

Universidade de São Paulo  
Faculdade de Direito de Ribeirão Preto

Gustavo Alem Barreiros

**Estatísticas criminais oficiais brasileiras como evidências empíricas: um  
estudo comparado ao modelo alemão**

Trabalho de Conclusão de Curso  
Orientador: Prof. Dr. Eduardo Saad Diniz

Ribeirão Preto

2015



Gustavo Alem Barreiros

**Estatísticas criminais oficiais brasileiras como evidências empíricas: um estudo comparado ao modelo alemão**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do grau de bacharel em Direito

Orientador: Prof. Dr. Eduardo Saad Diniz

Ribeirão Preto

2015

Autorizo a reprodução e divulgação total ou parcial deste trabalho, por qualquer meio convencional ou eletrônico, para fins de estudo e pesquisa, desde que citada a fonte.

BARREIROS, Gustavo Alem

Estatísticas criminais oficiais brasileiras como evidências empíricas: um estudo comparado ao modelo alemão.

96 p.;

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto/USP.

Orientador: SAAD-DINIZ, Eduardo.

1. Introdução. 2. Estatística criminal. 3. Evidência empírica. 4. Política criminal. 5. *Evidenzbasierte kriminalpolitik*

BARREIROS, Gustavo Alem. **Estatísticas criminais oficiais brasileiras como evidências empíricas: um estudo comparado ao modelo alemão.** Trabalho de Conclusão de Curso apresentado à Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo para obtenção do grau de bacharel em Direito.

Aprovado em:

BANCA EXAMINADORA

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_

Prof. Dr. \_\_\_\_\_ Instituição \_\_\_\_\_

Julgamento \_\_\_\_\_ Assinatura \_\_\_\_\_



Trabalho de conclusão de curso baseado em pesquisa de iniciação científica com bolsa FAPESP (Fundação de Amparo à Pesquisa do Estado de São Paulo). Bolsa IC proc. 2014/06801-8.





À minha família, pelo amor e força incondicionais.



## AGRADECIMENTOS

Agradeço em primeiro lugar ao Senhor, que me abriu caminhos para questionar as injustiças dos homens.

À Faculdade de Direito de Ribeirão Preto da Universidade de São Paulo, sede de todas as inquietações acadêmicas e discussões estudantis. Por mostrar que as etapas da vida devem ser aproveitadas em sua plenitude, dos momentos de lazer às obrigações e responsabilidades, e principalmente ao lado de pessoas incríveis e exemplares.

Ao Professor Eduardo Saad-Diniz, pela paciência e dedicação na orientação deste trabalho, pelas provocações quanto ao tema escolhido e pelas infindáveis inquietações. Por acreditar na importância do tema e pelo estímulo imprescindível à realização deste trabalho.

À FAPESP, pelo financiamento desta pesquisa e ao IBCCRIM, pelo ambiente sempre aberto aos ávidos por justiça e igualdade.

Aos amigos que fiz na Academia, que proporcionaram momentos decisivos na minha formação; aos membros da Associação Atlética Acadêmica Casa Sete, que me recolheu desde o primeiro ano e me ensinou o valor do trabalho em grupo, do respeito e da paciência.

E às pessoas mais importantes da minha vida. À minha mãe Teresa, exemplo de amor maior, proteção e carinho; aos meu pai Otacílio, inspiração ética e profissional; aos meus três irmãos: Si, Junior e Gui, pelas provas de amor e companheirismo. E ao meu amor, Caterina, por ter trazido mais cor, música, emoção e criatividade à minha vida.



## RESUMO

A situação de aparente *segredo* como *modus-operandi* das estatísticas criminais brasileiras, ou seja, a diluição da transparência e do controle público, da acessibilidade e da confidencialidade dos dados, parece prover de uma carência na sua organização e divulgação. Tomando por referência o modelo de “ciências criminais integrais” e sob o enfoque da sociologia criminal, cujos instrumentos próprios são o recolhimento e interpretação de dados estatísticos, busca-se realizar o mapeamento das instituições oficiais atualmente responsáveis pela produção, publicação e armazenamento dos dados criminais pátrios. Dessa maneira, objetiva-se estabelecer uma relação entre estatísticas criminais como evidências empíricas para a política criminal, a partir da compreensão dos mecanismos adotados. A pesquisa recorre também ao método comparado, confrontando-se a experiência brasileira às *Kriminalstatistiken* alemãs, na medida em que analisa a produção científica do país no processo de melhoria dos dados criminais. Falar em estatísticas criminais, por fim, requer a ponderação quanto às dificuldade e limites de qualquer representação da realidade. O presente artigo visa introduzir questionamentos sobre a necessidade latente de informação e conhecimento na área de segurança pública, úteis tanto para a Academia, no desenvolvimento de pesquisas científicas, quanto para os agentes de segurança pública, na consecução de políticas voltadas à prevenção e repressão da criminalidade, seja do legislativo ou administrativo (poder de polícia).

**Palavras-chave:** estatísticas criminais, segurança pública, evidências empíricas, políticas criminais, *evidenzbasierte kriminalpolitik*.



## ABSTRACT

The apparent position of secrecy as modus-operandi of the Brazilian criminal statistics - in other words, the lack of transparency of the public control, and the difficult accessibility and reliability of data - emerges from a poor and insufficient classification, organization and disclosure of official data. Considering the model of "integrated criminal science" and the criminal sociology point of view, which deals, by its nature, with the gathering of statistics and with its interpretation, this research intends to organize and clarify the official institutions that are currently responsible for the production, publication and storage of National criminal data. Therefore, it aims to understand which method and operability is applied, as well as establishing a relationship between criminal statistics as evidence-based for criminal policy. This research uses a comparative method, confronting the Brazilian practice and the German *Kriminalstatistiken*. To understand whether in Brazil it is possible to speak of evidence-based criminal policies, labeled by the German doctrine as *Evidenzbasierte Kriminalpolitik*, it is required: i) the investigation of crime statistics (as an empirical method), ii) the contribution of the Academy and iii) the legal and criminal option. This article aims to introduce questions about the latent need for information and knowledge in the area of public safety, useful both to the Academy in the development of scientific research, as for the agents of public safety in the pursuit of policies to prevent and suppress crime, both of the legislative and of the administrative power through the presence of the police.

**Key-words:** Crime statistics - criminal Policy – evidence – public safety – evidenzbasierte kriminalpolitik





## SUMÁRIO

Introdução .....	18
Objeto de estudo .....	22
Metodologia .....	24

### **PARTE I - POLÍTICAS CRIMINAIS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS**

CAPÍTULO I - O PAPEL DA POLÍTICA CRIMINAL .....	26
1.1. A “ciência conjunta do direito penal” de F. von Liszt .....	26
1.1.1. Ciência Conjunta do Direito Penal renovada .....	28
1.2. Opção político-crimal e <i>evidenzbasierte kriminalpolitik</i> .....	30
1.2.1. Na Alemanha: <i>evidenzbasierte kriminalpolitik</i> .....	32
1.2.2. Na cultura anglo-saxã: <i>evidence-based policies</i> .....	35
1.3. ENTREVISTA com Renato Sérgio de Lima: Estatísticas no Brasil como evidências empíricas?.....	36
1.4. Conclusões preliminares .....	38

### **PARTE II - ESTATÍSTICAS CRIMINAIS COMO EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS**

CAPÍTULO II - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA .....	40
2.1. Contexto histórico: a Escola Positiva do Direito Penal e as estatísticas criminais no Brasil. 40	
2.1.1. O desenvolvimento dos estudos sociológicos sobre a criminalidade no Brasil .....	40
2.1.2. Primeiras legislações sobre a produção de estatísticas no Brasil .....	43
2.1.3. Trabalhos científicos inaugurais a partir de registros criminais.....	44
2.2. As estatísticas criminais brasileiras atualmente.....	48
2.2.1 Órgãos oficiais estatísticos .....	50
3.2.1.1. IBGE e SENASP .....	51
3.2.1.2. SINESP .....	52
3.2.1.3. Forum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP) .....	54
3.2.1.4. Anuário Brasileiro de Segurança Pública .....	54

3.2.1.5 INFOPEN .....	56
2.2.2 Legislação pertinente.....	57
2.3. Incentivos financeiros – por que levar estatísticas a sério? .....	58
2.4. Inteligência policial.....	60
2.4.1. Mapeamento criminal.....	61
2.5. Conclusões preliminares .....	61
CAPÍTULO III - EXPERIÊNCIA ALEMÃ.....	63
3.1. Introdução histórica .....	63
3.2 Estatísticas alemãs atualmente.....	64
3.1.1. Estatística Criminal Policial ( <i>Polizeiliche Kriminalstatistik – PKS</i> ) .....	65
3.1.2. Estatística de Repressão ao Crime ( <i>Strafverfolgungsstatistik –SVS</i> ) .....	66
3.1.3. Estatística de Execução Penal e de Livramento Condicional ( <i>Bewährungshilfestatistik</i> ) .....	66
3.1.4. Estatística de Reincidência ( <i>Rückfallstatistik</i> ) .....	67
3.2 Conclusões preliminares .....	68
CAPÍTULO IV - DIFICULDADES E ALTERNATIVAS NA REPRESENTAÇÃO DA REALIDADE.....	70
4.1. O limite dos números .....	70
4.1.1. Cifra Negra – <i>Dunkelfeld</i> .....	71
4.1.2. Influência, valor e tempo. ....	72
4.1.3. Neopositivismo, “verdade” e realidade. ....	73
4.2. “dever ser” e “ser” nas Estatísticas Criminais: <i>Soll-Analyse e Ist-Analyse</i> .....	75
4.3. Desafios metodológicos nas pesquisas empíricas .....	77
4.4. A Pesquisa de vitimização .....	79
4.5. Melhoria das estatísticas criminais alemãs disponíveis – <i>Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland</i> .....	82
CONCLUSÃO .....	84
REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA .....	87

## Introdução

“É possível dizer qualquer coisa e, ao mesmo tempo, o seu oposto”, refere-se o economista Thomas Piketti a estudos sem fontes, métodos e conceitos bem definidos. A pesquisa metódica na área das ciências sociais, pondera, é uma tarefa “balbuciante” e “imperfeita”. Utilizar-se de números não quer dizer (não é pretensão do Direito) transformar a sociologia, a história, as ciências humanas (criminologia) em ciências exatas. Contudo, o comprometimento com dados empíricos evidencia fatos e regularidades de mecanismos sociais, políticos e econômicos, tornando o debate democrático mais bem informado e conduzido a questões corretas.<sup>1</sup>

A pesquisa será desenvolvida a partir da premissa da importância das evidências empíricas para políticas criminais eficazes – o que a doutrina alemã denomina *Evidenzbasierte Kriminalpolitik* (Políticas criminais baseadas em evidências). Se é fato que a produção de estatísticas resulta em melhor percepção da atividade estatal e suas consequências<sup>2</sup>, também é fato que cabe às universidades a disseminação do conhecimento científico base destas atividades. O direito penal, nesse sentido, deve acompanhar esse movimento de efetividade da atividade estatal (a fim encontrar critérios de adequação e limites de legitimação).

Para a *Evidenzbasierte Kriminalpolitik* é imprescindível a produção de estatísticas convincentes e confiáveis. Sem uma base empírica, nem a ciência pode realizar investigações sensíveis à realidade, nem o Estado pode operar e adequar-se ao problema social.<sup>3</sup>

Se no campo socioeconômico T. Piketti<sup>4</sup> traz a importância do comprometimento metódico e empírico para a boa qualidade científica, também é o campo do direito penal

---

<sup>1</sup> Cf. PIKETTY, Thomas. *O capital do século XXI*. Rio de Janeiro: Intrínseca, 2014. pp. 10-11

<sup>2</sup> ALEMANHA. *Zweiter periodischer Sicherheitsbericht*. Berlin: Bundesministerium des Innern. 2006. pp. I-II.

<sup>3</sup> Cf. HEINZ, Wolfgang. *Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland*. Empfehlungen der Arbeitsgruppe „Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems“ unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Wolfgang Heinz, Konstanz: Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten - Universität Konstanz, Baden-Baden. 2009.p. 5.

<sup>4</sup> Em sua obra, o autor investiga a questão das desigualdades sociais a partir das estatísticas oficiais disponíveis. Método inacessível a Karl Marx, que à época de sua *magnum opus* “O Capital” com o retrato dos abismos sociais,

econômico carente de evidências fáticas. Joachim Vogel classifica os estudos empíricos (*empirical studies*), como imprescindível para o futuro dos estudos de *corporate crimes*<sup>5</sup>. Restam as perguntas, dentre outras tantas: quantas corporações são acusadas, condenadas, absolvidas de crimes econômicos? Quais tipos de corporações violam mais –pequenas, médias ou grandes? Para o jurista alemão, os crimes individuais, a chamada “criminalidade de rua”, possui amplo material estatístico, quase inexistente na esfera da responsabilidade corporativa.<sup>6</sup>

As perguntas no campo do direito penal e da Sociologia, a seu turno, também não encontram respostas uníssonas: qual o índice de reincidência criminal no Brasil? Quantos crimes são absolvidos ou condenados? Quais entes federativos comprometem-se com a produção de dados? Qual a efetividade de determinada política criminal nas ruas? Estudar estatísticas criminais como evidências empíricas no campo da segurança pública aproxima-se a uma forma de evitar o “diálogo de surdos, em que cada lado justifica sua própria preguiça intelectual pelo lado contrário.”<sup>7</sup> Neste embate inefetivo, a academia, por um lado, parece restringir seu conhecimento ao impacto meramente universitário, sem efeitos práticos; os profissionais, do outro lado, sem empatia ao apresentado cientificamente.

Esta realidade de isolamento do debate acadêmico, aliás, permitiu nos Estados Unidos o cunho do termo *ivory tower*, ou seja, o distanciamento dos sucessos científicos em relação à realidade social. A metáfora da *torre de marfim*<sup>8</sup>, que obsta um canal de disseminação de conhecimento entre as universidades e a sociedade em geral, ilustra perfeitamente o campo da segurança pública e da violência. O isolamento ocorre entre pesquisadores e profissionais que trabalham com segurança pública e direito penal, na medida em que os resultados de pesquisas

---

não tinha substrato empírico para suas considerações. Surge a necessidade de distanciar-se das “impressões” e abraçar as expressões captáveis.

<sup>5</sup> VOGEL, Joachim. *Rethinking Corporate Criminal Liability*. in BRODOWSKI, Dominik et al (org) *Regulating Corporate Criminal Liability*. Suíça: Springer. 2014. pp. 337-341. No elenco, encontram-se “*empirical studies, criminal policy studies; constitutional law studies and legal studies both in the field of substantive corporate criminal liability and of criminal proceedings against corporate bodies.*”

<sup>6</sup> Não será objeto deste trabalho o campo do direito penal econômico, embora entenda-se a latente necessidade de evidências empíricas e, assim, pode-se aplicar algumas conclusões cunhadas nesta pesquisa para vários sistemas jurídicos.

<sup>7</sup> Expressão de PIKETTY, T. *op. Cit.* p.10.

<sup>8</sup> O termo *torre de marfim* limita-se, para os fins deste trabalho, a simbolizar a ausência de impacto prático das pesquisas das Faculdades de Ciências Humanas e Ciências Sociais Aplicadas (aqui, as Faculdades de Direito) na realidade da segurança pública no Brasil.

acadêmicas não parecem capazes de subsidiar revisões teóricas e metodológicas, inovar e aperfeiçoar posturas policiais e legais.<sup>9</sup>

Diante desta visão crítica da produção científica no campo da segurança pública, a valorização de evidências empíricas parece um caminho de consenso entre a teoria e a prática, uma carência incontestável e de necessária mudança.

Nesse contexto, desbravar o campo das estatísticas criminais oficiais no Brasil acarreta alguns problemas. Do Anuário Brasileiro de Segurança Pública, relatório nacional de melhor sistematização, em suas primeiras linhas se extrai que o país não vive apenas uma epidemia de violência, mas também se acostuma com um quadro perverso e que impede o desenvolvimento nacional.<sup>10</sup>

“A Alemanha é um dos países mais seguros do mundo”. Defrontar-se com essa afirmativa no início da leitura do Segundo Relatório Anual de Segurança Pública da Alemanha (*Zweite Periodischer Sicherheitsbericht – 2. PSB*), por sua vez, desencadeia diversas reflexões positivas. A segurança pública é tida, na sequência da leitura, como a tarefa central do Estado, a qual se efetiva por meio de registros confiáveis e periódicos à disposição.<sup>11</sup>

Diversas são as razões que influenciam a lógica da segurança pública de cada país. Comparar Alemanha e Brasil é uma atividade de repetida prudência e ponderação. O método do direito comparado deve ser manuseado sob movimentos cuidadosos<sup>12</sup>. Identificar movimentos efetivos de prevenção à criminalidade em experiências internacionais é estimulante; cunhar modelos, inspirações e questionamentos alienígenas pode trazer contribuição científica relevante no campo da segurança pública.<sup>13</sup>

---

<sup>9</sup> A pesquisa sobre os dados da Capes e do CNPQ na produção acadêmica sobre segurança pública encontra-se em LIMA, Renato Sérgio de. *Entre Palavras e Números – violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil*. São Paulo: Alameda, 2011. pp 38-71

<sup>10</sup> FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP. 2014. p.8.

<sup>11</sup> ALEMANHA. *Zweiter periodischer Sicherheitsbericht*. Berlin: Bundesministerium des Innern. 2006. pp.. XLI. O governo alemão mobilizou-se, em 2001, na sistematização e confecção do Primeiro Relatório Periódico de Segurança Pública, cuja compilação consistia na mais completa base de dados sobre o tema e associada à pesquisas criminológicas, sociológicas, jurídicas e estatísticas. O Segundo Relatório representa hoje a publicação mais atualizada e completa sobre estatísticas criminais alemãs. Estes documentos serão minuciados no Capítulo 4.

<sup>12</sup> As críticas ao método são abordadas no item “Metodologia”.

<sup>13</sup> A escolha da Alemanha é explicada no item “Justificativa”.

Antes de partirmos para a estruturação do trabalho, não se pode olvidar os limites e lacunas inerentes ao tema, que serão oportunamente abordados<sup>14</sup>. Sem embargo, Boris Fausto afirma que as estatísticas prisionais, apesar de à primeira vista parecerem lacunosas, têm virtualidades capazes de abrir caminho para outros níveis do conhecimento. As estatísticas refletem “bem ou mal” uma prática repressiva complexamente relacionada à ‘criminalidade real’<sup>15</sup>. Renato Sérgio de Lima adiciona o caráter político-ideológico das estatísticas, pensando no “lugar das estatísticas na gestão das instituições que as produzem e, ao mesmo tempo, o que os dados revelam em termos de categorias e classificações da criminalidade, controles públicos existentes e papéis exercidos por atores e instituições estatais.”<sup>16</sup>

O presente trabalho, nesse sentido, pretende ser visto como um estímulo à discussão sobre pesquisa empírica em Direito, movimento em plena expansão, mas sob um olhar prudente e crítico quanto ao valor das evidências como demonstração da realidade. Estudar os limites das pesquisas empíricas é assumir sua diferenciação quanto à realidade. Nas palavras de Álvaro Pena Pires, atribuir as evidências à realidade significa eliminar o que podia sobrar do espírito crítico, porque não haverá revisão daquilo. Pressupõe-se que não há erros, embora o que se está correspondendo é algo muito mais complexo – “você não pode sair de você mesmo para ver o que é a realidade”.<sup>17</sup> Imprescinde, portanto, o estudo das dificuldades e alcances das estatísticas criminais como evidências empíricas.

Por fim, na organização deste trabalho, o trajeto supra exposto foi traduzido em quatro capítulos e suas considerações finais, nas quais estão articuladas questões de integração e possibilidade de conciliação estatísticas-evidências-realidade. Assim, no capítulo I será analisado o papel da política criminal dentro da concepção jurídica, com ênfase na interpretação da *Ciência conjunta do Direito Penal* inaugurada pelo alemão Franz von Liszt e atualmente renovada em diversos pontos. Juntamente com a noção de Política criminal encontra-se o estudo da sua aplicação baseada em evidências, estas colaboradas pelas estatísticas criminais. A partir de então,

---

<sup>14</sup> Deficiências das estatísticas criminais são objeto de estudo do Capítulo V.

<sup>15</sup> FAUSTO, Bóris. *Crime e Cotidiano: a criminalidade em São Paulo (1880-1924)*. São Paulo: Brasiliense, 1984. pp.30.

<sup>16</sup> LIMA, Renato Sérgio de. *Contando Crimes e Criminosos: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. (Tese de Doutorado). São Paulo: FFLCH/USP. 2008. pp. 77-78.

<sup>17</sup> PIRES, Alvaro Pena.; FULLIN, Carmen; SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore, XAVIER, Roberto Franco. *Sobre direito, ciências sociais e os desafios de navegar entre esses mundos: uma entrevista com Álvaro Pires*. Revista de Estudos Empíricos em Direito. Vol. 2, n.1, jan 2015, p. 226-248.

busca-se concatenar o conceito à sua finalidade, investigando como o tema é tratado pela doutrina alemã e brasileira.

Já no capítulo II é localizado historicamente o desenvolvimento das estatísticas criminais no Brasil, a fim de compreender o contexto científico e político envolvido. Passamos para a análise dos institutos no século XXI, seus progressos, vícios e finalidades. Verifica-se como são organizadas as estatísticas, quais seus institutos responsáveis, metodologia aplicada, legislação pertinente e, ainda, como tais dados podem ser sensíveis ou não às autoridades e às universidades. O capítulo III, por sua vez, compara o desenvolvimento ocorrido na Alemanha, sua atual atividade de captação de informação criminal, além do mapeamento dos órgãos responsáveis no país.

Finalmente, a capítulo IV traz a ponderação imprescindível ao objeto de estudo ao se dedicar às dificuldades e alternativas na representação da realidade. Diversos são os limites que devem balancear a superavaliação atribuída aos números, afastando a noção de “objetividade” e “cientificidade” de políticas públicas balizadas por evidências.

## **Objeto de estudo**

A delimitação do tema em apreciação mostrou-se, desde o primeiro momento, uma atividade reformulatória. Aliás, a própria delimitação do tema perpassa a criminologia (se baseada na tridimensão criminologia, política criminal e dogmática criminal do direito penal de Franz von Liszt<sup>18</sup>), e também investiga as políticas criminais e seus substratos, estas baseadas nas evidências empíricas criminológicas. Adentra-se também na seara do direito administrativo, mais especificamente no princípio da transparência dos atos administrativos, que concerne à disposição informacional (publicidade) da atividade estatal no campo da segurança pública.

Mesmo que em zonas de intersecção, a pesquisa ainda consegue prosperar no recorte de seu objeto. Busca-se a investigação das estatísticas criminais brasileiras a partir de uma análise crítica e teleológica, qual seja de questionar com que finalidade são utilizadas as estatísticas. Paralelamente, cabe o questionamento deontológico: para que devem ser utilizadas as

---

<sup>18</sup> Estudada oportunamente no Capítulo I.

estatísticas, ou sob quais princípios elas deveriam ser aplicadas. Para tais inquietações iniciais, o estudo envolve as perspectivas da violência e da segurança pública, da política criminal e do direito administrativo – este último especificamente no dever de transparência estatal.

A constatação quanto à disposição de estatísticas no Brasil no contexto das políticas criminais envolverá o estudo do modelo federativo brasileiro, especificamente no que diz respeito à atividade cooperativa e integrada entre os entes federativos na organização e na disposição de informações criminais.

A falta de estatísticas criminais qualificadas segue como um dos grandes dilemas da segurança pública nacional. Nas palavras de Guaracy Mingardi, elas não são “nem suficientes, nem confiáveis”. Sem dados consideráveis, faltam políticas perenes de segurança pública.<sup>19</sup> A constatação da baixa incidência de evidências empíricas no direito penal, a ausência de sua utilização, tanto no meio acadêmico como no forense, parece levar os “estudiosos” ao limite de especulações ideológicas e pouco práticas. O direito penal não pode se limitar ao desenvolvimento de teorias e suposições, muitas vezes importadas de realidades totalmente diferentes da brasileira. À primeira vista, salta aos olhos a dissonância, por um lado, das pesquisas empíricas em direito, cuja percepção exige estudos quantitativos e qualitativos (de políticas públicas, leis penais, atividade estatal, dentre outros), e, por outro lado, da grande maioria de trabalhos acadêmicos restritos ao espaço solitário da biblioteca, aos teóricos estrangeiros e dogmas penais.

Se as pesquisas acadêmicas no campo penal não conseguem se utilizarem de evidências empíricas, isso deflagra o seguinte problema: a falta de instituições bem estruturadas e compromissadas com a ampla divulgação de indicadores de segurança pública, violência, mazelas estatais. A cultura de não utilização de estatísticas no meio acadêmico é reflexo da ausência de informações de qualidade por parte dos que as deveriam produzir.

Não só os trabalhos acadêmicos, mas também o processo legiferante, a dosimetria penal do poder Judiciário, a atividade policial, tudo exige uma referência. Qual o papel do direito penal? Se, conforme Raúl Zaffaroni<sup>20</sup>, a função é a contenção do poder punitivo, então quais os

---

<sup>19</sup> CRESPO, Sílvio. *Dilemas da Segurança Pública*. São Paulo: Revista Getúlio, FGV, 2007. Pp. 15-18.

<sup>20</sup> Cf. ZAFFARONI, E. R. PIERANGELI, J. H. *Manual de direito penal brasileiro*: parte real. 3. Ed. Rev. e atual. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2001.



limites dessa punição? O direito penal restringe muito ou pouco? Como saber? As perguntas parecem ter respostas preocupantes: não se sabe.

Sabe-se, entretanto, que a criminalidade é um dos maiores medos da sociedade brasileira. Expressões como “sociedade do medo”, “cultura do medo”<sup>21</sup>, “gestão urbana do medo”<sup>22</sup>, “sociedade de risco”<sup>23</sup> são comuns no meio midiático e acadêmico.

O interesse justifica-se, assim, pela tentativa de investigar as instituições que se dedicam ao tema das estatísticas criminais no Brasil. As Estatísticas Criminais alemãs, por seu turno, detêm notoriedade e diversos trabalhos são desenvolvidos a respeito, alguns dos quais serão utilizados nesta pesquisa.<sup>24</sup>

## Metodologia

O primeiro método que o trabalho se baseia é o comparativo – Brasil e Alemanha. Nas palavras de Günter Frankenberg, o direito comparado é como viajar: abre a oportunidade de aprender sobre o diferente, penetrar em novos campos de ideias, desbravar instituições e ideologias. Comparar é repensar, criticar o próprio sistema. Como crítico ao método comparativo, G. Frankenberg milita pela reestruturação do Direito Comparado “tradicional”. O método deve ser baseado na auto-crítica (desconfiar das próprias instituições), na ausência de legocentrismo (consideração da concepção legal pessoal como neutra, objetiva) e na tolerância à ambiguidade jurídica. Ou seja, a comparação hoje deve enfrentar as ditas verdades, afastar

<sup>21</sup> Destaca-se a Monografia n<sup>o</sup>27 vencedora do concurso IBCCRIM/2003: PASTANA, Débora Regina. *Cultura do medo: reflexões sobre violência criminal, controle social e cidadania no Brasil*. São Paulo: IBCCRIM, 2003. O livro enfatiza a via simbólica através da qual o medo se associa. Seu surgimento se dá pela utilização político-ideológica da insegurança, e se solidifica no ambiente de desorganização social, alienação e isolamento.

<sup>22</sup> O termo foi consagrado com Sérgio Adorno em sua Tese de livre-docência: ADORNO, Sérgio. *A Gestão Urbana do Medo e da insegurança (Violência, crime e justiça penal na sociedade brasileira contemporânea)*, 1996. Disponível em <<http://www.nevusp.org/downloads/down187.pdf>> acesso 04 nov. 2014; também SOUZA, Marcelo Lopes. *Fobópole: o medo generalizado e a militarização da questão urbana*. São Paulo: Bertrand Brasil. 2008; BAUMANN, Zigmund. *Medo Líquido*. São Paulo: Zahar. 2006.

<sup>23</sup> Expressão estudada em AMARAL, Cláudio do Prado. *Bases teóricas da ciência penal contemporânea: dogmática, missão do direito penal e política criminal na sociedade de risco*. São Paulo: IBCCRIM, 2007. Pp. 61 ss.

<sup>24</sup> A escolha da Alemanha, por sua vez, é justificada pela trajetória acadêmica do autor deste trabalho, o qual passou o período de 2013 em intercâmbio acadêmico na Faculdade de Direito da Eberhard-karls Universität Tübingen. Durante o período, cursos como Criminologia, Direito Penal Juvenil e Execução Penal são constantemente acompanhados de demonstrações estatísticas, além da dedicação ao estudo do “método empírico”, no caso da Criminologia.

preconceitos, assumir que a “história oficial” não é a história real, pela qual passaram os marginalizados, os “estranhos”, outsiders, minorias.<sup>25</sup> Portanto, ciente dos limites e críticas a este método, o presente trabalho perpassa as disposições legais alemãs e inclui relatórios oficiais, doutrina, jurisprudência, artigos jurídicos, além da investigação histórica (método histórico) dos institutos pertinentes.<sup>26</sup>

Em adição aos métodos comparativo e histórico, figuram os métodos descritivos e estatístico. O primeiro busca a análise de fontes do direito aplicáveis à matéria: CF, Lei de Execução Penal, Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527/11), além de Regimentos internos do CNJ, poder Judiciário e outros órgãos pertinentes. O método estatístico, por sua vez, corrobora a finalidade de atribuir efetividade e números ao direito penal. A estruturação de dados e o desenvolvimento de tabelas partem de uma visão crítica de suas deficiências e imperfeições. Muitos dos instrumentos que permitiram o estudo da atividade alemã no campo das estatísticas criminais foram acessíveis por meio do contato com os professores Jörg Kinzig, da Universidade de Tübingen, e o Prof. Wolfgang Heinz, da Universidade de Konstanz.<sup>27</sup>

Por fim, foi realizada entrevista pessoal com o prof. Dr. Renato Sérgio de Lima, na sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em São Paulo. Na oportunidade pudemos discutir pontos relevantes em matéria de direito penal e segurança pública; foram apresentadas perguntas sobre a capacidade de diálogo entre a Faculdade de Direito e as Estatísticas oficiais, a possibilidade de se desenvolver políticas criminais baseadas em evidências empíricas, além de diversos temas correlatos, sugestões bibliográficas e questionamentos múltiplos.

---

<sup>25</sup> FRANKENBERG, Günter. *Critical Comparisons: Re-thinking Comparative Law*. Harvard International Law Journal. V. 26. nº2. 1985. pp. 411 e 455.

<sup>26</sup> G Frankenberg vai além. Para ele, a tarefa consiste na exploração completa: textos, instituições, ações, ideias e fantasias. Sobre o método histórico, este deve ser visto não como um único desenvolvimento linear, mas envolto por múltiplas trajetórias e agentes que subjetivamente são isolados para o campo da irrelevância. FRANKENBERG. G. *Critical C.*.(nota 3 supra) p. 454.

<sup>27</sup> Os diversos instrumentos serão abordados oportunamente no avançar da pesquisa.Exemplos: o [www.destatis.de](http://www.destatis.de), que compila as estatísticas oficiais, o SWB-Katalog biblioteca integrada de Baden-Württemberg, através da qual pude adquirir algumas obras, o KrimDoK, do Instituto de Criminologia de Tübingen. O prof. Heinz, por sua vez, referência alemã no tema das estatísticas criminais, disponibilizou algumas publicações e Bibliografia ampla sobre o tema, além de *links* de importantes relatórios

# PARTE I – POLÍTICAS CRIMINAIS BASEADAS EM EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

## CAPÍTULO I - O PAPEL DA POLÍTICA CRIMINAL

### 1.1. A “ciência conjunta do direito penal” de F. von Liszt

Dentre as escolas criminológicas que passaram pela história da humanidade, interessa ao presente trabalho a Escola de Marburger (*Die Marburger Schule*), cujos ensinamentos basearam-se na Teoria da Unidade (*Vereinigungstheorie*). De origem alemã, o jurista Franz von Liszt desponta como seu maior expoente. Diferente da Teoria Sintética do *homo delinquens* do italiano Lombroso, o alemão entendia o delito sob o enfoque multifatorial. Inaugura, ademais, a ideia de Política Criminal (*Kriminalpolitik*) como integrante do Direito Penal; defende o caráter indissociável de política criminal e política social; e identifica a ressocialização na teoria da pena.

V. Liszt funda, juntamente com Adolf Dochow, o periódico *Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft*. A inaugurada “Ciência conjunta do Direito Penal”<sup>28</sup> (*Gesamtes Strafrechtswissenschaft*) não só acopla o direito penal e o processual penal, mas a antropologia criminal (*Kriminalanthropologie*), a psicologia criminal (*Kriminalpsychologie*) e a Estatística Criminal (*Kriminalstatistik*), que compõem as funções dogmáticas e empíricas reciprocamente.<sup>29</sup>

Muitas interpretações reformularam as concepções cunhadas por v. Liszt no passar das gerações. Foi nos anos 50 e início dos 60 que o movimento político-criminal moderno (re)aparece na Alemanha.<sup>30</sup>

---

<sup>28</sup> Tradução para o *Die gesamte Strafrechtswissenschaft*; também *Ciência global (tota, universal) do direito penal*.

<sup>29</sup> SCWINDT, Hans-Dieter. *Kriminologie: Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen*. Bobingen: Kriminalistik. 22. Auflage. 2013. pp. 105-107

<sup>30</sup> AMARAL, Cláudio do Prado. *Bases teóricas da ciência penal contemporânea: dogmática, missão do direito penal e política criminal na sociedade de risco*. São Paulo: IBCCRIM, 2007. P. 206.

Para Victor Rodriguez, pode-se atribuir ao professor alemão a transformação do Direito Penal em ciência, tendo escrito sob o triunfo das teorias positivistas no início do século XX. V. Liszt desenvolve seu pensamento rejeitando a ideia de delinquente nato e almeja superar a falta de cientificismo do Direito, ampliando-o com outras ciências, de caráter jurídico e criminológico. A noção integralizada da Ciência Penal conjugava Criminologia, Penologia e a pesquisa histórica sobre o desenvolvimento da delinquência.<sup>31</sup>

Michael Bock esclarece de forma didática a *Gesamt Strafrechtswissenschaft*<sup>32</sup>:

I. Função pedagógica ( <i>die pädagogische Aufgabe</i> )	O desenvolvimento do jurista através: 1) da lógica jurídica do direito Penal e processual penal (Ciência penal em sentido estrito); 2) da prática e técnica nas condições do delito ( <i>Kriminalistik</i> )
II. Função científica ( <i>die wissenschaftliche Aufgabe</i> )	<b>O esclarecimento:</b> 1) do criminoso (Criminologia) 2) da pena (Penologia)
III. Função política ( <i>die politische Aufgabe</i> )	A especialização do legislativo na finalidade de combater ( <i>Bekämpfung</i> ) o criminoso, especialmente, mas não somente com a pena, mas medidas diversas. Eis a Política Criminal ( <i>Kriminalpolitik</i> )

A posição dessas três incursões não é horizontal, Liszt conferia à dogmática relevo privilegiado em relação às duas outras; o direito penal seria, pois, *barreira intrasponível da política criminal*.<sup>33</sup> Restava à política criminal, nesta lógica integrada, a função de dirigir o

<sup>31</sup> RODRIGUEZ, V. G. *Fundamentos (nota 1 supra)* pp.44 - 45

<sup>32</sup> BOCK, Michael. *Kriminologie*. 4. Auflage. München: Vahlen. 2013. P .14.

<sup>33</sup> FIGUEIREDO, Guilherme Gouvêa. *Direito penal, política criminal e criminologia: universos distantes!*. Boletim IBCCRIM. N221. Abril/2011.

legislador recomendações e propor-lhe diretivas em termos de reformas, baseada em conhecimentos derivados de constatações empíricas - ou seja, da Criminologia.<sup>34</sup>

A visao tridimensional de v. Liszt vem sofrendo diferentes renovações. adaptando-se assim à complexa evolução social, às novas demandas penais e constitucional.

### **1.1.1. Ciência Conjunta do Direito Penal renovada**

Desde a primeira abordagem de v. Liszt sobre a amplitude da Ciência Penal, diversas são as inovações interpretativas e adaptações às realidades de cada época. Hodiernamente, a interpretação da posição da Política criminal é vista como *proeminente* em relação à passada visão do jurista alemão.<sup>35</sup>

Ao tempo do Estado de Direito Formal (liberal individualista), a política criminal reservava-se à postura de “ciências auxiliares” da dogmática penal, restando-lhe (juntamente à criminologia) a função de dirigir ou recomendar ao legislador diretivas em temas de reforma penal. Com o desenvolvimento do Estado Social de direito, a seu turno, a política criminal ganha independência em relação ao Direito Penal e sua Dogmática, fala-se na autonomia da Política Criminal e da Criminologia.<sup>36</sup>

No atual Estado Material de Direito, cujos valores permeiam a garantia de princípios reitores como a dignidade da pessoa humana, a autodeterminação da personalidade ética, a busca pelas liberdades individuais e tolerância pelas minorias, o que se tem é a marca de um sistema jurídico-penal teleológico-funcional racional – gozando de expoentes como Claus Roxim e Jorge de Figueiredo Dias. Pois bem, considerar a linha de funcionalismo empírico é buscar a decisão adequada (justa) ao caso concreto, mesmo que por vezes em detrimento do que é juridicamente perfeito.<sup>37</sup>

---

<sup>34</sup> FIGUEIREDO DIAS, J. Os novos rumos da política criminal e o direito penal português do futuro. Revista da Ordem dos advogados. Ano 43. 1983. p.10 -11.

<sup>35</sup> MASI, Carlo Velho. *A proeminência da política criminal no âmbito do ciência conjunta do Direito Penal*. Boletim IBCCRIM. Ano 22 n 261. Agosto/2014

<sup>36</sup> Idem. Ibidem.

<sup>37</sup> Id. Ibid.

A proeminência da política criminal acompanhada do maior relevo da criminologia traz questionamento importantes. Cabe à Criminologia, mais do que nunca e com impacto direto ao Direito Penal, a missão de indicar o recurso punitivo adequado, modelo que se perfaz através de conhecimentos de análise da realidade criminal (saber criminológico).

Desta feita, a atitude metodológica de reconhecer as benesses do sistema dogmático político-criminalmente engajado redimensiona a questão do “para que serve” o direito penal. Oras, a concepção teleológica nada mais é do que uma reação à *crise da dogmática penal*. É dizer, busca-se na política criminal as respostas que auxiliem na reforma penal, além de atuar no *jure constituendo*, ao permitir renovar conceitos dogmáticos pela via de uma “penetração axiológica”<sup>38</sup>

Em sentido contrário, a posição de relevo da política criminal encontra posições diversas no Brasil. A excessiva amplitude a que se refere C. Roxin também pode ser vista como uma perda do rigor conceitual e de um critério de orientação na resolução de conflitos. Embora o problema do direito penal esteja de fato centrado em juízos de valor, não se pode afastar da dogmática penal sua função normativa, capaz de precisar critérios e fundamentos melhor definidos. Por isso, ponderável é a crítica quanto à falta de parâmetros delimitadores da dimensão político criminal.<sup>39</sup>

Revalorizar o direito penal normativo, portanto, deve superar a restrita concepção de um espaço “silógico-conceitual”. O que se defende é uma dogmática penal revista como ciência normativa, sempre atada aos valores constitucionais, não significando uma sobreposição do direito penal normativo à política criminal. Deve-se considerar que o espaço de atuação da política criminal é muito maior do que o do direito penal - flexibilidade esta trazida pela proeminência do primeiro.<sup>40</sup>

A consideração dos riscos e benesses sobre a renovação da *Gesamte Strafrechtswissenschaft* influencia sobremaneira a importância das evidências criminais. Pelas críticas até aqui apresentadas, o que parece prevalecer é a valorização da Política Criminal,

---

<sup>38</sup> FIGUEIREDO, G. G. *Op. Cit.*

<sup>39</sup> Cf. D’AVILA, Fábio Roberto . *Os limites normativos da política criminal no âmbito da “ciência conjunta do direito penal”* – algumas considerações críticas ao pensamento funcional de C. Roxin. *Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik (ZIS)*. 10;2008. Pp. 485-495

<sup>40</sup> *Idem*, pp. 490-491

assimilada por diversos simpatizantes, em contraposição aos penalistas defensores de direito penal eminentemente normativo<sup>41</sup>. Resta questionar qual o âmbito de atuação que a Criminologia detém sobre a Política Criminal. Se a sobrevalorização da política criminal significa ofuscar a criminologia e seu método empírico, valendo-se apenas de juízos de valores e daquilo que é justo, então tal posicionamento não coaduna com o presente trabalho. Por outro lado, ampliar a influência da Política criminal pode significar a mesma ampliação da Criminologia, o que elevaria a necessidade dos conhecimentos empíricos básicos para as movimentações políticas.

Em suma, renovar a Ciência Conjunta do Direito Penal parece uma oportunidade de questionar a proeminência da Criminologia e sua percepção da realidade criminoso como delineadores da dimensão política criminal. A expansão da primeira deve acompanhar esta última: que as políticas criminais caminhem juntos com a criminologia.

## 1.2. Opção político-criminal e *evidenzbasierte kriminalpolitik*<sup>42</sup>

Falar em opção político-criminal é buscar o modelo mais adequado *de princípios político criminais*, os quais devem orientar a estrutura do Direito Penal e, assim, serem utilizados na solução dos casos concretos. Sendo *a dignidade humana* o aspecto reitor do ordenamento constitucional – e do modelo de Estado contemporâneo brasileiro (e alemão)- eis a limitação da política criminal contemporânea, juntamente com a proporcionalidade, *ultima ratio*, subsidiariedade.<sup>43</sup>

Como já supracitado, a perspectiva teórica pela qual este trabalho se norteia é rotulada como *Ciência conjunta do Direito Penal*. Busca-se primeiramente estabelecer uma conexão direta entre os elementos integrantes do *sistema jurídico-penal* e sua respectiva função, a partir

---

<sup>41</sup> Sobre a relação normativismo-empirismo, desenvolve MIR PIG, Santiago: “*hasta qué punto es correcto considerar lo normativo con independencia de lo empírico y cómo puede la realidad condicionar lo normativo.*” Em: MIR PIG, Santiago. *Limites del normativismo en derecho penal*. Revista Electronica de Ciencia Penal y Criminologia. 2005, n 07-08 p.18:8

<sup>42</sup> Tivemos a oportunidade de desenvolver este item em “BARREIROS, Gustavo Alem. *Estatísticas e políticas criminais baseadas em evidências: a evidenzbasierte kriminalpolitik*. Laboratório do IBCCRIM da Faculdade de Direito de Ribeirão Preto. 2015. pp.17-20”, no prelo até a finalização deste trabalho.

<sup>43</sup> Fernando Fernandes, em busca dos princípios reitores da opção político-criminal brasileira, cita outros princípios, como a *dignidade penal*, a proibição de excesso, a idoneidade e adequação. Em: FERNANDES, F. *op cit.* pp. 67-69

do método, desenvolvido por Fernando Fernandes, chamado “racionalista-teleológico-funcional”.<sup>44</sup>

Pois bem, a ciência político-criminal tem assumido peculiar relevo dentro do sistema jurídico-penal, cabendo-lhe, a partir de *proposições evidenciadas no mundo fático*, guiar a dogmática jurídico-penal, estabelecendo conceitos básicos e determinados.<sup>45</sup> Denota-se, assim, que o fluxograma do direito penal parte das evidências empíricas contidas na ciência da Criminologia e caminha em direção à Política Criminal, subsidiando-a e delimitando-a.

Não é recente, reitera-se, a demanda doutrinária pela formulação de políticas públicas calcadas em evidências empíricas. Sustenta-se que é necessária uma vinculação, em maior ou menos grau, entre “normativismo e ontologismo” no âmbito do direito penal, ou seja, em considerar estruturas lógico-penais para a formação de teorias e propostas legislativas.<sup>46</sup>

Portanto, se o primeiro passo da Política Criminal é a assimilação de eventos criminológicos, estes sofrem influência da produção estatística; o seguinte passo, sob uma opção teleológica-funcional, parece ser o da definição da finalidade (“para que?”) do Direito Penal e da função das categorias dogmáticas, o “como” elas funcionam para a consecução dessas finalidades.<sup>47</sup> A título exemplificativo está o questionamento levantado pela Criminologia se o recurso punitivo se apresenta como o meio mais adequado para a solução do conflito, e se o Direito Penal parece “funciona” de maneira meramente simbólica. Tudo isso baseado em evidências e métodos rígidos. Assim, por exemplo, se a Criminologia aponta pela elevação gradativa do tráfico de entorpecentes dentro e fora dos presídios, caberia à Política Criminal questionar se o Direito Penal está cumprindo a sua finalidade (“para que?”).

A dita busca por evidências nas políticas criminais também é objeto de estudo da doutrina alemã, denominada *evidenzbasierte kriminalpolitik*. Este segmento prioriza a prova (*Beweise*) em

---

<sup>44</sup> Cf. FERNANDES, Fernando Andrade, *Sobre uma opção jurídico-política e jurídico-metodológica de compreensão das ciências jurídico-criminais*, In: COSTA ANDRADE, Manuel da et al. (org.). *Liber discipulorum* para Jorge Figueiredo Dias, Coimbra Ed., Coimbra, 2003, pp. 53-83

<sup>45</sup> A ênfase nas “proposições construídas após a análise fática proporcionada pela criminologia” é feita por Michele Cia. Cf. CIA, Michele. *Medidas de segurança no Direito Penal brasileiro: a desinternação progressiva sob uma perspectiva político-criminal*. São Paulo: Editora Unesp, 2011. Pp 14-15

<sup>46</sup> Dentre outros autores: MIR PUIG, S. *Limites del normativismo em derecho penal*. Revista brasileira de Ciências criminais, ano 15, n 64 2007; SCHÜNEMANN, B. *La relacion entre ontologismo y normativismo en la dogmatica juridico-penal*. Revista Brasileira de Ciências Criminais. 2003

<sup>47</sup> Cf. MIA, Michele. *Op. cit.* p. 47-48



detrimento das ideias (*Meinung*) e vontades (*Wünsch*). Por certo, a presença de estatísticas confiáveis e suficientes entra exatamente na preocupação pela pesquisa empírica base das políticas. Também aparece a objetividade/imparcialidade (*unabhängige Stelle*) e cientificidade da política criminal (*wissensbasierten Kriminalpolitik*) como marca comum ao modelo em questão.<sup>48</sup>

Faz-se jus às ressalvas deste segmento da criminologia: há quem considera, na doutrina alemã, delicado e arriscado a metodologia de diversas pesquisas empíricas. A preocupação está na regulamentação quanto aos limites éticos de cada estudo, quanto à dignidade humana, integridade física, controle comportamental, dentre outros.<sup>49</sup>

### 1.2.1. Na Alemanha: evidenzbasierte kriminalpolitik.

A linha de pesquisa que melhor trabalha o tema das políticas criminais baseadas em evidências é encabeçada pelo prof. Wolfgang Heinz, da Universidade de Konstanz. Em um de seus notórios trabalhos, o prof. Heinz foi coordenador, em 2009, da tarefa de melhorar as estatísticas criminais alemãs partindo do pressuposto da sua necessidade para uma melhor política criminal.<sup>50</sup> O estudo foi encomendado pelo Ministério da Cultura e Pesquisa (*Bundesministerium für Bildung und Forschung – BMBF*) e pelo Conselho sobre Dados Sociais e Econômicos (*Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten – RatSWD*).

O trabalho apresentou diversas considerações determinantes em matéria de estatísticas criminais e sua utilização, evidenciando a importância e maturidade do tema para os administradores do país. Tal iniciativa produziu o “Relatório de Otimização das Estatísticas Criminais Alemãs” (*Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland*) e consistiu em ampla análise dos levantamentos de dados oficiais.<sup>51</sup>

<sup>48</sup> Cf. BOCK, Michael. *Kriminologie*. 4. ed. München: Vahlen, 2013 pp. 318-321.

<sup>49</sup> Id. *Ibid*.

<sup>50</sup> “Für eine evidenzbasierte Kriminal- und Strafrechtspolitik sind aussagekräftige und verlässliche Statistiken und empirische Befunde eine unabdingbare Notwendigkeit. Ohne empirische Grundlagen kann die Wissenschaft keine realitätsgerechten Untersuchungen durchführe–n und die Verwaltungen und die Rechtspflege können ohne leistungsfähige Statistik und Empirie nicht problemadäquat steuern.“ HEINZ, Wolfgang. *Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos. 2009. p.94

<sup>51</sup> O Relatório será melhor detalhado no Capítulo 5.

A importância do tema evidencia o reconhecimento do tema na doutrina alemã, segundo o qual a melhora das estatísticas criminais trazem consequência a curto, médio e longo prazo à atividade estatal. Nesse sentido, entender um sistema eficiente de estatísticas nacionais deve partir do enfoque da utilização dos dados, ou seja, “para que” eles são produzidos e quais seus reflexos. Não subestimadas, as informações criminais alemãs são vistas como úteis ao legislativo, na justificativa de seus projetos de lei; executivo, na consecução de políticas criminais e atividade policial; judiciário, na postura quanto à eficiência de condenações e absolvições; cientistas, na soma de construções teóricas; e à sociedade, no seu pleno exercício democrático de controle social.

A crença na importância dos dados como insumos da atividade estatal já foi expressada pelo Supremo Tribunal alemão (BVerfG), em cuja sentença salientou-se o significado das estatísticas para a atividade legiferante e administrativa, cuja observação da dinâmica social é pressuposto de políticas sociais adequadas.<sup>52</sup>

Em suma, falar em políticas criminais, evidências e estatísticas faz parte do desenvolvimento científico do país. Para estreitar a interação entre tais conceitos, diversos modelos foram apresentados, problemas, teses, soluções. Investir em estatísticas criminais na Alemanha, por fim, está na agenda política do governo, movimenta a comunidade científica e os operadores estatais.

Seguindo os trabalhos de Wolfgang Heinz, a questão das estatísticas criminais já levanta diversos questionamentos.<sup>53</sup> Em seu recente artigo intitulado “O que o legislador criminal deveria saber? Ou: como deveriam estar disponíveis ao legislador estatísticas criminais atuais e confiáveis?” (“*Was sollte der Strafgesetzgeber wissen wollen? Oder: Worüber dem Gesetzgeber aus den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken aktuelle und verlässliche Informationen zur Verfügung stehen?*”), o autor apresenta revelantes questões acerca das dificuldades e deficiências do uso de dados em políticas criminais.

---

<sup>52</sup> Sentença sobre a contagem populacional: *Volkszählungsurteil* (BVerfGE 65, S. 1,47) e (BVerfGE 88, 203, 309 ss.)

<sup>53</sup> Em contato via e-mail, o professor chama o tema Estatística e Política Criminal de “praticamente infundável”. (“*Das Thema ‘Statistik und Kriminalpolitik’ ist fast uferlos*”)

O desenvolvimento recente da criminologia alemã na busca de melhores estatísticas criminais remonta i) ao fim dos anos 1960, com pesquisas de “Equilíbrio Vítima-Agressor” (*Täter-Opfer-Ausgleich*)<sup>54</sup>; ii) À criação do Relatório Nacional de Segurança Pública (*Periodische Sicherheitsberichten der Bundesregierung*); iii) ao relatório oficial do Conselho sobre Dados Sociais e Econômicos (RatSWD) supracitado.<sup>55</sup>

Nesse contexto, imprescindível para a confiança e utilização dos dados é a realização de pesquisas sobre Cifra Negra (*Dunkelfeldforschung*). Ao contrário de países como Reino Unido e EUA, a Alemanha ainda não possui pesquisa de Cifra Negra nacionalmente representativa, contínua e completa. Por outro lado, há progresso nos Questionários Escolares (*Schülerbefragung*), que embora limitem o campo de análise a jovens, mostrou resultados na percepção de eventos delinquentes desconhecidos pelas autoridades policiais. Ainda não foi possível executar o “Questionário Nacional sobre Experiência em Criminalidade e Sensação de Segurança” [*Bevölkerungsumfrage zu Kriminalitätserfahrungen und Sicherheitsempfinden* (BUKS)] por questões orçamentárias. Mesmo assim, a realização da Pesquisa sobre Segurança Pública realizada entre 2012-2017 pelo Ministério da Formação e Pesquisa pode traçar balizas para próximas pesquisas empíricas.<sup>56</sup>

Ainda para Heinz, conclui-se preliminarmente que as exigências estatísticas para uma política criminal baseada em evidências são deficitárias. Questiona-se os “comportamentos constantes” retratados pelos registros da criminalidade, com alterações por vezes inexpressivas; a exclusão de determinados delitos dentro das estatísticas; a impossibilidade de se relacionar mudanças legislativas e seus reflexos práticos (o que uma lei muda na realidade?).

Finalmente, falar em políticas e evidências demanda prioridade do poder legislativo em uma melhor aproximação com a sociedade. Em outras palavras, faz jus uma aproximação maior

---

<sup>54</sup> Dispostos nos §§ 155a, 155b do StPO e § 46a StGB. Consiste, grosso modo, na resolução de conflitos a partir de uma relação de diálogo entre as partes no direito penal, evitando assim a utilização de reprimendas penais e estimulando alternativas menos danosas à sociedade.

<sup>55</sup> HEINZ, Wolfgang. *Was sollte der Strafgesetzgeber wissen wollen? Oder: Worüber dem Gesetzgeber aus den Kriminal- und Strafrechtspflegestatistiken aktuelle und verlässliche Informationen zur Verfügung stehen?* in: BOERS, Kalus; FELTER, Thomas; KINZIG, Jörg; SHERMAN, Lawrence, STRENG, Franz; TRÜG, Gerson. *Kriminologie – Kriminalpolitik – Strafrecht*. Festschrift für Hans-Jürgen Kerner zum 70. Geburtstag. Alemanha: Mohr Siebeck. XXIV. 2013. pp.345-357.

<sup>56</sup> Idem. P. 346

Estado-sociedade, para que este possa melhor interpretar o sentimento de insegurança e, ao mesmo tempo, ponderar as ânsias sociais por justiça.<sup>57</sup>

### 1.2.2. Na cultura anglo-saxã: evidence-based policies

Algumas iniciativas relacionadas às *evidence-based policies* são dignas de nota e demonstram a preocupação e necessidade de maior investimento nessa área do conhecimento. Nos EUA, a chamada *Campbell Collaboration* constitui um canal internacional de pesquisa que produz “revisões sistemáticas” (*systematic review*) sobre os efeitos sociais do crime e da Justiça, Educação, desenvolvimento e bem-estar social. Como revisões sistemáticas entende-se os processos de avaliação e sintetização de resultados empíricos, os quais podem melhorar o conhecimento básico de decisões políticas e práticas. Objetivam, assim, expandir escolhas melhor informadas (*better-informed choices*) para o desenvolvimento de políticas públicas.<sup>58</sup>

O novo paradigma do “evidence-based” anglo-saxã inspira-se nos estudos da década de 70 que envolveram a medicina, agricultura e administração. Neste contexto, evidências mais completas passaram a conectar pesquisa e prática em um novo paradigma de atuação policial e segurança pública: a *evidence-based crime prevention*.<sup>59</sup> O acúmulo de pesquisas com evidências resulta em *guidelines* para decisões, avaliando-se o que funciona melhor para agências, unidades, vítimas e oficiais.

Diferentemente do estudado nos trabalhos de Heinz, Lawrence W. Sherman enfoca na atividade policial e sua necessária avaliação. A noção de controle aparece como uma forma de evitar abusos de autoridades, na medida em que se possui diretrizes, sob as melhores evidências, nas quais determinadas condutas devem se pautar. Assim, é a atividade administrativa (como política criminal) que merece atenção, ao contrário dos trabalhos alemães, que se direcionam para a política criminal legislativa.

---

<sup>57</sup> Id. P. 356

<sup>58</sup> <http://www.campbellcollaboration.org/>

<sup>59</sup> SHERMAN, Lawrence. *Evidence-Based Policing: ideas in american policing*. New York: Police Foundation. 1998

Os EUA já aparecem em um estágio de efetiva utilização de evidências empíricas para decisões criminais, o que pode ser identificado na Corte do estado da Califórnia<sup>60</sup>. O *Evidence-based practice* (EBP) é uma importante reforma do sistema decisório do estado e visa a intervenção das pesquisas empíricas nas decisões judiciais. As evidências permitem a percepção dos riscos inerentes a cada decisão, influenciando dosimetrias de pena, tratamentos, regime prisional, dentre outros. Também a Suprema Corte do estado de Indiana decidiu, em 2010, no sentido de reconhecer a importância das decisões baseadas em evidências na redução da criminalidade e da reincidência.<sup>61</sup>

### **1.3. ENTREVISTA com Renato Sérgio de Lima<sup>62</sup>: Estatísticas no Brasil como evidências empíricas?**

Questionar se no Brasil pode-se falar em utilização dos dados criminais para políticas criminais requer a análise prévia da arquitetura dos órgãos de justiça criminal. Faz sentido utilizar evidências empíricas no campo da segurança pública, embora a lógica das instituições dificulte a devida utilização dos dados. Sem embargo, o reforço de políticas criminais anacrônicas insere-se em um “fazer cotidiano” eivado de falta de inovações, no qual os números são produzidos sem pretensões críticas, mas apenas para registrar.

A lógica estatal se ocupa em reproduzir lógicas autônomas e corporativistas ao invés de valorizar a eficiência e o controle social. Assim, a primeira dúvida é quanto ao papel do dado oficial, se ele ajuda a elucidar a racionalidade do sistema e sua articulação.

A questão precisa ser contextualizada dentro de uma “disputa de significados”. Falar de segurança pública hoje é desvendar que as estatísticas são um instrumental que historicamente não foi construído como um insumo de lógica de transparência, mas como administrativo da

---

<sup>60</sup> <http://www.courts.ca.gov/3025.htm/ioID%5D7725EFF606A048C9B192D13B047C2C61/5285.htm>

<sup>61</sup> Decisão 79S02-0908-CR-365: “*the concept of evidence-based sentencing practices has considerable promise for the goal of reduced offender recidivism and improvement of sentencing outcomes*”

<sup>62</sup> Entrevista realizada no dia 06 de fevereiro de 2015 na sede do Fórum Brasileiro de Segurança Pública em São Paulo.

atividade política (pessoal e intransferível das autoridades policiais). Ou seja, as estatísticas oficiais são tidas como registros administrativos.

O segundo problema está na transferência dos números ao campo jurídico. Por que não se usa números no desenho de políticas criminais? Porque há um conflito de interesses, uma disputa de campo do direito, da sociologia, das ciências políticas. Por exemplo, a tendência criminológica (jurídica) de utilizar pesquisa ocorre, mas não se pode partir da premissa que “dado é realidade”, o que é reflexo da tradição positivista do direito brasileiro. Estatística não deve ser tomada como manifestação da verdade.<sup>63</sup>

A importância das estatísticas, por outro lado, está na crítica à lógica do sistema de justiça, como a política criminal é gestada e operada. O poder do instrumento está primordialmente neste enfoque, ele revela quem produziu, pra quem produziu.

Diante das premissas levantadas por Renato S. de Lima, o que se deve dividir é: em que consiste a busca de evidências empíricas? Nessa busca há ferramentas, instrumentos. Como exemplo tem-se as Pesquisas de Vitimização, que deve ser entendida como construção teórico-metodológico – científico e não oficial. A estatística é registro administrativo.

O que se tem de fato é a desvalorização do saber técnico não-jurídico. As evidências consistem tanto na coleta de pesquisas criminológicas como nos dados oficiais. Entretanto, tais instrumentos não conseguem ter força para poder mudar uma lógica de trabalho burocrática em uma democracia recente.

Deve-se separar estatísticas de registro administrativo e, por sua vez, informação e evidência. Assim pode haver um projeto pedagógico de pressuposto de políticas criminais. Como se utiliza as evidências para montar um retrato? O desafio é mostrar que a evidência é fundamental, mas ela não pode ser vista como a realidade.

No fundo, tanto estatísticas como evidências precisam ser mobilizadas em uma “nova narrativa de como exercer o direito”, para que ele não seja tão dogmático e possua balizas dentro

---

<sup>63</sup> Estudamos o tema no Capítulo IV.

da possibilidade de objetividade. Estas balizas são os limites jurídico-morais definidos pela Constituição e baseados na concepção de democracia.

A concepção democrática, por fim, demanda uma cultura de transparência. O que se tem no Brasil são questionamentos quanto à amplitude da transparência dos dados criminais, ou seja, o que não é publicado – como a letalidade policial - também deve levantar dúvidas.

#### **1.4. Conclusões preliminares**

Reinterpretar as noções de direito penal inauguradas por v. Liszt aos dias de hoje não parece uma tarefa fácil. A contribuição do jurista alemão trouxe reflexões quanto à amplitude do direito e seus limites. À medida que traz o conceito de política criminal, criminologia e dogmática, vários são os autores que reconhecem a pertinência de suas esferas, embora questionem sua dinâmica, hierarquia e prevalência.

Como visto, grande parte da doutrina contemporânea defende o movimento de proeminência da política criminal em detrimento de suas outras esferas. No atual Estado Democrático de Direito, falar de política criminal requer uma prévia análise principiológica sob a égide da Constituição Federal. Desta forma, o limite do “juízo de valor e justiça” pelo qual deve passar os agentes estatais parece mais flexível quando comparado ao exacerbado normativismo da dogmática jurídico-penal.

Sem embargo, as discussões pecam na carência de atenção dispendida à criminologia, cujas métodos são eminentemente empíricos e funcionam na interpretação do evento criminoso. Não se pode afastar a importância dessa esfera do direito penal, a fim de garantir a expansão valorativa da política criminal em seu detrimento. De fato, se por um lado entende-se coerente a importância da flexibilização do direito penal para cumprir sua finalidade adaptado às novas demandas sociais, não se pode ignorar que tal raciocínio deve conter balizas sólidas, métodos e conceitos bem definidos. E é a criminologia que lhe garante.

Discutir políticas criminais com metodologia bem definida é lançar mão da esfera da criminologia, e a partir daí poder definir uma política criminal delineada por evidências científicas, o que já parece vigente em outros países, como Alemanha, EUA e Reino Unido.

Na Alemanha, o tema parece presente nas discussões científicas, tendo Wolfgang Heinz como um de seus expoentes. Diversas iniciativas foram executadas a fim de expandir a percepção da criminalidade no país, seja pela redução do *Dunkelfeld* ou pelo aperfeiçoamento técnico-jurídico dos dados oficiais. A cifra negra parece ser ponto decisivo na ponderação do valor das estatísticas, uma vez que se reconhece os números apenas como aqueles registrados, não sendo pois expressão fiel da realidade.

Na tradição anglo-saxã, por sua vez, a *evidence-based policy* trouxe forte influência das ciências médicas, baseando-se em acúmulo de evidências como argumentos para tomada de decisões. Alguns institutos, como a *Campbell Collaboration*, são financiados para garantir um amplo canal científico e compilar pesquisas empíricas. Ao que parece, tem-se na “cientifização” das tomadas de decisão uma impressão de objetividade inerente à evidências científicas (o que, por exemplo, pode ser constatado na medicina). Tal objetividade, entretanto, deve ser vista com cautela.

A relativização das estatísticas como insumo de evidências empíricas em políticas criminais foi por fim esclarecida por Renato S. de Lima, segundo o qual o Brasil ainda não pode ver o apanhado numérico como válido para fins científicos. O desenvolvimento brasileiro, neste sentido, ainda parece incipiente na discussão sobre a efetiva utilização científica dos números. Antes, o que se estuda a lógica estatal por trás da qual são produzidos os números, ou seja, as estatística como “arte de governar”. Mais ainda, o que se deflagra no Brasil são dados aparentemente opacos, sem utilidade de fato para os que deles se utilizariam. A discussão, diferentemente da Alemanha e EUA, ainda limita-se ao estudo sociológico das estatísticas criminais, essenciais para uma primeira visão crítica sobre a (falsa) realidade que os números trazem.



## PARTE II – ESTATÍSTICAS CRIMINAIS COMO EVIDÊNCIAS EMPÍRICAS

### CAPÍTULO II - A EXPERIÊNCIA BRASILEIRA

#### **2.1. Contexto histórico: a Escola Positiva do Direito Penal e as estatísticas criminais no Brasil.**

O método histórico auxilia na reconstrução dos aspectos sociais e políticos que podem ter influenciado a legislação, a organização institucional e a estruturação das estatísticas criminais. O presente capítulo tem por finalidade detectarmos, a partir de uma abordagem temporal, em que momento ou seguimento científico os dados e números passaram a ser considerados como substrato empírico ou teórico. Estudar as estatísticas criminais e sua importância como insumo de políticas públicas requer uma passagem pela inserção dos estudos criminológicos no Brasil, passando pelas primeiras influências, legislações e doutrinas sobre o tema.

##### **2.1.1. O desenvolvimento dos estudos sociológicos sobre a criminalidade no Brasil**

O contexto histórico que aqui partimos é o da escola positiva do Direito Penal. Para enquadrarmos o positivismo na história da criminologia, Jorge de Figueiredo Dias e Manuel da Costa Andrade acentuam três premissas: i) considera-se positivista toda investigação criminológica conduzida pelos pilares teóricos e metodológicos do positivismo (a negação do livre-arbítrio, a crença no determinismo e na previsibilidade dos fenômenos humanos, as 'leis', a separação entre ciência e moral e a defesa da neutralidade como eixo científico, a unidade do

método; ii) a escola italiana como precursora da criminologia científica, apesar de investigações anteriores dispersas; iii) o clima filosófico e científico da época.<sup>64</sup>

Didaticamente, faz-se uma divisão tripla do período: a escola *antropológica*, a *sociológica* e a *criminológica*, cujos expoentes são Lombroso, Ferri e Garofalo. No Brasil, a influência positivista foi determinante na identidade cultural e para as primeiras elites intelectuais genuinamente nacionais, algumas brevemente suscitadas neste trabalho<sup>65</sup>. As transformações que o Brasil vivenciou na virada do século (XIX-XX) não poderiam prescindir do pensamento jusfilosófico – no caso, o positivismo – a partir de adaptações às realidades e dificuldades nacionais.<sup>66</sup>

Visando um recorte histórico mais apropriado à temática estudada, parece-nos correto iniciar a análise da recepção da matéria no Brasil a partir da entrada da Sociologia na cena do crime, sob influência das figuras de Tarde e Durkheim, como crítica às ideias da antropologia criminal. Este último ramo da criminologia passou a ser mais sistematicamente criticado a partir da segunda década do século XX, sobretudo pela influência da medicina, com destaque à medicina legal e à psicanálise. Supera-se a limitação antropológica da ideia de *homo criminalis*, do criminoso-nato ou do indivíduo anormal<sup>67</sup> para o reconhecimento do aspecto social como objeto de conhecimento.<sup>68</sup>

A criminalidade foi importante objeto de estudo da Sociologia. Os autores do século XIX defendiam a retirada da esfera individual e patológica à esfera social. Dentre os expoentes fora do Brasil, podemos destacar Durkheim e Tarde. Para o primeiro, determinada ação se caracteriza

---

<sup>64</sup> FIGUEIREDO DIAS, Jorge de; ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena*. Coimbra: Editora Coimbra, 2a.Ed. 1997. pp. 10 ss.

<sup>65</sup> Maurício Dieter critica o signo *lombrosiano* à sombra do qual nasceu a criminologia brasileira do século XX. Como adepto da chamada Criminologia Radical, o autor vê o positivismo brasileiro como eivado de repressão e justificação de políticas públicas higienistas e eugênicas. Estudar a influência positivista das estatísticas criminais prescinde de uma visão crítica sobre o instituto, para então analisar criticamente as necessidades e finalidades da produção de dados. DIETER, Maurício Stegemann. *Em defesa da Criminologia Radical: desafios e perspectivas*. Boletim IBCCRIM. aAno 22, nº265, 2014. P. 17-18

<sup>66</sup> Cf. RODRÍGUEZ, Víctor Gabriel. *Fundamentos de direito penal brasileiro: a lei penal e teoria geral do crime*. São Paulo: atlas, 2010. pp. 37 - 44

<sup>67</sup> Escola adotada por Cesare Lombroso e que teve correligionários no Brasil, como o Dr. Armando Rodrigues, médico criminologista do começo do século XX.

<sup>68</sup> ALVAREZ, Marcos César. *Bacharéis, criminologistas e juristas: saber jurídico e nova escola penal no Brasil*. São Paulo: Método Editora – IBCCRIM. 2003. pp 130-131.

como crime, não por ser criminosa em si, mas porque a consciência coletiva assim a identifica. Já para o segundo, a criminalidade seria uma forma de imitação.<sup>69</sup>

No Brasil, importante marco é o discurso da chamada *Nova Escola Penal*, proferido por Viveiros de Castro no início do século XX, que expôs de maneira eclética as teorias originadas das ideias de Lombroso. Apesar de considerações inovadoras, como a divisão das “antigas escolas” (segundo o autor, enquanto a escola clássica se limitava ao crime e estabelecia uma criminalidade uniforme, a escola antropológica estudava o criminoso e sua punição seguindo a *temibilidade*)<sup>70</sup>, o momento histórico foi alvo de críticas. Para Marcos César Alvarez, o estilo da Nova Escola revela o “*eclétismo teórico*, a partir do qual diversas teorias criminológicas são simplificadas e justapostas sem nenhum trabalho conceitual mais rigoroso”<sup>71</sup>.

Dentre os diversos trabalhos científicos produzidos no território nacional, não se pode olvidar da colaboração de Paulo Egídio, pensador de destaque do final do século XIX e estudioso da sociologia de Durkheim. Foi membro da Comissão de Justiça e Estatística do Senado paulista, o que facilitou a compilação de estatísticas criminais entre 1895-1899 para o desenvolvimento de suas teses, focando nos estados de Pernambuco, Bahia e São Paulo. A utilização de estatísticas foi possível graças à organização pelo Dr. Manoel Viotti, chefe da primeira seção da Repartição Central da Polícia.<sup>72</sup>

Não é pretensão deste trabalho a explanação detalhada das manifestações criminológicas no Brasil, todavia nos cabe assumir a importância que o tema traz para o desenvolvimento de estatísticas criminais como reflexo do estímulo acadêmico. O reconhecimento de fatores de raiz sociológicas, à luz da sociologia criminal, como a miséria, o ambiente moral e material, envolvidos na lógica do crime atrai o método clássico de recolha e interpretação de dados estatísticos que começam a ser oficialmente publicados.<sup>73</sup>

---

<sup>69</sup> Dentre as importantes obras destes autores, temos TARDE, Gabriel (1992). *A opinião e as massas*. São Paulo: Martins Fontes e DURKHEIM, É. *Da divisão do trabalho social*. São Paulo: Martins Fontes. 2003.

<sup>70</sup> Cf. CASTRO, Viveiros de. *A Nova Escola Penal*. Rio de Janeiro: Domingo de Magalhães. 1894. pp 22-23

<sup>71</sup> ALVAREZ, Marcos César. *Apontamentos para uma história da criminologia no Brasil*. In: KOERNER, Andrey (org.) *História da Justiça Penal no Brasil*. São Paulo: IBCCRIM, 2006. Pp. 138-140

<sup>72</sup> SALLA, Fernando, ALVAREZ, Marcos César. *Paulo Egídio e a sociologia criminal em São Paulo*. São Paulo: Rev. Sociol. Tempo Social, 12 (1), 2000. 101-122

<sup>73</sup> FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. *Criminologia* (nota 3 supra) pp.21 – 22.

Como veremos, o desenvolvimento científico do tema acompanhou a própria estruturação estatal, cabendo ao poder público mobilizar-se na tentativa do combate à criminalidade, seja através de políticas criminais ou de novos órgãos estatais.

Por fim, a necessidade de verificação empírico-racional da realidade brasileira mostra-se consequência do papel da sociedade na Criminologia. O próximo tópico apresenta a documentação e mapeamento social como necessidade estatal e objeto de conhecimento inerente ao enfrentamento da criminalidade.

### **2.1.2. Primeiras legislações sobre a produção de estatísticas no Brasil**

No campo legislativo, a elaboração e organização de estatísticas criminais foi preocupação reflexa à divulgação e aplicação das novas teorias penais. A ampla institucionalização da identificação criminosa foi um dos grandes progressos criminológicos no Brasil. A bem da verdade, já havia registros desde o Império. A primeira vez no Decreto 3.572 de 30 de dezembro de 1865, expedido pelo então Ministro da Justiça Nabuco de Araújo.<sup>74</sup> Ficou à responsabilidade do Ministério da Justiça a organização de estatísticas criminais entre 1865 e 1872, embora aparentemente não tenha havido grande eficiência. A regularização da atividade veio com o Decreto 7.001 de 17 de agosto de 1878. Finalmente, é no Decreto 8.375 de 14 de janeiro de 1882 que se transferiu para competência exclusiva da Seção de Estatística do Ministério do Império.<sup>75</sup>

Tratemos aqui do Decreto 7.001/1878. No que diz respeito às estatísticas, precisou-se de 83 páginas para detalhar todas as possibilidades de variáveis e cruzamentos necessários à vontade governo imperial. Distinguiu-se estatísticas policiais e judiciárias, estas subdivididas em criminal, civil, comercial e estatísticas. A incumbência em preparar o mapeamento policial era dos chefes de polícia, que deveriam anualmente enviar os relatórios aos secretários de justiça e Presidentes de Província. Aliás, dispunha o artigo 25 do Decreto que os mapas seriam

---

<sup>74</sup> CASTRO, Francisco José Viveiros de. *Ensaio sobre a estatística criminal da República*. Rio de Janeiro: Tipografia Leuzinger. 1894 apud ALVAREZ, M. C. *op. cit.* 140.

<sup>75</sup> ALVAREZ, M. C. *Bacharéis...* (nota 2 supra) p. 140.

acompanhados de relatório especial, comparando e apreciando as cifras constantes e com as considerações pertinentes sobre o “estado moral da população e da administração da justiça”. Já havia portanto, ao menos na letra da lei, mecanismos de gestão e monitoramentos políticos; não apenas sob uma dimensão meramente estatística, mas como obrigação sistemática de prestação de contas.<sup>76</sup>

Agora, enquanto as estatísticas policiais eram bem definidas (no que se refere às autoridades competentes), os dados judiciais estavam pulverizados pelos vários atores institucionais. Essa dispersão coloca os dados policiais à frente dos judiciais, sendo os primeiros mais abundantes e sistemáticos.<sup>77</sup>

Outra publicação importante é a do Decreto 9.033/83, a partir do qual se criou uma Diretoria Geral de Estatísticas, responsável pela produção de dados estatísticos do Império. Haveria nessa promulgação, na opinião de R. Lima, uma aparente bifurcação na produção de dados, com reflexos na distribuição do século XX de, por um lado, existirem instituições de segurança e justiça e, por outro, as agências públicas de produção de dados.<sup>78</sup>

### **2.1.3. Trabalhos científicos inaugurais a partir de registros criminais**

Cabe então aferirmos se os desdobramentos e entusiasmos dos novos saberes jurídicos no Brasil acompanharam uma forma de conhecimento científico da *realidade*, uma vez que os meios sociais revelaram-se imprescindíveis para o conhecimento do criminoso e seu meio

O desbravamento do estudo das condições sociais que poderiam estar relacionadas às ações criminais e às tendências da criminalidade provieram à época por poucos juristas, dentre eles Clovis Bevilacqua. Segundo este, cabe ao direito, e somente a ele, a efetiva *convergência dos*

---

<sup>76</sup> LIMA, Renato Sérgio de. *Contando Crimes e Criminosos: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. (Tese de Doutorado). São Paulo: FFLCH/USP. 2008. pp. 77-87.

<sup>77</sup> Não por outra razão que Boris Fausto utiliza-se dos dados policiais, em regra, para estruturar sua preciosa investigação sobre a criminalidade em São Paulo de 1880 a 1924. FAUSTO, Bóris. *Crime e Cotidiano: a criminalidade em São Paulo (1880-1924)*. São Paulo: Brasiliense, 1984. A isso adiciona Renato S. de Lima: “Mesmo previsto na legislação, os mapas gerais de estatísticas judiciais parecem ter se perdido nos meandros das instituições. Esse é um fenômeno persistente e(...) ainda ocorre na atualidade.” LIMA, R. S. *Contando Crimes* op. cit. p. 81.

<sup>78</sup> LIMA, R. S. *Contando Crimes* e op. cit. p/. 83.

*pontos de vista* sustentados pela antropologia, sociologia, biologia, psicologia etc., para então se alcançar o fenômeno criminológico. Estava assim caracterizada a *interdisciplinariedade* da Criminologia. Em sua obra, Bevilaqua utiliza-se de estatísticas criminais da época para analisar a criminalidade no estado do Ceará, o crime em relação ao tempo e à população, a distribuição geográfica dos crimes, dentre outros<sup>79</sup>.

Entretanto, a despeito da grande sensibilidade sociológica de Bevilaqua e outros autores da época, a falta de tradição de pesquisa no interior das faculdade de direito inviabilizaram pretensões mais amplas, como a de fundamentar a criminologia em uma tradição local e identificada com as peculiaridades fáticas brasileiras. O direito penal cristalizava-se como ensino tradicional e bacharelesco, envolto pela dogmática acadêmica e influenciado pelas escolas europeias.<sup>80</sup>

A exploração do campo social, apesar de ainda em segundo plano no saber jurídico, permitiria um trabalho sobre as tendências gerais da criminalidade na sociedade, o que sobreveio principalmente a partir das estatísticas criminais. A preocupação com a produção e organização dos dados estatísticos figurava como importante ferramenta de precisão sobre as tendências da criminalidade no país.<sup>81</sup>

A criminologia é então impulsionada no Brasil na caracterização do crime e da criminalidade. Se, por um lado, desenvolvem-se meios de identificação criminal, por outro organiza-se melhor as estatísticas criminais. Os dados numéricos respondiam ao diálogo criminoso e sociedade, identificando as principais tendências conjuntas da criminalidade no país, para então definir uma política com base científica eficiente. Nesse sentido, Afrânio Peixoto conceitua uma criminalidade descritiva nomeada ‘*criminografia*’<sup>82</sup>. Para o autor, a criminografia consiste no conhecimento objetivo e descritivo, não-interpretativo e dedutivo do criminoso. Tal campo seria a etapa indispensável para uma futura análise transcendente criminológica. A

---

<sup>79</sup> BEVILAQUA, Clovis. *Criminologia e Direito*. Salvador: Livraria Magalhães. 1896. p.11. Os dados estatísticos, segundo ele, *não dizem tudo, e crimes de pequena periculosidade ou contra a propriedade não chegavam ao conhecimento da polícia; os delitos não chegam a por em atividade os poderes públicos, porque as vítimas não se queixam ou fazem justiça por si mesmas; ou porque a polícia será desidiosa.* (pp. 79-81)

<sup>80</sup> Cf. ALVAREZ, M. C. *Bacharéis...* (nota 2 supra) p. 137.

<sup>81</sup> ALVAREZ, M. C. *Bacharéis...* (nota 2 supra) pp. 134 – 138.

<sup>82</sup> PEIXOTO, Afrânio. *Criminologia*. 2. Ed. Rio de Janeiro: Guanabara, 1933 pp.12-13 apud ALVAREZ, M. C. *op. cit.* p. 139.

importância basilar da criminografia seria o mapeamento, o reconhecimento e identificação do criminoso, a fim de vigiá-lo e socorrê-lo para evitar o crime.

Na cidade de São Paulo, a investigação sociológica contou com estudiosos como Guido Fonseca e Boris Fausto. Segundo o primeiro, na análise feita a respeito da criminalidade nos anos de 1870, os relatórios de polícia apontavam diferentes fatores como importantes influentes, quais sejam: a falta de instrução ou de educação moral e religiosa, a impunidade, a benevolência do júri, os poucos recursos pecuniários destinados a polícia, bem como, a insuficiência no contingente policial e o excessivo formalismo exigido pelas leis vigentes.<sup>83</sup>

O emprego das estatísticas criminais permitiu a originalidade no tratamento de espinhosos problemas teórico-metodológicos à época. O manuseio de fontes documentais foi relativizado por Boris Fausto, em cuja investigação preocupou-se não só com a duvidosa fidedignidade dos números, mas também em tecer comentários que evitassem generalizações. Em sua obra, já se sustentava que as alterações no comportamento quantitativo de determinadas infrações penais revelam com frequência uma maior ou menor intensidade da ação repressiva incidente sobre determinado crime. Como pioneiro do amplo estudo documental, Boris Fausto defende que o movimento geral da criminalidade não pode ser explicado, ou mesmo compreendido, desatado da formulação e implantação conjunta de políticas públicas penais. O que hoje talvez seja consenso entre especialistas, não o era entre os pioneiros da historiografia social.<sup>84</sup>

Mais uma vez, a observação da realidade acompanhou a consulta de periódicos circulantes no período estudado, a partir de publicações oficiais: textos legais, relatórios, recenseamentos, anais legislativos. Por fim, com detalhe aos processos judiciais do arquivo do TJ/SP entre 1880 e 1924, o universo dos processos encontrados parece bastante abaixo da realidade, se considerados os poucos dados existentes entre o número de inquéritos policiais e os processos submetidos a julgamento. Boris Fausto acaba por denunciar diversos autos que “se

---

<sup>83</sup> FONSECA, Guido. Crimes, criminosos e a criminalidade em São Paulo (1870 – 1950). São Paulo: Resenha tributária. 1988. Pp. 14-15. Em sua obra, o autor investiga os diferentes indicadores de criminalidade na cidade de São Paulo, dentre artigos de jornais nas páginas policiais – destaque ao Correio Paulistano e O Estado de São Paulo – e relatórios policiais da época.

<sup>84</sup> ADORNO, Sérgio de Abreu. Resenhas. Crime e Cotidiano, A Criminalidade em São Paulo (1880 – 1924). São Paulo: Temas IMESC. Soc. Dir. Saúde. 1(2), 1984. Pp. 143-45

perderam ou talvez se encontrem extraviados na enorme massa de processos existentes no arquivo”.<sup>85</sup>

O advento da República acompanhou tentativas de organização estatística, agora sob ensinamentos da escola positivista: documenta-se, por exemplo, que no Rio de Janeiro em 1894, Viveiros de Castro encarregou-se de importantes trabalhos com dados acerca do suicídio e da criminalidade na capital federal.<sup>86</sup> Em São Paulo, a década de 1890-1900 caracterizou-se pelo crescimento demográfico exacerbado, a uma taxa geométrica de quase 14% ao ano. Neste contexto, surgem e atenuam-se problemas socio-econômicos inerente. Com o afã aparente de controle social, a ordem urbana é vista como demanda imediata, sendo sua concretização alicerçada pela produção de estatísticas criminais para a Capital. A partir de 1892, dados oficiais são elaborados com o mínimo de confiabilidade, como na realização de um dos maiores censos da cidade, em 1893.<sup>87</sup>

Confrontando criticamente tais pesquisas, Marcos Alvarez detecta um aspecto-chave à época: diante das estatísticas precárias, o que a criminologia apresenta são critérios de recorte de novas problemáticas e de estigmatização de grupos sociais, o que é capaz de definir estratégias discursivas ou não-discursivas. Desta forma, complexos critérios criminológicos são reduzidos a dados empíricos, ganhando roupagem científica o que pode ser apenas preconceitos em cada análise pessoal.<sup>88</sup>

Também o valor dos dados numéricos especificamente às estatísticas judiciárias teve o seu apreço já no final do século XIX. Segundo Paulo Egídio, as estatísticas, quando metodicamente dirigidas, compõem um primeiro passo para o “exercício racional da função prática do legislador”, sendo indispensável para uma legislação científica. Ademais, com

---

<sup>85</sup> FAUSTO, Boris, *Crime e Cotidiano* (nota 13 supra). pp. 315-318. O jurista e historiador adiciona à imprecisão numérica a ação dos revolucionários de 1924, cujas bombas atingiram o prédio do Fórum Criminal de São Paulo e incendiaram total ou parcialmente muitos processos.

<sup>86</sup> A investigação resultou dos seguintes trabalhos: *O suicídio na capital federal*, Rio de Janeiro: Imprensa nacional. 1894 e *Ensaio sobre...*(nota 8 supra). A primeira, pioneira no ramo, refere-se às estatísticas de suicídio na capital federal entre 1870 e 1890, e tem a crítica à desarticulação das estatísticas como uma de suas conclusões principais. No segundo trabalho, as estatísticas são vistas como “*espelho da sociedade, reproduzindo fielmente todas as suas oscilações e matizes, o pulso que permite avaliar o estado do organismo coletivo*”.

<sup>87</sup> Boris Fausto alerta para estatísticas precárias e defeituosas. Seja pela deficiência do funcionamento de órgãos públicos, ou pelo objetivo de manipular a informação, as observações não podem ser convertidas em regra geral. FAUSTO, Bóris. *Crime e Cotidiano* ..(nota 13 supra). pp.11-12

<sup>88</sup> Cf. ALVAREZ. M. C.. Bacharéis...(nota 2 supra) p. 144.



estatísticas rigorosamente produzidas, ter-se-ia fecundos esclarecimentos sobre difíceis que as ciências criminais propõem resolver. Um estudo positivo careceria, por fim, de subsídios do processo enumerativo ou estatístico.<sup>89</sup>

Independentemente da falta de rigor das análises, cujas deficiências serão estudadas oportunamente, os autores da escola positivista dos séculos XIX e XX chamaram a atenção para a importância das estatísticas criminais na compreensão e prevenção do fenômeno criminal. Mesmo João Mendes, crítico do “método objetivo” e da escola positivista, admitiu o verdadeiro valor das estatísticas, “desde que seja exata ou, pelo menos, aproximada.”<sup>90</sup>

Já na década de 1910, Aurelino Leal e José Tavares Bastos, arriscaram-se pelo amplo estudo das estatísticas criminais em vários Estados do Brasil. A desistência não tardou a acontecer logo que depararam-se com a falta de organização de dados. Também na década seguinte, Alcântara Machado volta a lamentar a ausência de estatísticas criminais confiáveis no país.<sup>91</sup>

Está lançado o desafio do presente trabalho, mais de um século depois, de verificar o desenvolvimento brasileiro no setor e os dispositivos legais vigentes. A despeito da modesta contribuição da criminologia brasileira nas suas ambições empíricas, as evidências empírico-sociais figuram, desde o último século, como imprescindíveis objetos de conhecimento. A necessidade de se conhecer as condições sociais e individuais acompanham a atual tendência de aproximação da dogmática criminal à realidade palpável.

## **2.2. As estatísticas criminais brasileiras atualmente**

Na recente definição de René Dotti, Estatística Criminal é “a compilação de dados sobre os ilícitos penais, agentes envolvidos, vítimas, instrumentos, meios e modos de execução,

---

<sup>89</sup> EGÍDIO, Paulo. *Do conceito científico das leis sociológicas*. São Paulo: Ribeiro, 1898. .p 108-109 apud ALVAREZ, M. C., *Bacharéis* (nota 2 supra). p. 145

<sup>90</sup> MENDES JÚNIOR, João. *Do conceito geral do crime pelo Dr. Paulo Egídio*. Revista da FD/USP, vol. VIII, 1900. P.54-57. Apud ALVAREZ, M.C. *Bacharéis* (nota 2 supra) p. 147

<sup>91</sup> ALVAREZ, M.C. *Bacharéis op. cit.* p. 147

extraídos de registros policiais ou organizados para orientar as pesquisas e os planos de controle da criminalidade. Compreende registros policiais e judiciários”<sup>92</sup>

O conceito do objeto de estudo não variou em essência no decorrer das décadas; o que de fato varia é o método, a forma como as estatísticas atuam. A existência de séries históricas de dados criminais sempre teve a expectativa de subsidiar o desenho e a implementação de políticas públicas eficientes, a partir da mensuração daquilo que efetivamente chega ao conhecimento estatal, além das percepções de crime e criminoso.<sup>93</sup>

Do estudo das estatísticas criminais mais recentes extrai-se que as informações são fundamentalmente relevantes em 3 medidas: i) para que a população cobre das unidades da federação políticas de prevenção e controle da criminalidade; ii) para que a comunidade acadêmica avalie as políticas de segurança colocadas em prática e seus fatores sociais e econômicos; iii) para que as próprias polícias tenham parâmetros de comparação sobre seu desempenho em relação a outras polícias, nacional ou internacional.<sup>94</sup> Os elos, portanto, envolvem sociedade e política criminal legislativa; ciência (teoria) e atividade de prevenção da criminalidade (prática); Estado e auto-referência.

Como veremos na sequência, já se pode apontar esforços para a construção de um sistema nacional de estatísticas (SINESPJC, SINESP, FBSP). Não obstante, os últimos anuários sobre a criminalidade ainda destacam o problema da inconsistência dos dados em alguns estados: a dimensão territorial brasileira mantém discrepâncias estruturais – alguns agentes alimentam os números, outros não. Cabe, assim, verificar quais são os órgãos oficiais envolvidos no fluxo de registros, para então caracterizá-los e relacioná-los com os agentes estaduais e, por fim, elencar incentivos legais para a colaboração na coleta de dados.

---

<sup>92</sup> DOTTI, René Ariel. Curso de Direito Penal: parte geral – 5. Ed. Rev. atual. E ampl. – São Paulo: editora dos Tribunais. 2013. p.211

<sup>93</sup> Vale lembrar que a sociologia dominante reconhece ser a construção social que categoriza e classifica os crimes. O que determina crime e criminoso é a lei, a sociedade. LIMA, Renato Sérgio de; BORGES, Doriem. *Estatísticas Criminais no Brasil* in: LIMA, Renato Sérgio de, Ratton, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. Pp. 213-225.

<sup>94</sup> FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. 6<sup>o</sup> Anuário Brasileiro de Segurança Pública, 2012. P.116

Ainda que haja órgãos definidos para a percepção da realidade criminal, ainda hoje não há no Brasil uma estrutura na área de segurança pública, dotado de informações consistentes, que possibilite um diagnóstico preciso sobre o crime.<sup>95</sup>

### 2.2.1 Órgãos oficiais estatísticos

Atualmente, a produção e disponibilidade de dados no Brasil é praticada por órgãos especializados. A extensão territorial nacional e o elevado índice demográfico são alguns dos fatores que exigem, para fins de gestão e administração do Estado, amplos programas oficiais com recursos públicos e estrutura técnica.

Como ficou desenhado na breve introdução histórica do capítulo anterior, diversas iniciativas, como os Decretos do Império e os boletins policiais, foram lançadas a fim de estabelecer agendas de pesquisa ligadas à segurança pública.

A despeito das históricas tentativas, que sem dúvida auxiliam profissionais e acadêmicos da área, a viabilidade técnica e a existência de conhecimento científico sempre figuraram como pilares fundamentais para a produção estatística. A negociação de um programa de pesquisa passa pelo convencimento de sua pertinência política, seja para subsidiar políticas públicas, ou para evidenciar resultados com fins políticos ou eleitoreiros<sup>96</sup>, o que sempre foi um problema para a ciência penal.

No campo das estatísticas criminais –agenda de quase todas as agências estaduais e federais no século XIX e XX –as seguintes obstáculos permanecem até a atualidade: i) dificuldades técnicas (limiar entre saber jurídico e estatístico); ii) preconceitos ideológicos (crimes e criminoso implicam polícia e justiça; delimitações distorcidas dos objetos de estudo); iii) carência de técnicos que traduzam, classifiquem e mapeiem adequadamente os indicadores e variáveis estatísticos.<sup>97</sup>

---

<sup>95</sup> LIMA, Renato Sérgio de; BORGES, Dorião. *Estatísticas Criminais no Brasil op. cit.*

<sup>96</sup> Cf. LIMA, R. S. *Entre Palavras e Números op. cit.* p. 85-86

<sup>97</sup> Idem, *Ibidem.*

Além dos obstáculos técnico-científicos, em alguns casos os órgãos competentes podem estar eivados de falta de comprometimento profissional pela vinculação governamental que possuem, ao menos financeira. Protestos contra ingerência política e pela reivindicação de mais democracia e autonomia do Instituto Brasileiro de Geografia e Pesquisa (IBGE) são exemplos recentes.<sup>98</sup>

### 3.2.1.1. IBGE e SENASP

O Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) é o principal provedor de dados e informações do Brasil, atendendo às necessidades de diversos segmentos sociais e governamentais. Figura-se como entidade da administração pública federal, vinculada ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. A rede do Instituto, para atender e cobrir todo o território nacional, é composta pelas 27 unidades estaduais, 27 setores de Documentação e Disseminação de Informações e 581 Agências de Coleta de dados nos principais municípios.<sup>99</sup>

A Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) está vinculada ao Ministério da Justiça. A Secretaria é a instituição responsável pela base de dados do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal – SINESPJC, implementado em 2004 e vinculado ao IBGE. O SINESPJC é uma ferramenta que compila as estatísticas criminais produzidas pelos sistemas ou banco de dados das Unidades da Federação, tendo como fontes os boletins de ocorrência criminais registrados pelas Polícias Cíveis e Militares. As informações apresentadas reúnem: número de ocorrências, natureza do fato registrado, perfil da vítima, perfil do autor, meios empregados, dentre outras. Como se pode deduzir, o objetivo é consolidar uma base nacional de dados sobre as ocorrências criminais e atividades de polícia.<sup>100</sup>

---

<sup>98</sup> No mês de abril de 2014, o sindicato dos empregados do IBGE reagiu contra o adiamento da divulgação da Pesquisa Nacional por Amostra de Domicílios Contínua (Pnad Contínua) – importante dado sobre a taxa de desemprego - para o período posterior às eleições presidenciais. A suspensão trouxe a público a insatisfação dos funcionários e suspeitas de interferência política no instituto. JORNAL DO COMÉRCIO. *Sindicato protesta pela autonomia do IBGE*. Edição de 17 a 21 de abril de 2014. p.9 disponível em <[http://www.pge.rs.gov.br/upload/jc\\_pag%209%287%29.pdf](http://www.pge.rs.gov.br/upload/jc_pag%209%287%29.pdf)> acesso em 10 dec 2014. Outro problema estrutural do IBGE é o corte de verba de pesquisa para o ano de 2015. O orçamento foi reduzido para menos de um terço do valor originariamente previsto <<http://g1.globo.com/economia/noticia/2014/09/corte-no-orcamento-em-2015-suspendera-duas-pesquisas-diz-ibge.html>> acesso em 12 dez 2014.

<sup>99</sup> Sitio oficial: <<http://www.ibge.gov.br/>> acesso em 16 dez 2014.

<sup>100</sup> <<http://ces.ibge.gov.br/en/base-de-dados/metadados/ministerio-da-justica-mj/sistema-nacional-de-estatistica-de-seguranca-publica-e-justica-criminal-sinespjc>> acesso em 14 dez 2014.

Não se pode confundir SINESPJC com o recente Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e Sobre Drogas – SINESP, insituído em 2012, que será analisado na sequência. O SINESPJC alimenta a base de dados estatísticos do recente SINESP. Com a integração direta de todos os entes federativos à base de dados do recente SINESP, o antigo SINESPJC deixará de ser utilizado, pois utiliza-se de mecanismos manuais para o envio dos dados.<sup>101</sup>

### **Método**

Sistema informatizado de coleta a partir de metadados, ou seja, dados que descrevem dados<sup>102</sup>. Cria-se um padrão para a categorização e para os critérios de classificação utilizados pelos entes federativos. A coleta é mensal, tendo uma liberação anual após consolidação do ano anterior. A exigência de divulgação, entretanto, apenas atinge os Estados e Municípios com população acima de 100 mil habitantes. A divulgação, por fim, é feita pelo Anuário Brasileiro de Segurança Pública do Forum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP).<sup>103</sup>

Por ser informações em metadados, a função do SINESPJC é angariar os dados registrados pelas Polícias Cíveis e Militares, sendo estes os detentores das informações primárias. É dizer, a cadeia informacional inicia-se da coleta policial, por óbvio, uma vez que são estas as portas de entrada do *ius perseguendi*.

#### **3.2.1.2. SINESP<sup>104</sup>**

A importância do Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e Sobre Drogas (SINESP) é incontestável no campo das estatísticas criminais: trata-se da principal referência para a análise do movimento da criminalidade e dos registros policiais no Brasil. Instituído pela Lei nº 12.681/12, o SINESP foi proposto pelo Ministério da Justiça frente à necessidade de instrumentalizar os gestores das instituições de segurança pública em um sistema

---

<sup>101</sup> Extraído da pergunta 3: *Como a base de dados estatísticas do SINESP é alimentada?* Disponível em <<https://www.sinesp.gov.br/perguntas-frequentes-publico>> acesso em 14 de dez de 2014.

<sup>102</sup> <<http://www.metadados.ibge.gov.br/>> acesso em 14 dez 2014.

<sup>103</sup> Pode-se concluir que o SINESPJC é nada mais que o apresentado no Anuário Brasileiro de Segurança Pública, divulgado pelo FBSP, estudado no presente trabalho.

<sup>104</sup> [www.sinesp.gov.br](http://www.sinesp.gov.br)

efetivo na orientação das ações, não se limitando a apenas um campo de análise do número de mortes.<sup>105</sup>

O SINESP tem a finalidade de armazenar, tratar e integrar dados e informações para auxiliar na formulação, implementação, execução, acompanhamento e avaliação das políticas relacionadas com: i) segurança pública, ii) sistema prisional e execução penal; e iii) enfrentamento do tráfico de crack e outras drogas ilícitas.

A preocupação com o impacto do Sistema é notória: até 2012 as estatísticas eram geradas somente com dados de municípios com população superior a 100 mil habitantes. A partir de 2013, almeja-se cobrir todos os municípios brasileiros e retratar a criminalidade nacional com mais precisão. A Lei 12.681/12 estabelece que todos os municípios, sem chão populacional, Poder judiciário, Defensoria Pública e Ministério Público poderão participar do SINESP mediante “termo de adesão”, na forma estabelecida pelo Conselho Gestor.

Não à toa, o Anuário Brasileiro de segurança Pública (na sequência) utiliza-se do SINESP como principal referência para a análise das estatísticas criminais. A criação deste medidos agora deve incorporar-se ao cotidiano das instituições policiais e tornar-se, nas palavras de Regina Miki e Renato Sérgio de Lima, o “embrião de um vigoroso movimento de monitoramento e da avaliação de políticas enquanto estratégia de modernização e de eficiência de ações”.<sup>106</sup>

## **Método**

Fundamentalmente, a base é alimentada pelos dados enviados pelas Polícias Cíveis e militares.<sup>107</sup> Como citado acima, a base do SINESP é alimentada pelo SINESPJC da Secretaria Nacional de Segurança Pública. A substituição do SINESPJC pelo SINESP depende da

---

<sup>105</sup> O Datasus (Dados do Sistema Único de Saúde) fornece dados relevantes sobre mortes, o que serve de importante indicador das mortes e suas principais causas. O uso do Datasus ocorre cumulativamente ao do SINESP para a realização do Anuário Anual de Segurança Pública. MIKI, Regina; LIMA, Renato Sergio de. *Investindo na consolidação do SINESP e na prestação de contas como ferramentas de modernização da segurança pública no Brasil* IN: 8<sup>o</sup> Anuário Brasileiro de Segurança Pública. 2014. pp. 32-33.

<sup>106</sup> Idem, *Ibidem*

<sup>107</sup> Por ser o SINESP um sistema modular, novas instituições parceiras poderão enviar dados. O Art. 3<sup>o</sup> da Lei 12.681/12 dispõe que integram o Sinesp os poderes Executivos da União, dos Estados e do Distrito federal. Cumulativamente, os municípios, o Poder Judiciário, a Defensoria Pública e o Ministério Público podem participar do Programa mediante adesão, na forma estabelecida pelo Conselho Gestor (Art. 4).

integração direta das bases de dados de todos os entes federativos. Cada Unidade da Federação detém três Gestores Estaduais<sup>108</sup> nomeados pelas Secretarias Estaduais de Segurança Pública.

Diante da análise do método, percebe-se que as fontes são as mesmas, cabendo às autoridades policiais deixarem de fornecer as informações (manuais) ao obsoleto SINESPJC e integralizá-las diretamente – e eletronicamente -ao SINESP. A periodicidade na publicação dos relatórios de âmbito nacional é anual.

### **3.2.1.3. Forum Brasileiro de Segurança Pública (FBSP)**

Organização social sem fins lucrativos<sup>109</sup>, o FBSP é um canal de comunicação entre os diferentes segmentos do campo da segurança pública. Composto por discussões entre policiais, gestores públicos, governantes, acadêmicos, organizações da sociedade civil e órgãos do sistema de justiça, o Forum trabalha em projetos como a produção do Anuário Brasileiro de Segurança Pública (maior indicador estatístico atualmente no Brasil), Revista de textos acadêmicos, Congressos e Bolsas. A missão do FBSP é atuar como um espaço de referência e cooperação técnica na área de atividade policial e gestão da segurança pública nacional.

A base principiológica do Forum parte do princípio da transparência<sup>110</sup> como fundamental para a melhoria de estatísticas criminais e políticas públicas.<sup>111</sup>

O FBSP possui amplo acervo *online* de publicações. No campo das estatísticas criminais, cabe ao Forum divulgar o Anuário Brasileiro de Segurança Pública, que será estudado no próximo ponto.

### **3.2.1.4. Anuário Brasileiro de Segurança Pública**

---

<sup>108</sup> Especialistas em Estatística e Análise Criminal, Tecnologia da Informação e da Inteligência.

<sup>109</sup> Estatuto social disponível em <[http://www.forumseguranca.org.br/files/files/Estatuto\\_Social\\_25.405.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/files/files/Estatuto_Social_25.405.pdf)> acesso em 16 dez 2014

<sup>110</sup> O princípio da transparência é um dos eixos deste trabalho, sob análise no Capítulo XX

<sup>111</sup> Sítio oficial: < <http://www.forumseguranca.org.br/>> acesso em 16 dez 2014.

O mais atualizado relatório de informações criminais foi produzido na Edição 2014<sup>112</sup> e contou com diversos apoiadores e parceiros. Dentre estes, observa-se o papel do IPEA, da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP/MJ), do Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN/MJ) – os três serão aqui analisados.<sup>113</sup>

O Anuário traz indicadores numéricos da Segurança Pública no Brasil, como Estatísticas criminais, gastos com segurança pública e prisões, população carcerária, efetivos das forças policiais, sistema socioeducativo. Além disso, na sequência avalia-se o Judiciário, a polícia e as leis – a partir de pesquisas de opinião; desenvolve uma Agenda Pós-2015 junto à ONU e traz dados sobre o processo legislante do Congresso Nacional.

Os eixos de análise estão inerentemente intrincados: o estudo de segurança pública deve evocar políticas criminais legislativas (no caso, Congresso Nacional) e executivas (atividade policial), bem como a eficiência do poder judiciário em dirimir infrações penais.

### **Método e dificuldades**

O método utilizado pelo Anuário foi o mesmo dos últimos relatórios, com exceção de alguns indicadores -como o da transparência na informação (o que segue a tendência e exigência atuais). O FBSP desenvolve, um “modelo ideal” para avaliar a qualidade dos dados das 27 Unidades da Federação. A estimativa de qualidade dos números baseia-se em respostas dos gestores estaduais ao SINESP – Sistema nacional de Informações de Segurança Pública.

O formulário aplicado aos gestores refletia o “tipo ideal” de informações confiáveis e de qualidade: i) na quantidade adequada de funcionários e estatísticos; ii) em dados georreferenciados; iii) em um setor de controle de qualidade; iv) na regulamentação para estabelecer indicadores, fluxos e prazos para o envio de estatísticas; v) na publicação adequada e periódica.<sup>114</sup>

---

<sup>112</sup> FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *8<sup>o</sup> Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP. 2014.

<sup>113</sup> Apoiaram o Anuário: CAF Banco da América Latina; FGV, por meio do projeto “o Brasil que Queremos”; Escola de Administração de Empresas –EAESP-GV; Centro de Pesquisa jurídica Aplicada da Direito SP-CPJA.

<sup>114</sup> FORUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *7<sup>o</sup> Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP. 2014. pp. 129 ss.



A partir das respostas do formulário, nenhum ente federativo é classificado como “ideal”, embora alguns se aproximem mais, outros menos. O formulário complementa a avaliação e resposta ao SINESP.

A despeito da tentativa de homogeneização metodológica, ainda existem diferenças importantes na forma como os estados produzem suas estatísticas (canais comunicativos, distinção de vitimização policial e homicídios comuns etc.). A cobertura desigual de coleta prejudica os estados com maior cobertura, que aparecem como mais violentos.

Especificamente ao 8<sup>o</sup> Anuário, a alimentação do SINESP tornou-se prática generalizada entre os Estados, o que a deixa de ser um bom fator discriminante de qualidade. Por outro lado, a primeira dificuldade encontrada foi em relação à transparência e disponibilidade dos dados. As informações foram obtidas somente após diversas tentativas e contatos do FBSP com diferentes gestores. Outro óbice está na ausência de captação de dados primários (muitos sistemas informacionais limitam-se aos metadados, como o SINESP e o questionário sobre Segurança Pública da Munic, do IBGE; também o atraso no envio de dados por diversas instituições deve ser considerado.

No âmbito estadual, a deficiência do sistema federativo brasileiro é deflagrada a partir da dificuldade de várias unidades em fornecer dados sobre suicídio e sobre a letalidade e vitimização policial.

Como instrumento legal pontual de acesso à dados públicos, a Lei de Acesso à Informação foi utilizada como base legal de alguns pedidos, alguns dos quais tiveram contato negado pois “classificaram tais informações como estratégicas e se negaram a fornecê-las” (O Estado do Ceará foi exemplar nesta negativa)

### **3.2.1.5 INFOPEN**

O Infopen<sup>115</sup> é um programa de coleta de dados do Sistema Prisional Brasileiro, atualizado pelos gestores estaduais, cujas informações envolvem os estabelecimentos penais, seus recursos humanos, logísticos e financeiros sobre a população prisional.

Em cumprimento à Lei nº 12.714/12, está em desenvolvimento do chamado SISDEPEN, que deve acompanhar execução de penas, prisão cautelar e medida de segurança. O Sistema prevê a gestão integralizada entre os dados do Poder Judiciário, Ministério Público, Defensoria Pública, OAB e órgãos da administração prisional.

Assim, a área de atuação do INFOPEN foca na etapa da Execução Penal, importante objeto de análise a respeito da população carcerária e sua manutenção no cárcere. Papel fundamental deste Sistema é a percepção da população de egressos e ingressantes, a partir da qual se poderia calcular, desde que com o conhecimento técnico-jurídico, os índices de reincidência, ponto nebuloso do país.

### **2.2.2 Legislação pertinente**

Obviamente, diversas são as normas que regulam os órgãos supracitados, suas competências, princípios e atividades. Para além dessas normalitvas, também não se pode olvidar a legislação pátria sobre o tema, cuja regulação da produção de dados criminais oficiais parece (ou não) relevantes.

A nível constitucional, a competência sobre a organização e manutenção das estatísticas nacionais esta estabelecida pela CF/88, cujos artigos 21, XV e 22, XVIII tratam da competência “exclusiva e “privativa” da União”.<sup>116</sup>

Referência à produção de dados também é extraída do artigo 64, VII da Lei de Execução Penal, segundo a qual cabe ao Conselho Nacional de Polícia Criminal e Penitenciária

---

<sup>115</sup> Estatísticas do INFOPEN em <<http://www.justica.gov.br/seus-direitos/politica-penal/transparencia-institucional/estatisticas-prisional>> Acesso em 14 de janeiro de 2015

<sup>116</sup> “Art. 21. Compete à União: (...) XV - organizar e manter os serviços oficiais de estatística, geografia, geologia e cartografia de âmbito nacional;” “Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre: (...) XVIII - sistema estatístico, sistema cartográfico e de geologia nacionais”.

(CNPCCP)<sup>117</sup>, em âmbito federal ou estadual, estabelecer os critérios para a elaboração de estatística criminal.<sup>118</sup>

Em relação ao Código de Processo Penal<sup>119</sup>, alguns dispositivos regulam a atividade de coleta e transmissão de dados pelos agentes de justiça brasileiros. Pelo artigo 23, por exemplo, deve o juiz informar o Instituto de Estatística competente sobre a remessa dos autos do inquérito ao juiz e os dados relativos à infração penal e à pessoa do indiciado. O chamado Instituto de Identificação e Estatística (ou repartição congênere), cujas atividades estão dispostas no artigo 809, é o responsável pela estatística judiciária criminal, baseando-se no *boletim individual*, que é parte integrante dos processos.

Diante do exposto, conclui-se que cabe aos próprios órgãos de polícia a organização dos boletins individuais e sua remessa aos demais órgãos.<sup>120</sup> Aqui, a utilização de sistemas informatizados acompanhados de um diálogo entre os demais agentes de justiça é essencial para a efetividade e integralidade dos registros policiais.

### **2.3. Incentivos financeiros – por que levar estatísticas a sério?**

A Lei 12.681/12 estabelece em seu artigo 3º §2 que o não fornecimento ou atualização de dados implica exclusão no recebimento de recursos e impossibilidade de celebração de parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de segurança pública e do sistema prisional.

Por outro lado, o fornecimento de dados e informações atualizados no SINESP no prazo e de acordo com os parâmetros estabelecidos pelo Conselho Gestor possibilita a preferência do

---

<sup>117</sup> As diretrizes da Política Penitenciária Nacional são emanadas principalmente pelo CNPCCP, tendo como ‘rgão executivo de acompanhamento e controle da aplicação da LEP e suas diretrizes o Departamento Penitenciário Nacional (DEPEN). Este Departamento é o gestor do Fundo Penitenciário Nacional – FUNPEN. Assim como o Fundo de Segurança Pública já discutido, o FUNPEN deveria contêm regras de prioridade na distribuição de recursos. A LEP poderia incentivar a produção atualizada de dados estatísticos condicionando à remessa de fundos, o que não ocorre de fato.

<sup>118</sup> Importante destacar a alteração do CNPCCP pelo projeto da Nova LEP, que especifica a quantidade de membros (14), sendo 7 designados por ato do Ministério da Justiça, dentre professores e profissionais da área do Direito Penal, Processual Penal, Penitenciário e ciências correlatas.

<sup>119</sup> Não há referência ao termo “estatística criminal” no Código Penal Brasileiro.

<sup>120</sup> Pela limitação do presente trabalho, não será objeto de estudo os sistemas informatizados policiais, que variam de acordo com região/administração. A busca pela uniformização das plataformas, sim, parece como tema carente de investigação.

ente no recebimento dos recursos e na celebração de parcerias com a União no âmbito da segurança pública.

Nesta esteira, o Fundo Nacional de Segurança Pública – FNSP, estabelecido pela Lei nº 10.201/01, constitui instrumento legal de recebimento de recursos na área de segurança pública. Com a nova redação, a preferência de recebimento depende, dentre outros, da regular contribuição junto ao SINESP, o que ilustra a importância deste atual sistema de coleta de dados. Em um país onde o orçamento aplicado à segurança sofre críticas pela sua timidez, o privilégio na fila da distribuição de recursos interessa sobremaneira os entes federativos, incentiva condutas e coloca o tema sempre em pauta.

Tratar de segurança pública requer orçamento, e a legislação brasileira dispõe de eficientes incentivos sobre o tema. Eis um exemplo do impacto orçamentário na transferência de estatísticas criminais.

Em entrevista com o prof. Renato Sérgio de Lima<sup>121</sup>, entretanto, entende o autor que não há efetividade nas interrupções de remessas. Não se pode cair no equívoco que deslizes administrativos impactem em bancos públicos (um governante não deixará de investir em saúde, segurança, transporte, simplesmente por não ter divulgado dados). A única forma efetiva consiste em um modelo inspirado no SUS de governança, o que supera a discussão federativa. Ou seja, defende-se a criação de uma “Câmara de Gestão” autônoma com representantes de entes federativos e sociedade civil. A esta Câmara caberá uma relação menos política.

Além disso, a punição no campo da Lei de Responsabilidade Fiscal soma-se aos meios efetivos. Não se pode ficar só no campo interno do SINESP, o mal administrador deve ser multado no âmbito do Tribunal de Contas, p.e. Por fim, Induzir mecanismos de prestação de contas regulares – anualmente – a todos os ministérios consiste em uma prática já adotada no Congresso dos E.U.A, o que poderia figurar plausível no modelo brasileiro.

---

<sup>121</sup> Melhor detalhada no Capítulo 1.3.

## 2.4. Inteligência policial<sup>122</sup>

Voltado ao âmbito policial, antes do enfoque sobre os registros judiciais ou da legislação penal e suas sanções figuram os agentes policiais, aqueles que diretamente estão envolvidos na persecução penal e, conforme analisamos, detém a informação primária para os principais indicadores do país (SINESP e SINESPJC). Na esfera de atuação policial, à semelhança das estatísticas judiciais, não existe, no caso brasileiro, um sistema definitivo de inteligência policial, é dizer, de um sistema padrão para a obtenção, análise e disseminação de conhecimento sobre fatos e situações que influenciam a ação governamental na segurança pública. Na maioria das vezes, existe uma multiplicidade de órgãos que “disputam migalhas de informações” – existem muitos órgãos e pouca inteligência.<sup>123</sup>

Os esforços começam na coleta de dados, por agentes de campo ou da coleta de informações públicas. O problema é que na maioria dos casos, muitas estatísticas criminais são armazenadas em bancos de dados diferentes, ficando às vezes no papel.

Os órgãos que diretamente estão envolvidos no *jus perseguendi* são:

- Polícia Militar: cujas fontes para busca de dados são os boletins de ocorrência criminal militar, relatórios de atendimento e telefonemas 190;
- Polícia Civil: alimentada por boletins de ocorrência, inquéritos policiais e relatórios de investigação
- Ministério Público: processos, denúncias e relatórios de casos;

A atividade de coleta não pode ser um fim em si mesma. Imprescindível também é a utilização do material no auxílio do controle dos eventos criminosos. Por tal motivo, a disseminação dentro da estrutura policial deve ser corroborada em seu planejamento e incorporada pelos usuários em todos os níveis organizacionais. Ademais, a organização das estatísticas pode influenciar a estrutura de poder estabelecidas no interior das instituições,

---

<sup>122</sup> Alguns autores diferenciam inteligência de informação. Informação por si só não é inteligência, pois não há inteligência sem análise. A inteligência não é o que é coletado, mas o resultado da análise dos dados coletados. Neste trabalho pretendemos focar na existência da informação em si.

<sup>123</sup> MINGUARDI, Guaracy. *Inteligência Policial e Crime Organizado*. Em: LIMA, Renato Sérgio del PAULA, Liana de (org.) *Segurança Pública e violência: O Estado está cumprindo o seu papel?* São Paulo: Editora COntexto, 2014. Pp. 41 a 51

reconhecendo pontos falhos e ensejando reformas, razão pela qual sua adoção parece ser objeto de resistência.<sup>124</sup>

### 2.4.1. Mapeamento criminal

O desenvolvimento da tecnologia não podia faltar no campo da atividade policial. As ferramentas tecnológicas associadas aos estudos acadêmicos de teoria da polícia e criminalidade levou ao surgimento de um campo interdisciplinar denominado *análise criminal* – agregam-se estatísticas, teorias criminológicas, dinâmica criminal e análise espacial. Nesta área objetiva-se a produção de diagnósticos que agreguem foco e inteligência. Eis o elo policiamento e território, cuja interação “se faz por técnicas de mapeamento que permite não só uma melhor visualização dos dados e informações, como também de uma compreensão ampliada da dinâmica socioespacial da violência e do crime.”<sup>125</sup>

O mapeamento criminal insere-se como ferramenta de verificação da análise criminal. Esse instrumento consiste na identificação da distribuição geográfica dos eventos criminais e suas relações com variáveis demográficas, econômicas, de infraestrutura urbana etc. Vislumbra-se, aqui, uma alternativa que se insere no atual estágio das novas tecnologias espaciais, na qual a aferição da dinâmica territorial mostra-se cada vez mais eficiente e acessível.<sup>126</sup>

## 2.5. Conclusões preliminares

As estatísticas criminais são produzidas desde o Império e sua consolidação acompanhou o florescimento do positivismo na história da ciência jurídica. Não por outra razão, o apogeu do positivismo no desenvolvimento da estatística convergiu para a crença da objetividade e da

<sup>124</sup> AZEVEDO, Ana Luísa Vieira; RICCIO, Vicente; RUELIGER, Marco Aurélio. *A utilização das estatísticas criminais no planejamento da ação policial: cultura e contexto organizacional como elementos centrais à sua compreensão*. Ci. Inf. Brasília, v.40, 2011. Disponível em <[http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S0100-19652011000100001&lng=en&nrm=iso](http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0100-19652011000100001&lng=en&nrm=iso)> Acesso em 14 de janeiro de 2015.

<sup>125</sup> FIGUEIRA, Marcello Gomes. *Mapeamento criminal*. In: LIMA, Renato Sérgio de, Rattón, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. Pp. 244-255.

<sup>126</sup> Idem, Ibid. Sobre o tema: BOBA, R. *Crime Analysis and Crime Mapping*. London: Sage Publication, 2009.

quantificação da realidade – fundamentais, aliás, para a emergência da Sociologia e demais ciências sociais.

Ainda que tenha aparecido como um importante instrumento de quantificação, os dados criminais apresentam imperfeições do início da atividade estatística até os dias de hoje – como indica o 8<sup>o</sup> Anuário Brasileiro de Segurança Pública – o que deflagra a inexistência de uma estrutura consolidada de fluxo de informações na área de segurança pública.

Os órgãos de segurança pública nacional já mobilizam esforços para consolidar um sistema integralizado de coleta de dados, como é o caso do recente SINESP, cujos esforços dependem de uma alteração paradigmática na estrutura das instituições. É dizer, a valorização dos registros da atividade estatal insere-se em uma cultura da transparência, a partir da qual a sociedade pode verificar o Estado, e este se auto-referenciar por órgãos internos de controle.

Aparentemente, o que se tem nas estatísticas criminais hoje, a partir da análise do método, é a falta de diálogo entre os agentes estatais, o que dificulta a eficiente integração e transmissão de dados, além de prejudicar o canal comunicativo com as universidades, carentes de evidências numéricas e de utilidade prática.

A principal conclusão, condizente com Renato S. De Lima no Capítulo I, é que há, sim, estatísticas e números no Brasil, contradizendo muitos cétricos da atividade estatal. Falta, porém, questionar quais as utilidades desses dados. De registros administrativos o Estado está carregado, o que se preocupa é quanto ao valor da informação, se ela é levada a conhecimento e, portanto, movimento, ou se ela se mantém como algo opaco, sem valor. Ter números, por fim, não é sinônimo de ter conhecimento.

## CAPÍTULO III - EXPERIÊNCIA ALEMÃ

### 3.1. Introdução histórica

Na Europa, a partir do século XIX começam a surgir estudos autônomos e de desconhecimento recíproco, como na França, Bélgica, Alemanha e Grã-Bretanha. Comum a todos eles é o recurso às estatísticas das condenações judiciais e o enfoque predominantemente ecológico ou cartográfico. Na escola franco-belga,<sup>127</sup> autores como A. Guerry e A. Quételet recorrem à utilização de cartas geográficas para verificar a distribuição dos tipos de criminalidade pelas áreas geográficas. A Alemanha produz estudos semelhantes<sup>128</sup> por A. von Oettingen, em “As estatísticas morais e seu significado na ética social” e G. von Mayr, “Estatísticas policiais na Baviera e outros *Ländern*”.<sup>129</sup>

As matrizes de desenvolvimento estatístico para fins de gestão e administração do Estado eram duas grandes tradições nascidas na Alemanha e na Inglaterra. A abordagem alemã preocupava-se com a modelagem descritiva e analítica dos fatos.<sup>130</sup>

Na Alemanha, a primeira compilação de estatísticas (antes dispersas na Prússia, Bavária, Württemberg, instaura-se com a promulgação do *Zollverein*, um tributo de 1834. Posteriormente, a organização estatística expandiu-se sobre maneira com a formação do Deutsches Reich, em 1871. Já à época dividiam-se as estatísticas criminais em central (todo o Reich), federal (Estados membros), especial (alguns Estados) e local.<sup>131</sup>

A Alemanha possuía seu Departamento Oficial de Estatísticas, de 21 de julho de 1872. Os relatos eram amplamente disponíveis – de maneira horizontal, cruzando o território imperial; e vertical: do topo à base da administração. A utilização de tais estatísticas não era regulada por lei, mas decidida administrativamente, com finalidade política e legal. Essa ausência de

<sup>127</sup> Segundo Figueiredo, antecipando a escola de Chicado: ver 33 ss 267ss (citar um pouco da criminologia nos EUA em rodapé)

<sup>128</sup> *Die Moralstatistik in ihre Bedeutung für eine Sozialethik*, 1882. E *Statistik der gerichtlichen Polizei um Königreiche Bayern und in eigenen anderen Ländern*, 1868.

<sup>129</sup> FIGUEIREDO DIAS, Jorge de, ANDRADE, Manuel da Costa, *Criminologia...* (nota 3 supra). pp.21 – 22.

<sup>130</sup> LIMA, R. S. *Entre Palavras e Números* op cit. p.93

<sup>131</sup> DEFLEM, Mathieu. *Surveillance and Criminal Statistics: Historical Foundations of Governmentality*. Studium in Law, Politics and Society. V. 17. P.155.



prescrição legal assumia uma vantagem importante no desenvolvimento das estatísticas alemãs: quaisquer bens ou ações, ainda que não previstos legalmente, poderiam ser largamente utilizados. Consequentemente, produziu-se uma enorme variedade de informações, cujos detalhamentos dispunham de número de crimes, suicídios, operações comerciais, dentre outras.<sup>132</sup>

As estatísticas criminais alemãs foram finalmente organizadas regionalmente e unificadas após 1882, incluindo prisões e estatísticas judiciais – enquanto estas registravam as atividades de pessoal e material, aquelas tratavam dos condenados. Os tribunais deveriam preencher fichas cadastrais que especificavam as características pessoais e o tipo de sentença. Tudo era compilado pelo Departamento Oficial e publicado como *Statistik des Deutschen Reichs* e, posteriormente em *Kriminalstatistik des Deutschen Reichs*.<sup>133</sup>

Diante do citado esboço histórico, conclui-se que a Alemanha tinha nas estatísticas um efetivo instrumento de gestão das instituições e de controle populacional. A participação no processo de produção de dados acompanhava a tendência de centralização, planificação da sociedade e rígidos mecanismos de controle social.<sup>134</sup>

### 3.2 Estatísticas alemãs atualmente

Hans-Dieter Schwind entende estatísticas criminais como todas as estatísticas oficiais nas quais a atividade de investigação e persecução penal do estado se registra<sup>135</sup>. Hans Göppingen acrescenta ao conceito um “processo de filtragem estatal” (*Ausfilterungsprozess* - no sentido positivo e negativo da expressão)<sup>136</sup>. Ou seja, a definição do objeto de estudo não abarca aquilo que a figura do Estado não intervém, mas funciona na representação de uma aparência, mais ou menos distante da realidade).<sup>137</sup>

---

<sup>132</sup> Idem. Ibidem.

<sup>133</sup> Id. Ibid.

<sup>134</sup> LIMA, Renato Sérgio de. *Contando Crimes e Criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. São Paulo, 2005. Tese (Doutorado) – FFLCH, USP. Pp. 60.

<sup>135</sup> SCHWIND, Hans-Dieter. *Kriminologie: eine praxisorientierte Einführung mit beispielen*. Bobingen: Kriminalistik. 22. Auflage. 2013. P.24

<sup>136</sup> GÖPPINGEN, Hans. *Kriminologie*. München: Beck, 1980. P 137

<sup>137</sup> A “cifra negra”, ou *Dunkelfeld*, refere-se aos delitos dos quais o Estado não tem conhecimento (Capítulo **XX**).

Hodiernamente, os dados criminais (anuais) nacionais<sup>138</sup> são:

- Estatística Criminal Policial (*Polizeiliche Kriminalstatistik – PKS*). São as estatísticas mais próximas do delito, fundamentalmente catalogam os delitos ocorridos e as investigações.
- Estatística de Repressão ao Crime (*Strafverfolgungsstatistik – StVerfStat*). Indica os sentenciados pelos tribunais.
- A Estatística de Execução Penal (*Strafverfolgungsstatistik – StVollzStat*). Indica número e tipo de estabelecimentos prisionais alemães.
- Estatística de Livramento Condicional (*Bewährungshilfestatistik – BewHiStat*). Classifica os períodos de prova e seus agentes, ou seja, o tempo do Livramento Condicional.

A Estatística do Ministério Público (*Staatsanwaltschaftsstatistik*) são processuais e não se estruturam por delitos ou acusados, o que não interessa muito para o enfoque da criminalidade.<sup>139</sup>

Analisemos, agora de maneira pormenorizada, as estatísticas oficiais e suas fontes.

### **3.1.1. Estatística Criminal Policial (*Polizeiliche Kriminalstatistik – PKS*)**

Nas PKS são contabilizados todos crimes e criminosos sobre a qual a atividade policial interveio, excetuando-se os crimes contra a segurança nacional (*Staatschutzdelikte*), os delitos de trânsito (*Verkehrdelikte*) e aqueles cometidos fora do território nacional. Os suspeitos (*Tatverdächtigen*) são classificados segundo sexo, idade, delito e outras características.

Por ser o enfoque desta fonte a Entrada no Direito Penal, o fluxo de saída não sensibiliza os dicadores. A sentença posterior emitida pelo tribunal – absolvição ou sentença sem julgamento de mérito – não é computada.

---

<sup>138</sup> Publicados na internet: [www.bka.de](http://www.bka.de)

<sup>139</sup> SCHWIND, Hans-Diener *op. cit.* p.24

Outro ponto de relevância diz respeito às evidências de abuso de autoridade por parte dos policiais, mais precisamente na violação ao princípio da legalidade, razão pela qual se evade dos registros oficiais. Essa constatação indica uma quantidade sempre maior de delitos de fato que não são registrados.<sup>140</sup>

Schwind também alerta para os riscos interpretativos nas comparações entre PKS. Alterações legislativas podem ocorrer ano após ano, classificando delitos como mais graves (hediondos, p.e., ou a fusão dos crimes de atentado violento ao pudor e estupro); as alterações metodológicas nas estatísticas também são de extrema relevância. Assim, indicadores de elevações na criminalidade que seguem períodos longos devem ser manuseados com prudência.

Desta forma, o processo de comparação entre Estatísticas Policiais deve passar por três ponderações: a) análise de alterações legislativas; b) sobrevalorização da atividade policial<sup>141</sup>; c) alterações na consistência das Estatísticas (método).

### **3.1.2. Estatística de Repressão ao Crime (*Strafverfolgungsstatistik –SVS*)**

A SVS representa a atividade dos tribunais (*Tätigkeitsstatistik der Gerichte*). Identifica quantos processos foram trabalhados na justiça e sentenciados (condenados ou absolvidos). Estes números, porém, não incluem os casos instalados pela Promotoria, uma vez que, p.e., muitos suspeitos são desconhecidos (não identificados). Por esta razão, verifica-se uma grande ruptura entre os dados do PKS e os dados judiciários – mais da metade dos dados policiais não encontra nomes -, o que dificulta uma percepção do desenvolvimento da criminalidade por este indicador.

Diferentemente da PKS, a SVS indica as infrações de trânsito e os crimes contra a segurança nacional.

### **3.1.3. Estatística de Execução Penal e de Livramento Condicional (*Bewährungshilfestatistik*)**

---

<sup>140</sup> *Idem Ibidem.*

<sup>141</sup> Por *Überbewertungstendenz* entende-se a alteração do registro do B.O. na fase da denúncia. A primeira pode ser, por exemplo, assassinato; depois da investigação constata-se lesão corporal seguida de morte. Diante deste risco, desde 1971 as PKS são registradas pelo o que “sai” dos registros policiais, ou seja, como são denunciados ao tribunal.

Com um funil ainda mais estreito, os dados da execução incluem apenas os presos (e *Verwahrte?*); Por sua vez, as Estatísticas de LC contém aqueles no benefício em questão. Estes indicadores contém o montante mais afunilado da atividade Estatal, uma vez que já passou por todos os indicadores anteriores, sendo uma das etapas finais do universo penal.

### 3.1.4. Estatística de Reincidência (*Rückfallstatistik*)

O estabelecimento de métricas para precisar a Reincidência criminal na Alemanha é um fenômeno recente. O país conta hoje com dois indicadores referentes aos anos de prova 2004, 2007 e 2010. O terceiro está programado para o outono de 2016.<sup>142</sup>

O §2 da Lei de Execução Penal alemã (*Strafvollzugsgesetz*) dispõe que o condenado, após o cumprimento da pena, deve “responder à sociedade com uma vida sem novos crimes”<sup>143</sup>. A necessidade de métrica para a reincidência alemã vem diante da necessidade de aferição da realidade criminosa e da utilidade da pena, qual seja a da ressocialização: entregar o preso à sociedade, para que este não mais cometa um novo delito<sup>144</sup>. Se a doutrina parece uníssona na função ressocializadora da pena, resta à prática condizer com o teoricamente esperado. É dizer, como saber se a pena tem (deve ter) uma função de retorno? Eis a necessidade de evidências empíricas que sirvam de substratos a políticas criminais: *evidenzbasierten kriminalpolitik*.<sup>145</sup>

A título de curiosidade, o índice de reincidência dos último indicador equiparou-se aos da Áustria e da Suíça: 25 – 30% dos adultos sofreram outra condenação no prazo de três anos da liberdade.

**Tabela 1: Panorama das Estatísticas Criminais alemãs<sup>146</sup>**

Setor envolvido (unidade de coleta)	Coleta de dados (órgão público)
-------------------------------------	---------------------------------

<sup>142</sup> A União Europeia já contava com indicadores de reincidência em países como Reino Unido, França, Holanda e países escandinavos.

<sup>143</sup> § 2 StVollzG: “*künftig in sozialer Verantwortung ein Leben ohne Straftaten zu führen*”

<sup>144</sup> O princípio da ressocialização vai além, também significa o retorno à vida digna, com lazer, saúde, família, trabalho, enfim, de direitos e deveres.

<sup>145</sup> Cf. Relatório completo: JEHLE, Jörg-Martin; ALBRECHT, Hans-Jörg, FRICKE, Sabine Hohmann; TETAL, Carina. *Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen*. Berlin: Bundesministerium des Innern. 2014.

<sup>146</sup> HEINZ, Wolfgang. *Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland*. Baden-Baden: Nomos. 2009. pp.94

<b>Pré-processual</b> ( <i>Ermittlungsverfahren</i> )	
<b>Investigação Policial: crime, suspeito, vítima</b> ( <i>Polizeiliche Ermittlungen</i> )	<b>Estatística criminal Policial</b> ( <i>Polizeiliche Kriminalstatistik</i> ) (Departamento criminal Federal - desde 1953)
<b>Denúncia ou Arquivamento do Ministério Público diante da investigação</b> ( <i>Entscheidung der Staatsanwatschaft über das Ergebnis der Ermittlungen</i> )	<b>Estatística Ministério Público</b> ( <i>Staatsanwaltschaftsstatistik</i> ) [Departamento Federal de Estatística ( <i>Statistisches Bundesamt</i> ) – desde 1981]
<b>Processual</b> ( <i>Hauptverfahren</i> )	
<b>Atividade judiciária</b> ( <i>Strafgerichtliche Tätigkeit</i> )	<b>Estatísticas Judiciárias em Matéria Penal</b> (Departamento Federal de Estatística ( <i>Statistisches Bundesamt</i> – desde 1959)
<b>Sentença judiciária: absolvição ou condenação.</b> ( <i>Strafgerichtliche Entscheidung</i> )	<b>Estatísticas de Repressão Penal</b> [Departamento Federal de Estatística ( <i>Statistisches Bundesamt</i> ) – desde 1950]
<b>Execução Penal</b> ( <i>Strafvollstreckung/Strafvollzug</i> )	
<b>Livramento condicional: manutenção ou suspensão do benefício</b> ( <i>Strafaussetzung zur Bewährung</i> )	Estatísticas de Livramento Condicional ( <i>Bewährungshilfestatistik</i> ) [Departamento Federal de Estatística ( <i>Statistisches Bundesamt</i> - desde 1963)]
<b>Execução da pena: número e tipo de regime prisional, ocupação, características demográficas dos presos.</b> ( <i>Vollzug einer Freiheitsstrafe</i> )	( <i>Strafvollzugsstatistiken</i> ) Departamento Federal de Estatística ( <i>Statistisches Bundesamt</i> – desde 1961)]

### 3.2 Conclusões preliminares

Historicamente, a Alemanha tinha nas estatísticas criminais um efetivo instrumento de gestão das instituições e de controle da população. Utilizar os dados como insumo de gestão

pública parecia um objetivo a ser buscado. Na atualidade, o que se tem são diferentes órgãos encarregados e compilar dados em momentos processuais consecutivos. Conforme demonstrado na tabela 1, pode-se mapear a produção estatística pelas fases pré-processual, processual e de execução.

A doutrina alemã mostrou-se interessada no tema das estatísticas, o que não pode ser verificado na comparação com o Brasil. Percebe-se que a comunidade jurídica dedica-se à apresentação da atividade estatal na percepção da criminalidade, questiona seus valores dificuldades e realidade, a exemplo de Michael Bock, Hans-Dieter Schwind e Wolfgang Heinz – grande parte das informações foram coletadas de livros de direito, e não em sites oficiais, como é o caso do Brasil.

Dentre os órgãos envolvidos na produção de dados, destacase o Departamento FederalFederal (*Statistisches Bundesamt - DESTATIS*). O Departamento detém hoje um complexo informativo de extrema relevância para pesquisas acadêmicas, políticos e sociedade em geral. Há amplo acesso aos dados dotados de ilustrações, esclarecimentos e transparência a partir do sítio oficial na internet

Falar em estatísticas criminais alemãs é constatar a importância que o tema possui na agenda nacional, seja pelas sucessivas reformas ou pelos estudos acadêmicos.

## CAPÍTULO IV - DIFICULDADES E ALTERNATIVAS NA REPRESENTAÇÃO DA REALIDADE

Como já verificado ao longo do trabalho, a produção de estatísticas criminais não pode seguir um pressuposto de representação da realidade. A premissa está, ao contrário, no reconhecimento de que há limites naturais à numeração de complexos eventos sociais que não podem ser ignorados. Para Renato S. Lima, a tradição positivista do direito brasileiro explica a tendência à objetividade e cientificidade dos estudos jurídicos, o que, se tomado com imprudência, invalida o discurso das políticas criminais baseadas em evidência. Não há políticas e evidências sem a consideração dos defeitos inerentes à relação. Cabe ao acadêmico, então, analisar as dificuldades na produção de estatísticas e, a partir de então, propor alternativas que reduzam as imprecisões.<sup>147</sup>

Não há que se falar de estatísticas criminais sem as críticas à sua validade. O desenvolvimento de evidências empíricas no campo do direito aparece como uma pretensão à “verdade”, ao entendimento de que com essas pesquisas melhor estarão subsidiadas as políticas públicas e chanceladas pelo direito e pela ciência. Em outras palavras, observa-se no Brasil o fenômeno de expansão da pesquisa empírica nas faculdades de Direito que atrai a seguinte problemática: as expectativas de cientificismo, de encontrar “verdades” como as melhores balizas às decisões – seria como uma aliança entre direito e ciência.<sup>148</sup>

A representação da realidade parece sempre limitada, e isso ocorre por diversos motivos. O Capítulo em questão traz as dificuldades na atividade estatal na percepção da criminalidade, apresentando alternativas e progressos sobre o tema. Guiar as políticas criminais por evidências empíricas, as *evidenzbasierde kriminalpolitik*, desde logo não parece uma tarefa fácil.

### 4.1. O limite dos números

---

<sup>147</sup> Conclusões cunhadas em entrevista pessoal com Lima (rodapé 61)

<sup>148</sup> PIRES, Alvaro Pena.; FULLIN, Carmen; SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore, XAVIER, Roberto Franco. *Sobre direito, ciências sociais e os desafios de navegar entre esses mundos: uma entrevista com Álvaro Pires*. Revista de Estudos Empíricos em Direito. Vol. 2, n.1, jan 2015, pp. 239 -240

#### 4.1.1. Cifra Negra – *Dunkelfeld*

Entende-se por Cifra Negra a soma dos delitos cuja ocorrência não é conhecida pela Polícia ou Judiciário, e por isso não são registrados pelas estatísticas oficiais.<sup>149</sup> Na Alemanha, cerca de 2 – 5% dos delitos que chegam ao conhecimento das autoridades policiais o fazem devido a “coincidências” ou suspeitas a partir de informações contraditórias.<sup>150</sup>

A doutrina alemã trabalha com a expressão “Relação-Cifra Negra” (*Dunke;ziffer-Relation*) para descrever a proporção de crimes desconhecidos pelos que são registrados pela polícia. Assim, por exemplo, uma Relação 1:2 significa que o Estado conhece metade dos delitos que em realidade existem. Analisaremos a percepção da Cifra Negra na sequência.

A relevância das pesquisas sobre cifra negra é notória: a busca pelos porquês dos números desconhecidos envolve raízes sociais complexas, como a) existência do medo na sociedade, b) relação da vítima com o acusado (veremos as Pesquisas de Vitimização na sequência), c) (des)confiança nos organismos estatais, resultado de defeitos investigativos, tortuoso acesso à Justiça, sensação de impunidade, postura da mídia.

A concepção do “medo” atrai diversos questionamentos, cabendo ao presente trabalho limitar-se no reconhecimento da relação com a estrutura social e política na qual a sociedade se insere. A cotidianidade do crime constitui um cidadão com medo, o pano de fundo de alguém acuado, voltado para si próprio, carente de proteção e encerrado em seus próprios limites. Não por acaso, a sociedade acuada teme o *notitia crimes*, os riscos da denúncia, o dano à imagem, à privacidade. Para evitar constrangimentos, a reação é a discrição.<sup>151</sup>

Cumulativamente, a força motora da Cifra Negra é catalizada pela descrença social nas estruturas estatais. A respeito da desconfiança na sociedade contemporânea e o questionamento da atual integridade democrática, o IBOPE divulga anualmente o Índice de Confiança Social

<sup>149</sup> À título de curiosidade, o termo Cifra Negra foi cunhado pela primeira vez em 1908, na dissertação em alemão do jurista japonês Shigema Oba, inaugurando o termo em inglês dark number.

<sup>150</sup> SCHWIND, H. *Op. Cit.* Pp. 38-39

<sup>151</sup> Cf. ADORNO, Sérgio; LAMIN, Cristiane. *Medo, Violência e Insegurança*. In: LIMA, Renato Sérgio de; PAULA, Liana de. (org.) *Segurança Pública e violência: o Estado está cumprindo o seu papel?* – 2a ed. São Paulo: Contexto. 2014. pp. 151-169.



(ICS)<sup>152</sup>. No ano de 2013, por exemplo, pode-se constatar que a confiança dos brasileiros nas pessoas, grupos sociais e instituições caiu. Também a desconfiança do judiciário, em pesquisa do ICJBrasil junto à CNJ, apresenta quadros preocupantes.<sup>153</sup> O descontentamento e a desconfiança conspiram para impelir democracias existentes a uma elevada suspeição em relação a todos os que exercem qualquer parcela de poder e que não prestam contas, o que desgasta a relação entre cidadãos e seus representantes.<sup>154</sup>

Mais uma vez, não parece produtivo ao cidadão expor-se ao Estado, mesmo que em busca de ajuda, o que explica o aumento cada vez mais intenso da indústria da segurança privada.<sup>155</sup> Não se confia na polícia, o Estado não é suficiente.

Por todo o exposto, tem-se que as causas da Cifra Negra são imprescindíveis para a melhora da atividade estatal. Busca-se elevar a eficiência da força policial, tendo melhor conhecimento do resultado de suas ações e da relação com a sociedade, além de – reiteramos – trazer maior sensibilidade à tomada de decisões, às políticas públicas, todas ensejadas por percepções mais confiáveis da realidade.

O papel da Cifra Negra como importante limitador das estatísticas criminais é tamanha que há anos a Estatística Policial alemã (PKS) a elenca como primeiro obstáculo dos números. O que consta nos relatórios oficiais é a Cifra “Clara” – *Hellfeld* – ou seja, os crimes conhecidos pelo Estado. A relação *Hell-Dunkelfeld* pode variar conforme o comportamento social na representação da criminalidade e a intensidade da persecução policial.<sup>156</sup>

#### 4.1.2. Influência, valor e tempo.

<sup>152</sup> Índice acessível em <<http://www.ibope.com.br/pt-br/noticias/paginas/cai-a-confianca-dos-brasileiros-nas-instituicoes-.aspx>> [acesso em 21 set. 2014]

<sup>153</sup> Relatório completo do ICJBrasil – 2º semestre /2013 - 1º semestre 2014: ano 5. FGV DIREITO SP disponível em: <<http://bibliotecadigital.fgv.br/>> [acesso em 21 set. 2014]

<sup>154</sup> Tivemos a oportunidade de estudar melhor o tema em BARREIROS, Gustavo Alem. *A Lei de Acesso à Informação e o Facebook: como a LAI e as redes sociais podem enfrentar uma sociedade desconfiada e a corrupção enraizada?*. São Paulo: RDDA.

<sup>155</sup> Em “Setor de segurança privada tem crescimento histórico”: <http://www.cnc.org.br/tv-cnc/setor-de-seguranca-privada-tem-crescimento-historico> [acesso 12 jan 2015]

<sup>156</sup> PKS 2013. Bundesministerium des Innern. Disponível em: [http://www.bka.de/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/pks\\_\\_node.html?\\_\\_nnn=true](http://www.bka.de/DE/Publikationen/PolizeilicheKriminalstatistik/pks__node.html?__nnn=true) [acesso 20 jan 2015]

Na análise das PKS, além do limitador antes em apreço, alguns outros fatores também esbarram nas evidências oficiais policiais germânicas:

- **Fatores de influência:** os seguintes aspectos podem influenciar os números: i) comportamento de representar (como a questão da proteção pessoal); ii) a intensidade do controle policial; iii) constituição das estatísticas; iv) alterações no Código Penal;
- **Crítérios constitutivos e valorativos:** i) as classificações baseiam-se em concepções criminológicas da época e seguem a legislação vigente. ii) o registro refere-se às informações enviadas ao Ministério Público, o que limita a atualização dos dados até este momento; iii) a base é a investigação policial, por vezes diferente das do MP ou do judiciário. Assim, não pode haver equiparações;
- **Limites temporais:** as observações estão dentro de um lapso temporal de 15 anos, de 1999 a 2013 (para o relatório de 2013).

#### 4.1.3. Neopositivismo, “verdade” e realidade.

Não são poucas as críticas quanto ao uso das estatísticas. A frase do economista britânico Benjamin Disraeli “há três tipos de mentiras: mentiras, mentiras terríveis e estatísticas” remete ao século XIX; mais recentemente também Maurice Cusson, criminólogo francês, afirmou valer a estatística “aquilo que vale a burocracia que a produz”; Por último, mas não menos importante, Foucault uma vez disse: “há dois tipos de verdade: as verdades verídicas e as verdades falsas”.

O contexto no qual melhor foi discutido o problema da verdade e suas complexidades no direito foi com o debate do “neopositivismo”. Questionava-se a própria definição da verdade e sua correspondência com a realidade. Nos anos 1970, Foucault foi um importante expoente desse movimento crítico, alegando que, quando há produção de conhecimento, também há sempre uma luta contra a aparência do conhecimento precedente, o qual só será detectado a longo prazo.

Dentro da pesquisa empírica, e aqui atraímos a noção de estatísticas criminais<sup>157</sup>, deve-se fazer a distinção com a realidade. Empírico significa um corpo de observações que você construiu de maneira sistemática, são observações sobre a realidade feitas por um observador. Nas palavras de Alvaro Pires: “não se pode sair da sua própria pesquisa, olhar a pesquisa de um lado e olhar a

---

<sup>157</sup> Críticas às estatísticas criminais oficiais como evidências empíricas: Capítulo 1.3.

realidade do outro, do lado de fora de si mesmo”. Salienta-se: “científico” não quer dizer “verdadeiro”; “científico” é aquilo produzido pela ciência, simplesmente.<sup>158</sup>

Sob um enfoque estatal, as estatísticas criminais já foram rotuladas como ferramenta para a “arte de governar”, segundo a qual os números servem para a quantificação dos fatos sociais e tomada de decisão. Na concepção contemporânea sociológica das estatísticas, a tentativa de fixar verdades depende de uma série de “mecanismos de poder”, em especial quando se estuda o funcionamento das instituições responsáveis pela justiça e segurança.<sup>159</sup>

Retomando às considerações do Capítulo 1.3, as estatísticas hoje no Brasil inserem-se em um processo burocrático pelo qual não se pode atribuir efetivo valor às constatações, ou seja, o que se tem na coleta de dados é a conclusão de meros procedimentos complexos que dificultam o questionamento e a dúvida. Acomoda-se na ausência de dados e a “verdade” permanece.

Estatísticas são os resultados da observação. O problema está na ausência de ponderação quanto ao fato de que os números provêm de uma simples operação de medida. Os “fatos” constituem um processo de definição do objeto de estudo, enquanto os números projetam cifras exata sob operações corretamente realizadas. Os números pressupõem classificações, como é caso de nomenclaturas industriais, econômicas e sociais. “As estatísticas, portanto, não refletem a realidade, mas o olhar da sociedade sobre si mesma.”<sup>160</sup>

#### **4.1.3.1. O exemplo da pesquisa de reincidência no Brasil**

Pensando no campo criminal, o que se tem diante dos dados são realidades complexas classificadas e enumeradas conforme as deduções do observador. A definição de reincidência, por exemplo, em pesquisa guiada pelo IPEA “Reincidência Criminal no Brasil”, pautou-se pelo tipo estritamente legal, segundo o qual verifica-se a reincidência quando o agente comete novo crime, depois de transitar em julgado a sentença que, no País ou no estrangeiro, o tenha condenado por crime anterior. (art. 63 CP). Esta escolha pode trouxe resultados inesperados que,

---

<sup>158</sup> PIRES, Alvaro Pena.; FULLIN, Carmen; SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore, XAVIER, Roberto Franco. *Sobre direito, ciências sociais e os desafios de navegar entre esses mundos: op. cit.* pp. 243.

<sup>159</sup> LIMA, Renato Sérgio de. *Contando Crimes e Criminosos: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000.* (Tese de Doutorado). São Paulo: FFLCH/USP. 2008. pp. 17-19.

<sup>160</sup> BESSON, Jean-Louis, *A ilusão das estatísticas*; trad. Emir Sader. – São Paulo: Editora UESP, 1995. pp. 4-5.

aparentemente, não tenham agradado o Ministério da Justiça e outros responsáveis. O método ainda segue em discussão.<sup>161</sup>

Desta forma, constata-se que a apreensão de determinados indicadores podem não representar o que se pretende. Falar em reincidência estritamente jurídica pode trazer resultados inesperados frente aos objetivos prévios, sejam eles de evidenciar uma elevada impunidade no país, ou a situação degradante de presídios e a falta de socialização. Assim, se a taxa de reincidência aparece baixa, a conclusão seria no sentido de um direito penal eficiente e ressocializador (as pessoas não cometem muito crime depois de cumprimento de pena), o que pode parecer absurdo para os estudiosos do tema e estatais. Neste caso, os métodos e conceitos da pesquisa serão repensados. Por outro lado, se o resultado condiz com o esperado (fala-se em reincidência de 70% no Brasil)<sup>162</sup>, não haverá a mesma desconfiança e as conclusões serão as já amplamente difundidas no meio acadêmico: reprimendas ineficiências, presídios degradantes etc.

#### **4.2. “dever ser” e “ser” nas Estatísticas Criminais: *Soll-Analyse* e *Ist-Analyse***

Em 2012, ocorreu no Forum Berlin do *Friedrich-Ebert-Stiftung* o encontro “Política criminal em vôo cego? Quais estatísticas criminais a política precisa? Qual a contribuição da ciência?” (“*Kriminalpolitik im Blindflug? Welche Kriminalstatistiken braucht die Politik? Was kann die Wissenschaft leisten?*”). Na oportunidade foram discutidas as dificuldade e alternativas na produção de de estatísticas oficiais para o a prevenção à criminalidade, a necessidade de transparência da atividade estatal e seu controle social. Foram tratados temas como a problemática do sistema de estatísticas e suas possíveis soluções, a relevância de uma análise

---

<sup>161</sup> Coordenação de Almir de Oliveira Jr, o projeto ainda não foi divulgado. Os detalhes foram dados por Renato S. de Lima em entrevista realizada no FBSP (rodapé 62). A pesquisa diz respeito a um acordo de cooperação técnica entre o CNJ e IPEA, cuja finalidade original era apresentar um panorama da reincidência criminal, com base em dados coletados em alguns estados do país. Acordo de Cooperação Técnica n. 26/2008, publicado no Diário Oficial da União de 23 de abril de 2009, seção 3. P. 99.

<sup>162</sup> GOMES, Luis Flávio. *Reincidência de até 70%*. Disponível em: <http://institutoavantebrasil.com.br/brasil-reincidencia-de-ate-70/>

estatística contínua, a concepção dos dados criminais para a ciência, a perspectiva europeia no desenvolvimento dos dados, dentre outros.<sup>163</sup>

A estrutura do “dever ser e ser das estatísticas” (*soll-analyse und ist-analyse*) foi desenvolvida por Wolfgang Heinz e apresentada no seminário. Por esta lógica, considera-se *soll-analyse* o conhecimento estatístico da criminalidade, enquanto *ist-analyse* é o (re)conhecimento das deficiências desta atividade. Este último podendo ser especificado pela i) carência legal e organizacional das atuais estatísticas criminais; ii) disponibilidade de dados; iii) relações pessoais falhas na combinação de microdados; iv) os relatórios oficiais.<sup>164</sup>

1. Carência legal e organizacional das atuais estatísticas criminais: constitui da falta de legislação sobre os dados e a consequência insegurança quanto à remessa orçamentária e à manutenção das atividades. Efeito: não há estatísticas criminais em alguns estados alemães por anos, início recente de estatísticas nacionais. Além disso, existem diversas estatísticas que variam seus propósitos, são desconexas, utilizam-se de classificações. (PKS não possui delitos de trânsito; Estatísticas do MP não possuem características dos delitos e a contagem é processual, etc.)
2. Disposição de dados: Limitação do *Hellfeld* (não há periodicidade, não há representatividade nacional – pesquisa de vitimização ou de cifra negra); lacunas no entendimento das condições socioeconômicas no âmbito dos tribunais, etc.
3. Relações pessoais falhas na combinação de microdados: impossibilidade de uma sequência estatística, de um estudo melhor representado da “filtragem” estatística. (suspeitas -> denúncia -> condenações -> execução)
4. Relatórios oficiais: nelas condições do “ser”. O relatório é único, na figura do Segundo Relatório Anual de Estatísticas criminais (*Zweiter Periodischer Sicherheitsbericht*). Pelo “dever ser”, necessita-se de relatórios independentes que possibilitem questionamentos mútuos de métodos e falhas.

<sup>163</sup> Disponível em <[http://www.fes.de/aktuell/documents2012/120507\\_Kriminalpolitik\\_im\\_Blindflug\\_Berlin.pdf](http://www.fes.de/aktuell/documents2012/120507_Kriminalpolitik_im_Blindflug_Berlin.pdf)> acesso 10 fev 2015.

<sup>164</sup> HEINZ, Wolfgang: *Probleme des Systems der Kriminal- und Rechtspflegestatistiken und ihre bundesgesetzlichen Lösungsmöglichkeiten*. Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung: “Kriminalpolitik im Blindflug? Welche Kriminalstatistiken braucht die Politik? Was kann die Wissenschaft leisten?”. 2012. Disponível em: <<http://www.ki.uni-konstanz.de/kis/?print=1>>

Segundo a apresentação de Heinz, os dois níveis de análise são essenciais para a melhoria da coleta de dados. Por um lado, o *ist-Analyse* consiste na utilização dos dados já disponíveis para possíveis controles da atividade estatal, pesquisas acadêmicas e relatórios oficiais. Por outro lado, o *soll-Analyse* diz respeito ao reconhecimento das deficiências do sistema e suas consequências. Falar de “ser e dever ser”, portanto, é fazer uma análise crítica dos históricos progressos nacionais sobre o tema.<sup>165</sup>

Diante desta paridade, não pode o Brasil limitar-se ao “ser” das Estatísticas criminais, o que ocorre pelas conclusões precipitadas de “não haver estatísticas no Brasil”. Coleta de dados, há, de fato. O passo adiante, a entrada na esfera do “dever ser” processa-se pelo reconhecimento do elevado arranjo numérico que a lógica burocrática permite e assim criticar suas deficiências, desenvolvendo alternativas críticas de redução de Cifra Negas, pesquisas de Vitimização e estímulo à pesquisa empírica.

### **4.3. Desafios metodológicos nas pesquisas empíricas**

De extrema pertinência nos debates sociológicos sobre a percepção da criminalidade está a busca pelos critérios metodológicos apropriados ao desenvolvimento das estatísticas criminais.<sup>166</sup> Parte-se do pressuposto de estatísticas criminais como pesquisa empírica, cujo método tem importância precípua. Definir os parâmetros de classificação e organização dos dados, conceitos, ferramentas, números, tudo influi na atividade interpretativa.

A tentativa de uniformização das evidências mostra sua importância quando diante da necessidade de nacionalização das estatísticas. Estudar estatísticas no âmbito nacional exige um método uniformizado de captação e organização, a fim de evitar lacunas e falhas conceituais.

Pelo estudo das estatísticas no Brasil, pode-se constatar que o método primordial de levantamento de dados reside nos registros de boletins de ocorrência (B.O.). Basicamente, são as

---

<sup>165</sup> Idem. Ibidem.

<sup>166</sup> Noticiários sobre a mobilização para o debate quanto à metodologia das estatísticas: “Paraíba promove debate sobre metodologia única para estatística e análise criminal no nordeste” <<http://www.paraiba.pb.gov.br/45582/paraiba-promove-debate-sobre-metodologia-unica-para-estatistica-e-analise-criminal-no-nordeste.html>> e “Estados debatem no rio metodologia da polícia”

polícias que registram o movimento de entrada e saída de criminosos, e esses dados são transferidos para indicadores nacionais (SINESP).

Não apenas a uniformização aparece como necessária, a preocupação metodológica também reside na construção de indicadores sensíveis o suficiente para indicar o movimento e a tendência da violência e identificar o resultado da ação do Estado em determinadas áreas e épocas. A qualidade metodológica consistem na devida descrição de diferenças regionais do crime e da violência, identificando o impacto de políticas públicas vigentes. Renato S. De Lima parte do pressuposto que as transformações no modelo de gestão de segurança Pública só serão possíveis com a limitação esclarecida das competências, responsabilidades e resultados das políticas empreendidas.<sup>167</sup>

Outro ponto pertinente está nos próprios desafios teórico-metodológicos que marcam a produção empírica na abordagem de temas como violência e segurança pública. Os problemas em questão refletem a complexa realidade dos fenômenos sociais e seus significados históricos e conceituais. Assim, espera-se que as produções estatísticas, de uma lado, não desconheçam a amplitude dos fenômenos investigados e suas imbricadas relações com o contexto social e, de outro, distinga eventos e manifestações concretas por números e análises que estimulem políticas públicas adequadas.<sup>168</sup>

A Rede de Pesquisa Empírica em Direito (REED), nesse sentido, aparece como importante iniciativa na pesquisa empírica em direito no Brasil. Objetiva-se divulgar trabalhos e informações sobre pesquisas empíricas no campo jurídico, bem como promover a difusão e capacitação em métodos e técnicas de pesquisa empírica em direito. Pautada por padrões éticos e pelo rigor metodológico, a REED foca-se na problematização e investigação das manifestações concretas do fenômeno jurídico e no permanente diálogo entre os diferentes áreas

---

<sup>167</sup> PEIXOTO, Betânia Totino; LIMA, Renato Sérgio de and DURANTE, Marcelo Ottoni. *Metodologias e criminalidade violenta no Brasil. São Paulo Perspec.* [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 13-21. ISSN 0102-8839. <http://dx.doi.org/10.1590/S0102-88392004000100003>.

<sup>168</sup> BELLUZZO, Lilia; CARVALHO, Sonia Nahas. *Violência e pobreza como temas para a produção de estatísticas públicas: desafios à reflexão teórico-metodológica.* São Paulo: Sp em Perspectiva, v. 21, n.2, p. 29-38, 2007. Pp. 29-30.

do conhecimento, como a sociologia, a ciência política, a antropologia, a história, a economia, a estatística.<sup>169</sup>

O desenvolvimento metodológico das pesquisas empíricas no campo da segurança pública requer, finalmente, a atividade conjunta e o diálogo entre universidades e agentes públicos. Falta produzir reflexões metodológicas, teóricas e epistemológicas, de forma que novos marcos para a discussão teórica sejam apresentados. Urge elevar o investimento em pesquisa empírica sobre a criminalidade, que sempre foi reduzido, possibilitando um maior diálogo entre o papel da academia e sua contribuição para a realidade dos órgãos de segurança pública.<sup>170</sup>

Elevar o movimento de aproximação entre profissionais e pesquisadores permitirá a transformação de estudos e resultados de pesquisas em conhecimento capaz de subsidiar revisões teóricas e metodológicas da literatura e existente, promovendo inovações e aperfeiçoamentos em matéria de política criminal.<sup>171</sup>

#### **4.4. A Pesquisa de vitimização**

Tratando agora de alternativas para a percepção mais acurada da realidade, a pesquisa de vitimização figura, grosso modo, como um foco diferenciado frente ao evento criminoso. O seu desenvolvimento reflete a aceitação do fato de que crimes e criminosos, longe de serem fatos em si, figuram como construções sociais sujeitas a processos sociais, políticos e culturais que precisam ser mais bem mensurados e analisados. Como supra analisado, os números são meras representações simplificadas da percepção do observador. A soma de diversos mecanismos de métrica, nesse sentido, atende ao propósito de elevar a qualidade das pesquisas empíricas sobre criminalidade.<sup>172</sup>

Não se está mais diante do crime e do criminoso, mas sim da vítima. As pesquisas de vitimização no Brasil são estudos destinados a captar as ocorrências de eventos criminais junto à

---

<sup>169</sup> Disponível em <<http://reedpesquisa.org/institucional/quem-somos-nos/>> Acesso 10 fev. 2015.

<sup>170</sup> LIMA, Renato Sérgio. *Entre palavras e números op. cit.* pp. 67-70

<sup>171</sup> Idem. p. 68.

<sup>172</sup> LIMA, Renato Sérgio de, *Estatísticas criminais no Brasil*. In: LIMA, Renato Sérgio de, Ratton, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. Pp. 244-255.



população com o fim de comparar os dados oficiais registrados pelas polícias com a ocorrência efetiva dos crimes, classificando-os. As pesquisas buscam investigar as Cifras negras dos registros criminais. Elas devem ser vistas como um complemento às estatísticas criminais baseadas nos registros policiais. Buscam, ademais, obter informações sobre a experiência das pessoas com o crime, as circunstâncias em que estes se manifestam, além de avaliar o sentimento de insegurança e confiabilidade no aparato policial.<sup>173</sup>

As pesquisas de vitimização, portanto, são vistas como um poderoso instrumento de trabalho no planejamento de políticas criminais eficientes e que pretendem aproximar o movimento da criminalidade e sua percepção pela população.

Para Renato S. De Lima, o Brasil não possui uma série histórica de pesquisas de vitimização capazes de verificar tendências dos dados oficiais e sua correspondência com a realidade. Sem embargo, até 2010 foram realizadas diversas pesquisas oficiais nos âmbitos estaduais e municipais. Em 2010, a primeira Pesquisa Nacional de Vitimização feita no Brasil quantifica 12 tipos de ocorrências passíveis de registro policial no país, revela a taxa de subnotificação para cada uma delas e mapeia incidências e frequências com que ela acontecem em cada unidade da federação.<sup>174</sup>

Os problemas metodológicos também aparecem neste tema. A falta de padronização metodológica entre grande parte das pesquisas dificulta a realização de estudos comparativos.<sup>175</sup> Outros problemas dizem respeito à elaboração de ferramentas, ou seja, a “adequabilidade” dos aspectos cognitivos associados às perguntas que compõem o questionário. As questões de “esquecimento” – dificuldade do entrevistado de lembrar experiências de vitimização, ou o chamado efeito “*telescoping*”, segundo o qual o entrevistado tende a relatar ocorrências

---

<sup>173</sup> Idem, *Ibidem*.

<sup>174</sup> SENASP. *Pesquisa Nacional de Vitimização*. Datafolha: Instituto de Pesquisa CRISP. Disponível em: <[http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario\\_SENASP\\_final.pdf](http://www.crisp.ufmg.br/wp-content/uploads/2013/10/Sumario_SENASP_final.pdf)> acesso 20 fev 2015.

<sup>175</sup> PINTO, A. S.; MELO, D. I. B.; AZEVEDO, J. *Desenvolvimento de Metodologia e Aplicação de Pesquisa de Vitimização na região metropolitana do Rio de Janeiro*. 31o Encontro Anual da ANPOCS, Caxambu, Minas Gerais, 2007.

anteriores ao período de referência determinado. A forma como o estudo é apresentado, os questionamentos e as respostas podem gerar problemas conceituais e de difíceis análises.<sup>176</sup>

Por fim, outro problema ainda vigente no país é o da divulgação dos dados. Muitos não são voltados ao público e tratados como uso restrito da instituição que coordenou a pesquisa ou do órgão que a encomendou. A acessibilidade e posterior comparação entre as diversas pesquisas é vista como praticamente impossível.<sup>177</sup>

Na Alemanha, a última pesquisa de vitimização foi divulgada em 2014 com o título “*Deutscher Viktimisierungssurvey 2012*”. O estudo provém da parceria do *Bundeskriminalamt* com o “Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Strafrecht” e buscou analisar os crimes que não são notificados pelas autoridades e a sensação de segurança e satisfação que o cidadão alemão possui frente às autoridades policiais. Dentre outros, constatou-se que:<sup>178</sup>

- Dependendo do tipo de delito, de 3 a 5% da população acredita tornar-se vítima de roubo ou furto em um futuro próximo. Entretanto, a sensação de segurança varia por características pessoais e locais de residência.
- Mulheres e pessoas idosas sentem mais medo da criminalidade. As vítimas que já tiveram experiência com crimes sentem sete vezes mais risco de sofrer outro crime, quando comparadas às não-vítimas.
- Cidades entre 50.000 e 100.000 habitantes possuem a maior sensação de criminalidade;
- Os casos registrados pela polícia variam pelo tipo de ofensa: 99% dos crimes envolvendo veículos são notificado; roubo de domicílio são 88% e tentativas de crimes são 58%. Crimes de fraude, por outro lado, aparecem apenas como 9% registrados.
- 87% dos entrevistados dizem confiar na polícia e em seu trabalho na prevenção e repressão da criminalidade.

---

<sup>176</sup> ZILLI, Luis Felipe; MARINHO, Frederico Couto; SILVA, Braulio. *Pesquisas de vitimização*. In: LIMA, Renato Sérgio de, Raton, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. Pp. 227-243.

<sup>177</sup> CATÃO, Yolanda. *Pesquisa de vitimização: notas metodológicas*. São Paulo: FBSP. Disponível em: <[http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario\\_ii\\_-\\_pesquisa\\_de\\_vitimizacao\\_-\\_notas\\_metodologicas1.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_ii_-_pesquisa_de_vitimizacao_-_notas_metodologicas1.pdf)>

<sup>178</sup> Pesquisa de vitimização alemã 2012. Disponível em: <[http://www.bka.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Presse2014/141208\\_\\_Viktimisierungssurvey2012.html?\\_\\_nnn=tr ue](http://www.bka.de/DE/Presse/Pressemitteilungen/Presse2014/141208__Viktimisierungssurvey2012.html?__nnn=tr ue)> Acesso em 20 fev 2015.

#### **4.5. Melhoria das estatísticas criminais alemãs disponíveis – *Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland.***

O relatório “*Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland*” foi divulgado em 2009 como resultado de diversos trabalhos realizados por juristas e cientistas sociais no sentido de analisar a situação das estatísticas criminais na Alemanha, detectar deficiências e propor melhorias. Diversos estudos foram realizados junto ao Conselho sobre Dados Sociais e Econômicos (*Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten – RatSWD*) sobre os problemas dos dados e das estatísticas.<sup>179</sup>

A tarefa dedicada ao trabalho fundamenta-se pelo reconhecimento da necessidade de estatísticas criminais concretas e disponíveis para a definição de políticas criminais adequadas. Busca-se aproximar a estrutura das estatísticas criminais das exigências empíricas de confiabilidade e representatividade de exigências. As Estatísticas oficiais, nesse sentido, são tratadas como evidências e sua utilidade reconhecida e presente na agenda acadêmica e pública do país.<sup>180</sup> Aliás, o Supremo Tribunal Alemão já emitiu decisão evidenciando a necessidade de dados empíricos para políticas pública adequadas.<sup>181</sup>

Além do pressuposto da importância das estatísticas como evidências empíricas, entende-se a necessidade de incluir na coleta de dados diferentes informações que caracterizam a criminalidade. Ou seja, para os diversos atores envolvidos na utilização das estatísticas criminais, são importantes:

- Origem, estrutura e desenvolvimento da criminalidade;
- Atividade e decisões dos órgãos de justiça criminal;
- Número e tipo das sentenças impostas;
- Execução penal;
- Reincidência após execução penal.

---

<sup>179</sup> HEINZ, Wolfgang, *Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland*. Konstanz: Nomos, 2009. 15-17

<sup>180</sup> Idem. *Ibidem*.

<sup>181</sup> *Volkszählungsurteil* (BVerfGE 65, S. 1,47) e (BVerfGE 88, 203, 309 ss.)

Os cinco níveis analíticos refletem a importância das estatísticas para a criminologia. Como ciência empírica, as atividades de pesquisa estarão inseridas em alguns destes campos. Denota-se a importância da compilação de dados e a sua utilidade para os diferentes criminólogos e envolvidos nas políticas criminais.

Do desenvolvimento dos trabalhos foram cunhadas diversas recomendações oficiais de curto/médio e longo prazo no sentido de melhorar a coleta de dados, o seu manuseio e conservação.

Dentre as recomendações de longo prazo do grupo está a substituição de estatísticas desconectadas por um sistema de banco de dados estatístico com informações pessoais em forma de pseudônimo (*Datenbanksystem mit pseudonymisierten Personendaten*). O processo consiste, grosso modo, na criação de um banco de dados com informações pessoais que serão substituídas por pseudônimos e apagadas pelos departamentos estaduais. Posteriormente serão repassadas ao âmbito federal e mantidas em banco de dados protegidos e cruzadas com dados de outros órgãos estatísticos. O que surge é a possibilidade de criar um sistema preenchido de análise do começo ao fim do processo criminal.<sup>182</sup>

A criação de um banco de dados requer o trabalho com “pseudônimos” (*Pseudonymisierung*), os quais figuram como exigência de uma análise contínua estatística, ou seja, a possibilidade de trabalhar com dados em períodos contínuos, evitando lacunas sistemáticas e possibilitando o trabalho conjunto de diferentes fontes. Imprescindível também é a atividade legislativa que garanta limites à proteção de dados e positive as demandas por melhoria.

Como recomendações de curto e médio prazo para a melhoria das estatísticas cabe a discussão quanto a coleta e preparação de dados, a divulgação de dados e o acesso aos usuários.

Desta forma, o Relatório apresenta deficiências e soluções importantes para as Estatísticas criminais alemãs.

---

<sup>182</sup> Cf. HEINZ, Wolfgang: *Probleme des Systems der Kriminal- und Rechtspflegestatistiken und ihre bundesgesetzlichen Lösungsmöglichkeiten*. Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung: “Kriminalpolitik im Blindflug? Welche Kriminalstatistiken braucht die Politik? Was kann die Wissenschaft leisten?”. 2012. Disponível em: <<http://www.ki.uni-konstanz.de/kis/?print=1>>

<b>Deficiência</b>	<b>Solução</b>
Incompatibilidade das estatísticas por variações nas características e contabilização da coleta de dados, Diferenças metodológicas e conceituais	melhor coordenação nas características e contagem dos dados.
Desenho incompleto dos conceitos criminológicos e criminalísticos em relação aos tipo penais, vítimas e autores	Prolongamento da coleta de dados. Coletas adicionais, algumas continuadas, outras limitadas regional e temporalmente.
Desenho incompleto das reações frente às políticas criminais (recrudescimento penal, penas alternativas)	Compreensão ampla das características da coleta
Elevada cifra negra	Pesquisas de Vitimização regulares
Falta de percepção das consequências do direito penal, se este auxilia no efetivo processo de ressocialização	Introdução a Estatísticas criminais de reincidência regulares.

Finalmente, a análise das estatísticas criminais alemãs exigiu a metodologia comparativa em um de seus eixos, trazendo para a discussão estruturas de coleta de dados da Inglaterra, País de Gales, Holanda, Suécia e Suíça. Foram enviados questionários para autoridades sobre a presença de pesquisas de vitimização e suas características, existência de diálogo entre as estatísticas criminais dos diferentes níveis processuais, publicação das evidências coletadas, dentre outros. As sugestões de curto, médio e longo prazo foram resultados da ponderação quanto à situação das estatísticas criminais nos demais países.

## CONCLUSÃO

Falar em estatísticas criminais oficiais brasileiras como objeto de estudo no universo de uma faculdade de direito traz diversas complicações. Desde o início do trabalho, a carência da discussão do tema foi constantemente constatada nos diversos eixos discutidos. A primeira parte logrou melhor bibliografia jurídica pela natureza e pertinência da atual discussão quanto ao limite do conceito de política criminal. A partir da noção da Ciência Conjunta do Direito Penal, pode-se verificar que o tema abarca noções interdisciplinares, na medida em que se estuda Criminologia, Dogmática jurídico-penal e Política Criminal.

No estudo da Criminologia pode-se identificar que o seu método empírico mostra-se muito estudado pelas ciências sociais – sociologia, antropologia. Aliás, a utilização de fontes da área de sociologia pode ser verificada em todo o trabalho. As faculdade de Sociologia parecem mais presentes nos estudos empíricos do campo da segurança pública, questionando o papel do estado, do direito e da sociedade nos indicadores de criminalidade.

No Brasil, o tratamento que a Política Criminal recebe pela doutrina insere-se na renovação do conceito de Ciência Conjunta do Direito penal, o que parece tender para uma proeminência da política criminal e sua característica valorativa. O presente trabalho buscou questionar a relevância hierárquica que parece gozar a Política Criminal. Foram apresentados argumentos quanto às limitações deste instituto e a sua necessidade de abalizamento. Assim, a partir do estudo da imporância de evidências empíricas para a política criminal, a criminologia parece contribuir para a produção dessas informações.

Sob um viés sociológico, a discussão sobre o papel das estatísticas criminais aparece em outro foco. Discute-se a utilidade das estatísticas na interpretação da atividade estatal e suas relações de poder. Uma vez considerados os dados como meros registros administrativos, deixa-se de valorizá-los como evidências empíricas confiáveis, de tentar buscar melhorias e esclarecer suas deficiências.

As faculdade de direito, nesse sentido, não dialogam suficientemente com os profissionais da área de segurança pública. Os dados oficiais são vistos como opacos, sem utilidade para a atividade do jurista. Os órgãos de segurança pública, por sua vez, não se abrem

para a comunidade científica, o que impossibilita a difusão de conhecimento eficiente para as duas esferas.

Devido a este isolamento recíproco, falar em estatísticas oficiais não significa falar em evidências empíricas. De um lado, as estatísticas são vistas como meros registros administrativos, sem qualquer comprometimento conceitual ou metodológico; por outro lado, a academia e a pesquisa empírica em direito parece mais atraída por questionários e evidências próprios.

Sobre Política criminal na Alemanha, a necessidade de assimilação de estatísticas oficiais e pesquisas empíricas já se apresenta como objeto de estudo, utilizadas cumulativamente. O tema já está presente na agenda oficial da comunidade científica, o que estimula projetos nacionais apoiados pelo governo alemão de melhoria das estatísticas criminais. Assim, falar de “evidências empíricas” inclui tanto estatísticas oficiais quanto pesquisas científicas coordenadas por universidades, e a partir deste novo paradigma, busca-se a melhoria dos dados oficiais.

O que se tem em foco, no modelo alemão, é o reconhecimento da possibilidade de representatividade das estatísticas como evidências para políticas criminais. Os programas de melhoria, a partir de então, objetivam reduzir as imperfeições das representações sociais, ou seja, buscar meios alternativos para a percepção cada vez mais sensível da realidade, como as *Opferbefragung*, *Schühbefragung*, projetos para questionários nacionais sobre sensação de insegurança, dentre outros.

A melhoria das estatísticas criminais alemãs, nesse sentido, tem reflexos de curto e longo prazos, desde uma reestruturação técnica e jurídica das informações criminais sob um sistema integrado, o que permitiria uma eficiente coordenação estatal nas diferentes tomadas de decisão.

O estudo comparativo ao modelo alemão pode trazer diversos questionamentos teóricos e metodológicos quanto à situação das estatísticas criminais brasileiras. Urge incluir o tema na agenda acadêmicas das faculdades de direito, a fim de incentivar a discussão quanto as falhas e importância dos dados na consecução de políticas criminais adequadas. O tratamento do tema na doutrina alemã aparece como um estímulo para os juristas brasileiros na discussão da viabilidade ou não da utilização de evidências empíricas nas políticas públicas.

Por fim, imprescindível para a melhor compreensão do tema é o reconhecimento das dificuldades desta tese. Não se pode tratar as estatísticas criminais e as evidências empíricas como reflexo objetivo da realidade. Ao contrário, as demonstrações não passam de construções técnico-metodológicas e de como a realidade é caracterizada pelo observador. O tema foi visto, desde sua concepção, sob um olhar prudente e ponderado, como deve ser qualquer tema de uma ciência social.

Diante destas últimas ponderações e da importância do tema para o direito penal, o presente trabalho termina por levantar outros tantos questionamentos sobre o tema, propõe o estímulo à pesquisa empírica em direito, ao maior diálogo entre academia e profissionais de segurança pública e à maior valorização das estatísticas criminais. Nas palavras de Alvaro Pena Pires, cabe ao pesquisador continuar sendo alguém que reconhece que pode haver erros em sua tese e que, embora tenha descoberto algo que pareça importante e que possa ser submetido aos outros pesquisadores, essa descoberta ainda pode ser questionada.

## REFERÊNCIA BIBLIOGRÁFICA

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

\_\_\_\_\_. *A Gestão Urbana do Medo e da Insegurança: Violência, Crime e Justiça Penal na Sociedade Brasileira Contemporânea* (Tese Livre Docência), São Paulo, 1996.

\_\_\_\_\_. *Políticas Públicas de Segurança e Justiça Penal*. Cadernos ADENAUER (São Paulo), v. IX, p. 9-27, 2008.

ALMEIDA, Fernanda Dias Menezes de. *Competências na Constituição de 1988*. São Paulo: Atlas, 2007.



ALMINO, João. *O segredo e a informação: ética e política no espaço público*. São Paulo: Brasiliense, 1986. p. 98-99.

AMARAL, Cláudio do Prado (Org.). *Pesquisa: sistema prisional e lei de acesso à informação*. Ribeirão Preto: GECAP-USP, 2012.

ARRETCHE, Marta. Federalismo e Políticas Sociais no Brasil: problemas de coordenação e autonomia. *São Paulo em Perspectiva*, 18(2), 2004, pp. 17-26

BANDEIRA DE MELO, Celso Antonio. *Curso de direito administrativo*. 30. ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

BARREIROS, Gustavo Alem. *A Lei de Acesso à Informação e o Facebook: como a LAI e as redes sociais podem enfrentar uma sociedade desconfiada e a corrupção enraizada?*. São Paulo: RDDA.

BATITUCCI, Eduardo Cerqueira, *As Limitações da Contabilidade Oficial de Crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística*. *São Paulo em Perspectiva*, v. 21, n. 1, p. 7-18, jan./jun. 2007. Disponível em: [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br), Acesso em: 15 mar 2014

BEATO FILHO, C. C. [et al.]. *Gestão da Informação*. In: SILVA FILHO, Tadheu de Jesus;

CATÃO, Yolanda. *Pesquisa de vitimização: notas metodológicas*. São Paulo: FBSP. Disponível em: [http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario\\_ii\\_-\\_pesquisa\\_de\\_vitimizacao\\_-\\_notas\\_metodologicas1.pdf](http://www.forumseguranca.org.br/storage/download//anuario_ii_-_pesquisa_de_vitimizacao_-_notas_metodologicas1.pdf)

DURANTE, Marcelo Ottoni. (Org.). *Gestão da informação e estatísticas de segurança pública no Brasil*. Brasília: Ministério da Justiça, 2009. v. 1.

\_\_\_\_\_, C. C. *Estatísticas criminais no Brasil vivem "apagão" que atrapalha o planejamento: análise da Federação Nacional dos Policiais Federais (FENAPEF)*, 2010 . Disponível em: <<http://fenapef.org.br/fenapef/noticia/index/31263>>. Acesso em: 11 mar. 2014

BOBBIO, Norberto. *Teoria Geral da Política: a filosofia política e as lições dos clássicos*. Tradução Daniela Beccaccia Versiani. Rio de Janeiro: Elsevier, 2000.

BOCK, Michael. *Kriminologie*. 4. ed. München: Vahlen, 2013.

CEPIK, Marco. *Direito à Informação: situação legal e desafios*. [S.l.: s.n.], [2000?]. Disponível em: <<http://www.egov.ufsc.br/portal/sites/default/files/anexos/31106-34214-1-PB.pdf>>. Acesso em: 16 mar 2014

DAVID, René. *Os grandes Sistemas do Direito Contemporâneo*, 4. Ed. São Paulo: Martins Fontes, 2002.

DEFLEM, Mathieu. *Surveillance and criminal statistics: historical foundations of governmentality*. *Studium in Law, Politics and Society*, Nova York, v.17, p. 149-184, 1997.

DIAS NETO, Theodomiro. *Segurança pública: um conceito a ser repensado*. *Boletim IBCCRIM*, São Paulo, n.58, 1997.

FAUSTO, Boris, *Crime e Cotidiano - A Criminalidade Em São Paulo - 1980/1924*, 2. Ed., São Paulo, Edusp, 2001.

FIGUEIREDO DIAS, Jorge de. ANDRADE, Manuel da Costa. *Criminologia: o homem delinquente e a sociedade criminógena*, Coimbra: Coimbra Editora, 1997.

\_\_\_\_\_. *Questões fundamentais do direito penal revisitadas*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1999.

FOUCAULT, Michel. *Vigiar e punir: história da violência nas prisões*. 9. ed.. Petrópolis: Ed. Vozes, 1991.

\_\_\_\_\_. *Microfísica do poder*. Rio de Janeiro: Graal, 1992.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*. São Paulo: FBSP. 2014.

GÖPPINGEN, Hans. *Kriminologie*. München: Beck, 1980.

HEINZ, Wolfgang, *Optimierung des bestehenden kriminalstatistischen Systems in Deutschland*. Konstanz: Nomos, 2009.

\_\_\_\_\_. *Probleme des Systems der Kriminal- und Rechtspflegestatistiken und ihre bundesgesetzlichen Lösungsmöglichkeiten*. Forum Berlin der Friedrich-Ebert-Stiftung: "Kriminalpolitik im Blindflug? Welche Kriminalstatistiken braucht die Politik? Was kann die Wissenschaft leisten?". 2012

HESSE, Joachin Jens. *República Federal da Alemanha: o federalismo cooperativo à elaboração de política conjunta*. In: *O Federalismo na Alemanha*. Traduções n7. São Paulo: Konrad Adenauer, 1995

HOFMEISTER Wilhelm; CARNEIRO, José Mario Brasiliense (Org.). *Federalismo na Alemanha e no Brasil*. São Paulo: Fundação Konrad Adenauer, Séries Debates n22, Vol I, 2001.

JEHLE, Jörg-Martin; ALBRECHT, Hans-Jörg, FRICKE, Sabine Hohmann; TETAL, Carina. *Legalbewahrung nach strafrechtlichen Sanktionen*. Berlin: Bundesministerium des Innern. 2014

KAHN, Tulio. *Defesa Nacional e segurança pública, Segurança e Defesa Nacional: da competição à cooperação regional*. São Paulo: Fundação Memorial da América Latina, 2006.

Disponível em: <[www.memorial.sp.gov.br/memorial/rssnoticiadetalhe.do?noticiaId=788](http://www.memorial.sp.gov.br/memorial/rssnoticiadetalhe.do?noticiaId=788)>. Acesso em: 10 mar 2014

\_\_\_\_\_. *O fetiche das estatísticas criminais*. O Estado de S. Paulo, São Paulo, 19 de fev. 2005. Disponível em: <[www.forumseguranca.org.br/artigos/o-fetiche-das-estatisticas-criminais](http://www.forumseguranca.org.br/artigos/o-fetiche-das-estatisticas-criminais)>. Acesso em: 10 mar 2014

KANT DE LIMA, R. *O sistema de justiça criminal no Brasil: dilemas e paradoxos*. Texto apresentado no Fórum Criminalidade, violência e Segurança Pública no Brasil: uma discussão sobre as bases de dados e questões metodológicas. Rio de Janeiro: Ipea, 2000.

LEITE, Miriam M. L. Aspectos do segredo: Maria Lacerda de Moura. In: FUKUI, Loa (Org.), *Segredos de Família*. São Paulo: FAPESP, NEMGE/SUP; Annablumel, 2002. p. 61-70.

LIMA, Renato S., *Contando crimes e criminosos em São Paulo: uma sociologia das estatísticas produzidas e utilizadas entre 1871 e 2000*. 205f. , (Tese de Doutorado em Sociologia), FFLCH, São Paulo, 2005.

\_\_\_\_\_. *Entre Palavras e Números: Violência, Democracia e Segurança Pública no Brasil*, São Paulo: Saraiva, 2011.

\_\_\_\_\_. *A produção da opacidade: estatísticas criminais e segurança pública no Brasil*. Novos estud. - CEBRAP [online]. 2008, n.80, pp. 65-69

\_\_\_\_\_. *Transparência e Controle*. *Ciênc. saúde coletiva* [online], Fórum Brasileiro de Segurança Pública. 2013, vol.18, n.3, pp. 594-596.

\_\_\_\_\_. PEIXOTO, Betânia Totino; DURANTE, Marcelo Ottoni. *Metodologias e criminalidade violenta no Brasil*. São Paulo Perspec. [online]. 2004, vol.18, n.1, pp. 13-21

LYNCH, James P. *Understanding crime statistics*. Cambridge: C. Univ. Press., 2007.

MARTIN, Olivier, *Da estatística política à sociologia estatística: desenvolvimento e transformações da análise estatística da sociedade (séculos XVII-XIX)*. *Rev. bras. Hist.* vol.21 no.41, São Paulo, pp.14-21, 2001.

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

PIRES, Alvaro Pena,; FULLIN, Carmen; SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore, XAVIER, Roberto Franco. *Sobre direito, ciências sociais e os desafios de navegar entre esses mundos: uma entrevista com Álvaro Pires*. *Revista de Estudos Empíricos em Direito*. Vol. 2, n.1, jan 2015, pp. 239 -240

SILVERMAN, Eli B., ETERNO, John. *The crime numbers game. Management by Manipulation*. New York: CRC Press, 2012.

SAAD-DINIZ, Eduardo. *Inimigo e pessoa no direito penal*. São Paulo: LiberArs, 2012.

\_\_\_\_\_, *Fronteras del Normativismo: A Ejemplo de Las Funciones de La Informacion en los programas de Criminal Compliance*, São Paulo: Revista FDUSP, v. 108, 2013, p. 415-441.

SCHWARTZMAN, Simon. *Legitimidade, controvérsias e traduções em estatísticas públicas*.1997 Disponível em: <[www.schwartzman.org.br/simon/estpub.html](http://www.schwartzman.org.br/simon/estpub.html)>. Acesso em: 16 mar 2014.

SHECAIRA, S. S. *Criminologia*. 3. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

TARDE, Gabriel. *La Criminalité Comparée*. Tradução Ludi Veloso. Rio de Janeiro, Ed. Nacional de Direito, 1957.

WEISBURD, David. *Statistics in Criminal Justice*. New York: Springer, 2007.

PIRES, Alvaro Pena,; FULLIN, Carmen; SCHRITZMEYER, Ana Lucia Pastore, XAVIER, Roberto Franco. *Sobre direito, ciências sociais e os desafios de navegar entre esses mundos: uma entrevista com Álvaro Pires*. Revista de Estudos Empíricos em Direito. Vol. 2, n.1, jan 2015.

ZILLI, Luis Felipe; MARINHO, Frederico Couto; SILVA, Braulio. *Pesquisas de vitimização*. In: In: LIMA, Renato Sérgio de, Ratton, José Luiz; AZEVEDO, Rodrigo Ghiringhelli (org.). *Crime, polícia e justiça no Brasil*. São Paulo: Contexto, 2014. Pp. 227-243.

## RELATÓRIOS E OUTRAS PUBLICAÇÕES OFICIAIS

EUROPEAN STATISTICAL GOVERNANCE ADVISORY BOARD (ESGAB). *Fifth annual report by the European Statistical Governance Advisory Board to the European Parliament and the council on the implementation of the European Statistics Code of Practice by Eurostat and the European Statistical System as a whole*. Annual Report, 2013. Disponível em: <http://epp.eurostat.ec.europa.eu/>

FUNDAÇÃO SEADE. *Relatório Final do projeto consolidação do Sistema Estadual de Análise e Produção de Informações Criminais e constituição de um modelo de tratamento de dados que subsidie políticas em justiça e segurança pública, em especial o centro de análise criminal da Secretaria de Segurança Pública do Estado de São Paulo, São Paulo, 2000*. Disponível em: [www.seade.gov.br](http://www.seade.gov.br). Acesso em: 15 mar 2014.

FÓRUM BRASILEIRO DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Anuário Brasileiro de Segurança Pública*, ano 6, São Paulo, 2012. Disponível em: <http://www.forumseguranca.org.br/> Acesso em 18 mai 2014.

MINISTÉRIO DA JUSTIÇA. Relatórios SINESP <https://www.sinesp.gov.br/inicio>

\_\_\_\_\_. Estatísticas de Segurança Pública dispostas em <http://portal.mj.gov.br/>

SECRETARIA NACIONAL DE SEGURANÇA PÚBLICA. *Vade Mecum Segurança Pública*. (Org.) Alexandre Augusto Aragon; org. e rev. Lélia Almeida. 346 p.– Brasília : Secretaria Nacional de Segurança Pública, 2010.

\_\_\_\_\_. ANP. *Uso das Informações na Gestão das Ações de Segurança Pública* [Curso Online disponível em <https://ead.senasp.gov.br/>]

SISTEMA ESTATÍSTICO EUROPEU. *Código de Conduta para as Estatísticas Europeias*. Eurostat. 2011. <http://www.ine.pt/>

STATISTISCHES BUNDESAMT. *Statistisches Jahrbuch: Deutschland und Internationales*. Destatis, 2013. Disponível em: [www.destatis.de/jahrbuch](http://www.destatis.de/jahrbuch) [acesso 17/mar/14]