

A utilização das estatísticas criminais no planejamento da ação policial: cultura e contexto organizacional como elementos centrais à sua compreensão

Ana Luísa Vieira de Azevedo

Doutoranda em administração pela Fundação Getúlio Vargas, Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas. Rio de Janeiro, RJ – Brasil. Mestre em sociologia pela Universidade Federal do Rio de Janeiro, Instituto de Filosofia e Ciências Sociais. Mestre em Estudos Populacionais e Pesquisas Sociais pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatísticas, Escola Nacional de Ciências Estatísticas. Rio de Janeiro, RJ - Brasil
E-mail: analuisa.azevedo@bol.com.br

Vicente Riccio

Doutor em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor adjunto da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape-FGV). Rio de Janeiro, RJ - Brasil
E-mail: vriccio@fgv.br

Marco Aurélio Ruediger

Doutor em sociologia pelo Instituto Universitário de Pesquisas do Rio de Janeiro (IUPERJ). Professor adjunto da Escola Brasileira de Administração Pública e de Empresas da Fundação Getúlio Vargas (Ebape-FGV). Rio de Janeiro, RJ –Brasil
E-mail: ruediger@fgv.br

Resumo

A utilização da informação no planejamento da atividade policial se coloca como uma das principais questões no debate sobre os paradigmas de segurança pública contemporâneos. Dessa forma, as estatísticas criminais situam-se como importante instrumento neste processo. Este artigo busca promover uma reflexão sobre o uso das estatísticas criminais pelos profissionais de segurança pública como uma fonte de informação para o planejamento de suas ações. Para tal, foram abordadas três variáveis consideradas centrais para o desenvolvimento da discussão: os paradigmas de policiamento contemporâneos, a utilização e as funcionalidades das estatísticas no planejamento da atividade policial, e a utilização das estatísticas criminais por parte dos profissionais de segurança pública tendo em

vista o contexto organizacional no qual estão inseridos. A conclusão do artigo aponta para a necessidade de se observarem a cultura e a estrutura das instituições policiais como elementos centrais no desenvolvimento de um modelo de policiamento marcado pela inteligência, pró-atividade e prevenção à criminalidade.

Palavras-chave

Segurança pública. Instituições policiais. Estatísticas criminais. Planejamento da atividade policial. Uso da informação.

The use of criminal statistics in the planning of police activities: culture and organizational contexts as central elements to its understanding

Abstract

The use of information on the planning of police activities is one of the core issues concerning the debate on the contemporary public security paradigms. Thus, the criminal statistics are an important instrument in this process. This article promotes a discussion about the usage of criminal statistics as a source of information in their planning actions. Three variables were considered on the paper's development: the contemporary policing paradigms; the usage and the functionalities of criminal statistics in their planning activities; and the usage of criminal statistics by law enforcement officers and their organizational context. As a conclusion, the paper considers the necessity to observe the culture and structure of police institutions as a key element in a model of policing based on intelligence, pro-activity and crime prevention.

Keywords

Public security. Police institutions. Criminal statistics. Police activities planning. Information use.

INTRODUÇÃO

O presente artigo analisa a utilização das estatísticas criminais na gestão de políticas de redução da violência. A mudança advogada em relação ao paradigma da segurança pública, contemporaneamente, apresenta forte ênfase na integração com a comunidade, na adoção de tecnologias da informação e na utilização de mecanismos de avaliação. Todos esses elementos contribuem para uma ação voltada à adoção de práticas preventivas de controle da criminalidade e demandam, por sua vez, uma mudança nos padrões organizacionais vigentes nas instituições policiais.

A utilização da informação no planejamento da atividade policial é uma questão importante, pois está relacionada a uma mudança significativa em seu modelo de atuação, marcado pela inteligência, pró-atividade e prevenção. A mudança envolve diversos aspectos, como a cultura profissional, o modelo organizacional e a persistência de um modelo reativo de policiamento. É preciso reconhecer que a análise criminal pode englobar informações de diversas naturezas, como as sigilosas provenientes de informantes, as estruturais (como o efetivo policial e a quantidade de viaturas disponíveis) até dados sociodemográficos. Contudo, acredita-se que as estatísticas criminais situam-se como um dos instrumentos centrais nesse processo, razão pela qual constituem objeto de discussão do presente texto.

Este artigo tem como objetivo promover uma reflexão acerca da utilização das estatísticas criminais por parte dos profissionais de segurança pública para o planejamento de suas ações. Logo, o texto apresentado busca aprofundar as questões relativas à utilização desta fonte de informação no âmbito das instituições policiais e os fatores que favorecem e dificultam o seu uso. Tal análise foi estruturada tendo em vista as características do modelo contemporâneo de policiamento que preconiza a utilização da estatística como elemento fundamental na construção da análise criminal.

Nesse sentido, reconhece-se que esse é um tema transversal que ultrapassa os limites da discussão

do campo da segurança pública e se relaciona com as questões concernentes ao desenvolvimento dos sistemas de informação e ao contexto de sua utilização, bem como em relação à cultura organizacional das instituições policiais. Contudo, o foco do presente artigo é a discussão acerca dos aspectos culturais e institucionais necessários à incorporação do uso da estatística criminal no planejamento da ação policial. Ou seja, o trabalho ressalta a relevância desses aspectos em um modelo de gestão da informação no qual a utilização das estatísticas criminais é um elemento central. Dessa forma, o artigo não aborda o método de análise criminal *stricto sensu*. A perspectiva adotada pelo trabalho vai ao encontro da natureza interdisciplinar característica da ciência da informação. Cabe destacar, ainda, que a sociedade contemporânea é marcada, cada vez mais, pela maior presença das tecnologias da informação em seu cotidiano. O presente trabalho busca analisar o contexto em que um sistema de informação é constituído, levando-se em consideração os aspectos organizacionais, culturais e de seus usuários, principalmente em razão de seu impacto na construção de políticas de segurança inovadoras. O texto é marcado por uma perspectiva interdisciplinar, na qual a informação é analisada em razão de múltiplos aspectos. Essa abordagem contribui para o campo da ciência da informação na medida em que os seus estudos contemporaneamente buscam incorporar os saberes de diversas disciplinas, como a matemática, a sociologia, a semiologia, a psicologia, dentre outras. Desse modo, assume-se uma perspectiva de complexidade e compreensão da presença e utilização da informação nos mais distintos contextos sociais (ARAÚJO, 2003).

O artigo está dividido em quatro seções e a conclusão. A primeira aborda os paradigmas de controle da criminalidade contemporâneos; a segunda analisa os conceitos de informação e inteligência e o papel das estatísticas criminais; a terceira discute a utilização e as funcionalidades das estatísticas no planejamento da atividade policial; a

quarta seção trata da utilização das estatísticas por parte dos profissionais de segurança. Ao final, a conclusão analisa os pontos críticos relacionados à difusão de sua utilização no contexto de um policiamento fundado em práticas preventivas.

OS ATUAIS PARADIGMAS DE CONTROLE E PREVENÇÃO DA CRIMINALIDADE

Diante do problema da segurança pública, novas abordagens a respeito do controle e prevenção da criminalidade foram estabelecidas, bem como em relação ao policiamento. Esse processo deriva das deficiências observadas no modelo reativo clássico de policiamento. A adoção de tais parâmetros intensificou-se a partir dos anos 70 com o policiamento orientado à resolução de problemas (*problem-oriented policing*); o policiamento comunitário (*community policing*) e o policiamento orientado à inteligência (*intelligence-led policing*), como as três linhas mais significativas de mudança (PLANT; SCOTT, 2009).

Para melhor compreendê-las, é preciso considerar que essas abordagens vêm sendo discutidas muitas vezes de forma transversal, inseridas no mesmo processo de tentativas de atribuir novas visões sobre como a polícia deve lidar com o problema do crime. Na década de 70 do século XX, tais abordagens começaram a ganhar força com a ascensão das perspectivas do policiamento orientado à resolução de problemas e do policiamento comunitário (NEWBURN, 2005).

A discussão sobre o policiamento orientado à resolução de problemas inaugura-se com Herman Goldstein, por meio de célebre artigo publicado em 1979. Nesse texto ele defende a posição de que a polícia precisa ter uma preocupação mais sistemática com o produto final de seus esforços, que é o combate à criminalidade. Logo, ela não deve ficar restrita a uma atuação burocrática e voltada exclusivamente à sua competência administrativa. Os esforços da polícia devem estar direcionados para os problemas com os quais deve lidar. Assim,

o policiamento deve buscar prevenir e combater o crime (GOLDSTEIN, 1979).

Goldstein associa a definição de problemas às situações que os cidadãos consideram responsabilidade da polícia, como os roubos de rua, os assaltos à residência, os casos de violência doméstica, o vandalismo, os atos de terrorismo e todos os tipos de eventos que causem insegurança. Não se trata da eliminação de tais problemas, mas de sua redução. Assim, evita-se a sua repetição e obtém-se a otimização de suas ações. Busca-se inicialmente a identificação dos padrões dos incidentes. Em etapa posterior, a análise de suas causas é estabelecida e formas de intervenção são efetivadas, como também se determinam mecanismos de avaliação para suas ações (GOLDSTEIN, 1979).

A perspectiva definida por Goldstein tem influenciado diversas práticas de policiamento em todo o mundo, pois ressalta a prevenção como instrumento de contenção da violência (NEWBURN, 2005). Tal integração permite a obtenção de informações sobre crimes ocorridos, ou em vias de ocorrer, bem como sobre criminosos, que têm impacto significativo na redução da violência. Ou seja, a informação passa a ganhar importância cada vez maior na construção de um novo modelo de policiamento, no qual a utilização das estatísticas tem grande peso.

Conforme Kelling e Moore (2005) destacam, o policiamento comunitário incorporou as ideias de prevenção e solução de problemas introduzidas por Goldstein. A partir dos anos 80 e 90, o policiamento orientado a problemas assistiu à ascensão do policiamento comunitário como uma nova perspectiva de ações em prol da segurança pública. Embora tenha o foco na resolução de problemas e na prevenção, no caso do policiamento comunitário, a participação da sociedade é central à sua configuração. Além disso, o policiamento comunitário não se resume a projetos específicos, mas sim a processos mutáveis de tomadas de decisão que acabam deixando a definição de prioridades e os recursos para implementá-las nas mãos dos

moradores e dos policiais que servem nas respectivas áreas. Assim, o suporte de informação adequado à análise das causas do crime e de seu surgimento é essencial para políticas de segurança baseadas na integração com a comunidade (SKOGAN, 2006).

Em termos mais específicos, Skogan e Hartnett (1997) consideram o policiamento comunitário como uma estratégia organizacional que redefine os objetivos da ação da polícia a partir dos seguintes princípios: a descentralização dos níveis hierárquicos da organização e a reorientação do patrulhamento, com base no diálogo entre a polícia e a comunidade; o foco na resolução de problemas da comunidade; a necessidade de a polícia ser sensível às demandas do público na definição de prioridades e táticas, bem como o compromisso de ajudar as comunidades a resolverem seus problemas relacionados ao crime. A aplicação prática dos princípios estruturantes do policiamento comunitário importa em transformações significativas para as instituições policiais, que para a adoção em larga escala desses programas necessita de processos de mudança tanto em sua estrutura quanto em sua cultura (ADAMS, ROHE & ARCURY, 2002). Além disso, a prática policial incorpora, cada vez mais, a utilização de sistemas de tecnologias da informação com a finalidade de prevenir, reprimir e resolver crimes. A diversidade desses sistemas pode ser observada nas estatísticas, na utilização de monitoramento digital e na interceptação telefônica, dentre outros. No caso do presente trabalho, a discussão recai sobre as estatísticas criminais, que são a base para o planejamento de políticas modernas de segurança pública.

A participação da comunidade na prevenção e resolução de problemas a fim de se evitar a decadência urbana e, por consequência, o aumento dos índices de criminalidade, tem seu primeiro marco de referência em artigo publicado por Wilson e Kelling (1982), denominado *Broken Windows*. Estes autores afirmavam serem os problemas locais, como pequenos crimes e incivildades cotidianas, decisivos no crescimento dos índices de criminalidade. Esses

leves sinais acarretariam, posteriormente, crimes mais graves. Tal artigo teve grande repercussão, tanto em termos acadêmicos, quanto em relação a políticas públicas.

As ideias ali contidas forneceram, por exemplo, os fundamentos teóricos para o programa de Tolerância Zero (SOARES, 2008). O programa acabou ganhando visibilidade na década de 1990, quando foi adotado pelo prefeito da cidade de Nova York, Rudolph Giuliani, obtendo como resultados a redução das taxas de criminalidade. Seu foco está na aplicação rigorosa da lei pelos agentes de polícia. Entretanto, ele também é alvo de críticas em função da ênfase no rigor de suas ações, que podem trazer consequências involuntárias negativas tanto para as operações do sistema da justiça criminal local, quanto para as relações polícia-comunidade (PLANT; SCOTT, 2009). Um ponto a ser destacado é a incompreensão que se estabelece entre os termos “Tolerância Zero” e *Broken Windows*. O primeiro refere-se a uma política baseada na ação sobre as pessoas que praticam um delito a fim de que não cometam crimes. Já o segundo termo trata do foco na proteção à comunidade, pois o descuido em relação a ela acarreta um processo de decadência cada vez mais acentuado (SOARES, 2008).

A experiência do Tolerância Zero trouxe outras inovações, por exemplo o Compstat, que pode ser definido como uma técnica de gestão de processos orientada por metas, baseada na utilização de tecnologia computacional, estratégia operacional e responsabilidade gerencial para estruturar o modo como o departamento de polícia fornece serviços voltados para o controle da criminalidade. Logo, o Compstat não é um método de mapeamento do crime por si só, mas um instrumento de gestão baseado em informação gerada pela tecnologia da informação (RATCLIFFE, 2004). Sua utilização teve impactos significativos na experiência de Nova York nos anos 90 e foi expandida para outros departamentos de polícia, dentro e fora dos Estados Unidos (NEWBURN, 2005; SOARES, 2008).

A utilização e tecnologias da informação de maneira intensa verificou-se, também, no desenvolvimento do programa de policiamento comunitário de Chicago, que adotou uma perspectiva de participação com a comunidade, em vez do foco nos pequenos delitos, tal qual o Tolerância Zero (SKOGAN, 2006).

Como se observa, a informação passa a ser um elemento central na construção de políticas de segurança pública, razão pela qual um dos aspectos mais marcantes nesse processo é a necessidade de mudança cultural nas instituições policiais, a fim de incorporá-la em profundidade. Para efetiva mudança nos padrões de policiamento, a utilização da informação é fundamental. Nesse sentido, há uma relevância entre os problemas aqui levantados e o campo da ciência da informação, visto que ele não se ocupa apenas da utilização da informação estatística, mas aborda os fenômenos relacionados à produção, ao processamento, à disseminação, à organização, ao armazenamento, à recuperação, ao uso e interpretação da informação. Ou seja, a ciência da informação dialoga com diversas disciplinas, e tal perspectiva multidisciplinar é adotada pelo presente trabalho (BRAGA, 1995).

Ademais, o sistema Compstat caracteriza-se pela utilização de dados criminais com o mapeamento geográfico das áreas a serem policiadas. Esse instrumento está associado a técnicas como o mapeamento de “zonas quentes” (*hotspot mapping*)¹, que são definidas a partir da utilização das estatísticas criminais. Ainda que o processo Compstat seja uma prestação de contas da gestão, o mapeamento da criminalidade passou a ser a referência para a eficácia de um comandante de polícia (RATCLIFFE, 2004). Na prática, porém, a implementação do Compstat nos departamentos de polícia americanos apresentou dificuldades de caráter institucional. As mudanças de caráter técnico do Compstat, por sua vez, foram objeto de grande resistência no interior

das instituições policiais (WILLIS; MASTROFSKI; WEISBURD, 2007).

Para Ratcliffe (2004), esse processo de experimentação operacional está desafiando as crenças fundamentais e as atitudes policiais e gestores de suas organizações sobre o que constitui um policiamento eficaz. É necessária a ocorrência de um treinamento para que a polícia interprete a análise de produtos da análise criminal. Assim, o modelo de policiamento voltado à inteligência não pode ser implementado de forma eficaz sem um treinamento específico dos gestores das organizações, a fim de que possam melhor compreender as informações e análises apresentadas. Por tal razão, o incremento da capacidade técnica dos analistas criminais é essencial nesse processo, visto que informação depende de interpretação. Profissionais qualificados são os responsáveis por isso.

O modelo de policiamento orientado à inteligência (*intelligence-led policing*) busca uma perspectiva diferenciada, baseada na análise de dados, na obtenção de informação e geração de inteligência, a fim de instruir a tomada de decisão por parte dos gestores das organizações policiais. Em razão dos recursos escassos, materiais e humanos, a utilização da informação é básica à otimização da ação policial, razão pela qual o esforço em direção à reorientação da ação da polícia no exercício da sua autoridade e competências únicas pode ser otimizado por meio da inteligência (RATCLIFFE, 2008).

O policiamento orientado à inteligência é um modelo gerencial e uma filosofia de gestão na qual a análise de dados, a obtenção de informação e a geração de inteligência são essenciais para um modelo objetivo de tomada de decisão que facilite a redução do crime. Sua adoção requer esforço acordado por todas as partes envolvidas no policiamento, tais como os analistas, operadores e altos dirigentes. No caso dos analistas, as informações devem fundamentar ações táticas e estratégias, sejam elas de dimensão operacional ou de longo prazo. Em se tratando dos operadores, é necessária a coleta de dados bem

¹ Consiste na definição geográfica de áreas de concentração de crimes por meio de técnicas computacionais em que o policiamento pode ter impacto significativo (Ratcliffe, 2004).

estruturada e a obtenção de informação a fim de traçar análises inteligentes com todas as informações em curso. Por fim, esse processo exige dos altos dirigentes um preparo para engajar ativamente os analistas e os operadores, agindo de modo a distribuir recursos de acordo com as prioridades definidas a partir da utilização de inteligência no planejamento da ação policial. Nesse caso, as estatísticas criminais possuem papel central, pois elas consolidam as informações que fornecem a base para a tomada de decisão. Assim, há um conjunto de elementos inter-relacionados na utilização das estatísticas que envolve a cultura profissional, a organização e a transformação de informação em inteligência. Estes aspectos, como visto até o momento, são essenciais à discussão de um modelo de gestão da informação que incorpora a utilização de estatísticas criminais para o planejamento da ação policial.

INFORMAÇÃO E INTELIGÊNCIA: O PAPEL DAS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS

Um ponto a ser ressaltado é a diferença entre o conceito de inteligência e o de informação. Embora muitas vezes sejam aceitos como sinônimos, a informação por si só não é inteligência, pois não há inteligência sem análise. A inteligência não é o que é coletado. Ela é o resultado da análise dos dados coletados (BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE, 2005).

Além disso, o dado é uma referência não elaborada e ainda não interpretada, que em sua forma bruta não conduz ao entendimento de um fato dentro de um contexto (PEREIRA, 2006). A informação é o dado trabalhado que propicia o aumento do conhecimento e a informação estatística e, mais especificamente, pode servir de suporte para o diagnóstico do ambiente e a formulação de políticas públicas. Assim, o dado representa a informação que deve ser processada e divulgada para ser transformada em conhecimento e ser analisada para auxiliar na tomada de decisão. Isto é, ser utilizada de maneira “inteligente” (GRACIOSO, 2003). Ou seja,

o dado é processado por um usuário para que se transforme em informação, a qual será processada em um contexto específico marcado pela expectativa de seus usuários (OAKFORD; WILLIAMS, 2011).

De modo semelhante, Amey, Hale e Uglow (1996, p.45) caracterizam informação como “uma série de observações, medições ou fatos; conhecimentos de eventos ou situações específicas e oportunas”. A inteligência é definida como “informações analisadas na tomada de decisões para o emprego de recursos na prevenção do crime ou na repressão de criminosos”. Logo, a análise da informação é indispensável ao processo de tomada de decisão dos gestores, principalmente em se tratando dos novos modelos de policiamento.

Para Ractcliff (2008), a inteligência direcionada à análise criminal de qualidade deve incorporar não apenas as informações de vigilância, obtidas junto a criminosos e informantes, que são o meio mais comum de atuação da polícia, mas necessita integrar os dados produzidos pela polícia, os dados socioeconômicos e demais dados de outras instituições públicas relacionados de algum modo à questão da segurança. A partir dos dados se produz informação que permite a elaboração de inteligência. Assim, existe a necessidade de melhor integração dos sistemas de informação postos à disposição da polícia para que ampla variedade de dados e fontes permita a definição de um quadro do ambiente criminoso. A inteligência é primordial para o planejamento estratégico e para melhor orientação de recursos e decisões gerenciais. Por isso, a incorporação da inteligência ao processo de planejamento depende do compartilhamento de informações a fim de que se torne uma política sustentável, em vez de uma prática informal nas organizações de segurança. Ou seja, uma mudança cultural e institucional deve ser estruturada e sustentada no interior dessas organizações.

Para Gottlieb, a análise criminal caracteriza-se por “um conjunto de processos sistemáticos direcionados ao provimento de informação oportuna e pertinente

sobre padrões do crime e suas correlações de tendências, de modo a apoiar as áreas operacional e administrativa no planejamento e na distribuição de recursos para a prevenção e supressão das atividades criminais” (GOTTLIEB *apud* BORGES; BAYMA; ZOUAIN, 2009, p.96). Logo, a análise criminal suporta várias atividades, incluindo a implantação de patrulhamento, operações especiais e unidades táticas, investigações, planejamento e pesquisa, prevenção do crime e serviços administrativos como orçamento e planejamento de programas (OSBORNE; WERNICKE, 2003). A adoção da análise criminal permite um ganho de eficácia na ação policial. Contudo, o simples reconhecimento de seus méritos não significa que seja incorporada de imediato pelas instituições policiais. Ao contrário, a adoção de um modelo de ação baseado na análise criminal depende também de aceitação por parte dos integrantes das instituições policiais.

Conforme Osborne e Wernicke (2003), o campo da análise criminal tem como base o avanço da tecnologia e a possibilidade de análise de uma quantidade maior de dados. Seu principal objetivo é a produção de inteligência destinada aos investigadores, aos policiais responsáveis pelo patrulhamento e, principalmente, aos gestores com o objetivo de qualificar o trabalho da polícia em todos os seus matizes, que é a prevenção e a repressão ao crime e a manutenção da paz social. Nesse contexto, a utilização das estatísticas criminais altera rotinas consolidadas nas estruturas das organizações policiais e pode ser objeto de grande resistência (VELLANI, 2010).

Newburm (2005) indaga a respeito da ligação entre o policiamento orientado à resolução de problemas, o policiamento comunitário e as mais recentes mudanças no policiamento associadas ao Compstat (e a introdução do policiamento orientado à inteligência). A ligação seria a informação, bem como o pressuposto de que a gestão e a utilização da informação são o cerne do policiamento moderno eficaz. Desse modo, a adoção da inteligência como

base da ação policial permitiria um trabalho mais preventivo por parte da polícia, em vez de adotar uma prática reativa. O *modus operandi* referido anteriormente é típico do modelo burocrático de policiamento, que se baseia na reação a um evento ocorrido ou em vias de acontecer, e tem no patrulhamento motorizado sua principal característica (MOORE, 1992).

Assim, é preciso reconhecer que as estatísticas criminais detêm importante papel na análise criminal e podem ser aplicadas no planejamento das atividades policiais. Além disso, cumpre destacar que as estatísticas estão relacionadas a uma sequência de operações caracterizadas pela produção, processamento e disseminação de informações (SILVA, 2005). Por fim, tais operações representam um fluxo de trabalho, pessoas e informações em que tanto os aspectos técnicos dos modelos de gestão quanto as características culturais da organização devem ser consideradas (LAURINDO, 2008).

No caso da segurança pública, ressalta-se a importância de se considerarem os sistemas de informação sob uma perspectiva local para o planejamento das ações policiais. Os sistemas locais de informação visam a coletar, analisar e divulgar importantes dados eletronicamente, ou seja, com o auxílio de recursos computacionais. Segundo Oakford e Williams (2011), a vantagem dos sistemas locais está na sua capacidade de fornecer informações mais precisas, permitindo maior detalhamento geográfico e dados mais atuais.

A prática policial baseada na inteligência obtida a partir da análise das estatísticas criminais é parte do cotidiano de diversas polícias no mundo. Um estudo realizado sobre a cidade de Memphis, nos Estados Unidos, aponta sua importância na redução da criminalidade. De acordo com Schiller (2011), a utilização de tecnologias, com pacotes estatísticos e de georreferenciamento, ajudam no direcionamento do trabalho policial, trazendo resultados positivos com a redução da criminalidade. Todavia, o sistema

deve ser considerado em uma perspectiva mais ampla, não somente em razão de seu aspecto técnico, mas também em função do usuário, de suas demandas e contexto (FIALHO; ANDRADE, 2007).

A UTILIZAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS E OS PROFISSIONAIS DE SEGURANÇA

Outro aspecto a ser destacado é o fato de que o termo estatística pode se referir a ampla gama de informações, desde dados econômicos até itens sobre saúde e educação. Os dados podem ser obtidos por meio de pesquisas oficiais e dos registros administrativos dos órgãos públicos (SILVA, 2005). No caso das estatísticas criminais, as informações são comumente obtidas com base nos registros dos crimes notificados pela população aos órgãos policiais.

Em se tratando da utilização das estatísticas criminais, é importante destacar o relatório clássico publicado em 1931 (Relatório *Wickersham*) acerca do crime e da aplicação da lei, que defendia vasta reforma das polícias. Os problemas apontados no documento foram: a falta de profissionalismo entre os profissionais da época; ausência de formação específica; corrupção e brutalidade, e o uso de procedimentos ilegais na aplicação da lei. Dentre os resultados do relatório, a recomendação para o estabelecimento de estatísticas criminais destinadas ao planejamento da ação policial foi estabelecida (MANNING, 1978).

As estatísticas criminais tornaram-se, de acordo com Manning (1978), parte importante das atividades da polícia. O registro do crime permite uma análise de sua incidência a partir daqueles eventos relatados. Apesar disso, a diferença entre a taxa real e os crimes conhecidos pode ser denominada “cifra negra do crime”, ou no original em inglês “*dark figure of crime*”. Isso é importante para se observar o impacto das estatísticas no planejamento da atividade policial.

Soares (2008), em estudo sobre homicídio no Brasil, ressaltava este problema da não notificação dos crimes, pois os registros só incluem o informado pela população, que possui restrições em procurar os serviços públicos em geral, e a polícia em particular. O autor demonstra que boa parte das tentativas de homicídio observadas em sua pesquisa não foi denunciada à polícia e conseqüentemente não foi contabilizada nas estatísticas. Isso também pode ser observado em relação aos crimes de agressão sexual e furtos, que têm percentual de notificação muito baixo (MUSUMECI, 2007).

Como atesta Batittucci (2007), a contabilidade oficial dos crimes por meio de registros administrativos, como Boletins de Ocorrência (ou Registros de Ocorrências) ou Declarações de Óbito, possuem problemas que vão desde a falta da abrangência dos dados e da subnotificação dos crimes, até a questões relativas à própria metodologia da coleta, processamento ou interpretação das informações. Logo, a organização das estatísticas e a disseminação de sua utilização é central a uma política de mudança de paradigma da ação policial.

Um risco presente é o fato de a utilização das taxas criminais resultar em uma função estritamente de controle organizacional, na qual a principal preocupação são as taxas de crime, e não as suas causas reais. Aumentos ou diminuições nos registros podem resultar em falsa impressão acerca de sua ocorrência. De acordo com Manning (1978), a atividade da polícia está sujeita a várias contingências, e a utilização dos recursos tecnológicos na prevenção da criminalidade não será suficiente se não houver uma definição exata a respeito de como a tecnologia será aplicada e quais resultados serão esperados. Para ele, constitui princípio básico da administração pública que a política feita nos escalões superiores de uma organização só será eficaz, se todos os níveis sucessivamente inferiores da hierarquia estiverem em conformidade com a política e forem capazes de realizá-la.

Souza (2008) reconhece que um dos maiores desafios colocados atualmente para as organizações policiais é que potencializem sua capacidade de produção, organização e processamento de informações de maneira sistemática. As organizações policiais precisam desenvolver uma metodologia de gestão que oriente ao mesmo tempo o planejamento estratégico e operacional de suas atividades em relação à avaliação e o monitoramento de seus resultados, baseadas em evidências e análises. Logo, é necessário maior comprometimento das organizações policiais com um modelo de gestão da informação e de resultados, de modo que estejam capacitadas em implementar formas mais eficazes e proativas na solução de problemas.

Para Jannuzzi (2001), o planejamento público deve incorporar a coordenação das atividades dos agentes estatais à participação da sociedade, com a finalidade de estabelecer políticas voltadas a um fim específico. Tais elementos são relevantes em todos os tipos de políticas públicas, e por esta razão um sistema de indicadores é necessário à mensuração dos seus resultados. Estatísticas são peças fundamentais na composição de sistemas de monitoramento e a sua aplicação efetiva envolve uma mudança no interior das organizações. A capacitação para interpretar as informações obtidas e o reconhecimento de sua importância por parte de seus usuários é básica ao seu bom funcionamento. Daí a relevância da utilização das estatísticas criminais pelas organizações policiais estar alicerçada em uma mudança cultural profunda em relação à sua aplicação, bem como em mecanismos institucionais que valorizem sua incorporação ao planejamento cotidiano de suas ações.

OS DIFERENTES ATORES ENVOLVIDOS NO PROCESSO DE UTILIZAÇÃO DAS ESTATÍSTICAS CRIMINAIS

Ao se falar de segurança pública, a primeira associação é com a polícia como agente responsável por combater o crime. Entretanto, além de lidar

com crimes mais conhecidos, como homicídio, estupro, roubos e furtos, ela trata outras questões de sociabilidade que não se configuram como crimes. Isso, por sua vez, acarreta uma rotina na qual se lida com inúmeros problemas de segurança, que diferem entre si e exigem respostas distintas (PLAN; SCOTT, 2009). Logo, o trabalho policial implica equilíbrio e priorização de objetivos, pois essa instituição possui um papel “multifacetado” na sociedade .

Em relação ao processo de utilização das estatísticas criminais, é importante destacar que a polícia pode atuar em suas diversas etapas; estando envolvida não só na coleta dos dados, contabilizando os crimes ocorridos, como também na utilização desse material para auxiliar no controle dos eventos criminosos. Por tal motivo, sua disseminação no interior da organização policial deve ser respaldada em seu planejamento e incorporada por seus usuários em todos os seus níveis organizacionais.

Faz-se oportuno registrar que alguns sistemas de informação e seus usuários possuem características particulares que devem ser consideradas no seu processo de utilização. Este é o caso das estatísticas criminais, que representam um sistema no qual tanto o produtor quanto o usuário da informação podem estar inseridos na mesma estrutura organizacional (SILVA, 2005). Além disso, a aplicação da estatística pode mudar práticas e estruturas no poder estabelecidas no interior das instituições policiais, razão pela qual sua adoção é objeto de grandes resistências em muitos casos.

Estudos como o de Gottschalk e Solli-Saether (2007) relacionam os efeitos positivos que o uso de tecnologias de informação pode ter no desempenho policial. Contudo, não se deve acreditar que a transformação organizacional é algo simples e fácil de ser atingido (MOTTA, 2001). Isto está relacionado ao fato de o uso das estatísticas criminais no planejamento da atividade policial estar condicionado a decisões gerenciais neste

sentido. Além da figura dos policiais e dos técnicos responsáveis pela análise criminal (em muitos casos policiais), os gestores também possuem papel determinante no processo. Assim, as decisões gerenciais devem ser transmitidas não apenas pelos gestores das políticas públicas, como também pelos próprios gestores das organizações policiais.

A utilização das estatísticas criminais aplicadas ao planejamento da atividade policial caracteriza-se, contemporaneamente, como processo de inovação no âmbito das organizações responsáveis pela segurança pública. Como afirma Motta (2007), a inovação representa, acima de tudo, um compromisso gerencial que deve ser sentido por toda a organização. Os dirigentes devem demonstrar com suas ações e decisões este compromisso, além de promover incentivos e recompensas que estimulem a inovação. O processo de mudança, em muitos casos, é objeto de resistências, principalmente em corporações rígidas como as polícias.

Ratcliffe (2004) assinala a importância da interação entre os envolvidos no processo de utilização da inteligência para interpretar o ambiente criminal. De acordo com ele, o papel do analista não pode ser subestimado na estrutura do policiamento. O autor cria um modelo em que existe interação entre a figura dos analistas e dos gestores tomadores de decisão. Ao ressaltar esse aspecto, afirma que não basta a introdução de uma técnica sofisticada sem existir integração de fato entre o analista e o gestor responsável pela tomada de decisão.

No caso da utilização das estatísticas criminais, os gestores precisam estar conscientes de como o próprio ambiente policial incorpora tal abordagem. O processo de mudança nas organizações policiais, por sua vez, é marcado por resistências, sejam elas decorrentes de ausência de variações de natureza estrutural ou derivados da subcultura policial tradicionalmente refratária à adoção de inovações capazes de reduzir sua

discricionariedade cotidiana (CHAPPELL, 2009; OBERWEISS; MUSHENO, 2001).

Gundhus (2005), em estudo sobre a polícia norueguesa, explora os aspectos culturais e práticos da utilização crescente das tecnologias de comunicação e informação como instrumento de prevenção do crime. A autora identifica que há resistência dos policiais em assumir novas formas de policiamento, motivada pela cultura organizacional da própria corporação. Segundo ela, há núcleos de oposição em que a cultura local do ambiente de trabalho impede a plena integração das novas ferramentas voltadas para o controle da criminalidade. Isso aponta para a importância de se compreender o contexto no qual a informação é empregada e o modo pelo qual elementos não técnicos impactam em sua presença.

Em seu estudo, ela indica que embora a adoção do policiamento orientado à resolução de problemas (POP) tenha sido encarada como positiva pelos gestores da polícia, os policiais que atuavam no patrulhamento tinham uma visão negativa sobre essa abordagem, visto que a consideraram como pura estratégia de gestão. A experiência com a implementação do POP representou um obstáculo para a liberdade e a discricionariedade dos policiais, pois limitava seu campo de ação com orientações a respeito do que fazer em determinados lugares e momentos específicos. Além disso, a crítica em relação ao estabelecimento de metas particulares foi também observada.

O trabalho analítico, baseado no conceito do policiamento orientado pela inteligência, era visto como improdutivo pelos policiais estudados por Gundhus (2005). Os profissionais que trabalhavam internamente como analistas usando técnicas computacionais eram desclassificados em relação aos policiais que trabalhavam nas ruas. Ou seja, verificou-se a necessidade de constituir mecanismos de gestão para mediar a relação entre esses grupos e a utilização de inteligência.

Portanto, para melhorar a forma como os dados podem ser usados em favor do desenvolvimento da análise criminal, tendo em vista a utilização das estatísticas criminais, é preciso que os gestores das organizações policiais e de políticas públicas de segurança considerem esse processo inserido em uma estrutura marcada por interesses contraditórios.

Esse por sua vez é um desafio comum no âmbito da gestão pública, principalmente a brasileira, que se divide em dois problemas-chaves. O primeiro é a necessidade de organizar o trabalho das pessoas de forma convergente e articulada. Já o segundo caracteriza-se na promoção do contínuo alinhamento de incentivos, culturas e estruturas, a fim de se produzir uma integração maior das instituições e dos seus desafios (GAETANI, 2008).

Todos esses problemas envolvem a gestão pública da segurança e são um obstáculo à efetivação de um policiamento marcado pela prevenção e inteligência. Assim, o uso crescente das informações criminais para o planejamento da atividade policial depende da consideração por parte dos gestores do contexto organizacional no qual elas serão utilizadas. A mudança para um modelo gerencial em que a informação construída a partir das estatísticas sirva de base para a aplicação do conhecimento na tomada de decisão exige que haja um esforço acordado entre todas as partes envolvidas, bem como uma mudança organizacional específica. Ainda, a informação como instrumento de gestão do conhecimento aliada ao planejamento não envolve somente aspectos tecnológicos e estruturais, mas também questões relativas à gestão de pessoas e às motivações e perspectivas individuais daqueles que estão inseridos em uma organização específica (ROSSETTI; MORALES, 2007). No caso das organizações policiais esse aspecto é relevante, dado o caráter de sua cultura e subculturas (WADDINGTON, 2005).

CONCLUSÃO

As diferentes abordagens sobre novas formas de se pensar o policiamento e a criminalidade foram expostas neste artigo com o intuito de demonstrar como as políticas públicas de segurança vêm caminhando para adoção de novos mecanismos de controle e prevenção da criminalidade, incorporando de forma cada vez mais sistemática o uso de informações. Além de preconizar a utilização da informação transformada em conhecimento no planejamento da atividade policial, em que as estatísticas criminais podem ser bastante úteis, reconhecem também que são necessárias medidas não só de caráter técnico, mas também de transformação dos ambientes organizacionais responsáveis pelas políticas de segurança pública.

Portanto, a contribuição observada a partir destas abordagens é a de que para introdução de uma lógica de policiamento preventivo, baseada em sistemas de informações que realmente auxiliem a trazer resultados mais positivos para o planejamento da atividade policial, é necessário que os profissionais de segurança pública, sobretudo os próprios policiais, estejam dispostos a serem mais flexíveis na sua visão sobre análise criminal e do seu próprio ambiente de trabalho. Do mesmo modo, os analistas devem estar capacitados para focar a criminalidade com uma perspectiva de prevenção. Além disso, os tomadores de decisão precisam incorporar esta ideia e estar preparados para lidar com seus preconceitos pessoais, a pressão da mídia, bem como as expectativas dos agentes diretamente envolvidos no processo.

O debate a respeito dos diferentes atores envolvidos no processo de utilização das estatísticas criminais no planejamento das atividades policiais demonstra que esta é uma discussão que deve ser encarada não como algo pontual, mas que tem implicações no próprio ambiente interno das organizações que lidam com a questão da segurança pública.

É preciso reconhecer que os gestores das organizações policiais e de políticas de segurança pública possuem significativo papel como “tomadores de decisão” ao considerarem não apenas a adoção de novas abordagens para tratar da criminalidade, como também o posicionamento de todos os atores envolvidos no processo, e as condições necessárias para que o uso das estatísticas criminais passe a fazer parte da rotina do planejamento operacional da polícia. Nesse contexto, a polícia tem também papel essencial a desempenhar, como uma “peça chave” para que de fato as estatísticas possam ser mais bem utilizadas em benefício de suas atividades.

A questão é que não adianta simplesmente afirmar que as estatísticas podem ser usadas, é preciso que se esteja consciente de qual uso irá se fazer para o planejamento da atividade policial. Igualmente importante é admitir que o uso desta informação da melhor maneira possível também depende do modo que esta informação é produzida e divulgada. É preciso estar consciente de que está se falando de um processo em que todas as etapas devem estar articuladas e incorporadas pelos profissionais de segurança pública envolvidos.

Finalmente, é preciso registrar que este artigo não esgotou todas as questões que permeiam a problemática apresentada, sendo necessário não só o aprofundamento em alguns pontos, como também a inclusão de novas discussões, principalmente pelo fato de se tratar de tema que possui caráter multidisciplinar. O movimento em direção a políticas mais contemporâneas de segurança pública, baseadas em aspectos mais preventivos, impõe a consideração do modo pelo qual a utilização de tais ferramentas será inserido em organizações baseadas em forte cultura profissional e com grandes resistências à mudança de seus modelos tradicionais.

REFERÊNCIAS

- ADAMS, R.E.; ROHE, W. M.; ARCURY, T. A. Implementing Community-Oriented Policing: organizational change and street officer attitudes. *Crime & Delinquency*, v. 48, n. 3, July 2002.
- AMEY, P.; HALE, C.; UGLOW, S. Development and Evaluation of a Crime Management Model. *Police Research Group: Police Research Series*, London, paper 18, 1996.
- ARAÚJO, C. A. A. A Ciência da Informação como Ciência Social. *Ciência da Informação*, Brasília, v.32, n.3, set./dez. 2003.
- BATTUCCI, E. C. As Limitações da Contabilidade Oficial de Crimes no Brasil: o papel das instituições de pesquisa e estatística. *São Paulo em Perspectiva*, São Paulo, Fundação SEADE v. 21, n. 1, p.7 – 18, jan./jun. 2007. Disponível em: <http://www.seade.gov.br>; <http://www.scielo.br>.
- BORGES, G.; BAYMA, F. e ZOUAIN, D. Inteligência estratégica x investigação policial no combate às organizações criminosas. IN: OLIVEIRA, F. B.; ZOUAIN, D. M.; RUEDIGER, M. A.; e RICCIO, V. (Org.). *Desafios da Gestão Pública de Segurança*. Rio de Janeiro: FGV, 2009.
- BRAGA, G.M. Informação, Ciência da Informação: breve reflexão em três tempos. *Ciência da Informação*, v.24, n.1, 1995.
- BUREAU OF JUSTICE ASSISTANCE. *Intelligence-Led Policing: The New Intelligence Architecture*. Washington: New Realities Law Enforcement in the Post – 9/11 Era, September 2005.
- CHAPPELL, A. T. The Philosophical Versus Actual Adoption of Community Policing: a case study. *Criminal Justice Review*, v. 34, n. 1, March 2009.
- FIALHO, J. F.; ANDRADE, M. E. A. Comportamento Informacional de Crianças e Adolescentes: uma revisão da literatura estrangeira. *Ciência da Informação*, Brasília, v.36, n.1, jan./ abr. 2007.
- GAETANI, F. As políticas de gestão pública e os desafios da coordenação. IN: OLIVEIRA, F. B. (Org.). *Política de Gestão Pública Integrada*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- GOTTSCHALK, P.; SOLLI-SAETHER, H. Computer information systems as determinants of police investigation performance: an empirical study. *Journal of Computer Information Systems*, spring 2007.
- GOLDSTEIN, H. Improving policing: a problem-oriented approach. *Crime and Delinquency*, vol.25, April 1979.
- GRACIOSO, L. de S. Disseminação de informações estatísticas no Brasil: práticas e políticas das agências estaduais de estatística. *Ciência da Informação*, Brasília, v.32, n.2, mai./ago. 2003.
- GUNDHUS, H. O. “Catching” and “Targeting”: Risk-Based Policing, Local Culture and Gendered Practices. *Journal of Scandinavian Studies in Criminology and Crime Prevention*, v. 6, 2005.
- JANNUZZI, P. de M. *Indicadores Sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações*. Campinas: Editora Alínea, 2001.
- KELLING, G. L.; MOORE, M. H. The evolving strategy of policing. IN: NEWBURN, T. (Org.). *Policing: key readings*. Oregon: Willan Publishing, 2005.

- LAURINDO, F. J. B. Tecnologia da Informação, estratégias e organizações. IN: LAURINDO F. J. B.; ROTONDARO, R.G. (Org.). *Gestão Integrada de Processos e da Tecnologia de Informação*. São Paulo: Atlas, 2008.
- MANNING, P. K. *Policing: a view from the street*. Santa Monica: Goodyear Publishing, 1978.
- MOORE, M. H. Problem-Solving and Community Policing. TONRY, M. & MORRIS, N. (Orgs.) *Modern Policing. Crime and Justice. A Review of Literature, Vol. 15*. Chicago, Chicago University Press.
- MOTTA, P. R. *Transformação organizacional: a teoria e a prática de inovar*. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.
- _____. *Gestão Contemporânea: A ciência e a arte de ser dirigente*. Rio de Janeiro: Record, 16ª ed., 2007.
- MUSUMECI, L. Estatísticas de Segurança: para que servem e como usá-las. IN: RAMOS, S.; PAIVA, A. (Org.). *Mídia e Violência: tendências na cobertura de criminalidade e segurança no Brasil*. Rio de Janeiro: IUPERJ, 2007.
- NEWBURN, T. (Org.). *Policing: key readings*. Oregon: Willan Publishing, 2005.
- OAKFORD, A.; WILLIAMS, P. The use and value of local information systems: a case study of the Milton Keynes intelligence (MKi) Observatory, *Aslib Proceedings: New Information Perspectives*, vol.63, n.5, 2011.
- OBERWEIS, T.; MUSHENO, M. *Knowing Rights: state actors' stories of power, identity and morality*. Aldershot: Dartmouth, 2001.
- OSBORNE, D.; WERNICKE, S. *Introduction Crime Analysis: basic resources for criminal justice practice*. New York: The Haworth Press, 2003.
- PEREIRA, F.C.M. *Uso de Fontes de Informação: um estudo em micro e pequenas empresas de consultoria em Belo Horizonte*. Dissertação de Mestrado: Escola de Ciência da Informação – Universidade Federal de Juiz de Fora. Belo Horizonte, 2006.
- PLANT, J. B.; SCOTT, M. S. *Effective Policing and Crime Prevention: a problem-oriented guide for mayors, city managers, and county executives*. Washington: COPS/ U.S. Department of Justice, 2009.
- RATCLIFFE, J. H. Crime Mapping and the training needs of law enforcement. *European Journal on Criminal Policy and Research*, v. 10, n. 1, 2004.
- _____. *Intelligence-Led Policing*. Oregon: Willan Publishing, 2008.
- ROSSETTI, A.; MORALES, A. B. O papel da tecnologia da informação na gestão do conhecimento, *Ciência da Informação*, v. 36, n.1, jan./abr. 2007.
- SCHILLER, K. A case os serving and protecting, *ECONTENT*, march 2011. Disponível em: <http://www.econtentmag.com/Articles/Editorial/Case-Studies/A-Case-of-Serving-and-Protecting-74187.htm>. Acesso em: 23/10/11.
- SILVA, A. B. de O. O sistema de informações estatísticas no Brasil e as relações entre seus produtores e usuários, *Ciência da Informação*, Brasília, v.34, n.2, mai./ago. 2005.
- SKOGAN, W.; HARTNETT, S. *Community policing , Chicago Style*. Oxford: Oxford University Press, 1997.
- SKOGAN, W. G. *Police and Community in Chicago: a tale of three cities*. New York and Oxford: Oxford University Press, 2006.
- SOARES, G. A. D. *Não Matarás: desenvolvimento, desigualdade e homicídios*. Rio de Janeiro: FGV, 2008.
- SOUZA, E. Explorando novos desafios na polícia: o papel do analista, o policiamento orientado para o problema e a metodologia IARA. In: PINTO, A. S. e RIBEIRO, L. M. L. (Org.). *A análise criminal e o planejamento operacional*. Rio de Janeiro: Coleção Instituto de Segurança Pública. Série Análise Criminal, v. 1, 2008.
- VELLANI, K. H. *Crime Analysis for Problem Solving Security Professionals in 25 Small Steps*. Center for Problem-Oriented Policing, 2010.
- WADDINGTON, P.A.J. Police (canteen) sub-culture: an appreciation. IN: NEWBURN, T. (Org.). *Policing: key readings*. Oregon: Willan Publishing, 2005.
- WILLIS, J. J.; MATROFSKI, S. D.; WEISBURD, D. Making sense of COMSPAT: a theory-based analysis of organizational change in three police departments. *Law & Society Review*, Massachusetts, v. 41, n. 1, 2007.
- WILSON, J. Q.; KELLING, G. L. Broken Windows, *Atlantic Monthly*, v.249, n.3, 1982.