

Informações sobre criminalidade no Brasil sob a ótica dos pressupostos dos dados abertos governamentais e da Lei de Acesso à Informação

Gerda Graciela Rodrigues de Oliveira

Gerente de Projetos de Tecnologia da Informação e Comunicação da Diretoria de Projetos Integrados de TIC da Secretaria de Estado de Defesa Social de Minas Gerais. Pós-graduada (MBA) em TI com ênfase em Engenharia de Software pela Faculdade Pitágoras (2010). Graduada em Ciência da Computação pela Faculdades Integradas de Pedro Leopoldo (2003).

gerdagr@yahoo.com.br

Simone Cristina Duffloth

Doutora em Ciência da Informação e mestre em Ciências e Técnicas Nucleares pela Universidade Federal de Minas Gerais. Bacharel em Administração de Empresas pelo Centro Universitário UNA e em Engenharia Elétrica - Sistemas Eletrônicos pela Pontifícia Universidade Católica de Minas Gerais. É pesquisadora em Ciência e Tecnologia da Fundação João Pinheiro. Atua como docente dos cursos de graduação, especialização e mestrado na Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho e no Centro Universitário UNA.

simone.duffloth@fjp.mg.gov.br

Cláudia Júlia Guimarães Horta

Pesquisadora e docente da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro. Pós-Doutora pela Universidade de Oxford, Inglaterra. Doutora e mestre em Demografia pela UFMG e bacharel em Estatística pela mesma universidade.

claudia.horta@fjp.mg.gov.br

Resumo

O presente artigo tem por objetivo analisar a disponibilização de informações sobre criminalidade nos sites oficiais dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros, em atendimento aos pressupostos dos dados abertos governamentais e da Lei de Acesso à Informação. Especificamente, o estudo identifica a existência de informações disponibilizadas sobre criminalidade nos sites oficiais dos órgãos de segurança pública, periodicidade de divulgação, respectivos formatos e nível de abrangência, no que se refere à área de ocorrência dos fatos. A pesquisa caracteriza-se como de natureza exploratória, fundamentada a partir de levantamento bibliográfico e documental com base na literatura da área, legislação pertinente e pesquisa aplicada aos sites dos órgãos de segurança pública dos 26 estados brasileiros e Distrito Federal. Os resultados da pesquisa evidenciam que 74% dos estados brasileiros disponibilizam informações sobre criminalidade nos sites oficiais dos órgãos de segurança pública. A maioria desses estados (70%) disponibiliza as informações sobre criminalidade em documentos do tipo texto (PDF ou HTML), mediante relatórios anuais, trimestrais e/ou mensais, atualizadas para o corrente ano, de forma abrangente, desagregando-as em nível de municípios. Conclui-se, portanto, que as informações sobre criminalidade disponibilizadas pelos sites oficiais dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros atendem parcialmente aos pressupostos dos dados abertos governamentais e da Lei de Acesso à Informação.

Palavras-Chave

Administração pública. Lei de Acesso à Informação. Acesso à informação governamental. Dados abertos. Segurança pública. Criminalidade.

1. INTRODUÇÃO

A disponibilização de dados governamentais abertos permite sua utilização de acordo com a conveniência do interessado, possibilitando combinar e agregar valor a eles a fim de se obter a informação desejada. A aplicação da Lei de Acesso à Informação, vigente desde 2012 e que prevê o uso de dados governamentais abertos, requer do governo ações que promovam a disponibilização de informações de interesse público, produzidas ou custodiadas pelo próprio governo, de forma objetiva, transparente, clara e compreensível, independentemente de requerimentos, ressalvadas aquelas informações classificadas como reservadas, secretas ou ultrassecretas, conforme o risco que sua divulgação proporciona à sociedade ou ao Estado.

Dentre as inúmeras informações e os diversos canais de divulgação que tratam o escopo da Lei de Acesso à Informação no contexto da segurança pública, destacam-se os indicadores de criminalidade e sua divulgação por intermédio dos sítios dos órgãos de segurança pública brasileiros. Com base na Lei de Acesso à Informação, os sítios oficiais dos órgãos e entidades públicas, responsáveis pela produção ou custódia de informações de interesse coletivo, configuram-se como meio obrigatório de divulgação destas informações.

Pelo interesse que as informações criminais despertam na sociedade, em geral, sua divulgação ocorre, normalmente, tanto por inter-

médio de organizações governamentais como também por intermédio de organizações não governamentais. Em muitos casos, podem se verificar inconsistências entre os indicadores divulgados por diferentes fontes, o que pode retratar cenários diversos para a mesma realidade. Muitas dessas disparidades podem estar relacionadas à metodologia de elaboração dos indicadores ou à classificação dada a diferentes naturezas de crimes. Contudo, a partir da premissa de que os depositários dos registros criminais são os órgãos de segurança pública, infere-se que os indicadores de criminalidade por eles produzidos devam atender plenamente aos requisitos da Lei de Acesso à Informação.

O presente artigo tem como finalidade analisar a disponibilização de informações sobre criminalidade nos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros, em atendimento à Lei de Acesso à Informação. Especificamente, o estudo identifica a existência de informações disponibilizadas sobre criminalidade nos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública, a periodicidade de divulgação, os respectivos formatos (abertos ou fechados), e o nível de abrangência no que se refere à área de ocorrência dos fatos.

A pesquisa que embasa o artigo caracteriza-se como de natureza exploratória, fundamentada a partir de levantamento bibliográfico e

documental com base na literatura da área, legislação pertinente e pesquisa aplicada aos sítios dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros. Os sítios pesquisados foram os da Secretária de Segurança Pública, Polícia Militar e Polícia Civil. Para cada estado e para o Distrito Federal, foram coletadas informações a partir de consulta direta nos sítios de cada um dos órgãos mencionados. Nessa consulta, buscou-se atender aos objetivos gerais e específicos do presente artigo com a resposta aos seguintes questionamentos: a) estão disponíveis no sítio eletrônico do órgão de segurança pública informações sobre criminalidade?; b) em quais estados brasileiros os órgãos de segurança pública publicam informações sobre criminalidade nos seus sítios eletrônicos?; c) qual é o formato (aberto ou fechado) das informações disponibilizadas pelos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros?; d) as informações disponibilizadas pelos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros abrangem fatos ocorridos em todo o estado analisado ou se limitam a parte desse estado?; e) qual o nível de desagregação das informações divulgadas?; f) qual a periodicidade de divulgação das informações disponibilizadas? A análise dos dados coletados contribuiu para traçar o cenário atual da divulgação de informações sobre criminalidade nos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros à luz da Lei de Acesso à Informação.

O artigo foi estruturado a partir de cinco seções. Primeiramente, são discutidos os aspectos principais da Lei de Acesso à Informação, conceitos e classificações relacionadas ao uso dos dados governamentais abertos. Em seguida, discorre-se sobre os principais aspectos do panorama geral das informações divulgadas sobre

a criminalidade no Brasil a partir de categorias de crimes e os principais indicadores produzidos e divulgados pelos órgãos de segurança pública. Os resultados da pesquisa e as conclusões serão apresentados nas seções subsequentes a partir de análises das informações coletadas nos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública estudados.

2. A Lei de Acesso à Informação e os Sados Abertos

2.1 Aspectos principais da Constituição Federal e da Lei de Acesso à Informação

A Constituição Federal de 1988 foi um marco para todos os brasileiros e trouxe grandes benefícios para a população. A partir daí, o Brasil avança para criar mecanismos legais e institucionais para aplicar plenamente os direitos advindos dessa Constituição.

No campo do acesso à informação, após a Constituição de 1988, várias medidas foram adotadas para promover e ampliar a divulgação de informações à sociedade. A última e mais marcante medida veio em 18 de novembro de 2011 com a aprovação da chamada Lei de Acesso à Informação – Lei n.º 12.527. Vinte e três anos depois da Constituição de 1988, buscou-se com a Lei de Acesso à Informação preencher uma lacuna importante para a sociedade. Neste momento, os seguintes artigos da Constituição foram regulamentados:

Art. 5º – XXXIII – todos têm direito a receber dos órgãos públicos informações de seu interesse particular, ou de interesse coletivo ou geral, que serão prestadas no prazo da lei, sob pena de responsabilidade, ressalvadas aquelas cujo sigilo seja imprescindível à segurança da sociedade e do Estado.

Art. 37 – A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (...).

§ 3º – A lei disciplinará as formas de participação do usuário na administração pública direta e indireta, regulando especialmente:

II – o acesso dos usuários a registros administrativos e a informações sobre atos de governo;

Art. 216 – §2º Cabem à administração pública, na forma da lei, a gestão da documentação governamental e as providências para franquear sua consulta a quantos dela necessitem.

A Constituição Federal estabeleceu o acesso à informação como um direito fundamental dos indivíduos e, ao publicar a Lei de Acesso à Informação (LAI), foi regulamentada a prática de divulgação de informações de interesse coletivo pelos órgãos públicos e suas autarquias, enfatizando a publicidade como regra e o sigilo como exceção.

A publicação da LAI representa um importante avanço para a consolidação da democracia no Brasil. Por ter como princípio fundamental a transparência, e sendo a publicidade reforçada pela Constituição como um princípio basilar da Administração Pública, ela produziu grandes impactos na gestão pública e vem auxiliando os brasileiros nas ações de prevenção da corrupção no país, bem como de exigência de seus direitos, fortalecendo, assim, a capacidade dos cidadãos de participar de forma efetiva do processo de decisões que lhes afetam.

Contudo, a Lei de Acesso à Informação e os decretos advindos desta legislação ainda enfrentam enormes desafios. Seus artigos 5º, 6º e 8º estabelecem que:

Art. 5º É dever do Estado garantir o direito de acesso à informação, que será franqueada, mediante procedimentos objetivos e ágeis, de forma transparente, clara e em linguagem de fácil compreensão.

Art. 6º Cabe aos órgãos e entidades do poder público, observadas as normas e procedimentos específicos aplicáveis, assegurar a:

I - gestão transparente da informação, propiciando amplo acesso a ela e sua divulgação;

II - proteção da informação, garantindo-se sua disponibilidade, autenticidade e integridade; e

III - proteção da informação sigilosa e da informação pessoal, observada a sua disponibilidade, autenticidade, integridade e eventual restrição de acesso.

Art. 8º É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas.

§ 2º Para cumprimento do disposto no caput, os órgãos e entidades públicas deverão utilizar todos os meios e instrumentos legítimos de que dispuserem, sendo obrigatória a divulgação em sítios oficiais da rede mundial de computadores (internet).

Dentro desse contexto, as tecnologias de informação e comunicação evoluíram com a criação de novos canais para divulgação de informações e serviços públicos, com soluções tecnológicas convergentes com os preceitos legais instituídos pela normativa maior do País e com a Lei de Acesso à Informação. Recentemente criados, os portais da transparência atendem a essas expectativas legais e garantem um *locus* a mais para o controle social e para incentivo da participação cidadã nas questões referentes ao poder público e à sociedade brasileira.

Ainda no artigo 8º da LAI, o destaque a seguir prevê a disponibilização de informações de interesse público de forma aberta:

II - possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações;

III - possibilitar o acesso automatizado por sistemas externos em formatos abertos, estruturados e legíveis por máquina.

Os dados abertos constituem, pois, prerrogativa legal, que envolve conceitos próprios e configurações específicas no que se refere à disponibilização de informações públicas. Nesse contexto, o claro entendimento sobre essa abordagem é essencial para sua plena utilização e cumprimento da legislação que estabelece seu uso.

2.2. Dados Abertos

Segundo o *World Wide Web Consortium*, dados governamentais abertos são:

A publicação e disseminação das informações do setor público na Web, compartilhadas em formato bruto e aberto, compreensíveis logi-

camente, de modo a permitir sua reutilização em aplicações digitais desenvolvidas pela sociedade (W3C, 2014).

Já segundo a fundação sem fins lucrativos *Open Knowledge Foundation*, o conceito de dados abertos pode ser definido como:

dados são abertos quando qualquer pessoa pode livremente usá-los, reutilizá-los e redistribuí-los, estando sujeito a, no máximo, a exigência de creditar a sua autoria e compartilhar pela mesma licença (BRASIL, 2014).

Isto geralmente é satisfeito pela publicação dos dados em formato aberto e sob uma licença aberta. Ainda segundo este sítio, os dados abertos também são pautados por três “leis” e por oito princípios.

2.2.1. Pressupostos e princípios aplicados aos dados abertos governamentais

O especialista em políticas públicas e ativista dos dados abertos, Eaves, propôs os seguintes pressupostos aplicadas aos dados abertos governamentais:

- a) Se o dado não pode ser encontrado e indexado na Web, ele não existe;
- b) Se não estiver aberto e disponível em formato compreensível por máquina, ele não pode ser reaproveitado; e
- c) Se algum dispositivo legal não permitir sua replicação, ele não é útil (BRASIL, 2014).

Tais pressupostos foram chamados pelo autor como “leis”, que se entendem como basilares para a utilização do conceito de dados abertos governamentais.

Além desses pressupostos ou “leis”, em 2007, um grupo de trabalho de 30 pessoas reuniu-se na Califórnia, Estados Unidos da América, para definir os princípios dos dados abertos governamentais. Os oito princípios dos dados abertos governamentais, decorrentes do trabalho desse grupo foram os seguintes:

- a) **Completos.** Todos os dados públicos são disponibilizados. Dados são informações eletronicamente gravadas, incluindo, mas não se limitando a, documentos, bancos de dados, transcrições e gravações audiovisuais. Dados públicos são dados que não estão sujeitos a limitações válidas de privacidade, segurança ou controle de acesso, reguladas por estatutos.
- b) **Primários.** Os dados são publicados na forma coletada na fonte, com a mais fina granularidade possível, e não de forma agregada ou transformada.
- c) **Atuais.** Os dados são disponibilizados o quão rapidamente seja necessário para preservar o seu valor.
- d) **Acessíveis.** Os dados são disponibilizados para o público mais amplo possível e para os propósitos mais variados possíveis.
- e) **Processáveis por máquina.** Os dados são razoavelmente estruturados para possibilitar o seu processamento automatizado.
- f) **Acesso não discriminatório.** Os dados estão disponíveis a todos, sem que seja necessária identificação ou registro.

g) **Formatos não proprietários.** Os dados estão disponíveis em um formato sobre o qual nenhum ente tenha controle exclusivo.

h) **Livres de licenças.** Os dados não estão sujeitos a regulações de direitos autorais, marcas, patentes ou segredo industrial. Restrições razoáveis de privacidade, segurança e controle de acesso podem ser permitidas na forma regulada por estatutos (BRASIL, 2014).

Contudo, apesar dos conceitos e configurações estudadas e apresentadas para os dados abertos governamentais, ainda pairam dúvidas sobre alguns aspectos desses dados, ditos abertos, antes que se possa assumir o pleno cumprimento da Lei de Acesso à Informação. O formato dos dados, não proprietários; o acesso não discriminatório e amplo para os mais variados propósitos; bem como o nível de granularidade dos dados divulgados parecem ainda não estar sendo observados de forma criteriosa ao estabelecido pela Lei de Acesso à Informação ou, pelo menos, não se verifica um entendimento homogêneo sobre os conceitos, características e configurações no que se refere aos dados abertos governamentais.

Nesse sentido, observam-se outros conceitos e classificações que surgem no contexto desse tema. Destaca-se, nesta discussão, a classificação apresentada por Berners-Lee (2010). O autor estabeleceu uma classificação para o formato dos dados abertos graduando-o por “estrelas”. Se o formato aberto do dado atender a todos os requisitos definidos para sua obtenção e manipulação o autor o classificou como cinco estrelas. No entanto, na classifi-

cação de Berners-Lee, o dado aberto pode ser caracterizado com classificação de uma estrela quando utiliza documentos sob licença aberta, independentemente de seu formato. A seguir são apresentadas as categorias estabelecidas por Berners-Lee para os dados abertos:

★☆☆☆☆ Disponível na web (qualquer formato), mas com uma licença aberta, a ser Open Data.

★★☆☆☆ Disponível como dados estruturados legíveis por máquina (por exemplo, o Excel em vez de digitalização da imagem de uma tabela)

★★★☆☆ Como na segunda estrela, além de formato não-proprietário (por exemplo CSV em vez de Excel)

★★★★☆ Todas as anteriores, além da utilização dos padrões abertos da W3C (RDF e SPARQL) para identificar as coisas, de modo que as pessoas podem apontar para o seu material.

★★★★★ Todas as anteriores, mais: vincular os seus dados com os dados de outras pessoas para fornecer o contexto (BERNERS-LEE, 2010, tradução nossa).

O governo brasileiro acata a classificação de Berners-Lee (2010), mas destaca que:

Se você está começando a abrir dados mire nas 3 estrelas. Publicar dados em CSV não requer conhecimento especializado. Este formato de arquivo pode ser gerado utilizando um editor de planilhas, como o LibreOffice Calc ou o MS Excel. Sonhe com o RDF mas publique primeiro em CSV (BRASIL, 2013).

Apesar de ainda controversos, os conceitos já estão vigentes na Lei de Acesso à Informação e, dentro do escopo legal, as informações de interesse público devem ser disponibilizadas. No que se refere às informações sobre criminalidade, sua disponibilidade também se enquadra aos pressupostos legais na medida em que atendem ao interesse público e não contrariam nenhum princípio legal.

3. INFORMAÇÕES SOBRE CRIMINALIDADE NO BRASIL

Atualmente, pensar em produção de conhecimento e gestão das informações reporta-nos às ferramentas de TI e às facilidades que estas apresentaram para a produção e gestão de conhecimento. Na segurança pública, isto não se daria de forma diferente: na década passada, os registros de fatos de defesa social eram manuais e era comum em uma ocorrência deparar-se com um policial equipado com prancheta e formulário, preenchendo manualmente os dados de uma ocorrência policial. Porém, com o advento da tecnologia, constata-se que foram criadas ferramentas para que os policiais possam registrar, de forma automática, os fatos de defesa social. Com o registro destes fatos de forma digital, é possível gerir vários aspectos e oferecer diversas informações sobre segurança pública, tanto para estratégias de gestão, operações policiais e inteligência policial, quanto para a sociedade em geral. É claro que algumas destas informações são protegidas e classificadas como sigilosas; porém, outras podem ser disponibilizadas à sociedade.

Para fins de análise criminal, geralmente, os crimes são divididos em duas categorias: crime contra a pessoa e crime contra o patri-

mônio. Configuram crime contra a pessoa, entre outros, os seguintes crimes: Homicídio Consumado; Homicídio Tentado; Sequestro e Cárcere Privado. Configura crime contra o patrimônio, entre outros, os seguintes crimes: Furto; Roubo; Latrocínio; Extorsão; Extorsão mediante sequestro.

Na categoria dos crimes contra a pessoa, o homicídio consumado é conceitualmente definido como tipo penal integralmente realizado. De acordo com o artigo 14, I do Código Penal (CP), diz-se consumado o crime quando nele se reúnem todos os elementos de sua definição legal. Especificamente, no homicídio, o tipo penal consiste em “matar alguém” (artigo 121 do CP); assim o crime restará consumado com a morte da vítima. Por outro lado, o crime tentado ocorre quando “iniciada a execução, não se consuma por circunstâncias alheias à vontade do agente”, de acordo com o art. 14, II, do CP.

No que diz respeito a sequestro e cárcere privado, detalhados no capítulo dos crimes contra a liberdade individual, o art. 148 define: “Privar alguém de sua liberdade, mediante sequestro ou cárcere privado”, sendo sua punição determinada por características referentes à sua realização.

Quanto aos crimes contra o patrimônio, há que se definir, inicialmente, sua conceituação. Denomina-se patrimônio o complexo de direitos e obrigações pecuniariamente apreciáveis inerentes a uma pessoa. No patrimônio compreendem-se as coisas, os créditos e débitos, enfim todas as relações jurídicas de conteúdo econômico das quais participe a pessoa, ativa ou passivamente (GOMES, 2001). Define-se, portanto, como patrimônio de uma pessoa, os

bens, o poderio econômico, a universalidade de direitos que tenham expressão econômica para a pessoa.

O Código Penal Brasileiro, que trata dos crimes contra o patrimônio, define no artigo 155 o crime de furto como “subtrair, para si ou para outrem, coisa alheia móvel: pena – reclusão, de um a quatro anos, e multa”. Em outras palavras “a tipificação do crime de furto materializa-se com a subtração da coisa móvel, pertencente a outrem, orientada pela intenção do agente do assenhramento, próprio ou de terceiro” (BITENCOURT, 2010).

Quando o crime contra o patrimônio é de maior complexidade, comprometendo a integridade física ou psíquica da vítima, passa a ser denominado de roubo. Esse é definido, no artigo 157 do CP, por “subtrair coisa móvel alheia, para si ou para outrem, mediante grave ameaça ou violência à pessoa, ou depois de havê-la, por qualquer meio, reduzido à impossibilidade de resistência: pena – reclusão, de quatro a dez anos, e multa”. Trata-se, portanto, de crime contra o patrimônio de maior complexidade.

O latrocínio, por sua vez, ocorre quando o roubo é seguido de morte. Só se caracteriza quando a violência é usada para a consumação do roubo, causando a morte da vítima, detalhado no CP no artigo 157, sendo esse tipo de crime previsto no rol taxativo dos crimes hediondos (artigo 1º, II, da lei nº 8.072 de 1990).

O crime de extorsão, previsto no art. 158, é definido como “constranger alguém, mediante violência ou grave ameaça, e com o intuito de obter para si ou para outrem indevida vanta-

gem econômica, a fazer, tolerar que se faça ou deixar fazer alguma coisa”, com pena prevista de reclusão, de quatro a dez anos, e multa.

Por fim, o crime de extorsão mediante sequestro, disposto no art. 159, é definido como “Sequestrar (privar a sua liberdade; impedir a sua locomoção) pessoa com o fim de obter, para si ou para outrem, qualquer vantagem (somente a econômica), como condição (não causar nenhum mal a ela) ou preço do resgate (vantagem em troca da liberdade da vítima)”, com pena de reclusão de oito a 15 anos.

3.1. Informações sobre criminalidade no âmbito Nacional e dos Estados Brasileiros

Em 04 de julho de 2012, foi sancionada a Lei Federal n.º 12.681 que instituiu o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas (SINESP). O SINESP tem como objetivo o armazenamento e a integração dos dados e informações de segurança pública, como ocorrências criminais, registro de armas de fogo, entrada e saída de estrangeiros, pessoas desaparecidas, sistema prisional, condenações, penas, mandados de prisão, além da repressão à produção, fabricação e tráfico de crack e outras drogas, bem como apreensão de drogas ilícitas.

Em resumo, determinou-se que o sistema fosse integrado pela União e por governos estaduais e, para que todos os estados fiquem forçados a enviar os dados, garantindo sua obtenção, a lei diz, em seu artigo 3º § 2, que:

o integrante que deixar de fornecer ou atualizar seus dados e informações no Sinesp não poderá receber recursos nem celebrar parcerias com a União para financiamento de programas, projetos ou ações de seguran-

ça pública e do sistema prisional, na forma do regulamento (BRASIL, 2012).

Em atendimento a esta demanda foi criado o portal SINESP¹. Neste portal, é possível ter informações sobre crimes contra pessoas e crimes contra o patrimônio, a saber: Furto de veículos; Roubo de veículos; Roubo seguido de morte (latrocínio); Estupro; Homicídios dolosos; Lesões corporais seguidos de morte.

O Art. 144 da Constituição de 1988 ressalta que “a segurança pública é um dever do estado”. Assim, cabe ao estado cuidar e salvaguardar as informações de segurança pública. Isto é normalmente realizado através das unidades operacionais de polícias (seja civil, militar ou do corpo de bombeiro militar). Com a expansão do uso dos computadores, da internet e das ferramentas de tecnologia da comunicação e informação, espera-se que a gestão destes dados e informações seja feita de forma digital. Através da tecnologia, é possível consolidar os dados das unidades operacionais em dados municipais, estaduais e federais. O trabalho de coleta e análise de dados de segurança pública é de fundamental importância para estabelecer políticas públicas na área de segurança pública, bem como balizar o desenho e o diagnóstico para distribuição de recursos entre os estados e municípios.

Com o advento da LAI e da Lei Federal n.º 12.681 os estados tornam-se obrigados a divulgar os dados de criminalidade e a enviar estes dados para integrar as informações do SINESP. Para tal, o Ministério da Justiça, por meio da Secretaria Nacional de Segurança Pública (SENASP) investe na qualificação das

fontes de informação em âmbito nacional, estadual e municipal, assim como na melhoria das condições de trabalho para a realização de análises criminais.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

Em busca de dirimir os questionamentos iniciais deste artigo, a pesquisa foi aplicada entre os dias 20 e 28 de abril de 2014 nos sítios dos órgãos de segurança pública dos 26 estados brasileiros e do Distrito Federal. Para tanto, foram estudados os sítios das Secretarias Estaduais de Segurança Pública e das Polícias Militar e Civil. Os sítios das polícias foram observados pelo fato de serem estes órgãos responsáveis pelos registros das principais ocorrências de criminalidade no Brasil e

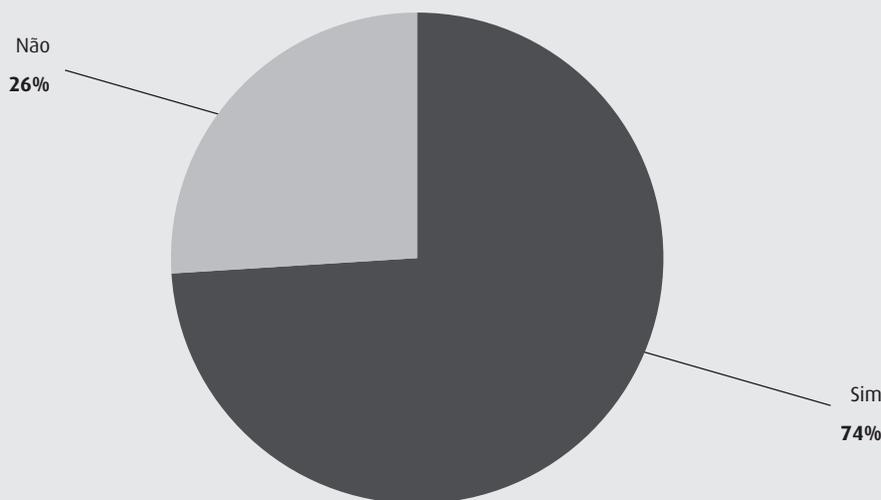
os das Secretarias de Segurança Pública pelo entendimento deste órgão como integrador das informações.

A análise dos resultados da pesquisa foi estruturada segundo os aspectos de: a) disponibilização das informações criminais nos sítios de segurança pública; b) granularidade, formato, abrangência e periodicidade das informações disponibilizadas.

4.1 A disponibilização das informações criminais nos sítios de segurança pública

Os dados apurados na pesquisa mostram que, dos 26 estados brasileiros e Distrito Federal, a maioria deles (74%) disponibiliza dados de criminalidade nos sítios de segurança pública. A exceção dá-se em sete estados localizados

Gráfico 1 - Quantitativo de estados que disponibilizam dados de criminalidade em sítios de segurança pública.



Fonte: elaboração própria.

nas regiões norte e nordeste do País, a saber: Amapá, Roraima, Tocantins, Piauí, Rio Grande do Norte, Sergipe e Acre (Gráfico 1).

Além disso, verifica-se que, daqueles estados que disponibilizam dados sobre criminalidade, a sua totalidade o faz nos sítios da secretaria de segurança pública, sendo que alguns deles também o fazem em outras instituições. Observa-se, por exemplo, que os estados do Rio de Janeiro e de Goiás também disponibilizam dados de segurança pública no sítio da Polícia Militar, enquanto que o estado do Mato Grosso no sítio da Polícia Civil. Diferentemente dos demais, o estado do Mato Grosso do Sul é o único que disponibiliza tais dados nos sítios das três instituições de segurança pública.

Tal constatação aponta que, apesar da LAI prever a disponibilização dos dados por parte dos órgãos públicos, nem todos os estados o fazem de forma espontânea. Não significa, evidentemente, que se o cidadão necessitar de tais informações o estado não irá fornecer, mas sim que o cidadão terá que solicitá-la. Tal fato contraria de certa forma a LAI, que no artigo 8º afirma que:

É dever dos órgãos e entidades públicas promover, independentemente de requerimentos, a divulgação em local de fácil acesso, no âmbito de suas competências, de informações de interesse coletivo ou geral por eles produzidas ou custodiadas (BRASIL, 2012).

4.2 Aspectos de granularidade, formato, abrangência e periodicidade das informações disponibilizadas.

A informação sobre segurança pública é insumo básico para o diagnóstico, desenho e avaliação de políticas. A forma como são pro-

duzidas, organizadas, disponibilizadas e utilizadas determina, evidentemente, a natureza e efetividade das atividades desenvolvidas (BEATO, 2012). O autor destaca que “modernos sistemas de gestão na segurança pública têm como base a utilização intensiva de informações para fins de planejamento e desenvolvimento de estratégias, bem como para monitoração e avaliação de resultados” (Idem, p. 196). Para tanto, há que se considerar pontos importantes sobre a forma de disponibilização dos dados, como granularidade, formato, abrangência e periodicidade.

Analisando o levantamento nos estados que disponibilizam dados de criminalidade, verificou-se que todos eles o fazem de forma abrangente para a sociedade, ou seja, detalhando tais informações em nível municipal, sendo que, em alguns casos, esses são também disponibilizados de forma macro, geralmente apresentados segundo Regiões Integradas de Segurança Pública (RISP) e/ou Áreas Integradas de Segurança Pública (AISP). Observa-se ainda, de maneira mais incipiente, que apenas em alguns estados são disponibilizados dados para as capitais, desagregados em nível de bairros. Tal fato significa que dificilmente a sociedade conseguirá informações nesses sítios que possibilitem conhecer a realidade dos dados de criminalidade no seu bairro ou na sua vizinhança.

Há que se considerar a necessidade de maior detalhamento espacial dos dados. Com o objetivo de propiciar o monitoramento da evolução das tendências criminais no estado de São Paulo, a secretaria de segurança pública, numa iniciativa pioneira, disponibiliza mensalmente dados estatísticos por estado, área,

município e unidade policial (delegacia). Tais informações são utilizadas para retratar a situação da segurança pública e permitir o planejamento de ações policiais e de investimentos no setor, bem como, de forma transparente, fazer com que a população possa entender e atuar em conjunto com o estado, seja através das associações de bairro ou pelos Conselhos Comunitários de Segurança.

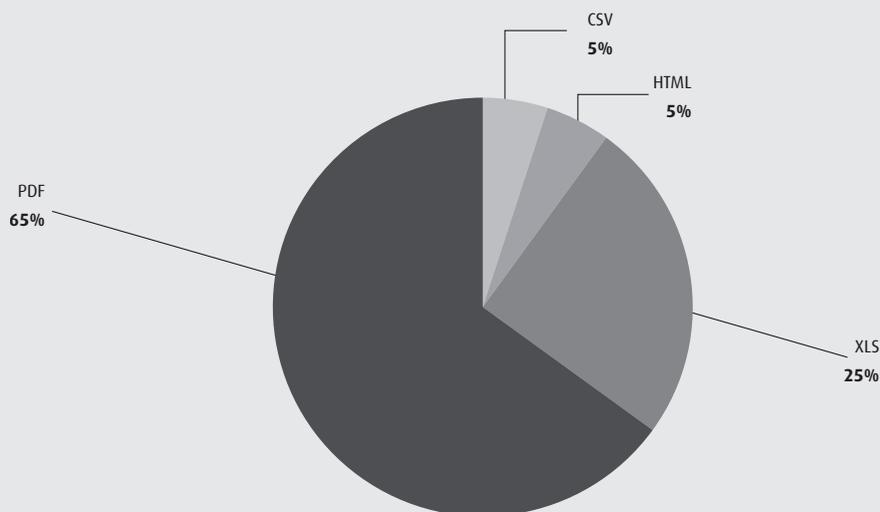
No que se refere ao formato de disponibilização dos dados, observa-se que a LAI regulamentou o direito dos cidadãos a demandar informações produzidas e/ou guardadas pelos governos, relatando no seu artigo 8º o dever que as entidades governamentais têm de publicar dados abertos. Neste artigo, no parágrafo

3º, item II é exposto que os dados disponibilizados nos sítios oficiais devem:

Possibilitar a gravação de relatórios em diversos formatos eletrônicos, inclusive abertos e não proprietários, tais como planilhas e texto, de modo a facilitar a análise das informações (BRASIL, 2011).

Com a finalidade de constatar se os estados obedecem aos requisitos impostos pela LAI, foram analisados os formatos eletrônicos de disponibilização dos dados nos sítios das instituições de segurança. É possível dizer que a maior parte desses (70%) o faz em documentos do tipo texto (PDF ou HTML). Dos demais estados, cinco deles (25%) utilizam o formato XLS e apenas um disponibiliza os dados em CSV (Gráfico 2).

Gráfico 2 - Demonstrativo dos formatos em que os dados de criminalidade são disponibilizados nos sítios de segurança pública



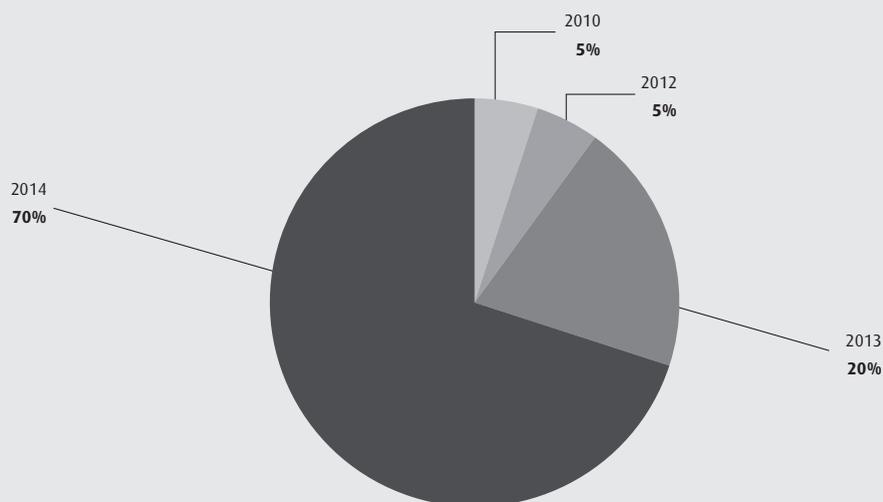
Fonte: elaboração própria.

Tomando como referência a definição de abertura de dados concebida por Berners-Lee (2010), é possível constatar que, de forma geral, todos os estados que disponibilizam dados de criminalidade o fazem de forma aberta, uma vez que utilizam documentos sob licença aberta (independentemente de seu formato). Entretanto, considerando o atendimento de alguns requisitos definidos pelo autor para sua obtenção e manipulação, detalhado em seção anterior, observa-se algumas especificidades que possibilitam estabelecer uma comparação relativa entre os estados. O Rio Grande do Sul, destacadamente dentre os demais, tem a melhor classificação – três estrelas –, enquanto que Distrito Federal, Ceará, Minas Gerais, Rio

de Janeiro e São Paulo classificam-se com duas estrelas. Todos os demais encontram-se classificados com apenas uma estrela. Ressalta-se, como relatado na sessão 2, que o governo brasileiro recomenda a disponibilização dos dados no formato indicado como três estrelas.

Analisando a periodicidade dos dados disponibilizados, o levantamento realizado revela que os dados criminais são apresentados em relatórios anuais, trimestrais e/ou mensais, sendo que, na maioria deles (70%), verificou-se a disponibilização de dados para o ano em curso, ou seja, 2014 (Gráfico 3). Esses se encontram localizados em todas as grandes regiões brasileiras, com exceção da Norte. Em seguida,

Gráfico 3 - Demonstrativo do ano em que os dados de criminalidade estão disponíveis nos sítios de segurança pública



Fonte: elaboração própria.

apontam-se aqueles com dados referentes ao ano anterior, ou seja, 2013, sendo eles: Distrito Federal, Paraíba, Pará e Paraná. Com informações menos atualizadas, encontram-se os estados do Amazonas e Rondônia, em que os últimos dados disponibilizados referem-se aos anos de 2012 e 2010, respectivamente.

5. CONCLUSÕES

Os resultados da pesquisa evidenciam que 74% dos estados brasileiros disponibilizam informações sobre criminalidade nos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública. A maioria desses estados (70%) disponibiliza as informações sobre criminalidade em documentos do tipo texto (PDF ou HTML), mediante relatórios anuais, trimestrais e/ou mensais, atualizadas para o corrente ano, de forma abrangente, desagregando-as em nível de municípios. Conclui-se, portanto, que as informações sobre criminalidade disponibilizadas pelos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros atendem parcialmente aos pressupostos dos dados abertos governamentais e da Lei de Acesso à Informação.

Ao se analisar o resultado da pesquisa considerando-se os pressupostos básicos da Lei de Acesso à Informação, os oito princípios dos dados abertos governamentais e o nível de maturidade de dados abertos de Berners-Lee, acatados pelo governo brasileiro, conclui-se que, no que se refere à divulgação das informações de interesse público sobre os dados de criminalidade, nem todos os estados brasileiros asseguraram o pleno cumprimento de todos os pressupostos legais e configurações previstas para os dados abertos governamentais na perspectiva do governo brasileiro.

Os estados, em geral, disponibilizam informações sobre criminalidade em nível de abrangência macro, ou seja, consolidados em números gerais para o próprio estado e desagregados por municípios. Contudo, a exemplo do Estado de São Paulo, verifica-se que é possível uma granularidade maior para essas informações, em nível de unidade policial. Porém, não há a possibilidade de se buscar informações sobre criminalidade por bairro. Isto faz com que o cidadão saiba que o número de homicídios tem aumentado ou diminuído no seu estado ou município, mas não o número de homicídios em torno do seu local de convívio (seja moradia, trabalho ou lazer).

No que se refere ao formato dos dados, tanto no âmbito nacional (portal do SINESP) quanto no âmbito estadual, os dados são disponibilizados em formato aberto, uma vez que utilizam documentos com licença aberta, atendendo *a priori* às determinações legais, mesmo que em PDF. Entretanto, na perspectiva da classificação da maturidade dos dados abertos governamentais de Berners-Lee (2010), o formato PDF (presente em 65% dos estados analisados) representa o nível mais básico (uma estrela) e não atende às recomendações do próprio governo brasileiro (três estrelas). O formato em que as informações sobre criminalidade são apresentadas em sua grande maioria (PDF – uma estrela) dificulta o cruzamento de informações com outras bases de dados, seja com a saúde ou com a educação ou com fonte próprias de informação, limitando, muitas vezes sua utilização e manipulação.

No que se refere à periodicidade das informações disponibilizadas e sua atualização nos estados brasileiros, observa-se que aquelas referentes à criminalidade encontram-se, em geral,

atualizadas, porém verificam-se divergências entre as informações estaduais e federais no que tange aos números apresentados, denotando desatualização nas bases de dados. Por exemplo, pode-se observar a informação da quantidade de homicídios dolosos no estado do Rio Grande do Sul em um determinado ano, atualizada mensalmente para o ano de 2014. No portal do SINESP, acerca da mesma informação, não há, ainda, informações referentes ao ano de 2013.

Com isto, conclui-se que, no âmbito da segurança pública, apesar de se ter constatado a existência de informações sobre criminalidade em mais de 70% dos sítios oficiais dos órgãos de segurança pública dos estados brasileiros, ainda não se tem uma plena abertura desses dados, considerando-se os pressupostos básicos da Lei de Acesso à Informação, os oito princípios dos dados abertos governamentais e do nível de maturidade de dados abertos de Berners-Lee, acatados pelo governo brasileiro.

-
1. O portal SINESP pode ser acessado pelo endereço www.sinesp.gov.br.

Referências bibliográficas

BEATO, Cláudio. **Crime e Cidades**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2012.

BERNERS-LEE, Tim. **Is your Linked Open Data 5 Star?** 2010. Disponível em: < <http://www.w3.org/DesignIssues/LinkedData.html>>. Acesso em 04 abr. 2014.

BITENCOURT, Cezar Roberto. **Tratado do direito penal: parte especial 3**. 6 ed. São Paulo: Saraiva, 2010. 477p.

BRASIL. **Código Penal**. Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940. Texto compilado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del2848.htm>. Acesso em: 01 mai. 2014.

BRASIL. Lei nº 8.072, de 25 de julho de 1990. Dispõe sobre os crimes hediondos, nos termos do art. 5º, inciso XLIII, da Constituição Federal, e determina outras providências. Texto compilado. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8072.htm#art9>. Acesso em: 01 mai. 2014.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil. Promulgada e divulgada em 05 oct. 1988. Rio de Janeiro, 1998.

BRASIL. Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei n. 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei n. 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da

Lei n. 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm>. Acesso em: 04 abr. 2014.

BRASIL. Lei n.12.681, de 4 de julho de 2012. Institui o Sistema Nacional de Informações de Segurança Pública, Prisionais e sobre Drogas - SINESP; altera as Leis nos 10.201, de 14 de fevereiro de 2001, e 11.530, de 24 de outubro de 2007, a Lei Complementar no 79, de 7 de janeiro de 1994, e o Decreto-Lei no 3.689, de 3 de outubro de 1941 - Código de Processo Penal; e revoga dispositivo da Lei no 10.201, de 14 de fevereiro de 2001. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2011-2014/2012/Lei/L12681.htm>. Acesso em: 10 abr. 2014.

BRASIL, Governo Federal. Portal de dados abertos. 2014. Disponível em: <<http://dados.gov.br/dados-abertos/>>. Acesso em: 04 abr. 2014

BRASIL, Governo Federal. Portal de dados abertos. 18 Jan. 2013. Disponível em: <<http://dados.gov.br/noticia/maturidade-em-dados-abertos-entenda-as-5-estrelas/>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

GOMES, Orlando. **Introdução ao Direito Civil**. 18ª Edição. Editora Forense, Rio de Janeiro, 2001.

W3C, PUBLISHING GOVERNMENT DATA. 2014. Disponível em: <<http://www.w3.org/TR/gov-data/>>. Acesso em: 04 abr. 2014.

Informações sobre criminalidade no Brasil sob a ótica dos pressupostos dos dados abertos governamentais e da Lei de Acesso à Informação

Gerda Graciela Rodrigues de Oliveira, Simone Cristina Duffloth e Cláudia Júlia Guimarães Horta

Resumen

Informaciones sobre delincuencia en Brasil bajo la óptica de los presupuestos de los datos abiertos gubernamentales y de la ley de acceso a la información

El presente artículo tiene como objetivo analizar la facilitación de informaciones sobre delincuencia en los sitios oficiales de los órganos de seguridad pública de los estados brasileños, en atención a los presupuestos de los datos abiertos gubernamentales y de la Ley de acceso a la información. Específicamente, el estudio identifica la existencia de informaciones sobre delincuencia abastecidas en los sitios oficiales de los órganos de seguridad pública, periodicidad de divulgación, respectivos formatos y nivel de amplitud, en lo que se refiere al área de acaecimiento de los hechos. La investigación se caracteriza como de naturaleza exploratoria, fundamentada a partir de una recopilación bibliográfica y documental con base en la literatura del área, la legislación pertinente e investigación aplicada a los sitios de los órganos de seguridad pública de los 26 estados brasileños y Distrito Federal. Los resultados de la indagación evidencian que el 74% de los estados brasileños facilitan informaciones sobre delincuencia en los sitios oficiales de los órganos de seguridad pública. La mayoría de esos estados (70%) pone a disposición las informaciones sobre delincuencia en documentos de tipo texto (PDF o HTML), mediante informes anuales, trimestrales y/o mensuales, actualizadas para el año corriente, de forma amplia, desagregándolas en el nivel de municipios. Se concluye, por lo tanto, que las informaciones sobre delincuencia facilitadas por los sitios oficiales de los órganos de seguridad pública de los estados brasileños responden parcialmente a los presupuestos de los datos abiertos gubernamentales y de la Ley de acceso a la información.

Palabras clave: Administración Pública. Ley de Acceso a la Información. Acceso a la información gubernamental. Datos abiertos. Seguridad pública. Delincuencia.

Abstract

Data on crime in Brazil from the perspective of open government data and the access to information act

This paper presents an analysis of crime data made available on the official websites of Brazilian public safety bodies operating on the state level. This is in compliance with both the requirement for open government data and the Access to Information Act. More specifically, this study identified the existing crime information made available on the official websites of public safety bodies, including frequency of release, formats, and extension relative to all the areas where crimes were committed. This was an exploratory investigation based on specially selected bibliography and documents chosen from the literature in this field, the applicable laws and research applied to the analysis of the websites of public safety bodies in the 26 Brazilian states and the Federal District. The results of this study revealed that 74% of Brazilian states make crime data available on the official websites of their respective public safety bodies. Most states (70%) release these data in text-based form (PDF or HTML files) in yearly, quarterly and/or monthly reports, which are updated to the current year, including both overall and city-specific information. The conclusion was that crime data made available on the official websites of Brazilian state public safety bodies were in partial compliance with open government data requirements or the Access to Information Act.

Keywords: Public management. Access to Information Act. Access to government data. Open data. Public safety. Crime.

Data de recebimento: 04/05/2014

Data de aprovação: 25/07/2014

