SENASP

Secretaria Nacional de Segurança Pública

Relatório Final

Concursos Nacionais de Pesquisas Aplicadas em Justiça Criminal e Segurança Pública

Autor (s)

Rodrigo Alisson Fernandes

Título da Pesquisa

Experiência de Adoção do Novo Modelo de Boletim de Ocorrências Criminais da Polícia Militar de Minas Gerais: Impactos e Avaliação

Estes relatórios de pesquisa constituem os produtos resultantes do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal. Fornecerão importantes subsídios para a qualificação das políticas nacionais de segurança pública. Destacamos que eles não constituem a opinião oficial do Ministério da Justiça sobre os assuntos tratados.

Abril 2006

Ministério da Justiça

GOVERNO FEDERAL

Experiência de adoção do novo modelo de Boletim de Ocorrências (BO) criminais da Polícia Militar de Minas Gerais: impactos e avaliação.

Relatório Final de Pesquisa

Responsável Técnico: Rodrigo Alisson Fernandes

Dezembro de 2005

Experiência de adoção do novo modelo de Boletim de Ocorrências (BO) criminais da Polícia Militar de Minas Gerais: impactos e avaliação.

Contrato (100-G-8) celebrado em 02 de Maio de 2005 entre a Secretaria Nacional de Segurança Pública / Ministério da Justiça do Brasil e Rodrigo Alisson Fernandes para prestação de serviços de pesquisador referente à pesquisa Experiência de adoção do novo modelo de Boletim de Ocorrências (BO) criminais da Polícia Militar de Minas Gerais: impactos e avaliação.

Sumário

INTRODUÇÃO: 2

OBJETIVOS 4

METODOLOGIA E PROCEDIMENTOS 6

PROCEDIMENTOS 6

INSTRUMENTOS 8

Roteiro de Entrevista para Comandantes e Delegados 8

Roteiro de Entrevista para Policiais de "Linha de Frente" 9

GESTÃO DE INFORMAÇÃO EM SEGURANÇA PÚBLICA NO BRASIL E EM MINAS GERAIS 10

DESCRIÇÃO E DIAGNÓSTICO DA IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO FORMULÁRIO DE "BO" 18

DEMANDAS POR UM NOVO MODELO DE BO 19

IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MODELO DE BO 23

Laboratório de testes do novo modelo de BO 24

CONSIDERAÇÕES 30

BIBLIOGRAFIA: 35

ANEXOS 39

Introdução:

A discussão sobre a mensuração da eficiência dos órgãos que atuam nos sistemas de justiça criminal e segurança pública vem, crescentemente, tomando conta da agenda dos gestores e administradores de segurança pública no Brasil. A utilização intensiva de tecnologias de informação foi capaz de promover uma verdadeira revolução silenciosa nas polícias do mundo (Reuland, 1997). Sistemas de informação detalhados servem para descobrir padrões e regularidades de maneira a dar suporte a atividades de policiamento, bem como para prestar contas à sociedade sobre problemas relativos a sua segurança. Para tal, um conjunto de técnicas e métodos tem se desenvolvido para a identificação de *hot spots* de crime ou áreas com alta incidência de criminalidade, contribuindo para o planejamento conjunto entre as diversas agências de políticas públicas sobre segurança. Nas atividades de prevenção e investigação, a montagem de bases de dados sobre suspeitos e *modus operandi* contribui para incrementar a qualidade destas operações.

Um dos problemas inerentes à criação de informações criminais deste tipo é particularmente agudo no Brasil. A ausência de um enfoque específico voltado para a análise de crimes, que cumpra os aspectos acima mencionados, é decorrente da descentralização organizacional na coleta e manipulação das informações por parte dos órgãos de segurança pública. Estatísticas são produzidas por departamentos e agências que nada têm a ver com o planejamento operacional das organizações policiais. Análises mais compreensivas da criminalidade urbana são descartadas em favor da produção de relatórios superficiais e de nenhuma serventia administrativa ou de gestão.

Atualmente em Minas Gerais, a situação de ineficácia e descrença nos serviços prestados pela PMMG tem feito com que o Alto Comando da corporação e os responsáveis pelas políticas de segurança pública no Estado iniciassem um processo de reestruturação interinstitucional e intra-institucional. Com relação ao primeiro aspecto, tem-se procurado efetuar uma maior integração e interação com outros segmentos da justiça criminal que são a Polícia Civil, o Ministério Público e o Judiciário, de forma a tentar haver uma maior troca de informação e ações

coordenadas e conjuntas, com isso foi criada a Secretaria de Estado de Defesa Social, órgão que deverá suprir esta demanda.

Com relação a mudanças intra-institucionais, várias frentes de trabalho têm sido amplamente desenvolvidas e utilizadas pela corporação, tais como: utilização do método de geo-processamento para mapeamento da criminalidade e distribuição do efetivo policial e a adoção do uso de um boletim de ocorrências com campos parametrizados, foco desta pesquisa, além da transformação do mesmo em um único de formulário a ser utilizado por todas a agencias de justiça criminal de Minas Gerais. A introdução do novo modelo de Boletim de Ocorrências tinha por objetivo tornar disponíveis informações mais detalhadas para a produção de estatísticas criminais oficiais, além de enriquecer a investigação criminal no Estado.

Particularmente em Minas Gerais a ausência de um sistema seguro de estatísticas criminais de segurança pública tem sido um dos grandes constrangimentos para o controle da violência e criminalidade, tanto quanto para a elaboração mais racional e eficiente de políticas de seguranças. Como conseqüência desta ausência, o staff da Polícia Militar de Minas Gerais, no início de 2001, em conjunto com a Universidade Federal de Minas Gerais, em específico Núcleo de Tecnologias de Qualidade e Inovação – NTQi e o Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública – CRISP, iniciou uma série de reestruturações na gestão organizacional da corporação. Este projeto foi denominado "Portifólio de Serviços".

A proposta de elaboração de um novo modelo de Boletim de Ocorrências pela PMMG, surgiu anteriormente ao processo mencionado anteriormente. Em meados de 1999 foi criada uma seção dentro do Estado Maior da Polícia Militar de Minas Gerais de Assessoria de Estatística e Geo-processamento, seu intuito inicial era produzir informações mais detalhadas para utilização em estatísticas e indicadores criminais em no Estado. Posteriormente este projeto a reformulação do BO foi incorporado em um uma iniciativa inédita de gestão integrada de trabalho policial com a criação de um Sistema Integrado de Defesa Social.

Objetivos

A presente pesquisa se propôs a elaborar um diagnóstico[1] dos principais impactos gerados por esta nova ferramenta nas atividades policiais, em específico no seu uso diário pelos agentes policiais. E por outro lado, pretende descrever a experiência de concepção e adoção de um novo formulário de coleta das ocorrências criminais ("BO" – Boletim de Ocorrência - da Polícia Militar de Minas Gerais).

Objetivos específicos:

a) Apontar se as mudanças adotadas pelo novo modelo de Boletim de Ocorrência atende à demanda por um enfoque mais detalhado na produção de estatísticas criminais fomentado pela Polícia Militar de Minas Gerais.

b) Produzir um diagnóstico profundo da utilização e do impacto desta nova ferramenta nas atividades cotidianas do trabalho policial.

1 – Avaliar se a utilização deste novo modelo de coleta de informações criminais e demonstrar o potencial desta nova ferramenta em comparação à utilização do antigo modelo;

2 – Avaliar aos policiais que atuam na linha de frente das duas organizações, Policia Militar e Polícia Civil se a adoção desta nova ferramenta tem facilitado ou dificultado nas suas atividades de trabalho no dia-a-dia.

É importante ressaltar a importância de um projeto desta magnitude. A ausência de nenhum acompanhamento após a adoção do novo formulário de BO torna este estudo uma relevante ferramenta de avaliação. Diagnosticar se este novo processo de coleta de dados e informações criminais, de fato, gerou mudanças nas atividades do trabalho policial, além de demonstrar se a experiência de adoção do novo BO produziu impactos no trabalho policial, justificou a sua implementação na dinâmica cotidiana do trabalho dos agentes de segurança pública.

A primeira seção deste relatório é de natureza teórico-metodológica, na medida que apresenta a forma pela qual a adoção de uma determinada abordagem

[1] O processo de diagnóstico pode ser definido como o conjunto de ações que visam à identificação de problemas, as causas básicas e conseqüências de um fenômeno.

teórica, que tem como conceito chave uma gestão da informação, conduz a uma postura metodológica e ao planejamento das estratégias de coleta, tratamento e análise dos dados.

A seção seguinte traz uma caracterização sociológica do uso de uma gestão de informação em segurança pública no Brasil e em Minas Gerais, e segue destacando o papel e a dinâmica das instituições que atuam nesta área.

A terceira e última seção refere-se ao processo de implementação do novo formulário de BO na PMMG. Esta parte, também, procura diagnosticar se a adoção desta ferramenta de coleta de dados produziu impactos substanciais nas atividades de trabalho dos agentes de segurança pública que lidam cotidianamente com o Boletim de Ocorrência da Polícia Militar de Minas Gerais.

Metodologia e Procedimentos

Procedimentos

A pesquisa "Experiência de adoção do novo modelo de Boletim de Ocorrências (BO) criminais da Polícia Militar de Minas Gerais: impactos e avaliação" é fruto do Concurso Nacional de Pesquisas Aplicada em Segurança Pública e Justiça Criminal realizado pela Secretaria Nacional de Segurança Pública - SENASP.

Para alcançar os objetivos da presente pesquisa constatou-se a necessidade de identificar as demandas que motivaram a reformulação do Boletim de Ocorrência e qual o real uso destas informações no dia-a-dia do trabalho policial. Para tanto se atuou um duas frentes, primeiramente foram analisados documentos oficiais da Policia Militar de Minas Gerais, memorandos, relatórios e instruções de trabalho datados da época da implementação do novo formulário de BO e que tiveram como objeto a elaboração e construção deste novo modelo de boletim de ocorrência. Em segundo lugar foi realizada uma pesquisa qualitativa, que teve como alvo agentes de segurança pública que participaram do processo de implementação do novo BO, bem como agentes que utilizam o formulário de boletim de ocorrência rotineiramente nas suas atividades trabalho.

Para efetivar a pesquisa fez-se necessário à adequação dos instrumentos de pesquisa à realidade a ser estudada. Neste sentido, a combinação de técnicas se apresentou como melhor estratégia para se alcançar à realidade que se apresentava. Deste modo, foram utilizadas metodologias qualitativas e documentais de coleta e análise de dados. A conjugação de métodos tem se mostrado interessante por possibilitar a superação das limitações de uma técnica através do uso de outra que se mostra mais adequada ao tipo de problema que foi proposto a avaliar. (AGUIAR. 1978)

Em um primeiro momento todo tipo de material disponível no Estado Maior da Policia Militar de Minas Gerais, em especifico na seção de Planejamento Estratégico e Operações (PM3), sobre a elaboração e implementação do novo BO foi pesquisado para este diagnóstico. Uma grande parte das informações que se procurava estava

disponível nos documentos pesquisados junto à Polícia Militar, mas além desta profunda investigação documental foram realizadas conversas informais com policiais da PM3 que participaram ativamente da etapa de implementação do novo BO. Esta etapa da pesquisa foi importante para que a equipe se familiarizasse com o meio e as questões das quais iriam tratar, além de dar subsídios relevantes para elaboração dos roteiros de entrevista que seriam aplicados no estudo.

Desta maneira, os roteiros estruturados foram direcionados aos seguintes atores sociais: 1) Comandantes de Polícia Militar que participaram de todas as etapas de implementação no novo modelo de BO; 2) Soldados, cabos e sargentos (praças de polícia) da Polícia Militar que utilizam o BO cotidianamente e rotineiramente nas suas atividades de trabalho e em alguns casos policiais que também participaram do período de implementação do novo formulário de BO; e 3) Delegados e Agentes de Polícia Civil, principais destinatários do boletim de ocorrências.

Idealizou-se dois roteiros de entrevista, sendo que cada um objetivava um interesse específico. Para comandantes de Polícia Militar e Delegados de Polícia Civil, visou-se conhecer como se deu o processo de implementação do BO, bem como avaliar o impacto das modificações do novo boletim de ocorrências nas atividades correlatas ao BO nestas instituições. O intuito foi produzir uma descrição densa de todo o processo de elaboração e implementação do novo formulário de BO; em segundo momento verificou-se com as novas informações introduzidas pelo novo boletim de ocorrência estão sendo utilizadas por estas duas instituições de segurança pública.

Para os agentes de Polícia Civil e "praças" da Polícia Militar o roteiro visou diagnosticar o uso desta nova ferramenta nas suas atividades diárias de trabalho. O intuito foi contrapor a utilização do modelo antigo com as novas aplicabilidades no novo Boletim de Ocorrências. Além disso, procuramos avaliar como se deu à implementação do BO nas suas atividades de trabalho à época da sua implantação.

As entrevistas resultantes dos roteiros estruturados foram detalhadamente analisadas a partir das informações que os agentes envolvidos com o uso diário do BO, e daqueles que participaram da sua implementação como ferramenta oficial da PMMG, nos forneceram. Para tanto, a metodologia usada foi a análise qualitativa de dados, amplamente utilizada na antropologia social.

Instrumentos

A seguir apresento o roteiro de entrevista individual aplicado aos comandantes de Polícia Militar e aos Delegados de Polícia Civil sobre o processo de implementação do novo formulário de boletim de ocorrências - "BO". Também apresentamos o roteiro de entrevista utilizado nas conversas com os agentes de linha de frente de ambas as instituições PMMG e PCMG.

Roteiro de Entrevista para Comandantes e Delegados

[Quebra gelo]
1) Nome do participante
2) Qual a sua Patente na PMMG?
3) Atualmente o Senhor está alocado em alguma sessão ou unidade da PMMG?
[Aprofundando questões]
4) Em 2000, foi implementada uma política na PMMG chamada "Gestão de Serviços" iniciada pelo Comte Geral da PM Cel Severo Augusto. Este movimento culminou na reestruturação de algumas técnicas e instrumentos de trabalho da PM. O Senhor teve alguma participação neste projeto? [faça uma pequena descrição]
5) E em específico, um subprojeto deste processo objetivava reformular o modelo de Boletim de Ocorrência? Como se deu a sua participação nesta etapa?
6) Poderia me dizer que demandas [internas ou externas] levaram à modificação do formulário de registro de ocorrências? [aprofundar se necessário]
7) De quem surgiu à proposta de reformulação do BO?
8) O Senhor poderia me informar quais pessoas ficaram responsáveis pela execução deste projeto em específico? Qual o papel delas no projeto?
9) Neste projeto houve a participação de algumas instituições em especial? Na sua opinião o papel destas outras instituições foi relevante? Explique melhor sua colocação?

10) O Senhor poderia me descrever como foi o processo de implementação do novo BO, aqui na sua unidade ou sessão?
11) Como e qual foi à dinâmica de trabalho adotada na sua unidade ou sessão, entre o momento de implantação do projeto até a adoção do novo formulário como instrumento oficial?

Roteiro de Entrevista para Policiais de "Linha de Frente"

[Quebra gelo]
1) Nome do participante
2) Qual a sua Patente na PMMG?
3) Atualmente o Senhor está alocado em qual sessão ou unidade da PMMG?
4) Qual o papel que o Senhor desempenha nesta sessão ou unidade hoje?
[Aprofundando questões]
Em 2002, foi implementada uma política na PMMG de reestruturação de algumas técnicas e instrumentos de trabalho dos policiais, em específico à reformulação do formulário de Boletim de Ocorrência.
5) Poderia me dizer quais foram demandas [internas ou externas] levaram o comando da PM a modificar o formulário de registro de ocorrências? [aprofundar se necessário]
6) De quem surgiu à proposta de reformulação do BO?
7) O Senhor poderia me informar como foi o processo de instrução desta nova ferramenta aqui na sua unidade?
8) Aponte quais os benefícios e malefícios do novo BO nas suas atividades de trabalho? [detalhar se possível]
9) O Senhor poderia me descrever como foi o processo de implementação do novo BO, aqui na sua unidade ou sessão?

Obstáculos de ordem cognitiva e organizacional conspiram contra a formulação de um sistema desta natureza no Brasil. Em primeiro lugar, existe a crença, oriunda numa concepção epistemológica muito tradicional segundo a qual existiria alguma coisa parecida com o número real de crimes. Este tipo de concepção tem origem no que alguns autores denominam como "teoria fotográfica da realidade", segundo o qual teorias, conceitos, indicadores e formulações abstratas devem ter uma imediata correspondência empírica com a realidades social, constituindo-se em proposições literais e não indexicadas com a mesma desta (Beato, 1995). Trata-se de perspectiva que confunde a descrição de algo e as inúmeras formas como isto é feito, com o que está sendo investigado. É como se a linguagem conceitual fosse um simples instrumento de descrição de realidades, ao invés de uma atividade em si mesma (Wittgenstein, 1976). A crença nesta concepção ignora um número muito grande de estudos em sociologia da ciência que demonstram o caráter construtivista de uma realidade empírica. (Bloor, 1979. Knorr-Cetina, 1981 e 1999). Métodos, abordagens estatísticas, indicadores, conceitos e modelos são o resultado de determinações de natureza social para a sua elaboração (Schartzman, 1996).

O segundo obstáculo, curiosamente, tem origem em uma concepção completamente oposta àquela mencionada anteriormente. Alguns estudos e digressões etnometodológicas a respeito dos dados oficias (Kitsuse e Cicourel, 1963) culminaram em um paradoxo da posição sociologizante de construção dos modelos, categorias e indicadores. Assim, dado o caráter construtivo dos dados empíricos, opta-se por um exarcebado relativismo em relação a quaisquer dados, conduzindo-se assim a uma posição niilista a respeito das informações obtidas pelos dados (Hindess, 1973) . É como se não houvesse nenhum constrangimento de ordem empírica e cognitiva na elaboração e imputação das categorias legais, reduzindo-se a aplicação das categorias a um mero confronto de forças políticas. Em uma versão mais idealística sobretudo em estudos de criminologia crítica, os homicídios, latrocínios e estupros seriam o resultado dos conflitos de natureza político-ideológico

(Taylor et al, 1980). O resultado prático desses percalços é uma postura, bastante comum no Brasil, em que a crítica aos dados, especialmente aos oficiais, precedem a qualquer utilização deles, por mais rudimentar que esta utilização seja.

Existe ainda um terceiro obstáculo, agora de ordem sociológica, menos abstrato que os percalços anteriores, mas igualmente crucial para a formulação e montagem de sistemas de indicadores criminais. Ele diz respeito à deturpação entre as atividades práticas das organizações encarregadas da produção de dados, dos sistemas de informações (FJP, 1988). Como não vêem utilidade nenhuma na produção de estatísticas e indicadores, os operadores das organizações do sistema de justiça criminal tendem a negligenciar a produção dessas informações, relegando-as a um terceiro e quarto plano dado a sua irrelevância para as atividades práticas da organização. Este é um problema delicado por envolver mecanismos de persuasão de policiais e agentes dos sistemas de justiça criminal encarregados da produção de estatísticas em relação à conveniência da utilização de sistemas desta natureza. O crescimento das taxas de crime nos últimos tempos tem se encarregado desta tarefa, sobretudo nos últimos anos.

Finalmente, uma última ordem de fatores inviabilizantes tem a ver com problemas de ordem tecnológica no processamento das informações pelas polícias. São raras as secretarias de segurança no Brasil que dispõem de departamentos de estatística e coleta de dados, bem como da tecnologia necessária para tal. O próprio governo federal, que contabiliza bem dados referentes à economia, saúde ou educação, não dispõe de nenhuma estrutura para esta tarefa. Apenas algumas polícias estaduais contam com um Centro de Operações informatizado e dotado de modernos bancos de dados. Como conseqüência desta ausência, pesquisadores e estudiosos tem sido obrigados a elaborar engenhosas explicações a respeito das crescentes taxas de criminalidade violenta que nos últimos anos temos tolerado, entretanto, de uma referência empírica mais sólida (Beato, 1999a. Paixão, 1993).

Muito mais escasso ainda são aquelas instituições que dispõem de tecnologia de informação e mapeamento de eventos, e que utilizam-nos para o planejamento de operações. Como toda questão tecnológica, isto envolve o treinamento e formação de um grupo de pessoas para este tipo de tarefa, em moldes que ainda são estranhos à prática cotidiana de muitas organizações de nosso sistema de justiça

criminal. O resultado dessa cultura pragmática e inconseqüente é que nossos programas e políticas de segurança pública são dominadas pela irracionalidade e ineficácia, tornando impossível estabelecermos qualquer quadro comparativo sobre os órgãos de justiça criminal no Brasil. Certamente que esta é uma situação conveniente para muitos, mas perniciosa para toda a sociedade brasileira.

Seguindo este contexto é possível observar algumas concepções que paralisam a ação das instituições formuladoras de políticas públicas de segurança, situações presentes em muitos contextos nos Brasil: primeiro, "nossos problemas de criminalidade são tão urgentes que não podemos ficar perdendo tempo com estudos e avaliações". É notório que os problemas de crescimento da criminalidade e violência nos grandes centros urbanos tem se tornado constante. A ausência de avaliações e estudos científicos que procurem tornar suas causas mais claras, entretanto, pode tornar esta situação ainda pior. No contexto de políticas públicas de segurança não existem improvisações ou divagações bem intencionadas, mas estratégias sólidas e permanentes ao longo do tempo que devem ser perseguidas disciplinadamente (Sherman et al. 1997. Newman, 1999). É bastante comum que, na ausência de qualquer orientação mais racional, as políticas sejam as mais tradicionais possíveis e, conseqüentemente, menos eficazes.

Em um segundo contexto é muito comum nos depararmos com afirmações do tipo: "para enfrentar os nossos graves problemas de criminalidade, antes de tudo, devemos equipar as nossas polícias que andam em carros velhos, enfrentando bandidos com armas mais poderosas e ganhando um salário miserável". Este é um valioso exemplo da ausência de diagnósticos, é a conhecida resposta de "aparelhamento das polícias" que muitas vezes o poder público tende a repetir constantemente, através da provisão de recursos materiais para as organizações policiais. Situação que nos sugere arriscar um diagnóstico alternativo que, mais grave que propriamente o sucateamento material das polícias é seu estado de penúria gerencial e talvez administrativa destas corporações (Beato, 2001)

Há ainda uma terceira situação que nos deparamos no contexto brasileiro: "para que estatísticas detalhadas? Quem quiser informações sobre a criminalidade, que leia os eloqüentes relatos que nossos jornais de circulação diária trazem sobre o tema". Este é o mais preconceituoso dos argumentos, pois não leva em consideração

o fato de que os meios de comunicação são seletivos em relação aos fatos criminais noticiados. Apenas os eventos criminais de grande impacto, ou os fatos notáveis são objeto de atenção por parte da mídia. Muitas vezes, estes fatos envolvem pessoas que supostamente não deveriam ser vítimas da violência (em geral as classes sociais mais afortunadas), desconhecendo a violência cotidiana e corriqueira nos espaços urbanos em que habitam grupos desprivilegiados. Esta é uma dimensão da violência urbana que apenas estatísticas detalhadas são capazes de fornecer.

Por outro lado, são muito raros os exemplos de gestores públicos que disponham simultaneamente de um sistema de informações criminais diversificado organizada de forma sistemática e consistente em um único banco de dados. O usual é que apenas algumas dessas informações estejam disponíveis de forma fragmentária e dispersa em distintas organizações e agências públicas. Assim, a orientação a ser seguida é a de organizar o maior número delas, de forma a se montar um mosaico incompleto de uma paisagem bastante complexa. A montagem dessas várias frentes de informações deve-se ao fato de que não existir uma fórmula única de classificação, mensuração ou definição de delitos criminosos. Cada organização encarregada do processamento de crimes e criminosos os classifica de acordo com seus objetivos e orientações. Existem várias possibilidades para se obter informações a respeito de criminalidade, violência e sobre as organizações de polícia e justiça.

Todas estas questões tornam-se particularmente instigantes ao nos referirmos a indicadores de avaliação de eficiência policial. A complexidade das situações com as quais as organizações policiais lidam cotidianamente, as difusas e vagas conseqüências daquilo que fazem, os objetivos e metas pouco definidas tornam extremamente difícil o desenvolvimento de um sistema de indicadores de suas atividades. A polícia é um tipo de organização bastante peculiar, amplamente conhecida na literatura como "coping organizations", isto é, organizações em que nem a produção dos operadores da organização (outputs) nem os resultados dessa produção (outcome) podem ser facilmente observados ou mensurados (Wilson, 1989). Avaliar a qualidade do serviço de um policial nas ruas é uma tarefa muito árdua, dado o alto grau de discricionariedade que a atividade envolve. Também não é simples mensurarmos o resultado dessas atividades todas que, deveriam traduzir-

se em metas e objetivos abstratos e muitas vezes inatingíveis tais como "segurança" ou "ordem". A dificuldade em desenvolver instrumentos de mensuração da ação policial refere-se justamente às dificuldades inerentes à observação das atividades de produção (output) e dos resultados dessas atividades (outcome).

Por outro lado, apesar de todas as dificuldades mencionadas, é possível, no atual estágio de desenvolvimento de nossas forças policiais, tomar alguns indicadores de crime desenvolvidas por elas como indicadores de eficiência bem como de orientação e planejamento de atividades operacionais. Além disso, um sistema deste tipo pode perfeitamente servir de base para o planejamento operacional e alocação de recursos tanto humanos quanto materiais. Tudo isto pode ser feito sem nenhum prejuízo ao desenvolvimento de outros sistemas de indicadores diretos e indiretos de performance policial (Bayley, 1996).

No contexto brasileiro desde o governo do presidente Fernando Henrique Cardoso, assistimos a um condicionamento da concessão de recursos mediante a apresentação de resultados positivos em relação à criminalidade e violência. Contudo, existe uma questão que antecede pretensões presidenciais: quantos estados brasileiros estão aptos à demonstração destes resultados? Apenas algumas polícias estaduais como no caso de Minas Gerais, contam com um Centro de Operações informatizado e dotado de modernos bancos de dados. Secretarias estaduais de segurança pública raramente contam com centros e diretorias de estatística com pessoal qualificado ao manejo destas informações, além do fato de que equipamentos são freqüentemente inadequados e inexistentes. Em quase sua totalidade, elas sequer têm a capacidade de centralizar as estatísticas de todos as polícias e órgãos da justiça.

Muito mais raros são aqueles Estados que dispõem de tecnologia de informação e mapeamento de eventos, e que utilizam-nos para o planejamento de operações. Como toda questão tecnológica, isto envolve o treinamento e formação de um grupo de pessoas para este tipo de tarefa, em moldes que ainda são estranhos à prática cotidiana de muitas organizações de nosso sistema de justiça criminal. Tudo isto afeta a qualidade da coleta dos dados realizada nos estados tornando-os precários e pouco sistematizada, com divulgação errática e tornando difícil a construção de séries históricas, além de inviabilizar as comparações inter e

intra-regionais, ou internacionais (Pacheco, 1985). Algumas condições afetam negativamente essa qualidade que tem a ver com características de natureza organizacional referentes a determinados aspectos

Primeiro, tecnologias de processamento de dados. Raramente temos organizações policiais com computadores integrados em rede, e submetidos a mecanismos eletrônicos de coleta de dados. Ainda usa-se muito papel no preenchimento das ocorrências, sendo o computador uma máquina absolutamente estranha ao cotidiano dos quartéis e delegacias. Segundo, qualificação de pessoal alocado nas atividades de coleta e registro de informações. Uma parte das deficiências que ocorrem neste campo origina-se no fato de que nossas organizações policiais qualificam seus recursos humanos para diversas atividades que pouco tem a ver com ações policiais propriamente ditas. Assim, policiais fazem cursos de administração ou delegados são treinados para a atividade exclusivamente judiciária de categorização legal de eventos, sem nenhuma preocupação com o estudo sistemático e análise do fenômeno da criminalidade.

Terceiro, homogeneidade de informações interestaduais e dinâmicas de crime. As informações coletadas pelas polícias militares geraram indutivamente sistemas de classificações a partir das experiências e da capacidade de cada uma elas. Isto compromete as possibilidades de comparação na medida que temos categorias diferentes sendo usadas em cada estado. Do ponto de vista das polícias civis, a homogeneidade das informações criminais é dada pela própria conceituação jurídica do código penal. A solução adotada por alguns estados de adotar os dados conforme classificação penal é, no mínimo, insatisfatória. A padronização destas diferentes formas de classificação deve levar em conta padrões de criminalidade e não apenas classificações jurídicas.

Quarto, a centralidade desta atividade no conjunto das práticas organizacionais. Fenômeno curioso ocorre em algumas organizações policiais que mantém sistemas extremamente caros e bem aparelhados de bancos de dados e estatística criminal e que, no entanto, não os utilizam para fins operacionais até mesmo pela falta de pessoal qualificado para a tarefa. Quinto e último, a compatibilidade de dados entre diferentes unidades administrativas. Cada órgão da administração pública divide a cidade de uma maneira, o que torna difícil a

compatibilização de dados entre eles. Experiências interessantes têm sido adotadas no Rio e São Paulo, através da criação de Áreas de Segurança Integradas e mais recentemente em Minas Gerais.

Outras condições referem-se à utilidade deste tipo de informações para o trabalho de ponta das organizações policiais e judiciárias, que pode ser traduzida em uma ruptura percebida pelos profissionais entre a informação coletada e sua prática cotidiana. As estatísticas não são utilizadas para fins operacionais, porque organizações policiais ainda são dominadas por um estilo de gerenciamento pouco profissional em que as informações ainda estão nas cabeças de detetives que as guardam como garantia jurisdicional. Policiais "práticos" ainda são referencias no planejamento de operações de policiamento ostensivo. Isto conduz a uma situação em que a intuição e o impressionismo prevalecem sobre a análise cuidadosa de dados, que são relegados apenas para a confecção de relatórios e prestação de contas das atividades. Como resultado, temos a imprevisibilidade, ineficiência e a pouca transparência de algumas organizações policiais.

Por outro lado, quando há iniciativas na direção de coleta de dados, isto pode resultar em excesso de informações solicitadas no preenchimento de boletins de coleta de dados. Conseqüentemente os policiais tendem a encará-las como mero expediente burocrático. A conseqüência é uma montanha de dados que, embora estejam muitas vezes disponíveis eletronicamente, não se constituem em informações estruturadas.

Finalmente, uma terceira ordem de fatores de natureza organizacional tem a ver com decisões discricionárias de policiais e vítimas em reportar delitos. As diferenças de coleta de dados nas polícias terminam por traduzir diferenças nas informações à disposição dos usuários. Assim, dados dos centros de operação das polícias militares são importantes para a indicação de locais, dias, horas e datas dos incidentes criminais. Como muitos desses centros funcionam através de telefonemas que traduzem percepções do público acerca de problemas de desordem, eles terminam por fornecer indicações acerca de problemas de ordem pública. As polícias civis, por sua vez, não se preocupam em coletar este tipo de informação de forma sistemática, preocupando-se mais com aspecto de ordem jurídica. No entanto, dada

a natureza de suas atividades, têm melhores informações sobre delitos, vítimas e ofensores, termos de motivações, relacionamentos, características dos delitos e etc.

Nenhuma destas informações, isoladamente, são suficientes para responder indagações a respeito das condições de segurança de sua responsabilidade. A capacidade de ligar dados de diferentes fontes para a análise de problemas específicos de criminalidade e violência de tal forma a produzir contextos de previsibilidade de ocorrência de crimes é uma limitação importante nas bases de dados policiais.

Descrição e Diagnóstico da implementação do novo formulário de "BO"

Até a década de 90, podíamos identificar um padrão único de desenvolvimento de serviços prestados pela PMMG. Este padrão também era desatualizado e conseqüentemente não utilizado pelos gerentes de unidades de planejamento e gestão. Por outro lado, no final da década de noventa, em específico a partir de 1999, fica muito perceptível uma mudança gradativa nas estratégias de gestão e policiamento da Polícia Militar de Minas Gerais. As estratégias repressivas do policiamento tradicional, segundo o Estado Maior da PM, deveriam ser substituídas por estratégias mais preventivas de policiamento. Entretanto, para garantir o alcance de tal objetivo, não haviam sido criados instrumentos que facilitassem o gerenciamento dessa nova forma de conceber estratégias de policiamento em Minas Gerais. É aqui que incluímos o desenvolvimento do novo formulário de Boletim de Ocorrência. Foi decorrente desta demanda que a PMMG desenvolveu um novo padrão de gestão de desenvolvimento de serviços de prevenção para a corporação, conjugando princípios de um policiamento preventivo e de um policiamento orientado para resolução de problemas e o uso de tecnologias de informação em segurança pública.

Estas ações sobre a construção de uma gestão de serviços ou de uma gestão integrada do trabalho policial proporcionariam, segundo Freitas (2003), alguns benefícios:

- Maior facilidade na condução do trabalho de desenvolvimento de serviços de prevenção junto aos CONSEPs (Conselhos Comunitários de Segurança Pública) e parceiros da Polícia Militar.

- Uma orientação clara de papéis entre membros da Polícia Militar e seus possíveis parceiros (Polícia Civil, Prefeitura, ONGs, escolas, etc,) e a comunidade onde atuam.

- Uma participação mais atuante da comunidade não só na apresentação de problemas e doação de recursos logísticos para PMMG, mas como parte do processo de resolução de problemas de criminalidade e programas de prevenção.

- A criação de novos serviços e ferramentas de trabalho com maior qualidade, eficiência e eficácia, aumentando a probabilidade de sucesso de uma nova gestão de serviço ou de resolução de problemas.

A concepção de modificação do formulário de registro de ocorrências criminais (BO), surge desta demanda por uma gestão integrada de trabalho policial e por uma gestão de policiamento mais preventivo. Na realidade o aprimoramento do boletim de ocorrência (BO) pode ser considerado como um dos componentes deste projeto de gestão da PMMG. A seguir apresentamos uma descrição de todo o processo de elaboração e implementação do novo BO.

Demandas por um novo modelo de BO

É possível destacar duas principais demandas para reestruturação do novo formulário de boletim de ocorrência da Polícia Militar de Minas Gerias. A primeira delas se relaciona com a própria revitalização operacional que a PM vivenciou no final da década de 90. O enfoque em uma organização policial vocalizada para uma gestão de serviços e uma gestão preventiva de ação[2] proporcionou à PM uma reestruturação inédita na sua organização interna. Várias frentes de mudanças intra-institucionais de trabalho foram amplamente desenvolvidas, tais como: utilização do método de geo-processamento para mapeamento da criminalidade e a busca por uma utilização de informações criminais mais qualificadas representava a etapa inicial e muito relevante para o organograma de serviços da PMMG. Uma análise detalhada dos índices de criminalidade passou a ser um aspecto muito importante para o sucesso de uma estratégia eficaz de policiamento com enfoque preventivo. A seguir apresento um organograma deste novo processo de planejamento de estratégias de ação da Polícia Militar de Minas Gerais:

Analise dos índices de criminalidade, de informações criminais geo-processadas e de demandas produzidas pela mídia.



[2] Ver FREITAS, L. 2003

Diagnóstico profundo do problema por meio do Estudo de Situação.

↓

Elaboração do conceito da operação, do planejamento final, do efetivo e dos recursos que serão empenhados.

↓

Elaboração da ordem de serviço.

↓

Execução da operação (serviço) na unidade ou nas unidades.

↓

Acompanhamentos dos índices de criminalidade, relatórios, etc.

A segunda delas, foi à demanda por uma utilização mais comprometida de informações detalhadas sobre as circunstancia em que ocorrem os crimes. Este aspecto também contribuiu para a reformulação do novo modelo de BO. Ainda seguindo este enfoque por uma gestão de serviços da organização Policia Militar, em 1999 é criada no Estado Maior da PMMG uma unidade de Assessoria de Estatística e Geo-processamento dentro da seção de Planejamento Estratégico de Operações (PM3). Esta recém formada unidade fomentava a necessidade de implementar ou mesmo de ter outro produtos além de uma estatística criminal básica e padrão, chamada pela própria PM de estatística de elevador.

Este formato de relatório oficial (estatística de elevador) era levantado pelos Batalhões de Policia Militar (BPM) unidades maiores que cobriam determinadas áreas de Belo Horizonte. Neste modelo trabalhava-se somente comparando a incidência de registros criminais do mês atual com o mês anterior, ou mesmo comparava-se a incidência criminal de uma semana com o que ocorreu na semana anterior. Este tipo de formato se desdobrava também para companhias de policia, unidade menores que compõem um BPM. Este processo de produção de relatórios se perpetuou na PM por vários anos e fora da capital ainda podemos observar sua utilização no interior de Minas Gerais. Na realidade não havia nenhum suporte técnico ou técnico-científico para dar sustentação a esta gestão operacional de atividades, vigorava neste modelo uma cultura de trabalho embebecida de pragmatismo tosco de trabalho.

> [...] *Aquele que teve queda e recebeu os problemas, não sabe nem o porquê houve queda, ele não se preocupava com o fenômeno criminal em si ele e apenas com a gestão do seu policiamento. Mas sei também que lugar nenhum, nenhum suporte técnico ou técnico científico para dar sustentação à sua gestão profissional. Então vou continuar fazendo o mesmo, ou seja, se eu fiz e deu certo, vou continuar fazendo. Aquele que saiu dali e foi chamado a atenção: "Caramba, eu estou com todo o meu efetivo empregado, estou com minhas metas empregadas", então a justificativa dele é essa: "Estou trabalhando", estou fiscalizando, não tem nada de errado; ou então reclamava de ter pouco efetivo, ter pouca viatura, mas também não sabia como sair daquele marasmo.[...]*

Este tipo de relatório estatístico padrão, e mesmo, esta metodologia de trabalho já não atendia mais as demandas de uma Policia Militar moderna. A criação da Assessoria de Estatística e Geo-processamento teve como intuito solavancar as atividades estatísticas produzidas pela PM e desenvolver produtos mais ajustados à realidade operacional do trabalho da policial. O objetivo da unidade é mensurar melhor o fenômeno criminal e criar melhores mecanismos de produtividade do trabalho de polícia.

Como forma de modificar esta realidade empírica do trabalho da PM foi feito um estudo sobre as informações contidas no banco de dados da Policia Militar de Minas Gerais, conhecido com sistema COPOM.

O sistema COPOM existe a mais de vinte anos e é responsável pelo armazenamento das ocorrências criminais de todo o estado de Minas Gerais, além de fornecer os subsídios necessários para produção dos relatórios oficiais da PM, ainda que precários de informação. Este sistema foi estruturado para armazenar os dados do BO e esta em funcionamento ate o presente. Hoje a Policia Militar de Minas Gerias tem 68 pontos de coleta de dados criminais espalhados pelo Estado, que são os BPM do Estado. Ou seja, onde houver um BPM haverá coleta de dados do BO.

No estudo sobre o sistema de armazenamento dos boletins de ocorrência foi concluído que as limitações apresentadas pelo banco de dados são frutos das próprias limitações do formulário de boletim de ocorrência da própria Policia Militar,

uma vez que o sistema COPOM foi criado exatamente para armazenar os dados coletados por aquele modelo de vinte anos atrás.

Segundo um dos responsáveis por este processo dentro da Assessoria de Estatística e Geo-processamento da PM repensar o formulário de boletim de ocorrência atendia a uma demanda que permitisse conhecer melhor o fenômeno criminal.

> *[...] Como da posição de Major, eu vim chefiar a assessoria de estatística e geo-processamento do Estado Maior eu já vim com essa vontade de construir e estruturar um novo boletim que permitisse conhecer melhor o fenômeno criminal. A evolução das ferramentas estatísticas nos levou a acreditar na necessidade também de evoluir o nosso universo de dados, ou seja, de trazer mais dados para esse banco que era muito limitado.[...]*

A tarefa de construir um novo formulário de BO que atendesse as estas demandas partiu da PM3, mais especificamente a Assessoria de Estatística e Geo-processamento. Foi em 2001 que se começou a pré-conceber a estruturação do novo boletim, através de estudos das limitações deste instrumento na produção de estatísticas mais detalhadas sobre o fenômeno da criminalidade.

O antigo formulário de boletim de ocorrência era composto por três paginas sendo que duas delas eram dedicadas à descrição ou histórico do fato ocorrido sendo esta descrição feita na forma de texto. Já na primeira folha do BO havia alguns campos parametrizados como a natureza do crime ou informações de tempo. Isto permitia somente fazer alguma analise do tempo e espaço em cima do endereço. Não era possível traçar um perfil da vitima ou do agressor, ou mesmo elucidar um *modus operandi* de ação.

O novo formulário de BO trás uma inovação drástica na concepção de coleta de dados de crime. A principio a proposta era substituir o sistema COPOM por um novo sistema que agregasse outros órgãos de justiça criminal. Nesta proposta seria permitido acompanhar a evolução do atendimento desde o registro do BO ate a execução penal. A proposta do novo BO seria atender a uma demanda de informações detalhadas e parametrizadas sobre todos os âmbitos que permeavam uma ocorrência. Esta nova ferramenta atenderia a situações cotidianas da Policia Militar, Policia Civil, Corpo de Bombeiros e Secretaria de Segurança Pública do Estado. Este formulário seria mais completo e permitiria uma utilização muito mais

racional se comparado com a utilização que se fazia do modelo antigo. Primeiro o problema de redação dos históricos da ocorrência seria reduzido; e segundo a parametrização dos dados possibilitaria no futuro inserir o BO em um ambiente digital. Todavia, ele apresentava antecipadamente alguns problemas de ordem operacional: a adaptação ao novo sistema de coleta de dados exigiria muito mais cuidado e atenção de quem o estivesse preenchendo. Segundo, introduzir um novo formulário cheio de campos parametrizados estaria quebrando um paradigma cultural do agente policial que preenche este instrumento cotidianamente, antes o preenchimento era textual e contava com a descricionalidade do agente para a sua utilização. Já o formulário novo trás maior qualidade ao registro, pois antecipa, através de campos específicos, possíveis informação que no calor da situação da ocorrência o agente poderia deixar de preencher.

Implementação do novo modelo de BO

O processo de implementação do novo formulário de boletim de ocorrências da PMMG pode ser dividido em duas etapas. Uma primeira, denominada de laboratório de testes. Período em que durante alguns meses do ano de 2002 se avaliou alguns aspectos do novo instrumento de registro de eventos criminais. E o período mais atual, momento em que o novo BO já está instituído como ferramenta oficial de trabalho da PMMG e que posteriormente sofreu novos ajustes e reestruturação.

Nesta primeira etapa da implementação do novo modelo de boletim de ocorrência ele foi avaliado em três Companhias de Policia (CIA PM) da capital e em um batalhão da região metropolitana de Belo Horizonte, a saber: 25º BPM de Sete Lagoas (região metropolitana) e na 12º Cia PM, na Companhia de Transito e na Cia PM Florestal.

Na etapa de laboratório de testes foi planejado um treinamento mais rigoroso quanto às instruções de preenchimento do novo BO e quanto à importância e a validade desta nova ferramenta de registro de ocorrências. Segundo os responsáveis na PM3 quanto ao laboratório algumas dificuldades estavam postas, a

implementação do novo BO exigiria treinamentos, exigiria dedicação de poucos e de muitos no momento de utilizar o BO na rua; alem do fato d

Laboratório de testes do novo modelo de BO

> *[...] O que nós víamos então era uma deficiência do banco de dados que era limitado porque nosso boletim, também era limitado. Não tinha nenhum campo parametrizado. Existiam dados parametrizados de natureza, parametrizado de tempo, então permitia fazer só com a análise do tempo e o espaço em cima do endereço e a natureza. Eu não conseguia trabalhar perfil de vítima, perfil de agente, modus operandi, não permitia cruzar outras informações se elas pudessem ser da natureza, então essa que é esse que era o nosso limite, nosso gargalho, então o nosso universo era muito restrito. O que nos levou a acreditar na necessidade de construir um novo boletim com isso.[...]*

A discussão sobre uma reestruturação do novo modelo de formulário de BO, teve seu ápice em um contexto de crescimento expressivo dos índices de criminalidade no final da década de noventa em Minas Gerais. Esta situação de frustração e descrença nos serviços reativos prestados pela PMMG propiciaram que o Alto Comando da PMMG e os responsáveis pela segurança pública no estado iniciassem um processo de reestruturação interinstitucional e intra-institucional. Com relação ao primeiro, procurou-se efetuar uma maior integração e interação com outros segmentos da justiça criminal que são a Polícia Civil, o Ministério Público e o Judiciário, de forma a haver uma maior troca de informação e ação coordenada e conjunta. (FREITAS, 2003)

Com relação às mudanças intra-institucionais, várias frentes de trabalho foram implementadas, sobretudo no final da década de 90, tais como: geo-processamento das ocorrências criminais, a proposta de um boletim informatizado, melhoria da prestação de serviços, como um treinamento dos operadores do telefone 190, entre outras. Com relação a a proposta de um novo boletim de ocorrência, que é o foco do nosso trabalho, tem havido uma maior preocupação da corporação no planejamento estratégico das atividades de policiamento, sobretudo na capital do Estado, o

número crescente de registros de eventos criminais levou ao Estado Maior da Polícia Militar repensar a técnicas e métodos de análise do fenômeno criminal. Neste sentido a PMMG firmou uma serie de convênios com a sociedade civil com o intuito de buscar especialistas para orientá-la quanto a possíveis estratégias de ação. Havia uma necessidade de capacitar as unidades policiais de instrumentos para gestão de serviços e muni-las de recursos, de forma que elas possam buscar soluções para problemas de criminalidade.

Foi neste contexto que a discussão por técnicas de analise da criminalidade com a ajuda da estatística e análises espaciais do fenômeno criminal, que se insere a discussão por uma reestruturação no formulário de BO.

> [...] *A evolução das ferramentas estatísticas nos levou a acreditar na necessidade também de evoluir o nosso universo de dados, ou seja, de trazer mais dados para esse banco que era muito limitado.[...]*

A proposta concretizada para elaboração do novo modelo de BO teve seu inicio em 2001, através da Assessoria de Estatística e Geo-processamento da seção de Planejamento Estratégico Operacional do Estado Maior da PM (conhecida como PM3). Segundo o oficial responsável pelo projeto de reestruturação do BO, as discussões sobre as necessidades de mudança da forma de coleta dos dados surgiu de uma deficiência do banco de dados que a PM utilizava na elaboração de seus relatórios de analise. Este banco de dados somente permitia fazer alguma análise sobre o tempo e espaço em cima do endereço de acontecimento da ocorrência. Foi em 2001 que se começou dentro da PMMG a preconceber a estruturação do novo boletim através de um estudo de outros formulários de registro de ocorrências criminais de outras Unidades da Federação e ate mesmo de outros países. Mas foi somente em 2002 que o projeto ganhou força e se fortaleceu. A idéia inicial de reestruturação do BO passava por uma reformulação do sistema de operações policiais da PM. Este sistema é denominado COPOM.

Foi pensando em reformular o sistema operacional da PM, em conjecturar a construção de um novo sistema que e a idéia de modificar o BO começou a se fomentar. Este contexto também possibilitou a PM a agregar outros órgãos de segurança pública ao novo sistema que se conjecturava. Esta proposta de convenio

com outros órgãos permitiria acompanhar na evolução do atendimento desde o registro da ocorrência até a sua execução penal. Foi firmado um convenio entre a Secretaria de Segurança Pública, Polícia Militar, Polícia Civil e Corpo de Bombeiros. Em 2002 iniciou-se através deste convenio a construção deste novo sistema. Paralelamente desde 2001 a PM trabalhava o novo boletim de ocorrência. Este boletim da Polícia Militar também seria tratado nesse novo ambiente, ou seja, este novo boletim em um primeiro momento seria preenchido manualmente, e analogicamente, o digital viria com o tempo.

O novo modelo de BO se diferenciava do modelo antigo por apresentar um número muito grande de campos parametrizados[3], ou seja, incluiu-se neste novo formulário vários campos que seriam preenchidos através de códigos. Com auxilio de uma serie de tabelas com categorias de respostas o policial deixaria de descrever textualmente a maioria dos detalhes contextuais da ocorrência, que seriam contemplados por estes campos parametrizados.

Se por um lado à construção de um formulário de registro de ocorrências mais detalhado atenderia a demanda da PM por uma gestão de informação nas estratégias de policiamento, por outro a lado introduzir uma ferramenta desta em um ambiente de trabalho de mais de 50 anos de tradição provocaria um resistência muito grande entre aqueles, principalmente eles, que lidam com o preenchimento do BO diariamente no seu cotidiano de trabalho.

No final de 2002 a PM conclui um primeiro protótipo de BO parametrizado. Nos meses de setembro, outubro e novembro a PM3 responsável pelo projeto de reestruturação do BO institui um laboratório de testes para este modelo de boletim. O objetivo era que as unidades PMs participantes testassem a utilização do BO no cotidiano de trabalho policial e enviasse semanalmente relatórios parciais com sugestões e considerações. O grande problema detectado neste período de laboratório foi à adaptação no tempo de registro. Aboliu-se um BO de três paginas, sendo que duas delas eram dedicadas à descrição textual para um formulário de oito paginas repleto de campos que devem ser preenchidos com códigos parametrizados. Esta situação gerou em um primeiro momento um impacto muito negativo entre

[3] Ver ANEXO I

aqueles policiais que estavam encarregados de utilizar este formulário no período de laboratório.

> *[...] Então nós sabíamos das dificuldades, sabíamos que exigiria treinamentos, exigiria dedicação de poucos e de muitos no momento lá de fazer o seu boletim de ocorrência e que geraria no primeiro momento um impacto muito grande para o tempo de registro. [...] Uma ocorrência que registrava-se em vinte minutos nós chegamos a mais de uma hora, trânsito, por exemplo, chegou há duas horas. E que sabíamos também que com o tempo, o próprio tempo, isso iria melhorar [...] Aprendemos com o laboratório também e pós-laboratório fizemos então uma análise do período de acompanhamento e vimos que houve no primeiro momento um aumento tremendo e depois de três, quatro semanas o tempo caiu para ser quase igual ao tempo de registro do B.O. antigo. Então vimos que as pessoas naturalmente têm resistências às mudanças, então nós temos que conviver com essas mudanças, com esses impactos de mudança e procurar ao máximo minimizar esses impactos. Eu acho que nós tivemos maturidade para isso, tivemos consciência dos problemas que poderíamos ter e procuramos então minimizá-los.[...]*

Segundo os responsáveis pela implementação do novo modelo de BO, a PM tinha consciência dos problemas de resistência que ia encontrar com a implantação deste novo formulário, mas os treinamentos de instrução e a valorização da importância de uma gestão de informação para segurança pública do estado ajudariam a gerir estas dificuldades iniciais. Segundo a própria PM a introdução deste novo modelo traria muitos benefícios para o dia-a-dia do agente de ponta.

> *[...] com a instituição do novo boletim nós esperávamos que houvesse melhoria da qualidade da coleta. Que ele seria orientado campo a campo, ele teria parâmetros do que coletar, não ficaria a bel prazer a critério do conhecimento dele. Não exigiria tanto conhecimento técnico profissional dele para o preenchimento textual porque teria os dados lá. Inclusive exigiria o conhecimento técnico profissional dele para o atendimento, no preenchimento não, o preenchimento passa a ser mais natural, até mesmo cobrar dele se ele deixou de cumprir*

alguma etapa do atendimento. Porque o próprio B.O., passou a ser orientador um check list do atendimento, "opa, esqueci disso, não deveria ter esquecido". Então nós acreditamos que o novo boletim passa a ser, ele passa a desenvolver um papel também de aprendizagem, de melhoria das técnicas operacionais através da coleta. Quer dizer coleta é o fim do atendimento, mas ele passa a ser também como um orientador, um check list, como se fosse um trabalho de... Ele vai conferindo passo a passo, estou preenchendo, preenchendo, mas se ele errou, esqueceu tem tempo ainda de tem voltar e verificar.[...]

A resistência à utilização do novo modelo de BO persistiu mesmo depois que a PMMG instituiu o novo modelo de boletim para todo o Estado. Analisando documentos da D.A.L. houve requisição do velho modelo de BO até o mês de abril de 2003, quatro meses depois que o novo formulário estava em uso oficial. Mesmo durante todo o ano de 2003 registrou-se na PM criticas e considerações sobre o formulário de boletim de ocorrência, estas criticas vinham dos policiais de ponta quanto das autoridades destinarias do BO as delegacias de Policia Civil.

[...] *Uma crítica que nós tivemos ao boletim novo foi o fato de ser campo de coleta de dados e ser parametrizado. Coletava-se em código e não a descrição, então quando nós encaminhamos este boletim para a autoridade que ainda não era integrada. E se nós olharmos nos dias de hoje (...) ele ainda está recebendo lá o boletim manuscrito com o código, ele tem que ficar olhando a tabela, essa é uma crítica que se tem. Mas nós sempre explicamos que era uma fase, aquela metamorfose do bicho da seda então é uma fase e que não tinha outro caminho. Nós tínhamos que implantar o boletim para depois construir o formulário digital. Aí explicávamos, pedindo desculpas para a autoridade que recebeu para que ela pudesse ter um pouco mais de paciência e entender que era um processo de mudança, entender que teria o boletim informatizado sem nenhum erro, a princípio os erros, as dificuldades de leitura não existiriam mais, com os dados bem definidos.[...]*

A posição da PM acerca da implementação do novo modelo de BO, é bem clara. O novo formulário foi criado e desenvolvido pela seção operacional do Estado Maior da PM e que acabou beneficiando a seção estratégica. O beneficio aparece ponta com a melhoria no registro das ocorrências e no retorno do agente de ponta para a gestão operacional com os dados que o próprio coletou com a sua ação.

Com as informações registradas pelo novo BO, a PM conhece melhor o trabalho que está desenvolvendo, verificando melhor a produtividade da sua equipe e logicamente para a gestão estratégica que pode desenvolver políticas de segurança pública muitas mais adequadas à realidade. Situação que com o velho modelo de BO parecia ser inviável. Antes não se tinha conhecimento dessa realidade, se conhecia o fenômeno criminal através de indicadores de segurança limitados ao incidente de crimes. Com as informações registradas pelo novo formulário pode-se construir indicadores mais ajustados à política do que está sendo implementado. Indagações que os cientistas sociais e pesquisadores de outras áreas faziam e a PM não tinha como responder, acredita-se agora que ela têm condições de responder as estas indagações.

> *[...] Então eu tenho como política reduzir os crimes à mão armada, os crimes cometidos com mão armada, com emprego de arma, agora eu tenho dados para poder desenvolver este tipo de política? Eu tinha? Não, agora eu terei condições de trabalhar, que tipo de arma está sendo utilizado, que tipo de projeto está sendo empregado e essa arma é nacional, essa arma é importada? Essas armas estão na mão de uma criança, nas mãos de um adolescente? Teve como vítima o jovem? Teve como vítima o idoso?[...]*

Considerações

Os resultados da pesquisa apresentam relevantes impactos introduzidos pelo novo modelo de BO para continuidade de um trabalho desenvolvido pela PMMG baseado em gestão de informação para melhoria das condições de segurança do estado. A seguir apresentamos um resumo dos principais resultados encontrados no campo da pesquisa, bem como sugerimos algumas mudanças com o intuito de melhor aproveitar as potencialidades que o novo modelo de formulário de boletim de ocorrência, utilizado pela PMMG desde 2003, pode oferecer para o desenvolvimento de um planejamento operacional calcado em conhecimento técnico-científico. Em especial, destacamos o processo de transformação das informações obtidas a partir do novo BO em uma fonte de dados de análise (um banco de dados em meio eletrônico), um ponto crucial para a plena utilização do BO como uma ferramenta de analise, mas que se apresenta como o principal entrave para exploração de todo o potencial gerado por este instrumento de trabalho da PMMG e hoje do Sistema Integrado de Defesa Social.

Primeiro é possível destacar o papel crucial que a utilização de uma estatística criminal qualificada produziria no processo de policiamento da PMMG. Esta percepção é observada entre todos os comandantes da Polícia Militar e delegados de Polícia Civil, entrevistados, quanto ao real potencial que as novas informações introduzidas pelo modelo de BO parametrizado gerariam no trabalho cotidiano dos agentes de policia civil e militar. Instituir o hábito de preencher campos com códigos em substituição a uma descrição textual dos fatos ajuda o agente de ponta a organizar melhor o detalhamento da ocorrência, proporcionando à sua corporação tanto quanto aos outros órgãos de justiça criminal uma informação extremamente qualificada e mais eficaz no planejamento de estratégias de segurança pública.

Outro aspecto relevante que podemos observar a partir dos levantamentos de dados da pesquisa foi uma falta de investimento por parte do alto comando da PM, em insistir em incorporar estas informações, agora coletadas no novo BO através de campos parametrizados, no sistema de armazenamento de dados (COPOM) que a PMMG utiliza hoje. O sistema informatizado de armazenamento de dados das

informações criminais registradas pelos boletins de ocorrência – também conhecido como sistema COPOM -, gerenciado pela PRODEMGE[4], não foi atualizado com os novos campos introduzidos pelo novo modelo de formulário de registro de ocorrências criminais da Polícia Militar de Minas Gerais. Utilizado desde de janeiro de 2003 como instrumento oficial de registro de eventos criminai da PMMG. Segundo informações coletadas em entrevista com o oficial responsável pela unidade de Assessoria de Estatística e Geo-processamento alocada na seção PM3 da PMMG, e também coordenador do projeto que reestruturou o BO e que, conseqüentemente, culminou nesta nova ferramenta de coleta de dados, esta situação da não adequação do sistema de armazenamento de dado impôs uma grande barreira para o uso pleno das informações coletadas por estes campos parametrizados. Ou seja, a inovação substantiva deste novo instrumento de coleta de dados não está sendo utilizado em sua plenitude.

Segundo o mesmo, o potencial da nova ferramenta -- de promover em uma gestão de policiamento calcado em informações técnico-científicas sobre o *modus operandi* do crime, perfil da vitima, perfil do agressor, perfil de terceiros envolvidos e, além disso, contar com a contextualização destes eventos criminais – ainda não está em uso na Polícia Militar de Minas Gerais. O Estado Maior da Polícia Militar utiliza em seu planejamento operacional relatórios produzidos na PM3 a partir das estatísticas retiradas do sistema COPOM, e, segundo este oficial, nenhuma unidade da Polícia Militar está trabalhando na sua rotina diária com as informações coletadas pelo novo formulário de "BO". A justificativa apresentada pelo PMMG, de não estar utilizado os dados contextuais coletados nos registros do boletim de ocorrência, diz respeito a uma demanda da Secretaria de Estado de Defesa Social (SEDS).

Desde 2004 a SEDS está implementando no estado de Minas Gerais um Sistema Integrado de Defesa Social, como parte deste projeto há a incorporação de um Registro Eletrônico de Defesa Social (REDS), uma versão digital de registro de ocorrências criminais baseado no modelo de BO que a PMMG institui a partir de 2004. Porém, integrado com todos os órgãos de defesa social do Estado (Policia Civil, Ministério Público, Corpo de Bombeiros e Poder Judiciário), todavia, este projeto da

[4] A PRODEMGE - Companhia de Processamento de Dados do Estado de Minas Gerais, disponibiliza via intranet institucional da PMMG, os registros de boletins de ocorrência armazenada em seus bancos de dados.

Secretaria de Estado de Defesa Social está em um processo de implementação sem uma data precisa para entrar em funcionamento de forma plena.

Um terceiro aspecto importante a ser destacado são as impressões observadas acerca da utilização do novo BO, entre os agentes de linha de frente que cotidianamente fazem uso do novo boletim de ocorrência nas suas atividades de trabalho. Este aspecto pose der dividido em dois períodos: o período de laboratório (final de 2002) em que foi testado o formulário em algumas CIAs PM da capital e no 25º BPM de Sete Lagoas; e o período atual (final de 2005).

Quanto ao período de laboratório foi observado uma grande resistência por parte dos policiais de ponta em se adaptar ao preenchimento do modelo parametrizado de BO. Como o seu preenchimento era facultativo, o intuito era dar um suporte técnico à equipe de elaboração e implementação, em muitos casos os policiais preferiam utilizar o modelo antigo, no qual estavam muito familiarizados. Todavia, esta resistência pode ser explicada por alguns aspectos: a) foi constatada uma falta de instrução aos praças, por parte dos oficiais imediatos, sobre o correto preenchimento do BO à época de laboratório do mesmo; b) Não houve um esclarecimento aos policiais sobre a utilidade a médio e longo prazo do novo modelo de boletim de ocorrência, bem como não foram informados dos objetivos de substituição do formulário antigo por este mais detalhado; c) Houve um aumento considerável no tempo de preenchimento desta nova ferramenta de trabalho. Porém esta última situação já era esperada, por um determinado tempo, pelos responsáveis pelo laboratório de teste. Mas se constatou que, para determinados tipos de ocorrência este tempo de preenchimento está muito acima do previsto.

Decorrido quase dois anos de utilização do formulário de BO parametrizado, ainda encontramos entre os agentes de ponta muita resistência à utilização desta nova ferramenta de trabalho, principalmente se comparado com a utilização do antigo modelo de BO. Os principais problemas destacados quanto ao preenchimento atual do Boletim de Ocorrência da PM dizem respeito a uma má qualidade da coleta de dados nos campos parametrizados nos boletins. Analisando detidamente os BOs de 2005, observamos que somente para alguns tipos de natureza de ocorrência os agentes despendem uma maior preocupação em preencher todos os campos parametrizados do formulário de BO. Em geral preenchem-se todos os campos

somente para os casos em que há a apreensão do autor da ocorrência criminal, para vítimas e testemunhas verificamos em um numero muito grande de boletins, mais da metade dos boletins analisados, o não preenchimento destes campos.

Em entrevistas com agentes policiais que utilizam o novo boletim de ocorrência cotidianamente, a principal justificativa observada quanto a esta má qualidade da coleta de dados nos BOs foi à ausência de conhecimento, por partes destes agentes, do real uso das informações parametrizadas coletadas. Quase a totalidade dos agentes entrevistados justifica o não preenchimento completo do BO, por não terem uma contra partido da utilização destas informações nos relatórios operacionais da organização policial. É possível destacar nesta situação uma desmotivação ao preenchimento correto do boletim de ocorrência em função desta falta de *feedback* por parte do comando da PM, quanto ao uso destas informações no dia-a-dia do trabalho policia e no planejamento operacional das atividades de policia.

Outro aspecto relevante observado entre os agentes de ponta, é o total desconhecimento que esta massa de policiais têm acerca do potencial técnico-científico de uma ferramenta como o novo formulário de BO. Em conversas com os agentes de linha de frente ficou claro como a falta de trocas de informações entre segmentos de uma mesma instituição pode gerar uma situação ou situações perversas a uma instituição. Segundo estes agentes não ficou claro para eles qual o real potencial de uso das informações este novo BO. Impõem-se um novo instrumento de trabalho aparentemente mais complexo e de difícil manuseio, sem se deixar claro o porque da mudança, e tudo isto em detrimento de uma outra ferramenta de coleta de dados. Este tipo de situação acaba por gera um impacto negativo no trabalho destes agentes. Se eu não tenho claro o objetivo de estar desempenhando uma determinada atividade, fica muito mais fácil eu tratar esta atividade como uma ação sem valor. Esta situação acaba por gera uma ambiente inóspito para futuras mudanças de ordem operacional ou de planejamento.

Contudo é importante destacar que a introdução do novo modelo de boletim de ocorrência, com campos parametrizados inibindo a exigência de uma discricionalidade maior do agente no registro de um evento criminal, trás avanços importantíssimos para planejar segurança pública em Minas Gerais. A utilização de

conhecimento técnico-científico para produção e planejamento de estratégias de policiamento é uma atitude que merece ser destaca com louvor dentro do cenário brasileiro de quase total ausência de ferramentas que propiciem executar segurança pública baseado em um conhecimento científico.

Por outro lado, é notório, que há uma falta de cadencia entre o discurso dos benefícios do uso de ferramentas de informação que auxiliem na construção de condições de segurança mais acessíveis, como no caso do novo BO da PMMG, e a utilização de fato destes benefícios. O que observamos em Minas Gerais, hoje no cenário da segurança publica, é uma tentativa de organizar as etapas de um processo de desenvolvimento de uma gestão de segurança baseada no uso de informações qualificadas. É justamente o uso de fato destas informações um caminho interessante a se trilhar na busca por uma gestão de informação na segurança publica do Estado de Minas Gerais.

Bibliografia:

AGUIAR, Neuma. Observação participante e Survey: uma experiência de conjugação. In NUNES, Edson (Org) *A Aventura Sociológica*. Rio de janeiro: Zahar, 1978.

BANCO MUNDIAL. Cláudio C. Beato. *Produção e Uso de informaçãoes e Diagnósticos em Segurança Pública*. Programa de Gestão Local de Prevenção co Crime e da Violência em Áreas Urbanas da América Latina. Brasil. 2005

BAYLEY, David. 1994. Police for the Future. Oxford University Press. New York/Oxford.

BEATO, Cláudio C. PAIXÃO, A. L. 1997. Crimes, Vitimas e Policiais. TEMPO SOCIAL. SÃO PAULO: USP, v.9, n.1, p.233 – 248.

BEATO, Cláudio C. 1999 "Ação e Estratégia das Organizações Policiais". Paper apresentado durante o III Seminário Brasileiro sobre Polícia e Sociedade Democrática. RJ.

BEATO, Cláudio C. 2001. "Acción y Estrategia de las Organizaciones Policiales" In: *Polícia, Sociedad y Estado: Modernización y Reforma Policial en América del Sur*. Ed. Santiago: Centro de Estúdios Del Desarrolho, 2001, p. 39-56

BEATO, Cláudio C. Políticas Públicas de Segurança: Eficiência, Equidade e *Accountability* e a Questão Policial. In Melo, Marcus André (org.) *Reforma do Estado e Mudança Institucional no Brasil*. Recife: Massangana, 1999b.

BLOOR, D. 1976. Knowledge and Social Imagery. London: Routledge and Kegan Paul.

FJP. 1988. Indicaddores Sociais de Criminalidade. Trabalho elaborado de acordo com o convênio SG nº 033/86 e o Termo de Renovação SG-003/87, celebrados entre a Fundação João Pinheiro (FJP) e o Ministério da Justiça - Programa Ruas em Paz.

FREITAS, Lauro S.; UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Um estudo do planejamento de novos serviços preventivos de segurança pública na Polícia Militar de Minas Gerais [manuscrito]. 2003, 147f.

GOLDSTEIN, Joseph. 1998. "Police Discretion Not to Invoke the Criminal Process: Low-visibility Decisions in the Administration of Justice". In COLE, George F.; GERTZ, Marc G. *The Criminal Justice System: Politics and Policies*. West/Wadsworth Publishing Company. Pp. 85-103.

HINDESS, Barry, (1973). The Use of Official Statistics in Sociology. The MacMillan Press Ltd.

KITSUSE, J.I.; CICOUREL, A. V., 1963. "A Note on the Uses of Official Statistics". In Social Problems, 11, p.131-139.

KNORR-CETINA, K. . 1999. Epistemic Cultures. Harvard University Press.

NEWMAN, Graeme (ed.) 1999. *Global Report on Crime and Justice. United Nations*. Office for Drug Control and Crime Prevention. Oxford University Press. New York/Oxford.

PACHECO, Lúcia Maria M.; CRUZ, Olga Lopes da; CATÃO, Yolanda S. D. *Construção de indicadores de criminalidade*. Rio de Janeiro, IBGE. Mimeo. 1985

PERROW, Charles. *Análise Organizacional: Um Enfoque Sociológico.* São Paulo: Atlas, 1976

REISS, Albert J., ROTH, Jeffrey A., eds. 1993. *Understanding and Preventing Violence*. Panel on the Understanding and Control of Violent Behavior, Committee on Law and Justice, Comission on Behavioral and Social Sciences and Education, National Research Council, Washington DC: National Academy Press.

Relatório de acompanhamento do projeto de reformulação do novo "BO" – Centro de Estudos de Criminalidade e Segurança Pública.

Relatórios de acompanhamento e Relatórios de treinamento dos grupos participantes da implementação do novo "BO" – PM3 Sessão da Unidade responsável pelas Operações e estatística da criminalidade.

REULAND, Melissa M. 1997. Information Management and Crime Analysis. Police Executive Research Forum.

SCHWARTZMAN, S. 1996. "Legitimidade e Traduções em Estatísticas Públicas". Paper apresentado na reunião conjunta de Estudos Sociais da Ciência e Associação Européia para o Estudo da Ciência, Bielefeld, Alemanha, 10-13 outubro, sessão sobre "A sociologia das Estatísticas Públicas", organizada pelo comitê de pesquisa sobre sociologia e da ciência da tecnologia da ISA.

SHERMAN, Lawrence; GOTTFREDSON, Denise; MACKENZIE, Doris; ECK, John; REUTER, Peter; BUSHWAY, Shawn. 1997. *Preventing Crime: What Works, What Doesn't: What's Promising*. National Institute of Justice.

TAYLOR, Walton; YOUNG. 1980. Criminologia Crítica. Ed. Graal. . págs. 221-249.

WILSON, James Q. Burtearacy: Ehat Governmet Agencies Do and Why they Do It. Basic Books. 1989.

WITTGENSTEIN, L. 1976. Investigações Filosóficas. Ed. Abril: São Paulo.

Anexos

Modelo Oficial do formulário de Boletim de Ocorrência

2003

Manual de Preenchimento do Boletim de Ocorrência

2003

Modelo Oficial do formulário de Boletim de Ocorrência

2004