluminense é focada em uma parte bem circunscrita do território, uma vez que a maior parte dos municípios não apresentou nenhum caso, tanto em 2007 como em 2015. No entanto, é interessante observar que as áreas com maior número de pessoas mortas pela polícia em 2015 também apresentavam altos índices em 2007, ou seja, se confirma um histórico de vítimas da letalidade policial em territórios muito específicos.

Cartograma 19 - Vítimas de Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP – 2007



Cartograma 20 - Vítimas de Homicídio Decorrente de Oposição à Intervenção Policial no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP – 2015



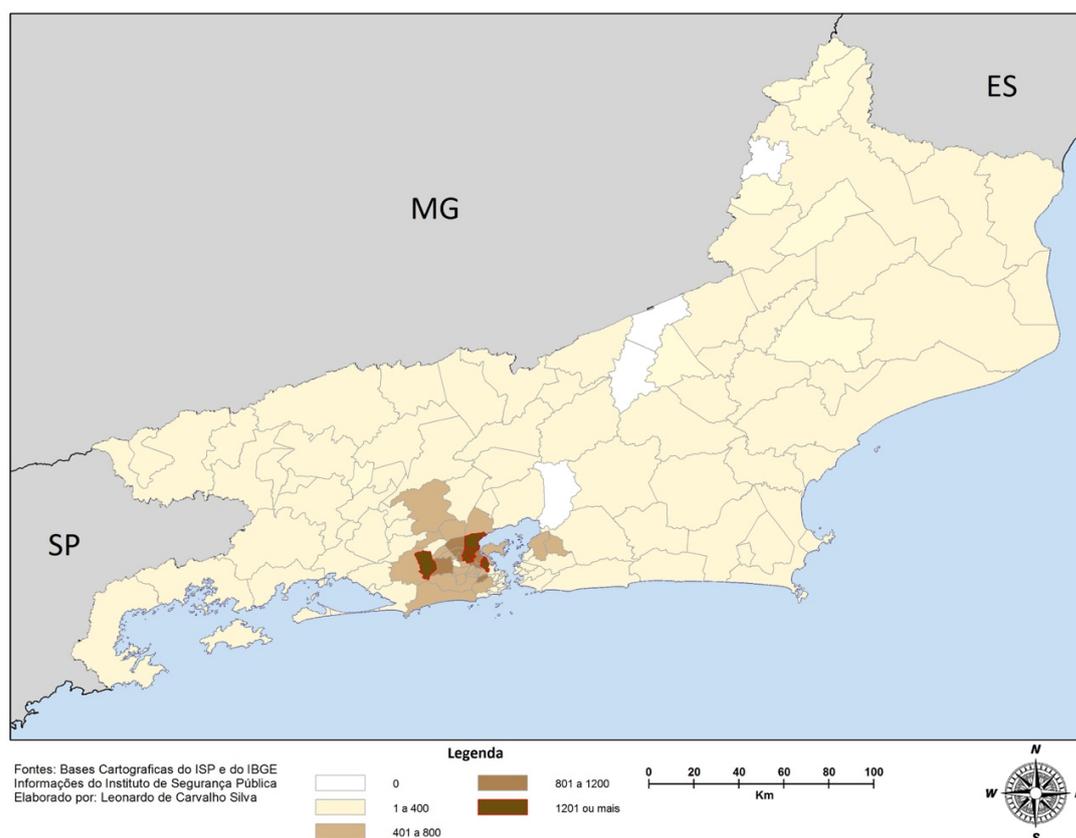
Em relação aos registros de crimes contra o patrimônio, estes apresentam uma concentração na Região Metropolitana – o que já tinha sido possível observar com as análises anteriores. Entretanto, com a utilização dos mapas, foi possível expressar o quão concentrada é a dinâmica do roubo de veículos. Em 2007, as cinco delegacias com maior número de roubo de veículos representaram por 25% do total do estado, ou seja, um em cada quatro roubos de veículos ocorreu nessa área.

Dessas cinco delegacias, quatro estão localizadas na capital, e uma na Baixada Fluminense, o que demonstra o peso de alguns territórios na dinâmica criminal de alguns tipos de crimes. Outra peculiaridade é que as três delegacias da capital não são geograficamente contínuas, mas por todas elas cruza a Avenida Brasil, que é apontada por estudos como a via de maior ocorrência de roubo de veículos no estado.

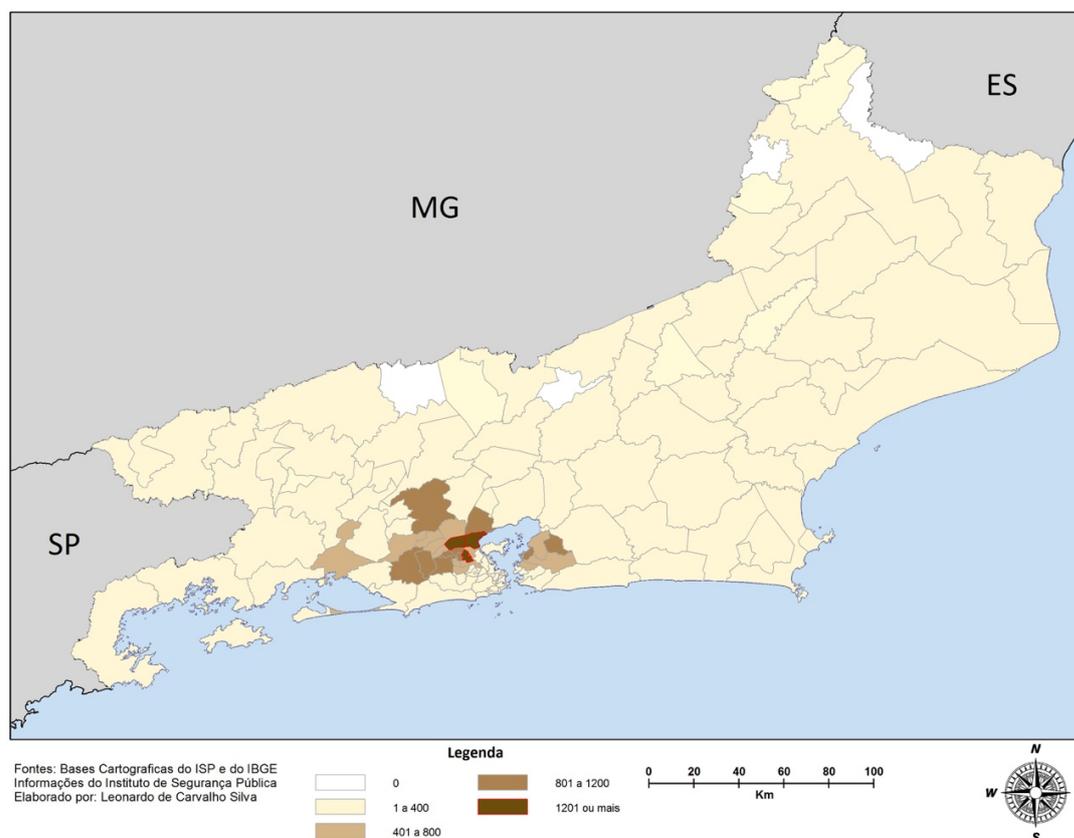
Quando se observa os dados referentes ao ano de 2015, é possível notar a diminuição do número de roubo de veículos no estado, sobretudo na área da capital. No entanto, percebe-se que a Região de Grande Niterói, sobretudo o município de São Gonçalo, apresenta um aumento no número de casos.

Alguns estudos recentes trabalham com a hipótese de que, com a implementação das UPPs na capital, houve uma migração de criminosos para outras áreas do estado, fazendo com que se alterasse a dinâmica criminal do estado. Ferraz e Ottoni (2013), em estudo baseado em regressões com os dados oficiais e também de análises do Disque Denúncia, argumentam que, com a implantação das UPPs, houve a migração de pessoas ligadas às atividades criminosas para áreas da região metropolitana que não receberam UPPs (FERRAZ; OTTONI, 2013, p. 37). Esse parece ser o caso dos roubos de veículos, pois como visto no cartograma elaborado com dados de 2015, esse crime deixa de se localizar de maneira concentrada na capital, se espalhando em novas áreas.

Cartograma 21 – Casos de Roubo de Veículos no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2007

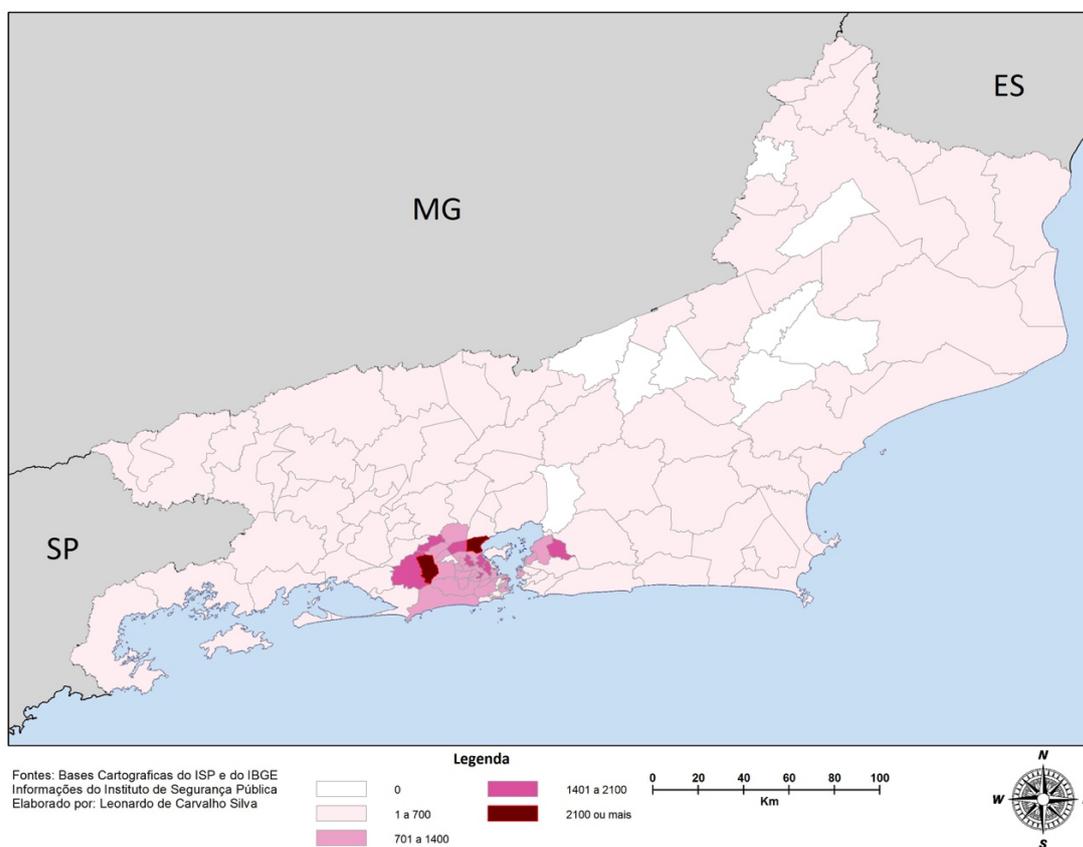


Cartograma 22 - Casos de Roubo de Veículos no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP – 2015

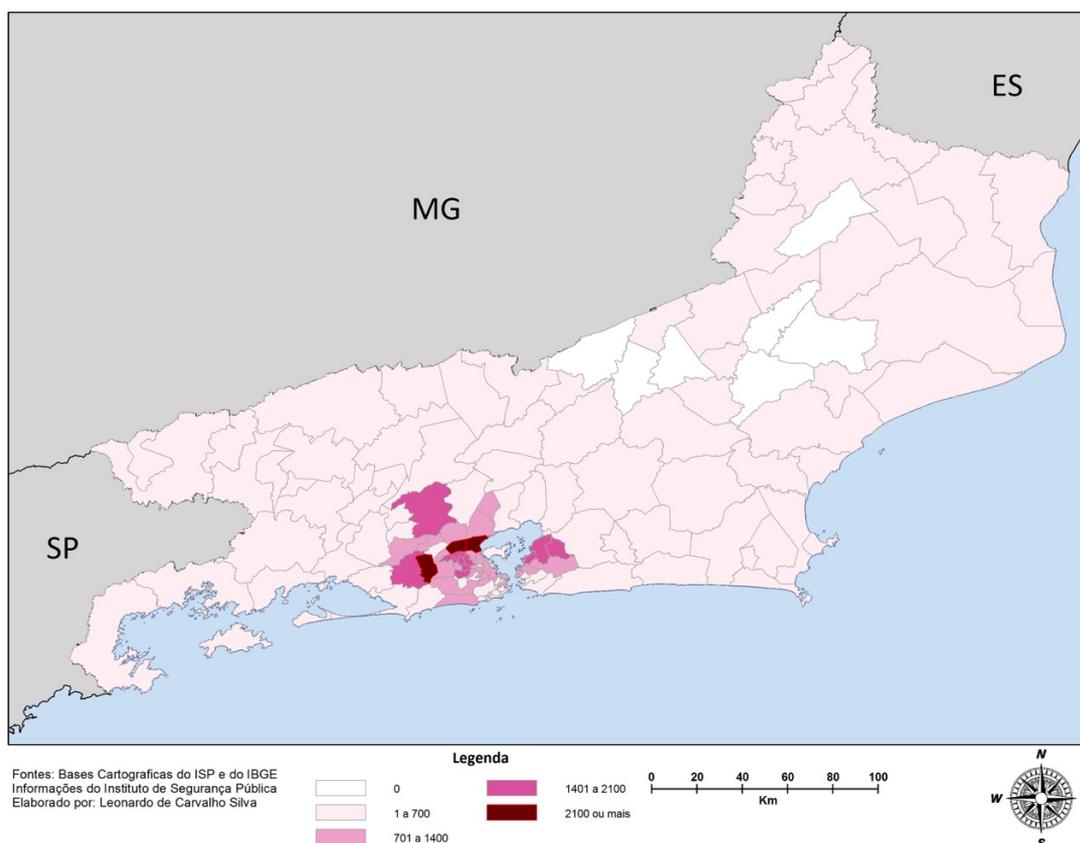


Nos casos de roubos a transeuntes, observa-se que ele apresenta uma alta em 2015 se comparado ao ano de 2007 e, por meio dos cartogramas elaborados, destaca-se o aumento no número de casos nas áreas ao redor da capital, sobretudo no município de São Gonçalo e a Baixada Fluminense. Essas áreas apresentavam em 2007 números significativamente menores aos que foram vistos em 2015. Em contrapartida, a capital se manteve estável, com uma leve diminuição de 2%.

Cartograma 23 - Casos de Roubo a Transeuntes no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP - 2007



Cartograma 24 - Casos de Roubo a Transeuntes no estado do Rio de Janeiro segundo circunscrição de DP – 2015



Ao analisar os dados referentes a todas as circunscrições de delegacia do estado do Rio de Janeiro, buscou-se verificar a centralidade de algumas áreas em relação aos delitos selecionados. Encontrou-se altas incidências em delegacias com continuidade geográfica que formavam *clusters* de alta incidência dos delitos. A maior parte dessas delegacias estavam no município do Rio de Janeiro ou próximas a ele, demonstrando a centralidade de uma área metropolitana.

Contudo, observa-se que existem delegacias que apresentam uma alta incidência de que estão fora do perímetro metropolitano. As relativas aos municípios de Macaé, Cabo Frio e parte de Campos dos Goytacazes, destacaram-se pelas altas incidências, sobretudo no ano de 2015.

Com os dados apresentados até aqui, verificou-se que a metodologia de apresentar os números absolutos e relativos das áreas que compõem a Região Metropolitana, estabelecida pelos gestores de Segurança Pública fluminense, possibilita, primeiramente, demonstrar a dimensão quantitativa de cada área para

cada tipo de crime. Ou seja, possibilita verificar qual o “peso” de cada território sobre o volume total de ocorrências registradas.

No exercício realizado neste capítulo, com dados sobre crimes contra a vida e crimes contra o patrimônio ocorridos no período de 2007 a 2015 no estado de Rio de Janeiro, foi possível demonstrar a centralidade que os crimes ocorridos no município do Rio de Janeiro têm sobre o total dos crimes do estado do Rio de Janeiro.

A partir daí, num segundo momento, a construção das taxas por 100 mil habitantes foi o recurso metodológico utilizado para permitir a comparação entre os territórios considerados. Observou-se que a Baixada Fluminense se sobressai em relação aos homicídios dolosos. Esse não é um novo achado, pois já fora destacado em outros estudos, tais como o de Alves (2002), que realizou sua análise a partir de uma perspectiva histórica buscando identificar os elementos dessa alta letalidade, identificando que a atuação de grupos de extermínio tem grande influência nessa taxa.

Um dos principais resultados obtidos com esta tese foi a conclusão que as recentes políticas implementadas, tais como o Sistema de Metas e as Unidade de Polícia Pacificadoras, parecem ter repercutido por algum tempo na incidência criminal registrada, influenciando a dinâmica territorial, sobretudo na Região Metropolitana. De modo geral, os dados permitem afirmar que enquanto a primeira política teve influência sobre todo o estado, a segunda impactou mais fortemente na capital, uma vez que das 38 unidades existentes, apenas uma não está localizada no município do Rio de Janeiro⁹⁷, proporcionando a diminuição dos números dessa área.

No entanto, considerando os números observados, principalmente aqueles referentes aos últimos quatro anos, o fôlego dessas medidas parece ter se esgotado, pois o ano de 2014 foi o que apresentou o pior resultado (nesse ano estão os maiores números desde 2009) para a maior parte dos delitos analisados – argumento já anunciado no capítulo anterior. Esse rápido incremento que atinge seu cume em 2014 parece ter tido algum efeito junto aos gestores, pois os dados de 2015 demonstram a redução de alguns dos delitos.

Essas abruptas variações muitas vezes resultam de ações conjunturais, que pouco conseguem se firmar de modo estrutural, ou seja, trazendo modificações permanentes. O resultado das ações conjunturais é que elas conseguem impactar

⁹⁷ A UPP da Mangueirinha, a última ser inaugurada em 07/02/2014 está localizada no município de Duque de Caxias é a única fora da capital.

fortemente a realidade por um período limitado de tempo e, aos poucos, vão perdendo fôlego, até que perdem a capacidade de influenciar o fenômeno.

Verificou-se, então, que a distribuição dos delitos no território apresentada nos parágrafos anteriores foi influenciada por algumas políticas de segurança pública. Destacam-se a UPP, que teve início em 2008, e o Sistema de Metas, que teve início em 2009, o qual em 2011 passou a considerar os homicídios cometidos por policiais em sua contabilização. Tais políticas tiveram influência na dinâmica demonstrada nos parágrafos anteriores, sobretudo nos casos de letalidade policial, uma vez que ambas as ações implementadas desestimularam a ocorrência de confrontos forças policiais.

11 CONCLUSÃO

A presente tese verificou em que medida a atuação das polícias nos territórios fluminenses e, de forma mais ampla, como a estruturação das políticas de segurança pública do estado se relacionam com os saberes produzidos pela gestão pública, sobretudo a partir da utilização de dados, considerando o componente territorial.

O desenvolvimento do trabalho se deu a partir do trinômio políticas de segurança pública, produção de registros administrativos e território e produção de indicadores. Nesse sentido, a tese foi estruturada de forma a percorrer esses três pontos, tecendo assim um debate sobre segurança pública e produção de estatísticas oficiais a partir de registros administrativos. No mais, um outro objetivo deste trabalho foi problematizar a utilização desses dados por diversos atores e observar como a dinâmica territorial começou a entrar no vocabulário das políticas públicas e os efeitos que estas produziram nas dinâmicas dos registros criminais.

A discussão da tese se iniciou com um levantamento teórico sobre a formação das instituições policiais. Nos primeiros capítulos foi discutido o desenvolvimento das polícias no contexto brasileiro, bem como a consolidação da cultura policial, dotada de nuances decorrentes de sua estrutura administrativa, de valores institucionais. Ao dialogar com autores da sociologia policial, buscou-se demonstrar que a cultura policial se refere, também, ao distanciamento entre o que é ensinado e aprendido nas academias de polícia (saber escolarizado) e o que é praticado, diariamente, nas ruas (saber oficioso, informal). A postura, os movimentos, o vocabulário e as ações adotadas por esses agentes policiais derivam de um processo disciplinar aplicado em sua formação e em seu cotidiano, processo esse que Foucault denominou *docilização dos corpos*, pois, segundo ele, é dócil um corpo que pode ser submetido, utilizado, transformado e aperfeiçoado.

O conjunto de mudanças no campo da segurança pública brasileira – sobretudo, a partir da redemocratização do país na década de 1980 – e a criminalidade urbana sendo tomada enquanto objeto de estudos pelas ciências sociais mostrou o quanto é recente e o quanto foi incrementada a produção sobre o tema, além também da possibilidade do campo ser debatido e estudado a partir de diversas perspectivas e áreas de saber. As múltiplas possibilidades de análise, que vão desde uma ótica mais focada em questões jurídicas, até abordagens mais calcadas na gestão de políticas públicas ou economia, foram citadas para embasar o argumento

do quão complexo é o tema da segurança pública e o quanto é necessário o acionamento de diferentes campos de conhecimento para o entendimento de algumas de suas nuances.

Ao analisar a questão da construção do conhecimento a partir dos Registros Administrativos, foi possível perceber como esses documentos se configuram enquanto um importante insumo ao *accountability* policial, tal como definido por Muniz e Proença Junior (2007). Contudo, com a revisão teórica realizada, verificou-se que esse instrumento de gestão pública pode ser facilmente manipulado pelas instituições policiais. Por isso, para se analisar a gestão das políticas públicas de segurança é necessário considerar as práticas policiais e o saber derivado delas, que é transmitido pelos policiais e que influencia na produção e transmissão do conhecimento.

Nesse sentido, a produção e o acesso às informações geradas pelos Registros Administrativos das instituições policiais são de suma importância. Primeiramente, porque referem à questão do acesso à informação, uma questão recente que emerge a partir dos anos 2000. Entendida como um direito da sociedade, instrumento a ser apropriado por diversos grupos na formação de uma sociedade democrática de direitos, em que a população acompanha e participa das políticas públicas.

E também porque a produção e a utilização dos dados na arte de governar, a partir da perspectiva foucaultiana, em que mostra como o estado deixou de considerar a família como unidade mínima, passando a entender o indivíduo como tal. A partir daí foi necessário acionar um conjunto de saberes, dentre os quais encontra-se a racionalização das informações. Assim, a estatística vai revelando, a partir dos registros Administrativos, que a população tem características próprias, tais como, o número de mortos, de doentes, regularidade de acidentes, dentre outros.

Com a primeira parte da tese, concluiu-se que a utilização da estatística é um elemento essencial à arte de governar – numa perspectiva foucaultiana –, e que deve ser considerada também na análise das políticas de segurança pública. É de se esperar que, cada vez mais, os dados sejam considerados na formulação de políticas públicas, do contrário, estar-se-ia observando o pensamento foucaultiano em sentido oposto no campo da segurança pública, assim como sendo um desserviço ao fortalecimento do *accountability das atividades das instituições policiais*.

Considerando a perspectiva de Bayley (2000), esses registros representam a formalização das ações tomadas pelos agentes de segurança pública quando se deparam com situações reais. Essa dimensão da atividade policial, por sua vez,

configura-se como resultado final de um conjunto de procedimentos adotados anteriormente, que igualmente se configuram como atividade policial e são responsáveis por garantir os meios necessários para que o policial tenha condições de atender e registrar o evento.

Na segunda parte da tese, ao tratar da gestão da informação e da produção de Registros Administrativos nas instituições policiais fluminense, observou-se o descompasso entre a disponibilidade de informações derivadas das atividades registradas pela Polícia Civil e pela Polícia Militar. Verificou-se que a PC avançou a passos largos na sistematização e produção de informação com o Programa Delegacia Legal, a partir do final dos anos 1990, o qual reviu todos os processos inerentes ao registro das ocorrências, organização da delegacia, tanto em termos de estruturação de pessoal até um novo layout arquitetônico. Já a PM encontra-se numa situação bastante diferente, resultado de um longo período de falta de investimento na infraestrutura envolvida na produção de informações na Polícia Militar fluminense. Tal falta de investimento sucateou o seu parque tecnológico e fez com que a gestão dos processos fosse transferida para a Subsecretaria de Comando e Controle da Secretaria de Estado de Segurança Pública, na década de 2000. A opção do governo estadual dos últimos anos pelo fortalecimento das Unidades de Polícia Pacificadoras não acarretou em melhorias estruturais em outras áreas da Polícia Militar. Todo o investimento foi feito de modo bastante direcionado à estrutura das UPP, não beneficiando outras áreas dessa instituição policial, como por exemplo a parte responsável pela consolidação de informações.

Ao analisar o processo de conversão dos Registros Administrativos das polícias fluminenses na estatística oficial de criminalidade, conclui-se que o Instituto de Segurança Pública – inicialmente criado com o objetivo de criar novos padrões operacionais policiais – buscou consolidar e disponibilizar os dados a partir de uma ótica territorial própria das instituições policiais. A indisponibilidade de informações e a maneira como elas estão organizadas no ISP tornam possível concluir que a compatibilização com outras fontes de informação não é trivial, mas é possível.

Verificou-se ainda que a produção e gestão da informação realizada pelo ISP é bastante utilizada pela comunidade acadêmica na elaboração de pesquisas, bem como serve de insumos às políticas de segurança pública do estado. No mais, concluiu-se que ainda há muito o que se avançar, sobretudo no processo de produção da informação, que dada a insuficiência de dados, não pode ser apontada como fonte

de *accountability* para as instituições policiais, especialmente para a Polícia Militar, que pouco transmite seus dados ao Sistema Estadual de Estatísticas Criminais do estado do Rio de Janeiro e utiliza os dados provenientes da Polícia Civil como insumo para seu planejamento, desde o nível operacional até o estratégico.

Já na terceira parte da tese, foram analisadas três políticas de segurança pública fluminense das décadas de 1990 e 2000. O objetivo foi verificar o quanto essas políticas consideravam a produção de estatística para o monitoramento e avaliação de seus programas de controle do crime. Cada uma das três políticas foi analisada em um capítulo. Nestes, foram examinados os seus marcos normativos de criação (Decreto ou Lei), bem como o objetivo e impactos de seus programas, por meio dos dados disponíveis.

Sobre a política de *Gratificação Faroeste* (que vigorou de 1995 a 1998), a inexistência de uma política de disponibilização de dados criminais levou-se a observar que havia um outro tipo de material a ser analisado. Os decretos publicados era o meio pelo qual os gestores de segurança pública da época transmitiam o incentivo a ações, que resultou em alterações da cultura policial, uma vez que incentivava por meio financeiro ações que resultaram no aumento da letalidade e da vitimização policial, não apenas durante os quatro anos de sua vigência, mas que perduraram mesmo após sua cessão. Por meio de levantamento dos decretos que concediam os incrementos financeiros, que eram incorporados ao salário dos policiais, conclui-se que havia ali a indicação de que as ações valorizadas eram aquelas que resultavam em confrontos, prisões e apreensão de entorpecentes, sem considerar o planejamento ou a gestão territorial.

Em relação à política de recompensa por armas apreendidas, observou-se que esta representava uma sofisticação em sua redação em relação à *Gratificação Faroeste*, uma vez que estava ali presente os procedimentos necessários e a tabela mensurando o valor pago a cada policial, segundo o tipo de arma apreendida. Como ela foi implementada concomitantemente a outras medidas, tais como o Estatuto do Desarmamento, que compartilhavam o mesmo objetivo de reduzir o número de armas em circulação, a análise do impacto da Recompensa por Arma Apreendida ficou comprometida, principalmente porque não foi possível dissociar seus impactos específicos na redução da circulação de armas no estado. No entanto, apesar dessa impossibilidade, a partir de dados secundários, observou-se que naquele período

houve um decréscimo do número de mortes por armas de fogo, que estatisticamente pode ser creditada às políticas que buscavam a retirada de armas em circulação.

De forma geral, conclui-se que nenhuma das duas políticas contemplava questões referentes ao planejamento, à gestão territorial ou à utilização de indicadores como insumo de *accountability* para reformulação ou revisão das medidas implementadas. A partir da análise dessas duas políticas, verificou-se que elas se limitavam ao estímulo por meio de gratificações e recompensas a ações individuais dos policiais.

Em nenhum momento tais políticas públicas de segurança foram norteadas por diagnósticos, estudos técnicos e participação de outros setores da sociedade, como universidades e centros de pesquisa. Tanto na *Gratificação Faroeste* como na Recompensa por Arma Apreendida, constatou-se a ausência de qualquer instrumento de monitoramento que possibilitasse a revisão dos procedimentos adotados de acordo com eventuais necessidades. A utilização de dados passou ao largo de ser um recurso utilizado para a tomada de decisões, pois não se encontrou nenhuma menção a instrumentos de monitoramento ou avaliação das políticas até aqui analisadas.

Já a terceira política, o Sistema de Indicadores e Metas, representa um grande avanço no que concerne à sua normatização, uma vez que previa um conjunto de ações voltadas à redução de um conjunto de indicadores pré-estabelecidos. Reuniões em diferentes níveis e apresentação de planos de trabalhos estavam previstos no planejamento da execução dessa política, no entanto, é necessário ressaltar que não havia nenhum mecanismo de acompanhamento dessas ações e a forma sobre os meios pelos quais eram obtidos tais resultados também não era objeto de escrutínio dos gestores.

Vigente a partir de 2009, somente em 2011 essa política passou a considerar em sua métrica os Homicídios Decorrentes de Oposição à Intervenção Policial. Contudo, verifica-se que essa inserção representou uma importante inovação no que se refere à intenção de controle do uso das forças das polícias, considerando às políticas anteriores. No entanto, não há nenhum indicador de processo considerado.

Em relação à bonificação do Sistema de Indicadores e Metas, conclui-se que a bonificação dos policiais era gerida por meio da lógica territorial e coletiva. Ou seja, quando uma área atingia as metas estabelecidas, todos os policiais que ali atuavam

eram merecedores de uma bonificação em dinheiro, cujo valor aumentou 900%⁹⁸ entre 2011 e 2015. Portanto, observou-se que o resultado dessas ações produziu uma acentuada redução nos indicadores considerados pelo Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados.

No entanto, essa política foi perdendo fôlego passados alguns anos. Observou-se uma retomada de crescimento da criminalidade, especialmente em 2014, o que permite concluir que, apesar de apresentar novos elementos em sua formulação, essa política também careceu de procedimentos de monitoramento e revisão que poderiam ter impedido seu esgotamento.

Em relação ao esgotamento dessa política, no capítulo 9 foi analisada também a influência do *gaming* na cultura policial. Ou seja, em que medida o fato dos policiais terem “aprendido” a manipular as regras do Sistema de Indicadores e Metas teria provocado alterações muito específicas nos meses que encerravam os ciclos de verificação para pagamento das metas. Os operadores do sistema de registros policiais aprenderam maneiras de provocar uma redução da criminalidade registrada de forma a atingirem as metas estabelecidas e fazerem jus à premiação.

Um ponto em comum dos três casos analisados é a falta de sustentabilidade dos resultados. É notado que por um período posterior à implementação dessas políticas, há um impacto na incidência criminal registrada, no entanto, com o passar do tempo esse impacto vai perdendo fôlego, até que se vê a retomada de patamares anteriores. Pôde-se resgatar o esvaziamento da *Gratificação Faroeste* e da Recompensa por Armas Apreendidas, seja pela falta de revisão dos mecanismos que as operacionalizavam ou simplesmente pelo não cumprimento das normas já previstas. No caso do Sistema de Indicadores e Metas, mais do que o resgate histórico, é possível vivenciar esse esvaziamento que está em curso. Pode-se ainda citar o caso das Unidades de Polícia Pacificadoras como outro exemplo de política fluminense de segurança pública que carece de mecanismos que garantam sua sustentabilidade ao longo do tempo.

Já no capítulo 10 foi observada, por meio dos dados oficiais disponíveis, a criminalidade registrada no estado do Rio de Janeiro durante o período de 2003 a 2015, além da lógica de interpretação do território realizada por gestores da segurança pública fluminense. Constatou-se que, no período analisado, o estado do Rio de

⁹⁸ Referente ao primeiro colocado, que passou de R\$ 1500,00 em 2011 para R\$ 13.500,00 em 2014.

Janeiro experimentou diferentes tendências, peculiares a cada um dos delitos analisados, isso significa concluir dois pontos: primeiro, cada modalidade de crime apresenta uma dinâmica própria, que pode ou não se relacionar a outros tipos de crimes, não cabendo análises de extrapolação de uma modalidade às demais; segundo, o fato de ser considerado num sistema de bonificação, como o Sistema de Metas, faz com que o processo de registro torne um tipo de evento mais suscetível ao *gaming*.

Constatou-se que a divisão territorial adotada no campo da segurança pública, a qual secciona o território em circunscrições de delegacia, permite a realização de diversos exercícios de análise de dados – desde que seja compatibilizada com a divisão político-administrativa comum. Uma das principais conclusões desse capítulo é que a estatística oficial deve ser compatibilizada com a divisão segundo municípios e/ou bairros e distritos. Caso contrário, isso dificulta, mas não inviabiliza, a utilização desses dados de maneira relacional aos dados do Censo demográfico, ou de outras construções, como foi demonstrada a comparação da Região Metropolitana, por exemplo.

O capítulo 10 demonstrou que a incidência criminal da capital foi, simultaneamente, influenciada por duas ações, das Unidades de Polícia Pacificadoras e do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados. Nesse mesmo período, no restante do estado, o território foi influenciado pela vigência do Sistema de Metas e Acompanhamento de Resultados. Essa especificidade resultou numa dinâmica criminal em que a Baixada Fluminense manteve seu perfil histórico de altos números de homicídio. Já em relação à Capital, observou-se que mesmo com uma diminuição dos números dos delitos selecionados, essa área continuou exercendo o papel central também na incidência criminal. Por meio dos cartogramas segundo delegacia elaborados nesse capítulo, conseguiu-se adentrar à escala intramunicipal, além de identificar que são as delegacias da Zona Norte e Oeste - principalmente aquelas mais próximas à Baixada Fluminense - as que apresentam uma maior incidência criminal dos crimes analisados.

Por fim, a presente tese buscou dialogar com diferentes campos do conhecimento, demonstrando que a produção de informações, a partir dos registros administrativos, pode se constituir um importante mecanismo de *accountability*. Demonstrou ainda quais são as problemáticas da produção de registros pelas instituições policiais, bem como sua potencialidade na gestão da informação da

segurança pública. Assim, respondendo diretamente à questão que foi colocada de início pela tese, os resultados obtidos permitem concluir que após um longo período de pouca atenção à produção e análise de dados, a estruturação de política de segurança pública recentemente parece ter avançado na incorporação sistemática dos dados em suas atividades. No entanto, é válido ressaltar que os dados produzidos ainda carecem de atenção, tanto nos processos referentes à sua produção, como nos mecanismos para ampliação das informações disponíveis e como importantes insumos para avaliar não só a eficácia, mas a efetividade da política pública e da atuação das instituições.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. O impacto do modelo gerencial na administração pública: um breve estudo sobre a experiência internacional recente. **Cadernos ENAP**, n. 10, 1997.

_____. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública**, v. 41, p. 67-86, 2007.

ADORNO, Sérgio. A criminalidade urbana violenta no Brasil: um recorte temático. **Revista Brasileira de Informação Bibliográfica - BIB**, Rio de Janeiro, v. 35, n. 1, p. 299-342, 1993.

_____. Crime e violência na sociedade brasileira contemporânea. **Jornal de Psicologia-PSI**, p. 7-8, abr./jun. 2002.

_____; DIAS, Camila. Monopólio estatal da violência. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

ALVES, José Cláudio Souza. Violência e religião na Baixada Fluminense: uma proposta teórico-metodológica. **Revista Rio de Janeiro**, v. 8, p. 59-80, 2002.

ASSIS, Luis Otávio Milagres de. **Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho**: o caso da segurança pública em Minas Gerais. 2012. 176f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública e Governo). Escola de Administração de Empresas de São Paulo – EAESP, Fundação Getúlio Vargas, São Paulo, 2012.

AZEVEDO, Ana Luísa Vieira de. **Uso das estatísticas criminais e planejamento das atividades policiais**: um estudo sobre a percepção dos profissionais de segurança pública do Estado do Rio de Janeiro. 2012. 262f. Tese (Doutorado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2012.

BAYLEY, David H. **Padrões de policiamento**. São Paulo: Edusp, 2001.

BEATO, Claudio. **Crime e cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

_____. Políticas públicas de segurança e a questão policial. **São Paulo em Perspectiva**, v. 13, n. 4, p. 13-27, 1999.

_____; SILVA, Bráulio Figueiredo Alves da; TAVARES, Ricardo. Crime e Estratégias de Policiamento em Espaços Urbanos. **DADOS – Revista de Ciências Sociais**, Rio de Janeiro, v. 51, n. 3, 2008, p. 687-717.

BITTNER, Egon. **Aspectos do Trabalho Policial**. São Paulo: Edusp, 2003.

BORGES, Doriam. Coletando e extraindo informações dos bancos de dados criminais: a lógica das estatísticas das organizações policiais. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de et al (Org.). **A análise criminal e o planejamento operacional**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2008.

_____; DIRK, Renato. Compreendendo os dados de violência e criminalidade. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de; TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza (Org.). **Polícia e Comunidade: temas e desafios na implantação de conselhos comunitários de segurança**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2006.

_____ et al. **Mortes violentas no Brasil: uma análise do fluxo de informações**. Rio de Janeiro: LAV/UERJ, 2012.

CANO, Ignacio. **Letalidade da ação policial no Rio de Janeiro**. Rio de Janeiro: ISER, 1997.

_____. Registros Criminais da Polícia no Rio de Janeiro: Problemas de Confiabilidade e Validade. In: SEMINÁRIO DO IPEA SOBRE INDICADORES CRIMINAIS. 2000. **Indicadores de acompanhamento da ação policial**. Rio de Janeiro, jun. 2000.

_____ (Org.). **Uma tentativa de melhoria da validade e confiabilidade dos registros de homicídio na cidade do Rio de Janeiro através da comparação das fontes**. Rio de Janeiro: FAPERJ, 2002. (Relatório final de pesquisa).

_____; BORGES, Doriam; RIBEIRO, Eduardo. Cor e vitimização por homicídio no Brasil. In: **Relatório anual PNUD**. Rio de Janeiro: PNUD, 2004.

CAMPOS, Cesar José de. **Gestão Pública é possível: O case Delegacia Legal no RJ**. 1. ed. Curitiba: Appris, 2015.

CARTWRIGHT, D. W.; ARMKNECHT, Paul A.. Statistical uses of administrative records. **Journal of the American Statistical Association**, v. 78, n. 382, jun. 1983.

CARVALHO NETO, Pedro Alcantara de. **O usuário e os sistemas de informatização: a utilização do sistema de controle de operações da delegacia legal pelos policiais civis do Estado do Rio De Janeiro**. 2008. 85f. Dissertação (Mestrado em Administração). Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas – EBAPE, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro, 2008.

CERQUEIRA, Daniel Ricardo de Castro. **Causas e consequências do crime no Brasil**. Rio de Janeiro: BNDES, 2014.

_____. **Mapa de homicídios ocultos no Brasil**. Rio de Janeiro: IPEA, 2013.

CHANEY, Spencer; RATCLIFFE, Jerry. **GIS and crime mapping**. Ed. John Wiley & Sons, 2013.

COELHO, Edmundo Coelho. **A criminalidade urbana violenta**. Rio de Janeiro: IUPERJ, 1987. (Série Estudos, n. 60).

COSTA, A. T.; LIMA, R. S. Segurança pública. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

COSTA, Maria Cleria L.; FREITAS, Fabino L. da Silva. Crimes Letais em Escala Metropolitana: o caso de Fortaleza. In: ANDRADE et al (Org.). **Homicídios nas Regiões Metropolitanas**. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2013.

DOS SANTOS, Ursula Wetzel Brandão. **Processo de downsizing em empresas privatizadas: a percepção dos participantes**. 2000. 344p. Tese (Doutorado em Administração). Instituto de Pós-Graduação e Pesquisa em Administração – COPPEAD, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2000.

COTTA, F. A. **Breve história da Polícia Militar de Minas Gerais**. Belo Horizonte: Crisálida, 2006.

ESTADO DE MINAS GERAIS. **Acordo de Resultados Secretaria de Estado de Defesa Social**. Belo Horizonte: Imprensa Oficial, 2014. Disponível:

<www.planejamento.mg.gov.br/images/documentos/acordo_de_resultados/2014/seds/2_etapa/PM_2_etapa.pdf>. Acesso em: 12 jun. 2016.

ESTADO DE SÃO PAULO. Secretaria de Segurança Pública (2014). **São Paulo contra o Crime**. Disponível em: <<http://www.ssp.sp.gov.br/midia/Midia/00000219.pdf>>. Acesso em: 20 jan. 2016.

FARIA, Vilmar E. Cinquenta anos de urbanização no Brasil. **Novos Estudos Cebrap**, São Paulo, n. 29, p. 98-119, mar. 1991.

FERRAZ, Claudio; OTTONI, Bruno (2013). **Os Efeitos da Pacificação Sobre o Crime e a Violência**. Disponível em: <http://www.fucape.br/downloads/UPPcrime_port.pdf>. Acesso em: 18 set. 2016.

FERREIRA, Frederico Poley Martins. Registros administrativos como fonte de dados estatísticos. **Informática Pública**, ano 10, p. 81-93, 2008.

FERREIRA, Marcus; ALMEIDA, Lívia. Perturbação do trabalho e do sossego alheios: análise a partir dos dados do serviço de atendimento de emergência da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (190). **Cadernos de Segurança Pública**, Instituto de Segurança Pública, Rio de Janeiro, ano 7, n. 6, jul. 2015.

FERREIRA, Marcus; SILVA, Leonardo de C; HENRIQUES, Natalie. **51 ferramentas para análise criminal**. Rio de Janeiro, 2014.

FIGUEIRA, Marcelle Gomes. Mapeamento criminal. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Org.) **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, p. 244-255, 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. **Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Segurança Pública**. Brasília: Ministério da Justiça, 2015. (Relatório de Pesquisa).

_____. **Levantamento de dados comparativos e experiências com êxito no enfrentamento à violência e à criminalidade**. 2011. (Relatório de Pesquisa).

FOUCAULT, Michel. **Em defesa da sociedade**: curso no Collège de France (1975-1976). São Paulo: Martins Fontes, 1999.

_____. **Microfísica do poder**. 28. ed. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 2014.

_____. **Vigiar e punir: nascimento da prisão**. Petrópolis: Vozes, 1987.

_____. As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas. In: **As palavras e as coisas: uma arqueologia das ciências humanas**. São Paulo: Martins Fontes, 2010.

GIDDENS, Anthony. **Modernidade e identidade pessoal**. Oeiras: Celta, 1994.

GRAHAM, Richard. **Clientelismo e política no Brasil do século XIX**. Rio de Janeiro: UFRJ, 1997.

GUEDES, Simoni Lahud. O sistema classificatório das ocorrências na polícia militar do rio de janeiro e a organização da experiência policial: uma análise preliminar. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de et al (Org.). **A análise criminal e o planejamento operacional**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2008.

GUERRA, Maria Pia. **Polícia e ditadura: a arquitetura institucional da segurança pública de 1946 a 1988**. Brasília: Ministério da Justiça e Cidadania, 2016.

HARVEY, David. **A produção do espaço capitalista**. São Paulo: Anablume, 2005

HOLLOWAY, Thomas H. **Polícia no Rio de Janeiro**. Repressão e resistência numa cidade do século XIX. Rio de Janeiro: FGV, 1997.

HOOD, Christopher. Gaming in Targetworld. The Targets Approach to Managing British Public Services. **Public Administration Review**, v. 66, n. 4, p. 515-520, jul./ago. 2006.

_____. Public service management by numbers: why does it vary? Where has it come from? What are the gaps and puzzles? **Public Money & Management**, p. 95-102, abr. 2007.

INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. **Estimativas de população para 1º de julho de 2003**. Rio de Janeiro: IBGE, 2003.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2004.** Rio de Janeiro: IBGE, 2004.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2005.** Rio de Janeiro: IBGE, 2005.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2006.** Rio de Janeiro: IBGE, 2006.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2007.** Rio de Janeiro: IBGE, 2007.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2008.** Rio de Janeiro: IBGE, 2008.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2009.** Rio de Janeiro: IBGE, 2009.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2010.** Rio de Janeiro: IBGE, 2010.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2011.** Rio de Janeiro: IBGE, 2011.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2012.** Rio de Janeiro: IBGE, 2012.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2013.** Rio de Janeiro: IBGE, 2013.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2014.** Rio de Janeiro: IBGE, 2014.

_____. **Estimativas de população para 1º de julho de 2015.** Rio de Janeiro: IBGE, 2015.

JACOBS, Jane. **Morte e Vida de Grandes Cidades.** São Paulo: Martins Fontes, 2000.

JANNUZZI, Paulo de Martinho. **Indicadores sociais no Brasil**: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alínea, 2004.

KAHN, Túlio. Policiamento Comunitário em São Paulo: a visão dos policiais. In: **Policiamento comunitário**: experiências no Brasil. São Paulo: Página Viva, p. 71-112, 2000.

_____; BARBOSA, Cristina. Medindo a criminalidade: um panorama dos principais métodos e projetos existentes. **Fórum de Debates – Criminalidade, Violência e Segurança Pública**: Uma discussão sobre as Bases de Dados e Questões Metodológicas. Rio de Janeiro: IPEA/CeSEC-UCAM, 2000.

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

_____; MISSE, Michel; MIRANDA, Ana Paula Mendes. Violência, Criminalidade, Segurança Pública e Justiça Criminal no Brasil: Uma Bibliografia. **BIB**, Rio de Janeiro, n. 50, p. 45-124, 2. semestre 2000.

LEMGRUBER, Julita et al. **Quem vigia os vigias?** Um estudo sobre controle externo da polícia no Brasil. Rio de Janeiro: Record, 2003.

LIMA, Renato Sérgio de. A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. **Novos Estudos-CEBRAP**, n. 80, p. 65-69, 2008.

_____. **Contando crimes e criminosos em São Paulo; uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000**. 2004. 201f. Tese (Doutorado em Sociologia). Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas, Universidade de São Paulo – USP, São Paulo, 2004.

_____. **Entre Palavras e Números**: violência, democracia e segurança pública no Brasil. São Paulo: Alameda, 2011.

_____. **Segurança Pública**. São Paulo: EMPLASA/CEBRAP: 2010. (Série Território, vol. 1).

_____; COSTA, Arthur Trindade. Segurança Pública. In: LIMA, R. S.; RATTON, J. L.; AZEVEDO, R. G. (Org.). **Crime, polícia e justiça no Brasil**. São Paulo: Contexto, 2014.

_____; SINHORETTO, Jacqueline; BUENO, Samira. A gestão da vida e da segurança pública no Brasil. **Sociedade e Estado**, v. 30, n. 1, p. 123-144, 2015.

LONG, John F (2001). Demographic **Applications of Administrative Records Washington**. Disponível em: <<http://www.amstat.org/sections/sgovt/long.pdf>>. Acesso em: 14 dez. 2016.

MALINOWSKI. **Os argonautas do Pacífico ocidental: um relato do empreendimento e da aventura dos nativos nos arquipélagos da Nova Guiné melanésia**. 2. ed. São Paulo: Abril Cultural, 1978.

MINGARDI, Guaracy. **O Estado e o crime organizado**. São Paulo: IBCCrim, 1998.

_____. **Tiras, gansos e trutas: cotidiano e reforma da polícia civil**. São Paulo: Scritta Editorial, 1991.

MIRANDA, Ana Paula Mendes de. Gestão da informação, análise criminal e sentimento de (in) segurança: considerações para a construção de políticas públicas de segurança. In: CONGRESSO LUSO-AFROBRASILEIRO DE CIÊNCIAS SOCIAIS, 8., 2014, Coimbra. **Anais do Simpósio da Rede Interdisciplinar de Estudos Comparativos (RIEC): Direito, Justiça e Segurança Pública**-Isaac Joseph, o espaço público e as políticas públicas. Coimbra, 2004.

_____. Informação, análise criminal e sentimento de (in) segurança: considerações para construção de políticas públicas de segurança. In: MIRANDA, Ana Paula Mendes de et al (Org.). **A análise criminal e o planejamento operacional**. Rio de Janeiro: Instituto de Segurança Pública, 2008.

_____; OLIVEIRA, M. B.; PAES, V. **A reinvenção da 'cartorialização'**: análise do trabalho policial em registros de ocorrência e inquéritos policiais em 'Delegacias Legais' referentes a homicídios dolosos na cidade do Rio de Janeiro. **Segurança, Justiça e Cidadania**, v. 4, p. 119-152, 2010.

_____; PITA, María Victoria. Rotinas burocráticas e linguagens do estado: políticas de registros estatísticos criminais sobre mortes violentas no Rio de Janeiro e em Buenos Aires. **Revista de Sociologia e Política**, v. 19, n. 40, p. 59-81, 2011.

MISSE, Daniel Ganem. UPP e Sistema Integrado de Metas: impacto na redução da criminalidade violenta? In: Encontro Anual da ANPOCS, 37., 2013, Caxambu. **Anais do 37º Encontro Anual da ANPOCS**, Caxambu, 2013.

MISSE, Michel. Cinco teses equivocadas sobre a criminalidade urbana no Brasil: uma abordagem crítica, acompanhada de sugestões para uma agenda de pesquisas. **Série Estudos**, Rio de Janeiro, n. 91, 1995.

_____. Mercados ilegais, redes de proteção e organização local do crime no Rio de Janeiro. **Estudos Avançados**, v. 21, n. 67, p. 139-157, 2007.

_____. Sobre a acumulação social da violência no Rio de Janeiro. **Civitas - Revista de Ciências Sociais**, Porto Alegre, v. 8, n. 3, 2008.

_____. (Coord.). **Desarmamento e Índices de Criminalidade Envolvendo Armas de Fogo** - Um Exame Sistemático dos Dados Oficiais. Rio de Janeiro: NECVU, 2005.

_____ et al. **Quando a Polícia Mata**: homicídios por atos de resistência no Rio de Janeiro (2001-2011). Rio de Janeiro: Booklink, 2013.

MONET, Jean-Claude. **Polícias e Sociedades na Europa**. São Paulo: Edusp, 2001. (Vol. 3).

MONJARDET, Dominique. **O que faz a Polícia?** São Paulo: USP, 2012.

MUNIZ, Jaqueline. **Ser policial é, sobretudo, uma razão de ser**: cultura e cotidiano da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro. 1999. Tese (Doutorado em Sociologia). Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ), Rio de Janeiro.

_____; PROENÇA JUNIOR, Domicio. Da *accountability* seletiva à plena responsabilidade policial. In: CARUSO, Haydee; MUNIZ; CARBALLO BLANCO, Antonio Carlos (Org.). **Polícia, Estado e Sociedade: Saberes e Práticas Latino-americanos**. 1. ed. Rio de Janeiro: Publit Seleções Editoriais, p. 21-73, 2007. (Vol. 1).

OLIVEIRA, Alberto de; NATAL, Jorge Luiz Alves. Crescimento econômico, desigualdade e condições de vida – estudo do interior fluminense nos anos 90. **Cuaderno Venezolano de Sociología**, v. 13, n. 4, dez. 2004.

PAES, Vívian Ferreira. **A Polícia Civil do Estado do Rio de Janeiro**: análise de uma (re) forma de governo na Polícia Judiciária. 2006. 164f. Dissertação (Mestrado em Sociologia e Antropologia). Programa de Pós-Graduação em Sociologia e Antropologia, Universidade Federal do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2006.

_____. **Crimes, procedimentos e números**: estudo sociológico sobre a gestão dos crimes na França e no Brasil. Rio de Janeiro: Garamond, 2013.

PAIXÃO, Antônio Luiz. A organização policial numa área metropolitana. **Dados**, Rio de Janeiro, v. 25, n. 1, p. 63-85, 1982.

_____. Indicadores Sociais de Criminalidade. Fundação João Pinheiro. **Centro de Estudos Políticos e Sociais Indicadores sociais de criminalidade**. Belo Horizonte: Fundação João Pinheiro, 1987. (Vol. VIII).

_____. Problemas sociais, políticas públicas: o caso do tóxico. In: **Polícia Militar, Estado e Sociedade**: os desafios da modernidade. Belo Horizonte, Fundação João Pinheiro, 1992

PEIXOTO, Betânia; CRUZ, Marcus Vinícius Gonçalves da; AZEVEDO João Pedro Azevedo. Gestão Por Resultados Em Minas Gerais: Uma Avaliação Das Metas De Redução Da Criminalidade. In: SEMINÁRIO SOBRE A ECONOMIA MINEIRA, 14., 2010, Belo Horizonte. **Anais do XIV Seminário sobre a Economia Mineira**. Belo Horizonte: UFMG/Cedeplar, 2010.

PERALVA, Angelina. **Violência e democracia**: o paradoxo brasileiro. São Paulo: Paz e Terra, 2000.

PERES, Maria Fernanda Tourinho et al. Queda dos homicídios em São Paulo, Brasil: uma análise descritiva. **Rev Panam Salud Publica**, v. 29, n. 1, p. 17-26, 2011.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.

QUINTANEIRO, Tania; BARBOSA, Maria Lúcia de Oliveira; OLIVEIRA, Márcia Gardênia de. **Um toque de clássicos**: Durkheim, Marx e Weber. Belo Horizonte: UFMG, 2001.

QUIRÓS, Mario Moura. Responsabilização pelo controle de Resultados. In: Responsabilização da Administração Pública. **Edições FUNDAP**, São Paulo, p. 165-216, 2006.

RATTON, José Luiz; GALVÃO, Clarissa; FERNANDEZ, Michelle. O pacto pela vida e a redução de homicídios em Pernambuco. In: **Tornando as cidades brasileiras mais seguras**: edição especial dos diálogos de segurança cidadã. Instituto Igarapé: Rio de Janeiro, 2014.

REINER, Robert. **A política da polícia**. São Paulo: Edusp, 2004.

RIBEIRO, Ludmila; SILVA, Klarissa. Fluxo do sistema de justiça criminal brasileiro: um balanço da literatura. **Cad Segurança Pública**, v. 2, n. 1, p. 15-27, 2010.

RIBEIRO, Luiz César de Queiroz. **Cidade, nação e mercado**: gênese e evolução da questão urbana no Brasil. Território e Planejamento. Rio de Janeiro: Letra Capital, p. 41-68, 2011.

_____ et al. Proximidade territorial e distância social: reflexões sobre o efeito do lugar a partir de um enclave urbano. **Revista VeraCidade**, v. 3, n. 3, p. 01-21, 2008.

_____; RIBEIRO, M. G. Segregação residencial: padrões e evolução. In: RIBEIRO, Luiz César Queiroz (Org.). **Rio de Janeiro**: transformações na ordem urbana. Rio de Janeiro: Letra Capital, 2015.

_____; SANTOS JUNIOR, Orlando Alves dos. Desafios da questão urbana. **Le Monde Diplomatique Brasil**, São Paulo, v. 4, p. 4-5, abr. 2011.

ROLIM, Marcos. **A síndrome da rainha vermelha**: policiamento e segurança pública no Século XXI. 2 ed. Rio de Janeiro: Jorge Zahar/ Oxford, Inglaterra: University of Oxford, Centre for Brazilian Studies, 2006.

SAPORI, Luís Flávio. A justiça criminal brasileira como um sistema frouxamente articulado. In: **Novas direções na governança da Justiça e da segurança**. Brasília, p. 763-855, 2006.

_____. **Segurança pública no Brasil: desafios e perspectivas.** Rio de Janeiro: FGV, 2007.

SANTOS, Herberth Duarte dos. **Estatísticas públicas: tempos e significados** (o espaço da sociologia das estatísticas). 2006. 129 f. Dissertação (Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais). Programa de Mestrado em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais, Escola Nacional de Ciências Estatísticas, Rio de Janeiro, 2006.

SENRA, Nelson de Castro. A questão dos registros administrativos vis-à-vis a geração de estatísticas. **Revista Brasileira de Estudos de População**, v. 13, n. 2, p. 199-205, 1996.

_____. Informação estatística e política pública: desafios futuros no presente. **Transinformação**, v. 13, n. 1, p. 57-65, 2001.

SILVA, Leonardo de Carvalho; PROVENZA, Marcelo Montillo. Os homicídios no estado do Rio de Janeiro a partir dos Registros de Ocorrência da Polícia Civil. In: CONGRESSO DA SBS, 16., 2013, Salvador. **Anais do XVI congresso da SBS.** Salvador, 2013.

SILVA, Luiz Antonio Machado da. Sociabilidade violenta: por uma interpretação da criminalidade contemporânea no Brasil urbano. **Revista Sociedade e Estado**, Brasília, v. 19, n. 1, jun. 2004.

SILVA, Robson Rodrigues da. **Entre a caserna e a rua: o dilema do “Pato”.** Uma análise antropológica da instituição policial militar a partir da Academia de Polícia Militar D. João VI. Niterói: UFF, 2011.

SILVESTRE, Giane. **“Enxugando iceberg”:** como as instituições estatais exercem o controle do crime em São Paulo. 2016. 313 f. Tese (Doutorado em Sociologia). Programa de Pós-graduação em Sociologia, Universidade Federal de São Carlos, 2016.

SKOLNICK, J. H. **Justice without trial: Law enforcement in democratic society.** 3. ed. New York: Wiley, 1994.

SOARES, Luiz Eduardo. **Meu casaco de general: 500 dias no front da segurança pública do Rio de Janeiro.** Companhias das Letras, 2000.

_____. Segurança pública: presente e futuro. **Estudos avançados**, v. 20, n. 56, p. 91-106, 2006.

SODRÉ, N. W. **História militar do Brasil**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 1965.

SOUZA, E. R. Qualidade da Informação sobre Violência: um caminho para a construção da cidadania. In: ENCONTRO NACIONAL DE PRODUTORES E USUÁRIOS DE INFORMAÇÕES SOCIAIS, ECONÔMICAS E TERRITORIAIS, 1996. **Informação para uma Sociedade mais justa 8**. Rio de Janeiro: IBGE, 1996.

SZWARCWALD, Célia Landman; CASTILHO, Euclides Ayres de. Mortalidade por armas de fogo no estado do Rio de Janeiro. Brasil: uma análise espacial. **Revista Panamericana de Salud Pública**, v. 4, n. 3, 1998.

TAVARES DOS SANTOS, José Vicente. A arma e a flor: formação da organização policial, consenso e violência. **Tempo social**, v. 9, n. 1, p. 155-167, 1997.

TEIXEIRA, Paulo Augusto Souza. Casas de Custódia: um enfoque sistêmico. 2004. Monografia (Especialização em Políticas Públicas de Justiça Criminal e Segurança Pública) – Programa de Pós-Graduação em Antropologia, Universidade Federal Fluminense, Niterói, 2004.

TROSA, Sylvie. **Gestão pública por resultados: quando o Estado se compromete**. Rio de Janeiro: Revan, 2001.

VARGAS, Joana Domingues. Familiares ou desconhecidos? A relação entre os protagonistas do estupro no fluxo do Sistema de Justiça Criminal. **Revista brasileira de ciências sociais**, v. 14, n. 40, p. 63-82, 1999.

VELLASCO, I. de A. Policiais, pedestres e inspetores de quarteirão: algumas questões sobre as vicissitudes do policiamento a Província de Minas Gerais (1831-1850). In: CARVALHO, J. M. (Org.). **Nação e cidadania no Império: novos horizontes**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2007.

WALKER, S. **A critical history of police reform**. Lexington: Lexington Books, 1977.

WAISELFISZ, Julio Jacobo. **Mapa da Violência - Os Jovens do Brasil**. Brasília: OEI, 2006.

_____. **Mapa da violência 2013: mortes matadas por armas de fogo.** Brasília: CEBELA/FLACSO, 2015.

WEBER, M. **Ensaio de Sociologia.** 5. ed. Rio de Janeiro: LTC, 2002.

ZACHARIAS, Maria Luiza Barcellos. **Cadastros Estatísticos de Empresas Construídos a partir de Registros Administrativos.** Santiago do Chile: CEPAL/ONU, 2003.

ZALUAR, Alba. **Cidadãos não vão ao paraíso: juventude e política social.** São Paulo: Escuta, 1994.

_____. **Integração perversa: pobreza e tráfico de drogas.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2004.

_____. Violência e crime. In: MICELI, S. (Org.). **O que se ler na Ciência Social Brasileira.** São Paulo: Editora Sumaré/ANPOCS; Brasília, DF: CAPES, p. 15-107, 1999.

ANEXOS

ANEXO I

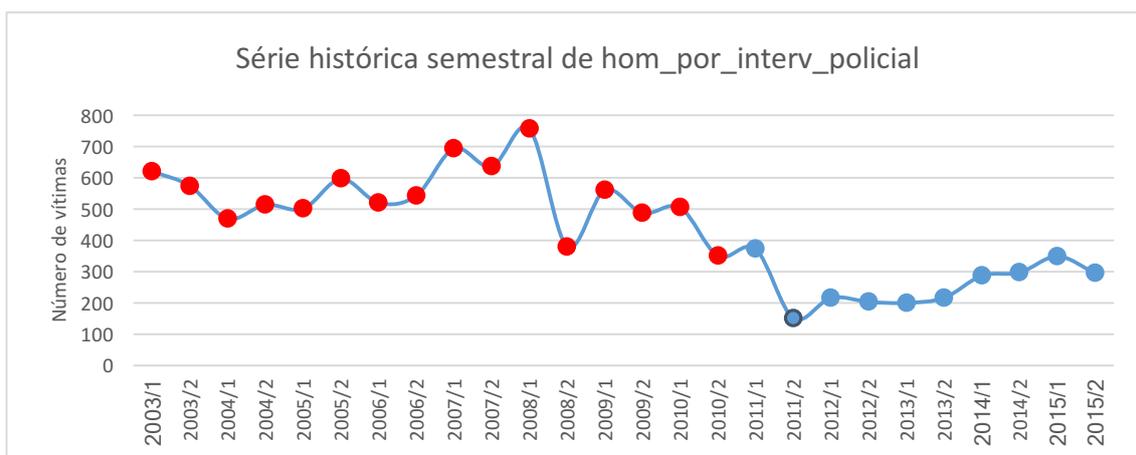
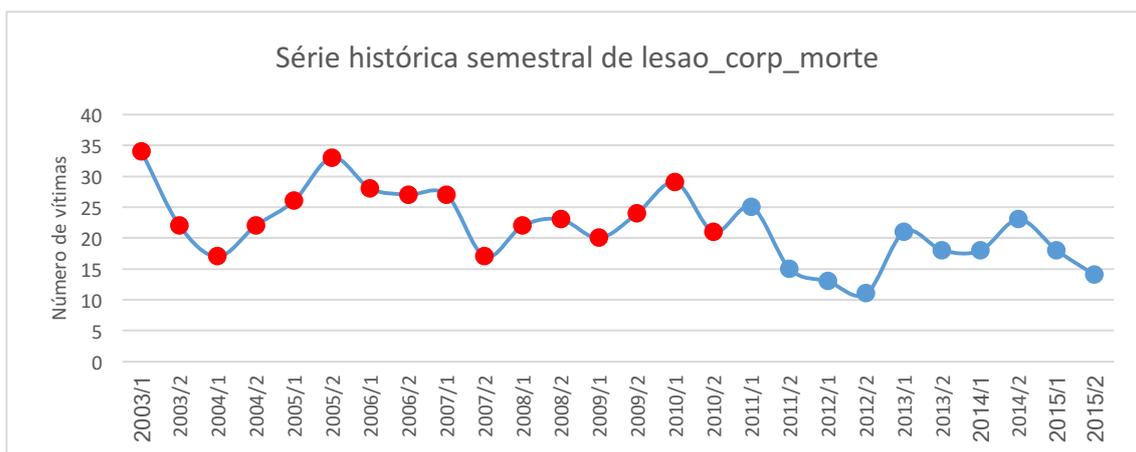
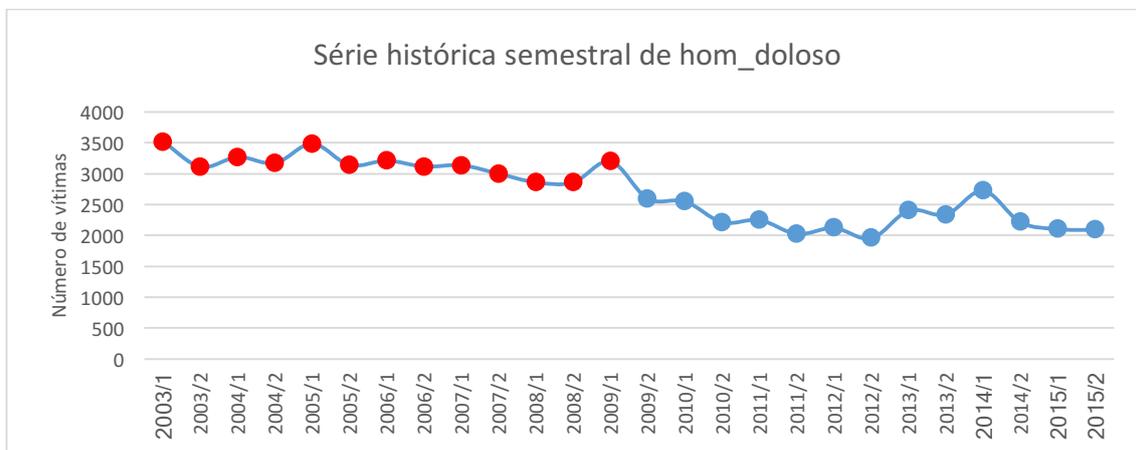
TIPOS DE ARMAS	VALORES (R\$)
REVOLVERES	
CAL. 22	100
CAL. 32	100
CAL. 38	100
CAL. 22 Magnum	200
CAL. 357 Magnum	200
CAL. 44	200
CAL. 44 Magnum	200
PISTOLAS	
CAL. 22	200
CAL. 6,35	200
CAL. 7,62	200
CAL. 7,65	200
CAL. 380 Magnum	300
CAL. 9 mm	400
CAL. 10 mm	400
CAL. 40	400
CAL. 357	400
CAL. 45	400
ESPINGARDAS	
CAL. 40	200
CAL. 36	200
CAL. 32	200
CAL. 26	200
CAL. 28	200

CAL. 24	200
CAL. 20	200
CAL. 16	200
CAL. 12	400
RIFLES	
CAL. 17	200
CAL. 22	200
CAL. 22 Magnum	200
CAL. 32.20	200
CAL. 38	200
CAL. 38.40	300
CAL. 44.40	300
CAL. 357 Magnum	400
CAL. 44 Magnum	400
SUBMETRALHADORAS	
Qualquercalibre	600
FUZIS e CARABINAS	
CAL. 7 mm	600
CAL. 7.62 x 51/308	600
CAL. 7.62 x 39	600
CAL. 5.56 x 223	600
CAL. 243	600
CAL. 375	600
CAL. 338	600
CAL. 30	600
CAL. 40	600
CAL. 30 Carbine	500
OBSERVAÇÕES	Em caso de apreensão de arma de fogo de características excepcionais, o Secretário de

	Estado de Segurança Pública, poderá conceder recompensa de até 1.000,00
	Armas de fogo de espécie e calibre não constante do presente anexo: Será considerada a espécie de arma de fogo e a energia do projétil, de acordo com exame pericial, tendo como parâmetro o equivalente neste anexo.

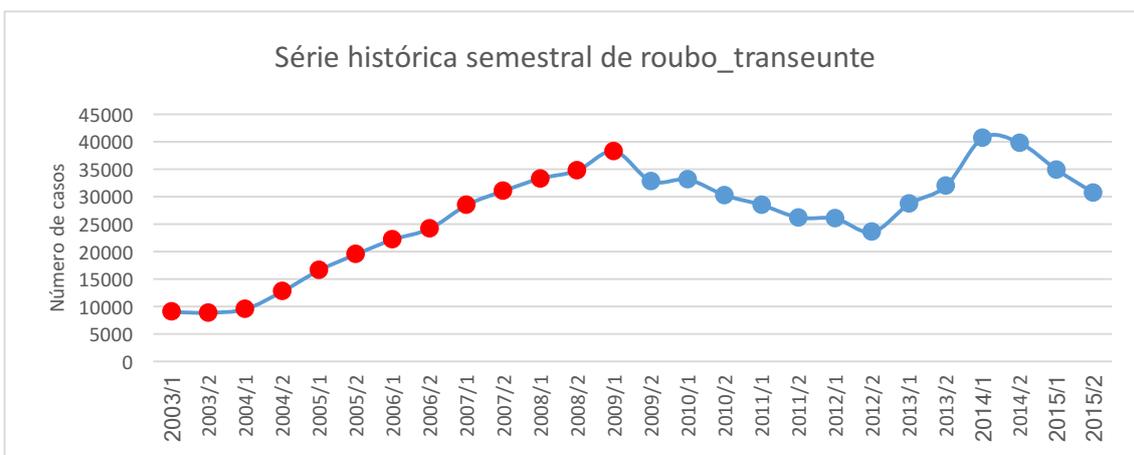
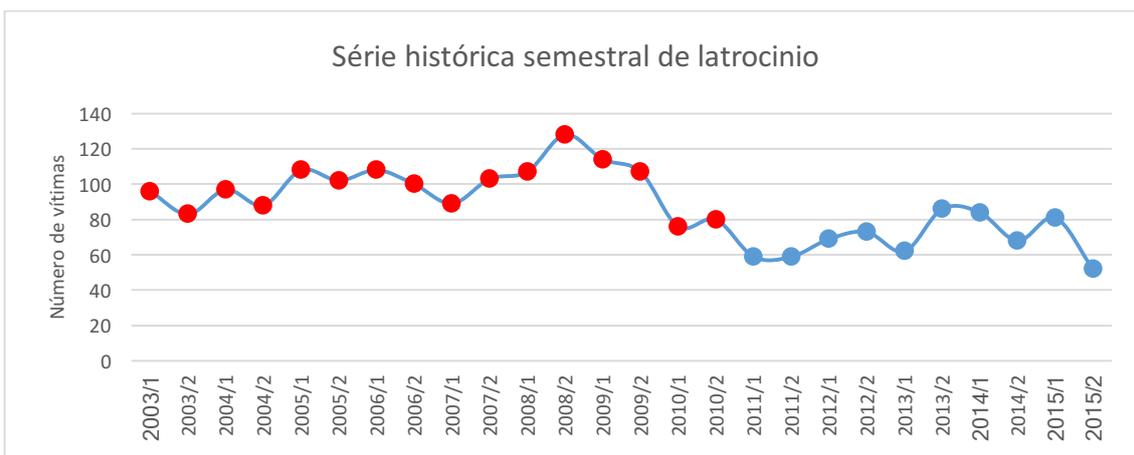
ANEXO II

Delitos que compõe os Indicadores Estratégicos – Estado do Rio de Janeiro de 2007
a 2015 segundo semestre



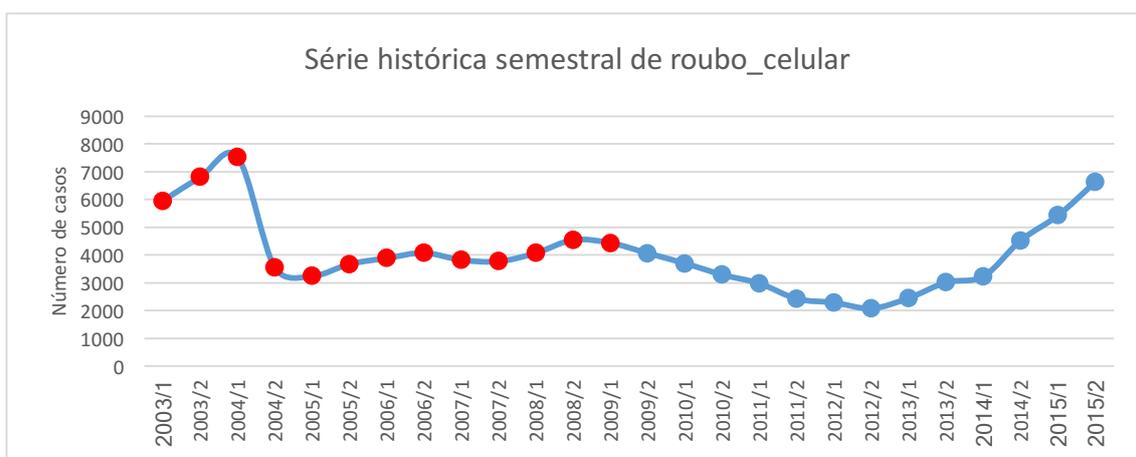
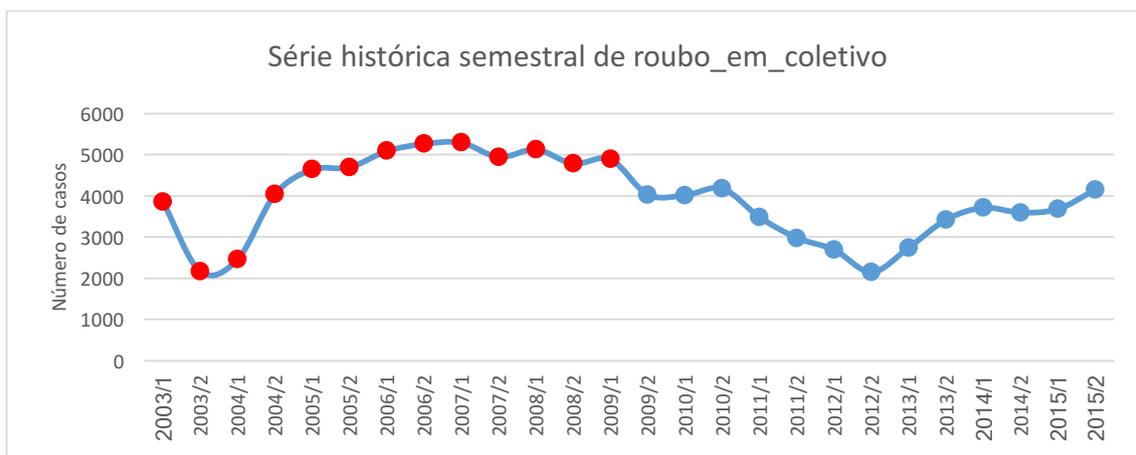
● Não faz parte do SIM

● Faz parte do SIM



● Não faz parte do SIM

● Faz parte do SIM



ANEXO III

Quadro 2 - Quadro de correspondência de títulos publicados – 2007 e 2015

VÍTIMAS DE CRIMES VIOLENTOS

Homicídio Doloso	Homicídio Doloso
Lesão Corporal Seguida de Morte	Lesão Corporal Seguida de Morte
Latrocínio (Roubo seguido de morte)	Latrocínio (Roubo seguido de morte)
Tentativa de Homicídio	Tentativa de Homicídio
Lesão Corporal Dolosa	Lesão Corporal Dolosa
Estupro	Estupro
Atentado Violento ao Pudor	A Lei no 12.015, de 07 de agosto de 2009 que passou a considerar a incluir no rol das condutas previstas como estupro aquela que anteriormente era definida como atentado violento ao pudor

VÍTIMAS DE CRIMES DE TRÂNSITO

Homicídio Culposos	Homicídio Culposos
Lesão Corporal Culposa	Lesão Corporal Culposa

VÍTIMAS DE MORTES COM TIPIFICAÇÃO PROVISÓRIA

Encontro de Cadáver	Encontro de Cadáver
Encontro de Ossada	Encontro de Ossada

REGISTROS DE CRIMES CONTRA O PATRIMÔNIO

Roubo a Estabelecimento Comercial	Roubo a Estabelecimento Comercial
Roubo a Residência	Roubo a Residência
Roubo de Veículo	Roubo de Veículo
Roubo de Carga	Roubo de Carga
Roubo a Transeunte	Roubo a Transeunte
Roubo em Coletivo	Roubo em Coletivo
Roubo a Banco	Roubo a Banco
NÃO ERA PUBLICADO	Roubo de Caixa Eletrônico
Roubo de Aparelho Celular	Roubo de Aparelho Celular
Roubo com condução da vítima para saque em I.F.	Roubo com condução da vítima para saque em I.F.
Furto de Veículos	Furto de Veículos
Extorsão Mediante Seqüestro (Sequestro Clássico)	Extorsão Mediante Seqüestro (Sequestro Clássico)
Extorsão	Extorsão

Extorsão com momentânea privação da liberdade (Sequestro Relâmpago)	Extorsão com momentânea privação da liberdade (Sequestro Relâmpago)
Estelionato	Estelionato
ATIVIDADE POLICIAL	
Apreensão de Drogas	Apreensão de Drogas
Armas Apreendidas	Armas Apreendidas
Prisões	Prisões - Guia de Recolhimento de Preso
Apreensão de criança/adolescente	Prisões - APF e Cumprimento de Mandado
	Apreensão de adolescente - Guia de Apreensão de Adolescente Infrator
	Apreensão de adolescente - AAAPAI e Cumprimento de Busca
Recuperação de veículo	Recuperação de veículo
Cumprimento de Mandado de Prisão	Cumprimento de Mandado de Prisão
OUTROS REGISTROS	
Ameaça (vítimas)	Ameaça (vítimas)
Pessoas Desaparecidas	Pessoas Desaparecidas
Resistência com morte do opositor - Auto de Resistência	Homicídio Decorrente de Intervenção Policial - Auto de Resistência
Policiais Militares Mortos em Serviço	Policiais Militares Mortos em Serviço
Policiais Civis Mortos em Serviço	Policiais Civis Mortos em Serviço
TOTAIS DE REGISTROS	
Roubos	Roubos
Furtos	Furtos
Registro de Ocorrências	Registro de Ocorrências