

DESAFIOS NO USO DA INFORMAÇÃO E NA CONSTRUÇÃO DE INDICADORES EM SEGURANÇA PÚBLICA A PARTIR DO DIAGNÓSTICO DOS SISTEMAS ESTADUAIS DE PRODUÇÃO E ANÁLISE DE DADOS EM SEGURANÇA PÚBLICA

Marcelle Gomes Figueira

Professora da Universidade Católica de Brasília e Doutoranda do Programa de Pós Graduação em Desenvolvimento, Sociedade e Cooperação Internacional do Centro de Estudos Avançados Multidisciplinares/UnB
Email : marcellegf@gmail.com

Luciane Patrício Braga de Moraes

Mestre e Doutora em Antropologia pela Universidade Federal Fluminense, especialista em Políticas Públicas de Segurança Pública e Justiça Criminal pela mesma Universidade. Foi Coordenadora Geral de Pesquisa e Análise da Informação da Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça e atualmente ocupa o cargo de Superintendente de Articulação Institucional da Subsecretaria de Educação, Valorização e Prevenção da Secretaria de Estado de Segurança Pública do RJ
Email: luciane.patricio@uol.com.br

Resumo

O presente trabalho analisa a potencialidade e os limites da construção de indicadores em segurança pública, a partir da pesquisa nacional de diagnóstico dos sistemas estaduais de segurança pública, realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública, em parceria com o Fórum Brasileiro de Segurança Pública, tal pesquisa teve como objetivo diagnosticar os processos de produção, sistematização e análise das informações nas instituições de segurança pública.

O conhecimento destas estruturas se mostra fundamental, pois o monitoramento e avaliação das políticas públicas precisam de fontes de dados adequadas. Assim a criação e consolidação de sistema de estatísticas confiáveis e transparentes, deve ser o primeiro passo da política pública.

Abstract

This paper examines the potential and the limits of construction in public safety indicators from the national survey of diagnostic systems state public security held by the National Secretariat of Public Security, in partnership with the Brazilian Forum of

Public Security, such research aimed to diagnose production processes, organization and analysis of information on public security institutions.

The knowledge of these structures is fundamental, because the monitoring and evaluation of public policies need appropriate data sources. Thus the creation and consolidation of system statistics reliable and transparent, should be the first step of public policy.

Palavras- Chave: segurança pública; gestão da informação; indicadores sociais

Introdução

A construção de uma política efetiva de Segurança Pública é um pleito que se renova a cada ano. Todavia, a elaboração e implementação de políticas públicas requer a capacidade de reunir informações para a produção de diagnósticos e indicadores que possam subsidiar o processo de formulação, execução, monitoramento e avaliação das ações governamentais.

A produção de informações na área da segurança pública é um campo árido. Subordinadas aos Governadores, as Polícias Cíveis e Militares, responsáveis pelo provimento da segurança pública nos estados, possuem, constitucionalmente, naturezas, atribuições e competências distintas. No entanto, no exercício do seu trabalho cotidiano, é possível perceber semelhanças, duplicidades, e, conseqüentemente, conflitos de competência relacionados às demandas a que são apresentadas todos os dias. Especialmente com relação às informações que as forças policiais produzem, temos, em cada Unidade da Federação, dois bancos de dados produzidos: um pela Polícia Militar, gerado a partir das ocorrências por esta atendidas, cujo sistema classificatório se relaciona com trabalho de polícia ostensiva e que se traduz em ocorrências que geram medo, insegurança, temor, mas que não necessariamente são tipificadas como crimes; e outro pela Polícia Civil, gerado a partir dos registros de ocorrência (RO) produzidos por esta instituição, alusivo às ocorrências criminosas que estão previstas no Código Penal, na Lei de Contravenções Penais e legislações penais existentes.

Isso quer dizer que falar em produção de informação em segurança pública ou mesmo em construção de indicadores baseados em tais informações, implica

em falar das condições de produção de tais informações na ponta, como estas são processadas, analisadas, compiladas e, finalmente, como e o quanto subsidiam a tomada de decisão de cada gestor ou policial de ponta.

Somado ao fato da existência das duas polícias que pouco dialogam, da diversidade de nomenclaturas e sintaxes dos registros e dos conflitos de competências que muitas vezes caracterizam a sua relação, temos, ao observar o cenário nacional, um universo profundamente heterogêneo em termos de capacidade financeira dos Estados em termos de investimentos em infra-estrutura, tecnologia e de qualificação técnica dos seus quadros.

Foi considerando este cenário que a Secretaria Nacional de Segurança Pública do Ministério da Justiça, órgão responsável pela elaboração da política nacional de segurança pública realizou uma pesquisa nacional nas três instituições estaduais responsáveis pela produção e/ou gestão das estatísticas estaduais de segurança pública: Secretarias de Estado de Segurança, Polícias Civis e Polícias Militares. Tal pesquisa teve como objetivo diagnosticar os processos de produção, sistematização e análise das informações nas instituições de segurança pública.

O objetivo principal deste trabalho é, a partir dos dados coletados pela pesquisa de Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Produção e Análise de Dados em Segurança Pública, identificar quais são os problemas relacionados à produção e gestão da informação em segurança pública, seus limites e potencialidades na produção de indicadores, respondendo as seguintes perguntas:

- Quem e como se produz informação em segurança pública no Brasil;
- Qual o grau de institucionalização dos setores responsáveis pela gestão da informação;
- Qual o nível de integração dos sistemas de informação das instituições de segurança, polícias e secretarias de segurança, entre si e com os demais órgãos do sistema de segurança;
- Quais são, a partir das informações disponíveis, os indicadores possíveis de serem construídos para subsidiar a gestão da informação nos órgãos de segurança.

1. O Planejamento Público e o uso de Indicadores nas Políticas Públicas

Qualquer discussão que pretenda fazer acerca do uso (ou não) de indicadores no planejamento nas políticas públicas está subordinada a um debate sobre o Planejamento Público propriamente dito. Este, reconhecidamente necessário, nem sempre foi adotado como ferramenta de trabalho no desenvolvimento das políticas públicas, fazendo com que a tomada de decisão – sobretudo na agenda social – fosse pautada mais pelas circunstâncias do que por seus aspectos técnicos ou por problemas identificados num diagnóstico. Durante muitos anos, a resposta dada a uma questão a ser resolvida nem sempre esteve subordinada à natureza do problema identificado, gerando, via de regra, desperdício de recursos e ineficácia da gestão. Assim, reconhece-se que um governo deve dispor, além de um projeto político claro e meios de governabilidade, de capacidade técnica de planejamento e gestão para atingir o sucesso desejado. (Januzzi, 2001).

Vários são os modelos descritivos do chamado ciclo de políticas públicas. Tradicionalmente ele é composto por quatro etapas: (1) Elaboração do diagnóstico; (2) Formulação de programas; (3) Implementação e Execução; e (4) Avaliação. Alguns autores, como Frey (2000), consideram duas etapas anteriores às descritas acima, que podem ser chamadas de (1) Percepção e definição de problemas e (2) ‘Agenda-setting’.

Seguindo a ordem proposta por Frey (2000), tais etapas podem ser assim descritas:

(1) *Percepção e definição de problemas* é a construção da pauta política. “Um fato pode ser percebido, pela primeira vez, como um problema político por grupos sociais isolados, mas também por políticos, grupos de políticos ou pela administração pública”. (Frey, 2000).

(2) *‘Agenda setting’* é a etapa que envolve a decisão política onde “se decide se um tema efetivamente vem sendo inserido na pauta política atual ou se o tema deve ser excluído ou adiado para uma data posterior, e isso não obstante a sua relevância de ação”. Nesta etapa são avaliados os custos e benefícios, em termos políticos, da adoção de determinada agenda.

(3) *Elaboração do diagnóstico* é a etapa que envolve a identificação da realidade sobre a qual se quer intervir. Diferentemente das duas etapas mencionadas anteriormente onde o caráter político é predominante e praticamente o único, a elaboração do diagnóstico

envolve habilidades técnicas e metodológicas. Nesta etapa é necessário apreender as diversas nuances da realidade social sobre a qual se pretende intervir. É construção do retrato, pois as etapas seguintes serão baseadas neste diagnóstico.

(4) *Formulação de programas* é a etapa onde se definem os objetivos do programa, se selecionam as questões prioritárias a serem enfrentadas, o público alvo das ações, os atores que estarão envolvidos e os recursos a serem utilizados. A definição dos objetivos a serem atingidos deve ser a mais precisa e realista possível, pois são eles que vão guiar todas as demais atividades.

(5) *Implementação e Execução* é uma etapa que demanda por instrumentos de monitoramento constante, sobretudo em “programas políticos mais complexos que se baseiam em processos interativos, cuja dinâmica é alimentada por reações mútuas dos atores envolvidos” (Frey, 2000: 229). O acompanhamento e monitoramento constante das ações é fundamental, permitindo assim visualizar possíveis necessidades de readequação de rumos e estratégias, que podem resultar, inclusive, na reformulação do programa.

(6) *Avaliação* é a etapa onde se analisa o programa já implementado, após uma determinada escala de tempo. A partir dos objetivos que foram propostos na fase de formulação é realizada a verificação se os objetivos estabelecidos foram alcançados. Quando se avalia uma política pública, o que se busca é identificar uma relação de causalidade entre a ação proposta e o resultado alcançado.

Para cada etapa do ciclo de gestão, há por um conjunto de variáveis estatísticas, que podem ser analisadas de forma conjunta através do estabelecimento de indicadores. Seu uso requer, antes de tudo, a elaboração de um bom diagnóstico, que contemple: (1) informações sobre as características do público-alvo; (2) os condicionantes ambientais; (3) a capacidade e experiência de gestão; (4) o nível de participação da sociedade. Um bom diagnóstico não deve ser abrangente demais, sob o risco de perder seu foco, nem restrito e recortado demais, de modo que se apresente demasiado superficial.

Segundo Januzzi (2011), um indicador – social, econômico ou ambiental – pode ser definido como

uma medida em geral quantitativa usada para substituir, quantificar ou operacionalizar um conceito abstrato, de interesse teórico (para pesquisa acadêmica) ou programático (para formulação de políticas). Os indicadores apontam, indicam, aproximam, traduzem em termos operacionais as dimensões sociais, econômicas ou ambientais de interesse definidas a partir de escolhas teóricas ou políticas realizadas anteriormente.

(...)

Tal como as fotografias, os indicadores procuram retratar um aspecto da realidade. Fotos reduzem a tridimensionalidade da realidade para o plano bidimensional do papel fotográfico. Pode ser preto e branco ou coloridas, com maior nitidez, luminosidade ou contraste dependendo da resolução da máquina fotográfica e da destreza do fotógrafo em escolher o momento e contexto adequado para o que ele quer destacar. A imagem captada no indicador é também uma redução da realidade, isto é, uma representação simplificada de um aspecto da mesma, tão melhor quanto mais específico for o aspecto de interesse e quanto mais confiável e precisas as informações usadas para cômputo do indicador. (Januzzi, 2011, 18-19)

De acordo com o Vera Institute of Justice (2003: 02), um indicador é uma medida que pode auxiliar tanto o pesquisador como o gestor de políticas públicas a avaliar a efetividade da sua ação, seja no que diz respeito à materialização desta ação no prazo previsto (monitoramento) ou no que se refere ao alcance dos objetivos propostos (avaliação).

“An indicator is a measure that helps ‘answer the question of how much, or whether, progress is being made toward a certain objective.’ Indicators can be used at the highest policy levels to measure progress towards an overarching purpose, such as reducing the level of violence in society, or assuring equal access to justice across lines of gender, ethnicity, or economic class. Indicators are also commonly used to measure progress toward institutional objectives (intermediate outputs)—such as increasing the number of criminal convictions of those committing violent crimes or expanding the provision of legal services to people in poverty—that are expected to contribute to broader policy goals. At a third level, indicators can be used to measure the daily activities through which an institution can attain its objectives.”

Ou seja, um indicador é uma medida que operacionaliza um determinado conceito abstrato. A partir desse conceito, que pode ser uma temática social de interesse do ponto de vista das Ciências Sociais ou das Políticas Públicas, chega-se a definições ou dimensões operacionalizáveis. Finalmente, com base nessas definições, buscam-se as estatísticas ou registros administrativos para a construção de indicadores, índices ou congêneres (JANUZZI e ARRUDA, 2004).

Nestes termos, é possível afirmar que a formulação e o uso de indicadores são indispensáveis para a boa execução de qualquer política pública, na medida em que viabilizam os seguintes desdobramentos: a) geração de subsídios indispensáveis a alimentação do processo de tomada de decisão por parte dos gestores; b) transparência no uso dos recursos públicos destinados à execução do projeto; c) verificação da capacidade de gasto dos gestores associada a cada intervenção desenhada, impedindo disparidades de verbas entre as ações; d) acompanhamento da consonância entre a política nacional e a política local; e e) renegociação de prazos e recursos junto aos órgãos financiadores (SECRETARIA NACIONAL DE SAÚDE, 2006).

A adoção de um indicador não é uma tarefa trivial, tampouco simples. Seu uso está subordinado à disponibilidade das fontes de dados que auxiliarão na sua construção. Januzzi (2011) aponta para o fato de que problemas no levantamento ou registro dos dados podem levar à adoção de indicadores com baixa confiabilidade ou com problemas de comparabilidade. Este será, como veremos a seguir, um dos aspectos presentes no campo da segurança pública. Apenas para dar um exemplo, o Brasil possui 58 polícias, incluindo as da Câmara e do Senado, e cada uma possui um critério diferente de classificação das suas ocorrências e produção das suas estatísticas criminais. Apesar dos esforços da Secretaria Nacional de Segurança Pública, do Ministério da Justiça, em produzir uma padronização dos dados, ainda há muitos obstáculos para compatibilizar e equalizar as categorias e as unidades de medida utilizadas (LIMA, 2008).

Para ser escolhido e utilizado, o indicador deve, segundo Januzzi (2005), possuir algumas propriedades e critérios. O autor destaca três: (1) ter relevância para a agenda político-social; (2) ter validade (ou seja, o grau de proximidade entre o conceito e a medida); e (3) ter confiabilidade. Além dos atributos acima mencionados, há ainda outras propriedades a serem consideradas que podem auxiliar a identificar a pertinência e determinar o uso do indicador. São elas: cobertura populacional; sensibilidade às ações previstas; especificidade ao programa; transparência metodológica na sua construção; comunicabilidade ao público; factibilidade operacional para sua obtenção; periodicidade na sua atualização; desagregabilidade populacional e territorial e comparabilidade da série histórica.

Sendo indicadores, são expressões numéricas de fenômenos quantificáveis. São sinalizadores: indicam, mas não são a própria realidade. Assim, baseiam-se na identificação de uma variável que consideramos ser capaz de expressar um fenômeno que nos interessa.

O estabelecimento de indicadores que possam subsidiar as diferentes fases do ciclo de gestão das políticas públicas é um dos principais desafios, presente em todas as ações e programas de governo, sobretudo nas políticas sociais. No campo das políticas públicas de segurança este quadro não é diferente. A partir da análise do banco de dados do *Diagóstico dos Sistemas Estaduais de Produção e Análise de Dados em Segurança Pública* é possível propor uma matriz de indicadores que podem ser utilizados no campo das políticas públicas de segurança que vão além dos indicadores de resultado comumente adotados. Não se trata de uma tarefa fácil: ainda nos dias atuais o uso da

informação nem sempre é requisito para a realização dos planejamentos nesta área, assim como a valorização da informação propriamente dita. Se é correto afirmar que a adoção de um ou outro indicador está constrangido pela qualidade, validade e confiabilidade das fontes de dados, veremos que no campo da segurança são eles – os dados – que carecem de melhor qualificação.

2. A Pesquisa: alguns resultados do Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Produção e Análise de Dados em Segurança Pública

A produção de informações em segurança pública não é de responsabilidade de uma única instituição possuindo diferentes fontes de dados e informação.

A Constituição ao estabelecer as competências relativas a segurança pública, como o exercício da atividade de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimônio, atribui responsabilidade as seguintes instituições: polícia federal, polícia rodoviária federal, polícia ferroviária federal, polícia civil, polícia militar e corpo de bombeiros militares.

Os mandatos das polícias federal e rodoviária federal, estão circunscritos a crimes específicos, tipificados no código penal ou a limites territoriais delimitados como sendo de responsabilidade da União; as demais instituições, bombeiros, polícia civil e militar, são subordinadas aos governadores estaduais e cada governo estadual organiza e mantém as suas policiais e bombeiros, cabendo aos corpos de bombeiros militares estaduais a responsabilidade de defesa civil; e assim são as polícias estaduais (civis e militar) a quem compete as atividades diárias de polícia judiciária, de preservação da ordem pública e da incolumidade das pessoas e do patrimonômico, sendo os registros das atividades diárias das policiais estaduais, civil e militar, as principais fontes de dados primária em segurança pública.

É necessário destacar a diferença entre a natureza dos eventos que são registrados por ambas as instituições, pois refletem a distinção entre as atividades executadas por ambas as instituições.

Os dados da polícia militar, responsável pelo patrulhamento ostensivo, fornece informações sobre a dinâmica geral dos conflitos e eventos de desordens. Nem todas as ocorrências atendidas pela polícia militar se desdobram em registros criminais, pois não se configuram em crimes. Fazem parte do que diz respeito à ordem urbana.

Os dados da polícia civil dizem respeito aos delitos que terão um encaminhamento no sistema judiciário, podem vir a ser investigados ou não. São os eventos criminais, que estão tipificados no código penal. Os registros criminais ou boletins de ocorrência, serão transformados em inqueritos, que é um documento jurídico a ser encaminhando

para o Ministério Público, que após a análise do inquérito, encaminha ou não à um juiz, que opta por aceitar ou não a denúncia.

Compreendido a distinção da natureza dos eventos, torna-se ainda necessário considerar as diferentes formas com que ocorre a produção da informação, pois é na produção de informações que reside parte da razão pela qual, a produção de indicadores em segurança pública no Brasil, são um desafio a ser superado.

Conforme dito anteriormente as polícias estaduais são organizadas pelos governos estaduais, assim há no Brasil 2 polícias (uma civil e outra militar) em cada um dos 26 estados e 1 distrito federal, onde cada uma destas 54 instituições organiza seus bancos de dados de forma individualizada, além de estabelecer critérios de classificação distintos para os eventos que registra, frustrando assim, qualquer expectativa de comparabilidade e de verificação dos critérios de conformidade para a sua efetiva utilização.

A tarefa de conhecer as formas de organização e produção destes dados nunca foi tarefa fácil, pois a cultura predominante nas instituições de segurança pública no Brasil, sempre foi a do “secretismo” dos dados e de pouca transparência nas suas práticas em geral, este quadro vem se alterando nas últimas décadas com uma nova forma de gestão e de governos mais democráticos.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública ciente da necessidade em conhecer o estado da arte de como as instituições estaduais de segurança pública organizam os seus dados, pesquisou os principais setores responsáveis pela produção de estatísticas nas Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Defesa Civil e Polícias Militar e Civis. Participaram da pesquisa 27 Secretarias Estaduais de Segurança Pública/Defesa Social; 22 Polícias Militares (PM) e 25 Polícias Cíveis (PC).

As secretarias de segurança, ainda que não sejam produtoras de dados, foram incluídas na pesquisa, pois são os órgãos estaduais de coordenação e planejamento da política estadual de segurança, com acesso aos dados coletados por ambas as instituições e em alguns estados organiza estes dados, ainda que sejam coletados pelas polícias.

A execução da pesquisa ficou a cargo do Fórum Brasileiro de Segurança Pública, organização da sociedade civil composta por pesquisadores, operadores e gestores da segurança pública, que visa promover o diálogo entre estes diferentes atores e realiza atividades de cooperação técnica, sobretudo nas áreas relativas as estatísticas

criminais, indicadores e aprimoramento da gestão. A primeira etapa da pesquisa contou com a elaboração de um questionário (em format web), estruturado em 8 seções que buscou levantar informações sobre estrutura organizacional dos setores; recursos humanos; infraestrutura; atividades; fluxo de registro dos dados; integração com os demais órgãos do sistema de segurança pública, dentre outras informações.

A partir da análise das informações colhidas na pesquisa, é possível identificar o estado da arte em são produzidas as informações pelas instituições de segurança e propor uma matriz de indicadores acerca da gestão da informação em seus diferentes ambitos, a partir das seguintes aspectos: Valorização institucional, Qualidade dos dados; Articulação entre as instituições de segurança pública e Processo de transparência e publicidade dos dados.

A seguir serão apresentados um resumo dos resultados, de forma a ilustrar os desafios da gestão da informação em segurança pública.

Informações acerca da valorização institucional

O primeiro aspecto, acerca da valorização institucional, ou institucionalidade conferida ao setor responsável pela produção da informação, que foi o respondente da pesquisa, foram analisadas as questões referentes: a) A existência deste setor está prevista na estrutura organizacional da instituição à qual ele está vinculado; b) As atribuições e competências deste setor estão descritas em alguma portaria, boletim, decreto, regimento ou outro documento institucional; c) A relação de atividades desenvolvidas pelo setor; e d) a indicação das maiores dificuldades na produção de análises estatísticas e relatórios .

A previsão do setor de produção da informação no organograma formal da instituição, indica a institucionalidade dele e em 75% dos casos observados, conforme indicam a Tabela 01

Tabela 01 - A existência deste setor está prevista na estrutura organizacional da instituição à qual ele está vinculado?

Existe formalmente?	SSP		PM		PC		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sim	16	62%	16	76%	22	88%	54	75%
Não	10	38%	5	24%	3	12%	18	25%
Total	26	100%	21	100%	25	100%	72	100%

Fonte: Diagnóstico dos sistemas estaduais de segurança pública, 2012. Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Senasp/MJ

A segunda variável analisada, referente a formalização das atribuições e competências do setor, demonstra que em 55% dos casos analisados, estas competências estão descritas em boletins internos ou portarias, conforme indicado na Tabela 02.

Tabela 02 - As atribuições e competências deste setor estão descritas em alguma portaria, boletim, decreto, regimento ou outro documento institucional?

Competências previstas em documento institucional?	SSP		PM		PC		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sim	13	50%	11	52%	15	63%	39	55%
Não	13	50%	10	48%	9	38%	32	45%
Total	26	100%	21	100%	24	100%	71	100%

Fonte: Diagnóstico dos sistemas estaduais de segurança pública, 2012. Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Senasp/MJ

Ainda que os setores pesquisados, declarem que as principais atividades que são desenvolvidas pelo setor, se destacam as análises estatísticas com 91% dos casos, junto com as atividades de coleta e sistematização dos dados em 82% e as atividades de apoio ao planejamento operacional, conforme descrito na Tabela 03. Quando analisamos a Tabela 04, referente aos principais obstáculos na produção de análises estatísticas e relatórios mais detalhados, em 82% dos casos, declaram que o principal obstáculo é a qualidade da base de dados, sendo este um valor bastante expressivo, assim como em 62% dos casos, os respondentes declaram não haver cultura institucional na utilização dos dados, para o planejamento.

Tabela 03 - Quais são as atividades desenvolvidas por este setor

Atividade realizada	SSP		PM		PC		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Análises estatísticas	24	89%	21	95%	22	88%	67	91%
Coleta e sistematização de dados	24	89%	16	73%	21	84%	61	82%
Apoio ao planejamento operacional	25	93%	20	91%	16	64%	61	82%
Gerenciamento de base dados	18	67%	14	64%	13	52%	45	61%
Produção de mapas	21	78%	11	50%	10	40%	42	57%
Planejamento estratégico da instituição	12	44%	13	59%	4	16%	29	39%
Análises de Inteligência	11	41%	6	27%	6	24%	23	31%
Realização de cursos de capacitação	9	33%	9	41%	5	20%	23	31%
Desenvolvimento de sistemas	6	22%	4	18%	3	12%	13	18%
Suporte de sistemas	5	19%	3	14%	4	16%	12	16%

Fonte: Diagnóstico dos sistemas estaduais de segurança pública, 2012. Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Senasp/MJ

Tabela 04 - Indique as maiores dificuldades na produção de análises estatísticas e relatórios mais detalhados

Dificuldade encontrada	SSP		PM		PC		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Qualidade da base	24	89%	16	73%	21	84%	61	82%
Equipe reduzida	22	81%	17	77%	19	76%	58	78%
Recursos tecnológicos insuficientes	16	59%	17	77%	21	84%	54	73%
Falta de cultura institucional na utilização dos dados	15	56%	15	68%	16	64%	46	62%
Capacitação técnica da equipe	15	56%	10	45%	16	64%	41	55%
Excesso de trabalho, não sobrando tempo para análises	15	56%	10	45%	13	52%	38	51%
Perfil de formação da equipe não está adequado	11	41%	7	32%	9	36%	27	36%
Falta de manutenção dos equipamentos	4	15%	6	27%	10	40%	20	27%

Fonte: Diagnóstico dos sistemas estaduais de segurança pública, 2012. Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Senasp/MJ

Informações acerca da qualidade das fontes de dados

Em relação aos aspectos referente a qualidade das fontes de dados, serão apresentados os resultados acerca das seguintes perguntas: a) Sua instituição possui um formulário ou boletim de registro estruturado para ocorrências e/ou eventos; e b) Com relação aos crimes letais intencionais, informe a unidade de registro no sistema de cada uma das categorias listadas abaixo

A existência de um instrumento de coleta de dados estruturado é um elemento fundamental na sistematização dos dados, todavia ainda que na maioria dos casos em 79%, exista um instrumento estruturado, 21% de casos sem a existência de um formulário que auxilie na sistematização da coleta e organização da informação, faz com que a temporalidade no uso esta informação seja ampliado, ou até mesmo que seja descartada a expectativa de utilizá-la, conforme pode ser observado na Tabela 05.

Tabela 05 - Sua instituição possui um formulário ou boletim de registro estruturado para ocorrências e/ou eventos

Há formulário estruturado?	SSP		PM		PC		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Sim	22	81%	18	86%	18	72%	58	79%
Não	5	19%	3	14%	7	28%	15	21%
Total	27	100%	21	100%	25	100%	73	100%

Fonte: Diagnóstico dos sistemas estaduais de segurança pública, 2012. Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Senasp/MJ

Uma

Tabela 06 - Com relação aos crimes letais intencionais, informe a unidade de registro no sistema de cada uma das categorias listadas abaixo

Crime	Número de ocorrências		Número de vítimas		Número de ocorrências e de vítimas		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Homicídio	12	33%	16	44%	8	22%	36	100%
Lesão corporal seguida de morte	13	36%	15	42%	8	22%	36	100%
Latrocínio	13	36%	15	42%	8	22%	36	100%

Fonte: Diagnóstico dos sistemas estaduais de segurança pública, 2012. Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Senasp/MJ

Informações acerca da articulação de dados e informações entre as instituições de segurança pública

A perspectiva de construção de relatórios de diagnóstico, análise e planejamento pressupõe acesso a outras fontes de dados e informações que possam agregar novas variáveis e considerando que a segurança pública é composta por vários atores é fundamental observar o grau de integração entre as instituições.

A análise da integração de dados entre as 3 instituições pesquisadas, polícia civil, militar e secretarias de segurança possuem entre si os maiores índices de intergração, sendo o menor nível de integração observado entre a polícia civil e a polícia militar em 40% dos casos e o maior índice de integração entre a secretaria de segurança e a polícia civil em 63% dos casos, conforme indica a Tabela 07.

Tabela 07 - Existe sistema informatizado integrando as informações da sua organização com as seguintes instituições

Existência de sistema eletrônico integrado com	SSP		PM		PC		Total	
	N	%	N	%	N	%	N	%
Polícia Militar	14	52%	9	41%	10	40%	33	45%
Polícia Civil	17	63%	11	50%	13	52%	41	55%
Guarda Municipal	2	7%	1	5%	0	0%	3	4%
Sistema prisional	5	19%	3	14%	5	20%	13	18%
Secretaria de Defesa; Secretaria de Justiça	4	15%	2	9%	6	24%	12	16%
Disque-denúncia	2	7%	1	5%	3	12%	6	8%
Polícia técnico-científica	7	26%	3	14%	4	16%	14	19%
Sistema judiciário	5	19%	0	0%	1	4%	6	8%

Fonte: Diagnóstico dos sistemas estaduais de segurança pública, 2012. Fórum Brasileiro de Segurança Pública/Senasp/MJ

3. Proposição de uma Matriz de Indicadores para as políticas de Segurança Pública

O esforço de se elaborar indicadores a serem adotados na formulação e execução das políticas de segurança já foi objeto de reflexão de vários autores, com destaque para Cano (2002), Muniz (2007), e aplicado pelas Polícias Militares dos estados de Minas Gerais e Rio Grande do Sul.

Durante (2007) dedicou-se a descrever o que poderiam ser indicadores de desempenho a serem adotados no campo da segurança pública, dividindo-os em função dos ângulos que se deseja avaliar: (1) indicadores de eficácia (para verificar se a intervenção de uma política ou programa alcançou as metas estabelecidas ou cumpriu os objetivos pré-determinados em termos do trabalho executado); (2) indicadores de efetividade (avaliação acerca de como uma organização cumpre a sua missão); (3) indicadores de eficiência (avaliar o modo como os resultados foram alcançados).

Borges (2008) propôs indicadores de gestão divididos em diferentes dimensões: (1) situação da segurança (onde estão presentes indicadores de resultado, como as taxas de mortes violentas); (2) atividades executadas (focadas nos registros feitos pela polícia); (3) qualidade do atendimento; (4) gestão dos recursos humanos; (5) gestão dos recursos materiais; (6) gestão dos recursos financeiros; (7) problemas decorrentes da atuação policial (exemplo: taxa de civis mortos pela polícia (auto de resistência) por 100 mil habitantes).

Apesar da existência dos trabalhos acima mencionados e dos esforços acadêmicos no sentido de diversificar as formas de medir e avaliar as políticas públicas de segurança, ainda se observa que são os indicadores de resultado os mais recorrentemente utilizados. Isto se deve a uma série de fatores, como por exemplo: a indisponibilidade das fontes de dados, a confiabilidade duvidosa das fontes de informação, a forma tradicional de se avaliar a política, restringindo seu sucesso (ou fracasso) apenas à diminuição (ou aumento) dos índices criminais sem considerar o contexto gerador de tais mudanças ou os mecanismos adotados para atingir este fim, entre outros aspectos.

Como antes mencionado, a elaboração e posterior adoção de um indicador está subordinado à disponibilidade do dado, sua validade e confiabilidade. Considerando os objetivos do Diagnóstico dos Sistemas Estaduais de Produção e Análise de Dados em

Segurança Pública, este trabalho procurou analisar as perguntas e as respostas obtidas no âmbito desta pesquisa e propor, a partir deste esforço, um conjunto de indicadores de gestão da informação. Entendendo ser a informação qualificada a principal (e indispensável) ferramenta para a concepção, desenvolvimento e avaliação de qualquer política pública, esta análise pode vir a inspirar gestores, policiais e estudiosos sobre o lugar (e valor) conferido à informação a partir da análise deste conjunto de indicadores propostos.

3.1 Indicadores de gestão da informação

1. Valorização da informação para o planejamento da política pública

- a. Existência (ou não) de núcleo de gestão da informação
- b. Previsão deste núcleo na estrutura organizacional
- c. Condições materiais para o funcionamento do núcleo
- d. Tamanho e qualificação da equipe segundo as necessidades
- e. Regulamentação das atividades do núcleo de gestão da informação
- f. Capacidade do núcleo de produzir diagnósticos
- g. Razão entre a quantidade de diagnósticos produzidos e a quantidade de diagnósticos utilizados pelos gestores

2. Qualidade das fontes de dados

- a. Existência de mecanismos de aferição dos dados
- b. Existência de ferramentas de segurança dos dados
- c. Abrangência e cobertura
- d. Existência de sistema informatizado para registro das ocorrências e procedimentos policiais
- e. Metodologia de registro (Manual ou informatizada)
- f. Unidade de medida adotada nas ocorrências de Crimes Letais Intencionais

3. Articulação entre as instituições de segurança pública

- a. Compartilhamento dos bancos de dados
- b. Compartilhamentos dos diagnósticos e relatórios produzidos

- c. Realização de reuniões integradas para análise dos dados e planejamento das ações

4. Transparência

- a. Divulgação periódica das estatísticas

Considerações Finais

Considerando o que preconiza a literatura de indicadores sociais, acerca dos critérios e requisitos das fontes de dados, para a produção de indicadores que possam subsidiar as diferentes fases do ciclo de políticas pública, as fontes de dados em segurança pública no Brasil, possuem ainda um longo caminho a ser trilhado. Observa-se que a informação tem um lugar pouco privilegiado dentro das próprias instituições produtoras de informação.

É possível identificar a urgência em implementar ações voltadas para a qualificação dos dados, assim como ampliar os níveis de integração dos sistemas de informação das instituições de segurança, polícias e secretarias de segurança, entre si e com os demais órgãos do sistema de segurança, se observa que há esforços na busca pela integração, todavia esta integração, quando ocorre, ocorre basicamente entre as polícias, sem integrar outras secretarias ou órgãos.

A partir dos resultados apresentados, se pode concluir que há limites nos níveis de confiabilidade, qualidade, transparência e interoperabilidade, relacionados às estatísticas de segurança pública, que são requisitos básicos à produção de indicadores na área das políticas sociais.

Deve se reduzir a expectativa de que os indicadores produzidos com estes dados possam auxiliar a tradução, em termos numéricos, das dimensões sociais e dinâmicas do fenômeno da criminalidade e violência, e que auxiliem a aferição das políticas de segurança, assim como a identificação de possíveis correlações entre as políticas de segurança e as demais políticas sociais.

A construção de indicadores em segurança pública devem considerar, além das distintas naturezas das fontes de dados (Polícia Civil e Militar), também os diferentes níveis de desenvolvimento tecnológico e culturas organizacionais, tendo assim um alcance sempre limitado a realidade local.

Bibliografia

CANO (2002): La policía y su evaluación. Propuestas para la construcción de indicadores de Evaluación en el trabajo policial. Centro de Estudios para el Desarrollo, Área Seguridad Ciudadana. Nueva de Lyon 0128, Providencia, Santiago de Chile

DURANTE, Marcelo Ottoni (2007): Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal. In:BRASIL, Ministério da Justiça (2009). Gestão da Informação e Estatísticas de Segurança Pública no Brasil. Coleção Segurança com Cidadania/Senasp/MJ. Brasília, DF:LGE Editora, pp. 181-202

FREY, K. (2000): Políticas públicas: um debate conceitual e reflexões referentes à prática da análise de políticas públicas no Brasil. Planejamento e Políticas Públicas (IPEA), Brasília, 21, 211-259.

JANUZZI (2011): A Importância dos indicadores na Elaboração de Diagnósticos para o Planejamento no setor Público

Januzzi (2005): Indicadores para Monitoramento de Políticas Públicas

JANUZZI e ARRUDA.(2004). Sistema de Indicadores para acompanhamento da agenda de Direitos Humanos no Brasil: apontamentos metodológicos. Bahia Análise & Dados Salvador, v. 14, n. 1, p. 243-247, jun. 2004

JANNUZZI, (2001). Indicadores sociais no Brasil: conceitos, fontes de dados e aplicações. Campinas: Alínea.

LIMA, Renato Sérgio de (2008). A produção da opacidade. Estatísticas criminais e segurança pública no Brasil. Novos Estudos, 80, 65-69

MUNIZ (2007): Polícia, Estado e Sociedade: Práticas e Saberes Latino-americanos. Rio de Janeiro, Ed. PUBL!T, 2007, PP: 231-280.

RIBEIRO, Ludmila; PATRÍCIO, Luciane. (2008). Indicadores para o monitoramento e avaliação das políticas municipais de segurança pública: uma reflexão a partir de um estudo de caso. In:Revista Brasileira de Segurança Pública, São Paulo, n.3, p.6-29, jul./ago.

VERA INSTITUTE OF JUSTICE (2003): Measuring Progress toward Safety and Justice : A Global Guide to the Design of Performance Indicators Across the Justice Sector Disponível em http://www.vera.org/download?File=9/207_404.pdf