

SISTEMA NACIONAL DE ESTATÍSTICAS DE SEGURANÇA PÚBLICA E JUSTIÇA CRIMINAL

Marcelo Ottoni Durante¹

Introdução

Fundamentado nos 7 eixos estratégicos traçados pelo Plano Nacional de Segurança Pública do governo Lula (gestão do conhecimento, reorganização institucional, formação e valorização profissional, prevenção, estruturação da perícia, controle externo e participação social e programas de redução da violência), a SENASP estabeleceu como prioridade iniciar a construção de um sistema integrado de gestão do conhecimento e de informações policiais. Busca-se construir, pela primeira vez no país, um sistema capaz de municiar os responsáveis pelo planejamento das políticas públicas de segurança, em âmbito nacional, regional e local, as próprias instituições policiais, órgãos da administração pública e a sociedade civil com informações necessárias para aprimorar a participação de cada um desses setores nos processos de planejamento, execução e avaliação das ações de segurança pública, e com isto, constituir os alicerces que, reforçando o princípio republicano e federativo, garantam a integração prática dos órgãos que atuam no campo da segurança pública e justiça criminal. A SENASP compreendeu que a construção deste sistema constitui um dos pilares fundamentais para a implementação e conseqüente institucionalização do SUSP (Sistema Único de Segurança Pública) tal como evidencia o Plano Nacional de Segurança Pública. Sem informações qualificadas, seja em âmbito nacional ou local, qualquer iniciativa na área de segurança está fadada, como se observou nos últimos 30 anos, à produção de resultados que não ultrapassam seus efeitos imediatos, gerando irracionalidade da aplicação dos recursos, desperdício dos meios empregados, dispersão de esforços, fragmentação das ações e incapacidade de pró-ação frente aos desafios colocados diariamente.

Coube à equipe do Departamento de Pesquisa, Análise da Informação e Desenvolvimento de Pessoal em Segurança Pública conceber o projeto deste sistema e executar a sua implementação ao nível nacional. Sua concepção e execução seguiram o espírito republicano. A SENASP entendeu que este projeto era uma das tarefas fundamentais para renovar, em bases participativas, o pacto federativo. Por esta razão, todas as ações relacionadas à construção do sistema, desde o seu planejamento até a sua implantação, contou, até o presente momento, com representantes das 27 unidades federativas, assim como com policiais e especialistas de todo o Brasil na área de segurança pública. Trata-se, pois, de um projeto conduzido pela SENASP e elaborado a várias mãos, respeitando e resgatando a autonomia dos entes federados, suas realidades institucionais e, com isso, a diversidade regional. Esta iniciativa foi saudada por todos em razão da nova postura democrática e participativa que tem fundamentado as ações da SENASP. Nossa

¹ Doutor em Sociologia e Política pela UFMG. Desde 2003, é o Coordenador Geral de Pesquisa e Análise da Informação da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) do Ministério da Justiça. O autor agradece a Jacqueline de Oliveira Muniz por algumas idéias e orientações iniciais deste texto.

metodologia está fundamentada no trabalho cooperativo e responsável com os operadores dos sistemas federais, estaduais e municipais de estatística criminal. Foi, precisamente, com a incorporação do conhecimento prático destes atores que se tornou possível dar passos significativos rumo à construção de um sistema de gestão de conhecimento e gerenciamento de informações factível e adaptado à heterogeneidade que caracteriza os sistemas de informação criminal no país, isto é, adequado à diversidade dos níveis de maturidade tecnológica e informacional destes sistemas.

Esse sistema de informações contempla, assim, dois aspectos fundamentais: primeiro, a necessidade de introduzir mecanismos de gestão da distribuição de recursos e acompanhamento dos resultados alcançados por diferentes estratégias de ação; segundo, a necessidade de aprimorar o processo político democrático, através da difusão de informações para a sociedade civil e para outros órgãos da administração pública. Elaboramos o sistema dividido em três módulos principais em função da necessidade de construir um sistema que coletasse e disseminasse conhecimento e que não estivesse restrito apenas às informações estatísticas, mas que incluísse também a coleta e disseminação de conhecimento no seu sentido mais completo, ou seja, monografias, experiências práticas em segurança pública e ferramentas de coleta, registro e análise de informações de segurança pública e justiça criminal.

Orientados pela necessidade de integrar as organizações de segurança pública e justiça criminal e difundir a cultura da gestão de resultados entre as organizações, estruturamos o Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal para coletar de forma periódica informações referentes às atividades desenvolvidas por estas organizações e os recursos disponíveis para a realização destas atividades. Identificamos também a necessidade de elaborar Pesquisas Aplicadas em Segurança Pública e Justiça Criminal, com o objetivo de gerar conhecimento para ser aplicado de modo a resolver problemas pontuais e específicos para o planejamento e implantação de ações pela SENASP. Os produtos deste tipo de pesquisa podem ter o formato de relatórios que sistematizam o conhecimento sobre um assunto específico ou ferramentas que agregam o conhecimento da pesquisa de modo a facilitar seu emprego pelos órgãos de segurança pública. Todos estes produtos foram elaborados pela equipe da SENASP e sua distribuição gratuita não apenas representa uma economia vultuosa de gastos públicos, como contribui para a padronização das técnicas e procedimentos dos profissionais de segurança pública. Por fim, diante do desafio de implantar uma série de ações devidamente planejadas, implantadas e monitoradas, também iniciamos a realização de vários diagnósticos sobre a criminalidade e violência no Brasil. Estes diagnósticos buscam suprir demandas específicas necessárias da SENASP e atender ao princípio democrático de difusão de conhecimento para a sociedade civil e órgãos governamentais de maneira ampla.

Breve Histórico – Dados Coletados (2001-2003)

O Ministério da Justiça não possuía um sistema nacional de coleta e análise de dados estatísticos sobre segurança pública e justiça criminal, de acordo com os requisitos fundamentais que caracterizam tal iniciativa. Os valiosos esforços empreendidos pelas gestões anteriores foram marcados pela descontinuidade produzida pelas mudanças constantes dos ministros da justiça e dos quadros dirigentes da SENASP. Entre 2001 e 2008, estiveram à frente do Ministério da Justiça dez titulares da pasta. As inúmeras mudanças

no quadro de dirigentes impossibilitaram a construção e institucionalização de uma política nacional para a área de produção de estatísticas de segurança pública. Este cenário levou à criação de uma estrutura artesanal de levantamento de informações de segurança pública, caracterizada pela falta de periodicidade no envio das informações para a SENASP, pela falta de clareza nos conteúdos das estatísticas informadas e pela informalidade no relacionamento entre a SENASP e os estados. Este processo, que teve início em 2001, produziu um acúmulo de informações não qualificadas remetidas pelos estados, que, salvo exceções, permaneciam “estocadas” na SENASP, sendo muito pouco utilizadas.



Assim, desde 2001, a SENASP reúne dados sobre segurança pública retroativos a 1999, ordenados em dois processos de coleta que resultaram de iniciativas independentes, mas complementares: um destinado a reunir informações sobre ocorrências criminais e atividades policiais, outro destinado a traçar um perfil das organizações policiais brasileiras, no que se refere a seus tamanhos e características, à formação dos seus efetivos, aos seus graus de modernização institucional e assim por diante.

Uma vez identificado este acervo, a etapa seguinte foi desenvolver um diagnóstico detalhado do sistema de coleta de dados estatísticos existentes na SENASP em relação à sua qualidade, consistência interna e rendimento analítico. Os principais problemas foram identificados tanto na estrutura de coleta e análise de informações da SENASP, como nos sistemas estaduais de produção de informações estatísticas. São eles:

- Precariedade da Arquitetura da Base de Dados – a base de dados existente atualmente na SENASP é caracteristicamente não crítica e não relacional, dificultando o manuseio dos dados para averiguação da sua qualidade e consistência;
- Baixa rotinização nas etapas de Gestão da Informação: não existe uma padronização na forma de envio das informações para a SENASP e nos procedimentos adotados pelos técnicos da SENASP em relação às situações identificadas como imprevistas, o que impede que se tenha uma noção precisa a respeito dos dados registrados;
- Sub-utilização dos dados processados: a falta de uma política clara de análise e divulgação de informações fez com que a SENASP funcionasse como um estoque de dados que não eram analisados, ou seja, não existia a preocupação de

- gerar informações úteis para o planejamento de políticas de segurança pública;
- Falta de Padronização nos Sistemas Estaduais de Classificação de Delitos: a existência de 27 sistemas estaduais diferentes de classificação de delitos faz com que seja muito difícil criar uma uniformização dos conteúdos informados nos relatórios estatísticos dos estados. Cada sistema estadual é composto de duas estruturas independentes de codificação das ocorrências policiais correspondentes às Polícias Civil e Militar.

Identificou-se, ainda, durante o trabalho de diagnóstico que o processo de sistematização dos dados realizada na SENASP nos anos anteriores, em razão de limitações técnicas, tecnológicas e operacionais, era acrítico e continha uma série de erros de digitação dos dados contidos nos formulários emitidos pelos estados e problemas no resgate das informações, gerando duplicidade na totalização dos registros e, com isso, informações distorcidas acerca da incidência criminal nos estados.

Diante da magnitude dos problemas encontrados, a equipe da SENASP implantou a política de tratamento das informações criminais pautada na confiabilidade, credibilidade e transparência das informações. Esta equipe instituiu uma forma de parceria com os estados caracterizada pela instituição de um protocolo de relacionamento no qual as informações armazenadas e totalizadas na SENASP passaram a ser encaminhadas aos estados para serem retificadas ou ratificadas em relação ao seu conteúdo. Durante o segundo semestre de 2003, empreendemos duas iniciativas de envio das planilhas de dados da base da SENASP relacionadas às totalizações de ocorrências criminais dos anos de 2001 e 2002 para que os estados pudessem checar, retificar ou ratificar dados. Durante o primeiro semestre de 2004, empreendemos outra iniciativa de envio das planilhas de dados da SENASP para que os estados pudessem checar, retificar ou ratificar os dados referentes a 2003. Estas três iniciativas foram enviadas para os estados acompanhando ofícios direcionados aos Secretários Estaduais de Segurança Pública de modo a garantir a legitimidade deste processo.

Este tipo de iniciativa estabeleceu uma relação de confiança e responsabilidade entre a SENASP e os estados. E isto de tal forma que a divulgação dos dados de violência realizadas anteriormente sem consultar os estados passou a ser efetuada com o seu conhecimento e certificação. É importante enfatizar que esta mudança de postura da SENASP foi decisiva para trazer os estados para o projeto do Sistema Nacional de Gestão de Conhecimento de Segurança Pública e Justiça Criminal que, como dito anteriormente, só foi possível ser conduzido com a cooperação técnica dos seus integrantes.

Descrição do Sistema

Diretrizes da Criação do Sistema

Em conformidade com o diagnóstico apresentado no Plano Nacional de Segurança Pública e detalhado pela equipe da SENASP no que diz respeito a I) consistência e qualidade das bases de dados de informações policiais nacionais e regionais, e as II) atuais condições de produção de estatísticas pelas secretarias estaduais de segurança pública, elaboramos o projeto para a construção do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal. Este projeto procurou atender as seguintes diretrizes fundamentais:

1. Promover a credibilidade, a integridade e a qualidade das informações oficiais e, com isto, contribuir para reforçar a confiança pública nos órgãos de segurança pública e justiça criminal;
2. Democratizar o acesso às informações institucionais, administrativas e operacionais dos órgãos de segurança pública e justiça criminal, de forma a possibilitar o monitoramento e a participação responsável dos cidadãos;
3. Servir como uma instância de integração entre os órgãos de segurança pública e justiça criminal, e destes com outros atores governamentais e não governamentais e com a sociedade civil, promovendo a gestão do conhecimento (produção, análise e utilização das informações) como condição fundamental para a renovação e modernização continuadas das organizações de segurança pública e justiça criminal;
4. Atuar como um instrumento de gestão para o planejamento, execução e avaliação de políticas de segurança pública nacionais, regionais e locais, de forma a possibilitar o aperfeiçoamento das políticas públicas de segurança e o seu monitoramento responsável e qualificado pelos operadores e dirigentes dos órgãos de segurança pública e justiça criminal;
5. Promover, por meio da difusão da cultura do uso operacional da informação, a melhoria constante dos padrões de eficiência, eficácia e efetividade dos órgãos de segurança pública e justiça criminal, assim como a inovação destes órgãos;
6. Possibilitar a elaboração de diagnósticos qualificados e consistentes buscando promover a excelência no campo das informações e ampliar o universo do debate técnico nas temáticas da segurança pública; e
7. Incorporar fontes de informações para além das ocorrências criminais da polícia judiciária (Polícia Civil), incorporando outros produtores de dados fundamentais para a compreensão e a atuação sobre as dinâmicas sociais da criminalidade e da ordem pública.

Público Alvo

A informação constitui a principal ferramenta de planejamento de ação das organizações de segurança pública e justiça criminal. Para tal, esta deve ser sistematizada de maneira a garantir não apenas sua qualidade, mas também sua disponibilidade. Neste sentido, a criação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal está necessariamente vinculada à integração de diversos atores que produzem e/ou utilizam informações direta ou indiretamente relacionadas à segurança pública e justiça criminal. Por esta razão, a formulação do sistema considerou os vários produtores e usuários potenciais das informações, levando em conta vários níveis de gestão e integração (intergovernamental, intragovernamental e multisetorial) agregados em três dimensões básicas: planejamento, execução e avaliação. Foram identificados os seguintes públicos potenciais:

- Secretarias e Departamentos do Ministério da Justiça: coletar e fornecer informações fundamentais para o acompanhamento da implantação das políticas estaduais de segurança pública e justiça criminal;
- Outros Ministérios e outras Secretarias (Ministério das Cidades, Ministério da Saúde, Ministério da Educação, Ministério da Promoção Social, Secretaria

de Direitos Humanos, Secretaria da Igualdade Racial e Secretaria da Mulher): coletar e fornecer informações fundamentais para o planejamento de políticas públicas e acompanhamento de suas execuções nas áreas específicas de cada um destes órgãos;

- Secretarias Estaduais de Segurança Pública, Justiça e Direitos Humanos: coletar e fornecer informações necessárias na elaboração de diagnósticos para o planejamento de políticas estaduais de segurança pública;
- Organizações Policiais e Guardas Municipais: coletar e fornecer informações necessárias para qualificar o processo de planejamento e implantação das ações policiais;
- Ouvidorias e Corregedorias: coletar e fornecer informações necessárias para a qualificação das iniciativas de controle dos órgãos policiais;
- Universidades, Institutos e Centros de Pesquisa da Área de Segurança Pública: coletar e fornecer informações fundamentais para incrementar o caráter prático das pesquisas desenvolvidas na área de segurança pública;
- Sistema Penitenciário: coletar e fornecer informações necessárias para a qualificação do processo de planejamento e implantação das ações na área do sistema penitenciário;
- Poder Judiciário: coletar e fornecer informações necessárias para o monitoramento e avaliação do fluxo de justiça criminal;
- Ministério Público: coletar e fornecer informações necessárias para o monitoramento e avaliação do fluxo de justiça criminal e construção de indicadores da performance policial;
- Sociedade Civil: coletar e fornecer informações fundamentais para ampliar e diversificar o conhecimento que a sociedade civil possui sobre a segurança pública e, assim, dar mais conteúdo à sua participação nos debates relacionados ao planejamento e implantação das políticas segurança pública;

Processo de Criação do Sistema

Conforme mencionado, o projeto de criação do SINESPJC foi conduzido pela SENASP e elaborado a várias mãos, respeitando e resgatando a autonomia dos entes federados, suas realidades institucionais e, com isso, a diversidade regional. Além disso, contou com o respaldo técnico dos diagnósticos efetuados pela equipe da SENASP e apresentados anteriormente. Todas as ações planejadas e executadas foram orientadas no sentido de promover a institucionalização do processo de coleta, sistematização, análise, divulgação e intercâmbio de dados, construir uma relação de confiança e credibilidade entre a SENASP e os estados e, com isso, enraizar uma política clara de tratamento da informação.

A equipe da SENASP estabeleceu um sistema de trabalho que contou com a participação ativa dos operadores dos sistemas estaduais de estatística criminal e de especialistas da área. A arquitetura do sistema foi sendo desenhada em camadas, com base nas consultas efetuadas aos atores acima mencionados, nos diagnósticos elaborados pelos técnicos da SENASP e no mapeamento do estágio atual da produção de informações relativas à área de segurança pública no país. A estruturação do sistema contou, ainda, com o levantamento das experiências internacionais (EUA, Colômbia, Canadá, etc) e com as recomendações técnicas produzidas pela ONU publicadas

em 2002 com o título *Manual for the Development of a System of Criminal Justice Statistics*. Aliamos os requisitos técnicos indispensáveis à necessidade pragmática de incorporar as realidades regionais e locais. Tendo a busca do consenso como premissa de relacionamento com os entes federados, a equipe SENASP tem operado de modo a incorporar e compatibilizar as recomendações convergentes e divergentes elaboradas pelas 27 unidades federativas. Por esta razão mostrou-se fundamental organizar encontros temáticos envolvendo os operadores estaduais, especialistas e a equipe da SENASP. Foi precisamente com a incorporação do conhecimento prático destes atores que se tornou possível dar passos significativos para a construção de um sistema de gerenciamento de informações factível e adaptado à heterogeneidade dos estados. Cabe reiterar que estas experiências foram agregadas e as sugestões dos operadores foram utilizadas para a formulação da proposta de criação do sistema.

Arquitetura do Sistema

Principais Inovações da Arquitetura

A arquitetura do sistema traz várias novidades em relação ao modelo até então vigente na SENASP de coleta de dados estatísticos:

- Constituição de um sistema de informações composto por diversas bases de dados relacionais (Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública, Cadastro Nacional de Mortes Violentas, Fluxo do Sistema de Justiça Criminal, Controle da Ação Policial, Pesquisa Nacional de Vitimização e Perfil das Organizações de Segurança Pública)
- Inovação nas fontes de coleta dados – Pela primeira vez serão coletadas informações das ocorrências notificadas pelas Polícias Militares, Corpos de Bombeiros e Guardas Municipais, assim como os dados administrativos e operacionais destas instituições e outras instituições como as Ouvidorias e Corregedorias de Polícia, Ministérios Públicos, Institutos de Medicina Legal, Judiciário e Organizações Prisionais.
- Incorporação de bases de dados organizadas pelo Ministério da Saúde, Ministério das Cidades, Centros e Institutos de Pesquisa, etc. É de fundamental importância para o desenho e implementação de políticas públicas de segurança e justiça criminal incorporar informações complementares que retratem aspectos sócio-econômicos, de infra-estrutura urbana, informações demográficas, etc.
- Estabelecimento de procedimentos que normatizam a periodicidade da coleta de informações junto às organizações de segurança pública e justiça criminal, estipulando prazos fixos para o envio e retificação dos dados.
- Estabelecimento de procedimentos para o controle da cobertura espacial dos dados estatísticos enviados para a SENASP, a partir da identificação das unidades operacionais das polícias que efetuam os registros criminais e administrativos (delegacias, batalhões, companhias, etc)
- Ampliação das informações coletadas junto aos órgãos de segurança pública e justiça criminal com a inclusão nos novos formulários, por exemplo, de informações desagregadas relativas à faixa etária, “raça” e gênero das vítimas e prováveis ofensores.
- Detalhamento ao patamar municipal da agregação de dados estatísticos de segu-

rança pública com o objetivo de incentivar e fornecer subsídios fundamentais para o planejamento e execução de políticas locais de segurança pública e justiça criminal. O modelo anterior previa apenas a coleta de dados relativos à Capital, Estado e Região Metropolitana, inexistindo qualquer controle a respeito dos conteúdos destas unidades espaciais, propiciando distorções e duplicidade na elaboração das taxas e, conseqüentemente, das análises.

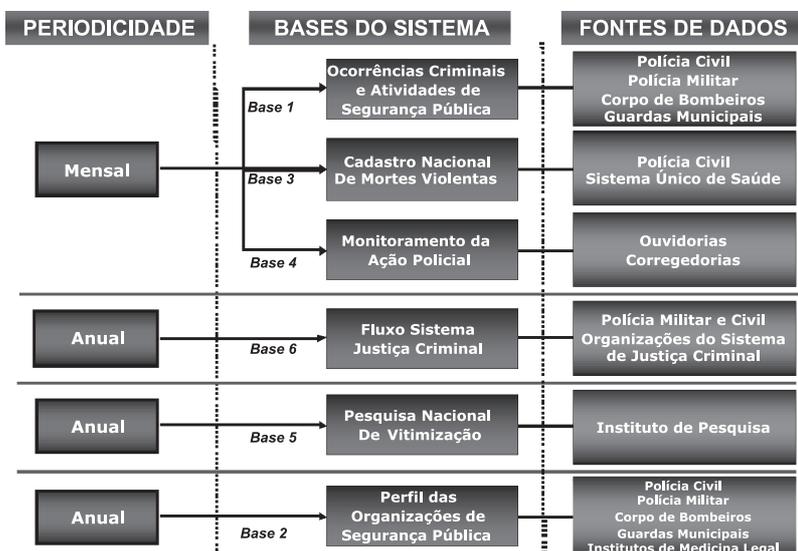
- Elaboração de manuais para instruir os operadores quanto ao preenchimento dos novos formulários de coleta de dados elaborados pela SENASP. Estes manuais estão sendo disponibilizados em formato impresso e eletrônico (recurso de consulta aos operadores).
- Criação de um meio eletrônico (versão WEB dos novos formulários da SENASP) para a coleta e envio de dados estatísticos para a SENASP, passando-se a utilizar a internet como meio de intercâmbio de informações entre os estados e a SENASP. Considerando as disparidades existentes entre os estados em relação ao nível de informatização dos órgãos de segurança pública e justiça criminal, optou-se por construir um instrumento eletrônico versátil, ágil, amigável e de baixíssimo custo capaz de se adequar às 27 realidades de produção e sistematização de informações criminais. Mesmo os órgãos onde a informatização praticamente inexistente poderão utilizar esta ferramenta.

Modelo de Arquitetura

Conforme ilustra a figura abaixo, o Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal foi estruturado em torno da construção modular de seis bases diferentes de dados: 1) Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública, 2) Perfil das Organizações de Segurança Pública, 3) Cadastro Nacional de Mortes Violentas, 4) Controle da Ação Policial, 5) Pesquisa de Vitimização e 6) Fluxo do Sistema de Justiça Criminal. Estas bases de dados serão organizadas tendo como parâmetros de formatação a garantia da integração das informações originadas a partir destes diferentes módulos, tanto em relação à temporalidade de coleta quanto em relação à unidade espacial de agregação das informações. Apresentaremos a seguir uma caracterização sintética destas bases de dados.

A arquitetura do Sistema foi concebida em módulos de dados independentes, porém relacionais, de maneira a possibilitar sua implementação de forma gradual, isto é, mediante os recursos e capacidades disponíveis dos parceiros. Consideraram-se limitações orçamentárias, tecnológicas, técnicas e de recursos humanos, tanto da SENASP, quanto dos estados. Buscou-se, portanto, uma arquitetura flexível, modesta tecnologicamente e de baixo custo, de forma a viabilizar concretamente e facilitar a sua implementação. Pretendeu-se, junto com a cooperação dos estados, criar um sistema factível e realista que pudesse ser implantado com as condições já existentes e que reduzisse os impactos provocados pelas mudanças trazidas pelos novos procedimentos, por exemplo, a descontinuidade nos processos de sistematização e remessa de informações à SENASP, nos moldes antigos, e a inviabilização do uso de dados já existentes no acervo atual de dados da SENASP. Em razão da necessidade de garantir a continuidade do processo atualmente em curso de remessa dos formulários antigos de coleta para a SENASP, a implantação do sistema começou pelos seus módulos básicos, os quais dialogam diretamente com o acervo de dados já existente na SENASP – Ocorrências Criminais e Atividades de Polícia (Polícia Civil) e Perfil das Organizações Policiais.

Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal (2004)



Descrição Sintética das Bases de Dados

Em termos bem sucintos, as cinco bases de dados que estruturam o Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal podem ser definidas da seguinte forma:

Módulo 1 – Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública

Unidade de Coleta: estado e municípios (maiores que 100 mil habitantes)

Periodicidade: mensal

Instrumento: coleta utilizando INFOSEG junto às Secretarias Estaduais de Segurança Pública que totalizarão os dados enviados pelas diversas unidades operacionais

Instituições Pesquisadas: Polícia Civil, Polícia Militar, Corpo de Bombeiros Militar e Guardas Municipais

Informações Coletadas:

- Incidentes Criminais – Incidentes, Vítimas e Ofensores (sexo, raça e idade).
- Atividades de Segurança Pública – Chamados atendidos, Incidentes registrados, Incidentes encontrados, Incidentes investigados, Crimes resolvidos, Crimes não resolvidos, Suspeitos detidos, Ofensores declarados e Serviços prestados.

Situação Atual de Implantação (novembro/2008):

- Polícia Civil: implantado e em funcionamento desde 2003
- Polícia Militar: implantado e em funcionamento desde 2006
- Corpos Bombeiros Militares: No ano de 2008, financiamos a elaboração da metodologia de coleta de dados estatísticos, incluindo a definição das categorias que serão coletadas. O sistema será implantado, inicialmente de forma na informatizada, em 2009. Atualmente, a SENASP está apoiando a

criação de um sistema único de registro de eventos para uso pelos corpos de bombeiros militares de todo o Brasil.

- Guardas Municipais: A SENASP está em etapa de contratação para criar um sistema único de registro de eventos para ser usado pelas Guardas Municipais de todo o Brasil.

Módulo 2 – Perfil Organizações de Segurança Pública

Unidade de Coleta: órgãos de segurança pública e justiça criminal

Periodicidade: anual

Instrumento: questionários impressos distribuídos por correio

Instituições Pesquisadas: polícia civil, polícia militar, corpo de bombeiro militar, guarda municipal, delegacias especializadas de atendimento à mulher, delegacias especializadas de atendimento à criança e ao adolescente, academias de polícia militar e civil, centros de formação de praças, institutos de medicina legal, corregedorias, entre outras.

Informações Coletadas:

- Efetivo (formação, idade, sexo, raça, posição hierarquia, atividade, etc),
- Recursos financeiros gastos por tipo e atividade,
- Recursos materiais por tipo e atividade,
- Edificações,
- Estrutura organizacional,
- Descrição dos processos internos de decisão,
- Distribuição das unidades policiais por região geográfica,
- Mecanismos de controle de ação policial, etc

Situação Atual de Implantação (novembro/2008): plenamente implantado desde 2005.

Módulo 3 – Cadastro Nacional de Mortes Violentas

Unidade de Coleta: incidentes de homicídio

Periodicidade: mensal

Instrumento:

- Coleta via web junto às Secretarias Estaduais de Segurança Pública que totalizam os dados enviados pelas delegacias da polícia civil e pelo ministério público
- Parceria com o Ministério da Saúde/DATASUS para coleta de informações relativas ao perfil dos homicídios ocorridos em todos os municípios brasileiros.

Instituições Pesquisadas: polícia civil, ministério público e Ministério da Saúde/DATASUS.

Informações Coletadas:

- Característica dos homicídios – localização espacial e temporal, número total de ofensores e vítimas, tipo de arma empregada, latrocínio (especificação do bem), situação da investigação, envolvimento com drogas.
- Característica das vítimas e ofensores – idade, sexo, raça, relação entre vítima e ofensor.
- Encaminhamento dos Inquéritos – datas do fluxo de encaminhamento dos inquéritos e instauração das denúncias.

Situação Atual de Implantação (julho/2008): nada realizado.

Módulo 4 – Monitoramento da Ação Policial

Unidade de Coleta: ouvidorias

Periodicidade: “on line”

Instrumento: coleta via web junto às ouvidorias

Instituições Pesquisadas: ouvidorias

Informações Coletadas: caracterização das denúncias e resultados alcançados pela ouvidorias

Situação Atual de Implantação (julho/2008): sistema informatizado de coleta de dados junto às ouvidorias sendo elaborado com previsão de implantação para 2009 e nada realizado em relação à coleta de estatísticas junto às corregedorias

Módulo 5 – Pesquisa Nacional de Vitimização

Unidade de Coleta: amostra representativa de todas as Unidades da Federação, regiões metropolitanas e subregiões das UFs construídas a partir da agregação das mesoregiões.

Periodicidade: anual

Instrumento: questionário em papel baseado na metodologia UNICRI

Instituições Pesquisadas: comunidade

Informações Coletadas:

- Incidência da criminalidade
- Perfil das vítimas
- Perfil dos agressores
- Característica do delito
- Relacionamento entre polícia e comunidade
- Caracterização do ambiente urbano onde ocorrem os delitos
- Presença de Armas de Fogo na Comunidade

Situação Atual de Implantação (julho/2008): A SENASP está em etapa de contratação do responsável pela elaboração da pesquisa que deverá ser colocada em campo no primeiro semestre de 2009. Já existem recursos garantidos para a realização da pesquisa em 2009 e 2010.

Módulo 6 – Fluxo do Sistema de Justiça Criminal

Unidade de Coleta: Unidades da Federação

Periodicidade: anual

Instrumento: questionário em papel, padronizado segundo modelo da ONU

Instituições Pesquisadas: Polícia Civil, Ministério Público, Judiciário e Organizações Prisionais

Informações Coletadas: para homicídio doloso, estupro, roubo e crimes relativos a drogas, separando tráfico e posse, a coleta das seguintes informações por órgão de segurança pública:

- Ocorrências registradas pela polícia (unidade é o crime e/ou a vítima)
- Inquéritos abertos pela polícia (unidade é o crime)
- Processos ou denúncias oferecidas pelo MP (unidade é o acusado)
- Sentenças condenatórias proferidas (unidade é o acusado)

Situação Atual de Implantação (julho/2008): procedimento metodológico sendo criado pela equipe técnica da SENASP em parceria com pesquisadores especializados neste tema.

Principais Informações a Serem Coletadas

Um dos pontos mais complexos de organização do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal deriva da diversidade de informações a serem coletadas e das fontes de informações existentes. Esta diversidade está associada, ainda, a variabilidade nas unidades de coleta e periodicidades distintas de coleta destas informações. Enquanto alguns fenômenos mudam rapidamente e necessitam ser mensurados repetidamente em pequenos intervalos de tempo, outros não passam por mudanças tão rápidas e podem ser mensurados em intervalos de tempo maiores.

A coleta desta diversidade de informações originadas de fontes diferentes, organizadas em diferentes unidades de coleta e com periodicidades diferenciadas de coleta deve ser organizada com a estruturação de diferentes instrumentos de coleta de informação. A experiência tem demonstrado que os dois fatores mais importantes a serem levados em consideração na formulação destes instrumentos de coleta são as fontes de informações e a periodicidade de coleta. Cabe destacar que estes instrumentos não precisam ser estruturados para trabalhar com apenas uma unidade de análise e também não precisam coletar dados originários apenas de uma única fonte de dados.

A análise de alguns padrões internacionais de sistemas de estatística criminal apontou o esquema abaixo como o ponto de partida para o desenho do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal. As informações estão organizadas em três conjuntos básicos: atividades de polícia, incidentes criminais e perfil das organizações policiais.

Quadro 1
Tipo de Informação

| Atividades Policiais | Incidentes Criminais | Recursos e Estrutura |
|--|---|---|
| <ul style="list-style-type: none">- Chamados atendidos- Incidentes registrados- Incidentes encontrados- Incidentes investigados- Crimes resolvidos- Crimes não resolvidos- Suspeitos detidos- Ofensores declarados- Serviços prestados | <ul style="list-style-type: none">- Regra de Classificação da Seriedade do Delito- Característica dos incidentes (tipo de arma, tipo de crime, patrimônio perdido, envolvimento com drogas, etc)- Característica das vítimas e ofensores (idade, sexo, relação entre vítima e ofensor, etc) | <ul style="list-style-type: none">- Efetivo (formação, idade, sexo, posição hierarquia, atividade, etc)- Recursos previstos e gastos por tipo e atividade- Recursos materiais por tipo e atividade- Edificações- Estrutura organizacional- Descrição dos processos internos de decisão- Distribuição das unidades policiais por região geográfica- Mecanismos de controle de ação policial |

O escopo de informações a ser coletado exige que trabalhem com diversas fontes de dados. Isto é necessário para podermos completar todo o conjunto de informações a serem coletadas. O fato de trabalharmos com informações originárias de muitas organizações nos permitirá ainda desenvolver análises de fluxo do sistema criminal. Assim, poderemos, por exemplo, desenvolver diagnósticos sobre o tratamento diferenciado atribuído pelas organizações aos diferentes tipos de delito. Este esquema atribui muita importância aos sistemas de estatística criminal como ferramentas de gestão de resultados das organizações policiais. Sinteticamente, somos capazes de analisar os recursos das organizações e os resultados alcançados.

A Secretaria Nacional de Segurança Pública passa atualmente por um processo de consolidação da política nacional de segurança pública assentada em algumas diretrizes. A construção do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal deve se orientar para a coleta de um conjunto de informações que municiem a Secretaria Nacional de Segurança Pública com as informações necessárias para a monitoração dos resultados alcançados dentro deste conjunto de diretrizes. Por esta razão, existem algumas informações cuja coleta se faz necessária. Certamente, o conjunto de informações necessárias é muito mais amplo que o que será apresentado a seguir. Como podemos verificar, estas informações serão coletadas a partir de diferentes fontes de dados. Assim como na lista de informações apresentada anteriormente, aqui também podemos agregar as informações em três conjuntos principais: ocorrências criminais, atividades de polícia e perfil das organizações policiais.

Reorganização Institucional

- Presença de uma política de segurança consistente com princípios, metas e objetivos claros
- Presença de mecanismos de gestão para o planejamento e monitoramento de resultados
- Programas de integração sistêmica entre organizações policiais
- Programas de integração espacial das áreas de atuação das organizações policiais
- Iniciativas de trabalho com representantes da comunidade para identificação e solução de problemas
- Programas incentivando a abordagem de polícia comunitária
- Presença de cursos de formação na área de polícia comunitária
- Programas visando o aperfeiçoamento dos processos de investigação para aumentar o índice de esclarecimento de crimes
- Estrutura da hierarquia organizacional
- Presença de cursos de formação na área de direitos humanos

Gestão do Conhecimento

- Políticas de gestão baseadas na informação
- Políticas de análise estatística das informações criminais
- Presença de cursos de formação na área de gerenciamento de bancos de dados e análise de informação
- Presença de sistemas computadorizados para tomada de decisões estratégicas
- Organização da base de dados de informações
- Presença de documentação de instrução dos critérios de organização das informações
- Número de pessoal formado na área de análise de banco de dados

Valorização Profissional e Formação

- Caracterização do nível educacional do efetivo
- Número de alunos formados
- Carga horária dos cursos de formação
- Conteúdo dos cursos de formação

- Outros cursos além do curso básico de formação
- Programas visando diminuir o número de policiais mortos ou feridos em operações policiais

Estruturação e Modernização da Perícia

- Número de exames periciais realizados
- Condições materiais dos laboratórios de perícia
- Número de inquéritos solucionados a partir de prova material
- Organização da base de dados da perícia
- Presença de Cursos de Formação na Área de Perícia Técnica

Prevenção

- Pesquisas de vitimização – ocorrências criminais
- Programas de policiamento preventivo dentro das organizações policiais
- Percentual do efetivo dedicado a ações preventivas
- Percentual de recursos físicos dedicados a ações preventivas
- Presença de cursos de formação na área de polícia preventiva
- Alunos formados com a orientação de policiamento preventivo

Controle Externo e Participação Social

- Natureza, tipo e procedimentos de controle sobre o comportamento policial
- Presença de corregedoria própria
- Programas de incentivo ao uso de força não letal
- Programas de controle sobre o uso de munição e armamento
- Perfil das ouvidorias, fluxos e procedimentos
- Programas visando reduzir o risco da corrupção
- Programas visando reduzir a violência policial

Acesso Igualitário aos Serviços de Segurança Pública

- Número de ocorrências de racismo, homofobia e misoginia
- Programas voltados para a redução de atitudes racistas, homofóbicas e misóginas entre os agentes da lei
- Programas para facilitar acesso a deficientes físicos

Redução da Violência Doméstica e de Gênero

- Caracterização das vítimas por sexo e idade dos diversos tipos de crime
- Caracterização do local do crime
- Caracterização da relação entre vítima e agressor
- Percentual de efetivo feminino

Gerenciamento de Crises e Conflitos

- Presença de programas visando Administração de Conflitos
- Presença de cursos de formação na área de administração de conflitos

Administração Legal do Uso da Força

- Programas de administração legal do uso da força

- Vitimização de civis por policiais
- Vitimização de policiais por civis e por outros policiais
- Controle sobre o uso de munição e armamento

Redução dos Homicídios e Crime Organizado

- Caracterização das ocorrências de homicídio
- Cadastramento das ocorrências de crime organizado
- Controle do tráfico de armas
- Controle do tráfico de drogas ilícitas

Proteção e Apoio a Vítimas e Testemunhas

- Desenvolvimento de programa de proteção e apoio a vítimas e testemunhas
- Vítimas e testemunhas atendidas pelos programas

Unidades de Coleta e Análise

Existem pelo menos quatro unidades de coleta e análise de informações possíveis de serem trabalhadas pelo Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal:

- Espacial (Estado, Capital, Região Metropolitana, Municípios),
- Unidade policial (Delegacia, Batalhão, Secretaria de Segurança Pública),
- Incidente Criminal e
- Pessoa (Ofensor ou Vítima).

Fontes de Dados

O sistema deverá contar com informações originadas em diversas organizações do sistema de segurança pública e justiça criminal, outras organizações governamentais, organizações da sociedade civil e, até mesmo, informações coletadas diretamente das comunidades. Listaremos abaixo as informações que serão coletadas junto a cada uma destas organizações.

Polícia Civil

- Perfil organizacional
- Atividades desenvolvidas
- Ocorrências criminais
- Perfil das vítimas
- Perfil dos ofensores

Polícia Militar

- Perfil organizacional
- Atividades desenvolvidas
- Ocorrências policiais

Guardas Municipais

- Perfil organizacional
- Atividades desenvolvidas
- Ocorrências registradas

Polícia Técnica

- Perfil organizacional
- Atividades desenvolvidas

Ouvidorias e Corregedorias

- Perfil organizacional
- Atividades desenvolvidas
- Resultados das ações empreendidas

Ministério Público

- Ocorrências Criminais
- Perfil das Vítimas
- Perfil dos Ofensores
- Encaminhamento dos inquéritos

Ministério da Saúde – DATASUS

- Ocorrências de homicídio
- Perfil das vítimas de homicídio

Ministério das Cidades

- Características da Infra-estrutura Urbana
- Características Populacionais
- Características Serviços Disponíveis nos Ambientes Urbanos

Sindicatos e Associações ligadas a Segurança Privada

- Perfil Organizacional
- Atividades Desenvolvidas

Comunidade – Vitimização

- Incidência da criminalidade
- Perfil das vítimas
- Perfil dos agressores
- Característica do delito
- Relacionamento entre polícia e comunidade
- Caracterização do ambiente urbano onde ocorrem os delitos

Organizações do Sistema Penitenciário

- População carcerária
- Presos mortos dentro das instituições do sistema penitenciário
- Policiais e agentes penitenciários mortos dentro das instituições do sistema penitenciário

Construção de uma Política de Tratamento da Informação

Em função das limitações técnicas, tecnológicas e de institucionalização dos sistemas nacional e regionais de coleta dos dados estatísticos, o processo de coleta, sistematização e análise de dados estatísticos existentes na SENASP foram profundamente marcados pela ausência de uma perspectiva sistêmica, na qual as atividades executadas estivessem articuladas e planejadas dentro de um conjunto de rotinas pré-estabelecidas. Em última instância, podemos dizer que inexistia uma perspectiva de ação orientada para valorizar informação como ferramenta de planejamento e execução de políticas públicas. Não havia uma política de tratamento da informação. Os dados eram trabalhados sem a preocupação de verificar qualidade e consistência. As divulgações de informações eram efetuadas sem uma orientação que auxiliasse sua leitura e interpretação. Uma das conseqüências mais marcantes desta ausência de tratamento de informação foi a exposição permanente dos Estados perante a mídia e a sociedade, levando ao enfraquecimento das relações entre os estados e a SENASP.

Uma das iniciativas fundamentais para a implantação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal foi identificar os interlocutores estaduais legitimados pelos poderes regionais para efetivar o diálogo com a SENASP para incrementar o grau de responsabilização em relação às atividades realizadas. Buscou-se, também, melhorar a qualidade dos textos dos ofícios, consolidando e reafirmando a institucionalidade e transparência das ações. Por fim, instituiu-se a rotina de agradecer, através de ofício, o atendimento das solicitações, valorizando a cooperação das Secretarias estaduais e reforçando a postura da SENASP de construir uma relação pautada pelo diálogo, respeitando o pacto federativo. Estas ações trouxeram uma diferença de maturidade no diálogo e no relacionamento com as secretarias estaduais, resultando na melhor comunicação institucional e na melhoria na freqüência de envio e recebimento dos dados e informações.

Pautados pelo estabelecimento de uma política transparente e regular de tratamento de informações, e pela busca em institucionalizar o sistema de intercâmbio de informações entre a SENASP e os Estados, criando uma forma de responsabilização sobre as atividades envolvidas, a equipe da SENASP atuou ativamente na mudança das cláusulas dos convênios de assinatura dos Planos Estaduais de Segurança Pública. As cláusulas existentes nos modelos de assinatura de convênio com os estados foram modificados para detalhar e especificar com mais clareza os compromissos de cada uma das partes – SENASP e estados.

A equipe da SENASP também reformulou o sistema de coleta de dados estatísticos da Secretaria. Este processo passou a ser efetuado por meio da Internet, utilizando um sistema informatizado que foi distribuído gratuitamente para todos os responsáveis pelo envio de informações estatísticas para a SENASP. Para tal, cadastramos os técnicos dos estados responsáveis pelas atividades de totalização de registros e manuseio desse sistema. Estes técnicos atuaram como interlocutores entre a SENASP e os estados e foram responsáveis pela solução de problemas relativos à coleta de informações e treinados no uso e aplicação de todas as regras e procedimentos previstos para o preenchimento dos instrumentos de coleta do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal.

Ações Prioritárias para Constituição do Sistema

Há alguns aspectos que devem ser encarados como prioridades na criação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal. Cada um deles merece um tratamento especial por parte da equipe da SENASP, pois constituem os fundamentos da garantia de que o sistema ganhe legitimidade frente aos servidores públicos da área de segurança e à sociedade civil, e que se constitua realmente como uma ferramenta de trabalho para o desenvolvimento de diagnósticos, elaboração de planejamentos, execução de políticas de combate ao crime e avaliação dos resultados alcançados por estas políticas. Estas ações são as seguintes:

- Padronização mínima dos códigos e procedimentos relacionados à constituição do sistema de estatística criminal dos estados (construção de um denominador comum entre as 54 linguagens policiais existentes);
- Diagnóstico amplo dos objetivos atribuídos pelo público à constituição do sistema nacional de estatística criminal;
- Ampla valorização dos mecanismos de gestão do conhecimento;
- Ganhar legitimidade frente aos responsáveis pela geração da informação;
- Garantir neutralidade política;
- Definir uma política clara de relação com o público interno e externo, e
- Garantir um equilíbrio entre o conteúdo da base e o esforço para geração da informação.

Padronização Mínima dos Códigos e Procedimentos Relacionados à Constituição do Sistema de Estatística Criminal dos Estados

A falta de um sistema classificatório nacional de delitos faz com que o mesmo crime seja classificado de forma diferente em organizações diferentes, dificultando o processo de contagem de crimes e a constituição de um sistema nacional de estatística criminal. Ademais, a falta de precisão na determinação dos procedimentos de coleta de informações também leva à falta de padronização. Neste sentido, por exemplo, a definição clara das unidades de mensuração constitui um elemento chave no processo de padronização das informações a serem recebidas pela SENASP das diversas organizações policiais. Esta padronização constitui um condicionante básico para o desenvolvimento de análises comparativas. Cada instrumento de coleta deve possuir um manual de preenchimento dos dados de maneira a garantir que os profissionais responsáveis pelo preenchimento das planilhas não tenham nenhuma dúvida durante a realização desta atividade.

Uma das principais ações para a implantação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal foi construir um sistema de compatibilização das formas estaduais de classificação das ocorrências criminais e atividades de segurança pública. Cada estado possui duas organizações policiais que possuem, cada uma, seu sistema próprio de classificação de ocorrências criminais (os corpos de bombeiros possuem seu próprio sistema de classificação). Totalizamos, assim, todas as linguagens diferentes de classificação das ocorrências criminais. A equipe da SENASP desenvolveu uma análise destes sistemas e propôs uma forma de sua compatibilização. Tratou-se, portanto, de construir uma espécie de denominador comum entre as linguagens das Polícias Cíveis,

Polícias Militares e Corpos de Bombeiros, um tipo de tradutor que fosse capaz de incorporar a heterogeneidade classificatória e, ao mesmo tempo, possibilitar a uniformização dos conteúdos e a padronização das categorias previstas nos novos formulários da SENASP.

Outra iniciativa da SENASP que se mostrou ser fundamental para a padronização mínima dos códigos e procedimentos relacionados à constituição do sistema de estatística criminal dos estados foi o projeto de construção de um conjunto mínimo de informações a serem coletadas nos boletins de registro de ocorrência das organizações de segurança pública de todo o Brasil. A equipe da SENASP construiu uma proposta, elaborada a partir da identificação de um conjunto mínimo comum de informações coletadas pelos boletins de registro de ocorrência das organizações de todas as 27 unidades da federação, que está sendo submetida a críticas e sugestões dos operadores dos sistemas estaduais de estatística de segurança pública. Para tanto, das 54 polícias estaduais e dos 27 corpos de bombeiros militares os seus formulários de registros de ocorrência. Os trabalhos de análise e compatibilização destes documentos já foram terminados para as polícias civis e militares e encontram-se em andamento para os corpos de bombeiros. Nosso objetivo principal, como já foi dito, não é propor um formulário único de notificação de ocorrências policiais para todo o Brasil; mas, inicialmente, propor um módulo mínimo de informações indispensáveis ao registro de qualquer crime que seja coletado por todas as organizações policiais.

Diagnóstico amplo dos objetivos atribuídos pelo público à constituição do Sistema Nacional de Estatística Criminal

A legitimidade do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal frente às organizações do sistema de segurança pública e do judiciário está relacionada à sua capacidade de suprir as necessidades destas organizações em relação à sistematização de informações que sejam fundamentais para a elaboração de diagnósticos, desenvolvimento de planejamentos e realização de avaliações e monitoramentos. Assim, devemos nos preocupar em coletar e disponibilizar informações que sejam fundamentais para as diversas organizações que constituem o público do sistema nacional de estatística criminal. Por esta razão, a definição do público alvo e a caracterização de suas demandas têm-se constituído em um esforço constante e adicional realizado pelos técnicos da SENASP.

Ampla de valorização dos mecanismos de gestão do conhecimento e informação pelas organizações policiais

Uma das diretrizes fundamentais de ação da SENASP segundo o Plano Nacional de Segurança Pública é incentivar a difusão de mecanismos de gestão do conhecimento entre as organizações de segurança pública de todo o país. Diversas ações estão sendo implementadas para garantir a concretização deste objetivo: a introdução deste quesito como um elemento fundamental na avaliação dos planos estaduais e projetos municipais de segurança pública, a criação dos gabinetes de gestão integrada que atuarão ativamente incentivando, assessorando e acompanhando a implantação destes mecanismos, e o estabelecimento de mecanismos de gestão de resultados dentro da própria SENASP. A promoção de uma integração entre as diversas organizações policiais e o Sistema

Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal será uma ferramenta essencial neste processo.

Ganhar legitimidade frente aos responsáveis pela geração da informação

O sucesso do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal depende fundamentalmente da sua legitimidade frente aos servidores da área de segurança pública, principalmente aqueles que produzem os dados. Informações de má qualidade na sua origem implicam necessariamente na diminuição da consistência interna da base de dados do sistema. Ou seja, pouco poderá ser feito com as informações armazenadas se não contarmos com informações que reflitam a realidade da área de segurança pública vivida pelos estados. Para tal, tomamos algumas iniciativas para implementar sistemas de controle da qualidade das bases de dados das organizações policiais:

- Mecanismos de valorização dos profissionais da área de segurança pública que atuam na área de estatística. Entre 2003 e 2008, diversos integrantes da equipe técnica da SENASP passaram por diversos processos de treinamento em análise estatística de dados, construção de bases de dados, direitos humanos e outros cursos.
- Fomentar a criação de núcleos regionais de gestão integrada da informação, compostos por profissionais da área de segurança pública responsáveis pelo desenvolvimento de avaliações da qualidade dos sistemas de informação das organizações policiais, e capazes de propor soluções que incrementem a qualidade destes sistemas.
- Criar mecanismos de retorno para garantir que os responsáveis pela geração das informações vejam os resultados práticos alcançados a partir da utilização das informações geradas por eles.
- Constituir um comitê de excelência da qualidade e fluxo da informação composto por representantes das 27 unidades da federação para desenvolver mecanismos e políticas de aprimoramento da qualidade das informações registradas pelas organizações policiais. Desenvolver instrumentos normativos que institucionalizem o fluxo das informações estatísticas (portarias ministeriais, etc.).

Garantir credibilidade das informações

A neutralidade política desta iniciativa constitui um dos fatores básicos para garantir sua sobrevivência no longo prazo. Por isso, é preciso deixar claro que a criação do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal não constitui uma questão de orientação política, mas um condicionante fundamental para o sucesso de qualquer iniciativa de controle da criminalidade. Sem o desenvolvimento de diagnósticos precisos a respeito do fenômeno da criminalidade, é impossível alcançar sucesso em tomar qualquer iniciativa na área de segurança pública e estes diagnósticos dependem fundamentalmente de informações de boa qualidade.

Definir uma política clara de relação com o público interno e externo

Contamos com pelo menos cinco públicos específicos de usuários das informações do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal que poderão utilizar as informações da base de dados do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal com objetivos bastante específicos. Em relação às organizações policiais e secretarias estaduais, pretendemos criar um acesso livre à base de dados do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal através da Internet, onde estas organizações poderão acompanhar a evolução da sua situação comparando com a situação vivida por outros estados. Em relação ao público externo, aos pesquisadores e à sociedade civil, o acesso estará garantido de forma seletiva, isto é, o público externo terá acesso apenas àquelas informações que não sejam “classificadas”, que não violem a privacidade dos cidadãos ou que sejam de uso estratégico dos órgãos de segurança pública e justiça criminal. Algumas exceções poderão ser abertas, após avaliação desenvolvida pela equipe responsável.

Neste âmbito, um produto que está sendo realizado em parceria com a OSCIP, Fórum Brasileiro de Segurança Pública, é o ANUÁRIO ESTATÍSTICO. Trata-se de uma ação fundamental para garantir a transparência e o acesso público às informações. Tal como ocorre em diversos países democráticos (EUA, Inglaterra, Canadá, etc.), a publicação de um Anuário Estatístico que cobre desde os chamados “números da violência” até custos dos órgãos do sistema de segurança pública e Justiça Criminal atua, entre outras finalidades, como um instrumento de prestação pública de contas (accountability).

Dentro deste quadro de definição de políticas de relação com o público interno das organizações policiais, devemos enfatizar o papel integrador que estas ferramentas poderão vir a exercer. O estabelecimento desta política de divulgação de informações favorecerá o processo de intercâmbio de informações entre as diversas agências do sistema de segurança pública e justiça criminal, e permitirá às organizações policiais conhecer mais profundamente a situação vivida por outras organizações e, assim, planejar e executar com mais eficácia as suas ações.

Garantir um equilíbrio entre conteúdo da base e o esforço necessário para geração da informação

Cada informação solicitada às organizações possui um custo específico para coleta. A definição do escopo de informações a ser coletado deve levar em consideração os objetivos propostos para o Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal, mas não pode deixar de levar em conta os custos envolvidos. Análises qualitativas rigorosas devem ser desenvolvidas para avaliar os processos de coleta de dados e fornecer parâmetros para que se estabeleça este equilíbrio.

Sistema de Compatibilização das Formas de Classificação das Ocorrências

Um dos grandes problemas para a integração das organizações policiais é a existência de 54 línguas diferentes para a classificação das ocorrências entre as organizações policiais estaduais e 27 línguas diferentes entre os corpos de bombeiros militares. Uma

das ações principais tomadas pela equipe da SENASP que fundamentou a construção do Sistema Nacional de Estatística de Segurança Pública e Justiça Criminal foi a construção do sistema de compatibilização das formas de classificação de ocorrências. Em uma etapa inicial, restringimos a nossa análise apenas aos sistemas de classificação de delitos da polícia civil e às categorias relacionadas às informações que seriam coletadas pelo novo formulário da base de Ocorrências Criminais e Atividades de Segurança Pública (Polícia Civil). Já desenvolvemos também o mesmo trabalho para os sistemas de classificação de ocorrências das Polícias Militares. Estamos trabalhando atualmente nos sistemas de classificação de ocorrências dos corpos de bombeiros militares.

Uma das orientações deste trabalho foi a busca pela identificação dos pontos comuns entre os diversos sistemas estaduais de classificação de ocorrências. Esta análise evidenciou que a construção destes sistemas está orientada, de um modo geral, pelo molde estabelecido pelo Código Penal Brasileiro. No entanto, existem variações regionais nos sistemas que seguem duas direções básicas: um detalhamento maior das ocorrências mais frequentes em cada estado e a inserção de tipificações no rótulo da categoria relativas ao modo de ação, instrumento utilizado, local, etc. Esta segunda opção no desenho dos sistemas de classificação de ocorrências resultou, na maioria dos casos um modo geral, da iniciativa dos estados de facilitarem a análise das informações eliminando processos de seleção que teriam que ser efetuados se estas informações fossem inseridas em outros campos da base de dados.

Esta atividade resulta na criação dos Índices Remissivos, específicos para cada organização de segurança pública (Polícia Civil, Polícia Militar e Corpos de Bombeiros Militares). Este índice constitui uma espécie de tradutor ou denominador comum, que evidencia os pontos comuns dos sistemas estaduais de classificação de ocorrências. O objetivo da construção deste índice foi detalhar e evidenciar as características de cada um destes sistemas para que pudéssemos, então, desenhar uma estratégia de coleta de dados baseada em um conhecimento mais claro a respeito dos conteúdos associados a cada uma das informações coletadas. O índice remissivo para os sistemas de classificação de ocorrências das Polícias Cíveis foi elaborado em 2003. O índice remissivo para a Polícia Militar foi elaborado em 2005. Atualmente, estamos elaborando o índice remissivo para os sistemas de classificação de ocorrências dos corpos de bombeiros militares.

Controle da Cobertura dos Dados Coletados

Um dos problemas mais graves do antigo sistema de coleta de dados estatísticos da SENASP era a falta de controle sobre a cobertura dos dados enviados pelos estados. Os diagnósticos elaborados evidenciaram que a cobertura dos dados enviados não é de 100%. Alguns estados enviavam apenas parte das ocorrências registradas, por exemplo, apenas os dados relativos à capital do estado. Para resolver isto, foi necessário elaborar um cadastro de todas as unidades operacionais das organizações policiais e passar a verificar a cobertura dos dados em função das unidades operacionais que estavam incluídas na totalização de dados enviada para a SENASP.

Os mapas circunscricionais enviados pelas diversas organizações de segurança pública foram reunidos em uma base de dados que passou, então, a servir como ferramenta para o controle da cobertura dos dados estatísticos enviados para a SENASP. Esta atividade ocorreu paralelamente ao desenvolvimento do sistema de compatibilização das formas estaduais de classificação das ocorrências. Cabe ressaltar

que este esforço possibilitará em um futuro próximo, desenvolver análises espaciais da distribuição da criminalidade em todo território nacional com um detalhamento bastante aprofundado. Isto permitirá identificar com rigor e precisão quais devem ser os focos principais para a distribuição dos recursos de segurança pública para o controle da criminalidade.

É importante enfatizar que a nova política de comunicação da SENASP junto aos Estados, conforme já mencionado, foi e tem sido decisiva para a concretização das atividades de implantação do sistema nacional de estatísticas, tal como evidencia a disposição cooperativa dos estados em responder às demandas efetuadas pela SENASP.

Análise do Conteúdo dos Boletins e Registros de Ocorrências

Uma das dificuldades principais em relação à criação do Sistema Nacional de Estatísticas de Segurança Pública e Justiça Criminal era o fato de não conhecermos as informações coletadas pelos boletins de registro de ocorrências criminais das organizações policiais de todo o país. Assim, não era possível elaborar uma planilha de coleta tendo como parâmetro as informações já coletadas e registradas pelas diversas organizações.

Sintetizamos em uma planilha todas as informações coletadas nos formulários de registro de ocorrências. A partir desta síntese, identificamos a variabilidade nos conteúdos dos boletins existentes de registro de ocorrências. Assim, em um primeiro esforço de sistematização e crítica dos conteúdos, restringimos as informações a serem coletadas a alguns campos que identificamos como sendo comuns a todos os estados (número de ocorrências, número de vítimas, número de ofensores, sexo e idade dos agressores e vítimas e a presença da arma de fogo na execução do delito). Apenas o caso da informação raça das vítimas e agressores é que foi necessário solicitar para alguns estados para que passassem a coletar esta informação.

A equipe da SENASP tem como objetivo sofisticar este diagnóstico e produzir uma proposta de conteúdos mínimos dos boletins de registro de ocorrência a serem coletados por todas as organizações policiais das 27 unidades da federação. Esta proposta não se restringirá apenas à sugestão de um conjunto mínimo de informações a serem coletadas, mas também estaremos sugerindo um conjunto de regras e procedimentos para o registro das informações como, por exemplo, formas de categorização dos dados. Este processo de padronização de conteúdos e procedimentos constitui um passo significativo na direção da viabilização da integração das bases de dados das organizações de segurança pública de todo o país. Cabe destacar que a idéia não é propor um boletim de ocorrências único, mas definir um módulo comum para padronizar um repertório mínimo comum de informações que devem ser coletadas por todas as organizações de segurança pública. A equipe da SENASP acredita que estas organizações ampliarão as informações a serem coletadas em função das especificidades do contexto da segurança pública relativo às suas áreas de operação.